

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

Proceso de Inspección de Trabajo
en la CABA 2014-2016

AUTORA: LAURA SUSANA SÁNCHEZ

DIRECTOR: JUAN CARLOS HERRERA

DICIEMBRE 2017

Resumen

El presente trabajo pretende abordar un análisis del control de la aplicación de normativa laboral de los inspectores de trabajo propios de la Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, durante el período 2014 a 2016 y la incidencia en el cumplimiento de los empleadores de registrar a sus empleados. Sostener, además, una visión crítica, superadora del enfoque segmentado y funcional de la acción gubernamental, proponiendo una planificación estratégica en el ejercicio del poder de policía, de parte de la Autoridad Administrativa del Trabajo.

Como metodología se implementará el tipo de investigación de estudio de caso, y el procesamiento de datos se corresponderá con un enfoque cualitativo, el análisis documental y un diseño no experimental.

A partir de estudiar el texto y la aplicación de la normativa laboral diseñadas para el control inspectivo, los principales hallazgos suponen que el cumplimiento de los empleadores no se debe exclusivamente a las acciones punitivas perpetradas, sino que dependen de una complejidad de variables sociolaborales. Las inspecciones de trabajo en la ciudad carecen de procedimientos planificados, seguimiento, evaluación y celeridad en el proceso. El modelo tradicional de gestión pública resulta insuficiente para la tarea de control de normativa laboral. El control para que se reduzca el empleo no registrado, es una tarea que corresponde al Estado, mientras que el empleador es el primer responsable y el trabajador, queda expuesto a la vulneración de sus derechos laborales.

Se sugieren algunas actualizaciones de ley a fin de alcanzar mejores resultados con miras a disminuir la informalidad laboral. Los propios inspectores carecen de una contratación formal y también, requieren capacitación continua por competencias.

Las limitaciones de la investigación en principio, es temporal y espacial. Queda en vistas a futuras investigaciones los motivos para incorporar la herramienta de planificación estratégica y participativa, retomadas de las fortalezas históricas nacionales o locales, corregir debilidades, o bien, continuar un desarrollo productivo a largo plazo. Se desprende alguna exploración posterior en materia de equidad de género, dado que el empleo no registrado en mujeres es mayor que para los varones. La motivación de los empleados también es propia de investigar en otros abordajes.

Palabras clave: normativa laboral, inspecciones de trabajo, control

Índice

Resumen -----	1
Introducción -----	3
Planteamiento del tema-----	4
Marco Teórico -----	5
<i>Marco normativo y rol del Estado</i> -----	6
<i>Proceso de Inspección de Trabajo</i> -----	13
<i>Inspectores de Trabajo</i> -----	19
Metodologías y Técnicas a utilizar-----	26
Hallazgos -----	30
<i>Proceso administrativo de calidad para la tarea inspectiva</i> -	37
<i>Empleo No Registrado</i> -----	59
<i>Paradoja de la Administración Pública</i> -----	75
<i>Propuestas de Mejora</i> -----	82
Conclusiones -----	92
Referencias bibliográficas y bibliografía -----	96
Anexo I Cuadro de Metodología	
Anexo II Entrevistas	

1. Introducción

Los inspectores de trabajo ejercen el control sobre la aplicación de la normativa laboral como funcionarios del Estado para garantizar el desarrollo de los derechos de las personas en sus lugares de trabajo. El Estado, representado por la Autoridad Administrativa del Trabajo, en este caso, posee el poder coercitivo legal para accionar en función del bien público. Se intenta demostrar que el cumplimiento de los empleadores no depende necesariamente de ese control, sino también del contexto en que se desarrollan las relaciones laborales, e innumerables variables que lo afecten o lo incentiven hacia la conducta de registrar a empleados. Sin embargo, el rol de las inspecciones de trabajo, revisten de gran importancia. Las circunstancias en el ámbito organizacional y gubernamental de los períodos 2014 a 2016, pudieron haber incidido en la problemática del empleo no registrado.

La dificultad de los empleadores, como responsables primarios de formalización de su planta, y la gravedad de la falta de reconocimiento de derechos de los trabajadores, revisten una problemática susceptible de ser analizada mediante un estudio de caso.

Propias de la Maestría de Gestión Pública se abordan áreas de conocimiento como el Desarrollo de Procesos y gestión de Calidad, el Planeamiento Estratégico como herramienta, la Calidad de vida y seguridad laboral, en cuanto a las condiciones de trabajo. Abarca el estudio del Control de Gestión y Auditoría del sector público. Las asignaturas Gestión de las Personas en las Organizaciones y Régimen básico de la Función pública y régimen de carrera, atienden la situación de los propios empleados o funcionarios. En toda problemática social y pública interceden Gobierno y Representación de intereses. A fin de sugerir mejoras institucionales, se acude a las Tecnologías de gestión pública y a la Comunicación Organizacional y de gobierno.

La estructura incluye marco teórico con conceptos de trabajo, empleo, control, donde se analiza la normativa laboral relativa al tema del proceso de inspección y el rol del Estado. La metodología de investigación aplicada. Los hallazgos incorporan el análisis del proceso de inspección y la calidad del mismo en la ciudad. También se referencia a los trabajadores como protagonistas describiendo su perfil con una base teórica y un diagnóstico particular.

Propiciando mejoras, se cierra con algunas conclusiones.

2. Planteamiento del Tema

El empleo debidamente registrado es un derecho constitucional e internacional que abarca las condiciones laborales de los trabajadores. En la relación laboral interceden cuestiones legales, éticas y sociales que revisten importancia.

La calidad de la gestión pública constituye acciones tendientes a alcanzar resultados en miras a la finalidad del bienestar general. Un país que busque el desarrollo económico, social y político se debe valer de las bases trabajadoras revistiéndolas de libertades, derechos y garantías. Las condiciones en que se desempeñen los trabajadores reflejarán la importancia que un gobierno les confiere.

El empleo de calidad puede ser entendido como un concepto amplio que implica acceso a la seguridad social, condiciones de seguridad e higiene, prohibición del trabajo infantil, la no discriminación, equidad de género, salud laboral con cobertura médica. Un primer indicador a detectar para estas cuestiones, es el porcentaje de empleo no registrado. Para la normativa laboral, que un trabajador se encuentre debidamente registrado, implica calidad de empleo y calidad administrativa en la capacidad de controlarlo y generarlo.

El empleo no registrado es una problemática privativa de derechos y garantías, que vulnera las condiciones mínimas, humanas, y las tareas de inspección deben buscar revertirlo.

En el ámbito de la CABA, la Autoridad Administrativa del Trabajo está representada por la Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio (SSTIC) que se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología. Cuenta con tres Direcciones Generales que interceden en la tarea de fiscalización, relaciones laborales, generación de políticas de empleo. El criterio de selección de la Dirección General de Protección del Trabajo (DGPDT), responde a su función del ejercicio del poder de policía y a la necesidad de la ciudad de contar con un mecanismo de fiscalización para garantizar los derechos de los trabajadores. En base a dicha elección, se proponen alternativas de mejora de los procesos de inspección de trabajo, funcionamiento y gestión.

Para acotar el objeto de estudio, la temporalidad se enfoca en el período 2014 a 2016. A fin de diferenciar un contexto donde el gobierno local se mantuvo en la misma línea política, mientras que, a nivel nacional, cambia. Existió hasta el año 2015 un gobierno con políticas de regulaciones a la importación y exportación para proteger el mercado interno, control de precios sobre todo de insumos energéticos, que favorecieron la generación del

empleo en general, y se implementó la Planificación Nacional de Regulación del Trabajo. Mediante el voto popular, en una democracia imperfecta con falencias en el libre acceso a la información, asumió otro gobierno en diciembre del año 2015, que modificó las medidas económicas, políticas y sociales. Estos cambios influyeron en entre otras cosas, en el factor empleo.

Las preguntas que se abrieron a investigación, fueron principalmente, las siguientes: ¿el sistema de control de la aplicación de la normativa laboral, que le compete a la gestión de gobierno local, en su rol de policía del trabajo, en qué medida incide en el cumplimiento de los empleadores de inscribir a sus empleados?

Luego, ¿es efectiva la tarea de control de aplicación de normativa laboral para la reducción del empleo no registrado en el cumplimiento de las atribuciones de poder de policía de la DGPDT, en el periodo 2014 y 2016? Incluso ¿la DGPDT encargada de ejercer el control de la normativa laboral, cumplió con el debido registro de sus propios empleados en el período 2014 a 2016?

Objetivo General:

Analizar la tarea de inspección de trabajo de los inspectores de la Dirección General de Protección del Trabajo de la CABA durante el período 2014 a 2016 y la incidencia en el cumplimiento de los empleadores de registrar a sus empleados.

Objetivos específicos:

- Describir el proceso de inspección de trabajo implementado por la DGPDT, según la normativa, en el período 2014 a 2016 y sugerir mejoras para su funcionamiento.
- Determinar la paradoja de la administración pública, bajo la órbita de la DGPDT, que radica en que quien se encarga de controlar la aplicación de la normativa laboral, encuentre vulnerado su propio derecho laboral de estabilidad como empleado público, en los períodos 2014 a 2016.

Hipótesis:

La tarea de inspección de trabajo, no necesariamente tiene una relación directa con el cumplimiento de los empleadores sobre el registro de sus empleados, debido a los vacíos legales específicos, respecto a la realidad sociolaboral; a las deficiencias en la gestión administrativa del proceso sustantivo y las incoherencias en el funcionamiento del órgano de inspección como la modalidad de contratación de inspectores que quitan legitimidad a la función inspectiva.

3. Marco Teórico

Conceptos:

- Trabajo
- Empleo
- Inspección de trabajo
- Procesos de calidad
- Poder de policía
- Dirección General de Protección del Trabajo y sus funciones
- Empleo no registrado
- Capacitación
- Planificación estratégica participativa

Normativa laboral y rol del Estado

Existen diferencias entre la actividad, el trabajo y el empleo. La actividad es un concepto amplio, que abarca todo dinamismo humano y requiere un esfuerzo que incluye trabajo, pero también, el desenvolvimiento de todas las facultades de la persona en otras esferas: deportiva, cultural, doméstica. El trabajo es un modo de actividad que se caracteriza por el esfuerzo para producir algo que es exterior a la persona, con una finalidad utilitaria. Tiene dimensiones económicas, pero también, cognitivas y psíquicas. El trabajo humano es una actividad que despliega esfuerzo, y además, es la expresión de un saber hacer acumulado, de la habilidad personal, del aprendizaje realizado en el colectivo de trabajo. La ejecución de un trabajo programado por otros, no coincide totalmente con la manera en que fue prescripto, porque en su desarrollo intervienen factores aleatorios que exigen adaptaciones y dependen de la manera en que cada persona se desempeñe. Es una actividad esencialmente social, donde intervienen valores culturales, creencias, ética, que hacen posible la coordinación, comunicación y cooperación. (Dr. Neffa, J.C., 1999)

Según la definición del Dr. Julio César Neffa (1999) las condiciones y medio ambiente de trabajo están constituidas por los factores socio-técnicos y organizacionales del proceso de producción implantado en el lugar o establecimiento y por los factores de riesgo del medio ambiente de trabajo. Este concepto se refiere a una situación integral de la realidad vivida por el trabajador y su entorno. Una fuerza de trabajo saludable no solo contribuye a

la productividad y riqueza de un país sino a la motivación, satisfacción y calidad de vida de la población. (Nieto, H.A., 1999)

Cuando las condiciones y medio ambiente de trabajo son deficientes, provocan problemas de salud, o accidentes, que pueden dar lugar al sufrimiento. Para enfrentar el sufrimiento, las capacidades de adaptación de los trabajadores, construyen ideologías defensivas, de naturaleza colectiva, que puede traer consecuencias negativas sobre la salud física, psíquica y mental de los trabajadores y también, sobre la eficiencia de una empresa, que puede traducirse en términos de ausentismo, productividad, costos, calidad, elementos claves para la competitividad. Al implicar un lazo entre la vida social y la privada, la interrupción del trabajo también implica sufrimiento, así la desocupación origina alienación y patologías (Dejours, D. y Moliné, P., 1995)

El trabajo es una actividad necesaria creadora o transformadora de bienes o servicios sin los cuales no podría vivir ni reproducirse la especie humana. Estas dimensiones fundamentan los derechos del trabajador (Neffa, J.C., 1992)

No todo trabajo es empleo porque se puede trabajar en tareas de beneficencia, por ejemplo. El empleo es una relación que vincula el trabajo de una persona con una organización dentro de un marco institucional, normativo pre-existente, que se intercambia por un salario asignado individualmente; goza de ciertas garantías jurídicas, de protección social. El marco jurídico e institucional es el resultado de las luchas sociales del movimiento obrero y de ideas humanistas desde el siglo XIX, que fueron codificadas por el Estado.

El trabajo es un derecho de la persona cuyos elementos esenciales son la dignidad, la libertad y el factor humano. El trabajo permite la dignificación humana y la cohesión social (Hockl, M.C., 2012).

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDDHH, 1948) establece en su artículo 23° que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Y en el artículo 25° estipula el derecho a un nivel de vida adecuado para el trabajador y su familia, asistencia médica y los servicios sociales necesarios; también el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia. Por lo tanto, se consideran la salud y el trabajo, derechos humanos.

El empleo es un derecho fundamental de la persona, contemplado en la Constitución Nacional (C.N.) en su artículo 14° y 14° bis. La Organización Internacional del Trabajo

(OIT) en su Convenio número 122 (OIT, 1964) promueve el deber de todo Estado que lo firma, a garantizar una expansión económica fundada en el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Tratado que cuenta con jerarquía constitucional según el artículo 75° inciso 22 de la C.N.

Existe desempleo en términos económicos, cuando hay trabajadores que estarían dispuestos a trabajar a los salarios vigentes y no encuentran trabajo. Integran la población económicamente activa de la que están excluidos tanto los niños como las personas mayores que exceden determinada edad y cumplen los requisitos para acceder a una jubilación. (Etala, C.A., 2008)

Entonces, es un deber constitucional del Estado Argentino garantizar el pleno empleo e implementar medidas para disminuir el desempleo en la región.

Un Estado, debe proveer bienes públicos y acceso a la capacidad productiva (educación, salud, defensa). Resolver problemas de acción colectiva y mediar en las acciones de confrontación de intereses. A su vez, debe proveer y promover el capital para el colectivo y un Estado democrático, no debiera generar rentabilidad sólo para un sector. Un criterio para evaluar un sistema democrático es si existe la llamada "Gobernanza": burocracia legitimada por la sociedad. (Olsen, J. P., 2005)

La expectativa del ciudadano se basa en que el Estado administre ciertas mediaciones entre los actores en una relación laboral, protegiendo al más débil en una situación de desequilibrios de Poder.

Ahora bien, el Estado no es sólo gobierno. El vicepresidente de Bolivia, en su discurso en la 53° Conferencia de Filosofía en la ciudad de Caracas, explica que el Estado cuenta con tres componentes: **coercitivo legal** (que contiene al gobierno, las instituciones); está conformado con ideas también, que ponen en funcionamiento la tolerancia, aceptación y acatamiento a una norma, así como la cultura que desde las instituciones educativas se intenta transmitir, esto es, la **estructura de creencias**. El tercer componente es el llamado **correlación de fuerzas sociales**, formado por grupos sociales con influencia en las decisiones, tanto los de mayor o menor injerencia conforman una estructura que se puede denominar de correlación de fuerzas sociales. Un grupo hizo la norma, los procesos y las jerarquías, emparentado con correlación de fuerzas. (García Linera, A., 2011)

El Estado es un flujo dinámico y monopoliza ciertas decisiones en un ámbito territorial. La **coerción legítima, la tributación y la legitimidad**. Se podría describir como una máquina relacional de dominación de una clase sobre otras, porque si todos los grupos tuvieran el control legítimo, no habría Estado. Posee el monopolio de la coerción legítima

reconocida como legal, como regla, con veracidad. También monopoliza la función de recolectar recursos para construir colectivamente escuelas, universidades, caminos según decisiones en un tiempo, en un territorio y bajo una ideología determinada. Lo que los ciudadanos crean que es correcto, válido y legal, es lo que le brinda legitimidad. Sino las personas no acatarían la ley. También el Estado tiene el monopolio de lo **universal**, es decir, lo común en una sociedad determinada, lo general (para Kant es el yo colectivo). Esta universalidad también se plantea dado un territorio determinado en el cual ejercer el monopolio. (García Linera, A., 2011)

El Estado desde su componente coercitivo legal, ejerce la función de controlar el cumplimiento de la norma y cobrar multas si no son acatadas, por ejemplo.

El **control** no es una finalidad en sí misma, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar desviaciones normativas, infracciones del principio de legalidad. Cuando se controla, se realiza una verificación crítica de conformidad o disconformidad a cierto patrón, pudiendo incluir la valuación de ciertas causas y consecuencias, con eventual revisión de los objetivos de la acción que controla. El control se limita a un enfoque de comprobación de cierta conducta o actividad, de acuerdo a parámetros fijados (como las leyes, en este caso). El resultado de este control puede producir la imposición de sanciones o la exigencia de responsabilidades. (Ivanega, M., 2007)

El control como función del Estado, que se forma desde y para la organización estatal, posee un fundamento democrático, dado que la sociedad entrega al Estado una parte de sus recursos para que los administre y los utilice en la obtención de bienes y servicios que satisfagan los intereses comunitarios. Para el Estado, el control es necesario en la determinación de las políticas públicas, pues el responsable de fijarlas debe contar con información precisa para diseñar los objetivos, técnicas, conocer las necesidades y demandas de la sociedad. (Ivanega, M., 2007)

El control interno es ejecutado por órganos que forman parte de la organización del ente fiscalizador, mientras que el control externo es el ejercido por órganos que se encuentran fuera del controlado.

Así mismo, la independencia de los organismos de control garantiza una función imparcial, ajena a todo tipo de presiones. Las exigencias de independencia e imparcialidad deberían ser valoradas restrictivamente para asegurar su eficacia. También deben ser oportunos.

La falta de efectividad en el control, se relaciona por definir los fines que deben perseguir los organismos y la carencia de evaluación de resultados, que resulten funcionales para encubrir la incapacidad de los organismos, a la hora de implementar el control de legalidad y de impulsar sanciones en caso de hallar irregularidades.

Una de las visiones de quienes evalúan políticas públicas, sostienen que el punto clave para entender el resultado de las mismas no es el diseño, o los desvíos de la implementación (corregibles por un buen sistema de coordinación y control) sino la adecuada comprensión de la actividad de los “burócratas de calle”. (Colombo, L., s/n)

En este caso los inspectores de trabajo son agentes públicos que se encuentran en contacto directo con los ciudadanos usuarios de los servicios y beneficiarios de las políticas. Constituyen la cara del Estado frente a la ciudadanía. Más allá de lo que haya previsto la planificación o lo que realicen los mandos medios de la burocracia, para los ciudadanos las políticas públicas se reducen a lo que hacen o dejan de hacer los burócratas de la calle.

Por eso en este caso, los primeros a quienes le recae la responsabilidad legal y además la condena social, son los inspectores. Ellos desarrollan su tarea en condiciones adversas y se encuentran sujeta a diversas presiones, tales como ordenes variadas, contradicciones y cambiantes, definición de objetivos múltiples y contradictorios, falta de indicaciones sobre prioridades y creciente demanda de los ciudadanos.

Un aspecto del sistema de control normativo que ejerce el Estado es el referido a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Parte de la normativa que debe controlar valiéndose de las instituciones con esa competencia, tanto en el ámbito nacional como también la debida adecuación del sistema local, es la siguiente: Ley N° 14.329 (1954) que ratifica el Convenio N° 81 de la OIT, sobre la incorporación de un sistema de inspección de trabajo para establecimientos industriales, a fin de velar por el cumplimiento de la normativa referente a condiciones laborales. Ley N° 22.609 (1982) que ratifica el Convenio N° 129 de la OIT, la cual incorpora la inspección de trabajo específica para la empresa agrícola. Ley N° 18.695 (1970) que establece el procedimiento para la comprobación y juzgamiento de las infracciones a las normas de ordenamiento y regulación de la prestación del trabajo en todo el territorio del país y sentó uno de los antecedentes de la normativa de control. La Ley de Pacto Federal del Trabajo (Ley N° 25.212, 1999), establece el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales al cual adhirieron las veintitrés provincias y la CABA, y también reitera la calidad de Autoridad Central de la Inspección del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

La Ley de Régimen Laboral (Ley N° 25.877, 2004) que aplica un ordenamiento y modificaciones de la normativa laboral, las condiciones de negociación colectiva, la promoción del empleo, y establece herramientas para la inspección del trabajo. También crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) y propone la integración de Nación y las Provincias, como la CABA.

El SIDITYSS se conforma para el control y fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social citando los derechos previstos en el artículo 14° bis de la C.N., y en los Convenios Internacionales ratificados por la República Argentina. Toma como iniciativa eliminar el empleo no registrado expresamente y citando los convenios de la OIT, ratificados por Argentina. También dispone las distorsiones que provoquen el incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social. Las provincias y la CABA tienen el deber de actuar bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación además de establecer coordinación en las tareas a fin de integrarse a este sistema. Y son invitados a dictar normas similares y firmar convenios para alcanzar los fines propuestos.

La Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley N° 26.940, 2014) crea el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), en el ámbito del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En el mismo, se incluirían y publicarían las sanciones firmes por infracciones de empleadores, aplicadas tanto por el Ministerio, la AFIP, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), y también se legisla para que las autoridades provinciales y de la CABA lo puedan utilizar. En la Ley del REPSAL se especifica la permanencia en el registro hasta tanto cumpla el empleador el debido registro y pague las multas sancionatorias, y en caso de delito penal, la inscripción no tiene tiempo perentorio. A su vez, existía hasta el año 2015 el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) que velaba por el cumplimiento del Convenio Nro. 129 de la OIT para ese sector.

Dicha Ley además crea una Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular, con el objeto de analizar, investigar y evaluar situaciones de trabajo no registrado en sectores complejos de fiscalizar, las formas de subcontratación ilegal, fraude laboral y con acciones coordinadas con un Comité de Seguimiento.

Parte de la normativa local que se debe adecuar a la nacional en la temática de inspección de trabajo y seguridad social, es la Ley de empleo de la CABA (Ley N°120, 1998), que establece como criterio de sus políticas sociales y económicas, propender al pleno empleo de los trabajadores que la habitan y fomentar la mejora de las condiciones

laborales y calidad de vida de los ciudadanos. Propone proteger el trabajo en todas sus formas y asegurar al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional, en los convenios ratificados de la OIT, y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires así como, generar políticas y emprendimientos destinados a la creación de empleo. Dicha normativa es redactada con fin de fortalecer las actividades intensivas en trabajo, con base en la capacitación y la promoción profesional y ejercer acciones tendientes a prevenir el desempleo y proteger a los trabajadores desocupados. (Artículo 2º, Ley N° 120, CABA, 1998)

La Ley de Competencias de la Autoridad Administrativa del Trabajo de la CABA (Ley N° 265, 1999) y sus modificaciones, determinan las funciones y atribuciones que debe desarrollar dicha autoridad, en el ejercicio del **poder de policía** conferido por el artículo 44º de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

El decreto N° 363/15 establece como Autoridad Administrativa del Trabajo a la Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio (SSTIC) que depende del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología. El Ministerio cuenta con cuatro subsecretarías, una Agencia de Bienes, una Unidad de Auditoría Interna (AUI), el Consejo Económico Social, la llamada Corporación Sur, un Ente de Turismo, una Dirección General de Bienes y Concesiones. A su vez, las cuatro subsecretarías, se bifurcan en al menos quince direcciones diferentes. La estructura del Ministerio tuvo diversas modificaciones pero la del año 2015, define este criterio.

La estructura orgánica funcional de la **Dirección General de Protección del Trabajo** (DGPDT) en la que se centra esta investigación, depende, en primera instancia del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, luego del Ministerio de Modernización, Innovación y Tecnología, y dentro del mismo, de la Subsecretaría de Trabajo Industria y Comercio (SSTIC). La SSTIC contiene tres Direcciones Generales (D.G.): D.G. de Empleo, D.G. de Protección del Trabajo, D.G. de Negociaciones Laborales.

La DGPDT cuenta con una Dirección específica de protección del Trabajo y una oficina de relaciones laborales. La DGPDT se divide en dos Gerencias Operativas: Fiscalización Laboral (Subgerencia Operativa: Control de Gestión; Trabajo a Domicilio y Trabajo Infantil; Seguridad e Higiene) y Infracción a la Normativa Laboral (Subgerencia Operativa: Multas de Pago Voluntario).

La función principal de la DGPDT es llevar adelante el control de la normativa laboral y las condiciones de trabajo. Posee las atribuciones de ejercer el poder de policía en la ciudad, es decir, de fiscalizar, controlar y sancionar por incumplimientos de las normas

laborales, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, de la Seguridad Social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo.

Las tareas de fiscalización, son compartidas en la CABA, con la Agencia Gubernamental de Control (AGC). La AGC actúa en el marco de lo establecido en el artículo 104°, inciso 11 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

La DGPDT realiza el control y fiscalización de la normativa laboral y la AGC, en la práctica, fiscaliza las condiciones de seguridad e higiene.

La DGPDT contiene actividades dirigidas a la fiscalización como recepción y trámites de denuncias, inspección, fiscalización y también salubridad laboral.

Proceso de Inspección de Trabajo

Según la Ley de Contrato de Trabajo (Ley N° 20.744, 1976) se considera **trabajador** a la persona física que se obligue o de forma voluntaria, a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios a favor de otra persona y bajo su dependencia, por medio de una remuneración, cualquiera fuera la modalidad de la prestación, el tiempo determinado o indeterminado.

Dicha Ley define como **empleador** a la persona física o al conjunto de ellas, como así a la persona jurídica, que requiera los servicios de un trabajador. Trabajador y empleador, tienen ambos derechos y obligaciones. Se estipula que la relación laboral se base en principios de colaboración, solidaridad y buena fe.

El deber de cumplir con la normativa laboral para posibilitar el goce íntegro y oportuno (en tiempo y forma) de los beneficios de los convenios colectivos de trabajo, estatutos y sistemas de seguridad, se conoce como deber de diligencia. Dependen de la iniciativa del empleador ser agente de retención y contribuciones que, por esta obligación, no puede atribuirse la responsabilidad al trabajador. (Ley N° 20.744 y sus modificaciones, 1976)

Ahora bien, es difícil para el Estado medir las irregularidades del cumplimiento del empleador del debido registro del trabajador, por lo tanto, se basa en la herramienta de control. Es imprescindible la inspección directa, presencial de un inspector y también, implementar métodos estadísticos como fuente de información previa para tomar

decisiones respecto a cómo actuar, si existiera intensión de un organismo estatal de reducir el empleo informal.

El concepto de trabajo informal se aborda en el presente trabajo, en su sentido acotado, el cual carece de un contrato celebrado legalmente entre el patrón y el trabajador, y donde el empleado se encuentra sin protección legal por no estar registrado.

El empleo **no registrado** está referido al conjunto de asalariados a quienes no se les realiza los aportes y contribuciones al sistema de seguridad social. Como consecuencia, no poseen los derechos de empleados en relación de dependencia. No acceden al sistema de seguridad social ante las contingencias de vejez, invalidez, ni a una obra social ni para ellos ni su familia. (Kutscher, S. y otros, 2013)

Por eso se considera empleo de baja calidad, incluso en general, se los observa en situaciones de bajos salarios y extensas jordanas. Está referida a la situación en que el empleador no inscribe su relación laboral con un trabajador o incluso también, lo registra pero deficientemente con fecha de ingreso imprecisa, salario diferente al real o en menor categoría de la debida.

La Tasa de Empleo No Registrado es el porcentaje entre la población asalariada que no realiza aportes jubilatorios y el total de asalariados.

Incluye a los que no se les realizan los descuentos jubilatorios y a los que aportan por sí mismos, ya que se estima que ambos encubren una relación laboral que no provee los beneficios correspondientes a los asalariados adicionales a los aportes, como vacaciones pagas, aguinaldo e indemnización por despido. (Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Estadísticas y Finanzas, 2016)

La población asalariada es aquella que aporta su trabajo personal a una organización, que trabajan para un patrón, empresa o institución por un pago en dinero; trabajadores del servicio doméstico; ad-honorem como aprendices, meritorios judiciales, etcétera; quienes declaren trabajar para su empresa o negocio y no emplean asalariados. (CIPPEC, 2016)

El aporte jubilatorio es la renuncia del trabajador a sus propios ingresos obligatoriamente para contribuir a un sistema que le brinde cobertura de las contingencias de vejez, invalidez o muerte. Es obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia y ronda el 11 % más una contribución del empleador del 16% según la Ley N° 24.241 que aplica el SIPA. La contribución es la cotización que los empleadores hacen para que los trabajadores financien las contingencias de la Seguridad Social. (Etala, C.A., 2008)

El salario de un empleado está compuesto por Aportes y contribuciones de la relación laboral como los de la ley N° 19.032 (PAMI), las Asignaciones Familiares (Ley N° 24.714), la Ley de Empleo (Ley N° 24.013), la Obra Social (Ley N° 23.660), o las contribuciones a la Ley de Riesgos del Trabajo (Ley N° 24.557).

Entonces, para detectar los casos en que el empleador no registra a sus empleados, el Estado cumple la función de fiscalización. Esta función requiere de un proceso que se desarrolla bajo ciertas normativas. Analizar este proceso en términos de calidad implica también, cuestionar si la Administración Pública cumple con esos estándares.

La Eficiencia se define como hacer las cosas buscando la mejor relación posible entre los recursos empleados y los resultados obtenidos. La eficiencia tiene que ver con "cómo" se hacen las cosas. Y la Eficacia es "hacer las cosas correctas", es decir, hacer las cosas que mejor conducen a la consecución de los resultados. La eficacia tiene que ver con "qué" cosas se hacen. Y la Efectividad es "hacer bien las cosas correctas", es decir, hacer las cosas de forma eficiente y eficaz. La efectividad tiene que ver con "qué" cosas se hacen y con "cómo" se hacen esas cosas. (Drucker, P., 1966)

Un aparato estatal puede o no establecer eficazmente su legalidad sobre el territorio que le corresponde. Un Estado fuerte, es aquel que establece eficazmente esa legalidad, y que no es percibido por la mayoría de la población como un terreno simplemente destinado a la consecución de intereses particulares. (O'Donnell, G., 1993)

La definición de lo público de la administración abarca: la administración pública y sus organizaciones como instituciones gubernamentales que actúan en el interés general y abarca a un tercer sector de organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones privadas, en cambio, velan por el interés particular y muchas veces, con fines de lucro.

Por definición las organizaciones públicas son abiertas y accesibles al público y deben rendir cuentas a la ciudadanía. Las privadas son cerradas y sólo rinden cuentas a sus dueños o accionistas. Si la gestión es técnica, la gestión pública además es política, técnica y normativa. (Krieger, M., 295, 2015)

Para analizar procesos en la administración pública, frecuentemente se utilizan términos tomados del ámbito privado, corriendo el riesgo de desatender una diferencia objetiva: la finalidad del Estado es el bien público y el sector privado, persigue un fin de lucro o interés particular. La efectividad en la administración pública debe atender siempre un factor social.

Con este mismo criterio es equívoco utilizar el término "cliente" como sinónimo de ciudadano. Algunas teorías consideran a los ciudadanos como clientes que pueden ser

externos a la administración (un miembro del público o como una organización empresarial); clientes internos a la administración (como un ministro u otra organización del sector público, una parte de la organización). (Halliburton, E., 2003)

Un cliente es una "*persona que utiliza los servicios de un profesional o una empresa*". Para la consideración de este trabajo, el ciudadano no es una persona externa, es parte de un mismo colectivo de un Estado, sea representante o representado. Por eso se va a considerar ciudadano al destinatario de las medidas que toma el Estado y no cliente que es un concepto más acorde a los entes privados.

Bajo este mismo criterio de diferenciar lo público de lo privado, el Estado no debería priorizar la medición en el "gasto" del recurso sino administrar los mismos y tomar decisiones bajo planificaciones estratégicas para causar impactos de bienestar social. Por eso en estos términos, se tratará al término eficiencia, en el sentido de eficiencia social y no un mero alcance de objetivos a corto plazo.

A fin de determinar una administración pública que busque los estándares de calidad en sentido de eficacia social, el proceso de fiscalización se rige bajo ciertas normativas y describirlo, permitiría destacar falencias y quizá proponer mejoras.

Un **proceso** se puede definir como una serie de tareas y actividades desarrolladas en una secuencia lógica y predeterminada que se vincula entre sí para transformar insumos en productos (bienes o servicios) valiosos para el destinatario (en este caso, ciudadano). (Halliburton, E., 2003)

W. Eduardo Deming (1900-1993) incorporó parámetros de producción que reduzcan en las fábricas el desperdicio de materiales y los costos de reprocesar la producción defectuosa. Trabajó con métodos estadísticos que permitían el control de la producción y para identificar la frecuencia en que surgían los problemas. La idea de estas teorías, es que se traten de reglas establecidas para una organización que surjan del trabajo conjunto, de la cooperación y con el elemento invaluable de la fuerza de trabajo. Dicho autor estudia que hay un ciclo de mejora continua. Debe existir planificación si no, no se podría comprobar si se logró el cumplimiento de un objetivo. Se trata de planificar según la obtención de ciertos resultados. La retroalimentación constante en un proceso corresponde a un sistema de organizaciones abiertas.

También es importante destacar que los procesos debieran estar interrelacionados a fin de apartarse de la mirada funcional que los enfocan en el corto plazo, con barreras entre las áreas de trabajo. Esta perspectiva no considera las recomendaciones de los propios trabajadores de una organización. Y resultaría importante que cada trabajador asuma la

responsabilidad y compromiso de cumplir con la tarea encomendada puesto que conoce el cómo hacerlo y formó parte del diseño. (Fuentes, A. I., 2012)

En la teoría de Talcott Parsons (1968) de funcionalismo estructural, la unidad de análisis es el sistema social concebido como un todo. Las funciones de los sistemas son vistas en relación con el conjunto, como el de las partes con el todo para mostrar que los fenómenos sociales cumplen un propósito de estabilidad de la organización. Esta teoría realiza un planteamiento globalizador según el cual, las subunidades sistémicas (grupos e individuos) contribuyen a la estabilidad del sistema organizacional en conjunto.

La teoría estructural funcionalista describe cuatro imperativos funcionales: adaptación (acciones que, tomadas en conjunto, forman vínculos con el entorno); logro de metas (establecimiento de objetivos y cadena medio-fines para implementarlo); integración que es la coordinación de las partes del sistema para establecer cierto control y evitar desviaciones; y mantenimiento de modelos latentes referido a la normativa, valores, cultura organizacional. (Krieger, M. J., p. 254, 2015)

Los procesos se pueden clasificar en tres tipos: de gestión o conducción; sustantivo o de realización de un servicio; o de apoyo o soporte. El proceso de inspección se puede clasificar como sustantivo o de realización de un servicio porque corresponde a una actividad específica de la organización que da como resultado un servicio a la ciudadanía.

El desafío para la autoridad administrativa del trabajo es conseguir que el “producto” se elabore de acuerdo con las especificaciones establecidas (en este caso, la normativa). Para lograrlo, se analizan operaciones complejas y se las divide en procedimientos “sencillos”. (Fuentes, A. I., 2012.)

Podría decirse que en el proceso que incluye las tareas de los inspectores de trabajo, se dividen de tal forma de simplificar cada etapa desde la recepción de una denuncia hasta la confección de un acta de inspección que luego derive en una sanción de multa, en una advertencia de adecuarse a las normas, o también, derive en un caso para la justicia penal, por ejemplo.

Por otro lado, la teoría de W. Edwards Deming (1900-1993) cae en desuso en el periodo de posguerra, en un momento en que comienza a valorarse más la cantidad que la calidad. Hasta que pasados unos años los distintos países descubren que sin calidad las empresas no pueden competir. Para la ciudadanía, la calidad de la administración pública implica que sus necesidades sean satisfechas en forma equitativa, eficiente y en un tiempo lógico. Sus expectativas están relacionadas con su condición de ciudadano y con la problemática que esperan que el Estado solucione. (Fuentes, A. I., 2012)

En este caso se podría decir que el ciudadano espera que él como sus conciudadanos puedan ejercer sus derechos como trabajadores registrados y ponen sus expectativas tanto en los empleadores siendo principales responsables como así, en los organismos públicos que les garantice sus derechos laborales.

La Carta Iberoamericana de Calidad en Gestión Pública, reconoce el derecho de los ciudadanos a una Gestión pública de calidad. Para lograr que la Administración Pública sea más efectiva, eficiente y participativa, necesita definir y analizar las actividades que realiza, revisar los procesos, medir sus resultados.

A su vez, la administración pública está gestionada mediante una **visión funcional** que define una estructura clara que permite establecer cadenas de mando. (Fuertes, A. I., 2012.) Si el foco está puesto en la función de fiscalizar, por ejemplo y no tanto en el servicio final que se brinda al destinatario, como ser que todo trabajador ejerza sus derechos laborales como tal, el objetivo del Estado no se ve cumplido en términos de calidad total.

En el caso de las inspecciones laborales, el objetivo no debiera ser realizar mayor cantidad de inspecciones porque eso solo se refiere a un producto derivado de un proceso, sino que las mismas provean al objetivo de la Autoridad de Administración del Trabajo de garantizar la calidad del empleo mediante el debido registro de los trabajadores, promover la adaptación a las normativas de seguridad e higiene en el trabajo. Para alcanzar estos resultados la visión debería ser de planificación estratégica. El conjunto de las inspecciones de trabajo implica varios productos que tendrán como consecuencia algún resultado en la sociedad.

Así como prevenir y reducir los niveles de trabajo forzoso o el trabajo infantil, también representarán resultados. Aquí destacamos la diferencia entre producto y resultado. Para alcanzar un resultado de disminuir el empleo no registrado, se debería aplicar una planificación por resultados y no alcanza con aplicar un proceso de visión funcional.

Desde una visión estratégica de gobierno, gobernar exige articular tres variables: el proyecto de gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compone el cambio hacia una situación esperada; la capacidad de gobierno, como pericia para conducir y superar dificultades; y la gobernabilidad del sistema, que resume el grado de dificultad de la propuesta y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación del proyecto y el respaldo de los actores sociales para sus motivaciones favorables, adversos o indiferente. (Matus, C., 1987)

Teniendo en cuenta lo previo, el **planeamiento estratégico** para organizaciones públicas, se define como el proceso colectivo en un organismo público para planificar y

actuar estratégicamente, buscando definir su visión y los procedimientos necesarios para alcanzarlo. Por medio de análisis de escenarios y FODA (Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), procura reducir la incertidumbre, aprovechar las oportunidades y fortalezas, y afrontar las amenazas, superando las debilidades. Es participativo cuando pretende involucrar y comprometer al conjunto de actores internos y referentes. (Krieger, M., p.441, 2015)

El plan estratégico participativo cuenta con dos etapas de cuatro procesos cada uno. Una primera etapa estratégica, que implica el diseño de análisis de escenarios (generales y específicos), definición compartida de misión, visión y valores. Luego el proceso de análisis FODA y la determinación de objetivos estratégicos en ejes y sub-ejes. La etapa operativa, que transforma la estrategia en acción, cuenta con el proceso de programación (programas técnicos, documentos y presupuesto); de implementación que sería la ejecución de las actividades en base de los programas; seguimiento y evaluación de resultados (impactos, estadísticas, tablero de comando); y por último la realimentación y reajustes necesarios de todo el planeamiento y sobre cualquiera de los procesos.

Las organizaciones públicas necesitan pensar en el ámbito territorial y temporal, por los acontecimientos que las obliga a definir el papel que representan y por delimitar horizontes a largo plazo que aminore las amenazas de lo cotidiano. En un contexto de globalización, la forma más adecuada de gestionar lo público es adoptar la perspectiva de un sistema abierto al medio que le da sustento y legitimidad. Esto implica considerar la participación de otros actores relevantes al momento de la toma de decisiones. (Bazaga Fernández, 1997)

Esta teoría promueve un pensamiento estratégico como proceso de reflexión sobre la misión y visión de las organizaciones y correlativamente sobre los procesos para alcanzarla.

Inspectores de trabajo

Un proceso se identifica con estándares de calidad cuando considera al propio empleado que lo lleva adelante. Son quienes prestan el servicio en la administración pública, conocen los problemas y están en contacto con el ciudadano.

Como herramienta para asegurar la calidad en la gestión de la autoridad administrativa del trabajo se efectúa la **capacitación del personal** del organismo encargado de llevar adelante el proceso de inspección. Aquí, se incorpora el concepto de entrenamiento y formación continua, requeridas para realizar una tarea de manera eficaz sostenida en el tiempo. (Fuentes, A. I., 2012.)

Y es posible identificar necesidades de capacitación bajo el enfoque de **competencias**. La noción de competencia se consolida en la década del '90 como parte de la estrategia de las firmas para enfrentar las mayores exigencias de competitividad (calidad, servicio, innovación) y adaptabilidad al entorno, que por lo tanto requieren de un mayor compromiso e iniciativa de los trabajadores, de nuevas formas de gestión y organización del trabajo. En el ámbito de la Administración Pública han surgido nuevas demandas ciudadanas respecto a la calidad de los servicios brindados y la mejora de los tiempos de respuesta, así como una necesidad de incrementar el trabajo interconectado. Comprender los modelos de competencias permite definir instrumentos de aplicación para la capacitación. (Catalano, A. M., Avolio de Cols, S. y Sladogna, M., 2004)

Las competencias laborales, se pueden definir como un conjunto identificable y evaluable de capacidades que permiten desempeños satisfactorios (en términos de eficacia) en situaciones reales de trabajo, de acuerdo a los estándares históricos y tecnológicos vigentes. (Catalano, A. M., Avolio de Cols, S. y Sladogna, M., 2004)

Las relaciones laborales se encuentran en un contexto de cambio constante, con avances tecnológicos productivos, comunicacionales, que obligan a una rápida adaptabilidad al medioambiente. Este universo cambiante incide sobre los procedimientos rutinarios, donde la dinámica debe estar enfocada en los procesos de aprendizaje y las nuevas formas de organizar el trabajo y, en consecuencia, el eje se corre de las tareas fijas o estáticas asignadas a cada puesto de trabajo. (Catalano, A., 2004)

La ventaja competitiva de las organizaciones se nutre de la capacidad de llegar al aprendizaje institucional optimizando recursos y estrategias, con pleno énfasis en el desarrollo de las competencias y la motivación personal. Ahí es donde aparece este nuevo enfoque que se centra en los atributos individuales y particulares, pasando de considerarlos calificaciones a competencias. La noción de competencia reconstruye la lógica del oficio, rescatando los saberes de los trabajadores puestos en juego en la resolución de situaciones problemáticas. (Le Boterf, G., 2005)

Estas teorías podrían aplicarse a los inspectores de trabajo, en su calidad de funcionarios estatales, a fin de propiciar la maximización y optimización de su desempeño.

En referencia a la situación de sus modalidades de contratación, se detecta un problema que se podría denominar como una paradoja de la administración pública. Porque la persona quien se encarga de controlar la aplicación de la normativa laboral y tiene la responsabilidad de ejercer el poder de policía en la DGPDT, encuentre vulnerados sus propios derechos laborales como el de la estabilidad de empleado público. A su vez, el problema se agrava cuando se cuestiona la legalidad de las actas que labra. El Poder Judicial de la ciudad, determinó que el rol de funcionario público depende de dicha estabilidad en el empleo. Es decir, la legalidad de las actas de inspección requiere como condición que el responsable de confeccionarlas, sea un funcionario público.

La Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la CABA (Ley N° 471, CABA, 2000), estipula en su artículo 9° el principio de la estabilidad en el empleo, en tanto se cumplan los requisitos establecidos para su reconocimiento y conservación.

El principio general de la estabilidad, comprende el derecho de los trabajadores de planta permanente a conservar el empleo hasta que se encuentren en condiciones de jubilarse. (Artículo 36°, Ley N° 471, CABA, 2000)

El requisito para adquirir la estabilidad en el empleo es prestar servicios efectivos durante un período de doce meses, y luego aprobar una evaluación de desempeño. Incluso, por el sólo transcurso del año de trabajo, en caso que no se realice la debida evaluación, por causas que le sean imputables a la administración, la ley establece el pase a planta permanente. Mientras que no cumpla ese año, se lo considera con la modalidad laboral de planta transitoria. (Artículo 37°, Ley N° 471, 2000)

Pero este paso, no es automática, sino que procede al momento que se efectiviza la recategorización pertinente.

Sobre el principio de estabilidad en el empleo público, los jueces en un fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA, entendieron que la modalidad de empleado contratado, no revestía la calidad de funcionario público. El artículo 6° del convenio 81 de la OIT recomienda que el personal de inspección deber estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garantice la estabilidad en su empleo. Deben contar independencia de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida. Cuando el inspector no revista el carácter de funcionario público, el G.C.B.A. incurre en una violación del Convenio de OIT sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio. Los convenios de la OIT abarcan amplios temas relativos a trabajo, seguridad social y política social como aporte para la mejor interpretación de las relaciones laborales.

Además, el convenio 81 al ser ratificado por nuestro país en 1954 por la Ley N° 11.329 posee una jerarquía superior a las leyes. En conclusión, los jueces de la Cámara de Apelaciones de la CABA determinaron que la producción de un acta de constatación realizada por un inspector que no es funcionario público de carácter permanente contraría el interés público y se convierte en un acto nulo carente de efectos. (Poggio, M. vs GCBA Autoridad Administrativa, 2015)

La jurisprudencia asentada sobre el derecho a la estabilidad del empleado público se basa en los casos en que empleados que fueran contratados por tiempo determinado y mantuvieran un vínculo que exceda toda temporalidad posible, se considerará la existencia de arbitrariedad del empleador, enmarcada en la figura del Estado. (Duarte, D., 2010)

Esto se justifica porque se violan los principios de razonabilidad de los actos administrativos, falla el control de legalidad y, sobre todo, se vulnera el principio protectorio. Todas las leyes están subordinadas a lo que dicta la Constitución Nacional y en su artículo 14bis, se plantea el principio protectorio. Ninguno de los poderes del estado puede avasallar la Constitución o crear legislación que la contradiga ni ejecutar actos que vayan en contra del espíritu de la Norma Constitucional.

Si bien la conveniencia de recurrir a un sistema de contratación transitoria o permanente de personal, constituye una decisión de política administrativa no revisable en sede judicial, cuando existe una desviación de poder, el Poder Judicial tiene facultades de intervenir. Se considera ilegítima la contratación cuando la norma invocada para justificar contrataciones a plazo determinado, es utilizada con fines no previstos en la ley. (Duarte, D., 2010)

Se realiza una distinción entre las actividades regladas y las discrecionales. El acto reglado tiene una norma jurídica que determina la conducta del órgano. La Constitución, la ley o el reglamento, sustituye el criterio del órgano administrativo, porque determina la manera en que se debe realizar el interés público. En cambio, cuando el orden jurídico determina entre uno y otro curso de acción, es el órgano actuante el que elige según la oportunidad y conveniencia del caso, el modo de actuar. Y la conducta del acto administrativo puede constituir un abuso de esa discrecionalidad. El acto de contratación y modalidad, está reglada y el órgano administrativo no cumple con esa norma jurídica. Por ejemplo, el artículo 9° de la Ley Marco del Empleo Público Nacional (Ley N° 25.164, 1999) establece que el régimen de contrataciones de personal por tiempo determinado comprenderá exclusivamente la prestación de servicios de carácter transitorio o

estacionales, no incluidos en las funciones propias del régimen de carrera, y que no puedan ser cubiertos por personal de planta permanente.

El control judicial debe ejercerse sobre las facultades regladas y respecto a las discrecionales, se deberían verificar la razonabilidad, la desviación de poder, la buena fe, la equidad o razones técnicas o científicas que constituyen un límite concreto y los principios generales del derecho del trabajo que puedan ser aplicados.

El juez puede declarar nulo un acto cuando verifique que el objeto del acto no es el que la ley previó. Sobre las facultades discrecionales, vigilará que se cumplan los límites de las mismas. La elección corresponde a la administración, pero la verdad y la realidad de esa elección, es función de la justicia juzgarla.

La Corte Suprema de Justicia en el caso Ramos vs. Estado Nacional retoma el principio de **realidad laboral** para realizar el control judicial de la discrecionalidad de la administración. El control de la discrecionalidad lo realiza al determinar que se traspasó los límites, en perjuicio de los derechos humanos. Determinó que, si bien el principio protectorio está dirigido al legislador, el mismo también incumbe a todos los poderes del Estado.

En el caso Sánchez vs Auditoría General de la Nación (2010) el vínculo contractual real (principio de realidad), no se realizó en base a funciones que requirieran una contratación a plazo. Sánchez realizaba tareas típicas de cualquier administrativo de la Auditoría Nacional. Si la contratación hubiera sido como para auditores externos, debería de habersele estipulado una tarea específica con un plazo determinado, un proyecto o programa real.

Además, la Corte en el caso Ramos vs. Estado Nacional (2009) interpreta que el transcurso del tiempo desmedido evidencia una "*desviación de poder que tuvo por objeto encubrir una designación permanente bajo la apariencia de un contrato por tiempo determinado*". Y la renovación periódica de la contratación, genera en el trabajador una expectativa a la estabilidad.

Para entender la raíz del problema de la existencia de diferentes modalidades de contrataciones en el Estado, a pesar del principio de estabilidad del empleado público, se puede hacer una mención de diferentes modelos que en el país como en América Latina, se fueron implementando en las organizaciones.

La cultura organizacional se refiere a un modelo de comprensión que permite entender ciertos hechos, acciones y situaciones de modos diferenciados. Para Edgar H. Shein (1988) la cultura organizacional es el modelo de presunciones básicas, inventadas, descubiertas y

desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación, con influencia para ser consideradas válidas y enseñadas a nuevos miembros. Tiene significación histórica y puede desaprenderse y aprenderse. Es decir, puede modificarse con el tiempo y las circunstancias. (Krieger, M., p.511, 2015)

Se plantean cuatro modelos de cultura de las organizaciones públicas centradas en la gestión, que parten de premisas diferentes en el modo de encarar una organización: la burocracia tradicional (Max Weber); la Nueva Gerencia Pública (NGP) o *New Public Management* (NPM); la Gobernanza; y por último, el mal llamado "Populismo" que es el estilo que nace en el ámbito de América Latina a partir del año 1999 en Venezuela, 2003 en Argentina, Brasil (2003-2011 y 2011-2016), Bolivia (2006), Ecuador (2007-2017), Uruguay (2010-2015) y al menos, perdura hasta el 2015: Surge de procesos neocomunitarios o de un neodesarrollismo.

Las teorías posteriores a la burocracia tradicional, parten de afirmar que el ser humano cambió su forma de trabajar. Se modificaron los contextos de estáticos a más dinámicos y las organizaciones requieren mayor capacidad de adaptación para su sostenimiento.

Se suele relacionar la burocracia a procesos engorrosos, lentos, poco efectivos para responder a las necesidades de las personas. La teoría weberiana que da origen al término, la define con características de formalización, jerarquías, especialización, división funcional del trabajo y de normas estandarizadas e impersonales. Un modelo con personal administrativo profesional de dedicación exclusiva, con una carrera bien diseñada, recompensado por la educación formal, mérito o el ejercicio de un cargo. La burocracia se fundamenta en un orden político racional legal legítimo y en el derecho del Estado de definir y hacer cumplir el orden legal. Entonces, cuando se habla de burocracia, no necesariamente se alude a las perversiones y la extensión ilegítima del poder de funcionarios. (Olsen, J.P, 2005)

La NGP critica a la burocracia weberiana por su rigidez. Define la realidad como una convergencia de la gestión de los recursos humanos de los Estados. Analiza la administración de empresas que engloba: el funcionamiento, eficiencia, eficacia, liderazgo, comunicación, motivación, todo funciona igual, cualquiera fuera la administración pública o privada (Koontz, H. 2008).

Esta idea, justificada con la globalización económica, vincula a la producción de servicios y al Estado como otro proveedor más de servicios.

En un mundo de trabajo dinámico en que una persona cambia de trabajo de manera intermitente a lo largo de su vida profesional, la estabilidad no es un valor. Esta teoría

incluso sostiene que la movilidad baja, resulte un problema de la estructura del empleo. La NGP justifica flexibilizarlo.

La NGP implementa una traspolación entre el empleo público y el privado. La administración debe perseguir resultados. Se rompe con la estabilidad burocrática del Estado porque los "gerentes" debieran contar con mayor autonomía y libertad de contratación de su personal. Aumentar la descentralización implica generar agencias creadas por fuera de la administración pública que manejen cuestiones públicas. La NGP plantea desagregar las actividades. (Echebarría, Koldo, s/a)

La NGP concibe al Estado como empresa y al ciudadano como un cliente o consumidor al que hay que proveerle resultados. Estas reformas, fueron promovidas desde organismos internacionales, erigiéndose en condición para la entrega de créditos. La centralidad de las decisiones tiende a obedecer más a mandatos externos que a mandatos de los ciudadanos a los que en teoría, debieran responder.

Otro modelo de gestión sostiene a una burocracia legitimada por la sociedad: es el llamado Gobernanza. Este modelo contraría la idea de convergencia global del mundo. Se intenta brindar participación a la sociedad civil. No es una gestión vía mercado sino una gestión vía redes, comunidades expertas y el Estado es uno más del conjunto de actores que gestionan juntos de forma horizontal a la sociedad.

La Gobernanza implica horizontalidad, pero en la vida cotidiana, el que más participa es el que tiene mayor poder.

Por su parte, el modelo "Populista" retoma las relaciones asimétricas que existen entre los grupos sociales. El "Populismo" toma conceptos de la profesionalización de la administración pública, según la burocracia weberiana, atada a formalismos y normas, pero centrada en la importancia de la persona al momento de definir perfiles (mientras que el tipo ideal de organización para Max Weber responde a una normativa establecida impersonal, es decir, se comporta según lo que la ley dicta). Sostiene la idea de definir perfiles que sean despersonalizados. Las normas son necesarias en un estado de derecho. Pero, más allá de la descripción de un puesto, ello no alcanza para el compromiso del empleado público.

El "Populismo" incluye la participación ciudadana, contrasta con las ideas de flexibilización del empleo público y con el análisis de políticas universales que leen los procesos históricos como un quiebre y un volver a empezar. La idea de integralidad e inclusión contraría la agencialización y disgregación de la NGP. El Estado tiene capacidad

de regular procesos productivos por la globalización y defender sus fronteras. Puede regular capitales e intervenir en la sociedad.

El Estado debería gestionar que la sociedad pueda vivir en sociedad, como función política. Esto implica planificar la gestión pública elaborando un proyecto de nación. El "Populismo" se basa en la idea de fortalecimiento del Estado, tomando rasgos keynesianos pero reconociendo que ya no se trata de un Estado de Bienestar tal cual se implementó en su época sino que la realidad contextual es más compleja. Reivindica el rol de un estado presente y activo.

4. Metodología y Técnicas a Utilizar

Los objetivos contenidos en el planteamiento del problema de investigación, articulan con una estrategia de investigación de estudio de caso, vinculado con un método cualitativo.

Es el interés en el objeto lo que lo define y no el método en sí mismo. La unidad de análisis es el proceso de inspección de trabajo de la DGPDT que contiene el control a la aplicación de normas laborales, el proceso normativo que realizan los inspectores laborales, que se investiga con especificidad, más que por la búsqueda de generalizaciones. Se trata de un análisis en profundidad para su comprensión. La intención es desarrollar un experimento crítico tendiente a su propuesta de reformulación. También puede constituir una etapa previa a futuras investigaciones más amplias.

En principio, este estudio de caso puede considerarse Instrumental que se acopla a un diseño Colectivo. Es Instrumental en el sentido que cumple el rol de mediación para comprender un fenómeno que lo trasciende, en este caso, el problema de la informalidad laboral. El propósito va más allá del caso. Es utilizado para evidenciar características del fenómeno de informalidad laboral. El foco de atención y la comprensión, desborda los límites del caso de estudio. (Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J.I., 2007)

El estudio de caso se acopla a un diseño colectivo porque en cierto momento, consiste en una investigación comparativa del estudio del sistema de inspección en ciudad y en nación, si bien se centra en el primer espacio geográfico. El caso de inspecciones en ciudad es estudiado con algunas especificidades para luego proceder a una comparación con nación sobre todo en función del abordaje funcional vs planificación estratégica, dando

lugar a la comprensión de una clase mayor de casos que representaría todo el sistema de inspección de trabajo. Así es que la búsqueda se orienta a las características que tienen en común y también en sus diferencias. (Marradi, A., Archenti, N., Piovani, J.I., 2007)

Se podría clasificar como de diseño holístico dado que comprende una única unidad de análisis: el proceso de inspección de trabajo del la DGPDT (a diferencia del Estudio de caso Incrustado que presta atención a subunidades que permiten análisis más amplios).

Según el objeto de investigación en principio fue exploratorio dado que estuvo orientado a definir preguntas e hipótesis para estudios posteriores y finalmente se encausó en un estudio más descriptivo el cual permite predicciones rudimentarias y tiene como objetivo describir los aspectos que componen el fenómeno del sistema de inspección laboral, más bien como proceso. Se identifican variables principales y secundarias. (Fassio, A.; Pascual, L., 2015)

Para las ciencias de la cultura, el método de comprensión se estipula por medio de la conformación de tipos ideales. En el caso del presente informe, el "tipo ideal" es el empleo formal o decente, es decir, registrado. Que el Estado en el gobierno de la ciudad, realice el control de aplicación de la normativa laboral y genere legislación acorde para regularizar el comportamiento de los empleadores sobre la obligación de registrar a sus empleados, aspirando al ejercicio pleno de los derechos laborales de la población.

La principal fuente de información fue la bibliografía de la maestría de Gestión Pública de la Facultad de Económicas de la Universidad de Buenos Aires, así como normativa vigente relacionada con las funciones de los inspectores de trabajo de la SSTIC, el informe de la Auditoría General de la Ciudad sobre la DGPDT, Resoluciones de la Legislatura Porteña sobre pedidos de informe a la SSTIC, así como el Manual del Plan Nacional de Regularización del Trabajo.

Se utilizó el enfoque cualitativo con fines de comprender la situación social, analizar datos y verificar teoría. Es decir, se recolectaron datos para descubrir y responder preguntas de investigación en el proceso de interpretación. (Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., Baptista Lucio, P., 2010)

Siendo que la metodología resulta ser el modo en que se enfocan los problemas y se buscan respuestas, en este informe se utilizó la metodología cualitativa de recolección de datos descriptivos y a su vez, un estudio fenomenológico de un aspecto de la vida social. El informe no se redujo a hechos estadísticos porque de esta manera, se hubiera desconsiderado el aspecto humano de la vida social. Se implementó el método cualitativo porque suele ser mayormente humanista. (Taylor, S. J. y Bogdan, R., 2000)

La estrategia cualitativa enfatiza los aspectos epistemológicos que guían el diseño de la investigación y la posibilidad de realizar planteos de aspecto axiológico y ético. Permite abordar las prácticas sociales cotidianas como en este caso, las características del empleo de una determinada población. (Sautu, R.; Boniolo, P.; Dalle, P; y Elbert, R., 2010)

Las técnicas de recolección de datos¹ fueron entrevistas a informantes claves, para conocer la perspectiva de los actores sociales, y el análisis de documentos.

En relación al objetivo específico sobre describir el proceso de inspección de trabajo implementado por la DGPDT, según la normativa, en el período 2014 a 2016 y a fin de sugerir mejoras para su funcionamiento, los instrumentos de recolección de datos fueron, principalmente, el informe de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; las Resoluciones N° 298/2014 y 250/2016 de la Legislatura de la CABA. La Ley N° 265/1999 de Competencias de la Autoridad Administrativa del Trabajo, la Ley N° 25.877 de Régimen Laboral, Ley de Contrato de trabajo N° 20.744, entre otras leyes. Como fuente de la normativa se utilizaron los sitios web de Información Legislativa y Documental (Infoleg) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

También se utilizó la bibliografía de la materia de Procedimiento Administrativo, como el artículo de "Desarrollo de Procesos y Gestión de Calidad" de la Lic. Ana Fuertes (2012) y el correspondiente a la materia de Planificación Estratégica Participativa, como el libro de "Sociología de las organizaciones públicas" del Dr. Mario Krieger y otros (2015). Se realizaron entrevistas (fuentes primarias de recolección de datos) a informantes claves como a inspectores de trabajo, empleadores, al presidente de la Comisión de Legislación Laboral de la Legislatura CABA, diputado Claudio Heredia. Se consiguió una entrevista con el Diputado de la Legislatura CABA Dr. Carlos A. Tomada, ex Ministro de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el período 2003-2015 quien fue uno de los diseñadores e implementadores del Plan Nacional de Regularización del Trabajo. También la docente y responsable del programa de calidad del PNRT del Ministerio de Trabajo y Producción, Lic. Ana I. Fuertes, concedió una entrevista así como la Subgerente de Normativa Laboral y Trabajo Infantil, de la DGPDT, Liliana N. Rapicaboli.

Dichas entrevistas² fueron útiles a los fundamentos a los objetivos del trabajo.

¹ Ver Anexo I

² Ver Anexo II

A fin de determinar la paradoja de la administración pública, bajo la órbita de la SSTIC, que radica en que quien se encarga de controlar la aplicación de la normativa laboral, encuentre vulnerado su propio derecho laboral de estabilidad como empleado público, en los períodos 2014 a 2016, se utilizó el Informe de la Auditoría General de la CABA; las resoluciones 298/2014 y 250/2016 de la Legislatura de la CABA; adecuados a la Ley N° 471 de Relaciones Laborales de la Administración Pública de la CABA. A su vez, se desarrolló la jurisprudencia del caso Poggio vs GCBA. Se enfatizó el análisis documental de la materia Gestión de las personas en las organizaciones y de Régimen básico de la función pública y régimen de carrera, como los artículos de los autores Bernazza, C. (2002), Salas, E. (2004), Olsen (2005), Hintze, J. (2011), entre otros.

La unidad de análisis de la investigación es el proceso de inspección de trabajo del la DGPDT, cuyas variables analizadas fueron la normativa laboral (variable independiente) y el cumplimiento de los empleadores (variable dependiente).

UNIDAD DE ANÁLISIS: proceso de inspección de trabajo de la DGPDT			
VARIABLE	DIMENSIÓN	INDICADORES	CATEGORÍAS
Normativa laboral (variable independiente)	Buena norma	-punitiva -preventiva -formativa	-rígida -permeable -actualizada
	Calidad administrativa en cuanto a la aplicación de la norma	Eficiencia medida en cantidad de inspecciones	1. inspeccionado 2. multado 3. subsanado 4. expediente en trámite
		Gestión de proceso	-funcional -por resultados
Cumplimiento de empleadores (variable dependiente)	Tipo de registro de empleados	Tasa de trabajadores según aportes jubilatorios	1. con aportes 2. sin aportes

5. Hallazgos

La propuesta a analizar es si la norma es acorde a su objetivo, si es rígida o se adapta a las situaciones nuevas; detectar si tiene vacíos y, por otro lado, si el sistema de control normativo es efectivo, se aplica de forma acabada o si el proceso puede perpetrar desviaciones.

Acorde se expuso en el marco teórico, el Estado es uno de los actores de poder en el proceso de inspección laboral, en el sentido que regula, actúa o decide. El Estado, que cuenta con tres dimensiones, coercitivo legal, de estructura de creencias y de correlación de fuerzas sociales, ejerce el monopolio de poder de coerción legítima que, en este caso, se podría encuadrar en el poder de policía conferido por la normativa laboral a las instituciones de gobierno. Las instituciones son agentes de mediación entre los intereses del Estado y la sociedad. En este caso, la institución mediadora es la SSTIC y en particular la Dirección General de Protección del Trabajo (DGPDT). El Estado posee el poder de la tributación, contiene la capacidad fiscal que en esta investigación estaría representado por las multas que impone al empleador por no cumplir con la normativa laboral.

En una relación laboral, las partes poseen derechos y obligaciones bajo una situación contractual. Los ciudadanos esperan del Estado que garantice el empleo formal. Dicha expectativa puede derivar en la legitimidad. Como la autoridad la confiere quien obedece, la desobediencia a la autoridad afecta la legitimidad del Estado. Bajado a este pequeño ejemplo, el incumplimiento del empleador puede hacer peligrar la legitimidad de parte de los ciudadanos.

El Estado debe implementar las medidas necesarias para generar la equidad en el acceso al empleo, según la manera en que ejerce la coerción legal, las ideas que sostiene y la manera en que se posiciona en las correlaciones de fuerzas. Por ejemplo, si un Estado pierde legitimidad, es posible que éste aumente la utilización del recurso de la coacción sobre su territorio, como consecuencia o bien, optar por recuperar la autoridad desde sus acciones dirigidas a la sociedad.

El órgano legislativo y el poder judicial son las materializaciones perceptibles (en forma de organización) del fenómeno de eficacia social de la ley. (O'Donnell, G., 1993)

La Cámara del Congreso de la Nación y la Legislatura de la CABA, son los órganos republicanos de gobierno donde se discuten y promulgan las principales leyes del Estado.

Un proceso administrativo es creado por la legislación a fin de ser aplicado por el Poder Ejecutivo, que a su vez, puede hacerlo viable mediante reglamentos internos. Un expediente que recorre este camino, al agotarse las instancias administrativas, puede originar una causa judicial, a fin de alcanzar una sentencia como respuesta a un conflicto. En este caso, el proceso de inspección de trabajo se aplica en vía administrativa cuya legislación debería escribirse de manera exhaustiva, para que sólo en última instancia, genere un proceso judicial. La inspección de trabajo, institución del Estado, podría estar orientada a detectar el empleo no registrado a fin de controlar el cumplimiento de la normativa laboral por parte de los empleadores.

En las relaciones laborales, son tres los actores de poder con expectativas sobre el real cumplimiento de la normativa para evitar la problemática del **empleo no registrado**: trabajador, empleador y Estado.

El **Estado**, que ejerce la coerción legal, posee la responsabilidad de aplicar y controlar la normativa legal. Tiene el deber de garantizar el derecho al trabajo que rige en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. Este derecho al trabajo está contemplado en la normativa laboral, así como en los convenios internacionales, sumado a los convenios colectivos de trabajo.

La falta de registro de los trabajadores implica obstáculos al control del Estado y al ejercicio de poder de policía que le son propios. También implica la no percepción de importantes sumas de dinero que, en un Estado, es su función destinarlo a escuelas, hospitales, infraestructura para el bien público, etc. (Recalde, H., 2014)

El principal interesado en el empleo registrado es el propio **trabajador**, por el amparo de sus derechos, la búsqueda de una calidad de vida, el acceso a futuro de una jubilación, al seguro de desempleo en caso de despido (con los requisitos de antigüedad y registro), la percepción de asignaciones familiares, de contar con los medios para la protección de su salud mediante una obra social para él y su familia, sumado al sistema de riesgos de trabajo.

El trabajador no registrado sufre de mayor inestabilidad en el empleo y en caso de despido, deberá ser él mismo quien deba probar la existencia de un contrato de trabajo para percibir una indemnización. Se revierte la carga de la prueba contrario a la normativa de derecho laboral (artículos 23° del principio de presunción del contrato de trabajo y artículo 30° sobre la Prueba a cargo del empleador, de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744). También le será difícil de comprobar al trabajador, los antecedentes laborales para acreditar su experiencia en futuros empleos. (Recalde, H., 2014)

La obligación legal de proceder al correcto registro es objetiva y exclusivamente del **empleador**. En la relación laboral es el principal responsable de la falta o deficiencia en el registro.

El empleador, además posee un interés de evitar someterse a algún tipo de multa que afecte su patrimonio económico u otras sanciones pecuniarias tales como la duplicación de la indemnización por despido, el pago de aportes y contribuciones omitidos con intereses compensatorios y punitivos. También es susceptible de sufrir sanciones penales por evasión fiscal. Además, en caso de pertenecer a una sociedad, no podría valerse de las limitaciones de la responsabilidad personal y patrimonial de otros socios y administradores. Incluso, puede ser de su interés tener accesos a líneas de créditos que el Estado pudiera ofrecer, o aspirar a ser beneficiario de alguna otra política pública.

Según una entrevista a un empleador (T. I.) que tenía veinte empleados a fines del año 2014 y redujo su planta a tres, en el año 2016, no registrar a un trabajador se debe a diferentes motivos como la situación básica de mantener la empresa, abaratar costos o aumentar el margen de ganancia. Las contribuciones particularmente, destinadas a las ART (Asociaciones de Riesgos del Trabajo) privadas y las Obras Sociales también privadas, son altamente costosas y el porcentaje en distintos contextos pierde regulación. Así uno podrá entender que habría que cumplir con el Estado porque está protegido en sus derechos tanto como los dependientes.

Los inspectores de trabajo de la SSTIC controlan tanto el trabajo registrado según la normativa laboral, como las Condiciones y medio ambiente de trabajo. Esta tarea es compartida por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) que debieran hacerse cargo de los exámenes periódicos de salud establecidos por ley para relevar los casos de enfermedades profesionales o accidentes laborales. Sobre este tema, el empleador T. I. en la entrevista opinaba que al menos en la práctica las ART no preguntan temas de enfermedades laborales, no sabría decir si investigan. Y las ART tardan muchísimos años en reintegrar la cobertura que en principio, otorga el empleador. En un momento, destinó tres meses a una persona sólo para arma los reclamos por reintegros que debían desde tres años atrás.

Por otro lado, en una entrevista a una especialista en el tema de inspecciones laborales, se consultó cuál considera que resulten motivos de no cumplimiento por parte de los empleadores y aludió a cuestiones económicas, principalmente, pero también al desconocimiento, o que el empleado no quisiera registrarse para no perder otros beneficios como asignaciones y esto tiene que ver también con los bajos salarios. Existe el concepto

que es más barato que se contrapone con las consecuencias que hace pensar los riesgos que se corren. (Lic. Fuertes, A., entrevista, 2019)

Incluso entre los propios empleadores se perjudican en la medida en que acaparan su producción mediante mano de obra no registrada, con un ilegal abaratamiento de sus costos, provocando la competencia desleal en su rama de actividad, generando distorsiones que ponen en juego la vigencia de las mismas organizaciones. Como ocurre en el rubro textil, el empleo no registrado es muy común en la CABA y perjudica a toda una cadena productiva³.

Por otro lado, el empleador no puede excusarse del debido registro atribuyendo responsabilidad a sus dependientes. Es erróneo generalizar que la mayoría de los empleados son quienes prefieren no estar registrados para apropiarse de mayor salario porque de cualquier forma es beneficio suyo los aportes a los sistemas solidarios de jubilación y obra social. Más bien depende de acuerdos impuesto por el empleador, es decir, que contrata bajo esas condiciones. Los trabajadores no registrados de la misma rama y calificación similar, perciben un salario inferior al de los trabajadores registrados en un 33% según datos del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a un 40% según un análisis realizado de la Encuesta Permanente de Hogares, a nivel nacional (Recalde, H., 2014)

Sería relevante incentivar a los empleadores a modificar la lógica de justificar su incumplimiento por la idea real que es beneficioso y conveniente para ellos mismos. También es una cuestión de Responsabilidad Social Empresaria debido a que el empleo registrado es favorable a toda la sociedad, los trabajadores y empleadores y es deseable regirse bajo los principios de buena fe. La tarea de concientización puede ser protagonista en las relaciones de responsabilidades sociales.

Las inspecciones propias del Poder de Policía de la Ciudad, son relevantes en la medida que también actúan como incentivo al cumplimiento. Pero el cumplimiento se complica en un contexto y la situación económica actual de la Ciudad de Buenos Aires. A veces estas situaciones, desgraciadamente le llega al empleador hasta como un pedido y un acuerdo de

³ La Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) en su informe sobre talleres textiles denunciados en la CABA, resaltó que entre 2013 (año en que fue creada) y 2015, inició 1.107 investigaciones. Analiza denuncias la Policía Federal, AGC, SUACI, DGPDT, Policía Metropolitana, AFIP; así como de particulares, de organizaciones no gubernamentales, denuncias anónimas, consulados. Como resultado fueron inspeccionados unos 518 inmuebles donde se sospechaba que existían talleres textiles irregulares. El 61% de los procedimientos terminó con clausuras. Sólo el 2,9% cumplía con parte de la normativa laboral y estaba habilitado para funcionar. El 96% actuaba en la clandestinidad. (Ministerio Público Fiscal, PROTEX, 2016).

los trabajadores que por un porcentaje de lo que son los aportes patronales, muchas veces lo acuerdan en "negro" poniéndolo en el bolsillo del trabajador en vez de a la carga social. Esto genera la prioridad penosa de cuidar el empleo y no los derechos, como parte del salario. La defensa del trabajo en cualquier lugar del país, es decir, si un trabajador pierde su relación laboral, es difícil que entre nuevamente en el sistema laboral. Ni tampoco a un trabajo registrado. (Dip. Heredia, C., Legislatura, Entrevista, 2019)

La sociedad hoy está dispuesta a soportar un menor ingreso en un acuerdo paritario que la pérdida del trabajo. Salir del circuito productivo, implica salir del consumo de alimento, salud, educación, la imposibilidad de sostener una familia. Entre las tarifas y suba de precios, hoy la gente trata de cuidar su puesto de trabajo por la capacidad de registro o ingreso mayor. Un 9% de aporte patronal del salario que evaden, lo acuerdan con el trabajador para no aportarlo y dárselo a los trabajadores. *"No digo que está bien. Es terrible que no tengan acceso a una jubilación o sistema de salud. Pero que es un error por la dificultad del contexto. Está por delante la defensa del puesto de trabajo en una situación así de difícil."* (Dip. Heredia, C., Legislatura, Entrevista, 2019)

La acción del Estado sobre el control normativo, quizá no solucione las cuestiones de raíz -como sí lo sería implementar una política de generación de empleos, proliferación de industrias, activando el círculo económico- pero es fundamental para las relaciones laborales y procuraría incentivar el cumplimiento.

Entonces, se puede concluir que el trabajo registrado es necesario y beneficioso para el trabajador, es obligación y conveniente para el empleador, y es deber del Estado mantenerlo, generarlo y garantizarlo.

En Argentina, desde mayo del año 2003 el Estado cumplió un rol de garante al sancionar alrededor de cuarenta **leyes laborales**. El fortalecimiento normativo, con esquemas de moratoria, y herramientas en materia de tecnología y selección de personal idóneo, ha tenido excelentes resultados a nivel nacional, durante ese período. La tasa de informalidad desde el período 2003 a 2014 se redujo de un 50% a un 33%. Las tareas propias de inspección del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación se desarrollaron bajo la Ley N° 26.940 que promueve el registro de contratos de trabajo en empresas de hasta ochenta trabajadores, previendo la eximición y posteriormente, la reducción en el pago de contribuciones y con incentivos varios a las empresas que emplean hasta cinco trabajadores. Se pusieron a disposición servicios de capacitación para empleadores en materia de registración. (Recalde, H., 2014)

Esta Ley creó también el REPSAL, que incluye a quienes por falta de registro o registro deficiente de la relación laboral, hayan sido sancionados. Genera al empleador sancionado y reincidente, la pérdida de derechos o subsidios administrados o financiados por el Estado nacional. El sistema está planificado también, para que no se le permita a los infractores, el acceso a líneas de crédito ni la posibilidad de contratar con el Estado o de participar en obras o concesiones de servicios públicos.

La Ley redujo el costo laboral para las “micro” y pequeña empresa a fin de promover el registro de trabajadores, y estas diferencias contemplan las inequidades económicas para afrontar las cargas sociales.

Pero la importancia de esta medida no fue la simple reducción de cargas sociales sino la diferenciación de los tipos de empresas y esa inequidad de ingresos económicos. Entonces, se pasan a explicar dos temas: por un lado, sostener que no está comprobado que la reducción de las cargas sociales, impliquen el resultado de mayor registro de empleados y por otro lado, que la inequidad económica afecta a las empresas de diferente forma y entendiendo esto, es que la legislación nacional aplicada a partir del año 2003, se encargó de clasificarlas.

El nuevo sistema de contribuciones patronales para las micro empresas significó más que una rebaja en las cargas sociales. La rebaja de cargas sociales no es un sistema de “blanqueo” (registración) por sí mismo. Los antecedentes estadísticos demuestran que en Argentina, incluso desde los años '90, se produce un efecto denominado efecto tijera: bajaron las cargas y automáticamente, aumentó el empleo no registrado. (Dr. Tomada, C., ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Entrevista, 2019)

No es el "costo laboral" la principal causa de la informalidad, siendo que para el año 2014, sólo el 40% del trabajo no registrado, se presentaba tanto en medianas a grandes empresas. No está comprobado que la reducción de las cargas sociales para los empleadores, sobre todo los de grandes empresas, incrementen el trabajo registrado. (Recalde, H., 2014)

Se podría suponer que el abordaje del empleo no registrado, dentro de la gama más amplia de informalidad, resultaría la rama más sencilla de fiscalizar por representar un trabajo en relación de dependencia y porque el establecimiento posee mayor visibilidad en los registros y con mayor razón, si éstos tienen trabajadores formales e informales, donde es probable que exista mayor presión para regularizarlos.

Esta reflexión no se aplica donde existan indicios de actividad laboral mientras no haya una razón social registrada, pero sí a la gran cantidad de establecimientos registrados con empleo no registrado.

Diferente es el caso de los trabajadores informales independientes que son personas ocupadas que trabajan para su propia actividad económica o unidad productiva. A contraposición de lo que ocurre con los asalariados, entre los trabajadores independientes la formalización de la unidad productiva y la formalización del trabajo, presentan condiciones laborales directamente relacionadas con las particularidades de sus respectivos emprendimientos económicos. Quizás, con menores ingresos, fuera del sistema de seguridad social, con bajo nivel educativo y con bajas probabilidades de crecimiento o regularización. (Bertranou y Maurizio, 2011; Waisgrais y Sarabia, 2008).

Entonces, está claro que existen diferencias entre la capacidad económica de las empresas. Las pequeñas y medianas empresas, que además en un sector importante a la hora de generar empleo, poseen problemas de baja competitividad, baja productividad o economías que son prácticamente de subsistencia. Por eso la gestión del Ministerio de Trabajo en el período 2003 y 2015 estableció las diferenciaciones con los establecimientos de menos de cinco trabajadores. Por ejemplo, una empresa de un empleador y un empleado, por lo general, tienen bajos ingresos. Cuando se les permite acceder a un sistema de seguridad social con bajos aportes, esos trabajadores se jubilarán con la mínima pero tendrán todos los derechos como cualquier trabajador. Tampoco con esa medida se desfinancia el sistema. (Dr. Tomada, C., ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Entrevista, 2019)

Existen diferentes tipos de trabajo no registrado. A esto apuntaba la Ley N° 26.940 respecto a un orden de prioridades. Primero, empleo no registrado en empresas registradas. Sobre todo en empresas de medianas a grandes. Luego, empleo no registrado en empresas no registradas. Entonces es un problema de toda la empresa no registrada y requiere otro tratamiento. Esto lo detectaban los inspectores. Después, se diferencia el empleo no registrado de autónomos, independientes, de bajos ingresos como los vendedores ambulantes. Es un universo que ahora se lo engloba dentro de la economía popular o economía social, que requiere otro tratamiento. La ley de trabajo no registrado fue dirigida básicamente al primer sector que no pueden interponer excusas para no registrar a sus empleados. Todavía en ese sector hay mucho empleo no registrado. (Tomada, C., ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Entrevista, 2019)

Por otro lado, los empleadores que fueren objeto de medidas coercitivas, es decir, que se encuentren sujetos a pagar multas luego de una decisión derivada de la inspección laboral, pueden inicialmente cumplir, regular su situación y registrar a sus empleados, pero, posteriormente, retroceder al incumplimiento. En un escenario peor, los empleadores pueden persistir en el incumplimiento a pesar de las repetidas medidas coercitivas impuestas. (OIT, 2017)

Y en referencia a esta problemática, las recomendaciones de la OIT se basan en actuar no sólo de manera punitiva, sino actuando de manera integral logrando que cada intervención inspectiva de trabajo, genere una oportunidad más para incentivar al cumplimiento.

Las acciones podrían ser de combinar control, con capacitación, información útil, políticas de incentivos, cadenas de concientización, entre otras. El contexto de proliferación de empleo y activación económica, resultarían plenamente favorables.

La Ley de Autoridad Administrativa del Trabajo de la CABA, en particular, alude al espíritu educativo y no meramente punitivo o recaudatorio de las inspecciones de trabajo. Empleadores y empleados tienen la obligación de conocer sus derechos y obligaciones y la Autoridad Administrativa de Trabajo tiene el deber de procurar la colaboración de las partes a fin de asegurar el cumplimiento de las normas laborales y las condiciones y medio ambiente de trabajo. (Ley N° 265, CABA, 1999)

Está expresado en la ley que son objetivos de las autoridades de aplicación del trabajo, la creación de empleo, proteger el trabajo, asegurar los derechos de la Constitución Nacional y de los convenios ratificados de la OIT. Fortalecer las actividades de trabajo con base en la capacitación y promoción profesional y ejercer acciones tendientes a prevenir el desempleo y proteger a los desocupados. (Artículo 2°, Ley N° 120, 1998)

Ahora bien, habría que cuestionar si estos objetivos se cumplen en la ciudad, si existe algún tipo de herramientas. Y para ello, se analiza la normativa laboral, referente al proceso de inspección de trabajo, para definir solo un aspecto de este análisis crítico.

Proceso administrativo de calidad para la tarea inspectiva

Toda organización puede desarrollar sus tareas siguiendo los principios de calidad. Lo que varía es la metodología y las razones. Por ejemplo, una organización pública tiene como finalidad el bienestar común de la población.

La Administración Pública en general, gestiona de acuerdo a una visión funcional lo cual, permite una clara definición de su estructura, delimitar las tareas, determinar cadenas de mando, pero es una visión que no contribuye a mejorar resultados de procesos, que pudieran concretar la finalidad de bien público. Se focaliza en las funciones y no en el destinatario del proceso. El Estado rara vez evalúa sus procesos y si lo hace, utiliza indicadores numéricos para analizar problemas sociales. Esto es básicamente un error.

Una actividad se puede denominar “proceso” cuando cumple con seis aspectos claves: Misión o propósito claro; contiene Entradas y Salidas; identifica Cliente, Proveedores y Producto final; ejerce una separación entre Operaciones y Tareas; puede establecerse mediante la aplicación de una Metodología de Gestión de procesos; asigna Responsabilidad del proceso a una persona. (Fuertes, A. I., 2012)

En este caso, se analiza el proceso de inspección de trabajo de la SSTIC y su DGPDT según la Ley de Competencias de la Autoridad Administrativa del Trabajo de la CABA (Ley N° 265, 1999).

La Misión de la DGPDT es ejercer el poder de policía conferido por el artículo 44° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y como Autoridad Administrativa del Trabajo, es la encargada de promover y llevar las actuaciones que correspondan por verificación de incumplimiento de las normas legales y convencionales del trabajo y la Seguridad Social. Es decir, verificar el cumplimiento de normativas laborales como de los convenios colectivos de trabajo. El espíritu de la ley, según se expresa, apunta a una función de prevención y educación en miras a obtener el cumplimiento de las normativas. (Artículos 1° y 8°, Ley N° 265, 1999)

Según se redacta, la ley tiene función preventiva y las multas que se imponen al empleador que está en infracción, no tienen un fin recaudatorio sino de incentivo a su cumplimiento. Pero la ley no define cuál sería la medida preventiva o de educación ni de incentivo de las buenas prácticas laborales. No establece un mecanismo para ello. En la práctica entonces, se podría decir que la ley surte efecto meramente punitivo.

Las **Entradas** del proceso de inspección podrían interpretarse como el origen en denuncias recibidas, actuaciones de oficio ordenadas por los funcionarios a cargo de la DGPDT, operativos derivados de otras dependencias, o pedido judicial. Las inspecciones de oficio pueden surgir a pedido de otra organización. Se puede decidir por un operativo por zona, por ejemplo, en la calle Avellaneda donde hay presunción de existencia de talleres clandestinos. O surgir por sugerencia de un inspector, que por ejemplo, identifique a alguien en la cadena de producción de un establecimiento. (Entrevista a Rapicaboli, L., subgerente DGPDT)

La **Salida** sería el pago voluntario, el pago de multa y la adecuación del empleador en ambos casos o bien, la derivación a juicio.

En el proceso de inspección se puede identificar **Cliente, Proveedor y Producto** final. En el caso analizado no se trata de “clientes” sino de ciudadanos, de empleadores y trabajadores en una relación laboral. La Autoridad Administrativa en su función de poder de policía es proveedora y el producto final, sería una inspección que termina en una sanción por infracción o a raíz de un descargo favorable al empleador, la liberación de la multa.

El producto es un conjunto de inspecciones que puede aportar como efecto la adecuación de la normativa de parte del empleador y por lo tanto, el reconocimiento del derecho del ciudadano. El problema es que no se mide esta adecuación o reconocimiento de derecho.

El proceso de inspección de trabajo separa **Operaciones y Tareas**: una operación estaría representado por la recepción de una denuncia que se deriva en una inspección y un ejemplo de tarea aislada se ejemplificaría como la de confección del acta de inspección. Existen varias operaciones y tareas, lo que se podría cuestionar es que no se articulen estratégicamente.

El proceso de inspección de trabajo se puede resumir en los siguientes pasos: acta de inspección, sumario administrativo, notificación al empleador (cinco días para descargos), resolución administrativa (sesenta días), notificación, apertura a prueba (quince días), resolución y Dictamen Jurídico, más un tiempo de apelación de cinco días.

Las inspecciones de la DGPDT sobre control y sanción por incumplimiento de las normas relativas a higiene y seguridad (Decreto 351/79 reglamentario de la Ley 19.587) y normativa laboral (seguridad social y convenios colectivos de trabajo) se dividen en: establecimientos, obras y trabajo a domicilio.

La primera tarea de una inspección de un establecimiento, podría interpretarse como la de **intimar al empleador** a presentarse para una audiencia. El pedido de inspección se hace por escrito, luego se fija fecha y hora. Siempre el empleador está avisado del momento en que va a recibir la inspección. El empleador del establecimiento registrado, se acerca a la SSTIC con la documentación correspondiente. (Solamente en caso de más de 400 trabajadores, el inspector puede asistir al establecimiento y a pedido de las partes. También en caso de inspección a domicilio que corre por una regulación particular. Estos casos surgen de las entrevistas, no de la ley)

El **acta de inspección** es confidencial. Se constatan los datos que se solicita al empleador. Lo primero que se solicita es la declaración jurada determinativa de aportes y contribuciones con destino a la seguridad social (formulario 931 de la AFIP). La planilla habitual contiene relevamiento de datos de personal: fechas de ingreso, si cobra el sueldo correspondiente constatando el Salario Mínimo Vital y Móvil por convenio, si posee familiares a cargo, etc.

Toda infracción tiene leyes de fondo y leyes de forma. La Ley N° 265 (1999) es la ley de Forma que se adecúa la ley de Fondo que es la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (1976). El artículo 52° de la LCT contiene la obligación del empleador de llevar un libro especial, registrado y rubricado en el que se consigna: individualización íntegra y actualizada del empleador; nombre del trabajador; fecha de ingreso y egreso; estado civil; remuneraciones asignadas y percibidas; individualización de personas que generen derecho a la percepción de asignaciones familiares; demás datos que permitan una exacta evaluación de las obligaciones a su cargo. Por otro lado, se prohíbe alterar los registros correspondientes a cada persona empleada.

Un trabajador **no registrado** corresponde a una falta muy grave. Si por ejemplo, no tiene a algún trabajador inscripto se realiza una infracción. Se considera infracción muy grave la falta de inscripción del trabajador en los libros de registro de los trabajadores, salvo que se haya denunciado su alta a los organismos de seguridad social, incluidas las obras sociales, en la oportunidad que corresponda, en cuyo caso se considerará incluida en las infracciones previstas como faltas graves identificada como el caso de la omisión, en los libros de registro de los trabajadores, de alguno de los datos esenciales del contrato o relación de trabajo o bien.

El inspector de trabajo elabora **infracciones en caso de corresponder**.

La parte afectada tiene **5 días para efectuar descargos y ofrecer pruebas**. Podrá producir prueba testimonial, informativa, documental y pericial. O puede optar por el **sistema de pago voluntario**.

El pago voluntario se realiza en cuotas y se reduce de la deuda, un 30% y la adecuación de la conducta. Es decir, una vez que se recibe el pago, se fija una audiencia para que compruebe que se adecuó a la normativa de regular la situación del trabajador.

Si el empleador en esos 5 días, descarga que no considera que ese trabajador tenga que estar registrado por una situación particular, como por ejemplo, si es un familiar, o alega que ese trabajador estaba registrado y se requirió mal la información, por lo tanto presenta el Alta en AFIP con fecha correspondiente, no corre la multa. Si el empleador lo registra en ese término, puede disminuir la multa pero al haber estado trabajando de manera informal, le corre igual la infracción. (Entrevista a Rapicaboli, L., subgerente de la DGPDT)

Entonces, se espera el pago y el descargo. Concluido el plazo de 5 días, se deriva el expediente al sector de Asuntos Jurídicos donde se analiza el caso. En base al acta de infracción o de las actuaciones administrativas o judiciales, se ordenará la **instrucción del sumario administrativo**. La formación del sumario e infracción constatada, se **notificará al infractor** personalmente, por cédula, o telegrama colacionado. La autoridad del Trabajo dictará resolución y notificará al infractor dentro de los sesenta días de levantada el acta, absolviendo o imponiendo la sanción correspondiente. El sector de jurídicos es en vía administrativa que resuelve absolver o condenar. Se notifica al empleador con una nueva apertura a prueba (quince días). Concluido el término probatorio por el sólo transcurso del plazo sin necesidad de notificación, se dictará la correspondiente Resolución previo dictamen del Departamento Jurídico.

La Resolución y Dictamen Jurídico, cuenta con un tiempo de apelación de cinco días de notificado, por ante la Justicia del Trabajo. Las clausuras y multas que imponga el funcionario a cargo de la Autoridad Administrativa del Trabajo podrán apelarse, dentro del plazo perentorio e improrrogable de cinco (5) días de notificadas, por ante la Justicia de Trabajo. El recurso deberá deducirse y fundarse ante la Autoridad Administrativa que impuso o notificó la sanción.

Luego, la multa se registra en el Registro de infractores de la Ciudad para poder constatar los casos de reincidencia.

Algunas particularidades que tiene en cuenta la Autoridad Administrativa del Trabajo, al graduar la sanción son: el incumplimiento de advertencias o requerimiento de la

inspección; la importancia económica del infractor; el carácter de reincidente. Se considerará reincidencia la comisión de una infracción del mismo tipo dentro del plazo de dos años de haber quedado firme una resolución sancionatoria que imponga multa. Luego, el número de trabajadores afectados; el número de trabajadores de la empresa; el perjuicio causado. (Ley N° 265, CABA, 1999)

Si la resolución impusiera multa y ésta no se pagare, la Autoridad Administrativa del Trabajo procederá a su ejecución por la vía de apremio por ante los tribunales de Trabajo. El importe de las multas debe ser depositado en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, a la orden de la autoridad del trabajo e ingresar a una cuenta especial de la misma cuyos fondos serían destinados a mejorar los servicios de administración del trabajo y a contribuir al cumplimiento de los fines previstos por la Ley N° 120 (1998).

Las acciones emergentes de las infracciones tienen un período de prescripción de dos años, plazo que se interrumpe por la constatación de la infracción, a través del acta pertinente, por el auto de apertura del sumario y por la comisión de nuevas infracciones.

El artículo 20° de la Ley N° 265 (1999) estipula una multa automática en caso de obstrucción. También, el inspector puede solicitar a la fuerza pública, previa citación al afectado, para que asista a una audiencia.

Puede definirse la aplicación de una **Metodología de Gestión de procesos** que, en este caso, correspondería a la mirada funcionalista. Según surge de las entrevistas (M.I. inspector de trabajo), la normativa es el principal documento en que basan sus tareas los inspectores sin contar con manuales de procedimientos o protocolos propios que se encuentren sistematizados. El área administrativa realiza un muestreo de establecimientos y envía de forma lineal a un inspector. No se ejercen acciones de previsión de hechos, anticipativas, manteniendo iniciativas o impulsando resultados, sino más bien tienen una metodología de seguimiento de pasos similar un modelo funcionalista estructural que tampoco tiene en cuenta las diferentes eventualidades de casos (como sucedería en una teoría de contingencias, por ejemplo).

Por último, el **responsable del proceso** es el inspector de trabajo que reviste carácter de funcionario público. Los inspectores de trabajo de ciudad no deben tener interés directo ni indirecto en las entidades vinculadas a la actividad sometida a vigilancia. También tienen una obligación de reserva de la información a la que acceden. Y además su responsabilidad tiene el alcance de quedar sujetos a un régimen de declaración jurada anual de bienes que será de consulta pública y libre. Los inspectores de trabajo labran actas con carácter de documento público. (Artículo 6°, Ley N° 265, CABA, 1999)

Se puede establecer así, debido al cumplimiento de seis pasos teóricos básicos, que la Ley de Competencias de la Autoridad Administrativa del Trabajo de la CABA (Ley N° 265, 1999) reviste carácter de **proceso**. Que se puede clasificar de tipo lineal, bajo una teoría funcionalista.

El proceso para un establecimiento se puede graficar de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia

Dentro de los objetivos de la DGPDT se encuentra la fiscalización de toda la cadena de producción de la industria textil en el ámbito de la ciudad. El principal objetivo en el área de Trabajo a domicilio es la regularización de los trabajadores de la industria textil, tanto en el marco de la Ley de Contrato de Trabajo como de la Ley N° 12.713 del Trabajo a Domicilio (2007). Como explica la Subgerente de Normativa Laboral y Trabajo Infantil, de la DGPDT, Liliana N. Rapicaboli, la ley de trabajo a domicilio surge principalmente, a raíz de un incendio en un taller clandestino en la calle Luis Viale del barrio de Caballito (donde fallecen cuatro niños, una mujer embarazada y una adolescente, donde trabajaban 64 personas en condiciones de hacinamiento) y las investigaciones de distintos organismos. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y organizaciones civiles, como la fundación “La Alameda” investiga y denuncia casos de presunción de trabajo forzoso con fines de explotación laboral.

La Alameda, en el año 2011 presentó un informe al Ministerio de Seguridad de la Nación, que incluyó a 23 empresas por utilización de trabajo forzoso y trabajo infantil en la zona del Gran Buenos Aires y la CABA. Con migrantes reclutadas por lo general, de

países limítrofes que viajaban engañadas por recomendaciones familiares o de un contacto que se aprovechó de su situación de desconocimiento y bajos recursos. Denuncian las prácticas de aplicación de la función de poder de policía del trabajo en la CABA y se expone la falta de inspecciones realizadas desde mediados del año 2000. (La Alameda, 2011).

El trabajo forzoso es la prestación de trabajo o servicio bajo amenaza de sanción y su realización involuntaria. (Representa una figura a parte la trata de personas que es la desvinculación forzada de su entorno cotidiano y se caracteriza por el proceso de reclutamiento, traslado y acogida.) (Holck, 2012)

En el año 2006, se comenzó a tratar en la Legislatura Porteña el traspaso del poder de policía del trabajo a domicilio de la Nación al gobierno de la Ciudad. Esto se concreta en el año 2007. El Trabajo a Domicilio es aquel que se realiza en la vivienda del obrero, o en el local elegido, o en la vivienda o local de un tallerista, para un patrono intermediario o tallerista (Ley N° 12.713, 2007). La ley define el rol de patrono, tallerista, intermediario, obrero a domicilio, y establece la diferencia entre los mismos, a modo de legalizar de manera limitada este tipo de actividad.⁴

Se reglamentó un Registro de Dadores de Trabajo a Domicilio y Rúbrica de la Documentación Laboral a cargo de la Supervisión de Rúbrica de Trabajo a Domicilio dependiente de la Coordinación de Rúbrica de Documentación Laboral de la DGPDT.

A partir de abril del año 2008, toda persona, física o jurídica, que tuviera su domicilio en la CABA, sea dador, intermediario o "tallerista", y que utilice el sistema denominado "Trabajo a Domicilio por Cuenta Ajena" previsto en el art. 17° de la Ley N° 12.713 (2007), y no estuviesen ya inscriptos en el Registro que llevaba el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, debieron inscribirse en el Registro de la CABA. La falta de inscripción en este registro, es lo que brinda a los talleres la característica de "clandestinidad". Esto origina la denominación: "talleres clandestinos".

De acuerdo a distintos protocolos para inspectores, el trabajo forzoso depende de detectar indicios como el salario exiguo o nulo, la extensión de la jornada laboral, el endeudamiento inducido, la retención o impago de salario, engaño o falsas promesas sobre

⁴ La ley se aplica para todo trabajo a domicilio realizado por cuenta ajena (en la vivienda del obrero o en un local elegido por él, para un patrono, intermediario o tallerista, aun cuando en la realización del trabajo participen los miembros de la familia del obrero, un aprendiz o un ayudante extraño a la misma) en la vivienda o local de un tallerista (quien hace elaborar, por obreros a su cargo, mercaderías recibidas de un patrono o intermediario, o mercaderías adquiridas por él para las tareas accesorias a las principales que hace realizar por cuenta ajena) así como en establecimientos de beneficencia, de educación o de corrección.

el trabajo y condiciones de trabajo, retención de documentos de identidad o efectos personales de valor, en confinamiento físico o restricción de salidas del lugar de trabajo, la ausencia de comunicación con el entorno inducida o impuesta, la falta de higiene y posibilidades de alimentación adecuada, la coacción psicológica, amenaza y violencia física (OIT, Ginebra, 2010).

En el caso de trabajo forzoso que surge de las inspecciones de trabajo a domicilio, se labran dos planillas: una habitual y otra que constata preguntas a los trabajadores como por ejemplo: cómo llega a la Argentina, dado que en la mayoría de los casos son migrantes; el DNI si es que lo tuviere; si se desplaza libremente del establecimiento, si se encuentra voluntariamente allí; si vive en el taller; si efectivamente sale o no; y en qué condiciones sale a la calle. En este caso el inspector actúa como "colaborador de la justicia". Los inspectores dedicados al trabajo en domicilios, en particular, reciben capacitaciones de representantes del Ministerio de Trabajo de Nación. En el 2014 se implementó un trabajo inter-organizacional, por este tipo de trabajo forzoso con fines laborales, con el Ministerio de Trabajo y la Agencia Gubernamental de Control. Se han obtenido grandes resultados de cierre de talleres clandestinos, por ejemplo. (Entrevista a Subgerente de Normativa Laboral y Trabajo Infantil, DGPDT, Rapicaboli, L.)

Según surge del sitio de la SSTIC, cuando la denuncia o la inspección da cuenta de la presencia de trabajadores que no han podido presentar la documentación habilitante para el trabajo, niños o trabajadores reducidos a la esclavitud, se da intervención y/o se realizan inspecciones en conjunto con la Dirección Nacional de Migraciones, Juzgados, el Consejo de los Derechos del Niño, Niña y el Adolescente, la Dirección General de Asistencia a la Víctima, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros.

Ante la presencia de inmigrantes ilegales y condiciones de trabajo forzoso con fines de explotación laboral, se informa a la Dirección Nacional de Migraciones y se pide la denuncia ante la Procuración de la Ciudad. Para uno de los inspectores de trabajo de ciudad (A.L.), es común acudir a una inspección derivada de una denuncia por presunción de trabajo que termina siendo talleres textiles no registrados. Es difícil ingresar a algunos lugares. Para relevamiento de datos hay barreras en cuanto a lo comunicacional. Los trabajadores tienen temor a brindar datos. También de acuerdo a lugares de poco acceso o marginales, existen situaciones de riesgo. Se intenta en todo caso, hacer entrevistas con los encargados de los lugares. El inspector de ciudad explicaba que: *"No está asentado ni es público que existe el taller. Puede haber denuncias derivadas de ruidos molestos por máquinas que funcionan en horarios nocturnos. Las ONGs son impulsores de las leyes*

sobre erradicación de trabajo forzoso con fines de trabajo o trata de personas, como la ley de trabajo a domicilio para determinar que se está ante un establecimiento donde exista relación laboral." (Entrevista a Inspector A.L.)

La figura del **trabajo infantil** está prohibido y se reconoce como derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación. Tampoco si es nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual. (Convención sobre derechos del Niño, 1989, art. 32° y 36°). Y los Estados deben establecer una edad mínima para trabajar que en Argentina está prohibido hasta los 16 años, es limitado entre los 16 y 18 años (es decir, sólo con autorización) y permitido a partir de los 18 años de edad. En cuanto a la práctica, según una entrevista con un inspector de trabajo de ciudad (A.L.) en caso de encontrarse presunción de trabajo infantil, se comunica a la fiscalía.

Respecto a la sanción de la Ley de trabajo a domicilio y las inspecciones en conjunto con organismos nacionales que se realizaron a partir del año 2014, se obtuvieron resultados positivos para el intento de sanción y erradicación parcial de la problemática del trabajo forzoso con fines de explotación laboral surgido de la proliferación de talleres clandestinos. Pero se podría decir que el trabajo en conjunto entre organizaciones civiles, nacionales y locales, fue lo que permitió lograr un resultado. Ahora el cierre de los talleres no favoreció de inmediato la inclusión o registro posterior de los trabajadores. Y otra vez en conjunto se contuvo a parte de esa población. El Centro Demostrativo de Indumentaria (CDI), llamado Polo Textil, funcionaba bajo la órbita del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) con la cooperación de La Alameda y colaboración de la Unión de Trabajadores Costureros. El INTI asesoraba sobre los aspectos productivos y de gestión, a algunos talleres textiles seleccionados con anteriores víctimas de trabajo forzoso que trabajan en forma legal. La cesión del espacio físico la realizó el Ministerio de Producción de la Ciudad de Buenos Aires. Los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo de la Nación, financiaron en un principio, máquinas e insumos, también programas (como el Programa Guardapolvos del Ministerio de Desarrollo Social que realizó el corte de más de 30.000 prendas o el Programa Compromiso Social Compartido del INTI, que permitió el desarrollo de una línea integral de ropa de trabajo y la participación en licitaciones y compras de distintos organismos nacionales). Posteriormente, se utilizarían máquinas incautadas por la justicia de talleres clandestinos clausurados. (Fundación La Alameda, 2013)

A modo de conclusión preliminar, la Ley que establece el proceso de inspección de trabajo en la CABA (Ley N° 265, 1999), mantiene un fin punitivo, principalmente, sin estipular los mecanismos para la prevención o modificación de la conducta de los infractores, a la que refiere. No establece medición de resultados. El producto es una cantidad relativa de inspecciones, pero no se miden los resultados o consecuencias de las mismas. Cuenta con varias operaciones, tareas que no se relacionan de manera estratégica, por lo tanto, describe un proceso y no un procedimiento. La metodología debería anticiparse a los hechos, prever escenarios, es decir, superar la mirada funcionalista para adecuarse a una Planificación Estratégica Participativa.

Para que este proceso se adapte a la **gestión orientada a resultados**, se debería centrar en los procesos más que en las funciones. Desarrollo de procedimientos para cada etapa del proceso y retroalimentación en el sistema.

Se debería gerenciar, en vez de de "arriba hacia abajo" en forma jerárquica, "a través" de las distintas áreas participantes, por ejemplo, o de la manera más horizontal posible. Los inspectores cuentan con gran libertad en el desarrollo de sus funciones como de entrar sin previa notificación a un establecimiento, pedir el acompañamiento de la fuerza pública en caso de requerirlo. Ahora bien, la gestión por procesos orientada a resultados implica incentivar la participación y el involucramiento de los equipos de trabajo. Al analizar un proceso como el de inspección de trabajo, estos actores identifican las tareas que realizan, las razones y le agregarían valor cuando reconocen la importancia de su tarea.

Los sistemas de calidad de gestión requieren del análisis, medición y mejora continua. No se analiza quién lo hizo sino por qué sucedió. Se podrían implementar acciones correctivas y también luego, acciones preventivas. También se recomienda implementar la mejora continua, es decir detectar fallas y corregirlas y buscar las oportunidades de mejora. Esto permite además la motivación del personal porque serían tenidos en cuenta los aportes de los mandos medios y bajos para detectar todo tipo de desvío en el proceso. (Fuentes, A., 2000)

La **Planificación Estratégica y Participativa** consiste en un desarrollo de plan de acciones, de planes operativos que tiene como referente la visión de una organización. Plantea la gestión de lo cotidiano para que esta contribuya a alcanzar objetivos estratégicos.

También implica un proceso dinámico que requiere trabajo sistemático para obtener información, elaborar alternativas y establecer prioridades de acción. Moviliza a todos los

miembros de una organización en torno a valores comunes, visión compartida y misión comprometida.

No finalizaría, aplicada al caso, con una visión de éxito de bajar el índice de empleo no registrado durante un trimestre determinado, por ejemplo, sino que está puesto en una utopía permanente en proceso de redefinición. Definir las estrategias y emprender los procedimientos, no sólo en el discurso institucional.

Un ejemplo testigo de planificación estratégica llevada a cabo a nivel nación, es la llamada Panificación Nacional de Regulación del Trabajo (PNRT). En el año 2003 hasta el año 2015 se implementó el Manual de Procedimientos Fiscalización del Trabajo No Registrado con el objeto de describir y sistematizar las actividades que realiza el PNRT tanto en las áreas centrales como en las Delegaciones Regionales, de acuerdo con las Descripciones de Procesos y con el Manual del Sistema Integrado de Gestión de la Calidad publicado en la intranet del organismo del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El PNRT exponía como objetivo general *“Promover la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados; a la vez, incrementar la proporción de trabajadores registrados, impulsando la incorporación de aquellos excluidos del Sistema de Seguridad Social.”* Y algunos de los objetivos estratégicos constaban en: **incorporar trabajadores al Sistema de la Seguridad Social**. Lograr un mayor cumplimiento de las normas, articular y profundizar acciones de inspección ejecutadas por equipos calificados, en el marco de las facultades conferidas en los artículos 36 y 37 de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley N° 25.877). **Concientización Social**: implementar una campaña institucional, de carácter masivo y a nivel federal, orientada a difundir las normas laborales y de la Seguridad Social. Informar a la sociedad sobre la necesidad de mejorar la calidad del empleo, estimular acciones dirigidas a la regularización laboral de los trabajadores y trabajadoras.

La finalidad se describía como de mejorar la calidad del trabajo realizado y recordar los lineamientos del PNRT, a empleadores y dependientes de éstos, y comunicar los beneficios que se obtienen con el debido registro de los trabajadores dentro del régimen de Seguridad Social.

Según cuenta uno de los principales responsables del PNRT, actual diputado de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y ex Ministro de Trabajo, Dr. Carlos Tomada, el tema del trabajo no registrado había entrado en la plataforma electoral del año 2003 (jamás imaginando que iba a ser ministro de trabajo a partir de ese año) para el entonces candidato

a presidente Néstor Kirchner. Plan supervisado por la senadora Cristina Fernández. El tercer punto era conformar una política de trabajo no registrado. Pasar de las declaraciones a la acción. En un momento donde en realidad, lo que más importaba era generar empleo, a los noventa días de haber asumido Néstor Kirchner, en el salón blanco de la Casa de Gobierno, se lanzó el programa nacional de trabajo argentino. No se esperó primero a generar empleo, sino que lo planteado era como una condición del empleo que crearía. (Dip. Tomada, C., ex Ministro de Trabajo, entrevista, 2019)

La premisa era generar empleo decente, según estipula la OIT. Se sostuvo que es a partir del trabajo que se genera el crecimiento económico. Contrario a la llamada teoría del derrame, propia de las ideas de libre mercado, para ese momento, *“cualquier trabajo debía ser pensado bajo la teoría de **inclusión**. ¿Y cualquier inclusión? No. La inclusión a partir del trabajo, no del asistencialismo, sino del trabajo. ¿Cualquier trabajo? No. **Trabajo registrado**”*. (Dip. Tomada, C., ex Ministro de Trabajo, entrevista, 2019)

Esto significó planificar aumentar el consumo, fortalecer el mercado interno. *“Tenía un Secretario de Seguridad Social, Alfredo Conte Grand -período 2002-2007, investigador, conferencista y representante de la OIT- que era una persona reconocida mundialmente como uno de los grandes maestros de la seguridad social y que nomás de conocernos, me decía que el primer paso para tener una buena seguridad social de amplia cobertura, razonable, con buenos ingresos, es que el trabajo sea registrado”*. Si uno sostiene en la elaboración de políticas esa concepción, permite romper con la idea de naturalización del trabajo no registrado, que era propia de la época de los '90. Deconstruir ese concepto significó **campaña** (de concientización). Vía ministerio, AFIP, Anses, a fin de volver a instalar la importancia de la registración del trabajo como una obligación del empleador, que reviste de importancia. Sobre todo en un tiempo de haberse establecido casi en una consigna que más vale cualquier trabajo que no trabajo. Había perforado el sentido común. Que no habiendo trabajo, que fuera como fuera. En desacuerdo con ese concepto, se presentó algo que lo supere. (Dip. Tomada, C., ex Ministro de Trabajo, entrevista, 2019)

En segundo lugar se aplicó el Sistema de Simplificación Registral a fin de facilitar el trámite y en tercer lugar se recuperó en muchos sentidos, la inspección del trabajo. Se pasó a contar de una planta de 21 inspectores a 400 de ellos. La recuperación de la inspección significó recuperar tecnología, notebooks e invertir en autos para implementar medios de mejoras. Mediante la gran cantidad de legislación (Ley de Trabajo Doméstico, de Trabajo Rural, de Registración del Trabajo) no solamente se endurecieron las sanciones, sino

también, se apuntó a facilitar la corresponsabilidad gremial de los trabajadores, sobre todo de los trabajadores rurales. (Dip. Tomada, C., ex Ministro de Trabajo, entrevista, 2019)

El PNRT prevé situaciones, incluso plantea escenarios donde actuar en base a objetivos claros. Contiene al menos catorce instructivos interconectados en procedimientos ordenados para tareas como: recepción de denuncias, elaboración y actualización de planificaciones de objetivos a inspeccionar, completar instrumentos actuariales, medidas de identificación de responsables de explotación comercial, de relevamientos mediante aplicativo informático.

El PNRT también aplica instructivos de verificación de documentación requerida y formalidad de escritos presentados a la administración, de solicitud de pago en cuotas en coordinación con la AFIP, cuyos programas se aplicaron regularmente.

Por ejemplo, en febrero de 2015 la AFIP oficializó uno de los planes de facilidades de pago para deudas previsionales para contribuyentes, monotributistas y empresas, que consistía en pagar el 7 % del total de la deuda en la primera cuota y el saldo se financiaba en las cuotas restantes. El Gobierno habría anunciado la iniciativa junto con un conjunto de medidas destinadas a dinamizar el consumo interno y sostener los niveles de empleo. La morosidad acumulada hasta el 31 de diciembre de 2014 por deudas con la AFIP y la ANSES ascendía hasta los 60.525 millones de pesos. Esos pasivos impositivos corresponden a 1,2 millón de contribuyentes. Los beneficios y alcances del programa se publicaban en los diarios de distribución nacional. Se excluían del régimen las deudas generadas por retenciones y percepciones; anticipos a cuenta de impuestos; cuotas de planes vigentes; aportes y contribuciones destinados al Régimen Nacional de Obras Sociales, excepto las correspondientes a los monotributistas; las cuotas de las ART y la contribución mensual con destino al Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA). (Página 12, 28 de marzo 2015)

Apartado a parte, el RENATEA fue organismo creado en el año 2012 y desintegrado en el año 2016, según la entrevista con inspector de trabajo M.C. a pesar de su buen funcionamiento respecto a la registración de empleados y el combate al trabajo forzoso. Durante su existencia, se registró a 154 mil trabajadores, se otorgaron 15 mil coberturas por desempleo y se encargó de proteger a personas víctimas de trata; también abrió 260 puntos de alfabetización y brindó talleres a los trabajadores migrantes sobre sus derechos. (Política y Medios, 16 de junio de 2016)

El PNRT a su vez, contempla casos excepcionales como si se produjere la pérdida o extravío de un expediente y aplica un instructivo de reconstrucción del mismo o si falleciera un administrador inspeccionado, dado que aplica un seguimiento y continuidad.

Estipula elaborar informes de diagnóstico de la situación y recomendaciones de inspección a cargo de un responsable, en este caso, un Director de Programación Operativa. También interviene un analista técnico y una serie de jefes de distintas áreas que conforman una idea de equipo de trabajo.

Detalla varios procedimientos dentro de una planificación estratégica y la comunicación en cada paso. También se consideran las recomendaciones de delegados regionales y en este punto se incluye la característica participativa de la planificación estratégica, que radica en la importancia de escuchar a quienes directamente está involucrado en una tarea y se presume conocedora de la región para trasladar información a un organismo que abarca un mapa más amplio y no debería generalizar todas las medidas.

Aplica hasta hoy, el Monitoreo del proceso como por ejemplo, de la programación de las inspecciones, a cargo de un director de programación operativa que revisa información y consulta estadísticas. Se utilizan varias tecnologías de información en que se sistematizan y clasifican denuncias y competencias.

Según una entrevista con la Lic. Ana Isabel Fuertes del área de Planificación del PNRT del ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y que actualmente se desempeña en el Ministerio de Producción y Trabajo, a través de la inspección de trabajo del PNRT el objetivo era tratar de reducir el índice de trabajo no registrado. Cuando se decide estabilizarlo a través de un sistema de gestión de calidad, lo que se buscó era la sistematización. Los inspectores actuaban desde las delegaciones regionales, a través de las hoy llamadas agencias territoriales mediante los lineamientos que se derivaban de las oficinas centrales del Ministerio. El PNRT constaba de una planificación operativa central, se enviaba la planificación a las delegaciones, quienes luego eran parte de una retroalimentación respecto a necesidades de cada región. La central confeccionaba una resolución.

Para que todo eso funcionara de forma sistemática se instaló un sistema de calidad y mejora. Los beneficios que se obtuvieron fue lograr que todas las delegaciones regionales, realizaran las inspecciones siguiendo los mismos lineamientos. Antes existían instructivos pero no unificados en un manual de procedimientos. Entonces primero se armó un manual de procedimiento con consultas a inspectores y administrativos que estaban en las delegaciones, se definieron los procesos y se reconfirmaban las mejoras. Se armó

incremento de inspecciones de manera estacional, según se armaran ferias particulares en las provincias o se bajaba la intensidad por cuestiones climáticas como por ejemplo, la problemática que ocurrió en el Sur con las cenizas. (Lic. Fuertes, A., entrevista, 2019)

Si el Ministerio, en este caso, no tuviera competencia, remitía los expedientes y lo ponía en consideración a otros organismos, con acuse de recibo e incluso cargando el número de expediente en ese organismo para futuras consultas. No se pierde la información, es relevante en su conjunto. El proceso de fiscalización está relacionado con distintas organizaciones del Estado, cuyas tareas debieran estar coordinadas dentro de una planificación estratégica. Algunos de los organismos que se relacionan en el proceso de inspección de trabajo serían: la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) en caso de hallar casos de trabajo forzoso; el RENAPER; la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), respecto al registro de cargas de familia y de aportes jubilatorios; Administración Fiscal de Ingresos Públicos (AFIP), donde figura el alta temprana de cada trabajador, que significa una promesa de empleo y recién al primer mes de sueldo se hace efectivo; las Obras Sociales que también tienen registro del empleado; la Comisión Nacional para la erradicación del Trabajo infantil (CONAETI), entre otros. (C., M., entrevista a Inspector de trabajo de la Nación)

Se implementa la planificación de objetivos a inspeccionar, registrando el domicilio, fecha tentativa de inspección, cantidad de personal necesario (tarea en equipo) y hasta el vehículo necesario. En el PNRT se estipula que los inspectores de trabajo se presentarán al organismo a controlar, con credencial, instrumentos actuales y dispositivo electrónico con aplicación “INDI” (Inspector Digital). Se programó una aplicación digital que remitía el acta por internet a la oficina central al momento donde podía verificarse la infracción.

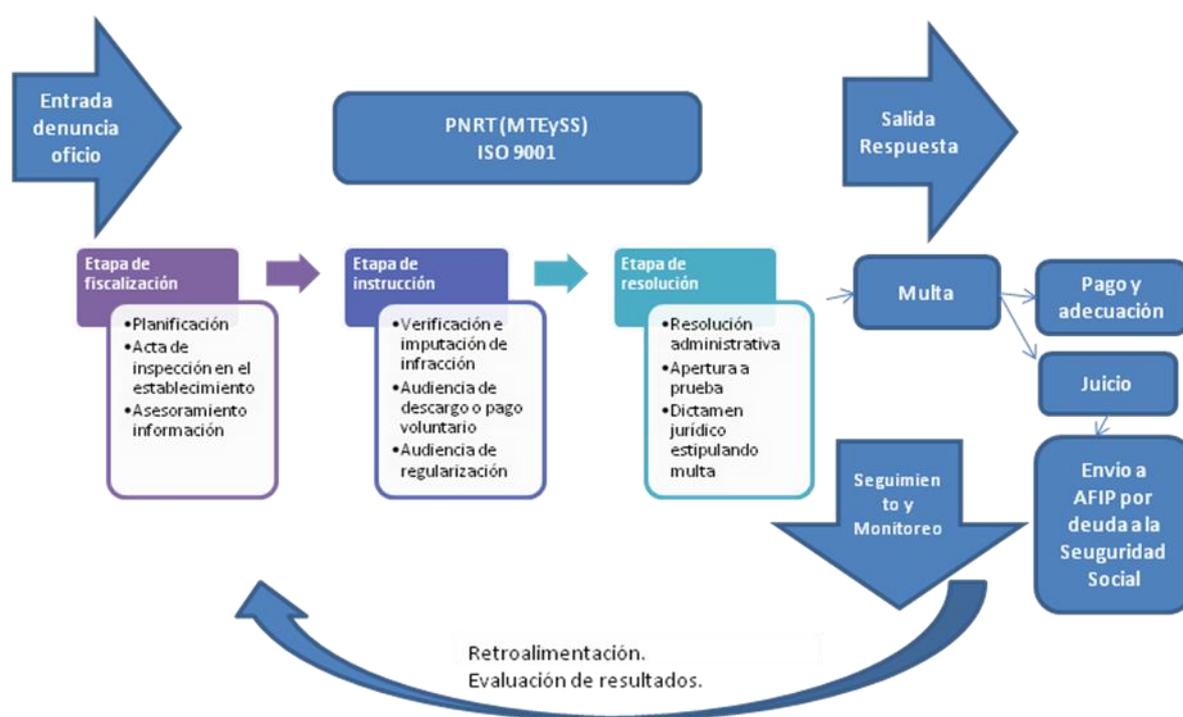
La forma que tenía el PNRT de verificar la existencia de infracción, es consultar el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) si figuran los aportes o en el Sistema Registral de AFIP, si existiera el alta anterior a la fecha de inscripción o baja informada posterior a dicha fecha. Se considera irregular cuando no figuran datos en el Sistema Registral, cuando el alta fuera posterior a la fecha de inspección, mismo si no coincide la fecha de inicio.

Luego de la audiencia y descargo, se realiza una segunda verificación de infracción con objeto de determinar si se efectuó la regularización por parte del empleador en SIPA o en AFIP y se diferencia el expediente con la inscripción “Regularizado por acción inspectiva”. El conjunto de este producto, dará cuenta de los resultados de trabajo registrado.

Un punto importante de dicha planificación, es que contenga un procedimiento especial de realización de seguimiento y control del proceso de fiscalización, con cronograma de diagnóstico, de analizar información disponible, se identifican desvíos y se proponen soluciones viables.

Cuenta con herramientas para calcular los siguientes indicadores: cantidad de fiscalizaciones, trabajadores relevados, trabajadores no registrados detectados (en valores absolutos y porcentuales), trabajadores con Altas regularizadas por acción inspectiva (absolutos y porcentuales) realizadas según rama de actividad y/o localidad en un período determinado.

El PNRT se podría graficar de manera simplificada, de la siguiente manera:



Fuente: elaboración propia

Entonces, luego de resumir el sistema nacional del PNRT y el proceso de inspección de trabajo implementado por la DGPDT, se realizarán algunas breves comparaciones.

En principio, se podría observar que el PNRT consta de cierta planificación, se agrega un seguimiento, monitoreo, evaluación de algunos procesos, retroalimentación en el sistema. También, el inspector aborda una función de asesoramiento o capacitación al empleador y del trabajador en búsqueda de la regularización. A su vez, algunos procesos estaban certificados bajo las normas de calidad ISO 9001. No se mantuvo en el año 2016, la certificación de calidad de los procesos, según explica en la entrevista, la Lic. Ana Fuertes.

El proceso según la Ley de Competencias de la Autoridad Administrativa de Trabajo de la CABA, prescinde de herramientas para planificar un muestreo de establecimientos a inspeccionar, o para calcular otros indicadores que no sea la cantidad de inspecciones. Excluye un procedimiento especial para cada tarea y operación. Es un único proceso según la Ley N° 265 como afirman los propios inspectores de trabajo y la autoridad entrevistada de la DGPDT.

El proceso de la CABA descarta una diferenciación de consideraciones para cada tipo de razón social, ya sea monotributistas, por ejemplo, o con las cooperativas de trabajo, que tienen diferentes grados de responsabilidad que una sociedad anónima. Suponiendo que las contemplan, debidamente, adecuándose a la normativa nacional. Expresa que la Autoridad Administrativa tomará en consideración la cantidad de empleados y la capacidad económica, aunque no se establece con qué criterio.

La ley omite una retroalimentación del proceso de inspección laboral, si retoman la visita a los establecimientos con infracciones, en qué casos, o si se realiza seguimiento y monitoreo de los expedientes o algún análisis sobre el cumplimiento efectivo posterior del empleador.

La Ley N° 265 (1999) expresamente dice que cuando los inspectores de trabajo, constaten la utilización de **trabajo infantil**, deberán comunicar de inmediato dicha circunstancia a la Secretaría de Promoción Social, a efectos de tomar intervención para la protección de los menores involucrados. No se estipula en dicha ley otros casos que se remitan. Sí figura en el sitio de la SSTIC y surge de las entrevistas, que se diferencian distintas situaciones en la práctica, el caso de trabajo a domicilio como un proceso propio y cuestiones en caso de hallar **trabajo forzoso**.

El PNRT, en cambio, está preparado para derivar todos los casos que no sean de su incumbencia, sin perder la información importante, al menos figura en el manual de procedimiento. Estipula, incluso que en caso de persona en actitud de trabajo, sea menor de 16 o desde 16 a 18 años, se labra acta para cada niña o niño, constatando la infracción por trabajo infantil prohibido, independientemente de que posea vínculo familiar con el titular de la razón social. También puede constatar el vínculo familiar.

Por otro lado, un trabajo bien documentado respalda la tarea, valida las responsabilidades y protege las acciones del agente. La documentación del proceso de inspección seguramente demanda tiempo y dedicación. El contenido del acta de inspección se resume en el nombre de la razón social o del empleador, lugar del establecimiento, día y hora que se verifica, descripción del hecho verificado como infracción, refiriéndolo a la

norma infringida y firma del inspector actuante (artículo 26°, Ley N° 265, CABA, 1999). Para el mismo año 2015, mientras los inspectores del PNRT contaban con una herramienta digital como opción, los inspectores de la DGPDT se confeccionan en papel y se escribían a mano alzada, relleno un formulario.

Las actas digitales aun no se implementan, se siguen realizando en papel, aunque se ha avanzado en el expediente electrónico para cargar las actas una vez realizada. (Entrevista a Subgerente de DGPDT)

Según el informe de la SSTIC, remitido al organismo de la Legislatura de la Ciudad, se iniciaron en el año 2016 siete mil setenta y ocho descargos (de alrededor de 65 mil inspecciones). Estos fueron a causa de errores en las confecciones de las actas que terminaron por impugnarse o por solicitudes de nulidad porque "los sumariados consideraron que no les correspondía la infracción labrada o la multa impuesta". Y aquí surge de la entrevista un inspector de trabajo como del informe de la SSTIC que es realmente alto el porcentaje de errores en las actas. (Resolución 250, Legislatura de la CABA, 2016)

Debido a estos errores, muchos procesos se anulan con la anulación de las actas de inspección. Este margen de error al detectarse, se debería de intentar modificar. Si existiera la evaluación de los resultados, como paso que configura una Planificación Estratégica, podría quizás visualizarse la falta de mayor capacitación de los inspectores para el llenado de las actas, o la digitalización de formularios para que rápidamente y de manera clara sea vista por personal administrativo quienes puedan controlar y actuar en menor tiempo con este documento.

En el acta de inspección sólo figura lo que se detecta y no lo que se examinó. Tampoco si el empleador o trabajador requiere de alguna información, solicita capacitación, o si se le pueden sugerir mejoras. Esto afirma lo que se expuso previamente que el accionar pareciera ser sólo punitivo y no existen mecanismos de prevención o educación como establece la misma ley o como recomienda la OIT.

Mediante el PNRT, los inspectores llegaban a los empleadores de manera de informantes y capacitadores en materia de ventajas de regularización de trabajo. Ese aspecto resultaba más efectivo que los métodos punitivos como amenaza. Los empleadores podían ser beneficiarios de ventajas impositivas o planes de empleo, si tenían registrados a sus trabajadores. El objetivo no era solo castigar sino abrirles las posibilidades de adecuarse a las normativas laborales. Para los inspectores, era lo que les resultaba más positivo, incluso para su imagen como funcionarios al momento de acercarse a un

establecimiento. Por supuesto, tenían muchos inconvenientes según el tipo de empleadores con los que se encontraban, como por ejemplo, los han dejado encerrados en un depósito y en distintas oportunidades han solicitado el acompañamiento de la fuerza pública. Pero en general, se le concedía un valor agregado a la inspección con tareas de enseñanza e información. (Lic. Fuertes, A., entrevista, 2019)

Los programas para empleadores eran una especie de recompensa, que se posibilitaban ofrecer en un contexto sociolaboral y económico, que particularmente pareciera ser más favorable antes del año 2016. La instrucción de los empleadores y trabajadores es indispensable en la tarea de inspección de trabajo para el enfoque de nación.

Por otro lado, según surge de las entrevistas a los inspectores de trabajo, no toda la información está disponible. A su vez, reciben capacitación para conocer los casos en que deben relacionar los resultados de sus actas de inspección con otros organismos como casos de Migraciones o la PROTEX. Pero los datos de las inspecciones locales con los organismos nacionales, raramente se cruzan. En cambio, los datos de las inspecciones de trabajo a nivel nacional, si tienen relación con los otros organismos provinciales y nacionales, pero casi no hay relación con la CABA. (C., M. y I., M., entrevistas a Inspectores de trabajo)

Sólo funcionan dos organismos en la CABA (DGPDT y AGC) para realizar las inspecciones, sería útil que los datos se cruzaran para alcanzar mejores resultados. Una planificación requiere la revisión y correlación de datos.

Como se explicó previamente, la facultad de inspección del trabajo, está delegada en las provincias como competencia local. A su vez, las inspecciones locales pueden no ser suficientes para regularizar trabajadores, por cuestiones de inequidad en la relación de fuerzas entre empresas grandes y autoridades provinciales, por ejemplo. Explica el ex ministro de trabajo, Dr. Carlos Tomada: sancionada la Ley N° 25.877 (2004) que deroga la ley “Banelco”, se modificaron los aspectos de corresponsabilidad, la coparticipación y la cooperación del órgano nacional con los órganos provinciales. Esta relación en base a los tres aspectos, a veces funcionó y otras veces no funcionó. Y continuaba diciendo: *“Como ejemplo en Jujuy, si al Ingenio Ledesma se le efectuaban muchas inspecciones, el presidente del Ingenio llamaba por teléfono al gobernador y pedía que “frenacen” con los controles, porque iban a tener problemas con la producción, etcétera, caso que sucedió por ejemplo con ciertas bodegas en Mendoza. Las grandes bodegas tienen más poder que la autoridad local en la relación económica. Significaba que estábamos haciendo las cosas bien.”* No es una negociación, es una política de empleo y a cambio de esta

coparticipación se ofrecía apoyo económico, de infraestructura, por ejemplo. (Dip. Tomada, C., ex Ministro de Trabajo, entrevista, 2019)

Siendo que no existió relación del PNRT con las inspecciones en el ámbito de la Ciudad, salvo el caso excepcional del operativo para investigar los talleres clandestinos, se podría afirmar que el trabajo en conjunto inter-organizacional permite alcanzar buenos resultados.

La relación con CABA fue casi inexistente. Explicaba el ex Ministro de Trabajo, que el gobierno de la CABA no cree en la necesidad de intervención estatal en búsqueda de resultados, sino que sostienen que todo lo resuelve el libre mercado. Mientras que antes del año 2015, la idea que prevalecía era la de un Estado interventor para propiciar condiciones de empleo e inclusión social. El secretario Ezequiel Jarvis (subsecretario de la SSTIC) intenta tener una gestión activa, pero la reducción del empleo no registrado implica decisiones. Parecería que en la ciudad y hoy día a nivel nación, no hay una política destinada a terminar con el empleo no registrado. Son cuestiones de estructura de ideas diferentes de la concepción del Estado. (Dip. Tomada, C., ex Ministro de Trabajo, entrevista, 2019)

Otra cuestión que aparece, es que la DGPDT que se encuentra bajo la órbita de una subsecretaría desjerarquizada y la inexistencia de un Ministerio de Trabajo, puede resultar una situación de debilidad estratégica. Se podría considerar a la SSTIC desjerarquizada respecto a que se trata de una subsecretaría que a su vez, depende de una Secretaría y de un Ministerio llamado de Modernización (que ya fue modificado en el año 2018 por el Ministerio Público) y al menos, en los períodos analizados, nunca existió en la ciudad un Ministerio de Trabajo. Esto implica una realidad económica financiera relativamente baja con respecto al que alcanzaría un Ministerio. Como cuenta el presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Dip. Claudio Heredia, desde que asumió en 2016, ha manifestado permanentemente desde al Jefe de Gobierno hasta a sus estamentos más abajo, que la Ciudad se merece contar con un Ministerio de Trabajo. Es una potestad del Estado. Haberle quitado rango ministerial al trabajo como en Nación, que hoy sea una Secretaría de Trabajo y Empleo, es una cuestión la cual deja en un segundo plano la enormidad de lo que debería ser, dentro de un plan institucional. Explicó que *"en la CABA nos hemos encontrado con situaciones muy irrisorias, como una secretaría de bici-sendas y para el ámbito del trabajo, ni siquiera existe un rango de secretaría"* sino de subsecretaría. Hoy día es lo que sucede en concordancia con el ministerio a nivel nacional que ha quedado supeditado a otro

ministerio. *“La Ciudad se merece y desde mi punto de vista sindical y político, un Ministerio de Trabajo, sin ninguna duda”* afirmó.

Así es que en ciudad se disolvió en el año 2018, el Ministerio de Modernización y Tecnología y sus atribuciones, fueron repartidas a otras carteras. El Ministerio de Gobierno quedó con la responsabilidad de la Subsecretaría de Trabajo, Comercio e Industria.

Y en Nación, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fue primero en disolverse y subsumirse dentro de un Ministerio de Producción y Trabajo que cuenta con una Secretaría de Trabajo y Empleo.

Finalmente, la normativa laboral de control de la CABA es incompleta, carece de planificación y no prevé muchas circunstancias de la tarea cotidiana de inspección y tampoco las situaciones de adversidades excepcionales. Simplemente nombra los pasos a seguir a grandes rasgos. Como se mencionó antes, la normativa estipula: acta de inspección, sumario administrativo, notificación al empleador, resolución administrativa, notificación, apertura a prueba, resolución y dictamen jurídico, más un tiempo de apelación con agregado de algunos plazos. En una planificación es importante un instructivo para cada uno de estos pasos y procedimientos diferentes para un proceso sistematizado. La Ley de la CABA se refiere a un proceso, pero no a procedimientos bajo un principio de realidad.

El control de la aplicación de normas laborales, no necesariamente tiene una relación directa con el cumplimiento de los empleadores sobre el registro de sus empleados, porque, por un lado, no es sólo el sistema punitivo lo que provoca que los ciudadanos la acaten. Sin embargo, el proceso de inspección de trabajo es fundamental como control y la mejora de la normativa puede influir en el cumplimiento. Por lo tanto, se analizó tanto el texto de la norma como su aplicación.

En principio, a partir del proceso no se obtendrían resultados sobre el empleo no registrado, debido a una normativa rígida, desactualizada, con vacíos jurídicos que derivarían, como consecuencia, en una aplicación deficiente de la misma, perdiendo la necesaria calidad administrativa.

Un punto importante de diferencia entre el proceso de inspección de trabajo de la DGPDT y el PNRT, apunta a que, analizando la calidad de la normativa y la calidad del procedimiento, el caso de estudio presenta grandes deficiencias y en cambio, la información testigo de Nación, corresponde a una administración de calidad en ambos aspectos.

Por lo tanto, el control de normativa laboral desde la DGPDT puede no genera los resultados respecto a sus objetivos sobre el cumplimiento de los empleadores de regularizar a los trabajadores, debido a la carencia de procedimientos que apunten efectivamente a los mismos.

También surge un cuestionamiento para todo tipo de nuevos gobiernos ¿por qué no se aplica lo que ya está estudiado o evaluado positivamente? que quizá implique la necesidad de mejora o adaptación, no un corte y volver a empezar de una gestión a otra o mecanismos diferentes con aislamiento de las tareas. Se habla de decisiones, ideas y concepciones de Estado.

En conclusión, el proceso de inspección de trabajo de la CABA aplica una metodología de gestión Funcional y se recomendaría, así como para cualquier otro organismo de administración pública, implementar acciones orientadas a una Planificación Estratégica y Participativa basada en una intensión y decisión concreta al respecto.

Empleo No Registrado

El enfoque del análisis de aplicación de la normativa, se realiza en este apartado desde su incidencia o resultado, reflejado en el empleo no registrado. Es decir, si el empleo no registrado disminuye, entonces el resultado es favorable a la acción de control normativo. Esto puede influir en el aumento del empleo formal o registrado, dependiendo si se está hablando de la misma población económicamente activa sobre la que se mida. En caso de un aumento del desempleo, por ejemplo, la población económicamente activa va a disminuir.

Para la problemática del cumplimiento de los empleadores y el empleo no registrado, intervendrán distintas variables, según el contexto económico, social, político. El método estadístico, la rentabilidad de las empresas, incluso el desempleo. Al menos en Argentina, cuando aumentan los índices de desempleo, aumenta el empleo no registrado. Baja el poder adquisitivo, crecen las posibilidades que se desarrollen las peores condiciones de trabajo.

El proceso de control de la normativa laboral, en una estimativa etapa de Evaluación, puede detectar como resultado una modificación en la tasa de empleo no registrado. Un criterio de evaluación en un modelo de gestión de procesos con orientación a los resultados

podría ser el de la satisfacción de los ciudadanos, en la medida que en una sociedad democrática ideal, debería haber una cierta correspondencia entre los deseos de los ciudadanos y los programas y políticas de sus instituciones de gobierno. (Ballart, X., 1992)

Un indicador para detectar la satisfacción del ciudadano en cuanto a lo que esperan del Estado, podría ser que bajara el índice del empleo no registrado. Si bajara el índice del empleo no registrado, entonces se podría decir que hay un grado mayor de satisfacción. Por lo contrario, habría menos satisfacción.

Los ideales de calidad en la administración pública, apuntan a resolver un problema y además, detectar el problema de raíz. A su vez, el costo de calidad en la Administración Pública, se puede comparar con el costo de no calidad. La relevancia de una Administración Pública de no calidad, es que implica un costo social y contraría su finalidad primaria de bien público. También se toma en cuenta la dimensión de los datos que, así varíe sólo un punto, los porcentajes se refieren a una base de cientos o miles de personas.

A modo de situar un contexto, se exponen algunas cuestiones sobre la cantidad de empresas susceptibles de ser utilizadas en las muestra de una presunta planificación para un sistema de inspecciones de trabajo, durante 2014 y 2016.

Según el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE, 2017), dependiente del (ex) Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en base a datos del SIPA y AFIP publicados en el año 2017, la cantidad de empresas activas con trabajadores registrados en el país era de 602.989 en abril del año 2014, 603.799 en 2015 y al año 2016, se contabilizan 602.596 empresas. Aquí se detecta una contracción en la cantidad de empresas en el año 2016. (OEDE, MTEySS, 2017)

En Argentina del año 2002, se contaba con un número de tan sólo 376,062 empresas y un desempleo de dos dígitos. Mientras que, a partir del año 2003, la cantidad fue aumentando abruptamente hasta alcanzar un máximo observado de empresas que registran empleo formal en el año 2012 con 606.380 firmas. Luego de una tendencia ascendente, en 2016 hubo una reducción de 1.200 empresas menos que en el año 2015 y de 3784 menos empresas con respecto al año 2012. (OEDE, MTEySS, 2017)

Según un informe de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la CABA, se pudieron identificar cuatro períodos de grandes variaciones en las cantidades de empresas: el primero 1996-1998 en donde se observa un incremento de firmas; el segundo 1999-2002 que, se desarrolla en un contexto de crisis económica, un decaimiento; luego el período 2003-2007 se caracteriza por una fuerte recuperación económica y por la creación de

nuevas empresas; y el último, 2008-2012 que incluye un leve estancamiento de 2009 y se registra un crecimiento acotado. (Ministerio de Hacienda, 2014)

En el año 2014 de las 602.989 empresas activas en la Argentina, 137.220 se emplazaban en el ámbito de la CABA, y esto representaba una participación nacional del 23%, superando a los conglomerados de Gran Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Se puede afirmar que la CABA posee la mayor densidad de empresas por habitante por metro cuadrado porque se calcula la existencia de 47 empresas activas por cada mil habitantes, mientras que el país en su extensión sólo posee 15 por cada mil habitantes. (Ministerio de Hacienda, 2014)

Esto también se podría explicar por motivos de concentración demográfica, de institucionalidad centralizada en la capital del país y los servicios que se generan alrededor, entre otros factores.

Gran parte de esas 137.220 empresas con actividad productiva y comercial, lograban generar 1,6 millones de puestos de trabajo y se distribuían en: 4327 grandes, 9506 medianas, 32365 pequeñas, 83.234 microempresas. (Ministerio de Hacienda, 2014)

La CABA cuenta con el 20,9% de las empresas del país, lo que correspondería a 126 mil empresas aproximadamente para el año 2016.

Más del 99%, de las empresas del país, tienen menos de 200 ocupados, y sólo el 0.6% son grandes empresas. Las empresas de menos de 200 empleados, son las que más trabajadores emplean, cubriendo el 65% del empleo formal privado. (Ministerio de Producción Nación, 2016)

Según el informe de la Fundación Observatorio PyME (FOP) la economía argentina ha transitado una fuerte apertura importadora (entre 2016 y 2017). La competencia de las importaciones en el mercado local es especialmente nociva para las PyMEs manufactureras. Sus productos se ven desplazados por los importados de menores costos sin siquiera el beneficio de menores precios de venta para el comprador. (FOP, 2017)

El 32% de las industrias PyME a nivel nacional ve amenazadas sus ventas al mercado interno a causa de las importaciones, mientras que el 28% efectivamente ha perdido mercado a causa de las mismas durante el último año. (Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda de CABA, informe 2016)

En el año 2016 ante la devaluación, el aumento de los combustibles, de los alquileres, el aumento de las tarifas, declinó el margen de rentabilidad de todas las empresas. La demanda interna reflejó una importante caída. La elevada inflación disminuyó la capacidad de consumo de las familias. (CPCECABA, 2016)

Seis de cada diez empresas sufrieron una disminución en su rentabilidad en el tercer trimestre del 2016 respecto a los tres meses anteriores. La caída de ventas y el retraso de pagos de los clientes constituyeron los principales problemas para las PyMEs de CABA según el informe N° 16 del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la CABA. (CPCECABA, 2016)

Según estos datos, se verían perjudicada la capacidad de generación de empleo por parte de las empresas de la CABA a partir del año 2016.

El muestreo de empresas susceptibles de inspecciones de trabajo, debería modificarse según la variación en la cantidad de empresas. Pero se refleja que la variación año a año de empresas difiere mientras que la cantidad de inspectores se mantiene casi constante en la DGPDT: 101 inspectores en el año 2014, 93, en 2015 y 105 en 2016 (Resolución 250, Legislatura de CABA, 2016).

Los inspectores de la DGPDT tienen competencias para recabar datos de oficinas públicas como para valerse de información al momento de armar visitas a los establecimientos a inspeccionar. (Artículo 7°, Ley N° 265, CABA, 1999). O bien, en la práctica no en todos los casos se realizan las inspecciones en el lugar de trabajo sino que se lo intima al empleador a presentar la documentación en el edificio propio de la SSTIC.

El establecimiento, entendido como la unidad técnica o de ejecución destinada al logro de los fines de una empresa, también puede coincidir con una o más explotaciones. (Artículo 6°, Ley N° 20.744, 1976) Se omite en la Ley N° 265, la manera en que se realiza esta planificación, el muestreo de establecimientos a inspeccionar, o incluso algún seguimiento de sumarios.

Dichos establecimientos pueden estar o no registrados como empresas, contando o no, con empleados registrados. De las entrevistas surge que se contemplan dos grandes aristas de la inspección de trabajo: detectar el registro de la empresa (que se puede realizar por simple trámite por sistema, con número de CUIL) y verificar si los trabajadores están registrados (mediante la libreta de registro, bases de datos o legajo del trabajador). (C., M., entrevista a Inspector de trabajo de la Nación)

Por normativa, el establecimiento tiene el deber de exponer un listado con los horarios del personal en la entrada del lugar, por lo tanto los inspectores podrán verificar a los empleados a simple vista. No sucede en todos los casos, pero implica una herramienta para detectar el cumplimiento de la debida registración. A su vez, en ANSES surge el número de empleados registrados. Y al consultarse la página, puede diferir la cantidad de empleados por observación ocular y los que aparecen en el listado formal. Los

responsables, explicarán si es un caso de período de prueba, o las cuestiones que se requieran. Así mismo en el proceso de la inspección, los trabajadores no registrados también se pueden medir por el negativo del registro en AFIP, además del listado de los aportes jubilatorios que surge de la ANSES. Aún así estos registros pueden fallar por el principio de realidad. Es decir, el registro es lo que el contador del empleador ingresó, y no necesariamente el dato que el inspector recabó en forma personal y presencial. (C., M., entrevista a Inspector de trabajo de la Nación)

En el siguiente cuadro se sintetizan los factores que pueden originar la informalidad laboral y las principales acciones que se implementaron desde el gobierno nacional, año 2003 al año 2013, al menos, como respuesta con los objetivos de: reducir el trabajo informal promoviendo el trabajo decente, de calidad, con los derechos y beneficios establecidos por la normativa laboral, incorporando a la formalidad a grupos poblacionales vulnerables, y extender la protección social para los trabajadores que aún permanecen en la informalidad o en el desempleo, mejorando las condiciones de empleabilidad y accesibilidad al empleo de calidad. (Kutscher, Silvia y otros, 2013)

Tabla N° 1 | Determinantes, políticas y acciones implementadas desde 2003.

Determinantes del trabajo no registrado	Políticas y acciones implementadas desde 2003
Desmantelamiento de la fiscalización laboral	Inspección del trabajo como política de Estado Implementación del PNRT
Baja productividad y rentabilidad de las unidades económicas	Patrón de crecimiento económico orientado al empleo de calidad Monotributo social Trabajadores Independientes Promovidos Programas de crédito para MIPyMEs
Legitimación del trabajo no registrado como régimen laboral	Campaña de sensibilización a través de los medios masivos de comunicación sobre las ventajas de cumplir con la normativa laboral Instalación de la problemática del trabajo informal en el debate socio laboral
Empresas con restricciones económicas para afrontar los costos de la registración laboral	Reducción de las contribuciones patronales para el nuevo empleo para el período de 2 años
Complejidad de los trámites administrativos para registrar a los trabajadores	Programa de simplificación registral
Tercerización de los procesos productivos de las empresas formales	Política de inspección orientada al relevamiento del trabajo en empresas subcontratadas Vigencia práctica del principio de solidaridad entre la empresa principal y los trabajadores en las empresas subcontratadas
Concentración de elevada informalidad laboral en ciertos sectores de actividad (trabajo doméstico y agrario, entre otros)	LEY 26.727 sobre el Régimen del Trabajo Agrario. Creación del RENATEA. LEY 26.844, Régimen Especial de Contrato para el Personal de Casas Particulares. Convenios de Corresponsabilidad Gremial
Inadecuación de competencias y capacidades de trabajadores en relación a la demanda laboral	Formación profesional. Terminalidad educativa Orientación laboral. Prácticas calificantes

Fuente: MTEySS, SSPTyEL.

En la crisis de la convertibilidad entre 1998 y 2002 la población de asalariados formales en las empresas privadas cayó fuertemente. (Schteingart, D., 2017)

En el período comprendido entre 2002 a 2012, el aumento del empleo asalariado registrado del sector privado creció un 80% (de 3.512 en el año 2002 a 6.332 en el año 2012, medido en miles de empleos total del país) esto implica que se crearon alrededor de 2,8 millones de empleos en todo el país. (Kutscher, Silvia y otros, 2013)

El crecimiento del empleo asalariado registrado entre el período 2003 a 2013, fue determinante para la reducción del empleo no registrado y del desempleo así como el fortalecimiento de la negociación colectiva, o el sistema de protección social (mediante la legislación de movilidad de los ingresos jubilatorios), el incremento de los ingresos cercanos a los índices de inflación pactados en paritarias con los sindicatos en cada sector. Este crecimiento está asociado a la instalación de más de 200 mil nuevas empresas formales durante el período comprendido entre 2003 y 2012, lo que significó un incremento del 50% de la cantidad de firmas. Según se observa en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), en el año 2012 se contabilizaban más de 600 mil empresas con empleo asalariado declarado a la seguridad social. (Kutscher, Silvia y otros, 2013)

En enero de 2012 había 26,02 trabajadores registrados cada 100 habitantes. Con un aumento continuo hasta el récord de agosto de 2015, con 27,61. En noviembre de 2015, la cifra se ubicaba en 27,55. Entre noviembre de 2015 y mayo de 2016, los trabajadores registrados cada 100 habitantes pasaron de 27,55 a 27,32. Siendo que el empleo formal en las empresas se contrajo, el aumento del empleo registrado continúa debido a la inclusión de los monotributistas como recientes beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo, a partir de abril de 2016, que no se trata de nuevos ocupados, sino de personas que decidieron registrarse bajo esta modalidad. (Schteingart, D., 2017)

En 2016, el empleo registrado cae 0,6% (y 1,6% en términos per cápita). Ahora bien el mayor cambio se produce entre el mes de noviembre de 2015 y abril de 2017, en comparación al cual, la cantidad de asalariados formales privados se contrajo 0,8%, y la población subió 1,4 por ciento. (Schteingart, D., 2017)

La tasa de empleo **no registrado** (el indicador que mide la relación entre el empleo no registrado y el total de asalariados) pasó del **50%** en el tercer trimestre de 2003 al **32%** en el primer trimestre de 2013, presentando una caída de 18 puntos porcentuales durante el período considerado. (Kutscher, Silvia y otros, 2013)

En la década de los noventa, cuando de cada 100 puestos de trabajo asalariados que se generaban 90 eran no registrados; entre 2003 y 2012, de cada 100 puestos creados, 92 son empleos registrados y sólo 8 no lo son. (Kutscher, Silvia y otros, 2013)

La incidencia de la problemática del empleo no registro se incrementó cada año desde 1980 hasta 2004. Transcurrieron 24 años y la incidencia del empleo no registrado llegó a 93%. En el año 2012 se alcanzó la tasa más baja de empleo no registrado de los anteriores 21 años, con un valor inferior al observado en 1991. Se habría quebrado, entonces, la tendencia creciente producto de la instalación de una estructura económica de la Argentina, que no pudo ser alterada por los diferentes contextos políticos y económicos que se fueron sucediendo hasta el 2003. (Kutscher, Silvia y otros, 2013)

Por otro lado, según el Módulo de Informalidad Laboral aplicado a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), el 95% del total de los asalariados no registrados se encuentra en esa situación porque el empleador sólo lo contrataba de ese modo. Parte de esta población con trabajos no registrados, está propensa a cambiar de situación ocupacional permanentemente, sufriendo de una gran inestabilidad laboral. (Kutscher, Silvia y otros, 2013)

Partiendo de un porcentaje de empleo no registrado de 50% en el año 2003, se trasladó, luego de la aplicación del PNRT, a un 33% para el año 2010. La disminución de trabajo no registrado pudo ser resultado principalmente, de tres factores: económico, campañas para generar economía en blanco y las tareas de inspecciones del Ministerio de Trabajo. Lo más importante que se hizo fue poner el tema de trabajo no registrado en agenda. Y la inspección de trabajo había desaparecido en la Argentina. En algunos casos no ayudaba la legislación o incluso lo facilitaba. Se construyó, a partir de ese momento, inspección de Trabajo y se fortalecieron las delegaciones del Ministerio de Trabajo en todo el país. Se buscó demostrar a los empleadores que el empleo informal es “caro”. No porque exista trabajo más o menos caro sino condiciones de legalidad e ilegalidad. También hay cierta heterogeneidad (que se abordó con la modificación de la legislación sobre las pequeñas y medianas empresas) que radica en la diferencia, por ejemplo, entre un taller mecánico de dos trabajadores, como empresa de supervivencia, y un taller de cuarenta trabajadores que tienen la mitad en negro y la otra mitad con irregularidades. (Tomada, C., 2006)

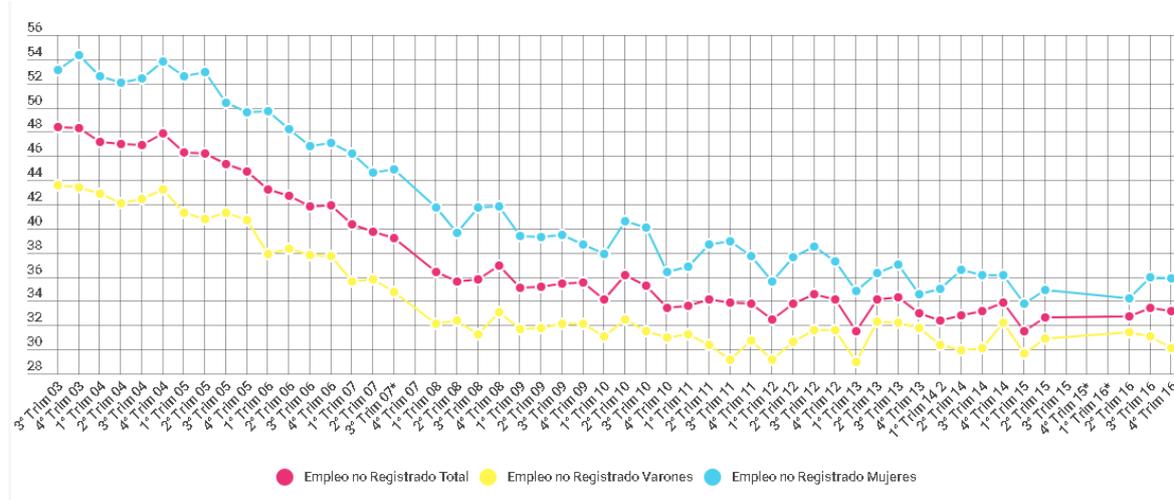
La reducción del empleo no registrado a un 32% significó que desde que la recuperación de la democracia, el empleo no registrado siempre subía, poco o mucho. En el 2003 se amesetó un año y empezó a bajar y bajar, hasta reducirse a ese 32%. *“No alcanzamos la meta que queríamos porque quedamos en 32% que si bien no es un número*

poco importante, nos proponíamos mayor reducción de empleo no registrado. Lo razonable debería estar ente 20% o 25%.” Hubo un período de inflexión en el año 2012. Entre el año 2012 y 2015 se siguió generando empleo pero no con la misma intensidad y la fluctuación del empleo no registrado fue menor, estancada, con variaciones no significativas. Pero si hubiéramos sostenido estas políticas, no habría aumentado como aumentó en la medida que la economía se ponía en marcha. Otra vez ahora en el período posterior al año 2016, comenzó a crecer nuevamente. (Dip. Tomada, C., ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Entrevista, 2019)

La idea no se centra en que sólo debe existir inversión y que el crecimiento económico propicia el trabajo decente. Porque la Argentina ha tenido períodos de crecimiento económico y sin mejora en la calidad de empleo. En los años ´90 hubo un lapso en que la Argentina pudo haber crecido en términos económicos pero el empleo no registrado aumentó abruptamente. Sí se podría afirmar que si no hay crecimiento económico es más difícil lograr la registración tanto de las empresas como de los empleados. Porque si bajan las ventas, no hay consumos, si se presenta el 50% de la capacidad ociosa, por ejemplo ¿un empresario que tomó un trabajador hace tres años, que no lo registró cuando la economía funcionaba, cómo hace ahora? El “*círculo perverso*” (a partir del año 2016) fue perverso en todos los aspectos, sin crecimiento económico, pérdida de empleo en general y el poco que subsiste es no registrado. (Dip. Tomada, C., ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Entrevista, 2019)

Luego de la reducción abrupta del empleo no registrado a nivel nacional, en el año 2014 se midió un 30,1 promedio de empleo no registrado, 29,7% en 2015, y de un promedio de 33,2% en 2016 incluso habiéndose cambiado el tipo de medición. El siguiente cuadro da cuenta de dichos datos:

Tasa de empleo no registrado, grandes aglomerados urbanos Argentina, trimestral 2003-2016.



Fuente: CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). Recuperado de: <https://www.cippec.org/grafico/tasa-de-empleo-no-registrado/>

Como un detalle no menor, surge del cuadro que la diferencia entre el empleo no registrado en mujeres, es superior en número y porcentaje que el empleo no registrado en varones. Y esta sería una limitación a este trabajo que depararía a otras investigaciones.

Según el Consejo Económico Social de la CABA, entre los años 2011 y 2012, mientras que la reducción de la tasa de empleo **no registrado** a nivel nacional fue de alrededor de un 23%, el porcentaje en la ciudad rodeó el 11% respecto a la población total. Según estudios posteriores, esta tendencia de reducción del empleo no registrado persiste hasta el año 2014.

El porcentaje de la población asalariada sin descuento jubilatorio (no registrado) en 2014 en CABA era de entre 26% con una tasa de empleo del 49,3 y una desocupación de 6,7. Para 2015 la población asalariada sin descuento jubilatorio era de 24% con una tasa de empleo del 51,7 y una desocupación del 6,7 %. Mientras que en el año 2016 la población asalariada sin descuento jubilatorio era de 27,1, con una tasa de empleo del 51,6 y **desocupación del 8 %** aunque tuvo una variación de hasta el 10,5% de desocupación. (Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda de CABA, 2016)

Entonces, aumentó la desocupación (cuya tasa se mide como el cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa, por cien) entre el año 2014 respecto al año 2016 y también el empleo no registrado, medido según la población asalariada sin descuento jubilatorio, en el ámbito de la CABA.

A continuación, se presenta un cuadro porcentual del empleo no registrado en la CABA:

22.16 Porcentaje de población asalariada sin descuento jubilatorio. Ciudad de Buenos Aires. 3er. trimestre 2014/4to. trimestre 2016

Periodo	Porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio
2014	
3er. trimestre	28,1
4to. trimestre	26,0
2015	
1er. trimestre	25,2
2do. trimestre	25,2
3er. trimestre	26,5
4to. trimestre	24,0
2016	
1er. trimestre	24,9
2do. trimestre	26,1
3er. trimestre	25,7
4to. trimestre	27,1

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA). ETOI 2014/2016.

En referencia a la cantidad de inspecciones para controlar la normativa laboral, que aborda el aporte jubilatorio de los empleadores para registrar a sus empleados, desde la SSTIC de la CABA, en el período 2014 a 2015 se efectuaron noventa mil quinientos cuarenta y un (90.541) inspecciones, de las cuales se desprenden que las mismas corresponden a los diferentes sectores según lo informado a la Legislatura de CABA:

Tipo de inspección	Cantidad de inspecciones
Higiene y Seguridad en Obras	28.240
Normativa Laboral en Obras	7.320
Higiene y Seguridad en establecimientos	16.428
Normativa Laboral en Establecimientos	19.122
Normativa Laboral en Trabajo a Domicilio	12.348
Higiene y Seguridad en Trabajo a Domicilio	4.651
Trabajo infantil	2.432

Fuente: Resolución 250/2016 Legislatura de la CABA

Entre 2014 y 2015 se iniciaron siete mil setenta y ocho descargos (7.078). Estos fueron a causa de solicitudes de **nulidad de las actas** porque los sumariados consideraron que no les correspondía la infracción labrada o la multa impuesta. También los empleadores alegaron que al haber adecuado las observaciones del inspector, la multa no debía aplicarse. En ciertos casos, existieron errores en las confecciones de las actas que terminaron por impugnarse. (Resolución N° 250, Legislatura de CABA, 2016)

En el período 2014-2015 se iniciaron siete mil ciento setenta y ocho expedientes en la Gerencia Operativa de Fiscalización a la Normativa Laboral. A continuación se detalla la cantidad de expedientes por tipo de inspección:

Tipo de inspecciones	Cantidad de expedientes
Higiene y Seguridad en Obras	3203
Higiene y Seguridad en Establecimientos	1815
Normativa Laboral en Obras	444
Trabajo a domicilio	971

Fuente: Resolución 250/2016 Legislatura de la CABA

En el sector jurídico de la Gerencia Operativa de Infracción a la Normativa Laboral se encuentran tres mil setecientos noventa expedientes para la prosecución del expediente administrativo, en las siguientes instancias:

387 expedientes para resolver descargos
2889 expedientes para dictar rebeldías
2 expedientes en etapa de prueba
4 han sido enviados a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo, Tributario por apelaciones al acto administrativo notificado
17 tienen disposiciones firmes, de los cuales han abonado y han sido enviados a la Guarda Temporal y 10 se encuentran en vías de ejecución
491 expedientes se encuentran para realizar el dictado jurídico

Fuente: Resolución 250/2016 Legislatura de la CABA

Por otra parte, y siguiendo con el control de inspecciones de la DGPD, se publicó un informe en el año 2016 de la gestión de la Auditoría General de la Ciudad (AGCA), que tuvo como objeto evaluar la adecuación de los recursos al cumplimiento de los objetivos institucionales en términos de economía, eficiencia y eficacia.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), es un organismo de control externo, que según la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, depende de la Legislatura, tiene personería jurídica, legitimación procesal, autonomía funcional y financiera. Su tarea es ejercer el control externo del sector público, tanto de los aspectos económico financieros, como de gestión y legalidad. Dictamina sobre los estados contables financieros de los entes de la CABA sobre la cuenta de inversión. (Artículo 135°,

Constitución de la CABA, 1996). Atiende también al cumplimiento presupuestario, informáticos. (Ley N° 325, CABA, 1999) En ningún caso tiene facultades sancionatorias.

La AGCA analizó que, de la revisión de las actuaciones correspondientes a las tareas de inspección del trabajo, se constata la existencia de extensos plazos, para la ejecución de las diferentes etapas del proceso de fiscalización. Esto coincide con el cuadro anterior de la respuesta de la SSTIC a la Legislatura de la CABA (Resolución 560, Legislatura de CABA, 2016.) El principal efecto de este hecho se ve reflejado en la resolución tardía de las actuaciones llevadas a cabo por el organismo, lo cual implica demoras en la recaudación de las multas pecuniarias establecidas.

Que incluso, los valores aplicados hasta el año 2016 se encontraban desactualizados para sancionar a los infractores a las normas relativas al trabajo, la salud, higiene y seguridad en el trabajo, la Seguridad Social y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo, prohibición de trabajo infantil y trabajo a domicilio. En el año 2017 se sanciona la ley que actualización de infracciones y sanciones, por parte de la Legislatura de la CABA (Ley N° 5737, 2017). La AGCA destaca que la Ley N° 5737 (2017) ⁵que substituye los montos de las Infracciones y Sanciones de la Ley N° 265 (1999), no es aplicable para el período objeto de la auditoría. De tal manera, las inspecciones de trabajo a cargo del DGPDT que derivaron en sumarios administrativos, no tuvieron la fuerza sancionatoria correspondiente desde el punto de vista monetario.

La AGCBA también detectó la falta de un adecuado sistema informático integrado de gestión que contemple las inspecciones del trabajo realizadas como así también los sumarios instruidos en el proceso de fiscalización del trabajo a cargo de la DGPDT. Esto se debió a que al momento del informe de la auditoría, la DGPDT dispuso de un sistema informático unificado, por lo tanto, no se pudo corroborar si el organismo cumplió o no

⁵ Modificación a parte, la Ley N° 5737 (2017), dispuso que la actualización de las multas, se realizarían en referencia al valor mensual del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM). Por ejemplo cuando en la ley N° 265 figura para infracciones leves, infracciones a la primera infracción y multas de \$80 a \$250, hasta el año 2016, la modificación estipuló el monto de 25% al 150% del valor del SMVyM. Las infracciones graves eran de \$250 a \$1000 y pasaron a ser multadas desde un 30% al 200% del valor mensual del SMVyM por cada trabajador afectado. Las infracciones muy graves que sólo implicaba una multa de \$1000 a \$5000, implican a partir del año 2017 un 50% al 1000% del valor mensual del SMVyM por cada trabajador afectado. La reincidencia se mantiene 10% del total de remuneraciones y en caso de infracciones muy graves, implica la clausura de establecimiento de hasta 10 días o inhabilitación del empleador por un año, que pasó a ser de seis meses. Entonces, si el último SMVyM del año 2016 fue el valor a septiembre que alcanzó los \$7.560. Ese valor fue modificado a \$8060 en el mes de enero de 2017, por lo tanto, por ejemplo, una infracción muy grave pasó a ser de \$1000 a un mínimo de \$4030 y en el año 2016 hubiera sido de \$3780.

con la meta física. No dispuso la contabilidad y documentación de respaldo en el presupuesto que debiera ser de la fecha 31/12/2016.

Esta situación se ha verificado a través de la existencia de dos sistemas informáticos: el "Sistema de Gestión de Riesgos del Trabajo" (Matriz) que se encontraba en implementación durante el ejercicio 2016, y el sistema de "Seguimiento de Trámite." (Agenda). Por lo tanto, resultó imposible el conteo de la totalidad de inspecciones del trabajo ejecutadas en una misma base de datos y el organismo también presentó una falla de control interno en la guarda de documentación de respaldo de la determinación de la meta física presupuestada (del SPP N° 44 para el ejercicio 2016).

En el Presupuesto figura como meta física la cantidad de 44.000 inspecciones para el ejercicio 2016, estimación que se mantuvo para todo el año. En materia de eficacia, el grado de satisfacción de la meta fija supera a la preestablecida en el presupuesto en un 6,3% dado que se informó la realización de 46.776 inspecciones en total.

En relación con la eficiencia, el gasto total ejecutado por inspección de trabajo tuvo una disminución del 14,74% en relación con su presupuesto.

La falla en la documentación y sistema informático que respalde los datos, no permite explicar los factores que se han tomado en consideración para su cálculo ni la forma en cómo se ha determinado numéricamente el universo "planificado" para el período auditado (este dato confirma la falta de planificación sobre muestreo de establecimientos, que se explicó previamente).

También se detectaron inconsistencias en la etapa que definen como de "evaluación del proceso y resultados de implementación de la Cuenta de Inversión 2016" y las estadísticas definitivas. Es de suponer que si no existió planificación registrada, el proceso tampoco cuenta con un seguimiento ni evaluación del mismo, como así tampoco una medición de los resultados. (Aquí se corrobora que el organismo no cuenta con una planificación estratégica sugerida.)

La AGCA elaboró una comparación propia sobre la apertura de la meta física de la DGPT que dispone, por ejemplo que las inspecciones de trabajo sobre normativa laboral en establecimientos, tuvieron una cantidad ejecutada según la Cuenta de Inversión de 2016, de 10.495, mientras que para el Informe Estadístico de la DGPDT fue de 10.236 con una desviación de 259 inspecciones.

La relación cuantitativa existente entre las irregularidades detectadas (128) y las inspecciones de trabajo realizadas, correspondientes a la muestra estadística establecida (96 expedientes) se calculó en 1,33 irregularidades por Inspección de Trabajo ejecutada

durante el año 2016. Es decir, para la auditoría la situación ideal cuando realiza estos cálculos, es inexistencia irregularidades en las inspecciones de trabajo realizadas por la DGPDT incorporadas en la muestra.

Luego, de una muestra de 96 expedientes, sólo 3 han resultado en sanciones aplicadas y 2, en sanciones cumplidas. El promedio de la cantidad de expedientes de inspección con sanciones aplicadas sobre la cantidad total de expedientes de Inspección de Trabajo Ejecutadas de la muestra es de 3.13 %. La cantidad de sanciones cumplidas sobre la cantidad de sanciones aplicadas, mide el grado de cumplimiento por parte del infractor. El 66 % de las sanciones aplicadas fueron cumplidas por parte de los infractores, según la muestra de trabajo seleccionada. Aquí la muestra es pequeña pero la idea parece haber sido demostrar que existe cierto grado de cumplimiento una vez que un establecimiento recibe una inspección y se le aplica una sanción por infracción.

En relación con el examen de las actuaciones referidas a la gestión de fiscalización, la AGCA hace una importante crítica que viene al caso: existe Incumplimiento de la Ley N° 265, ante la falta de seguimiento y control de las actuaciones de fiscalización laboral, por parte de la DGPDT.

Con la misma muestra de 96 actuaciones referidas a las inspecciones de fiscalización (normas laborales, de salud, higiene y seguridad en el trabajo, Seguridad Social; cláusulas normativas de los convenios colectivos de trabajo; prohibición de trabajo infantil; trabajo a domicilio) existió falta de seguimiento en el 83.3 % de los expedientes. Esta falla de seguimiento de las inspecciones laborales realizadas se ha constatado en ochenta actuaciones. La AGCA incluso, realiza un cálculo de 261 promedio de días sin intervención del organismo - plazo mayor alcanzaría los 516 días y el menor los 41 días-. Ósea, en algunos transcurrió más de un año sin intervención. También en treinta actuaciones de oficio y alrededor de cincuenta expedientes originados en denuncias de terceros, se verificó falta de intervención que no llegan a calcular los días, tal como si se hubieran archivado sin resolver.

Luego la AGCA define como excesivo el plazo en la preparación de la nota con el informe técnico, que es el resultado de la inspección de trabajo. Detecta que se implementaron 250 días promedio para confeccionar una nota (en 16 casos).

El seguimiento de los cobros de las multas pecuniarias, referido la aplicación del acuerdo de pago voluntario, presenta distorsiones. El saldo impago era de \$5000 sobre \$15.000, es decir que representaba un 33,33% importe total, correspondiente al pago voluntario que se habría establecido como beneficio a la fecha de revisión.

Por último, la DGPDT no sólo debe cumplir con la meta física (cantidad de inspecciones de trabajo ejecutadas) a su cargo que se mide por cada Acta de Inspección labrada, sino que debe continuar con el proceso de inspección para cumplir con sus responsabilidades de acuerdo a la Ley N° 265 (1999).

No alcanza sólo enfocarse en la cantidad de inspecciones realizadas para controlar normativa laboral sino que habría que enfocarse en los procedimientos, luego en los resultados volcados en la sociedad, si fuera posible, como se mencionó en la teoría. Y la única información disponible que se detecta es por el contrario, sólo la cantidad de las inspecciones como un dato más que refleja el "modelo funcional" tradicional de la organización.

El control de la aplicación de normativa laboral de los inspectores de trabajo de la SSTIC durante el período 2014 a 2016, cuenta con desvíos en su aplicación siendo que del informe de auditoría surge que: los plazos para confección de actas y cobro de las multas son excesivos; los valores de infracción se encontraban desactualizados; resultó inadecuado el sistema informático de donde surgiría la información requerida; no existe planificación adecuada; no se establece el seguimiento y control de las actuaciones según la normativa.

Y se podría agregar que la incidencia de las inspecciones en el cumplimiento de los empleadores de registrar a sus empleados, ha sido deficiente dado que el empleo no registrado ha aumentado según el informe Estadístico del Ministerio de Hacienda de CABA, de un 26% en 2014 (con una tasa de desocupación que influye, de 6,7%) a un 27% en el año 2016 (con una desocupación que llegó a 10%). Pareciera a simple vista que, mientras en Nación implementa amplios mecanismos desde el año 2003 hasta 2015, que fueron modificados, la CABA se mantiene bajo un mismo proceso y una ley poco actualizada.

A nivel nacional, pasaron veintiún años de crecimiento constante de empleo no registrado, en el período 2003 a 2014 fue reduciéndose significativamente en 18 puntos, mientras se reducía el desempleo y aumentaba el empleo formal. Siendo que en la década del '90, de cada 100 empleos, 90 eran no registrados, entre 2003 y 2012, de cada 100 empleos creados, 92 eran debidamente registrados y sólo 8 eran no registrados. Se ha explicado también, que a partir del año 2016, aumentó el desempleo en todo el territorio de la nación y se contrajo el empleo registrado.

Llevar adelante un planeamiento estratégico implica invertir recursos y energía. En la práctica, no cualquier organismo lo aplica o son los menos. Sería un error que se plantee

una legislación acabada, detallada, y que después no resulte viable por no contar con **intención política** de ponerlo en agenda. (Krieger, M., 2015)

Si prevaleciera la decisión política, sistemática y concreta, el empleo no registrado debería reducirse. Lo peor que sucedió respecto a este tema a partir del año 2016, no es sólo de coyuntura. Cuando en un período existía crecimiento económico, la política implementada permitía que el trabajo no registrado, disminuyera. Porque era empleo industrial, había control, se perseguía la evasión y se producían este tipo de políticas coordinadas. “*Así como en el 2001 ningún periodista me preguntó sobre el trabajo no registrado, yo tengo la satisfacción que estaba en nuestra agenda y en el 2010 nadie dejaba de hablar de trabajo no registrado. Entonces para mí esto fue un triunfo.*” (Dr. Tomada, C., ex Ministro de Trabajo, entrevista, 2019)

La especialista en procesos de calidad del PNRT, Lic. Ana Fuertes, coincide en que para lograr la reducción del empleo no registrado “*es necesaria y esencial una decisión política. La definición de lineamientos generales se van a mantener así cambie la gestión por ejemplo, la línea de trabajo decente o trabajo sustentable que baja la OIT, ahora cada uno lo entiende a su criterio como opción política de actuar. Esos lineamientos tienen que estar desdoblados para que se hagan operativos. Eso es lo que no se visualiza en los organismos*”. Incluso, así existieran instructivos de procedimiento, es común que falte comunicación para que efectivamente se implemente una planificación estratégica que sea participativa. (Lic. Fuertes, A., entrevista, 2019)

Un gobierno opta por hacer o no hacer, o hacer limitadamente. Debido a imperativos de la sociedad se suele realizar una gran cantidad de acciones o abstenerse de realizarlas. El único modo de percibir a un gobierno es mediante su presencia organizativa y su actividad. No se podría saber con seguridad si actúa en base a metas pero sí se sabrá por cuanto a lo que hace o no hace. Las acciones de un gobierno no sólo comprenden lo que sus funcionarios dicen que desempeña. Un gobierno puede ser calificado como eficaz, si el objeto que lo sustenta es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. (Guerrero, O., 1995)

Ante la meta de bajar el empleo no registrado, el gobierno nacional entre el año 2003 a 2015, resultó eficaz siendo que creció en ese objetivo y permaneció. A partir del año 2016, el gobierno con el mismo PNRT, empeora el empleo no registrado, por lo tanto es ineficaz en esa acción. Pareciera entonces, para reducir el empleo no registrado es relevante que el gobierno lo considere en su agenda (en los términos de agenda pública: política, económica y social). Luego las condiciones sociolaborales lo condicionan.

Paradoja de la Administración Pública

El objetivo en este apartado es determinar la paradoja de la administración pública, bajo la órbita de la SSTIC, que radica en que quien se encarga de controlar la aplicación de la normativa laboral, encuentre vulnerado su propio derecho laboral de estabilidad como empleado público, en los períodos 2014 a 2016.

Desde el poder legislativo de la ciudad, se resolvió enviar pedidos de informes a la SSTIC fundamentados en un fallo de la Cámara en lo Contencioso Administrativo que determinó no considerar funcionario público al inspector de trabajo que no cuente con la planta permanente del organismo.

Según la respuesta al pedido de informes del Poder Legislativo a la SSTIC (Resolución 250, 2016), la Dirección General de Protección del Trabajo de la SSTIC contaba con ciento un (101) inspectores en el año 2014, noventa y tres (93) en el año 2015 y ciento cinco (105) en el año 2016. Todos ellos prestaron servicios mediante las siguientes modalidades:

Año	Planta Permanente	Locación de Servicios	Asistencia Técnica	Planta Transitoria	Total
2014	69	31	1	0	101
2015	63	5	0	25	93
2016	70	9	0	26	105

Fuente: Resolución 250/2016 Legislatura de la CABA

Al cierre del ejercicio del año 2016, según un informe elaborado por la AGCBA, se constató que el total de la participación del cuerpo de inspectores de la DGPDT era de 102 (en vez de 105) y 83 administrativos, sobre el total del personal de 185 trabajadores.

La AGCBA resaltó el incumplimiento en la planta del personal de inspección de la DGPDT respecto de lo dispuesto en el artículo 6° del Convenio N° 81 denominado “A la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de fecha 11 de julio de 1947, con vigencia a partir de 7 de abril de 1950. La OIT expresa que el personal de inspección debe revestir carácter de funcionarios públicos, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo, que puedan así ser independientes de los cambios de gobierno y frente a cualquier influencia externa indebida. Según la revisión del año 2016, el incumplimiento afectaba al 9.8 % del total del Cuerpo de Inspectores de la DGPT.

CUADRO N° 32		
INCUMPLIMIENTO DEL ART. 6° DEL CONVENIO 81 – OIT		
<u>Concepto</u>	<u>Cantidad</u>	<u>% s/ total</u>
Total del Cuerpo de Inspectores	102	
Inspectores en Locación de Servicios	9	
Inspector sin datos de modalidad de contratación	1	
Total de Inspectores involucrados =	10	9.8 %

Fuente: DGPDT y elaboración propia de la AGCBA

La SSTIC, que contiene a la DGPDT, en el informe respondido a la Legislatura de la CABA, manifestó que todos los inspectores revisten calidad de funcionarios públicos en consideración a la tarea que desarrollan y dado que las actas que labran como consecuencia del acto inspectivo, resultan instrumento público que servirá de acusación, prueba de cargo y hará fe mientras no se pruebe lo contrario. (Resolución 250, CABA, 2016)

Esta respuesta del organismo, tiene carácter general y con intensión presunta de decir que se atiene a la normativa vigente, pero difiere en parte con la observación de la AGCBA. Los inspectores de trabajo, como muchos empleados públicos, no gozan plenamente del derecho a la estabilidad consagrado en la Constitución Nacional, derecho que retoma la Constitución de la CABA cuando determina que la ciudad protege el trabajo en todas sus formas, asegura al trabajador los derechos establecidos en la Constitución Nacional, se atiene tanto a los convenios ratificados por Argentina como a las recomendaciones de la OIT.

La OIT destaca la importancia de la independencia política de las funciones públicas. Además, cada renovación de contrato, puede ser objeto de una renegociación de condiciones para mejor o peor. Los empleados públicos a veces puede que acepten condiciones más desventajosas para cuidar el empleo. En efecto, el personal contratado es el estrato más vulnerable del sistema del empleo público.

Ninguno de los poderes del estado puede avasallar la Constitución ni ejecutar actos que vayan en contra del espíritu de la Norma Constitucional. El artículo 9° de la Ley de Relaciones del Trabajo de la Administración Pública de CABA (Ley N° 471, CABA, 2000) acorde al artículo 9° de la Ley Marco del Empleo Público Nacional (Ley N° 25.164, Argentina, 1999), se encuentra contrariado cuando existen contratos de empleados públicos por tiempo determinado para prestación de servicios de carácter que no es ni transitorio ni estacional, sino que debe ser cubierto por personal de planta permanente.

Prevalece el principio de realidad laboral cuando las funciones de los empleados ameritan tareas de carácter permanente y efectivamente, los inspectores de trabajo realizan

tareas típicas de cualquier inspector de trabajo dependiente de la DGPT, incluso, en un mismo espacio físico.

También, según la jurisprudencia existe arbitrariedad del empleador, enmarcada en este caso en la figura del Estado cuando se contrata al personal por tiempo determinado habiendo mantenido un vínculo que excedía toda temporalidad posible. Se vulnera el principio protectorio de la Constitución Nacional. Se considera ilegítima la contratación cuando la norma invocada para justificar contrataciones a plazo determinado, es utilizada con fines no previstos en la ley. Se podría afirmar que existe una desviación de poder por parte de la administración pública. (Ramos, J.L. vs Estado Nacional, 2009)

Por otro lado, la confección de un acta de inspección realizada por un inspector que no sea funcionario público de carácter permanente, contraría el interés público y sería nula y carente de efectos, es decir, no puede aplicarse la multa o sanción al infractor que figure en ese documento. (Poggio, M. vs GCBA Autoridad Administrativa, 2015)

Se pone en juego, entonces el desempeño de los inspectores en sus funciones. Si quien tiene a cargo la realización de inspecciones a establecimientos industriales no gozara de la tranquilidad que brinda la seguridad de un trabajo de carácter estable, pueden surgir innumerables conflictos por ejemplo, de parte de los empleadores a quienes multan por no cumplir, pueden aducir esto en su defensa y poner en riesgo todo el trámite administrativo. La contratación bajo la modalidad de locación de servicios por parte del G.C.B.A atenta contra la efectividad de la propia inspección, quedando expuesta a que la misma sea tachada de nula.

Por lo tanto, así sea uno sólo de los inspectores de trabajo bajo otra modalidad de contratación que no fuere planta permanente, el acta de ese trabajador puede ser denunciado como nulo. Los inspectores de trabajo de la SSTIC son los actores que ejercen el **poder de policía** en la CABA, tienen una responsabilidad sobre el acta que labran que debería tener carácter de instrumento público, y en estos casos, pueden encontrar limitadas sus funciones.

En el caso de los trabajadores que permanecen contratados por tiempos irrazonables sin pasar a formar parte del personal de planta permanente, no sólo están en desventaja al momento de una posible desvinculación por no contar con el derecho a la estabilidad, sino que además, no cobran aguinaldos, ni bonos de fin de año, ni están cubiertos por una ART a cargo del empleador ni cuentan con los derechos de la seguridad social básicos, más allá de lo que opten por abonar ellos mismos a través de un monotributo social, por ejemplo. Incluso en general, no integran sindicatos. Es decir, no cuentan con ningún derecho como

trabajador en relación de dependencia, sino que su modalidad contractual se encuentra "disfrazada" de trabajadores cuentapropistas. Siendo además, ellos mismos quienes asumen todos los riesgos.

La irregularidad de la administración pública, tiene origen en el ingreso de trabajadores a los organismos públicos sin el debido proceso de concurso. Es el propio Estado que permite estas incorporaciones sin llamar a concurso. La irregular implementación y administración de los concursos, le puede restar sentido al mismo concurso.

El PNRT implementado en los años 2003 a 2015, se podría identificar, desarrollado en un organismo como el ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con un modelo de gestión Populista, debido a que se elaboró dentro de un proyecto de nación, con gestión de planificación estratégica en base a la idea de fortalecimiento del Estado. Mientras que la SSTIC se sienta en un modelo de Nueva Gerencia Pública debido a que conserva una disgregación del organismo, en muchas direcciones y en la ciudad las funciones de otros organismos corren de forma paralela pero de manera aislada, es decir, sin interrelación ni cruzamiento de datos.

La NGP se teoriza principalmente en los países anglosajones. Defiende ideas despegadas de la historia de los propios estados que las reproducen. Si bien en todo América Latina nunca se logró construir una burocracia perfecta, el apego a las normas genera una suerte de certidumbre y la NGP provoca inestabilidad. Desestima los índices elevados de desempleo en la región.

El modelo de NGP, ha entrado en crisis hace décadas. No se ha logrado constituirse en modelo de gestión eficiente. Latinoamérica implementó este paradigma de iniciativa empresaria en los noventa, mediante privatizaciones y aplicación de modelos de gestión empresarial basadas en el liderazgo y la comunicación efectiva. Pero los nuevos gerentes eran poco propensos a defender aquello que administraban. (Krieger, M., 2015)

Persisten dos criterios diferentes: el principio de eficiencia como la capacidad de satisfacer ciertos objetivos sustantivos y la idea de valor que de sustentabilidad a la sociedad. La NGP, relacionada a la idea de eficiencia sustantiva. La burocracia, ajustada a patrones legales y no a unos pocos objetivos.

Las reformas administrativas provenientes de la NGP tuvieron como resultados la creciente presencia y trascendencia funcional de personas contratadas, con y sin relación de dependencia laboral. A partir del Decreto 92 del año 1995 y del 1.184 del año 2001, la aparición de alrededor de dieciocho mil personas, vinculadas sin relación de dependencia con la Administración, es un hecho complejo en el país. El falso achicamiento de las

estructuras organizativas de cargos presupuestados, el desgaste provocado por las reducciones inconstitucionales, de los salarios públicos, por el retiro voluntario del año 2000 y el congelamiento de concursos para la cobertura de vacantes desde ese año. No sólo no hubo ahorro fiscal genuino, sino que semejante sacrificio no impidió la crisis financiera del 2001. (Salas, E. 2004)

El Estado tiene como herramienta para sus necesidades estratégicas contrataciones de pasantías, becarios, de obras y servicios, planes de empleo transitorio, que prevalecerán en el tiempo. El problema es la inequidad interna (Bernazza, C., 2002) en las organizaciones.

Desde un punto de vista formal, la incorporación de personas mediante contratos temporales (ya sea por tiempo de trabajo o por obra) responde a situaciones excepcionales, como emergencias, demandas estacionales y similares. En teoría, las personas contratadas sólo deberían cumplir funciones tales como consultores, expertos o trabajadores de apoyo que prestan sus servicios cuando las cargas de trabajo hacen que no alcance el esfuerzo de los trabajadores permanentes.

Con las mismas tareas que la planta, los contratos son renovados una y otra vez durante años a las mismas personas. Si una parte tan significativa de los puestos responsables de los procesos regulares de rutina son cubiertos por personas contratadas y no por funcionarios o servidores públicos permanentes, entonces no son auxiliares externos de la gestión sino parte de ésta. Como carecen de los beneficios de la estabilidad y de la carrera formal, viven en la incertidumbre y la insatisfacción personal, inmersos en la posibilidad de ser desplazados según las conveniencias de políticos. (Hintze, J., 2011)

Habría que tener en cuenta también que los inspectores cumplen una tarea que a más de una persona por distintos intereses, podría incomodar, por lo tanto es valorable la situación de estabilidad.

La situación de incertidumbre, por otra parte, es una desventaja, un problema motivacional para el personal de una organización.

Retomando el informe de la SSTIC que respondió a pedido de la Legislatura Porteña en el año 2016, los inspectores que se incorporan a la DPDT, son capacitados por los inspectores que se encuentran en la planta de personal en el momento. Asimismo asisten a capacitaciones en la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), Diplomatura en Administración e Inspección del Trabajo en la Universidad Tres de Febrero, Técnicas Inspectivas en Protección del Trabajo en CABA, entre otros. (Resolución N° 250, Legislatura de la CABA, 2016) Entonces, si los inspectores que se

incorporan a la DPDT, son capacitados por los inspectores que se encuentran en la planta de personal, depende muchas veces de la voluntad de estos trabajadores.

Según surge de la entrevista a los inspectores de ciudad, efectivamente asisten a capacitaciones en la PROTEX, uno sólo de los entrevistados, ha cursado la Diplomatura en Administración e Inspección del Trabajo en la Universidad Tres de Febrero. Pero han asistido a distintos cursos en reiteradas oportunidades. Aún así, afirman que es la práctica lo que les brinda conocimiento de la experiencia. (I.M., Entrevista)

Esto se relaciona con el desafío de la Administración Pública de gestionar por Competencias. Es decir, es necesario desarrollar destrezas más allá de las carreras de grado. Debieran existir compromisos de la organización con los trabajadores como personas. Con sus virtudes, dificultades, familias, como un vínculo laboral de mutuo beneficio.

Se pueden analizar cuestiones culturales propias de la Administración Pública: Antigüedad, Formación; Comunicación, Normas y Procedimientos.

Luego la Formación depende del organismo donde trabaje la persona, no será lo mismo la capacitación en AFIP que en la SSTIC.

El aprendizaje es colectivo porque las tareas son colectivas. Se trata de un conjunto de personas que hacen una tarea en un contexto determinado y no están aislados. Las personas aprenden por el desempeño de tareas competentes dentro de un colectivo histórico común. (Gore, D., Vázquez Mazzini, M. 2003)

Por lo tanto, habría que generar procesos de interacción entre los miembros de un colectivo, en este caso, un grupo de inspectores de trabajo dependientes de la SSTIC por ejemplo, de intercambio de experiencias para volcarlo luego quizá a modificar protocolos y normativas. El aprendizaje no siempre surge de un curso de alguien externo a la organización sino también de esta interacción de equipo que les permitiría desarrollar sus competencias. Pueden innovar según los contextos y escenarios, no sólo leer lo que otras personas ya escribieron. Incluso, por lógica, nadie conoce más de las tareas que quienes las realizan.

Las organizaciones no son contextos neutros al aprendizaje. Son ambientes semánticos capaces de resignificar mensajes y la capacitación, en cuanto intento de modificar organizaciones, acuerdos tácitos o explícitos, implica el rediseño de la historia (Gore, D. , Vázquez Mazzini, M. 2003) que conforma la cultura organizativa. Por otro lado se requiere una efectiva Comunicación en la Administración Pública.

El aprendizaje entonces, no es una mera adquisición teórica o de una habilidad sino también, implica la coordinación de conductas con otros.

Un aprendizaje se convierte en acción cuando la capacitación implica poner en debate el carácter semántico de la organización en tanto éste da sentido a la corriente de experiencia de los individuos que trabajan en la organización. Dicha capacitación requiere poner los contextos en discusión. Se puede concluir que las acciones dicen más que las palabras.

El enfoque de competencias, además, puede ayudar a dar respuesta a un tema pendiente de resolución efectiva: instituir mecanismos que permitan evaluar las diversas formas en que el hombre aprende a desempeñarse en el trabajo y otorgarles reconocimiento en el mercado mediante certificación. (Mertens, L., 1996) Por ejemplo, el PNRT ha logrado obtener el certificado de calidad de normas ISO 9001. (Kutscher, Silvia y otros, 2013)

Se certificaron con ISO 9001 doce procesos en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a partir del año 2009 hasta el año 2015. Se comenzó con tres procesos principales: el PNRT, la Red de oficinas de empleo que son acuerdos con municipios, y un buscador de Convenios Colectivos de trabajo. Luego se pensó en procesos que eran transversales como la Dirección general de Registro documental, el centro de orientación al ciudadano, se certificó el proceso de legajo digital de personal; el área de Capacitación interna para los agentes del ministerio. Esto hacía que los procesos resulten más participativos. Luego los sistemas de acceso a la red y soporte de sistemas. En un momento el 25% del personal del Ministerio trabajaba bajo el Sistema de Procesos de Calidad ISO 9001. (Lic. Fuertes, A., entrevista, 2019)

Se piensa a la organización flexible y evolutiva en el sentido que mejora sus procesos y productos como respuesta frente a los cambios. Existe una creciente complejidad de la demanda ciudadana, las distintas necesidades que plantea la sociedad y las respuestas que se le da a la misma, tales como la calidad y la confianza (Le Boterf, G., 2005).

Por ejemplo, alguna campaña de política pública para empleadores y trabajadores sobre créditos o blanqueamiento de personal (como las iniciadas por la AFIP durante el año 2014) debieran estar dirigidas y ejecutadas de forma tal que la población pueda acceder a ellas. Si el personal encargado de diseñar la política pública carece de las competencias necesarias para comprender la dinámica comunicacional en la actualidad, dicha campaña será ineficiente, ineficaz y no surtirá el efecto buscado.

En este punto es que resulta enriquecedor aplicar en la administración pública el enfoque de competencias, para una mayor eficacia y calidad en la gestión pública, teniendo

en cuenta que en la definición de competencias se integran tanto el conocimiento como la acción.

La formación basada en competencias laborales se enfoca en esa demanda social. Los términos de formación y capacitación, se entienden como procesos continuos que posibilitan la coordinación institucional en la oferta de la misma con información veraz y oportuna. Permite alcanzar la adaptación y actualización de los sistemas de formación y capacitación a las necesidades del cambio tecnológico y productivo. (Mertens, L., 1996)

Propuestas de Mejora

El diagnóstico de la presente investigación empírica, de acuerdo con el método científico, propicia la apertura de propuestas de mejora.

La gestión del sistema de control de normativa laboral, es susceptible de modificaciones en su ley marco de la CABA dado que resulta rígida e impermeable a fenómenos nuevos. Los inspectores de trabajo, bajo la órbita de la Dirección General de Protección del Trabajo, pueden recibir capacitación y ser incorporados a la planta del organismo, la cual además, podría utilizar herramientas de comunicación institucional y aplicación de tecnologías de la información. Al final de este título, se resume un esquema de planificación estratégica para dicha dirección.

En el apartado anterior se mencionó que toda instancia de aplicación de proceso de calidad, requiere **capacitación**. Y que resulta clave la **capacitación de los inspectores por competencias**.

Además se intenta sugerir la incorporación de todo el personal inspectivo a la planta permanente de la SSTIC.

Para el ingreso a la administración pública se requiere concurso para verificar idoneidad y la evaluación pertinente. La primera solución a simple vista, sería que la Administración realice la evaluación de desempeño y luego efectivice al personal. El Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP), concertado entre el Estado Empleador y los Sectores Gremiales, busca el compromiso de los actores sociales. Nace del proceso de la negociación colectiva y es potestad de los actores fijarlo. El régimen de aplicación abarca a todos los empleados de la administración

pública, incluido los contratados. Por lo tanto, esta apertura a la evaluación de desempeño para posterior pase a planta, podría surgir de una negociación colectiva.

Por otro lado, en términos normativos de procesos de inspección de la Autoridad Administrativa del Trabajo de la CABA, entre 2016 y 2017 la Legislatura Porteña ha realizado diversas modificaciones a la Ley N° 265, en función de su actualización y procesos, por ejemplo la ya mencionada Ley N° 5.574 (2016) que modificó los montos de multas adecuándolos al SMVM.

Desde dicho órgano de Poder Legislativo, se intentó sin éxito en el 2017, incorporar los resultados de las inspecciones de la SGPDT al REPSAL de Nación, por medio de una declaración que ya no está vigente, por lo tanto no cuenta con número de orden ni implementación. Uno de los inspectores de trabajo de ciudad comentaba que para ellos, era una herramienta novedosa de 2014 a nivel nacional. (Entrevista A.L. ex inspector de trabajo de la SSTIC)

Luego ya en el año 2017 se agrega un párrafo de deber de La Autoridad Administrativa del Trabajo de adoptar un Protocolo de Inspección del Trabajo y un Manual de Buenas Prácticas de Inspección Laboral. (Párrafo incorporado por el Art. 1° de la Ley N° 5.736, BOCBA N° 5054 del 24/01/2017)

Al hablar de Protocolo y Manual, deja en manos del Poder Ejecutivo, y en este caso la SSTIC, la elaboración, diseño y acciones tendientes a su cumplimiento. Es de conocimiento público que casi ningún organismo, al menos de la CABA, cuenta con un Manual de Procedimientos. Pero ciertas modificaciones legislativas, controles de las auditorías, sumado a la intensión de ponerlo en agenda, podrían incentivarlos.

Según la entrevista con el Dip. Claudio Heredia (Presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires) quien fue coautor del proyecto de autoría del Dip. Tomada, de incorporar el texto de un Protocolo de Inspección y un Manual de las buenas prácticas de inspectores de la ciudad, es visto como una iniciativa que fue positiva. Que entiende por buena prácticas que exista un hilo conductor en lo que tiene que ver con la inspección. Es favorable, para un estamento institucional que siempre fue mirado con desconfianza de la realización de su tarea. En este caso, en que se sanciona una norma que tiene que ver con las buenas prácticas, es una situación para la modificación de la mirada, del cambio de perspectiva de lo que es la inspección de trabajo y dentro mismo, dentro de la Subsecretaría de Trabajo.

Hubo modificaciones como las de 2016 sobre pedidos de informes desde la oposición al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, sobre la cantidad de inspecciones, de trabajadores,

y una mirada en la temática de inspecciones que devinieron por un importante accidente donde intervinieron algunos inspectores de la AGC. En esta oportunidad se realizaron pedidos de informe tanto a la AGC como a la SSTIC porque ambos organismos realizan inspecciones en ciudad.

Después al sancionarse la norma, el procedimiento en el marco de una normativa como finalidad inspección laboral, tiene que ver con los derechos de los trabajadores, medio ambiente de trabajo, la SRT, relaciones laborales, los seguros. Es un avance que estuvo del lado del trabajador. (Dip. Heredia, C. A., Legislatura, entrevista)

Se mencionó que letra de la Ley de Competencias de la Autoridad Administrativa del Trabajo de la CABA (Ley N° 265, 1999) , podría sumarse mecanismos de concientización para los empleadores resaltando su obligación de registrar a los empleados, y el efecto beneficioso para todas las partes que cumplan. A su vez, una recomendación de las teorías de planificación estratégica, consiste en la participación y el empoderamiento de los agentes en el proceso de inspección.

Si bien se ha dicho que el cumplimiento de parte de los empleadores, de registrar debidamente a sus empleados, no depende exclusivamente de la normativa laboral, mejorar la legislación podría influir de manera positiva en orientar dicha conducta.

Podría incorporarse algunas consideraciones de la Ley del Régimen Laboral (Ley N° 25.877, 2004). Ésta ley de alcance nacional establece que tanto las provincias como la CABA, tienen el deber de actuar bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación además de coordinar sus tareas, a fin de integrarse al Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS). Y son invitados a dictar normas similares y firmar convenios para alcanzar los fines estipulados.

Por lo tanto, se propone, en primer lugar, incorporar el artículo 3° bis a la Ley N° 265 (1999) que diga:

Artículo 3° bis. - La Autoridad Administrativa del Trabajo, a través de sus agentes o inspectores, a fin de articular con las autoridades nacionales las funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral según el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, tiene facultades suficientes para:

- a) Velar para que los distintos servicios del sistema cumplan con las normas que los regulan y, en especial, con las exigencias de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- b) Coordinar la actuación de todos los servicios, formulando recomendaciones y elaborando planes de mejoramiento;

- c) Detectar núcleos de trabajo no registrado, mediante acciones inspectivas complementarias;
- d) Recabar y promover, especialmente con miras a la detección del trabajo no registrado, la participación coordinada y la colaboración de las entidades representativas de los trabajadores y los empleadores;
- e) Aplicar las sanciones establecidas en el CAPÍTULO III de la presente Ley, cuando verifique incumplimiento o infracciones.

Luego, el artículo 5° de la Ley N° 265 (1999) estipula que, “*La autoridad administrativa del Trabajo procurará la necesaria colaboración con las organizaciones de empresarios y trabajadores a los efectos de asegurar el cumplimiento de las normas laborales, y sobre condiciones y medio ambiente de trabajo*”. A lo que se podría agregar, conforme al SIDIRYSS, el siguiente párrafo: "los servicios de inspección deberán contar con los recursos adecuados para la real y efectiva prestación del servicio. Podrán informar a las organizaciones empresariales y sindicales acerca de las actividades realizadas y de los resultados alcanzados. Los representantes sindicales de los trabajadores tendrán derecho a acompañar al inspector durante la inspección y a ser informados de sus resultados".

Porque según gran parte de la normativa laboral, como por ejemplo el artículo 31° de la Ley de Asociaciones Sindicales (Ley N° 23.551, 1999) en el inciso “d” establece que son derechos exclusivos de la asociación sindical (y aclara, sindicatos con personería gremial) colaborar con el Estado en el estudio y solución de problemas que afecte a los trabajadores, y en este caso, la cuestión del empleo no registrado, es considerado una problemática social que los compete. A su vez, la OIT recomienda las acciones del Estado en colaboración tripartita, es decir, Estado, Empleadores y Trabajadores, incluso en lo concerniente a las implementaciones de normativa laboral.

Existe otro punto importante que la normativa laboral casi no contempla. La relación de la tarea con otros organismos estatales.

El Trabajo en red es necesario para la Administración Pública sobre todo para temáticas sociales complejas como lo laboral. (Krieger, M., 2015).

La Ley de la CABA expresa que cuando los inspectores de trabajo, constaten la utilización de trabajo infantil, deberán comunicar de inmediato dicha circunstancia a la Secretaría de Promoción Social, a efectos de tomar intervención para la protección de los menores involucrados. Y es la única situación que se contempla remitir, aunque no especifica de qué forma se comunicaría. El PNRT, en cambio, está preparado para derivar todos los casos que no sean de su incumbencia, sin perder la información importante.

Estipula, incluso que en caso de persona en actitud de trabajo sea menor de 16 o desde 16 a 18 años, se labra acta para cada niño/a constatando la infracción por trabajo infantil prohibido, independientemente de que posea vínculo familiar con el titular de la razón social. También puede constatar el vínculo familiar.

En el capítulo IV sobre Procedimiento de la Ley N° 265 (1999), figura el artículo 26°, sobre la verificación de la comisión de infracciones, la redacción de acta de infracción, que se presume exacto salvo prueba en contrario. Aquí se podría agregar un párrafo sobre un escenario estratégico de ocurrencia de infracción a la normativa laboral, como aplica el PNRT.

Se podría incorporar: Comprobada la infracción a las normas laborales que impliquen, de alguna forma, una evasión tributaria o a la Seguridad Social, el hecho deberá ser denunciado formalmente a la Administración Federal de Ingresos Públicos y/o a los otros organismos de control fiscal. Ello sin perjuicio, en el caso que corresponda, de la notificación fehaciente a las autoridades de control migratorio a los fines de la aplicación de la Ley N° 25.871 (acorde al artículo 33°, Ley de Régimen Laboral N° 25.877, 2004).

En vista de señalar algunas propuestas de mejora de procesos, las cuestiones de comunicación y tecnologías de información, representan herramientas de asistencia o complementación a las herramientas punitivas.

En un diseño de planificación estratégica, también se debería incorporar la **Comunicación** institucional a fin de enfatizar que el empleo registrado beneficia a los tres sectores, Empleadores, trabajadores y Estado.

La Comunicación Institucional es el proceso por el que la identidad se transforma en imagen, mediante la expresión de la cultura y también, el discurso de una institución bajo los requisitos de credibilidad, relevancia y empatía. (Mora, J.M., 2009)

La Comunicación se relaciona con el uso de la información para la toma de decisiones y la relación de un organismo con el público. Es un instrumento de gestión, también de promoción social.

El campo semántico de la **comunicación** tiene relación con la identidad de un organismo. El significado de las palabras en una comunicación depende de la interpretación del contexto. El significado es esa interpretación. Por lo tanto, todo el marco semántico puede verse contrariado por el significado que le dan las personas internas o el público.

Es importante diferenciar que la comunicación no es prensa. Cuando la comunicación se considera prensa, es propagandística, verticalista, tiene que ver con mensajes esporádicos, sin estrategia. Sobre todo, es funcional al Poder.

Se puede hablar de cuatro variables que conforman el proceso de Semiosis institucional que es el proceso mediante el cual una institución produce y comunica el discurso de su identidad: Realidad, Identidad, Comunicación, Imagen. (Chávez, N., 2005)

La realidad institucional se refiere a las condiciones objetivas del ser social de la institución como el nombre, organigrama, función, realidad económica financiera.

La identidad institucional se relaciona con los rasgos particulares que la hacen diferente a las demás. Es el discurso de la identidad sobre los atributos asumidos como propios por la institución. Los proyectos en su nivel de auto-representación es un fragmento del discurso de esta identidad.

Dentro de los organismos de la ciudad, la Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio es el único referente a la materia empleo. Cuando en el discurso del Subsecretario de la Institución, se identifica como nexo entre los empresarios y los trabajadores, la misión de brindar condiciones para el mejor acceso al trabajo, se relaciona con esta identidad. (Subsecretario Jarvis, E. 2016)

La Imagen es el concepto construido en la percepción de los públicos sobre la organización. Es la lectura pública de la Institución, la interpretación de una sociedad o sector construye la institución. La imagen institucional en el caso de la SSTIC no está dada como organismo ni dirección, sino a nivel Ciudad. Todo organismo de ciudad cuenta con una imagen similar.

Las herramientas de Comunicación Externa son una Página web muy desarrollada, tienen mensajes que apelan a la emoción, apelan a transmitir tranquilidad (Gore, D., Vázquez Mazzini, M. 2003) Por ejemplo, en la página web del organismo exponen un mapa con los lugares inspeccionados. Ahora, un mapa no es un territorio sino una representación de lo que es realmente el territorio con límites artificiales. El mapa brinda confianza.

Podríamos decir que la organización de la SSTIC cuenta con gran habilidad de herramientas de comunicación Externa en cuanto al diseño de página web, redes sociales, cartelera. Pero la percepción del público es baja respecto al sentido de su existencia y la información que brinda sobre derechos y obligaciones de trabajadores y empleadores o el nexo que se intenta transmitir, no es de fácil percepción por el público.

Como propuesta se podría sugerir que, al momento de la inspección, los responsables de las mismas que son funcionarios públicos, ejerzan tareas de educación para los empleadores, inclusive, en acuerdos con los sindicatos. La OIT en general, recomienda la actuación tripartita entre Estado, Empleador y Trabajador. Habla de tripartismo, diálogo y cooperación al formular las normas y las políticas orientadas a los asuntos laborales. Tanto en su creación como en el control. Esta participación, puede conducir a una mejor gobernanza y a una cultura del diálogo en los asuntos sociales. (OIT, 2017)

Los sectores podrían actuar en miras a la **comunicación** como en campañas de sensibilización, portales de empresas, desde el estado y desde el sindicato. Por supuesto, también con la firma de convenios políticos o la comunicación de la entrada en vigor de algún acuerdo nuevo con la OIT. Se recomienda intervenir de manera sistémica, es decir, promoviendo el cumplimiento de los empleadores a través del uso de condiciones límite para acceder a beneficios estatales, certificaciones, permisos, contratos públicos, algún tipo de préstamo, o subvenciones como identificación como premio al cumplimiento y reducción de los déficits empresariales.

Se podría planificar una estrategia de incentivos para el cumplimiento de los empleadores. Implementar planes de incentivos, capacitación, comunicación, no sólo el registro y debida sanción de la irregularidad que es la medida punitiva propia de la DGPDT. La colaboración de las partes tampoco se debería presumir, quizás haya que preverla, anticiparla, planificarla.

Según la observación visual de la página web de la SSTIC existe un programa de servicio de rúbrica y registro, que tiene como objetivo rubricar toda la documentación laboral según la normativa vigente respecto a los trabajadores de la CABA, y efectuar el registro de dadores de trabajo a domicilio por cuenta ajena. Este programa comprende las inscripciones al Registro de Dadores de Trabajo a Domicilio para empresarios, talleristas e intermediarios.

La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires señaló en un informe de abril del año 2017, que la Dirección General de Protección del Trabajo no dispuso de un “Registro Único de Infractores Laborales” durante el período auditado (2016). No cumplió con una de sus funciones de registro de multas y acuerdos de pago voluntario para los infractores. Esta situación, explicó, impide tener un mayor control respecto a las multas aplicadas por la Autoridad Administrativa del Trabajo en la CABA. (AGCBA, Informe N° IF-2017-09444680-DGPDT, 2017)

Los organismos tienen la responsabilidad de hacer uno de la conectividad y las redes para concretar las innovaciones en las administraciones públicas y las potencialidades para mejorar la gestión gubernamental. Las **Tecnologías de la Información** (TICs) mejoran el intercambio de información y datos entre las relaciones interadministrativas como entre diferentes organismos. Incluso para el implemento de cualquier programa o sistema de control es necesaria la utilización de las TICs para su diseño, implementación y seguimiento. La coordinación mejoraría, así como se contribuiría a disminuir costos por el uso del papel y se actualizaría la información en tiempo real. (Criado, J. I.; García, J. R., 2013)

La eficiencia de un sistema no es automática. Requiere de pruebas que pueden generar sobrecostos o no adaptarse a los procesos normales y habituales al corto plazo. Incluso harían falta capacitación de personal para utilizar los sistemas operativos, recursos organizacionales para llevar a cabo un tipo de innovación en las tareas de cualquier organismo. La ventaja de contar con una aplicación digital como bien tenían los inspectores del PNRT es de tiempo, de recursos y de eficacia si se tiene en mira alcanzar mejores resultados.

La propuesta central que al respecto introduce en la entrevista el Dip. Carlos Tomada, es el cambio tecnológico en todo el sistema de inspección y control de evasión, bajo principios de criterio y razonabilidad. Seguramente exista resistencia de las empresas. Es una cuestión de cruzar información. Ya existe la factura digital, se podría utilizar para detectar a quienes lo mal utilizan a fin de contratar personal bajo una modalidad irregular. Todo el sistema de seguridad social debería constatar de manera digital. Como ejemplificó anteriormente, la inversión en el PNRT significó invertir en notebooks, en vehículos para los inspectores. En caso que estos impactos tecnológicos impliquen liberar inspectores, habría que modificar la figura del inspector brindándole otras competencias. No sólo el Sistema de Seguridad social sino integralmente las, condiciones de trabajo. Un rol de intervención para modificar esas condiciones.

Según una evaluación del PNRT, se modificaron las condiciones superestructurales del mundo del trabajo: mayor trabajo, mejor salario, más sindicato, más negociación colectiva, pero al interior del establecimiento no se habrían mejorado las condiciones y seguían ocurriendo los accidentes laborales. Se requieren inspectores nacionales especializados en cada rama de actividad, con competencias de intervención y solución incluso proponiendo capacitación de otros trabajadores. (Dr. Tomada, C., ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Entrevista, 2019)

Como último punto de propuesta de mejoras, se presenta una sugerencia de planificación estratégica para la DGPDT en la primera etapa de cuatro procesos, siendo que la segunda etapa llamada operativa, se analizaría una vez que se aplique la estrategia.

Análisis de Escenarios

- 1) Existe un 27,1% de empleo no registrado en la CABA que perjudica a los trabajadores al no gozar de sus derechos de seguridad social, de obra social para él y su familia que derivan en su sufrimiento. Tampoco beneficia a los empresarios ante la competencia desleal y la dificultad en actualizar su deuda en el acto preciso de recibir la inspección. A su vez, un 83% de los expedientes de la DGPDT (de una muestra tomada por la Auditoría de 96 expedientes) no cuentan con seguimiento como para corroborar si toma consecuencia sobre el empleo no registrado o a fin de evaluar otras consecuencias sociales.
- 2) La DGPDT cuenta con baja visibilidad y la población visibilidad su tarea como un área más del gobierno local sin identificarla en su particularidad, respecto a sus acciones.
- 3) Los inspectores de la DGPT cuentan con actas de inspección en papel que resultan lentos, incompletos, debido a estos errores muchos procesos se anulan con la anulación de las actas de inspección. Para las 65.000 inspecciones realizadas en el año 2016, casi el 11% (7.078 mil actas) contenían errores. Además, han trascendido hasta 500 días en tratarse algunos expedientes.
- 4) Cantidad de empresas activas con trabajadores registrados en CABA, 126.000, que corresponde al 23% de la participación nacional, pero desde 2016 en declive. Aumento de tarifas de servicios públicos, combustibles, alquileres, que como consecuencia, provoca el cierre de 6 de cada 10 establecimientos, por disminución en su rentabilidad y no se visualizan horizontes de mejora. A consecuencia, se encuentra perjudicada la capacidad de generación de empleo y las Pymes son las que más empleo generan pero las que más cierran.
- 5) Los inspectores de trabajo de la DGPDT se encuentran en planta transitoria en un 2% y peligra la legalidad de las actas que labran por no constituir calidad de funcionarios públicos.

Definición consentida de:

Valores comunes: fomentar cumplimiento, eficacia, compromiso, cercanía con trabajadores y empresarios, calidad en los procesos.

Misión compartida: ejercer el poder de policía conferido, promover y llevar las actuaciones que correspondan por verificación de incumplimiento de las normas legales y convencionales del trabajo y la Seguridad Social.

Visión Compartida: focalizar esfuerzos y recursos a fin de obtener el cumplimiento de las normativas laborales en materia de seguridad social, mediante la acción inspectiva y la concientización.

Análisis FODA

Fortalezas: La CABA cuenta con la mayor concentración de empresas. Cuenta con gran libertad en el ejercicio del poder de policía y los inspectores pueden labrar actas como funcionarios públicos. Se cuenta con un antecedente exitoso nacional de Planificación de Registración del Trabajo que puede servir de ejemplo.

Oportunidades: las condiciones de empleo podrían mejorar. Existe cercanía con los establecimientos y suficientes medios de transporte. Existe la oportunidad de solicitar modificaciones de la normativa de inspección local en trabajo conjunto con la Legislatura de la CABA.

Debilidades: des-jerarquización que hace a la débil asignación de recursos. Documentación de actas en papel y poca tecnología. Normativa de inspección local deficiente. Se producen desvíos en los procesos.

Amenazas: cierre indiscriminado de empresas. Contexto económico deficitario. Sub el dólar y aumentan los costos de importación para las empresas. Condiciones no propicias para que los empleadores logren subsistir con las empresas y registrar a sus empleados.

Determinación de los ejes y sub-ejes estratégicos

- 1) Disminuir en un 10% el empleo no registrado durante el período de 9 meses:

En cada inspección de trabajo llevada a cabo durante seis meses, se implementará media hora para informar las políticas de subsidios y requisitos, así como datos básicos de cargas de altas en AFIP y registración de empresas, o lo que el responsable del establecimiento junto a su sindicato consulte. Así mismo, se le propiciará la dirección de web a fines consultivos.

Estimar a partir de las infracciones a la normativa laboral descritas en las actas de inspección, las multas que pudieran corresponder y presupuestar mediante el beneficio a los empleadores del pago voluntario (Decreto N°393-GCBA-2002) en el término máximo de una semana, para abrir el sumario y notificar.

Realizar el seguimiento de las empresas en el tiempo que requiera cada caso, de adecuación de la normativa y sobre el pago voluntario. Realizar entrevistas para conocer las causas y proceder a un segundo plazo de adecuación o derivar al proceso de infracción que continúe el trámite sumario.

Se conformará una comisión de investigación de resultados y seguimiento, con aportes de los datos y experiencias de los inspectores de trabajo, que pudieren brindar información para futuros procesos.

2) Comunicar mediante los medios locales como los diarios de circulación digital Gira Bs As o La Política Online, información sobre los períodos de pago voluntario de deuda, cualquier modificación legal de la Ley de Autoridad Administrativa del Trabajo, de manera mensual si ocurrieren.

3) A fin de disminuir el margen de error en las actas de inspección y además, dotar de celeridad los procesos, se implementa un sistema digital mediante una aplicación de celular (enviada a diseñar a la oficina de informática) en el plazo de dos meses para que los inspectores de trabajo, opten por confeccionar sus actas de manera clara, rápida y de fácil envío a la oficina central.

4) Coordinar programas con la Dirección de Producción para subsidiar el 30% de los alquileres y tarifas a 2000 empresas por trimestre que cuenten con personal registrado y cumplan con las condiciones y medio ambiente legales, corroborados con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

5) Reconocer la planta del personal de inspectores de trabajo en el transcurso de tres meses.

Se diseñará desde la dirección de recursos humanos de la SSTIC una evaluación de desempeño para quienes hayan cumplido el año de antigüedad, previo dictado de capacitación en el plazo de un mes y medio.

Según el resultado de la evaluación de desempeño, se procederá de inmediato al pase a planta del personal que realice tareas de inspección de trabajo.

6. Conclusiones

El sistema de control de la aplicación de normas laborales, entonces, no necesariamente tiene una relación directa con el cumplimiento de los empleadores sobre el registro de sus

empleados, debido a la existencia de vacíos legales específicos, por eso se proponen modificaciones, incluso con una mirada más amplia, depende de una realidad sociolaboral que pudo ser más favorable en época de crecimiento del empleo y de apertura de empresas que por lo contrario, la contracción del mismo, condiciona el empleo no registrado. Las deficiencias en la gestión administrativa del proceso sustantivo, se vislumbran ante la comparativa de un proceso implementado en Argentina entre los años 2003 hasta 2015, y el proceso con deficiencias en el ámbito de la ciudad. Por otro lado, se explicaron las existencias de incoherencias en el funcionamiento del órgano de inspección como la contratación de inspectores que quitan legitimidad a la función inspectiva.

La instrucción es indispensable en la tarea de inspección de trabajo dado que el sistema como punitivo con fines de recaudación de multas, no es un mecanismo que logre conducir la conducta de los empleadores ni que ayude a los trabajadores a conocer sus derechos. Los programas para empleadores informados mediante los inspectores de trabajo eran una especie de recompensa, que se posibilitaban ofrecer en un contexto económico favorable.

A su vez, la reducción del empleo no registrado, primordialmente depende de una decisión política de intentar intervenir o dejar que actúen por sí mismos las fluctuaciones del mercado, es decir, actuar por omisión.

El sistema normativo requiere de ciertas modificaciones y del traspaso de una mirada funcional a una planificación estratégica. Este cambio implica un desaprender y aprender organizacional desde la cultura. Se trata de profundizar valores y adaptar las acciones para la adecuación al contexto dinámico. Incluso, la importancia de la certificación de calidad de procesos como tuvo el PNRT con las normas ISO 9001, radica en la participación de esa Planificación Estratégica.

Desde una perspectiva de funciones estatales, para lograr el efectivo cumplimiento de los empleadores de registrar a sus trabajadores y trabajadoras, el mecanismo de control de inspecciones de trabajo, resulta de gran importancia. El PNRT como información testigo, se aplicó desde el año 2003 a 2015 y obtuvo buenos resultados detectados contra el empleo no registrado y resaltados por la OIT. Se continuó con el cambio de gobierno en diciembre del año 2015 en el país pero, con aumento de la tasa de empleo no registrado debido a distintas variables sociolaborales que se modificaron de un período a otro.

Si bien se entendió que la reducción del empleo no registrado es un resultado de bien público, que involucra la satisfacción de intereses ciudadanos y de todos los actores de la relación laboral y la sociedad en sí misma, es importante el planteamiento en agenda para erradicarlo y combinarlo con el desarrollo económico social y político. La generación de

empleo y la reducción del desempleo, son condiciones que operan en consonancia con la reducción del empleo no registrado, o al menos, son contextos que lo tornan favorable.

A diferencia del mercado laboral hasta el año 2015 en Argentina, a partir del año 2016 la variable del empleo no registrado de la CABA, se ve afectado por la fuerte desocupación y cierre de empresas. El cumplimiento de los empleadores quizá en esas circunstancias, se rija por una dicotomía extrema entre supervivencia o cierre, más allá de las inspecciones mal o bien efectuadas.

Por otro lado, como no está comprobado que reducir las cargas sociales disminuyan el trabajo no registrado o aumente la contratación de empleados, toda política de reducción de contribuciones patronales, tienen que ir acompañadas de contraprestación para el trabajador. Que se demuestre la voluntad del empleador de registrar al personal.

Luego las tareas de inspección debieran ser multidisciplinarias, que se crucen los datos de las instituciones estatales. La interrelación de los organismos es propensa para una gestión de procesos orientado a resultados.

Sin una planificación, toda evaluación de proceso resulta inconsistente y la evaluación de resultados, inalcanzable. Tampoco se aplicarán los seguimientos requeridos en las normativas, por eso se producen los incumplimientos de la Ley N° 265 del proceso de inspección laboral por parte de la DGPDT. Si bien existen normativas de procedimiento con plazos específicos, en la DGPDT, los mismos resultan excesivos y quedan fuera de todo registro y control porque se actúa en modalidad de reacción y no se programa.

Los incumplimientos de la modalidad de contratación del personal de la DGPDT responden a criterios de culturas organizacionales de la nueva gerencia pública, que han quedado en el tiempo teóricamente, pero se repite en muchas organizaciones públicas del país, y presentan mayor gravedad en el caso del personal de inspección de trabajo por la responsabilidad en su cargo y la validez de las actas de inspección que confeccionan. Que serán una traba al momento de un cobro de multa o dentro de un litigio judicial. Estos incumplimientos también afectan la calidad de la administración pública.

El congelamiento de los concursos públicos perjudica a los trabajadores de planta en su intención de crecimiento profesional y a los que están fuera del sistema público que pretendan ingresar. Los sindicatos pueden tener un rol importante en el pedido del pase a planta del personal, o al menos cuentan con herramientas que el inspector de trabajo por sí mismo y de manera individual, no podría acceder.

Al momento de analizar modelos de gestión, es imprescindible diferenciar los contextos en que se inscriben y reconocernos como cultura Latinoamericana con costumbres, normas

e historia propias y no regirnos por teorías aplicables a los países anglosajones. En nuestro país existe un grave problema de desempleo. La finalidad pública difiere de los fines de organizaciones privadas. Por eso no podemos limitarnos a lo que la NGP, define como perfiles laborales, meramente con capacidades de liderazgo y comunicación, sino que es preciso exigir el compromiso del funcionario público con el objetivo del organismo al que pertenece que es el bienestar general de la sociedad.

Por otro lado es común que las políticas de empresa se intenten implementar a la gestión del Estado. Resulta un error el esfuerzo en intentar adaptarlas. Perjudica el fin del estado y la evaluación de procesos. Deja de lado los impactos de las decisiones en la sociedad. También, son decisiones a corto plazo.

En referencia al personal, sus competencias son importantes porque de todas formas, si el personal del estado no contara con ellas, no podría realizar el trabajo que realiza. Ahora bien, la aplicación de por ejemplo, la competencia de flexibilidad a los cambios no debería ser a costas de que sea culpa y responsabilidad de la persona de manera individual de los errores que cometa el Estado. Tampoco la empresa. Una persona no es responsable de adaptarse a todo incluso de no reconocer quién toma las decisiones. Por lo tanto la idea de capacitación por competencias debería apuntar a la selección de cuáles son convenientes generar y que sean siempre en miras a la finalidad del Estado.

Surgen varias limitaciones en la investigación, por ejemplo, sobre el rol sindical en las organizaciones. También es propia de un mayor análisis, el estudio de las culturas organizacionales en la gestión porque en este caso, sólo se mencionó de manera escueta. Incluso otro tema que excede este planteo, es la planificación de políticas públicas de regularización del personal de parte del Estado, que sería posible de sugerir a futuro e incluso, aprender de las experiencias del PNRT.

Resulta interesante también acudir a los sistemas de motivación de personal al hablar de los empleados públicos en situación contractual así como de todo trabajador que encuentre vulnerados sus derechos de seguridad social por encontrarse no registrados.

Las buenas condiciones de empleo dependen de gestiones que enardeczan el trabajo, de un contexto de políticas de generación de empleo, sino las herramientas de control, punitivas o las acciones de un único organismo por separado, resultan insuficientes por la desigualdad en las fuerzas de poder de los actores.

Las inspecciones de trabajo son una herramienta importante para que el Estado ejerza la coerción legal y los trabajadores y trabajadoras, alcancen el goce pleno de sus derechos laborales en miras a la equidad social.

7. Referencias bibliográficas y bibliografía

- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2017, 24 de abril). "Dirección General de Protección del Trabajo" Informe N° IF-2017-09444680-DGPDT Resolución AGC N° 157/2018.
- Catalano, Ana María, Avolio de Cols, Susana y Sladogna, Mónica (2004) Diseño curricular, basado en normas de competencia laboral. Conceptos y orientaciones metodológicas. ISBN 987-1182-25-2. 1° ed. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEDOM: Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo. Recuperado de: <http://www.cedom.gov.ar/>
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Recuperado de: <https://www.cippec.org/grafico/tasa-de-empleo-no-registrado/>
- Colombo, Leonora; Giusti, J.L. , El control sobre la administración pública, libro inédito
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016) “*Observatorio de Ciencias Económicas del CPCECABA*” – Relevamiento PyMEs. Informe de coyuntura PyMEs industriales CABA”. Recuperado de: https://archivo.consejo.org.ar/noticias17/files/Observatorio_PyME_Informe_N16.pdf
- Criado, J. Ignacio; Gil- García, J. Ramón (2013) Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina. Gestión y Política Pública, pp. 3-48. A.C. Distrito Federal, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Dirección General de Estadísticas y Censos. (2017) Anuario Estadístico. Ministerio de Economía y Finanzas GCBA. ISSN 0326-5439. Buenos Aires: Ediciones Emede S.A. Madame Curie 1011
- Dirección General de Estadísticas y Censos. Ministerio de Hacienda. (2014) “*Dinámica del tejido empresarial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*”. Recuperado de: https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/ir_2014_666.pdf
- Duarte, David (mayo de 2010) 1123. "Los casos Sánchez y Ramos en la Corte" Fallos comentados: Corte Suprema de Justicia de la Nación (2010-04-06) Ramos, José Luis c/ Estado Nacional (Ministerio de Defensa - A.R.A.) ; Corte Suprema de Justicia de la Nación (2010-04-06) Sánchez, Carlos Próspero c. Auditoría General de la Nación
- Etala, Carlos Alberto (2008) *Derecho de la Seguridad Social*. Tercera edición. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Fassio, Adriana; Pascual, Liliana (2015) *Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la administración y el análisis organizacional*. Buenos Aires: Editorial Eudeba
- Fundación La Alameda (2011). La Fundación Alameda Presentó un informe a la Ministra de Seguridad de la Nación. Recuperado de: <http://parquehasweb.com.ar/la-fundacion-la-alameda-presento-un-informe-a-la-ministra-de-seguridad-de-la-nacion/>

- Fuertes, Ana Isabel (2012) Desarrollo de Procesos y Gestión de Calidad. Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel R. (1994). Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires. FLACSO. Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma. Pág. 1. Obtenido en febrero de 2016 de: <http://www.flacsoandes.edu.ec>
- García Linera, Álvaro (2011) Intervención de en el 53 Foro Internacional de Filosofía. Venezuela. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=K9sUyrQi3p0>
- Guerrero, Omar (1995) “Implementación de políticas como Gobernabilidad”. Conferencia. Seminario Internacional sobre Democracia y Gobernabilidad en América Latina. Valle de Bravo, México.
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, Baptista Lucio, Pilar (2010). Metodología de la investigación. México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES (Quinta edición)
- Halliburton, Eduardo (s/a) Manuel elaborado por la Dirección de Calidad y Evaluación de Procesos. Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Información Legislativa y Documental (Infoleg) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Presidencia de la Nación. Recuperado de: www.servicios.infoleg.gob.ar
- Ivanega, Miriam (2007) Concepto, Clasificación y contenido del Control público Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, 348, 348-361.
- Jarvis, Ezequiel (14/02/2016) "La opinión del subsecretario de Trabajo, Industria y Comercio del GCABA". Destino Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=tyCJzXaAyyv8>
- Krieger, Mario; Herrera Juan Carlos y otros (2015). Sociología de las organizaciones públicas. Buenos Aires: Editorial Errepar
- Kutscher, Silvia; Mastropasqua, Rafael; Re, Emiliano; Rúa, Laura F. Rúa; Saucedo, Susana; Tujague, Daniela; Zuzek, Cristina (2013) La inspección del Trabajo en la Argentina 2003-2012. Acciones y resultados. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Trabajo. Buenos Aires: Dirección de Prensa y Comunicación.
- Legislatura de la Ciudad de Buenos aires. Sistema Integral Legislativo. Recuperado de: <http://sileg.legislatura.gov.ar/>
- Mertens, Leonard (1996) Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos, p.115-119. ISBN 92-9088-060-8. Montevideo: Cinterfor
- Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. Recuperado de: http://gpsemp.produccion.gob.ar/index.php/datos_analisis/
- Neffa, Julio (2011) Empleo Desempleo y políticas de empleo, Argentina: Ceil, CONISET.
- Nieto, Héctor A.; Mazzáfero, V. E y col. (1999) Capítulo del libro Medicina y Salud Pública. Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

- O'Donnell, Guillermo (noviembre / diciembre 1993) “*Estado, democratización y ciudadanía*”, en Revista Nueva Sociedad “*governabilidad ¿sueño o democracia?*” N° 128. Caracas, Venezuela.
- Centro Documental de Información y Archivo Legislativo. Recuperado de: <http://www.cedom.gov.ar/>
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la CABA Observatorio de Ciencias Económicas. (2016) “*Informe de Coyuntura PyMEs industriales CABA*”. Relevamiento PyMEs. Informe N° 16. Recuperado de: <http://www.observatoriopyme.org.ar/project/litigiosidad-laboral-en-el-mundo-pyme-2/>
- Olsen, Johan P. (febrero, 2005) “*Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia*”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. Caracas.
- Organización Internacional del Trabajo (Diciembre, 2017) "Orientaciones de la OIT para la Planificación Estratégica para el Cumplimiento para Inspecciones del Trabajo". Brief 2. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (2010) La explotación laboral se concibe como una nueva forma de esclavitud del siglo XXI. Recuperado de: http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/news/WCMS_143146/lang--es/index.htm
- Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios y Sociedad (CEDES) CLACSO. Vol. 4. Buenos Aires, Argentina.
- Página 12 (2015, 28 marzo). *Las claves de la Moratoria*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-269142-2015-03-28.html>
- Política y Medios (2016, 16 de junio). *El fin de Renatea*. Recuperado de: http://politicaymedios.com.ar/nota/8785/el_fin_del_reatea/
- Recalde, Héctor (2014) “*¿De qué hablamos cuando hablamos de trabajo no registrado?*” Recuperado de: <http://www.infonews.com/nota/178766/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-trabajo>
- Salas, Eduardo (2006). Empleo Público y Gobernanza Democrática: reflexiones desde la experiencia Argentina. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Argentina.
- Schteingart, Daniel. (14 de julio de 2017) “*Cuando asumió Macri, ¿hacía cuatro años que no se generaba empleo formal privado en Argentina?*”.Chequeado. Recuperado de: <https://chequeado.com/el-explicador/cuando-asumio-macri-hacia-cuatro-anos-que-no-se-generaba-empleo-formal-privado-en-la-argentina/>
- Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio. Recuperado de: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/subsecretaria-de-trabajo-industria-y-comercio>
- Taverna, A. (2017) “El Estado como Empleador de Última Instancia, la perspectiva postkeynesiana aplicada al caso argentino”. Trabajo preparado para su presentación en el 9º

Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo.

- Taylor, S. J., Bogdan, R. (2000). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Tercera edición. Barcelona: Editorial Paidós

- Tomada, Carlos A. (2006, 14 de septiembre) “*El Trabajo no Registrado implica condenar a miles de trabajadores a la que no tengan jubilación y salud*” Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-trabajo-no-registrado-implica-condenar-miles-de-trabajadores-que-no-tengan-jubilacion-y>

Leyes, decretos, resoluciones

- Ley de Contrato del Trabajo N° 20.744 (27 de Septiembre de 1974) Boletín Oficial N°23003 p.2, Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina

- Ley de Convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo N° 14.329 (1 de octubre de 1954). Boletín Oficial: N° 17743 p.1. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina

- Ley Convenio N°129 de Inspección del Trabajo en la Agricultura N° 22.609 (18 de junio de 1982) Boletín Oficial N°24948 p.2, Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina

- Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral N° 26.940 (21 de Mayo de 2014). Boletín Oficial N°32896 p.1. Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina

- Ley del Régimen Laboral N° 25.877 (2 de Marzo de 2004) Boletín Oficial N° 30364 p.1 . Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina

- Ley de Competencias de la Autoridad Administrativa del Trabajo de la CABA N° 265 (14 de Octubre de 1999). BOCBA N° 849. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

- Ley de Disposiciones Generales y Objetivos Básicos N° 120 (4 de Diciembre de 1998) BOCBA N° 631. art. 2°, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

- Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la CABA N° 471 (5 de Agosto del 2000) Boletín Oficial 1026. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

- Ley de Trabajo a Domicilio N° 12.713 (15 de Noviembre de 1941). BOCBA N°14171 p.2, Buenos Aires: Congreso de la Nación Argentina

- Decreto N° 363 (15 de Diciembre de 2015) BOCBA N° 4783. GCBA

- Resolución 250 /2016 (11 de agosto) Informes relacionados con Inspectores que dependen de la Autoridad Administrativa del Trabajo. Expediente N° 1476-D-2016. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: www.consultas.labor.legislatura.gov.ar

- Resolución 298/ 2014 (24 de septiembre) Informes sobre diversos puntos relativos a la Dirección de Protección del Trabajo. Expediente N° 1688-D-2014. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Recuperado de: www.consultas.labor.legislatura.gov.ar

Anexo I

Objetivo específico	Tipo de Fuente	Instrumento de recolección	Análisis de datos
<p>Describir el proceso de inspección de trabajo implementado por la SSTIC, según la normativa, en el período 2014 a 2016 y sugerir mejoras para su funcionamiento.</p>	<p>Fuentes secundarias</p> <p>Fuente primaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resoluciones 298/2014; 250/2016 de la Legislatura CABA - Informe de Auditoría General de la CABA - Normativa laboral: Ley 265/1999 Competencias de la A.A. del Trabajo; Ley 120/1998; Ley 25.212/1999 Pacto Federal de Trabajo Ley 20.744/1976 Ley de Contrato del Trabajo. - Anuario estadístico 2016 D.G. de Estadísticas y Censos GCABA - Manual del PNRT - Krieger, Mario y otros (2015). Sociología de las organizaciones públicas. Buenos Aires: Editorial Errepar. - Fuertes, Ana Isabel (2012) Desarrollo de Procesos y Gestión de Calidad. Buenos Aires - Entrevistas a informantes Claves 	<p>Análisis documental</p> <p>Enfoque cualitativo</p> <p>Diseño no experimental</p>
<p>Determinar la paradoja de la administración pública, bajo la órbita de la SSTIC, que radica en que quien se encarga de controlar la aplicación de la normativa laboral, encuentre vulnerado su propio derecho laboral de estabilidad como empleado público en el período 2014 a 2016.</p>	<p>Fuentes secundarias</p> <p>Fuente primaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Resolución 298/2014; Resolución 250/2016 de la Legislatura CABA -Informe de Auditoría de la CABA -Normativa laboral: Ley 471 Empleo Público -Fallos comentado. Duarte, D. (2010) Bernazza, C. 2002; Salas, E. 2004; Olsen, 2005; Hintze, J. 2011 -Entrevistas a informantes claves 	<p>Análisis documental</p> <p>Enfoque cualitativo</p> <p>Diseño no experimental</p>

Anexo II

Planificación de Entrevistas a informantes claves		Entrevistado
ex Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación	Dr. Tomada, Carlos A	✓
Diputado de la Legislatura CABA. Presidente de la Comisión de Legislación de Trabajo	Dip. Heredia, Claudio	✓
Subsecretario de Trabajo, Industria y Comercio	Ss. Jarvis, Ezequiel	X
Especialista en la Dirección General de Protección del Trabajo. Subgerente de Normativa Laboral y Trabajo Infantil	Sgte. Rapicaboli, Liliana	✓
Gerente de Fiscalización de la Dirección General de Protección del Trabajo	Gte. Jarife, Adrián	X
Especialista en PNRT. Responsable del programa de calidad del PNRT. Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación	Lic. Fuertes, Ana Isabel	✓
Tres a cuatro Inspectores de Trabajo de la Dirección General de Protección del Trabajo	M. I. y A.L.	✓ 2
Tres a Cuatro Inspectores de Trabajo del PNRT ex Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o actual Ministerio de Producción y Trabajo	M.C.	✓ 1
Dos Empresarios con empleados	I.T.	✓ 1

Entrevista a Diputado Carlos A. Tomada de Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Ministro de Trabajo, Seguridad y Empleo en el período 2003 a 2015. (2019)

1) ¿Qué evaluación podría hacer de la política sobre trabajo no registrado entre el año 2003 hasta el año 2015 y ahora? ¿Cómo se desarrolló el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT)?

Para nosotros el tema del trabajo no registrado entró en la plataforma electoral del año 2003 para el candidato a presidente Néstor Kirchner, jamás imaginando que iba a ser el ministro de trabajo. Fue también supervisado por en ese entonces, senadora nacional, Cristina Fernández. El punto número 3 era conformar una política de trabajo no registrado. Pasar de las declaraciones a la acción. Sobre todo en un tiempo de haberse establecido casi en una consigna que más vale cualquier trabajo que no trabajo. Había perforado el sentido común. Que no habiendo trabajo, que fuera como fuera. Nosotros estábamos en contra de esa idea. Por esa razón en un momento donde en realidad, lo que más importaba era generar empleo, a los 90 días de haber asumido Néstor, en el salón blanco de la Casa de Gobierno, se lanzó el programa nacional de trabajo argentino. No esperamos a generar empleo, sino que lo planteamos como una condición del empleo que creábamos.

Existe una cuestión conceptual: si no se cree que el trabajo tiene que ser registrado, si no están convencido de que el trabajo decente, como lo cataloga la OIT y que tanta complejidad nos trae traducir al español la palabra “decente”, que es de verdad el eje de otras cosas, la verdad, se podría implementar programas, poner un inspector más o sacar

alguna declaración más o una menos. Ahora nosotros creíamos que es a partir del trabajo que se genera el crecimiento económico. Como no creemos en la teoría del derrame, para nosotros cualquier trabajo debe ser pensado bajo la teoría de inclusión. ¿Y cualquier inclusión? No. La inclusión a partir del trabajo, no del asistencialismo, sino del trabajo. ¿Cualquier trabajo? No. Trabajo registrado.

Al pensarlo de esa manera ya no se plantea como algo menor, sino que significa pensar, aumentar el consumo, fortalecer el mercado interno. Tenía un secretario de Seguridad Social, Alfredo Conte Grand, que era una persona reconocida mundialmente como uno de los grandes maestros de la seguridad social y que nomás de conocernos, me decía que el primer paso para tener una buena seguridad social de amplia cobertura, razonable, con buenos ingresos, es que el trabajo sea registrado. Si uno sostiene en la elaboración de políticas esa concepción, permite romper con la idea de naturalización del trabajo no registrado.

Por ejemplo, mientras una persona esté preparando el asado del domingo, hablando con tus amigos y el comentario que salga sea “bueno tengo unos muchachos trabajando en mi empresa, los tengo en negro porque viste que es un problema todo el tema...” y todos los demás que escuchan se queden tranquilos con ese argumento, ahí estamos mal. Romper eso significó campaña (de concientización). Vía ministerio, AFIP, Anses, desde todos los organismos empezaron a hacer campaña a fin de volver a instalar la importancia de la registración del trabajo como una obligación del empleador, no como algo que da lo mismo o queda igual.

Segundo, lo que hicimos fue facilitar la registración en dirección, simplificarla. Es cierto que hay que generar un sistema que simplifique el trámite. Se puede seguir avanzando pero creo que se trabajó bastante en ese sentido.

Tercero, recuperamos la inspección del trabajo. Pasamos de 21 inspectores a 400. La recuperación de la inspección significó recuperar tecnología, notebooks e invertir en autos para implementar mejoras.

En cuarto lugar, fuimos sancionando leyes, a medida que fue pasando el tiempo, descubriendo o confirmando nichos donde el trabajo no registrado era muy importante.

Sacamos la Ley del trabajador rural, la ley de servicio doméstico y tardíamente una ley de registración del trabajo para tratarlo integralmente. No solamente endureciendo las sanciones, sino también, facilitando la corresponsabilidad gremial de los trabajadores gremiales, sobre todo de los trabajadores rurales. El empleador va pagando a medida que saca la cosecha, no los meses previos donde todavía tienen puro gasto y sin cosecha.

Todo esto como resultado implicó reducir el empleo no registrado de un 80% a un 32%. En su contexto significó que desde que recuperamos la democracia, el empleo no registrado siempre subía, poco o mucho. Cuando entramos con nuestro gobierno, se amesetó un año y empezó a bajar y bajar, hasta reducirse a ese 32%. No alcanzamos la meta que queríamos porque quedamos en 32% que si bien no es un número poco importante, nos proponíamos mayor reducción de empleo no registrado. Lo razonable debería estar ente 20% o 25%. En ese momento se ameseta en ese número porque tuvimos problemas económicos. Otra vez ahora en el período posterior al año 2016, comenzó a crecer nuevamente.

Hay diferentes tipos de trabajo no registrado. A esto apuntaba la ley respecto a un orden de prioridades darle a la campaña de reducción del empleo no registrado. Primero, empleo no registrado en empresas registradas. Sobre todo en empresas de medianas a grandes.

Luego, empleo no registrado en empresas no registradas. Entonces es un problema de toda la empresa no registrada y requiere otro tratamiento. Esto lo detectaban los inspectores.

Después, se diferencia el empleo no registrado de autónomos, independientes, de bajos ingresos como los vendedores ambulantes. Es un universo que ahora se lo engloba dentro de la economía popular o economía social, que requiere otro tratamiento.

La ley de trabajo no registrado fue dirigida básicamente el primer sector que no pueden interponer excusas para no registrar a sus empleados.

Todavía en ese sector hay mucho empleo no registrado.

Al final de la gestión preparamos un proyecto de ley para modificar las normas en materia de tercerización laboral, que no se llegó a sancionar. Hay un libro con números y clasificación de los distintos sectores, coordinado por Sebastián Etchemendí y uno de los autores es mi asesor Juan Otaviano.

2) ¿Cuáles piensa que fueron las condiciones que favorecieron la reducción de la tasa de empleo no registrado y los obstáculos?

(En síntesis, lo importante es que el gobierno lo tome como decisión. Luego las condiciones favorables a nivel crecimiento del empleo y de la economía en general)

Esto refleja que si hay decisión política, sistemática y concreta el empleo no registrado debe bajar. Lo peor que nos pasó respecto a este tema, no es sólo de coyuntura, sino que en el 2017 figura que crecimos económicamente respecto a 2016 y el trabajo no registrado también aumentó.

Cuando en nuestro período crecíamos económicamente, nuestra política permitía que el trabajo no registrado, disminuyera. Porque era empleo industrial, porque había control, se perseguía la evasión y se producían este tipo de políticas coordinadas.

Así como en el 2001 nadie me preguntó a mí, ningún periodista, sobre el trabajo no registrado, yo tengo la satisfacción de que estaba en nuestra agenda y en el 2010 nadie dejaba de hablar de trabajo no registrado. Entonces para mí esto fue un triunfo.

No digo que lo único que debe existir es inversión y que habiendo crecimiento económico, entonces hay mejor trabajo. Porque incluso la Argentina ha tenido crecimiento económico y sin mejora en la calidad de empleo. En los años '90 hubo un lapso en que la Argentina pudo haber crecido en términos económicos pero el empleo no registrado creció abruptamente. Sí afirmo que si no hay crecimiento económico es más difícil lograr la registración. Porque si vos no tenés ventas, si no tenés consumos, si tenés el 50% de la capacidad ociosa.... Por eso me parecía hasta gracioso que hoy (en las circunstancias actuales) vayan a poner un “blanqueo” ¿Explícame como un empresario que tomó un trabajador hace tres años y no lo registró, si no lo blanqueó cuando la economía funcionaba, cómo hace ahora?

El círculo perverso (a partir del año 2016) fue perverso en todo, no crecimos y el trabajo y tampoco el registrado creció.

La reducción de las cargas sociales se utilizaron en política pública a fin de incrementar el trabajo registrado ¿Qué resultado se obtuvo? ¿Por qué?

No está comprobado que la reducción de cargas sociales, incremente el trabajo registrado. En esa ley también creamos el REPSAL y generamos un nuevo sistema de contribuciones patronales para las micro empresas (que significó más que una rebaja). No coincido con la rebaja de cargas sociales como sistema de blanqueo. Los antecedentes estadísticos demuestran que en Argentina, incluso desde los años '90, se produce un efecto denominado efecto tijera: bajaron las cargas y automáticamente, aumentó el empleo no registrado. Cualquier estudio sobre el tema sugiere este efecto.

Distinto es pensar que tomar un universo importante de la Argentina, que además en un sector importante a la hora de generar empleo, que a su vez posee problemas de baja competitividad, baja productividad o economías que son prácticamente de subsistencia. Por eso establecimos una diferenciación con los establecimientos de menos de cinco trabajadores. Pero un hombre que labora con el patrón, por lo general, tienen bajos salarios. Cuando se les permite acceder a un sistema de seguridad social con bajos aportes, esos trabajadores se jubilarán con la mínima pero tendrán todos los derechos como cualquier

trabajador. Tampoco con esa medida se desfinancia el sistema. Incluso si esa persona se va de ese trabajo, con un debido comprobante de aportes (certificado de empleo) y va a otro trabajo más importante, aportará más con mejor salario.

3) En algunas notas mencionaba un concepto que denominó "punto de inflexión" que hizo que las políticas aparentemente exitosas en el PNRT hasta cierto momento, luego tuvieran resultados más continuos ¿A qué se refería?

Existieron en el periodo de inflexión de 2012 problemas económicos hasta 2015, con dificultades donde se siguió generando empleo pero no con la misma intensidad y la fluctuación del empleo no registrado fue menor, estancada, con variaciones no significativas. Pero si hubiéramos sostenido estas políticas, no habría aumentado como aumentó en la medida que la economía se ponía en marcha.

4) ¿Cómo resultó la coordinación con los gobiernos provinciales? ¿Y con CABA, existió algún intento de vinculación de políticas para reducir el empleo no registrado?

La facultad de inspección del trabajo, está delegada en las provincias como competencia primigenia local. Nosotros hicimos dos cosas, porque sabíamos que con lo local sólo no alcanzaba. Sancionamos la ley 25.877 en el año 2004 que deroga la ley Banelco, introducimos modificaciones vinculadas con esto y planteamos la colaboración, la coordinación y la coparticipación del órgano nacional con los órganos provinciales. Esta coordinación a veces funcionó y otras veces no funcionó.

Nosotros entendemos que la Nación es la que tiene que intervenir porque es la que tiene la fuerza suficiente como para realizar tareas inspectivas más allá de las lógicas provinciales donde la relación de fuerza con una gran empresa. la cuestión económica "pesa más" por (lógica capitalista). Entonces te encontrabas con situaciones evidentes donde por ejemplo en Jujuy, si al Ingenio Ledesma se le efectuaban muchas inspecciones, el presidente del Ingenio llamaba por teléfono al gobernador y pedía que frenen porque iba a tener problemas con la producción, etcétera, caso que sucedió por ejemplo con ciertas bodegas en Mendoza. Las grandes bodegas tienen más poder que la autoridad local en la relación de poder. Yo celebré que estuvieran llamando porque significaba que estábamos haciendo las cosas bien. No es una negociación, es una política donde en ese marco, con algunas provincias nos fue bien y en otras no. A cambio de esta coparticipación ofrecíamos apoyo económico, de infraestructura, por ejemplo.

La relación con CABA fue inexistente. Justo el tema de la inspección fue lo que lo voltea a Aníbal Ibarra (ex jefe de gobierno). El gobierno de M.M. (entonces jefe de gobierno por dos períodos) no quería que se metiera nación y tampoco insistimos porque

son cuestiones de ideas. El macrismo no cree en la necesidad de control sino que todo lo resuelve el libre mercado mientras nosotros creemos en un estado interventor para propiciar condiciones de empleo. El secretario Jarvis intenta hacer cosas pero también son decisiones. Da la impresión que en la ciudad y hoy día en nación no hay una política destinada a terminar con el empleo no registrado. Son mismo, estas cuestiones de ideas diferentes. En la ciudad de buenos aires ni tendría que existir.

5) ¿Qué piensa que habría que modificar en el próximo gobierno para alentar el debido registro de los empleados en Argentina?

Dos cosas concretas. Primero retomar este sistema de nuevo, porque si hubiéramos seguido en esta línea aún con cambio de gobierno hoy el trabajo no hubiera aumentado. Este gobierno no cree en esto, es una cuestión ideológica.

Haría un gran cambio tecnológico en las inspecciones. Tanto se habla del impacto de las nuevas tecnologías en los trabajos bueno, mi idea sería que llenemos de tecnología el sistema de inspección y control de evasión. Con seriedad y razonabilidad. A todas las empresas las controlamos desde un sistema informático. A esta altura debería haber un sistema para ello. No existe porque las empresas no quieren, supuestamente. Pero hay que hacerlo.

Es una cuestión de cruzar información. Existe la factura digital hoy día. Para detectar a los “factureros” que utilizan este sistema para evadir la registración de un trabajo formal. ¿Cómo no se va a poder detectar?

Además tenemos que tratar que al trabajador se lo registre y figuren aportantes de toda la seguridad social.

Comentario: En ciudad cuentan con formularios en papel...

Bueno la inversión en el PNRT significó invertir en notebooks, en coches para los inspectores. Porque antes de esas medidas se iba a inspeccionar con el coche que ponía un sindicato o la empresa, porque quedaban trabajando para algunos intereses particulares.

Como estos impactos tecnológicos pueden significar liberar inspectores, habría que modificar la figura del inspector brindándole otras competencias. Hoy inspeccionan el incumplimiento de las normas de seguridad social, se limita a corroborar si el empleador efectúa los aportes y contribuciones. Allí detectan el empleo no registrado. Pero al inspector habría que capacitarlo y obtener empleo formal tal cual el lineamiento de la OIT. Tiene que inspeccionar además, condiciones de trabajo. Cuando va a la empresa y ve los problemas, intervenir intentando solucionar los problemas. Un rol más activo vinculado con las condiciones de trabajo.

Habían cambiado más las condiciones superestructurales del mundo del trabajo. Descubrimos que había más trabajo, mejor salario, más sindicato, más negociación colectiva, todo eso había cambiado pero al interior del establecimiento no había cambiado casi nada y seguían ocurriendo los accidentes laborales, de discrecionalidad empresaria. Si la democracia no se para dentro de la fábrica, lo harán los inspectores. Se requieren inspectores nacionales especializados en metalúrgicos, bancarios, meterse en el control del cumplimiento de los convenios colectivos de trabajo.

El inspector de trabajo debe tener competencia de intervención y solución incluso proponiendo capacitación de otros trabajadores, todo vinculado con las condiciones de trabajo.

6) ¿Podrían coordinar tareas con los sindicatos?

Una frase que solía decir cuando tenía charlas con los sindicatos (como ministro) era yo tenía 21 inspectores, ahora hay 400 inspectores, en Argentina hay aproximadamente entre 70 mil y 80 mil representantes gremiales incluyendo delegados, comisiones internas, comisiones directivas provinciales, federaciones. Si todos ellos tienen por ley la protección sindical, la tutela sindical, no pueden ser despedidos en ejercicio de sus funciones, debe ser para respaldar el trabajo sindical que incluye denunciar que existe trabajo no registrado.

Si todos los delegados sindicales cumplieran sus funciones, nosotros tendríamos 70 mil inspectores y no 400. A esto me refiero cuando incentivo a que los sindicatos asuman la responsabilidad que tienen como sindicato.

Entrevista al Diputado Claudio Heredia. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo 2016-2019. (2019)

1) ¿Durante su período como presidente de la Comisión de Legislación del trabajo, se realizaron modificaciones a la Ley de Competencias de la Autoridad Administrativa Trabajo de la Ciudad (Ley N° 265, 1999)? En particular ¿Qué opina de la incorporación del texto de Manual de buenas prácticas inspectivas y Procedimiento?

Y la recomendación del Manual de las buenas prácticas de inspectores de la ciudad, me parece positivo. Es un proyecto del cual fui coautor, de autoría del Dip. Carlos Tomada, y vendría a poner en el marco normativo lo que se entiende por buena prácticas que exista un hilo conductor en lo que tiene que ver con la inspección. Es favorable para un estamento institucional que siempre fue mirado de reojo dentro de la sociedad, del Estado mismo. Se

veía al cuerpo de inspectores como una cosa a observar en la situación de nivel de inspecciones que realizaban, de connivencia, de la famosa “la vista gorda”, siempre estuvo dentro del ojo de la tormenta. En este caso, en que se sanciona una norma que tiene que ver con las buenas prácticas, implica un cambio cultural del significado de las inspecciones de trabajo, de modificación de perspectiva de la sociedad y también, dentro mismo del ex ministerio y también dentro de la Agencia Gubernamental de Control y de la Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio.

Desde la Comisión de trabajo han salido modificaciones de monto de multas como así, pedidos de informes desde la oposición al Estado de la Ciudad de Buenos Aires, por la cantidad de inspecciones, modalidad de contratación, derechos de trabajadores y una mirada que pone en la temática de inspecciones.

La idea que la Subsecretaría cuente con procedimiento en el marco de una normativa que tiene por finalidad la inspección laboral, tiene que ver tanto con el empleador que es inspeccionado como con los derechos de los trabajadores, medio ambiente de trabajo, la SRT, relaciones laborales, los seguros. Es un avance que abarca decisiones para ponerse del lado del trabajador.

2) ¿Cree que la normativa tiene una mirada exclusivamente punitiva o aplica para tareas educativas y preventivas?

La normativa debería tener fines no sólo punitivos sino tendría que estar presente la cuestión de buena norma y capacitación. La legislación de la Ley N° 265 tiene como finalidad controlar que los derechos de los empleados se cumplan y en este caso, tiene el poder de policía sobre el empleo privado. Poner al servicio del empleador y del trabajador, una situación que regule los derechos y obligaciones, implica instrumentar la formación, prevención de accidentes laborales, y capacitación. Cuando se legisla sobre derechos de jornada laboral, vacaciones, seguridad e higiene en el ámbito de trabajo, tendría que haber claridad en el significado de la Ley N°265. Más que nada para el empleador. Las asociaciones sindicales defienden, capacitan, representan a los trabajadores, generalmente. Debería haber una estructura de capacitación para que los trabajadores hagan valer y conocer sus derechos.

3) ¿Qué opina de la recomendación de la OIT sobre la tarea de los inspectores que además de realizar las actas de infracciones, apliquen un mecanismo de asesoramiento a los trabajadores y empleadores?

Y dependiendo de quién sea el organismo, en este caso la SSTIC, y teniendo en cuenta que se aplique un manual de procedimiento y buenas prácticas de inspección, podría

utilizarse la herramienta de capacitación y formación, dado que justamente, el inspector es un trabajador que puede acercarse a hablar con los pares, de igual a igual. Además tiene la responsabilidad de policía del trabajo, tiene una jerarquía por sobre el empleador. En el marco de un buen plan estratégico que tenga que ver con la capacitación, ese brazo ejecutor podrían ser los inspectores. Indistintamente que puedan tener asistencia técnica de profesionales como licenciados en relaciones laborales, abogados laboristas, comerciales también con competencias y experiencia en los temas. Información tributaria y de responsabilidades, en el marco de un acuerdo podría llevarse a cabo y hasta jerarquizaría la figura del inspector laboral. Como de igual a igual con trabajadores pero también, con autoridad por sobre el empleador. Acordado entre las Cámaras de Empresarios, Pymes, Asociaciones Sindicales en conjunto con la SSTIC (porque no tenemos Ministerio).

4) ¿Qué le sugiere que la Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio esté dentro del Ministerio de Modernización y la Ciudad no cuente con un Ministerio de Trabajo?

Desde que asumí que vengo llevando adelante una buena relación con distintos estamentos de la SSTIC y he manifestado permanentemente desde al Jefe de Gobierno hasta a sus estamentos más abajo, que la Ciudad se merece contar con un Ministerio de Trabajo. Es una potestad del Estado. Haberle quitado rango ministerial al trabajo como en Nación, que hoy sea una Secretaría de Trabajo y Empleo. Es una cuestión de dejar en un segundo plano la enormidad de lo que debería ser, sesgar derechos, dentro de un plan institucional, el rango ministerial.

En la CABA nos hemos encontrado con situaciones muy irrisorias, como una secretaría de bici-sendas y para el trabajo, ni siquiera existe un rango de secretaría sino de subsecretaría de trabajo. Desde 2016 lo vengo exponiendo, hasta lo propondría como ley si fuera posible. Hoy día es lo que sucede en concordancia con el ministerio a nivel nacional que ha quedado supeditado a otro ministerio. La Ciudad se merece y desde mi punto de vista sindical y político, un Ministerio de Trabajo, sin ninguna duda.

5) ¿Cuenta con relación con autoridades de la SSTIC como para conocer si tienen intención de mejorar sus procesos y políticas?

La SSTIC no creo que tenga falta de voluntad. En una política de Estado de la ciudad partimos de la base que no tenemos un ministerio. Desguazaron el Ministerio de Modernización y Tecnología, por decreto. Tampoco hablaba de empleo. Por decreto desapareció el ministerio y la Subsecretaría que tiene una Dirección de Empleo, se votó acá en la Legislatura la desaparición del Ministerio anterior. Se desguazó algo tan esencial para la vida activa, productiva, tan importante como es el desarrollo y el empleo. En ese

sentido no creo que sean trabas dentro de la SSTIC, de hecho hemos trabajado en conjunto con el subsecretario Jarvis, Ezequiel, sino que depende de una política de estado global. Siguen trabajando fuertemente con las cuestiones de control.

Cada vez que vienen del Ministerio Público, planteo las necesidades del políticas de empleo joven, que lo tienen en el marco de otro sector. Pero enfocadas a veces en las ferias barriales de empleo. Donde tratan de juntar la sinergia de las capacidades de empleo, empresas barriales y clubes. La llegada es menor, se enteran pocas personas, y la salida laboral es casi nula. Tienen voluntad de generar empleo pero si no tienen una política marcada, clara, de arriba hacia abajo de generación del empleo, la voluntad de una SSTIC no alcanza. No funciona.

6) ¿Qué opina del cumplimiento de los empleadores sobre registrar a sus empleados:

Según el contexto muchas veces el empleador se encuentra en una encrucijada entre cuidar el puesto de trabajo favoreciendo el salario o registrar al trabajador con el salario mínimo.

A veces estas situaciones, desgraciadamente le cae al empleador hasta como un pedido y un acuerdo de los trabajadores que por un porcentaje de lo que son los aportes patronales, muchas veces lo acuerdan en negro poniéndolo en el bolsillo del trabajador y no aportar en la carga social. Esto genera la prioridad penosa de cuidar el empleo y no los derechos, como parte del salario. Lo venimos discutiendo desde los sindicatos también.

En cualquier lugar del país, si hoy un trabajador pierde su relación laboral, es difícil que entre nuevamente en la rueda (del sistema laboral). Ni tampoco a un trabajo registrado. Afecta a todo el círculo familiar.

La sociedad hoy está dispuesta a soportar un menor ingreso en un acuerdo paritario que la pérdida del trabajo. Salir del circuito productivo, implica salir del consumo de alimento, salud, educación, la imposibilidad de sostener una familia. Entre las tarifas y suba de precios, hoy la gente trata de cuidar su puesto de alguna manera y su ingreso, evadiendo el aporte. Un 9% de aporte patronal del salario que evaden, lo acuerdan con el trabajador para no aportarlo y dárselo a los trabajadores. No digo que está bien. Es terrible que no tengan acceso a una jubilación o sistema de salud. Pero que es un error por la dificultad del contexto. Está por delante la defensa del puesto de trabajo en una situación así de difícil.

Entrevista a la Lic. Ana Isabel Fuertes, Responsable del programa de calidad del PNRT, actual especialista en el PNRT, Ministerio de Producción y Trabajo. (2019)

1) ¿Qué medidas preventivas, a demás de las punitivas, piensa que se desarrollaron con relativo éxito en el PNRT y cuáles podrían implementarse para el aumento de la registración que contrarreste la informalidad laboral?

Mediante el PNRT más que un tema punitivo, los inspectores llegaban a los empleadores de manera de informantes y capacitadores. Enseñar las ventajas que podían llegar a lograr si regularizaban a sus trabajadores. Ese aspecto resultaba más efectivo que los punitivos. Tanto una ventaja para trabajadores como empleadores. Los segundos podían ser beneficiarios de ventajas impositivas o planes de empleo, si tenían registrados a sus trabajadores. El objetivo no era solo castigar sino abrirles las posibilidades. También para su imagen como funcionarios. Para los inspectores era lo que les resultaba más positivo.

También tenían muchos inconvenientes según el tipo de empleadores con los que se encontraban, como por ejemplo los han dejado encerrados en un depósito y en otro caso, han sido acompañados por la fuerza pública. Pero en general se le daba un valor agregado a la inspección con tareas de enseñanza e información.

Los programas para empleadores eran una especie de recompensa.

La instrucción es indispensable.

2) ¿Qué motivos entiende que puede llevar a los empleadores a no efectuar el debido registro de los empleados como es su responsabilidad?

Motivos económicos, desconocimiento, o que el empleado no quisiera registrarse para no perder otros beneficios como asignaciones y esto tiene que ver también con los bajos salarios. Existe el concepto que es más barato. Por esto también se informaba sobre las consecuencias que hace pensar los riesgos que se corren. Son también aspectos de desinformación.

3) ¿Cuál fue la importancia de que el PNRT tuviera certificación de calidad?

Lo interesante del PNRT es que originalmente se creó como un proceso. Se operativizó a través de un sistema informático. Eso ayudó a que estuviera ordenado de forma sistemática.

Muchas veces ocurre que salen las leyes y se empieza a trabajar de una manera mas desordenada. En cambio el PNRT ya se estructuró como un proceso. Luego que el proceso estuviera estabilizado, la idea fue ir haciéndole mejoras que contribuyan a que el destinatario del PNRT final es el empleado o trabajador que finalmente quede registrado.

A través de la inspección el objetivo era tratar de reducir el índice de trabajo no registrado. Cuando se decide estabilizarlo a través de un sistema de gestión de calidad, lo que se busca es la sistematización. El proceso se daba en las delegaciones regionales para distribuirse en todo el país, a través de las hoy llamadas agencias territoriales que unificaron las actividades de trabajo y empleo, delegaciones regionales y gerencias de capacitación laboral (separadas en el año 2009). Los lineamientos salían de las oficinas centrales, de acá del Ministerio, y las delegaciones regionales operativizaban las inspecciones. Consta de una planificación operativa en central, se mandaba a las delegaciones. Se recibía retroalimentación respecto a necesidades de cada región. Las delegaciones realizaban las inspecciones y luego desde la central, se realizaba la resolución. Para que todo eso funcionara de forma sistemática se pensó en instalar un sistema de calidad y mejoramiento.

Los beneficios que tuvo es que se logró que de alguna manera todas las delegaciones regionales, realizaran las inspecciones siguiendo los mismos lineamientos. Lo que ocurría antes era que había instructivos pero no unificado en un manual de procedimientos. Entonces primero se armó un manual de procedimiento y se consultaba a los inspectores y administrativo que estaban en las delegaciones, se definieron los procesos y de alguna manera se confirmaron por las personas quienes ofrecían mejoras. La planificación tenía feedback de las delegaciones.

Se armó incremento de inspecciones de manera estacional, según se armaran ferias particulares en las provincias o se bajaba la intensidad por cuestiones climáticas como por ejemplo, la problemática que ocurrió en el Sur con las cenizas.

La idea era llevar a cabo las inspecciones en todos los lugares de manera similar y eso facilitaba la determinación y la imposición de multas.

4) ¿Qué razones pudieron haber existido para que exista poca coordinación de nación con ciudad en materia de inspección de trabajo, a fin de facilitar un modelo de proceso aparentemente exitoso como el PNRT?

No había interrelación.

5) El proceso de visión funcional es común en la administración pública y se refleja en el sistema de inspección de trabajo en la ciudad ¿qué debería suceder para que se alcanzara a diseñar un plan estratégico?

Es necesaria y esencial una decisión política. Pueden existir planes estratégicos que no se redactan o se transmiten a los empleados, al que uno pueda recurrir. Existen la misión y visión y el problema es que no se los transmite. Al no comunicarse no permite la

participación en esa estrategia. La definición de lineamientos generales se van a mantener así cambie la gestión por ejemplo, la línea de trabajo decente o trabajo sustentable que baja la OIT, ahora cada uno lo entiende a su criterio como opción política de actuar. Esos lineamientos tienen que estar desdoblados para que se hagan operativos. Eso es lo que no se ve en los organismos. Esa falta de comunicación es común.

6) ¿Cuál es la situación del Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) hoy?

La nueva gestión tiene un plan estratégico volcado en Jefatura de Gabinete de Ministros, donde los funcionarios de los Ministerios públicos, entregan planes como proyectos para cumplir con planes estratégicos. Está centralizado en la Jefatura de Gabinete y lo conocerán los Ministros pero no se baja a los trabajadores de los organismos.

Hasta enero de 2019 si bien ya éramos Secretaría de Trabajo, el tablero de gestión se informaba trimestralmente doce proyectos considerados como estratégicos y que el presidente estaba interesado en saber cómo funcionaba. A partir de enero esto lo lleva el Ministerio de Producción.

El PNRT fue uno de los pocos programas que se siguió llevando adelante, salvo que no se llevan más las certificaciones de calidad mediante auditorias. Pero sí se reciben oportunidades de mejora y retroalimentación. Se intentó sostener el sistema con los manuales. Desde el punto de vista de calidad la misma gente mantiene el sistema, en general, para estos sectores. En otras áreas fue distinto.

Tal vez en las delegaciones, al unificarse, se modificó el personal. Pero el área de seguimiento y control, Monitoreo y control para el ciclo de Demming.

Dada la situación económica compleja que existe, no es fácil presionar con inspecciones, lo que se trata de hacer es bajar la intensidad de las mismas y focalizar en algunos ámbitos más que en otros. Las grandes empresas internacionales por lo general tienen lineamientos que para funcionar no pueden tener trabajo no registrado. El problema es de medianas empresas.

Luego el trabajo a domicilio es lo que se reguló también y que afecta a la ciudad en particular por los llamados “talleres clandestinos”. Se sancionó a nivel nacional la Ley de trabajo para el personal de casas particulares. Y el Tribunal es solamente para CABA, si bien el sistema es nacional.

Si a través de la inspección llegaran a detectar trabajo infantil o trabajo forzoso, hacen actas diferentes y tienen protocolo de trabajo distinto. Coordinan la tarea con el Ministerio de Seguridad. Muchos casos donde se encontraba familias enteras trabajando con chicos,

se guiaban por una guía especial y con el sector de trabajo infantil y trata en el Ministerio. Es interesante el control de los desvíos de lo que es el trabajo decente.

El PNRT sigue funcionando con nuevos lineamientos y siguen actualizando los procesos. El área de seguimiento y control continúa con las capacitaciones.

Se certificaron con ISO 9001 doce procesos. Se comenzó con tres procesos principales: el PNRT, la Red de oficinas de empleo que son acuerdos con municipios, y un buscador de Convenios Colectivos de trabajo. Luego se pensó en procesos que eran transversales como la Dirección general de Registro documental, el centro de orientación al ciudadano (cuando un ciudadano pasa a hacer consultas), se certificó el proceso de legajo digital de personal; el área de Capacitación interna para los agentes del ministerio; todo para que hubiera más gente involucrada en cuestiones de calidad. Luego los sistemas de acceso a la red y soporte de sistemas. En un momento el 25% del personal del Ministerio trabajaba bajo el Sistema de Procesos de Calidad ISO 9001.

El PNRT es un proceso muy grande que incluye programación operativa, el área de denuncias, inspecciones, que se analizan y se efectúa la etapa de resolución (con un período de tiempo para que la empresa registre a sus empleados), luego se envía resolución que resuelve si es necesario o no multar a la empresa, la parte administrativa de la empresa puede recurrir a esa multa y cuando no se paga, pasa recién a nivel de acciones judiciales. También en un momento se elevó el monto de los multas porque a las empresas el bajo costo de la multa, hacía que en el costo beneficio, paguen la multa y seguían teniendo personal no registrado y no era el objetivo del PNRT. El objetivo era que el trabajador estuviera registrado, no recaudar.

Entrevista a Subgerente de Normativa Laboral y Trabajo Infantil, Dirección de Protección del Trabajo Liliana N. Rapicaboli. (2019)

1) ¿Cómo explicaría el proceso de inspección laboral que realiza la DGPDT?

Proceso: se intima al empleador a presentarse para una inspección. Se fija una audiencia.

El empleador se acerca a la SSTIC. Solamente en caso de más de 400 trabajadores, se asiste al establecimiento y a pedido de las partes.

Lo primero que se solicita es el formulario 93. El pedido de inspección se hace por escrito, luego se fija fecha y hora. Siempre el empleador está avisado sobre cuándo va a recibir la inspección. Se solicita las constancias de inscripción en AFIP, el libro de sueldos.

La Planilla es confidencial. Se constatan los datos que se solicita al trabajador o a una muestra de trabajadores y al empleador.

El inspector de trabajo elabora infracciones en caso de corresponder. Si por ejemplo, no tiene a algún trabajador inscripto se realiza una infracción por el artículo 52° (Ley 20.744, 1976) El acta de infracción se deriva al sector de jurídicos.

Si el trabajador en esos 5 días, declara que no considera que ese trabajador tenga que estar registrado por una situación particular, como por ejemplo, si es un familiar, entonces se cierra la infracción. El mismo plazo es para realizar el pago antes que se derive en un juicio. En ese plazo puede: pagar mediante sistema de pago voluntario; realizar un descargo mediante pruebas que constate que en realidad, ese trabajador estaba registrado y se requirió mal la información, por lo tanto presenta el Alta en AFIP en fecha correspondiente; o deriva en el sector jurídicos quien analiza el caso y constata la multa. Si el empleador lo registra en ese término, puede disminuir la multa pero al haber estado trabajando de manera informal, le corre igual. Tendrá a lo sumo la infracción por artículo 20° de obstrucción (Ley N° 265, 1999)

Es el sector de jurídicos en vía administrativa que resuelve absolver o condenar.

Un trabajador no registrado corresponde a una falta grave y la infracción tardía puede resultar un atenuante para el monto de la multa.

El pago voluntario se realiza en cuotas y se reduce de la deuda, un 30% y la adecuación de la conducta. Es decir, una vez que se recibe el pago, se fija una audiencia para que compruebe que se adecuó a la normativa de regular la situación del trabajador.

Entonces la infracción se puede cerrar o pasar a jurídico que elabora un sumario. Se emite una Disposición que condena o absuelve.

2) ¿Se utilizan instructivos, manuales o algún material de procedimientos además de la base de la Ley N° 265/1999?

No se utiliza otro proceso que no sea el de la ley N° 265. Está detallado paso a paso y los inspectores están capacitados para adecuarse a ella.

3) ¿Las actas de inspección es más práctico elaborarlas en papel o poseen algún medio de digitalización?

Las actas digitales aun no se implementan y se siguen realizando en papel, si bien hará un tiempo que se utiliza el expediente electrónico para cargar las actas una vez realizada.

4) ¿Cómo se dividen los lugares a inspeccionar?

Las inspecciones de Seguridad, Higiene y Seguridad Social de la DGPT se divide en: establecimientos, obras y trabajo a domicilio.

La inspección de trabajo a domicilio: se origina por denuncias de ongs, en su momento actuó muy activamente la Alameda, también por vecinos o pedidos del ámbito judicial.

Solo en caso de trabajo a domicilio es que el inspector se acerca al lugar a inspeccionar. En el resto de los casos, la persona se acerca al edificio de la Subsecretaría de Trabajo (SSTIC), previa notificación y con la documentación correspondiente.

En el caso de trabajo forzoso que surge de la inspecciones de trabajo a domicilio, se labran dos planillas: una habitual y otra que constata preguntas a los trabajadores como por ejemplo: cómo llega a la Argentina, dado que en la mayoría de los casos son migrantes; el DNI si es que lo tuviere; si se desplaza libremente del establecimiento, si se encuentra voluntariamente allí; si vive en el taller; si efectivamente sale o no; y en qué condiciones sale a la calle.

La ley de trabajo a domicilio surge principalmente, a raíz de un incendio en un taller clandestino en la calle Luis Viale del barrio de Caballito, donde fallecen niños, y mujeres. La Defensoría del Pueblo realiza una investigación sobre el tema.

En este caso el inspector actúa como "colaborador de la justicia". La planilla habitual contiene relevamiento de datos de personal: fechas de ingreso, si cobra el sueldo correspondiente constatando el Salario Mínimo Vital y Móvil por convenio, si posee familiares a cargo, etc. En este caso, estos inspectores en particular reciben capacitaciones de representantes del Ministerio de Trabajo de Nación. En el 2014 ha habido un proceso en conjunto, por excepción por este tipo de trabajo forzoso con fines laborales, con el Ministerio de Trabajo y la Agencia Gubernamental de Control. Se han obtenido resultados de cierre de talleres clandestinos.

5) ¿Cómo se formulan las inspecciones de oficio?

Puede ser a pedido de otra organización. Se puede decidir por un operativo por zona, por ejemplo, en la calle Avellaneda donde hay presunción de existencia de talleres clandestinos. Sugerencia de un inspector, que por ejemplo, identifique a alguien en la cadena de producción de un establecimiento.

6) ¿ Se realiza asesoramiento a trabajador y empleador?

Se asesora gratuitamente al trabajador mediante otra oficina de la SSTIC. No se asesora al empleador. Al menos en el sentido legal, tiene que cumplir con sus obligaciones y tiene en su persona la carga de toda prueba.

Entrevista a Inspector de trabajo de Trabajo a domicilio de la Dirección General de Protección del Trabajo, dependiente de la SSTIC, durante 2012 a 2016. M. I. (2018)

1) ¿Cómo se prevenían las siguientes situaciones?: caso de extravío de expedientes; caso de fallecimiento de un inspeccionado que tenía un expediente en trámite; hallazgo de trabajo infantil en el momento de la inspección; si llegaban y la razón social no existía o era otra; si no se veía personal en situación de trabajo.

Los primeros dos casos, al menos mientras yo estuve no han ocurrido, puede ser que se traspapelen los expedientes y después aparecen. A veces quedan varios días que por alguna traba no se tocan. Si se encuentra trabajo infantil, se tiene que anotar en el acta y avisar a la oficina. Si no existe razón social que coincida con el listado que nos dan, se anota la que se ve. La observación en gran parte visual. En general no me ha pasado de visitar lugares donde no exista o no se verifique actividad de trabajo.

2) ¿Cómo se determinaban los domicilios a inspeccionar? ¿Llega la denuncia y derivaban a inspectores?

Sólo en caso de trabajo a domicilio es que el inspector se acerca al lugar a inspeccionar de oficio. En el caso de establecimientos, la persona se acerca al edificio de la SSTIC, previa notificación y con la documentación. El área administrativa determina donde inspeccionar y emite las citaciones o envía a cada inspector

3) ¿Los datos de los infractores se cruzan con los de REPSAL?

No de hecho hay un registro interno pero no existe demasiada relación con otros organismos. Tampoco con la AGC. Hacemos inspecciones por separado. Cada uno en su tarea. Al ingreso y cada año, vamos a capacitaciones y nos informan las maneras de verificar ciertos datos en las webs de los organismos. También nos instruyen sobre las normativas. Esto no significa que intercambiamos tareas con el Ministerio de Trabajo de Nación, por ejemplo.

4) ¿La SSTIC cuenta con un Manual de Procedimientos para la inspección de Trabajo?

El procedimiento que se utiliza es el de la Ley N° 265. No usamos protocolos o manuales de procedimientos de hecho, es de conocimiento público que casi ningún organismo, al menos de la CABA, cuenta con un Manual de Procedimientos. Pero ahora en la ley sí figura el pedido de un Procedimiento. Eso pareciera positivo.

5) ¿Piensa que los casos de los infractores se logra resolver en las instancias administrativas o llegan a la vía judicial?

El proceso administrativo debería estar preparado para que se judicialice lo menos posible, es decir, se debería prever la resolución de cada inspección en vía administrativa.

Para eso existe un proceso administrativo que depende de un poder ejecutivo y en caso de excepción, se acudirá a la vía judicial.

Entrevista a Inspector de trabajo del MTEySS desde 2013 a 2016. M. C. (2018)

1) ¿Qué otros organismos intervienen en el proceso de inspección de trabajo?

Algunos de los organismos que se relacionan en el proceso de inspección de trabajo serían: el Instituto Nacional de Anti Discriminación (INADI), en caso de existir derechos humanos alterados; Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX) en caso de hallar casos de trabajo forzoso; el ya mencionado RENAPER; la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), respecto al registro de cargas de familia y de aportes jubilatorios; Administración Fiscal de Ingresos Públicos (AFIP), donde figura el alta temprana de cada trabajador, que significa una promesa de empleo y recién al primer mes de sueldo se hace efectivo; las Obras Sociales que también tienen registro del empleado; la Comisión Nacional para la erradicación del Trabajo infantil (CONAETI), entre otros. Consultamos o derivamos casos según corresponda. Tenemos procedimiento para cada cosa.

También hay una instancia de verificación de las actas que escribíamos que en parte lo hacíamos nosotros. Casi todo el proceso incluso el seguimiento lo hacemos nosotros. Por eso era importante que fuésemos bastantes. Y que contemos con las notebooks porque así informábamos rápidamente a la base si detectábamos cuestiones complicadas. O para preguntar o consultar algún dato como simplemente, entrar en AFIP.

2) ¿Cómo resumirías el proceso de inspección que realizabas en persona?

Cuando uno acude al establecimiento, inspecciona dos grandes aristas: se investiga si los trabajadores están registrados mediante la libreta de registro, bases de datos o legajo del trabajador. También a simple vista por normativa, el establecimiento tiene el deber de exponer un listado con los horarios del personal en la entrada del lugar. No sucede en todos los casos pero puede ayudar a hacerlo más rápido. Tampoco es motivo de sanción porque se considera un detalle.

La segunda arista es detectar el registro de la empresa que se puede realizar por simple trámite por sistema, con número de CUIL. En ANSES surge el número de empleados registrados. Y al consultarse la página, puede diferir la cantidad de empleados por lo que se ve y los que aparecen en el listado formal. Quienes están a cargo de ese personal, explicarán si es un caso de período de prueba, o lo que les consultemos. Alguna razón.

3) ¿Contaban con alguna forma de corroborar si un trabajador estaba o no registrado?

Claro, porque en el procedimiento, los trabajadores no registrados también se pueden medir por el negativo del registro en AFIP, además del listado de los aportes jubilatorios que surge de la ANSES. Puede que falle la realidad con los datos. Es decir, el registro es lo que el contador del empleador ingresó, y no necesariamente el dato que se raba en el lugar.

4) ¿Cree que las inspecciones de trabajo son determinantes para que se reduzca el empleo no registrado o para que los empleadores blanqueen a su personal?

Era nuestro principal objetivo, controlar el empleo no registrado. Se informaba también a los trabajadores sobre las nuevas normativas incluso entregando folletería. Para ninguna persona es agradable que le caiga una fiscalización pero en general el 85% de los casos podíamos realizar el trabajo cordialmente. Luego como hubo casos donde no nos permitían ingresar y a veces se trataba de los domicilios de los empleadores por lo que requeríamos orden de allanamiento, que no era el caso, entonces, se elaboró un procedimiento a parte donde hacíamos constatar en el acta la obstrucción y directamente les corría una multa a la que luego podían recurrir. Pero en principio, el fin era que ante la obstrucción, se preserve la integridad física del inspector de trabajo.

Es un dato de conocimiento general, al menos en el ministerio, que por más política de reducción de cargas sociales que se implementes, que de hecho existían, los empleadores no salen corriendo a registrar a sus empleados. No aumenta el trabajo registrado. Por eso creemos que era importante esa información tanto a trabajadores como a empleadores.

En casos de encontrar trabajo infantil o comprobábamos la existencia de trabajo forzoso, el trabajador se podía retirar a su domicilio y se le concedía un fondo de desempleo de forma automática por su situación. Se informaba a la fiscalía, que actuaba mediante el protocolo de la PROTEX.

También particularmente a quienes eran empleados rurales se les informaba de la nueva legislación desde el creado en el año 2012, que hacía la fiscalización del empleo rural, organismo que desapareció, lo desintegraron en el 2016 y volvió a manos del "Momo" (Venegas, Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores - Uatre) a pesar de sus buenos resultados y trabajo respecto a la registración de empleados y el combate al trabajo forzoso.

5) ¿Piensa que los casos de los infractores se logra resolver en las instancias administrativas o llegan a la vía judicial?

Creo que desde la vía administrativa se intenta abarcar el mayor recorrido posible. Ya si después el empleador no accede a cumplir, se termina judicializando. Lo ideal sería que el proceso empiece y termine en vía administrativa como está estipulado.

***Entrevista a empleador I.T de un establecimiento textil de menos de veinte empleados
(2018)***

1) ¿Cuál era el rubro de su empresa y con cuántos empleados contaba?

Entre el año 2013 y 2015, tenía a veinte personas trabajando en el taller textil. Con varios proveedores que eran fijos. Para el año 2016, tuve que reducir la planta a sólo tres porque no podría mantener ni a ellos, ni a mí ni la empresa. Hasta el proveedor que me vendía más de trescientos kg de tela pro mes, tuvo que bajar su persiana porque no podía pagar la luz y hacer funcionar las maquinarias. Así que desde el año 2017 que uso el auto de remis y vivo al día con ese ingreso. Era más caro mantener la empresa en pie, por más que fuera propia que deshacer la empresa. Algo que no me pasó nunca en mi historia de empleador o empleado en diferentes rubros.

2) ¿A qué motivos atribuye la dificultad de los empleadores en general, de registrar a los empleados?

Muchos motivos. Principalmente, costos. Mantener la empresa y abaratar costos o aumentar el margen de ganancia, porque las contribuciones, particularmente, destinadas a las ART, privadas y las Obras Sociales también privadas, son altamente costosas y cuyo porcentaje en distintos contextos pierde regulación. Algo se intentaba controlar en el anterior pero ahora, ya no. Por ejemplo, una cosa es que aumenten las prepagas y nadie regule y otra es que una vez que aumente, se las pueda controlar o tomar alguna medida también desde el Estado, al menos para estabilizar ese monto. Así uno podrá entender que habría que cumplir con el Estado porque está protegido en sus derechos tanto como los dependientes. Tampoco se puede competir con otros textiles que no registran.

Volviendo a las ART, al menos en la práctica las ART no preguntan temas de enfermedades laborales, no sabría decir si investigan. Y las ART tardan muchísimos años en reintegrar la cobertura que en principio, otorga el empleador. En un momento, destiné tres meses a una persona sólo para arma los reclamos por reintegros que debían desde tres años atrás. Las ART tardan muchísimos años en reintegrar la cobertura que en principio, lo costeamos nosotros como empleadores.

3) ¿Cómo se informa de la normativa que debe cumplir? ¿Recibe capacitaciones o acude a alguna?

Pregunto a la contadora, básicamente. Por internet veo si se cambió alguna normativa. Me baso en mi experiencia personal también, porque siempre tuve negocio o fábrica de muebles o algo.

Entrevista a Inspector de trabajo de la Dirección General de Protección del Trabajo, dependiente de la SSTIC, durante 2013 a 2017. A.L. (2019)

1) ¿Cómo se determinaban los establecimientos a inspeccionar?

Por un lado existe lo que se llama deber de confidencialidad o secreto de las actas. El proceso no es público. Si publicamos donde vamos a ir es difícil la propia inspección. Utilizamos lo que se llama "inteligencia inspectiva" que es una investigación breve, previa de cruzar datos con AFIP y Anses donde intentamos ver qué instituciones figuran en función del trabajo y el trabajo registrado. Una parte muy importante son los provenientes de denuncias de los propios trabajadores, de vecinos o a proveedores que ven situaciones irregulares con respecto al trabajo. Ya sea lugares sin número, con portones cerrados, donde se realiza un trabajo y no está dentro de una cuestión regulatoria.

2) ¿Tenían protocolo de acción en casos particulares que pudieran ocurrir por ejemplo, trabajo infantil o talleres clandestinos?

La cuestión del trabajo infantil está tipificado en la ley, en Argentina está prohibido el trabajo infantil. Por lo tanto hay una cuestión legal con respecto al caso que se comunica a la fiscalía, quien se hace cargo de trabajar con esa responsabilidad con esos niños. Hay una cuestión con trabajadores migrantes. En caso de encontrarse con trabajadores que no sean argentinos (sin documento argentino) o de países limítrofes que es muy común. Muchas veces los trabajadores son de países limítrofes en los talleres textiles.

Repregunta: ¿Cómo procedían en caso que existieran estos talleres textiles?

Nosotros tenemos poder de policía y si estamos en situación de cierta inseguridad, tenemos que labrar un acta con relevamiento de trabajadores con datos básicos, luego cruzamos con AFIP si están con aportes. Se hacen entrevistas con los dueños o encargados de los lugares. En general la tarea del trabajador de calle es tarea ingrata. Es difícil ingresar a algunos lugares. Para relevamiento de datos hay barreras en cuando a lo comunicacional. Los trabajadores tienen temor a brindar datos. También de acuerdo a lugares de poco acceso o marginales, nos ponen en situación de riesgo.

Surge de denuncias. No está asentado ni es público que existe el taller. Puede haber denuncias derivadas de ruidos molestos por máquinas que funcionan en horarios nocturnos. Las ONGs son impulsores de las leyes sobre erradicación de trabajo forzoso con fines de trabajo o de explotación sexual, como la ley de trabajo a domicilio para determinar que se está ante un establecimiento donde exista relación laboral. Si hay trabajadores migrantes, se informa a la Dirección Nacional de Migraciones, y a realizar la denuncia ante la Procuración de la Ciudad por la Ley 25.871.

3) ¿La SSTIC cuenta con un Manual de Procedimientos para la inspección de Trabajo?

Es lo que hace poco figura pero por lo menos hasta que yo estuve en la subsecretaría (SSTIC) eso no sucedió. Para que no sea sólo a criterio del funcionario, creo como algo positivo a futuro que se lo pidan por ley. Igual quedó solo en una línea, quedó como algo deseable pero bueno, por ley al fin.

4) ¿Los datos de los infractores se cruzan con los de REPSAL?

Para nosotros era una herramienta novedosa, creo que fue en el 2014 que se lanza pero igual era a nivel nacional, no había demasiada relación (con Nación). Creo que estaban formando las bases de datos.

5) ¿Piensa que los casos de los infractores se logra resolver en las instancias administrativas o llegan a la vía judicial?

Como trabajadores y base de cuestión inspectora, entendemos que lo que debíamos garantizar era la fuente de trabajo. Llegar a la cuestión judicial es engorroso. El empleador tiene tiempo de hacer bien las cosas y garantizar los derechos como obtener la jubilación a futuro. Si cerramos el lugar o llegamos a la clausura se pierde esa fuente laboral que es la idea de mantenerlo y más en un contexto de difícil ingresar después a otro trabajo para esa persona. Una cosa era exigir cumplimientos en el 2014 y otro ahora.

Cuando sale la resolución para cobrarse la multa, ya pocos pagan o los que pagan es porque ven que les conviene la multa más que anotar al personal. Y recién en el año 2016 se modificaron los montos a más altos, como para que tampoco le sea más conveniente, no tenía sentido.