



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

Universidad Nacional de La Matanza
Departamento de Ciencias Económicas

Título: Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo

Autores: Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

Universidad: Universidad Nacional de La Matanza

Diciembre 2022



UNLaM



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo

1. Resumen

El presente artículo tiene como propósito describir las características generales del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, en adelante PNRT. A partir del enfoque de este caso, se ejemplifica el cumplimiento de las múltiples funciones del Estado. La ley de Ministerios N° 22.520 dispone que compete al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) asistir al presidente de la Nación en todo lo inherente a las relaciones y condiciones de trabajo, al fomento del empleo, a la seguridad social, y al régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores y de empleadores. En este sentido, la exposición del caso que se describe a continuación evidencia el ejercicio de las funciones de actividad estatal; con estrategias de intervención verifica la debida registración de los trabajadores por parte de sus empleadores y sanciona los incumplimientos detectados. De esta manera y, siguiendo al autor Marienhoff, el Estado cumple múltiples funciones, (parte de las cuales se han atribuido a la Cartera Laboral), a fin de lograr la satisfacción de la ciudadanía (Marienhoff, 1966). En estas múltiples funciones se incluye al PNRT. Conocer las funciones y procedimientos que se describen en el presente será de utilidad a los alumnos para: analizar las relaciones laborales, comprender la normativa laboral y de seguridad social y los principios que sustentan el accionar del Estado. Este artículo acerca información práctica y útil a los estudiantes de diversas disciplinas, que ampliarán sus conocimientos y los pone un paso adelante a la hora de comprender cómo la Administración Pública ejerce funciones de la actividad estatal: legislativa, administrativa y jurisdiccional- en sus diferentes formas. Este escrito es material complementario y de consulta para vincular los conceptos jurídicos y las distintas situaciones que se plantean en el universo laboral actual. El



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

procedimiento descripto permitirá, a través de aspectos prácticos, comprender las relaciones laborales, el trabajo decente, conocer la función pública y la responsabilidad del Estado en lo concerniente a los temas aquí tratados.

2. Introducción

El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) es una política pública llevada adelante de manera conjunta por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con intervención del Consejo Federal del Trabajo (CFT), dependiente del MTEySS. El objetivo central de este Plan es combatir el trabajo no registrado.

Desde la década de 1990, el deterioro de las condiciones de trabajo se incrementó, explicitadas en la falta de regularización del mismo, pasó de una tasa del 25,2% en mayo del año mencionado, al 44,8% en mayo del año 2003. Durante este período, este fenómeno fue considerado por la autoridad de aplicación como uno de los problemas principales del mercado de trabajo a nivel global. En este tema, la inspección del trabajo realizada por la autoridad competente es básica para el logro de las funciones analizadas en este caso, y es una institución clásica de la Administración del Trabajo. A fin de evitar el empleo no registrado o ilegal, la focalización de la fiscalización resulta fundamental para lograr una detección de trabajadores no registrados (MTEySS, 2013).

La protección de los derechos de los trabajadores es garantizada a través de los servicios de inspección, entre otras acciones propias del Estado. En este sentido, es conveniente definir el trabajo no registrado, entendiéndose como tal al conjunto de asalariados a quienes no se les realizan los aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2013). A través de las actividades de los servicios de



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

inspección del trabajo, la administración pública despliega su rol preventivo y educador. Realiza tareas de toma de conciencia, tanto a los empleadores, empresarios, como así también a los trabajadores; acercando de esta forma las reglas del trabajo y el daño que genera al no estar declarado, y simultáneamente promoviendo su regulación.

Para la creación de este programa se requirió una relación interadministrativa entre la Administración Centralizada: MTEySS y la Entidad Autárquica AFIP, por ende, el procedimiento y resultado de este plan se traduce en actividad externa de la administración. La entonces Secretaria de Trabajo, Dra. Noemí Rial, menciona el impacto que la recuperación de la capacidad de inspección del Estado Nacional produce en el universo laboral, ya que su accionar contribuye al descenso de la tasa de precarización laboral (Rial, 2009). Esto puede ser observado en los datos de mejora en la regulación de claves de alta temprana, alcanzando un 39.7% en el año 2011, cuyo registro implicó el ingreso de trabajadores al Sistema de Seguridad Social (Rial, 2012).

Descripción y Desarrollo del Plan

Entre los objetivos principales del PNRT se encuentran:

1. Combatir el trabajo no registrado para contribuir a la inclusión de todos los trabajadores en el sistema de Seguridad Social.
2. Promover el trabajo decente (más adelante se desarrolla este concepto) impulsado por la Organización Internacional del Trabajo).
3. Lograr el bien social y el interés público (requiere el esfuerzo y compromiso de los actores, empresarios, sindicatos, colegios de profesionales, trabajadores, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. El plan contempla acciones de difusión y concientización social).
4. Dentro de las acciones destacadas se solicita el compromiso de los diferentes niveles educativos y la formación profesional, no solo en su



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

divulgación, sino en la necesidad de luchar contra la deserción y de promover la igualdad en el acceso a la educación pública, lo que garantiza la socialización de la información para el cumplimiento de las normas laborales.

Es importante, en este sentido brindar algunos datos:

En septiembre de 2003, cuando se lanzó el PNRT, sus objetivos principales fueron **combatir el trabajo no registrado**, cuya cifra ascendía al 49.9%, verificar que se cumpla con las normas vigentes, e incorporar al sistema a los trabajadores excluidos (MTEySS, 2013).

Cuando nos referimos a **promover el trabajo decente**, sus acciones tienden, a la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados; a incrementar la proporción de trabajadores registrados impulsando la incorporación de aquellos marginados del Sistema de Seguridad Social. Abordar esta problemática relativa a la situación de trabajo resulta prioritario en las disciplinas de carácter social; de mayor significación en el área que comprende las relaciones laborales. La Organización Internacional de Trabajo define el trabajo decente de la siguiente forma: Trabajo decente es un concepto que busca expresar lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno. El trabajo que dignifica y permite el desarrollo de las propias capacidades no es cualquier trabajo; no es decente el trabajo que se realiza sin respeto a los principios y derechos laborales fundamentales, ni el que no permite un ingreso justo y proporcional al esfuerzo realizado, sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, ni el que se lleva a cabo sin protección social, ni aquel que excluye el diálogo social y el tripartismo (OIT, 1999).

En los objetivos del plan se busca materializar el bien social y el interés público, finalidad esencial de toda la actividad administrativa (Giannini., 1950), y por ello, es que se pone en acción en miras al logro de los objetivos fijados, en concordancia con el preámbulo de la Constitución Nacional Argentina, lo expresado en sus artículos 14 y 14 bis y lo establecido



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

por las facultades previstas en los Convenios Internacionales y Tratados con Jerarquía constitucional (Convenio 89 y 129 OIT, 1999).

Siguiendo la línea de que todas las normas están motivadas por una concepción política de la sociedad moderna y dado el contexto que vivía nuestro país por los acontecimientos del año 2000 y las grandes tasas de desocupación, o mejor dicho, el alto índice de empleo informal, es que, las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social y la Administración Federal de Ingresos Públicos firmaron la Resolución Conjunta ST N° 91/2003, SSS 5/2003 y AFIP 1552/03 en la que se estableció que las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social comprobarán y verificarán, indistintamente, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial con destino al Sistema Único de Seguridad Social y de la presentación de la solicitud de la Clave de Alta Temprana, de conformidad con lo establecido en la Resolución General AFIP N° 899/2000¹.

Posteriormente, el Administrador Federal firmó la Resolución General de AFIP N°1891, la cual crea el Registro de Altas y Bajas en Materia de la Seguridad Social. El mismo consiste en una base de datos que centraliza la información a nivel federal sobre las relaciones empleador-trabajador. Esta base contiene los datos referidos al sistema de "Clave de Alta Temprana" (CAT, Resolución General de AFIP N° 899/2000 y su modificatoria N° 943/2000), según el cual los empleadores comprendidos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) están obligados a registrar a sus nuevos trabajadores dependientes, con anterioridad al efectivo inicio de la relación laboral. Los empleadores están obligados a informar las altas y bajas de sus trabajadores en este Registro.

¹ [https:// www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion](https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion)



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

En marzo año 2004, se dicta la ley de ordenamiento laboral N° 25.877, que introdujo reformas significativas en el ámbito del derecho individual y de las relaciones colectivas de trabajo. Entre ellas podemos mencionar el procedimiento de las fiscalizaciones y la generación de una nueva base de datos, destinada a la simplificación y unificación en materia de inscripción laboral. También se creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITySS), cuya función primordial es el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional, siendo la autoridad de aplicación el MTEySS.

Esta ley reafirma la actuación del Ministerio de Trabajo como autoridad central para el logro de un trabajo de calidad, juntamente con las administraciones provinciales y la ciudad Autónoma de Buenos Aires (MTEySS, 2013).

Finalmente, la Resolución MTEySS N° 655/2005 establece el procedimiento para comprobar y juzgar las infracciones a las que se refieren los Capítulos B, E, G, I y J de la Resolución General AFIP N° 1566/2003. Con esta normativa el Ministerio de Trabajo y la AFIP están ejerciendo dentro de sus competencias la función legislativa al dictar sus propias normas y reglar su propio procedimiento. Con el dictado de resoluciones conjuntas queda plasmada esta función, la que no deja de ser general, abstracta e intermitente. Si bien, no es su función por excelencia o habitual, fue necesaria la reglamentación del plan, como así también la articulación con otros organismos mencionados, cabe destacar que está sometida al principio de legalidad.

La ejecución operativa del plan (PNRT) se realiza de manera descentralizada, por medio de las Agencias Territoriales (AT) pertenecientes a la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que tiene competencia todo el país y la Dirección de Inspección Federal (DIF) con jurisdicción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los gobiernos



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

provinciales ejercen el poder de policía del trabajo actuando en varias instancias de forma concurrente con el MTEySS a través de sus dependencias.

Las etapas del Plan comprenden las siguientes acciones:

- Fiscalización del establecimiento y relevamiento de trabajadores, por parte de los inspectores del MTEySS,

- Cruce de datos con las bases de ANSES y AFIP. Aquí pueden suceder diversas cuestiones:

A) Si todos los trabajadores relevados se encuentran debidamente registrados se entrega acta de inspección y se archivan las actuaciones;

B) Si existe al menos un trabajador sin la debida registración:

(i) se otorga al empleador un plazo de intimación para regularizar dicha situación o,

(ii) al finalizar el plazo de intimación otorgado, se realiza un nuevo cruce de datos con las bases de ANSES y AFIP.

Si el empleador registra la relación laboral de los trabajadores: se archivan las actuaciones. Caso contrario, se notifica al empleador a comparecer a una audiencia de ante el MTEySS con competencia territorial según el domicilio fiscal declarado oportunamente en la AFIP.

En la audiencia de descargo, el empleador podrá ejercer el derecho a defensa que le asiste. En caso de no asistir a la audiencia, se declarará su incomparecencia y se continúa con el procedimiento administrativo (claro ejemplo de la función jurisdiccional).

Desde la fiscalización hasta la audiencia de descargo se cumple una función *administrativa* del organismo tendiente a cumplir su objetivo. Esta función es de carácter permanente, continuó y concreto.

Una vez cerrada la instrucción se envían las actuaciones para su resolución a la Dirección de Resolución de la Fiscalización, y aquí comienza la función *jurisdiccional*. Entendiéndose, como “la facultad de decidir controversias con fuerza de verdad legal, siempre que se atenga al principio



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

de legalidad y posterior contralor por el poder judicial en caso de ser recurrida” (Cassagne, 1998).

Dicha Dirección, luego del análisis de las actuaciones puede resolver la nulidad de las actuaciones, la absolución del empleador, o la sanción por incumplimiento de las normas laborales con imposición de multa.

En el caso de la resolución con sanción e imposición de multa:

- Si el empleador regularizó los trabajadores detectados antes de la audiencia de descargo, la multa será reducida al mínimo legal previsto por el artículo 40 inciso g) de la Ley N° 11.683 (t.o. 2017).
- En cambio, si el empleador no regularizó a los trabajadores antes de la audiencia de descargo, no se aplicará reducción alguna en la sanción pecuniaria.
- En todos los casos, una vez que la sanción se encuentre notificada y vencido el plazo para interponer recursos, el empleador será incluido en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL²) (Ley 26.940, 2014).

Una vez notificada la resolución, el empleador/administrador tiene las siguientes opciones: a) Pagar la multa en algunas de las sucursales del Banco Nación de la Argentina mediante la boleta de depósito que se adjunta a la resolución; b) Solicitar un plan de pago en cuotas, donde se refinanciará el monto de la multa y se le brindará las boletas de depósito equivalentes a la cantidad de cuotas otorgadas ; c) Impugnar la resolución administrativa mediante la presentación de un escrito en la Mesa de Entradas del MTEYSS donde tramita el expediente. En el caso c) la Dirección de Resolución de la Fiscalización analizará el escrito de la impugnación administrativa y emitirá una nueva resolución. La nueva resolución puede ratificar lo dispuesto en la

² En el año 2014 y por iniciativa del MTEYSS se sanciona la ley 26.940, donde se crea el REPSAL- Registro Público de Empleadores con sanciones Laborales, cuya administración estaba a cargo de la Subsecretaria de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social, dependiente de la secretaria de Trabajo del MTEySS.



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

resolución de primera instancia, quedando agotada la vía administrativa, o bien, rectificar lo resuelto en la resolución de primera instancia, determinando la absolución del empleador, la nulidad de las actuaciones o la reducción de la multa interpuesta.

En el caso de la resolución de recursos que ratifica lo resuelto en primera instancia el empleador podrá apelar judicialmente la medida, quedando agotada la vía administrativa y expedita la judicial.

Una vez que la resolución se encuentra firme (en primera instancia o luego de la resolución por recurso presentado), se verifica si el empleador abona la multa interpuesta. En caso afirmativo, se agrega constancia de pago y se archiva el expediente, caso contrario, se emite certificado de deuda y se remite dicho certificado a la Dirección General de Asuntos Jurídicos del MTEySS para iniciar la ejecución fiscal de la deuda ante los Juzgados federales contenciosos administrativos correspondientes a fin de lograr el recupero de esos fondos para las arcas públicas.

3. Conclusiones Finales

Con el Plan Nacional de Regulación del Trabajo en el año 2003 se instaló nuevamente el concepto de trabajo como factor de inclusión social, como la herramienta de los trabajadores para recuperar su dignidad como ciudadanos plenos, y como motor de desarrollo económico del país (Tomada, 2015).

A raíz de esta concepción, es que la administración actuó en consecuencia para cumplir sus fines. Aquí es donde puede observarse la motivación del PNRT. Como puede apreciarse fue un proceso largo, de aproximadamente 12 años, que empezó gestionándose internamente e interadministrativamente, para luego conseguir la norma dictada por el poder legislativo en uso de sus funciones.



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

Refiriéndonos a lo expuesto por el ex ministro de Trabajo, Dr. Carlos Tomada, quien en el ejercicio de su funciones entre los años 2003-2015, ha manifestado en sus exposiciones que: “la política consistía en creer que los límites pueden ser corridos, y por lo tanto había que actuar en consecuencia”, el Plan Nacional de Regulación del trabajo resulta un claro ejemplo de ello, ya que la gestión fue y es una herramienta al servicio de la transformación permanente, siempre en defensa de nuestro país y de nuestro pueblo (Tomada , 2015).

Por lo antes descripto, creemos que la registración de los trabajadores requiere de la concurrencia de competencias, tanto de los servicios locales, como del apoyo de los gobiernos provinciales representando a través de sus autoridades laborales. De manera conjunta cumple con las funciones inherentes al Estado, en cuanto a lograr la regulación y dignificación del trabajador a partir de su debida registración, y la necesaria intervención de la Administración Nacional.

Este ensayo contribuye a la relevancia de la temática en las carreras y materias mencionadas dado que cualquiera sea el ámbito donde el futuro profesional desarrolle su actividad, tendrá como referente a la persona y su dignidad en situación de trabajo. Así se expresa en los programas de materias tales como Derecho Laboral y Previsional, en las carreras de Relaciones Laborales, de Contador Público y de Licenciado en Administración, que abordan el Derecho individual/colectivo del Trabajo y Seguridad Social. Este artículo, a juicio de las autoras, facilita la comprensión de las funciones de la actividad estatal a través del análisis del caso PNRT, posibilitando una correcta articulación teórico-práctica.



4. Referencias Bibliográficas

Apollonio, A., & Passo, D. (2022). *Articulación de Agencias Territoriales. Fusión y Reconfiguración*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Obtenido de www.capacitar.trabajo.gob.ar

Cassagne, J. (1998). *Derecho Administrativo. Tomo 1*. (Vol. tomo 1). Abeledo Perrot.

Constitución Nacional Argentina reforma. (1994). Recuperado de <http://www.infoleg.gob.ar>

Giannini., M. S. (1950). *Lezione Di Diritto Amministrativo*, Giuffrè.

Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral N° 26.940. (2014). *REPSAL- Registro Público de Empleadores con sanciones Laborales*. Obtenido de <http://www.infoleg.gob.ar>

Marienhoff, M. S. (1966). *Tratado de Derecho Administrativo TOMO 1. Titulo 1.-* (Vol. Tomo 1). Abeledo Perrot.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2015). *Un Legado 12 años de Trabajo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Arangel Maggio. Recuperado el 2022, de www.trabajo.gob.ar

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2013). *La inspección del Trabajo en la Argentina 2003-2012*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Dirección de Prensa y Comunicación MTEySS. Obtenido de <http://www.trabajo.gob.ar>

Organización Internacional del Trabajo (1999). *Trabajo Decente. Conferencia Internacional del trabajo: Oficina Internacional del trabajo Ginebra. Memorias del director: Trabajo decente. Ginebra*. Recuperado el 28 de septiembre de 2022, de <http://www.ilo.org/public>

Rial, N. (2012). *Bases de datos Secretaría de Trabajo. Informe Secretaria de Trabajo*.



Administración Pública-Sus Funciones: Análisis de la Génesis y de los Procedimientos del Plan Nacional de Regulación del Trabajo
Analia Alejandra Apollonio y Alba Ester Iribarne

Rial, N. (2009). *La Crisis Mundial y la Experiencia Argentina*". *Revista de Trabajo*.

Tomada, C. (2015). *Un Legado 12 años de Trabajo*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/fiscalizacion.->.(Septiembre de 2022).

Recuperado el septiembre de 2022, de www.argentina.gob.ar