



Organización
Internacional
del Trabajo

► Entrelazados

Oportunidades y desafíos para fortalecer los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la cadena de valor de la industria de confección en Argentina



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional. Para consultar una copia de la licencia, véase <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>. El usuario podrá reproducir, compartir (copiar y redistribuir), adaptar (mezclar, transformar y desarrollar el contenido de la obra original), conforme a los términos detallados en la licencia. El usuario deberá citar claramente a la OIT como fuente del material e indicar si se han introducido cambios en el contenido original. No está permitido reproducir el emblema, el nombre ni el logotipo de la OIT en traducciones, adaptaciones u otras obras derivadas.

Atribución de la titularidad - El usuario deberá indicar si se han introducido cambios y citar la obra como sigue: *“Entrelazados. Oportunidades y desafíos para fortalecer los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la cadena de valor de la industria de confección en Argentina”*, Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo, 2024, © OIT.

Traducciones - En caso de que se traduzca la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una traducción de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta traducción no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una traducción oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la traducción.*

Adaptaciones - En caso de que se adapte la presente obra, deberá añadirse, además de la atribución de la titularidad, el siguiente descargo de responsabilidad: *La presente publicación es una adaptación de una obra protegida por derechos de autor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta adaptación no ha sido realizada, revisada ni aprobada por la OIT y no debe considerarse una adaptación oficial de la OIT. La OIT declina toda responsabilidad en cuanto a su contenido o exactitud. La responsabilidad incumbe exclusivamente al autor o autores de la adaptación.*

Materiales de terceros - Esta licencia Creative Commons no se aplica a los materiales incluidos en la presente publicación que, aunque no son de la OIT, están protegidos por derechos de autor. Si el material se atribuye a una tercera parte, el usuario que utilice dicho material será el único responsable de obtener las autorizaciones necesarias del titular de los derechos y de responder ante cualquier reclamación por vulneración de los derechos de autor.

Toda controversia derivada de la presente licencia que no pueda ser resuelta de manera amistosa será sometida a arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Las partes quedarán vinculadas por el laudo arbitral resultante de dicho arbitraje, que resolverá con carácter definitivo dicha controversia.

Toda consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la Unidad de Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), a rights@ilo.org. Puede obtenerse información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT en: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220406694 (pdf web)

Las denominaciones empleadas en las publicaciones y las bases de datos de la OIT, que están en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos que contienen no implican juicio alguno por parte de la OIT sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las opiniones y puntos de vista expresados en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente las opiniones, puntos de vista o políticas de la OIT.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la OIT, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Edición y revisión: Guadalupe Rodríguez
Diseño y diagramación: Santiago García Aramburu
Foto de tapa e interiores: OIT Argentina

► Entrelazados

Oportunidades y desafíos para fortalecer los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la cadena de valor de la industria de confección en Argentina



► Índice

► Prefacio	7
► Agradecimientos	8
► Glosario de siglas	9
► Introducción	10
El trabajo en la industria global de la indumentaria	12
Condiciones de trabajo en la industria de la indumentaria argentina	18
Evolución histórica de la producción y el mercado laboral (1976-2021)	18
<i>Evolución de la producción</i>	20
<i>Evolución del comercio exterior</i>	22
<i>Evolución del mercado laboral</i>	26
Informalidad y precarización	32
Trata laboral y trabajo forzoso	33
<i>La respuesta de la sociedad civil</i>	39
<i>La respuesta del sector privado</i>	40
El vínculo migración-explotación	41
La cadena productiva	45
Los actores de la industria argentina de la indumentaria	47
Fabricantes (marcas) y comercializadores	47
<i>Fábricas, talleres y costureros domiciliarios</i>	49
<i>Comercialización: shopping, corredores y minoristas</i>	53
<i>Intermediarios (recolectores o agencias de producto terminado)</i>	53
<i>Trabajadoras y trabajadores de talleres informales</i>	54
<i>Instituciones gremiales</i>	54
Las relaciones entre los actores y la cuestión de la informalidad	56
Los grandes focos de comercialización informal	62
Calle Avellaneda	63
La Salada	64

El marco normativo y el rol del Estado	68
La fijación de agenda y el discurso en los medios de comunicación	69
Dispositivos de fiscalización y control	73
<i>Asistematicidad</i>	74
<i>Selectividad y falta de coordinación</i>	75
<i>Recursos, autonomía y redes</i>	77
<i>Instituciones de protección estatal y política</i>	78
<i>Las víctimas y las limitaciones funcionales de la fiscalización y el control</i>	79
El rol del Poder Judicial	83
El trabajo forzoso como agravante y no como delito en sí mismo	83
Impunidad de los dadores de trabajo	84
Las políticas de apoyo	86
La focalización en el nivel macro	86
Un conjunto heterogéneo de políticas	88
Durante y más allá de la pandemia por COVID-19	93
Cuellos de botella en la pospandemia	95
El rol del Estado	97
Breves conclusiones	98
Recomendaciones para abordar la vulneración de principios y derechos fundamentales en el sector de la confección	101
Niveles macro y mesoeconómicos	101
<i>Política internacional y de comercio exterior</i>	102
<i>Una política de desarrollo industrial integral</i>	103
<i>Innovación, desarrollo tecnológico y sustentabilidad</i>	104
<i>Articulación productiva y organización de la cadena</i>	105
<i>Sistema de formación profesional y capacitación</i>	106
<i>Desarrollo del sector cooperativo</i>	107
<i>Desarrollo equilibrado a nivel territorial</i>	107
El nivel institucional	108

<i>Plan Nacional contra el Trabajo Forzoso</i>	109
<i>Mejoras en las normativas, su control y cumplimiento</i>	110
<i>Legislación</i>	110
<i>Fiscalización y control</i>	110
Sistema de trazabilidad	111
Mejoras a nivel del Poder Judicial	112
Mejoras en las políticas de apoyo a las víctimas	113
Mejoras en los sistemas de información	113
► Conclusiones	115
► Referencias bibliográficas	117
Anexo I. Metodología	126
Búsqueda de información	126
Informe de medios	127
Entrevistas	127
Análisis de la información	128
Anexo II. Indicadores de trabajo forzoso	131
Referentes empíricos de indicadores de trabajo forzoso (OIT 2018)	131
Indicadores de trabajo forzoso recomendados por PROTEX (2017)	132

► Prefacio

Esta publicación se estructura y toma forma a partir del relevamiento y análisis de distintas fuentes de información con la finalidad de elaborar un panorama actualizado de la situación relativa a la trata de personas, el trabajo forzoso y otras vulneraciones de derechos laborales en la cadena de valor de confecciones en Argentina. A partir del análisis de fuentes secundarias, bibliografía vinculada, informes de notas de prensa y entrevistas a actores clave, se brinda una caracterización de la cadena de valor y sus principales desafíos para la promoción del trabajo decente en el sector.

Este es un producto realizado desde el proyecto *Evidencia para la Acción: Aumento del impacto de la investigación para movilizar esfuerzos contra el trabajo forzoso en el sector de la confección de Madagascar y Argentina*, implementado por la OIT, en conjunto con Verité y NORC, con financiación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos. Este proyecto tiene como objetivo promover un mayor uso de la investigación en la toma de decisiones políticas y programáticas para ayudar a eliminar el trabajo forzoso en todo el mundo. El proyecto busca aumentar el conocimiento a través de una investigación sólida en el sector de la confección y, desde allí, movilizar a las personas responsables de la toma de decisiones y a las partes interesadas para tomar medidas contra las vulneraciones de derechos.

A nivel mundial, el sector de la confección se caracteriza por una producción geográficamente dispersa y por cambios rápidos impulsados por el mercado global. Es un sector que proporciona oportunidades de trabajo y empleo a millones de trabajadoras y trabajadores, en particular a migrantes y mujeres jóvenes. A la vez, debido al elevado número y al perfil de quienes se desempeñan en él, el sector ofrece un enorme potencial para impulsar el desarrollo económico y promover la justicia social.

No obstante, en la actualidad, parte de esta importante industria se caracteriza por su gran volatilidad, su baja predictibilidad y, en general, sus mínimos márgenes de beneficios. La producción suele subcontratarse a proveedores en diferentes países, lo que da lugar a una competencia que se traduce muchas veces en reducción de los precios, de las remuneraciones y empeoramiento de las condiciones de trabajo.

La OIT promueve el trabajo decente en la confección, apoyando el diálogo social sobre los principales desafíos y oportunidades del sector, y la búsqueda de consenso entre gobiernos, organizaciones de trabajadores y empleadores acerca de medidas para encararlos. Entre las acciones desarrolladas, se busca aumentar y difundir los conocimientos sobre las tendencias y los cambios recientes, procurar la aplicación de las normas internacionales del trabajo y su cumplimiento, apuntalar la capacidad de los actores involucrados en lo que respecta a diferentes cuestiones (seguridad y salud laboral, calificaciones, salario mínimo, etc.), y fortalecer las asociaciones y la coherencia de las políticas entre los diferentes agentes a nivel mundial, regional y nacional.

Contar con evidencia sobre industrias y territorios específicos es un requisito indispensable para el desarrollo de políticas públicas y acciones con mayor capacidad de impacto en la prevención y la erradicación de diferentes vulneraciones a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en especial cuando dichas evidencias se basan en las experiencias concretas de poblaciones gravemente afectadas por la informalidad, la pobreza y la desigualdad.

La información sistematizada en esta publicación procura aportar a los esfuerzos de Argentina — constituida como País Pionero de la Alianza 8.7— y del gobierno, el sector empleador y el sindical para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas, y asegurar la prohibición y la eliminación del trabajo infantil.

► Agradecimientos

La OIT agradece al equipo de investigación encargado de esta publicación, conformado por los doctores Andrés Matta y Jerónimo Montero Bressán. La OIT también agradece a Andrea Galvez, Erin Klett y Max Travers de *Verité*, y a Carlos Fierro, Kareem Kysia y al doctor Shanto Sadhu del National Opinion Research Center (NORC), por sus comentarios que contribuyeron a la realización de esta publicación.

La OIT extiende su agradecimiento al MTEySS de Argentina, por su apoyo invaluable para la implementación del Proyecto EvA, así como a los representantes de la industria de la confección y de la Unión Industrial Argentina (UIA), por su disposición a colaborar en la construcción de conocimiento y herramientas para identificar y responder a los riesgos del trabajo forzoso en un sector estratégico de la economía argentina. Esta disposición constituyó uno de los factores clave para poder generar conocimiento, desarrollar herramientas relevantes, y establecer un diálogo fructífero en la traducción de la evidencia para la acción.

Asimismo, se destacan los aportes de personas e instituciones miembro del Comité Ejecutivo de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la protección y asistencia a sus víctimas, como Facundo Lugo y Tamara Rosenberg. Agradecemos a Javier Armesto, Adrian Choren y Carina Lourenzo del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), y a Marcos Parera y María Alejandra Mángano de la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (PROTEX), como también de empresas y cámaras del sector.

Este estudio fue desarrollado con la participación y el apoyo del equipo de OIT en Ginebra, incluyendo a Michaelle De Cock, Badra Alawa, Gabriella Breglia y Francesca Francavilla, quienes brindaron orientación y colaboración técnica de suma importancia.

► Siglas

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CIAI	Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria
CNCT	Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la República Argentina
CTEP	Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
CUIT	Clave Única de Identificación Tributaria
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FAIIA	Federación Argentina de la Industria de la Indumentaria y Afines
FONIVA	Federación Obrera de la Industria del Vestido y Afines
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBA	Gran Buenos Aires
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial
MECON	Ministerio de Economía
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEDE	Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PNRT	Plan Nacional de Regularización del Empleo
PROTEX	Procuraduría contra la Trata y la Explotación de Personas del Ministerio Público Fiscal
SETIA	Sindicato de Empleados Textiles de la Industria y Afines
SIDITYSS	Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social
SOIVA	Sindicato Obrero de la Industria del Vestido y Afines
STTAD	Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores Talleristas a Domicilio
UTEP	Unión de Trabajadores de la Economía Popular
VBP	Valor Bruto de Producción

► Introducción

La presente publicación presenta una caracterización de la cadena de valor del sector de confecciones en la Argentina, con foco en los principales déficits de trabajo decente y potenciales riesgos de trabajo forzoso u otras vulneraciones de derechos laborales.

El informe presenta un recorrido por la historia reciente de las condiciones de trabajo en la industria de la confección argentina, para luego identificar y caracterizar los distintos actores de la cadena y su relación en los diferentes procesos y actividades. Se hace foco en los principales déficits (en términos de trabajo decente) en los distintos eslabones, como también en los principales focos de comercialización informal.

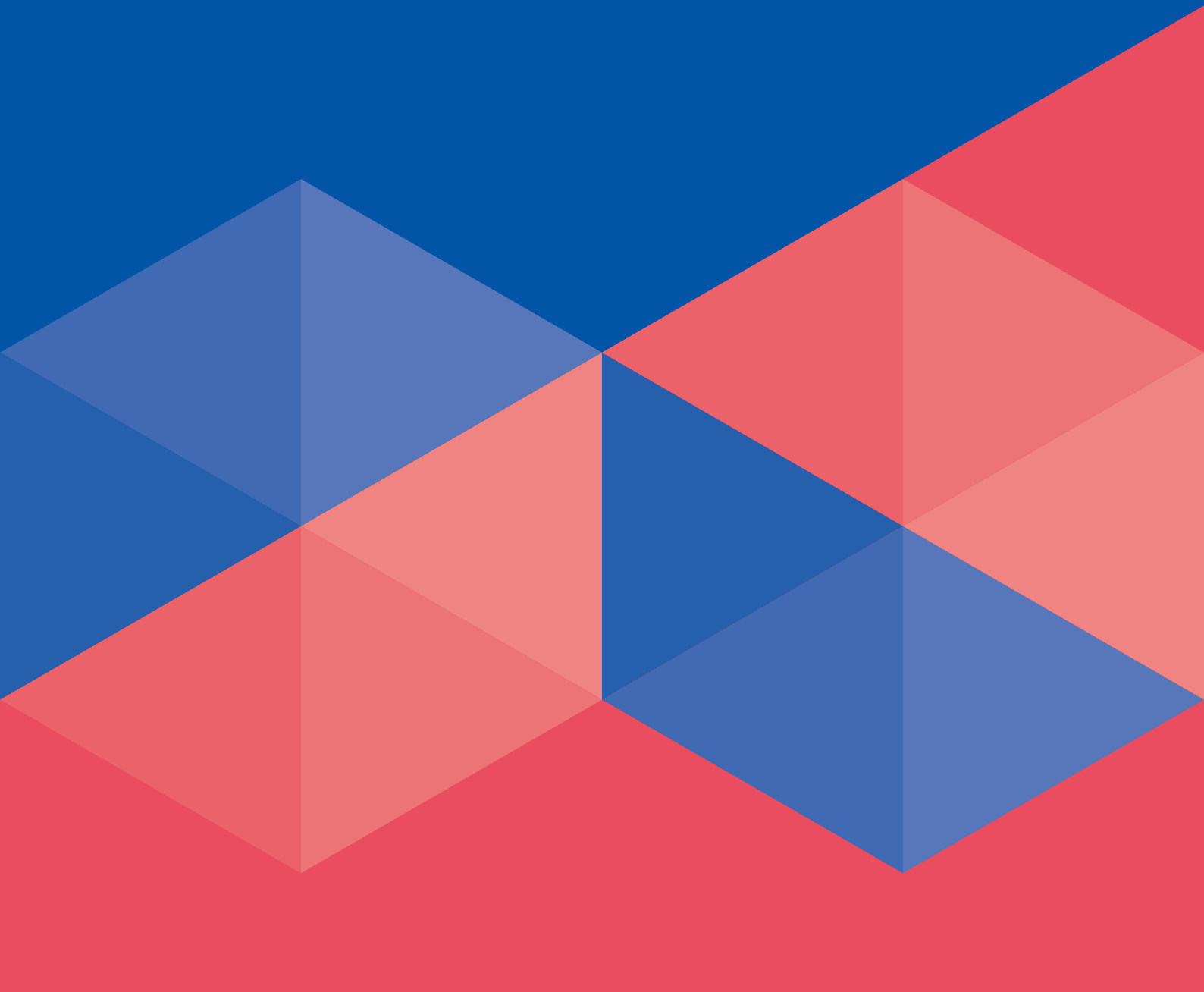
En lo que respecta al trabajo forzoso y la trata de personas con fines de explotación laboral, se presenta el marco normativo referido a la problemática, como también las políticas públicas y acciones desarrolladas por los distintos organismos estatales, actores vinculados al sector privado, y la sociedad civil organizada, incluyendo instituciones gremiales.

De manera innovadora se analizan también el rol de los medios de comunicación y el rol del Poder Judicial en la fijación de una agenda orientadora y en la promoción del trabajo decente en el marco del sector de confección en Argentina.

Finalmente, se adelantan una serie de recomendaciones para abordar la vulneración de principios y derechos fundamentales en el sector. Estas recomendaciones son presentadas para distintos niveles y alcance, como también para diferentes actores destinatarios.

Con el presente estudio de cadena de valor, se espera contribuir con la producción de conocimiento orientado a la acción, o en otras palabras con la producción de conocimiento que oriente la promoción del trabajo decente y de la justicia social, desde la evidencia para la acción.

► El trabajo en la industria global de la indumentaria



► El trabajo en la industria global de la indumentaria

La industria de la confección de indumentaria estuvo históricamente ligada a condiciones de trabajo deficitarias. Desde los talleres informales del *East End* de Londres, en los que se cosía ropa para grandes casas comercializadoras a fines del siglo XIX, hasta el derrumbe de las fábricas del edificio Rana Plaza en Bangladesh en 2013¹, las extensas jornadas, las bajas remuneraciones e incluso los ambientes de trabajo peligrosos llevaron a este sector a ser tomado como ejemplo de explotación laboral en numerosos informes periodísticos y académicos durante más de un siglo.

La masificación del *prêt-à-porter*, es decir, la producción de ropa prefabricada y lista para vestir —a diferencia de la confeccionada a medida— dio origen a la industria de indumentaria tal como la conocemos en la actualidad. La introducción de la máquina de coser a mediados del siglo XIX impulsó este sistema y desde entonces la industria estuvo signada por un conjunto de características que generan condiciones propicias para la existencia de relaciones de explotación:

- La posibilidad de fraccionar el proceso productivo final, ya sea bajo sistemas de producción masiva o por lotes. Esto facilita la subcontratación —la aparición de intermediarios que permite diluir las responsabilidades del empleador principal— y la fragmentación espacial de la producción en unidades pequeñas y de tamaño micro, en las que se dificulta la organización colectiva de las personas trabajadoras.
- Una tecnología de fácil uso y baja inversión, que requiere mano de obra intensiva y que puede ser localizada en espacios productivos de tamaño reducido como el ámbito doméstico. En efecto, el trabajo a domicilio es una marca registrada de esta industria. La compra de una máquina de coser para producir suele ser considerada como la puerta de entrada al autoempleo, o incluso a la creación de una “pequeña empresa”, ya que en momentos de alta demanda, la producción doméstica se amplía y muchos emprendimientos incorporan trabajadoras y trabajadores de manera informal. Esto atrajo especialmente a mujeres y migrantes al sector, y facilitó una subjetividad poco proclive a la organización colectiva para demandar derechos laborales.
- La estacionalidad, que implica que durante varios meses al año la producción merme drásticamente. Esto llevó históricamente al desarrollo de estrategias por parte de los empleadores para evitar sostener los costos del empleo formal y estable. Entre esas estrategias, el pago por pieza (o “a destajo”) fue la más utilizada.
- Una estructura de la cadena productiva que —en la mayor parte de los períodos históricos— otorgó mayor poder al eslabón comercial, que al mismo tiempo impulsa y acompaña las pautas de consumo (tradicionalmente procíclico y estacionalizado).

Estas cuatro características facilitaron que, en casi toda su trayectoria, la confección haya contado con una organización productiva fragmentada e invertebrada por la subcontratación de talleres domiciliarios en los que se terceriza el trabajo y se paga por prenda. Cuando la oferta de los talleres supera a la demanda, se da lugar a una competencia ruinosa entre estos. Dada la baja calificación requerida por los dadores de trabajo, esa competencia se centra en la disminución de los costos para ofrecer menores precios. Sujetos a esa competencia, las y los talleristas descargan parte de la presión sobre costureras y costureros mediante la informalidad, las largas jornadas de trabajo, los bajos salarios, entre otras condiciones.

1 Más información en [este artículo \(en inglés\)](#).

Ya en 1889 un informe independiente solicitado por el Parlamento británico para conocer las condiciones de trabajo de mujeres migrantes en talleres de costura improvisados en casas y sótanos del Este de Londres refería a la subcontratación como causa principal de las condiciones de trabajo deficitarias en los talleres de costura clandestinos (Great Britain; Parliament; 1888). Los autores se referían a una nueva forma de organizar la producción, que consistía en posicionar a un gerente formalmente independiente entre las casas comercializadoras y las trabajadoras, dando origen a la figura del tallerista, como modo de diluir la responsabilidad del empleador y de engañar (*trick*) a las costureras acerca de las responsabilidades y capacidades para cumplir con el contrato laboral. En el informe, a este nuevo sistema productivo se lo llamaba “sistema de hacer sudar” (*sweating system*). Se trata de una práctica, llamada subcontratación o tercerización, que más de un siglo después se encuentra extendida en la mayor parte de los sectores de la economía y que, con excepciones, está aún débilmente regulada en los mercados laborales nacionales, mientras que la subcontratación laboral internacional está ampliamente desregulada y excluida de los acuerdos internacionales comerciales. Este podría ser, de hecho, el origen del término utilizado en inglés para referirse a los lugares en que se confeccionan prendas de vestir en condiciones precarias: *sweatshops* o “talleres del sudor”. En nuestros días, este término aplica tanto a las fábricas ubicadas en zonas especiales de exportación en países periféricos, como a los talleres informales en las ciudades, en las proximidades de los mercados, en los que se reportaron casos de trata de personas y trabajo forzoso.

La forma en que la producción y la comercialización de indumentaria se estructuran desde mediados del siglo XIX plantea desafíos para la organización obrera y la regulación del cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo. Más allá de experiencias puntuales en las que se mejoraron las condiciones laborales aplicando controles en las fábricas o determinando la responsabilidad solidaria en las cadenas de subcontratación, esta industria, cuyo peso es fundamental en la generación de empleos, continúa exhibiendo numerosos desafíos en materia laboral.

A mediados del siglo XIX, incluso antes de la introducción de la máquina de coser, ya existían en Nueva York talleres en los que se producía para casas comercializadoras en condiciones precarias (Kingsley 1850). En Inglaterra, el mencionado informe de 1889 hablaba de la producción de vestimenta en “agujeros del infierno” (*hellholes*) en los que se cumplían extensas jornadas laborales por una paga mínima, haciendo también referencia a casos de tuberculosis generada por el polvillo de las telas y la falta de luz solar y ventilación. Por aquellos años se formó en Australia el primer movimiento reformista para la mejora de las condiciones laborales en talleres de costura. Años después, mientras se avanzaba en la legislación para mejorar las condiciones en fábricas británicas —e incluso en Argentina se discutía la primera ley para regular el trabajo a domicilio— el incendio en Triangle Shirtwaist de Nueva York en 1911, en el que murieron 146 obreras y obreros, demostró que las condiciones de trabajo en las fábricas grandes también eran peligrosas. Tras este incendio se organizó el primer sindicato de mujeres del mundo y en pocos años se lograron numerosas medidas de seguridad en las fábricas. La bibliografía coincide generalmente en señalar que durante las décadas siguientes, en particular desde los años 1930, las condiciones mejoraron (A. Ross 1997, R. Ross 2004, Phizacklea 1990), si bien el trabajo a domicilio se mantuvo en la informalidad (Green 1997). La producción en masa típica del fordismo, facilitada por la confección de uniformes para las guerras mundiales, promovió el trabajo en grandes establecimientos, favoreciendo la introducción de mejores condiciones laborales.

Sin embargo, ya a fines de los años 1970 comenzaron a surgir informes de talleres clandestinos de costura en Estados Unidos (R. Ross 2004) y artículos académicos de los años siguientes dieron cuenta de la explotación laboral en talleres en varias ciudades de Inglaterra (Mitter 1985, Rainnie 1984), incluyendo a Londres (Phizacklea 1990), y en París (Morokvasic 1987; Morokvasic, Phizacklea y Rudolph 1986). Publicaciones posteriores señalan esto en varias ciudades de Estados Unidos (Bonacich y Appelbaum 2000, Collins 2003, Green 1997, J. B. Ross 1997). En California, el descubrimiento de una fábrica que empleaba a más de 70 migrantes de Tailandia en condiciones de trabajo forzoso en 1995 disparó la formación de un amplio movimiento en defensa de las personas trabajadoras de la costura, en su amplia mayoría provenientes de un puñado de países de Asia.²

2 Unos años después, el Estado californiano aprobó una ley que establecía la responsabilidad solidaria en la cadena productiva.

Hacia finales de la década de 1990, las numerosas denuncias de explotación laboral en fábricas maquiladoras en Centroamérica que producían para marcas norteamericanas dieron lugar al nacimiento de organizaciones civiles de solidaridad con estas trabajadoras (Anner 2003), entre las que se destacaron la United Students Against Sweatshops y Labor Rights Forum. Las campañas de boicot iniciadas entonces obligaron a las empresas a desarrollar estrategias de control de las condiciones laborales en las fábricas de sus subcontratistas y de legitimación de la subcontratación internacional. Fue entonces que se generó un fuerte impulso a la responsabilidad social empresarial. Sin embargo, en 2012 un incendio en la fábrica Tazreen en Dhaka (Bangladesh) culminó con la muerte de 117 costureras, mientras que menos de seis meses después se daría el peor accidente industrial de la historia con el derrumbe del edificio Rana Plaza, que alojaba a cinco fábricas de indumentaria en las que trabajaban cerca de 5 000 personas trabajadoras que producían para algunas de las marcas y cadenas minoristas más reconocidas del mundo. En este trágico hecho, murieron 1 129 personas y hubo miles de heridos.

El derrumbe del Rana Plaza derivó en un amplio cuestionamiento a las iniciativas no vinculantes de responsabilidad social empresarial. A partir de entonces se hizo evidente que era necesario alcanzar algún tipo de acuerdo que permitiera establecer responsabilidades y hacerlas cumplir, tal como ocurre con los tribunales arbitrales de los acuerdos comerciales. Así, mediante un esfuerzo internacional que involucró a numerosas instituciones se formó apenas un mes después del derrumbe el Acuerdo sobre Incendios y Seguridad en los Edificios en Bangladesh (*Bangladesh Accord on Fire and Building Safety*), cuyo cumplimiento fue monitoreado por un cuerpo independiente dirigido por la OIT con la participación de decenas de ONG. El *Accord* estableció que las empresas que no cumplieran con lo acordado enfrentarían una causa penal en el Tribunal Penal de La Haya. Cumpliendo con el acuerdo original, en junio de 2020 el *Accord* se transformó en una organización local encargada de implementar los acuerdos alcanzados.

Existen dos procesos fundamentales a la hora de comprender la situación actual del trabajo en la industria de la indumentaria a nivel mundial. En primer lugar, es de destacar el vasto proceso de relocalización productiva que tuvo lugar con fuerza desde finales de la década de 1970. En segundo lugar, resulta insoslayable el más reciente surgimiento de la “moda rápida” (*fast fashion*), cuyo éxito contrasta con las crecientes críticas a sus consecuencias sobre el medio ambiente y las condiciones laborales. Este fenómeno combina un consumo más personalizado (más estilos, colores y medidas) y efímero (prendas de corta duración), con precios bajos y un ciclo corto de diseño, producción, distribución y comercialización (en algunas empresas de solo dos semanas) (Doeringer y Crean 2006).

La bibliografía coincide en indicar que la relocalización de la producción desde finales de los años setenta impactó fuertemente en las condiciones laborales del sector. Aquellas empresas que contaban con capacidad para colocar su producción en países con menores costos laborales lograron una reducción de los costos que las posicionó favorablemente frente a sus competidores. La incorporación de millones de trabajadores en sus cadenas productivas a partir de la caída de la Unión Soviética y la liberalización de China durante la década de 1980 fue acompañada por la progresiva liberalización comercial a partir de acuerdos regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y del desmantelamiento del Acuerdo Multifibras desde 1995. Establecido en 1974 por los países firmantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), en este acuerdo se pactaron pautas para permitir a los países signatarios la aplicación de medidas de protección de sus mercados textiles y de indumentaria. El acuerdo implicó una excepción a la agenda de progresiva liberalización que planteaba el GATT en aquel entonces, en virtud de la sensibilidad de estas industrias en términos de empleos. Este giro hacia la liberalización del comercio de textiles e indumentaria les dio a las firmas comercializadoras mayor libertad para abastecerse en países con bajos costos laborales. Así, en términos de sus consecuencias sobre el trabajo, la relocalización funcionó muchas veces como un instrumento para lanzar una competencia entre personas trabajadoras en distintos lugares del mundo, debido a la real posibilidad de cerrar y relocalizar las fábricas ante situaciones de conflicto y organización obrera, ya fuera en los países centrales o en las nuevas fábricas en países periféricos como Guatemala o Eslovaquia.

El enorme ahorro en los costos laborales que permitió la relocalización llevó a una fuerte deflación en los precios de la vestimenta a nivel mundial. Este proceso fue inducido por los incentivos económicos proporcionados por los gobiernos nacionales que utilizaron este tipo de estrategia para atraer inversiones extranjeras, y fue también estimulado por la existencia, en muchos casos, de legislaciones laborales débiles y/o de débil efectividad en su aplicación. Esto afectó fuertemente a la producción fabril no solo en los países centrales, sino también en aquellos países no vinculados a las cadenas productivas globales. Como demuestran las estadísticas del Censo Nacional Económico para el caso de Argentina (INDEC, 1963, 1973, 1984, 1994, 2004), a partir de finales de los años ochenta muchas firmas imposibilitadas de competir en el terreno de la ropa estandarizada producida en masa en grandes fábricas de países periféricos debieron cerrar. No obstante, aquellas que continuaron en el sector se reconvirtieron volcándose hacia la producción y comercialización de ropa de moda. Se concentraron en estas áreas y subcontrataron la producción localmente, replicando el mecanismo de las firmas internacionales que habían cerrado sus fábricas para subcontratar la producción *offshore* y dedicarse al diseño, la creación o consolidación de marcas y la gestión de la comercialización (Montero 2011).

Los recursos dedicados al marketing de la moda desde mediados de los años 1970 generaron una fuerte demanda de este tipo de productos (Lipovetsky 2002), combinada con el ingreso masivo de las mujeres en el mercado de trabajo. Esto generó una masificación de la moda que encontró su correlato en la oferta por parte de las empresas reconvertidas a partir de los mencionados efectos de la internacionalización. El consumo de ropa se disparó entonces desde la década de 1980, y en la actualidad la vestimenta de moda es la protagonista de los principales circuitos comerciales del mundo. Más recientemente, fue de particular importancia la estrategia de la “moda rápida” desarrollada a partir de la aceleración de los cambios en las tendencias y la hiperfragmentación del mercado.

Las cadenas minoristas dedicadas a este segmento promueven el consumo mediante el permanente recambio de la oferta y precios significativamente bajos. Un requisito fundamental de esta estrategia es la proximidad de las unidades productivas a los mercados. Ello permite poder ofrecer, por ejemplo, la copia de un vestido utilizado por una estrella de cine en un evento de gran repercusión apenas dos días después de su aparición. Sin embargo, la proximidad plantea una contradicción fundamental para este modelo de negocios: la necesidad de bajos costos. El modo en que muchas de las firmas de la moda rápida solucionaron esta contradicción fue la contratación de mano de obra informal remunerada por debajo de los salarios legales. Así, en años recientes, numerosas empresas fueron denunciadas por estas prácticas en Florencia (Ceccagno, 2003, Montero 2011, *RAI 1* 2008), Leicester (*Channel 4* 2009, Hammer 2015), Atenas (Canals 2013), Barcelona (*El País* 2009) y Los Ángeles (Kitroeff 2019). Mientras en otras industrias el siglo XXI dio lugar a un aumento de la productividad mediante un avance de la automatización, en este caso, el camino para la reducción de costos fue por un lado el *lean retailing*, disminuyendo inventarios y mejorando la gestión de stocks; y por el otro, reduciendo el costo del trabajo de forma cada vez más significativa (generando desempleo en ciertos territorios y aumentando la explotación en otros) (Mittelhauser 1997, Minchin 2012).

Si a partir de las campañas de denuncia y boicot de comienzos del siglo XXI las marcas y las cadenas comercializadoras de indumentaria y calzado deportivo lograron consolidar relaciones con subcontratistas en países periféricos, en cuyas fábricas hay un fuerte monitoreo de las condiciones laborales, las marcas y las cadenas minoristas de ropa de moda han encontrado mayores dificultades para su implementación. Es destacable además que los avances en materia de políticas públicas contra la explotación en talleres clandestinos también fueron escasos. Si bien California dio un paso importante en el año 2000 con la ley que establecía la corresponsabilidad entre la marca y el tallerista, en 2019 las historias de explotación laboral en talleres clandestinos de costura volvieron a ser noticia en este estado (Kitroeff 2019). De igual modo, en 2020 el Parlamento británico se negó a implementar las recomendaciones realizadas por una auditoría sobre la industria de la moda rápida llevada adelante por una comisión especial del propio Parlamento. Así, la actualidad del trabajo en el sector se encuentra signada por las condiciones deficitarias tanto en grandes fábricas en zonas de exportación en países periféricos como en talleres clandestinos ubicados en ciudades que abastecen al mercado de la moda rápida. A estos rasgos podrían agregarse los problemas de sustentabilidad, en la medida en que la industria es considerada la segunda más contaminante del planeta, si se tienen en cuenta todos los procesos productivos, desde las materias primas hasta la

manufactura, y también los relacionados al consumo y los desechos textiles (UN Alliance for Sustainable Fashion 2019). Al respecto, es importante destacar que más del 20 por ciento de la ropa que se produce en el mundo es desechada sin ser utilizada (The State of Fashion 2021).

Finalmente, las condiciones de trabajo en fábricas ubicadas en zonas de exportación de los países periféricos y en talleres informales y/o clandestinos en las grandes ciudades de Occidente determinan que incluso en las fábricas formales los salarios sean extremadamente bajos. En países como Estados Unidos, Grecia o Argentina, el salario mínimo del sector se encuentra por debajo de la línea de pobreza (Montero Bressán 2020, Canals 2013). La disponibilidad de un sector informal muy extendido, y de mano de obra barata en otros países, es en algunos casos aprovechada por empleadores como mecanismo para negociar a la baja el precio de la mano de obra.

La situación del trabajo en la industria argentina de la indumentaria refleja algunos de los procesos y las consecuencias referidos para el caso de otros países, resumido en condiciones laborales deficitarias y dificultades estructurales para elevar los estándares laborales.

► **Condiciones de trabajo
en la industria de la
indumentaria argentina**

► Condiciones de trabajo en la industria de la indumentaria argentina

A pesar de haber estado protegida por políticas de administración del comercio durante buena parte de la historia reciente, la industria argentina de la indumentaria también se vio fuertemente influenciada por las transformaciones a nivel mundial, en especial a partir de los programas de apertura comercial, desregulación y liberalización en las décadas de 1970 y 1990. Las políticas aplicadas durante estos años implicaron una transformación del campo de confección de indumentaria que configuró algunos rasgos que aún se mantienen: atomización de las empresas del sector, pérdida de eslabones productivos y malas condiciones laborales.

Imposibilitados de competir con la vestimenta importada como *commodity* (ropa deportiva, ropa interior, pantalones de jean, camisas y remeras, etc.), muchas empresas locales quebraron y otras se reconvirtieron exitosamente volcándose al mercado de la moda, concentrándose en el diseño y la creación de marcas, y pasando a subcontratar la producción de manera informal, primero a sus empleadas de fábricas y luego a talleres de migrantes que ofrecían menores costos y un mayor flujo de mano de obra (Montero 2011, Matta y Magnano 2011). La proliferación de talleres por la demanda de las nuevas marcas llevó a una masificación de la informalidad. Cuando esa demanda mermó en contexto de crisis hacia fines de la década de 1990, la sobreoferta de talleres derivó en una competencia ruinosa entre estos. A partir de allí, la búsqueda de independización por parte de miles de talleristas mediante el vínculo directo con la comercialización generó grandes espacios de comercialización informal basados en la evasión fiscal y de toda norma laboral. Ambos procesos se vieron facilitados por la insuficiente regulación estatal.

Durante décadas el salario mínimo estipulado en la escala salarial del sector en Argentina estuvo por debajo de la línea de pobreza, y según indicadores de 2021 solo cubría el 63,6 por ciento del costo de la canasta básica total para una familia con dos hijos (es decir, la línea de pobreza)³. De igual modo, la informalidad laboral alcanzaba al 77 por ciento de la fuerza laboral, si se considera a empleados no registrados y cuentapropistas. En este contexto resulta particularmente atendible la situación de la producción en talleres informales o clandestinos. Si bien estos existen en todo el país, al igual que el trabajo a domicilio no registrado, las condiciones laborales más preocupantes se dan en miles de talleres que operan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y sus alrededores, especialmente en los partidos bonaerenses de La Matanza y Lomas de Zamora.

Evolución histórica de la producción y el mercado laboral (1976-2021)

Según las fuentes estadísticas, los niveles de concentración económica del sector de fabricación de prendas de vestir son los niveles más bajos de la industria nacional, con un 99 por ciento de micro, pequeñas o medianas empresas (mipyme) “fabricantes” de ropa (OEDE, 2022). Si bien algunos autores analizan este dato de manera positiva como “la quintaesencia de la industria competitiva” (Doeringer y Watson 1999), más bien hay que decir que esto oculta dos aspectos relevantes. En primer lugar, una estructura productiva atomizada que se compone mayoritariamente de microempresas: esta conformación, que se originó luego de la década de 1970 y se consolidó en la de 1990 (en la que según los censos económicos el promedio de personal por empresa descendió de 12 a ocho), parece haberse

³ El salario mensual para un segundo oficial sin antigüedad era de 49 940 pesos argentinos (según escalas salariales a abril de 2021), mientras que la canasta básica era de 78 624 pesos argentinos (INDEC 2022).

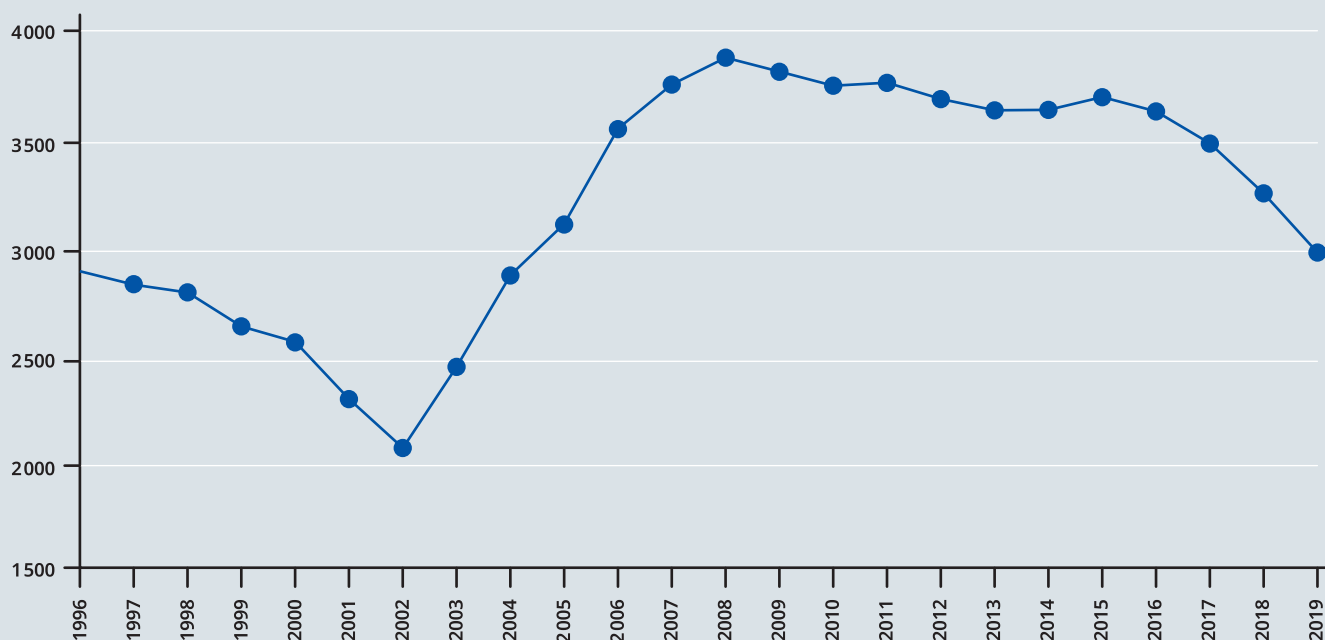
sustraído de todos los ciclos económicos, lo que puede corroborarse si se miran en conjunto las figuras 1 y 2, donde se observa que el sector mantiene su morfología a pesar de las variaciones en las cantidades de empresas registradas (con caídas e incrementos notables en cada ciclo).

Además, por otro lado, esta aparente dispersión disimula una alta concentración funcional, favorecida por los mecanismos de subcontratación, ocultando relaciones de subordinación que atraviesan a todo el sector. Por este motivo en los momentos caracterizados por un contexto favorable no se generan nuevas empresas de mayor tamaño sino un conjunto de establecimientos de distintos niveles de informalidad, que son los primeros en sufrir las consecuencias de los ajustes de las etapas de crisis (Aranda y Matta 2022).

Vale la pena enfatizar que cada uno de los períodos de derrumbe no solo tiene consecuencias de corto plazo. En estos ciclos *stop and go*⁴ se ocultan, detrás de los valores agregados de cierres y aperturas de empresas, la pérdida de eslabones industriales completos (telas, hilos, máquinas de coser, etc.) y con ellos las capacidades organizacionales y las competencias específicas de empresarios y trabajadores que tras varias crisis no se recuperaron en las épocas de bonanza.

Esta particularidad morfológica de la organización productiva del sector es por ende un factor clave para explicar la calidad del trabajo generado en la industria: extensas jornadas, escaso cumplimiento de normas de seguridad e higiene, bajas remuneraciones y formas de pago a destajo, desempleo estacional, falta de inscripción impositiva y de los beneficios asociados a la seguridad social (Funes 2014, Matta y Magnano 2011, Lieutier 2010, Montero Bressan 2013, Salgado 2016, Arcos 2013, Delmonte 2017).

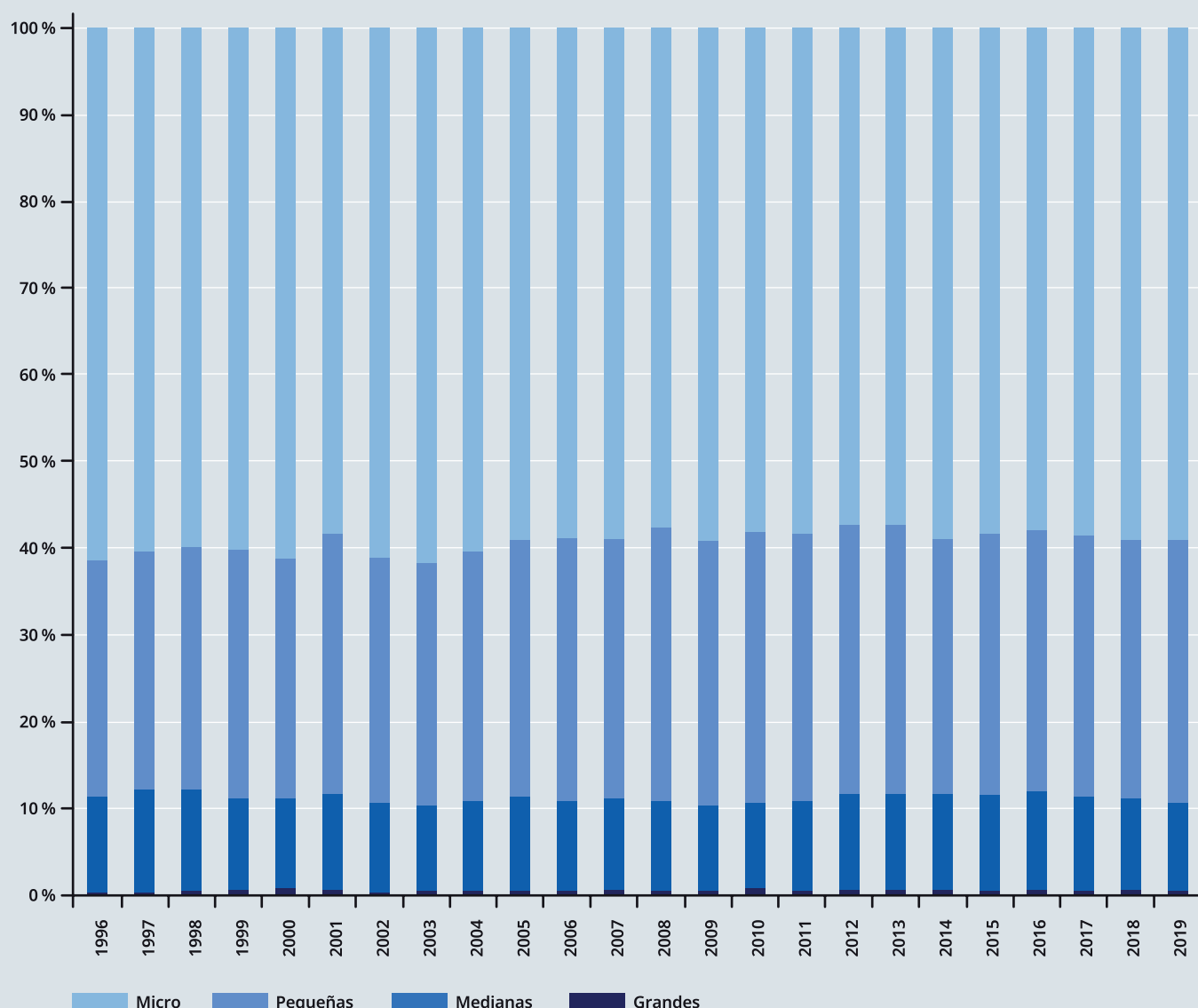
► **Figura 1. Evolución de la cantidad de empresas registradas en Argentina, 1996 – 2019**
(en número de empresas)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos ODE-MTEySS.

4 El modelo de ciclos *“stop and go”* fue desarrollado por los economistas estructuralistas para explicar las fluctuaciones de la economía argentina a partir de la posguerra, alternando etapas de crecimiento y crisis recurrentes, como resultado de una estructura productiva desequilibrada y de su restricción externa (Fiszbein, 2015).

► **Figura 2. Evolución de la cantidad de empresas registradas en Argentina según tamaño, 1996 – 2017 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos OED-MySS.

Evolución de la producción

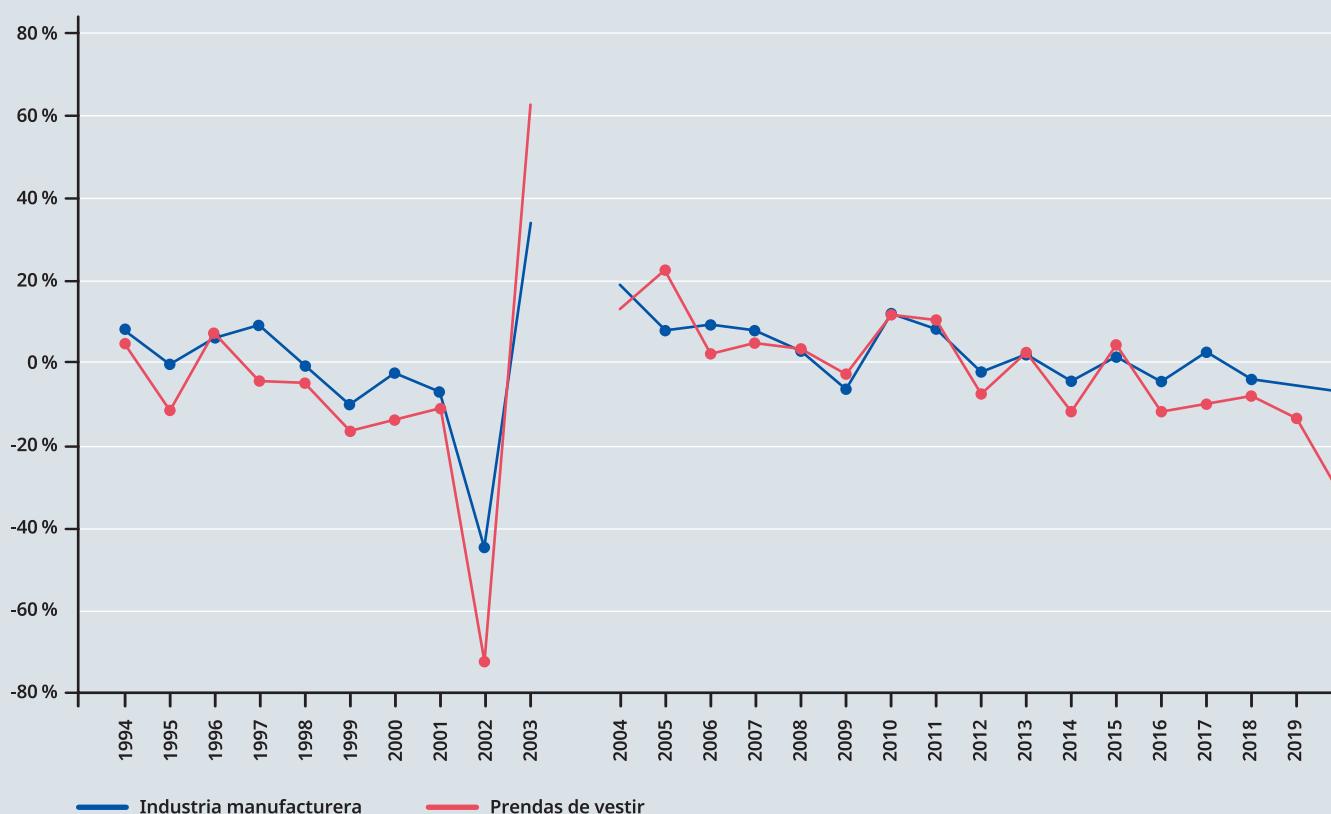
Mientras la industria global se caracteriza por la organización de la producción y el comercio en cadenas globales de producción, y por la disolución de la estacionalidad a partir de la moda rápida, en Argentina prima una dinámica aún orientada al mercado interno y marcada por la tradicional biestacionalidad: las empresas locales continúan trabajando mayoritariamente en dos temporadas, otoño-invierno y primavera-verano, con fuerte actividad en los tres o cuatro meses previos al lanzamiento de estas y caídas significativas de la producción el resto del tiempo (Matta et al. 2020⁵). Esta particularidad

⁵ Un estudio efectuado en Córdoba señala por ejemplo que 77 por ciento de las unidades productivas trabaja bajo esta lógica y que la brecha entre meses de alta y baja producción supera el 50 por ciento en seis de cada diez unidades productivas.

vuelve a la industria local especialmente dependiente del consumo interno, lo que queda demostrado al observar su prociclicidad durante las distintas etapas de la historia del sector en el país. En esta dinámica (figuras 3 y 4) se constata la sensibilidad de las tasas de variación anual del Valor Bruto de Producción (VBP) y del volumen físico del sector, acompañando en general a las de toda la industria, aunque con mayor sensibilidad en los momentos de crecimiento y, especialmente, de caída.

Dos momentos merecen ser particularmente observados. En primer lugar, el ciclo que comienza con la recesión generada a partir de 1995, sumada a las políticas de apertura a los mercados externos y al sostenimiento de un tipo de cambio poco competitivo que provocaron una merma constante del volumen de producción hasta la abrupta caída (superior al 70 por ciento) operada durante la crisis de los años 2001 y 2002 (Bentolila 2011)⁶. En segundo lugar, la caída constante desde 2010, que se agudiza a partir de 2015 y más recientemente con los efectos de la pandemia mundial por COVID-19, con un repunte abrupto del 40,9 por ciento en 2021.

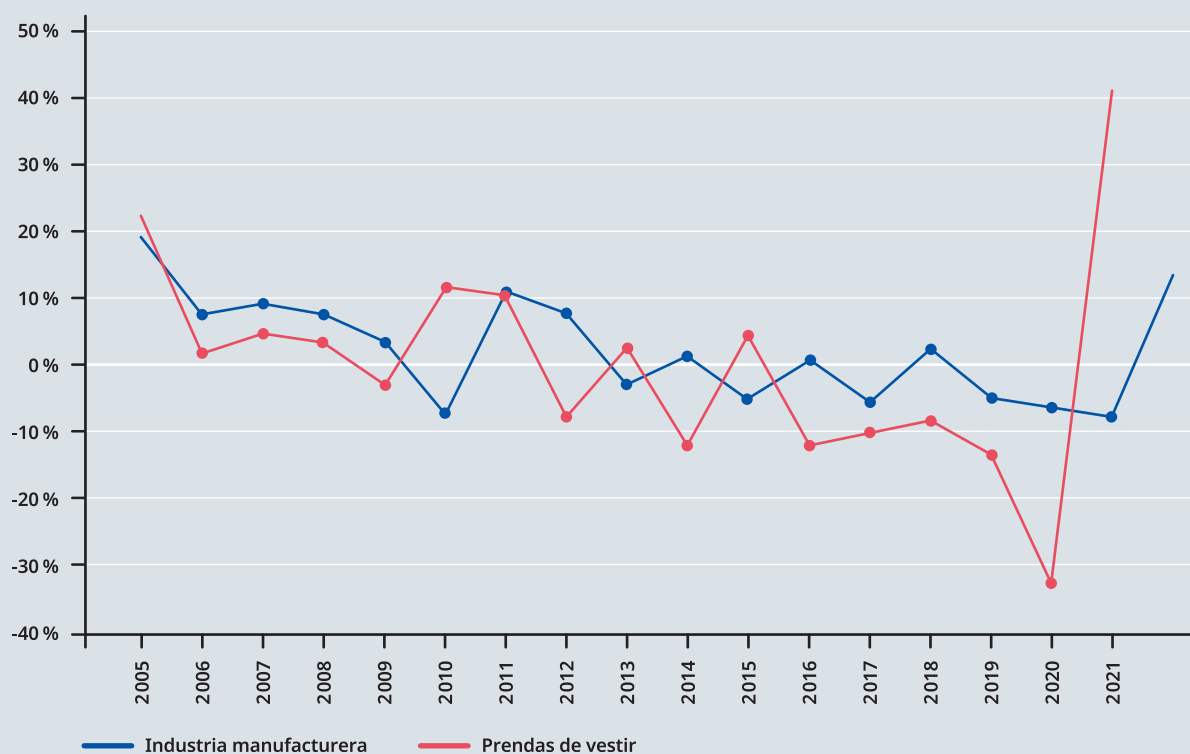
► **Figura 3. Variación del VBP industrial y sectorial en Argentina, 1994 – 2020 (en porcentajes)**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEP e INDEC. Aunque esto no modifica el argumento presentado aquí, vale la pena aclarar que la serie aparece interrumpida ya que la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales y el INDEC realizaron cambios metodológicos que no permiten empalmar ambas fuentes de datos. Estos cambios incluyeron recalcular el año base 2004 del PIB y de la serie 2004-2015 a precios corrientes y a precios constantes, tanto por la producción como por el gasto (INDEC 2016).

⁶ Durante dicha crisis disminuyó además la utilización de la capacidad instalada al 45 por ciento y la participación relativa sectorial respecto al VBP industrial pasó del 3,2 al 1,7 por ciento.

► **Figura 4. Variación del volumen físico industrial y sectorial en Argentina, 2005 - 2021**
(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de CEP e INDEC.⁷

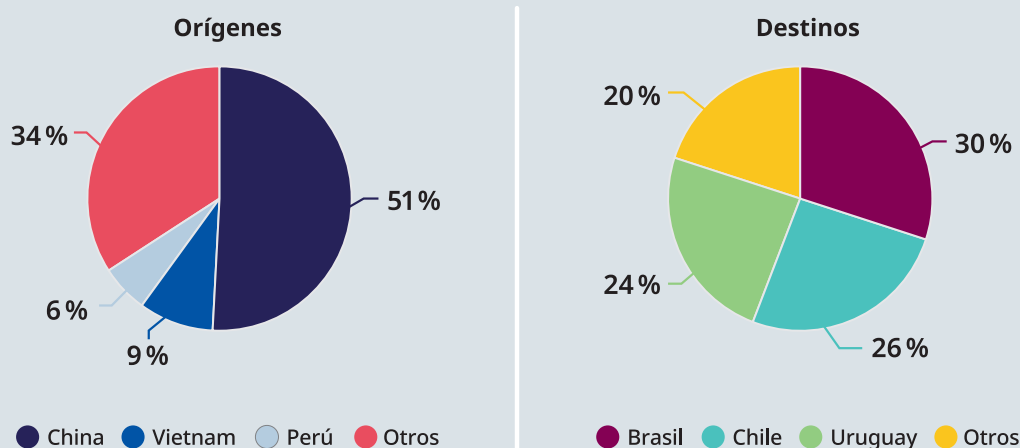
Estos datos confirman que en cierta medida la industria nacional explica su dinámica primordialmente por lo que sucede en los ciclos económicos nacionales, con cierta independencia de los procesos internacionales. Para reforzar este argumento, es preciso observar lo que sucede con el comercio exterior.

Evolución del comercio exterior

La industria argentina de la indumentaria presenta una balanza comercial sistemáticamente deficitaria. El muy bajo monto de las exportaciones —que ubica al país por debajo de los primeros cien exportadores del mundo— se combina con niveles de importación muy superiores a estas cifras. Considerando las exportaciones de enero a marzo de 2022, estas consisten principalmente en calzas y medias, pantalones, *sweaters* (de algodón) y remeras (CIAI 2022), y tienen como destinos principales los países de la región (Brasil, Uruguay, Chile). Las importaciones, por su parte, provienen principalmente de países asiáticos (China, Vietnam) con la excepción de Perú, origen de prendas de algodón de alta calidad.

⁷ Ver nota previa sobre Figura 3.

► **Figura 5. Participación de los principales destinos de las exportaciones y de los principales orígenes de las importaciones en el segmento prendas de vestir para el total del país, 2021 (en porcentajes)**



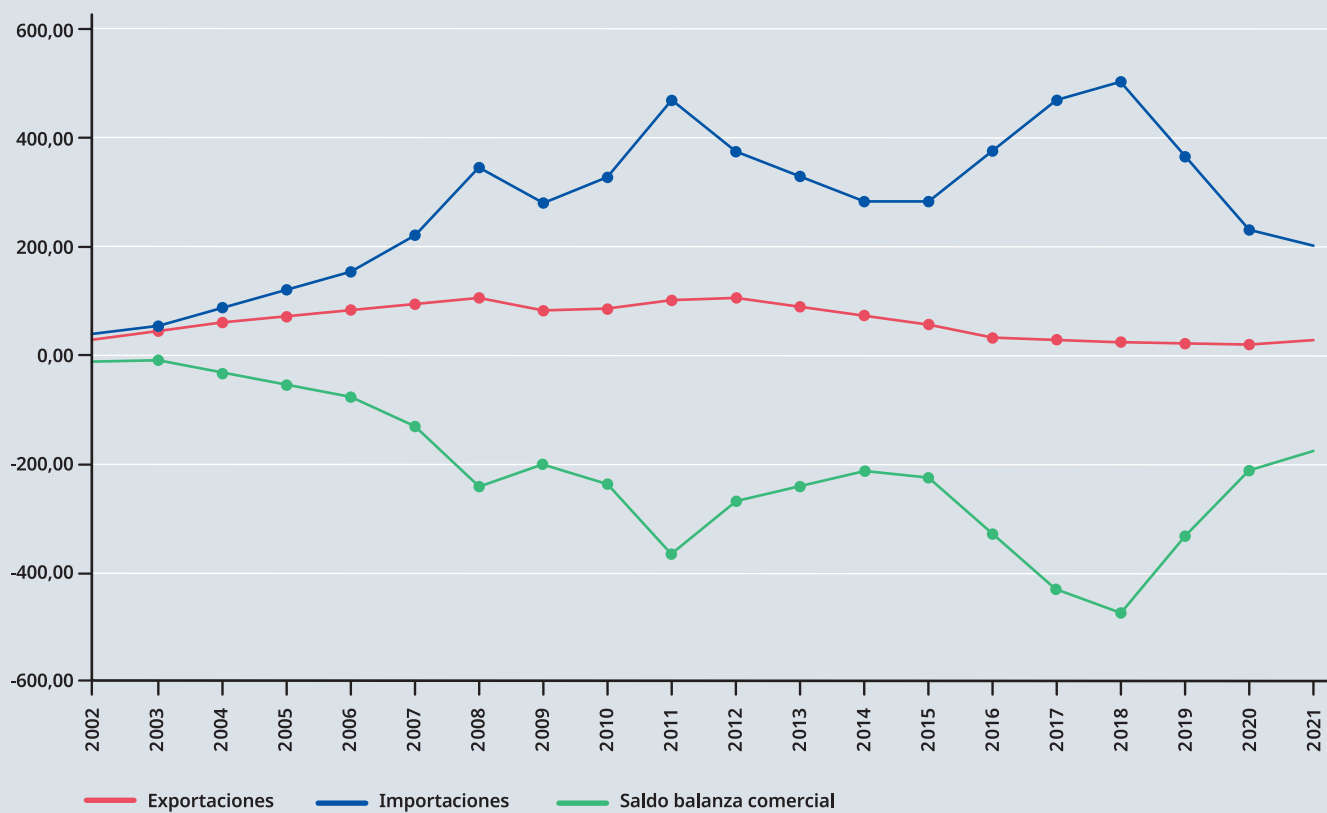
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de MECON (2022).

Hasta hace algunos años, el alto volumen de importaciones que tuvo lugar durante la mayor parte del período iniciado en la década de 1990, por momentos dio lugar a análisis apresurados que concluían que la explotación laboral se explicaba principalmente por la alta incidencia de las importaciones, puesto que resultaría imposible competir con estos productos en caso de producir cumpliendo con la legislación laboral e impositiva argentina.

Para complejizar el debate acerca del efecto de las importaciones sobre el empleo en el sector, un análisis estadístico detallado demuestra que en Argentina el comportamiento de la demanda agregada también tiene una incidencia fundamental en el nivel de empleo. En efecto, los valores presentados en la figura 6 muestran que en las últimas dos décadas los productos importados, aun en los picos de 2011 y 2019, nunca representaron más del siete por ciento del consumo doméstico, por lo que las variaciones en el empleo se explicarían más bien por otras variables (notablemente por el nivel de demanda agregada)⁸.

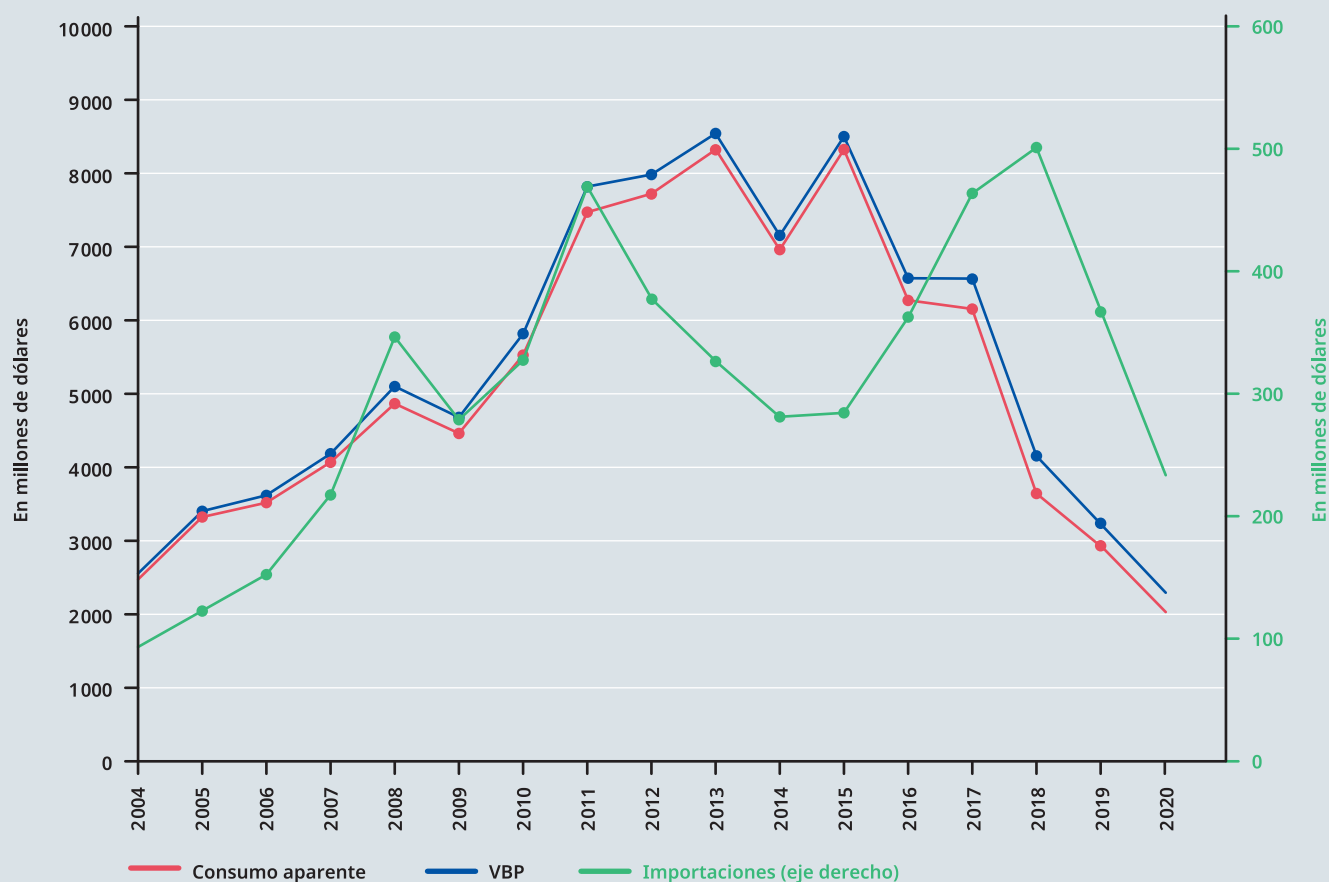
⁸ A diferencia de lo ocurrido en la década del 2000, en los años 1990 la combinación de aumento de importaciones (más del 68 por ciento) y la caída del consumo aparente sectorial (cerca de 42 por ciento según Kacef 2003) llevaron a que las confecciones extranjeras pasaran de cubrir el 20,7 por ciento de la demanda local en 1993 al 39,3 por ciento en 2002 (Kosacoff *et al.* 2004).

► **Figura 6. Exportaciones e importaciones de indumentaria en Argentina, 2002 - 2021**
(en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de COMEX- INDEC.

► **Figura 7. Consumo aparente, VBP e importaciones de indumentaria en Argentina, 2004 - 2020**
(en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: elaboración propia sobre la base a datos de CEP e INDEC.

Un dato fundamental a la hora de analizar el desempeño de la industria local son las significativas variaciones en el nivel de importaciones, en función del valor de la moneda local y de las políticas de protección comercial. El derrumbe de las importaciones en 2002 se explica por la devaluación superior al 300 por ciento en el primer semestre del año, lo que derivó en una búsqueda frenética de proveedores locales y talleres de costura. Pasada la crisis de 2002, las importaciones comenzaron a aumentar a un 45 por ciento interanual en promedio hasta el año 2008, cuando la tendencia cambió a partir de ese año hasta un nuevo pico en 2019.

Por un lado, Argentina se destaca por la aplicación reactiva de políticas de protección selectiva, conformadas por barreras de acceso arancelarias y paraarancelarias: durante lo que va del siglo XXI se encontró entre los países que impusieron una mayor alícuota al ingreso de prendas extranjeras (superior al 30 por ciento), un lugar compartido solamente con el ocho por ciento de sus pares, a lo que sumó medidas administrativas que limitaron las importaciones⁹. Incluso el gobierno del presidente

9 Entre estas medidas se destacan las Declaraciones juradas anticipadas de importaciones (DJA) creadas en 2012 mediante las Resoluciones Generales de AFIP N.º 3252/2012 y 3255/2012 que determinaron la creación de un régimen de información anticipada aplicable a toda la importación para consumo. Si bien durante los primeros meses de su gestión, el gobierno de Mauricio Macri produjo un aumento abrupto de importaciones textiles al aprobar todas las DJAI pendientes desde la gestión anterior, se mantuvo la alícuota en niveles similares a los preexistentes (35 por ciento).

Carlos Menem había aplicado políticas de protección de la producción local entre 1994 y 1995 a pesar de tener una política de apertura de la economía.

Por otro lado, un dato fundamental, al que esta investigación agrega evidencia a partir de las entrevistas realizadas, es que el mercado argentino de indumentaria cuenta con una serie de protecciones estructurales. En primer lugar, debido al reducido tamaño del mercado argentino, los costos que logran las empresas que importan no son los mismos que aquellos que consiguen las grandes comercializadoras europeas o norteamericanas. En segundo lugar, importar significa planificar con mayor anticipación que producir localmente. Ello complejiza la operatoria por dos razones: por un lado, es más difícil adelantarse a los modelos y los colores que estarán de moda; y por el otro, la inestabilidad económica puede dar lugar a conductas de retracción del consumo. Así, el cálculo de las cantidades a importar es riesgoso. Esto, desde ya, ejerce influencia también al momento de planificar la producción en el país, pero la importación agrega un elemento de riesgo: las empresas importadoras deben pagar los productos en dólares estadounidenses meses antes del inicio de las temporadas, para vender las prendas en pesos argentinos varios meses después.

La falta de crédito en caso de importar y la inestabilidad del valor de la moneda local funcionaron como un enorme desincentivo para la importación. Estas son algunas de las razones por las cuales cadenas comercializadoras minoristas de renombre internacional, como C&A y H&M, no operan en el país, mientras que sí lo hacen en otros países de la región, adonde la estabilidad de la moneda y de la política comercial es mayor. Finalmente, si los fletes hacia Argentina son caros debido a las limitadas cantidades que se importan y a la distancia desde las rutas marítimas de mayor tránsito, el aumento de los costos del transporte marítimo a partir de la pandemia implica una protección más para la producción local. El aumento del precio de los combustibles en el actual marco de guerra en Europa, y la creciente congestión de puertos a nivel mundial, incrementan el peso de estas variables al momento de decidir cómo abastecer los comercios.

Si bien es cierto que las importaciones constituyen una amenaza constante al empleo y que —como en todo el mundo— se han ido incrementando a partir de la década de 1990 (en la que se importó 50 veces el volumen de los años 1980, según Adúriz [2009]), las cifras argentinas contrastan con las de otros países¹⁰.

Los datos recientes, en particular a partir de diciembre de 2015, no hacen sino corroborar todas las afirmaciones precedentes si se compara esta etapa con lo ocurrido en la década de 1990: baja del consumo con aumento de las importaciones, caída generalizada de la producción y un aumento de la capacidad ociosa de los productos textiles, que según el INDEC durante 2018 llegó a tocar un piso del 59,9 por ciento durante el mes de mayo, uno de los más bajos de su historia reciente. En este contexto, las propias organizaciones empresariales destacaron la importancia del consumo interno para la buena salud de la producción local¹¹. De igual modo, en las entrevistas para este estudio fue unánime el señalamiento de 2016-2019 como años de crisis en los que tanto quienes se abastecieron local como internacionalmente se vieron afectados por la significativa caída de las ventas, que afectó incluso a los circuitos informales.

Evolución del mercado laboral

Las evidencias surgidas de los datos señalados hasta aquí muestran que, por sus características, este sector, que es de los de mayor aporte al empleo industrial, también presenta gran sensibilidad a los ciclos económicos en términos de ocupación. La caída de los puestos de trabajo en el sector comenzó

10 Por ejemplo, en Estados Unidos durante el mismo período el 97 por ciento de la indumentaria comercializada fue confeccionada internacionalmente (*American Apparel and Footwear Association* 2016) y en la Unión Europea más del 40 por ciento provino de los países asiáticos (*WTO Data* 2021). En cuanto a los países de la región, se estima que [Chile importa el 93 por ciento de la ropa que consume](#).

11 Para más información sobre este tema, ver el siguiente [video en YouTube](#).

en la década de 1970 y se agravó en la década de 1990 por el cierre de gran cantidad de empresas (unas 2 500 unidades productivas), la pérdida de prácticamente el 50 por ciento del empleo (unos 180 000 puestos entre la industria textil y la de indumentaria) y un 45 por ciento de las horas trabajadas (Carrera *et al.* 2006, Gallart 2006).

A partir del año 2003, gracias a las políticas que promovieron el crecimiento de la demanda doméstica y a la disminución de las importaciones, el sector se reactivó fuertemente, lo que trajo aparejado un crecimiento en la ocupación y la creación neta de empresas, al punto de que ya en 2007 existía un 10 por ciento más de firmas que en el mejor año de la era de la convertibilidad¹² con una creación de 308 000 puestos de trabajo (entre el sector textil y el de indumentaria) y un incremento del salario real del 32 por ciento (Gallart 2006, D'Ovidio 2007).

No obstante, este crecimiento se sostuvo en buena medida mediante el crecimiento del empleo no registrado. Los datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) sobre los empleos registrados muestran que el aumento de la producción derivó en un aumento de la cantidad de empresas y de puestos de trabajo, pero este crecimiento fue mayor en trabajadoras y trabajadores informales, superándose en este período los niveles de ocupación de la década anterior. Esta primera fase culminó en el año 2008 y dio comienzo a una etapa de amesetamiento que se transformaría luego en caída desde 2016 hasta 2021, años en los que se evidencia una pérdida de un 33 por ciento del empleo registrado (OEDE 2022).

Respecto a la cantidad de puestos totales, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por INDEC cada cuatro meses en 31 aglomerados urbanos confirma esta tendencia: en 2008 se calculaban alrededor de 173 000 puestos de trabajo, una cifra que se reduce sistemáticamente hasta cerca de 130 000 antes de comenzar la pandemia. Durante los dos años más relevantes de las restricciones por COVID-19 (2020-2021), la cifra muestra una nueva caída, rondando los 115 000 puestos de trabajo (aunque se debe considerar que estos datos se encuentran bajo revisión por parte del INDEC)¹³.

12 Cuando por ley se estableció un vínculo cambiario fijo entre un peso argentino y un dólar estadounidense.

13 Dado que los operativos para relevar los datos de la EPH fueron también afectados por las restricciones, todos los documentos del INDEC señalan que se encuentran en “una revisión integral que permitirá evaluar la ejecución de las estrategias adoptadas referidas a las encuestas a hogares en el contexto del aislamiento social” y que “una vez completada la revisión se difundirán sus resultados para dar información a los usuarios sobre la calidad de las estimaciones y la comparabilidad de las series publicadas” (INDEC 2021).

► **Figura 8. Evolución del empleo en indumentaria en Argentina, 2008 – 2021**
(en número de ocupados)

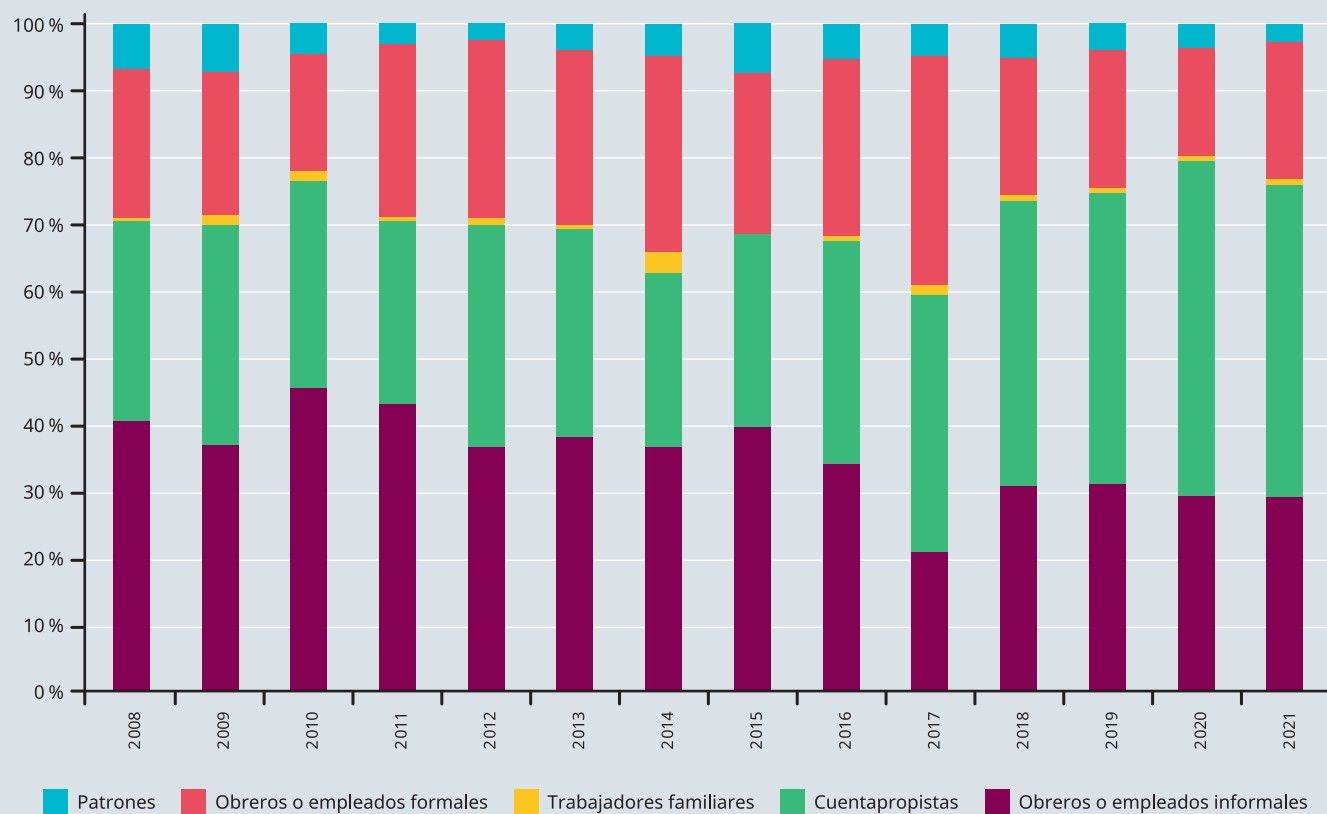


Nota: en 2021, se incluyen los tres primeros trimestres disponibles.

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

Los datos de la EPH también permiten analizar la composición del empleo sectorial entre 2008 y 2021. En la figura 9 se observa nuevamente una estructura relativamente estable en la cual solamente el 24 por ciento en promedio son empleos registrados. Entre los restantes segmentos, un 35 por ciento en promedio son empleados no formales y una cifra similar de cuentapropistas, aunque en el periodo se observa claramente un aumento de estos últimos por sobre los primeros (llegando a ser en 2020-2021 el 50 por ciento del total). El restante seis por ciento está compuesto por patrones y trabajadores familiares.

► **Figura 9. Estructura del empleo en indumentaria en Argentina, 2008 – 2021 (en porcentajes)**



Nota: en 2021 se incluyen los tres primeros trimestres disponibles.

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC.

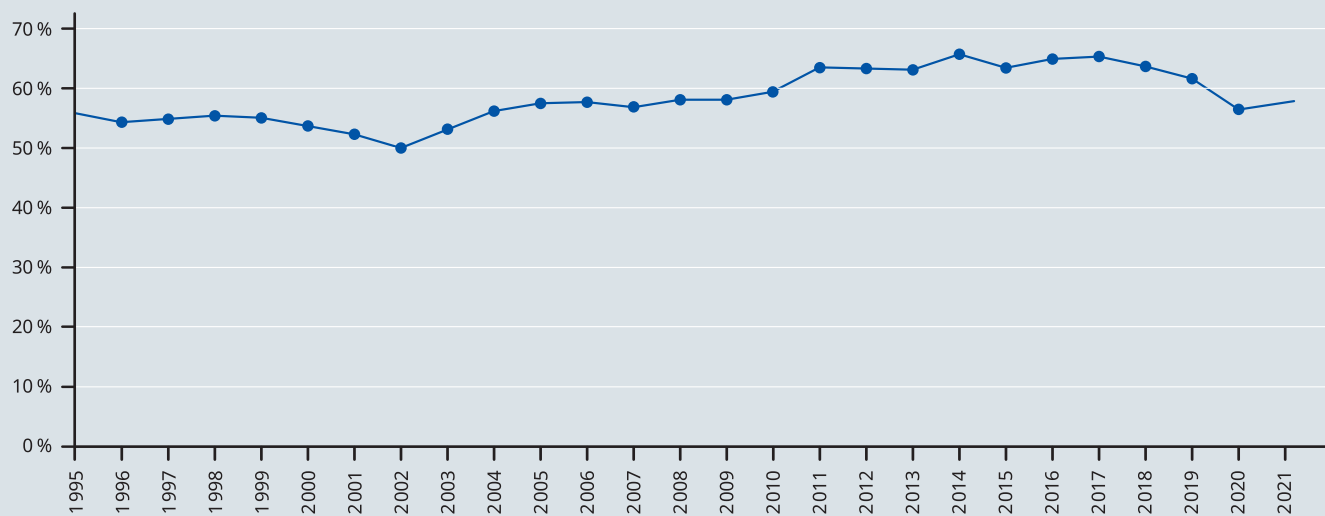
Respecto a los niveles salariales se debe considerar que en el mundo suelen ser de los más bajos de la industria. De hecho, la OIT (2014) calcula que la remuneración promedio está un 35 por ciento por debajo del promedio de salarios industriales. Los datos en Argentina son semejantes, ya que como se observa en la figura 10, desde la década de 1990 los salarios promedio de las personas trabajadoras registradas representaron cerca del 60 por ciento de aquellos de la industria. En 2021, por ejemplo, esto significaba un equivalente a dos salarios mínimos, un 20 por ciento por debajo de la línea de pobreza para una familia tipo, lo que significa que un número importante de hogares ocupados en esta industria es pobre en caso de no contar con otros ingresos. Como lo señalan distintos estudios, estos valores son inferiores para trabajadoras y trabajadores no registrados (Salgado 2020, Lieutier y Degliantoni 2020). Si se toma como referencia el salario de un obrero que se inicia en la actividad —sin capacitación ni antigüedad— su salario mensual (2021) cubre solo el 63,6 por ciento del costo de la canasta básica total para una familia tipo (es decir, la línea de pobreza)¹⁴.

Debe considerarse además que a partir del proceso de depreciación que viene sufriendo el peso argentino, estos niveles salariales de trabajadoras y trabajadores registrados sufrieron un deterioro notable (alrededor de 300 dólares estadounidenses mensuales al tipo de cambio no oficial)¹⁵.

¹⁴ Si bien una serie de premios y otros extras acercan el ingreso “de bolsillo” al de la canasta básica, no se trata de un plus significativo.

¹⁵ Se calcula que en el período 2016-2022 la caída del salario real en toda la economía fue en promedio de alrededor del 21,7 por ciento y para trabajadoras y trabajadores no registrados del 32,1 por ciento (*El Cronista* 2022).

► **Figura 10. Proporción del salario sectorial en el promedio industrial del país, 1995 – 2021**
(en porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de OED-MTEySS.

► **Tabla 1. Salario industrial y sectorial promedio en Argentina, 1995 – 2021 (en pesos argentinos)**

Año	Industria	Confecciones	Proporción
1995	1 012	566	56 %
1996	1 033	561	54 %
1997	1 032	568	55 %
1998	1 042	579	56 %
1999	1 050	578	55 %
2000	1 062	572	54 %
2001	1 053	556	53 %
2002	1 126	565	50 %
2003	1 305	696	53 %
2004	1 509	852	56 %
2005	1 771	1 026	58 %
2006	2 132	1 232	58 %
2007	2 565	1 467	57 %
2008	3 251	1 896	58 %
2009	3 860	2 250	58 %
2010	5 010	3 012	60 %
2011	6 555	4 162	63 %
2012	8 478	5 408	64 %
2013	10 739	6 801	63 %
2014	13 957	9 163	66 %
2015	18 267	11 657	64 %
2016	24.240	15 742	65 %
2017	31 297	20 492	65 %
2018	39 405	25 241	64 %
2019	56 357	34 815	62 %
2020	77 908	44 284	57 %
2021	108 185	62 571	58 %

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de OEDE-MTEySS.

Informalidad y precarización

El cierre de miles de fábricas textiles y de indumentaria durante los años 1990 da lugar a una visión de esta industria como víctima de las políticas de apertura comercial durante esa década, visión compartida por el sector empresario, el sindical e incluso el gubernamental. Sin embargo, paralelamente al cierre de fábricas se vivió un auge de las marcas de moda, que desde entonces pasaron a ocupar un rol fundamental en las áreas comerciales de las ciudades, acompañando además la aparición de los *shopping malls* como símbolo del creciente del consumo durante el primer gobierno del presidente Menem (1989-1995). Algunas de las marcas con más reconocimiento nacieron en aquellos años. Asimismo, los principales circuitos informales de comercialización de vestimenta, como La Salada y sus réplicas en todo el país, al igual que el circuito de calle Avellaneda, en el barrio porteño de Flores, se gestaron paralelamente al cierre de fábricas.

Un dato que llama la atención al analizar la evolución del empleo en la industria de las confecciones en Argentina, y que permite comprender la aparente contradicción entre el auge de las ventas y el paralelo cierre de fábricas, es que entre 1975 —momento en que habría comenzado la “desindustrialización”— y 2007, el empleo en el sector superó la duplicación. Mientras el Censo Nacional Económico de 1975 indicaba que existían cerca de 70 000 empleos en el sector, en 2008 la suma de empleados formales e informales (arrojada por la EPH) daba como resultado la existencia de más de 173 000. Esto resulta sorprendente al compararlo con lo sucedido en otras industrias, como la automotriz, en las que el empleo nunca logró llegar a los niveles (absolutos) de la década de 1970. En indumentaria, el fuerte aumento en las ventas resultante de la masificación de la moda no fue cubierto por importaciones masivas, puesto que, como se mencionó anteriormente, las importaciones nunca implicaron más del 20 por ciento del consumo aparente durante esa década, sino por la generación de empleos en el país. La evidencia sugiere que estos empleos nuevos habrían sido en su gran mayoría informales. **En otras palabras, el dato más importante en materia de condiciones laborales en esta industria es que la reconversión de las empresas para adaptarse al nuevo escenario internacional de alta competitividad estuvo aparejado a un vasto proceso de informalización de la mano de obra a partir del traslado de la producción de las fábricas a los talleres informales y clandestinos.**

Ya en 1988 Conte hacía referencia al crecimiento de la informalidad laboral en el sector, notable en la aparición, en esos años, de talleres de costura en manos de migrantes. Tras la convertibilidad y la apertura comercial de 1991, los talleres siguieron reproduciéndose a la par del cierre de fábricas textiles y de indumentaria, y del auge de ventas en los circuitos formales e informales. Al comenzar la crisis económica en 1998, y reducirse fuertemente las ventas de ropa —y muy especialmente las de ropa de moda— la oferta de talleres superó la demanda y comenzó la competencia ruinosa entre estos. La presión sobre las condiciones de trabajo se incrementó. Acompañada por la reducción de las inspecciones laborales, tuvo lugar la aparición de mecanismos de reclutamiento que se corresponden con la trata de personas¹⁶. Entre 1998 y fines de 2001, las condiciones laborales tocaron piso y así se llegó a situaciones extremas en los talleres clandestinos. Como se mencionó con anterioridad, la recuperación de la producción local resultante de la drástica devaluación de más del 300 por ciento entre enero y junio de 2002 se sostuvo con el recurso de talleres informales. La combinación entre las curvas de empleo formal e informal muestran esta tendencia.

El empleo formal creció más lentamente que el informal y que la producción local. La demanda de personas trabajadoras migrantes se disparó en esos años, dando lugar a un flujo migratorio importante desde Bolivia: según datos de los censos, entre 2001 y 2010 la migración boliviana hacia Argentina se incrementó un 47,9 por ciento (Calvelo 2012), lo que implicó un balance total de casi 120 000 migrantes nuevos. No obstante, las condiciones laborales, que habían llegado a los peores indicadores entre 1998 y 2001, no despegaron. Así, parece que el sector encontró un límite a su capacidad de atraer y retener mano de obra migrante y recurrió en consecuencia de manera sistemática a prácticas laborales poco éticas, como el reclutamiento engañoso y el endeudamiento, ya que la migración laboral por sí sola

16 La cuestión de las inspecciones laborales se desarrolla con mayor exhaustividad en el apartado 5, donde se observa que el debilitamiento de esta función estatal incluyó el desmantelamiento de áreas del MTEySS, la drástica reducción de personal y la transferencia de funciones a las provincias sin la correspondiente transferencia de recursos.

no puede explicar la continuidad del flujo migratorio en el contexto de precarización e informalidad. El incendio de un taller clandestino en CABA en marzo de 2006, donde murieron seis personas (una mujer de 25 años y cinco menores de edad) se dio en este marco, constituyendo un símbolo de los efectos de la reconversión del sector en las condiciones laborales. La tragedia dio a conocer la realidad de miles de talleres clandestinos en los que migrantes regulares e irregulares eran sometidos a trata de personas y a condiciones de trabajo forzoso.

Trata laboral y trabajo forzoso

El Convenio sobre el trabajo forzoso de la OIT de 1930 (núm. 29) (C29) ratificado mediante el Protocolo aprobado en 2014, define al trabajo forzoso u obligatorio como “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (art. 2).

Por su parte, el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, conocido como Protocolo de Palermo (2000), define a la trata de personas como:

“[...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” (art. 3a).

El mismo art. 3 señala además que el consentimiento dado por la víctima de la trata no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados.

En este sentido, el vínculo entre ambos delitos se encuentra en el hecho de que la trata es un fenómeno previo y conexo a la explotación laboral (o sexual) pudiendo ser juzgados con las mismas u otras herramientas jurídicas según el marco normativo nacional.

En el caso argentino, el país ratificó la mayor parte de los convenios internacionales relativos a derechos de trabajadoras y trabajadores, como los convenios número 29 y 105 de la OIT sobre trabajo forzoso; la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud; el Convenio número 182 (también de la OIT) sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación; el Convenio sobre trabajo a domicilio adoptado en la 83.ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo; la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la ONU; y el Protocolo contra el Trabajo Forzoso de 2014 de la OIT (cabe destacar que en virtud del art. 75 de la Constitución Nacional, los tratados internacionales ratificados por el Congreso tienen jerarquía superior a las leyes).

En cuanto a la trata de personas, el país adhirió al Protocolo de Palermo el 30 de agosto de 2002 y en 2008 aprobó y reglamentó la primera ley al respecto, la Ley N.º 26.364 de “Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas”. Esta ley fue modificada en diciembre de 2012 (Ley N.º 26.842) incorporando cambios en el código penal relativos al trabajo forzoso y a la trata. En cuanto al primero, modificó el art. 140 elevando la pena mínima por reducción a “esclavitud o

servidumbre” de tres a cuatro años, e incluyendo explícitamente el tipo penal de obligación a realizar “trabajos o servicios forzados bajo cualquier modalidad”. Así, la redacción actual del artículo establece que “[s]erá reprimido con reclusión o prisión de cuatro (4) a quince (15) años el que redujere a una persona a esclavitud o servidumbre, bajo cualquier modalidad, y el que la recibiere en tal condición para mantenerla en ella. En la misma pena incurrirá el que obligare a una persona a realizar trabajos o servicios forzados o a contraer matrimonio servil”.

Si bien esta normativa incorpora el “trabajo forzoso” no incluye una definición propia, como tampoco lo hace para el caso de servidumbre y esclavitud, conceptos cuya definición es objeto de discusiones de larga data en el país (Paz y Lowry 2013). Además, lo hace en el contexto de una ley sobre trata de personas, lo que es ilustrativo del modo en que este delito suele quedar subsumido a la agenda de lucha contra la trata¹⁷.

En cuanto a la trata de personas, la misma ley de 2012 modifica los artículos 145 bis y ter del Código Penal, que habían sido incorporados por la ley de 2008, quedando su redacción de la siguiente manera:

- Artículo 145 bis: Será reprimido con prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, el que ofreciere, captare, trasladare, recibiere o acogiere personas con fines de explotación, ya sea dentro del territorio nacional, como desde o hacia otros países, aunque mediere el consentimiento de la víctima.
- Artículo 145 ter: En los supuestos del artículo 145 bis la pena será de cinco (5) a diez (10) años de prisión, cuando:
 1. Mediare engaño, fraude, violencia, amenaza o cualquier otro medio de intimidación o coerción, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad, o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima.
 2. La víctima estuviere embarazada, o fuere mayor de setenta (70) años.
 3. La víctima fuera una persona discapacitada, enferma o que no pueda valerse por sí misma.
 4. Las víctimas fueren tres (3) o más.
 5. En la comisión del delito participaren tres (3) o más personas.
 6. El autor fuere ascendiente, descendiente, cónyuge, afín en línea recta, colateral o conviviente, tutor, curador, autoridad o ministro de cualquier culto reconocido o no, o encargado de la educación o de la guarda de la víctima.
 7. El autor fuere funcionario público o miembro de una fuerza de seguridad, policial o penitenciaria.
- Cuando se lograra consumir la explotación de la víctima objeto del delito de trata de personas la pena será de ocho (8) a doce (12) años de prisión.
- Cuando la víctima fuere menor de dieciocho (18) años la pena será de diez (10) a quince (15) años de prisión.

17 La falta de una definición clara de “reducción a la servidumbre” y de finalidad de “explotación” en el Código Penal presenta desafíos, en especial cuando el Protocolo de Palermo tampoco define el concepto de finalidad de “explotación”. Esto usualmente obliga a echar mano a definiciones en doctrina y jurisprudencia, y en otras convenciones internacionales, lo cual complica el entendimiento de la ley por parte de quienes pueden resultar imputados y puede eventualmente desdibujar su derecho a la legítima defensa (Barbitta 2013).

En el caso de la industria de indumentaria, las primeras denuncias sobre situaciones de explotación laboral y condiciones de trabajo peligrosas aparecieron en el periódico de mayor tirada del país en 1999 (*Clarín* 2000). Sin embargo, no fue sino en marzo de 2006 que la problemática cobró notoriedad en la agenda pública a raíz del incendio de un taller en la calle Luis Viale, en el barrio de Caballito, CABA, donde murieron seis personas: una mujer de 25 años y cinco menores de edad. Allí trabajaban 38 personas, todas migrantes de Bolivia, que a su vez vivían con sus hijos e hijas. Las jornadas alcanzaban las 16 horas de trabajo a destajo. Al momento del incendio, llevaban cinco meses trabajando y la gran mayoría todavía no había cobrado su paga completa. Había incluso un trabajador que no sabía leer ni escribir, por lo que el registro de sus horas de trabajo lo llevaba de forma exclusiva uno de los talleristas¹⁸. En el lugar vivían 65 personas, incluida la familia de uno de los talleristas. Las máquinas estaban ubicadas en la plata baja, mientras que en el primer piso se encontraban las “habitaciones”: cubículos de cuatro metros cuadrados separados por telas y cartones, en los que dormían las familias. El lugar contaba con una heladera y una “ducha” sin agua caliente para todos. Estaba siempre cerrado con llave y para salir había que obtener el permiso de los talleristas (Arcos 2020). En 2016, un tribunal penal de CABA condenó a los talleristas a 13 años de prisión por “reducción a la servidumbre” y ordenó investigar la responsabilidad de los dadores de trabajo para los que trabajan de manera exclusiva, pero en 2019 otro tribunal absolvió a estos últimos por falta de mérito. Si bien no había retención de documentos y estaba permitido salir del lugar, el juzgado tomó como indicadores de “reducción a la servidumbre” (art. 145 bis del Código Penal) la combinación entre el aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad de las personas trabajadoras y sus familias, la falta de remuneración y las condiciones de vida en el lugar.

Sobre la definición de los delitos y su operacionalización

Los esfuerzos de lucha contra el trabajo forzoso estuvieron históricamente atravesados por algunas controversias y por el carácter más o menos abstracto de las definiciones operativas y analíticas de trabajo forzoso, reducción a la servidumbre, esclavitud, explotación, y la necesidad de traducirlos en clave empírica para evaluar la existencia o no de los delitos en casos puntuales. Las dos principales controversias son posiblemente la relacionada con el establecimiento de un límite más allá del cual una o varias infracciones laborales son entendidas como delito y la relativa al tratamiento que se le da al consentimiento de las víctimas.

Respecto a la primera, hay que decir que las relaciones laborales se basan en una desigualdad de hecho según la cual la persona trabajadora, que no cuenta con medios de subsistencia, no tiene otra opción que vender su fuerza de trabajo a un empleador que detenta la propiedad de los medios de producción. Es por ello que el trabajo forzoso u obligatorio es denominado por algunos autores como “trabajo no libre” (Fudge 2019, Skrivankova 2010, Strauss y McGrath 2016). Tal como se reconoce en el Protocolo del 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso de la OIT, la precarización y la informalidad laboral, las jornadas extensas, la falta de pago de horas extras y demás abusos, que en América Latina quizás afecten a más de la mitad de quienes trabajan, no privan a la persona de cambiar de empleador. Sin embargo, una serie de presiones de índole económica e inmediata, principalmente la necesidad de subsistencia propia y de la familia, limita en gran medida su libre elección. Por ello, algunos de estos autores prefieren analizar el fenómeno en el marco de un continuo, en el cual el “trabajo no libre” o la “explotación laboral” es el extremo opuesto al “trabajo decente” en su plenitud (Fudge y Strauss 2014, LeBaron 2015, Bernards 2017, Fraser 2018, Skrivankova 2010, Gordon 2018). Este marco analítico habilita el paso de un paradigma punitivo para combatir la esclavitud moderna hacia uno de desarrollo (Fudge 2019, Plant 2017, McGrath y Watson 2018).

¹⁸ La falta de registros y los bajos niveles de alfabetización son comunes entre la población de personas que trabajan en estos sectores formal e informalmente, incluso a nivel global.

Respecto a la cuestión del consentimiento de las víctimas, si bien el protocolo de Palermo establece que este puede ser tenido en cuenta como causal de atipicidad, la amplitud en la definición de los medios comisivos que quiebran el consentimiento resulta en muchos casos en una lectura simplificada de la situación. Tal es el caso del “aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad”: además de que no siempre tal aprovechamiento es claro y directo, virtualmente todas las personas sujetas a las situaciones que aborda la normativa acarrear un historial personal de vulnerabilidad social. Un indicador de las problemáticas que plantea la lectura de situaciones de explotación en clave de víctimas y victimarios es la limitación de las propias víctimas para realizar las denuncias ya que estas son reducidas a la condición de objetos, y por lo tanto imposibilitadas de decidir por su propia vida.

Dado que estas cuestiones conceptuales deben ser operacionalizadas, distintos organismos pusieron un conjunto de indicadores empíricos para la definición de casos judiciales, con el objeto de brindar precisiones a la hora de definir cuándo existe aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad, consentimiento viciado, elementos coercitivos —extraeconómicos— y demás.

Dos ejemplos relevantes de estas propuestas de operacionalización que se presentan resumidas en el anexo II, son, a nivel internacional, las “Directrices relativas a la medición del trabajo forzoso” (OIT 2018) y a nivel argentino, la *Guía de procedimientos y criterios para detectar e investigar la trata con fines de explotación laboral* de la Procuraduría contra la Trata y la Explotación de Personas (PROTEX) del Ministerio Público Fiscal (elaborada en 2011 y perfeccionada en 2017 mediante un proceso participativo).

La primera incorpora en la dimensión “trabajo involuntario”, descriptores como los requerimientos abusivos de horas extras o trabajo a demanda que no fueron previamente acordados con el empleador, el trabajo por un período de tiempo más prolongado que el acordado o el trabajo para repagar una deuda con el empleador o el reclutador, entre otros; y en la dimensión “coerción”, referentes empíricos como la amenaza de violencia, las amenazas de despido, la retención de documentos, etc.

Respecto a la guía de la PROTEX, se incorporan indicadores que comparan los estándares laborales que fijan la legislación laboral y los convenios colectivos y aquellos que surgen del análisis de los casos judicializados tales como la duración de la jornada laboral, el monto salarial y elementos del contexto como el confinamiento físico, la ausencia de comunicación, la falta de higiene y alimentación, entre otros.

A partir del incendio y las muertes en el taller de la calle Luis Viale se dio a conocer que la situación que se vivía en allí no era extraordinaria, si no que se repetía en numerosos talleres de los barrios de Caballito y Flores, e incluso más allá de las fronteras de CABA, en la zona sur y suroeste del Gran Buenos Aires (GBA)¹⁹. En 2008, la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad de Buenos Aires calculó que solo en la ciudad había cerca de 5 000 talleres clandestinos (Lieutier 2010) y que el número seguramente se duplicaba en GBA²⁰. Estos talleres funcionan en casas privadas en barrios populares o incluso en villas, que son alquiladas para acondicionarlas para la producción de vestimenta, dejando un espacio para alojar a quienes trabajan y sus familias. Producen para uno o varios dadores de trabajo, sean marcas (reconocidas o no), diseñadoras independientes, fabricantes de calle Avellaneda

19 El GBA está constituido por los municipios adyacentes a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), pero a diferencia de la denominación “Área Metropolitana de Buenos Aires” (AMBA), excluye a la CABA.

20 No ha habido estimaciones oficiales desde entonces.

y/o de La Salada, o contratistas del Estado²¹. La enorme mayoría de trabajadoras y trabajadores son migrantes de Bolivia, mientras que los talleristas también son migrantes, pero con algunos años más de residencia en el país.

Existe una gran variedad de situaciones en los talleres y de formas en que costureras y costureros se involucran en estas economías. Para simplificar, se tomará lo que en 2010 Lieutier²² describía como la situación más común: trabajadoras y trabajadores viven en los talleres, muchas veces con sus familias, en situaciones de hacinamiento, con ventilación insuficiente (las ventanas suelen estar tapiadas para disimular el taller) y condiciones inadecuadas de seguridad e higiene. Se trabaja entre las 7 am y las 11 pm de lunes a sábados, y durante los primeros dos o tres meses los empleadores se quedan con la paga como forma de cobrarles a quienes trabajan por el traslado, el alojamiento, la comida y demás descuentos no especificados en el acuerdo de palabra inicial. En aquel momento (2010), Lieutier calculaba que una vez “saldada la deuda” trabajadoras y trabajadores cobraban entre el 40 y el 50 por ciento del salario establecido en la escala del sector.

En las entrevistas para esta investigación, voces empresarias aseguraron que tales condiciones de trabajo no existen más, que son parte del pasado: “[...] esos talleres clandestinos en los que la gente no salía... si quedaron, quedan pocos [...] Hoy un joven de 25, una chica de 25 o 30 años, la metés en unas fábricas de estas y no entra por nada en el mundo. No funciona de esta manera, están avispadísimos, tienen teléfono inteligente. Lo veo eso en las tandas de migrantes que estaban muy desprotegidos”.

Funcionarios vinculados al sector apuntaron en esa misma dirección al asegurar que: “Hay una mejora. Vos decís ‘¿está bien?’. No, debe haber casos, pero no puede estar peor. Yo creo que hay una mejora”, “Podría ser que la haya, sí, porque se ha tomado conciencia en el sector, incluso por la información que circula entre los propios costureros. Antes la ignorancia los llevaba a ser víctimas fáciles de ese tipo de prácticas”.

Los avances al respecto parecen, en efecto, ser notables. Sin embargo, si bien las mejoras serían visibles, en particular dentro de CABA, tanto el incendio de un taller en 2015 en el barrio de Flores en el que murieron dos niños, como el descubrimiento de un taller en las condiciones descriptas ese mismo año, en el que 52 personas trabajaban para una reconocida marca de ropa infantil, plantea que hace apenas siete años²³ el trabajo forzoso seguía existiendo en el sector. Al respecto parece haber habido un cambio en la metodología de trabajo de los talleristas más vinculados a las peores condiciones de trabajo en línea con la necesidad de evitar ser descubiertos. Así, durante la investigación se pudieron detectar tres modos de adaptación a la nueva situación: separación de la vivienda del taller; mejora en las condiciones de seguridad; y repliegue de los talleres hacia áreas potencialmente peligrosas para las autoridades inspectivas.

En cuanto a la primera estrategia de adaptación por parte de los talleristas, entrevistados vinculados a las inspecciones destacaron que el taller-vivienda hoy es una rareza, pues los talleristas suelen alquilar una vivienda para alojar a trabajadoras y trabajadores, que suele estar muy cerca del taller, y otra para montar el taller. Esto es un paso importante hacia evitar accidentes. Sin embargo, las condiciones de trabajo forzoso no se vieron alteradas en muchos de esos talleres²⁴.

21 Vale destacar que precisamente para evitar la compra de indumentaria producida en malas condiciones, el Ministerio de Defensa adoptó en 2010 el programa Compromiso Social Compartido desarrollado por el INTI, mediante el cual se audita la cadena de valor de los proveedores. Aquellos que tienen su cadena productiva en condiciones adecuadas reciben la certificación necesaria para presentarse a las licitaciones del Ministerio.

22 Este economista fue Subsecretario de Trabajo de CABA tras el incendio de la calle Luis Viale, y durante su gestión entrevistó a cientos de trabajadores junto a los inspectores de la ciudad bajo una fuerte motivación por el combate a la informalidad en la indumentaria.

23 Al momento de la escritura de este informe.

24 Se pueden encontrar condiciones de vida precarias incluso si la vivienda no está en el mismo lugar que el taller.

“El tema de no tener más casas en domicilios de los talleres pero sí tenerlos a la vuelta... [El taller de la calle] X fue un caso que... no solamente vivían ahí, sino que además tenían una casa a una cuadra en donde los tipos eran traídos y llevados todos los días a dormir y volvían y trabajaban, volvían y trabajaban [...] Parte de la gente vivía debajo de los tanques de agua de la casa... no entrabas ni de costado, tenías que entrar agachado, y ahí estaban los colchones en el piso... Tenían para hacer sus necesidades afuera y dormían así y el techo estaba a 50 cm [...] Eso nos pasó también en otros talleres en malas condiciones, adonde empezamos a charlar, charlar, charlar y varios te decían el mismo domicilio, y el domicilio estaba a una cuadra. Y cuando ibas al domicilio, el domicilio era una cosa inhumana, vivían hacinados... Las mismas condiciones que antes nada más que no ahí sino que el tallerista o la talleristas les alquilaba una vivienda que pagaba \$ 2,50 y metía 20 personas en una propiedad que a gatas podían albergar a 5/6 personas, colgados de la luz, con garrafa”.

Una funcionaria destacó además las complicaciones que plantea esta estrategia para la detección de trabajo forzoso, refiriendo a situaciones similares en un taller en el que quienes trabajaban no vivían ahí, pero pasaban 14 o 16 horas por día produciendo: “Tenés que ir un paso más de engancharle que el jefe les haya sacado los documentos, que los hayan engañado... Entonces tenés que profundizar un poco más, y ahí tienen que estar las víctimas queriendo denunciar porque si no ¿cómo enganchás eso?”.

Las mejoras en las condiciones de seguridad tampoco implican necesariamente mejoras en las condiciones de vida y trabajo, tal como lo indicaron los siguientes testimonios de funcionarios:

“Hubo una mejora en la seguridad. Hemos visto muchos talleres clandestinos con mucha tecnología en materia de infraestructura...”.

“¡Con mucha inversión!”.

“Uno iba a un lugar y decía ‘acá no puede haber trabajo esclavo’ y sin embargo había mucha inversión, porque invirtieron hasta en esconder a la gente... O sea, talleres con la gente durmiendo en el segundo piso, platos numerados, mismas condiciones que en Viale, pero mejor infraestructura”.

En cuanto a la tercera estrategia, en CABA el repliegue de los talleres al interior de las villas fue señalado en algunas entrevistas: “[...] nos dimos cuenta de que ellos habían aprendido mucho de cómo nosotros trabajábamos. Entonces, las cosas que hacían eran, por ejemplo: mudarse a zonas donde eran más peligrosas para cualquier agente o trabajar con sistema de puertas cerradas”.

Esta misma funcionaria indicó que otra estrategia es la de limitar los vínculos externos del taller a aquellos más desarrollados:

“Antes, por ahí, ellos abastecían a varios, trabajaban para una marca importante, pero le hacían changuitas²⁵ a otra marca. Entonces, ahí tenías más gente que conocía el lugar, tenías más posibilidades que ese lugar se visibilizara, entonces, acotaron eso. Empezamos a ver que ya no era tanto el flujo de vehículos que iban y venían. Era más difícil determinar dónde podía haber un taller textil”.

Esta información surge en el marco de un renovado éxito de los circuitos informales y de calle Avellaneda en la pospandemia. Se trata de un escenario que plantea la necesidad de mantenerse en alerta frente a la posible explotación de nuevos colectivos de migrantes.

²⁵ No ha habido estimaciones oficiales desde entonces.

La respuesta de la sociedad civil

La situación en los talleres clandestinos de costura dio lugar a numerosas acciones por parte de la sociedad civil. De particular importancia para conocer la problemática y el funcionamiento de esta verdadera economía sumergida fue el activismo de La Alameda, un movimiento social ubicado en el barrio de Flores, una zona de CABA con gran cantidad de talleres, que antes del incendio de la calle Luis Viale ya había realizado una denuncia por las condiciones de trabajo en los talleres. Este movimiento social tuvo protagonismo en la denuncia tanto de las situaciones y la ubicación de los talleres, como de las empresas dadoras de trabajo. Así, mediante cámaras ocultas e investigaciones propias, La Alameda demostró que los talleres informales no abastecían solo a los circuitos informales de comercialización, sino incluso a algunas de las marcas más reconocidas que vendían en *shoppings*. Las denuncias no se limitaban a lo mediático, sino que además eran acompañadas con denuncias penales. Así, los abogados de La Alameda utilizaron una vieja Ley de Trabajo a Domicilio (12.713/41) para involucrar a las marcas en sus denuncias. Hacia 2010 ya habían denunciado penalmente a más de 100 marcas de indumentaria por reducción a la servidumbre y/o facilitación de la permanencia ilegal de migrantes con el fin de obtener un beneficio (art. 135 de la Ley de Migraciones N.º 25.871). Asimismo, al ampliar su campo de acción a la explotación sexual, en 2008 impulsó, junto a otras organizaciones sociales, la agenda de combate a la trata de personas en Argentina, camino en el que la sanción de la primera ley de trata en 2008 fue un primer hito.

El activismo de La Alameda pronto se encontró con serias dificultades para ganarse el reconocimiento de trabajadoras y trabajadores costureros migrantes. Así, las denuncias y las inspecciones no eran normalmente recibidas con beneplácito por estos, ya que como resultado más inmediato, si bien la explotación cesaba, también se quedaban sin lugar de residencia y sin trabajo. De hecho, los talleristas organizaron algunas movilizaciones en contra de La Alameda, logrando un importante acompañamiento de trabajadores. La respuesta de La Alameda fue la de insistir con la importancia de las políticas de asistencia a las víctimas tras los rescates, e incluso abrió una cooperativa propia que podría alojar a trabajadores “rescatados”. En esta misma línea, en 2009 abrió junto al INTI el Centro Demostrativo de Indumentaria, más conocido como Polo Textil de Barracas, con el objeto de constituirse en un ejemplo de cómo se debe trabajar en esta industria y en una alternativa concreta para quienes se quedarán sin trabajo ante las inspecciones. El Polo tiene por objetivo ser una incubadora de cooperativas que durante sus primeros años trabajan en un espacio brindado por el gobierno de CABA y que es mantenido por el INTI, que a su vez brinda apoyo profesional para desarrollar capacidades de gestión a las cooperativas.

Otro movimiento social surgido en aquellos años fue Simbiosis Cultural, una organización de jóvenes migrantes, especialmente de Bolivia, con el objetivo de atender los intereses y las experiencias de las personas migrantes. Simbiosis realizó durante muchos años diversas actividades con la colectividad boliviana destinadas a promover una conciencia que problematizara las condiciones laborales en los talleres, que a su entender estaban “naturalizadas”. En 2015 Simbiosis dio un salto hacia la apertura de un polo productivo en el barrio de Ciudadela, en GBA, con el apoyo de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). En un comienzo el polo, llamado Juana Villca en honor a la mujer de 25 años que murió en el incendio del taller de la calle Luis Viale, agrupó a varios talleristas con sus máquinas y en él se promovió el trabajo cooperativo a través de talleres de capacitación. Hoy funciona como una sola cooperativa de tamaño mediano que se encarga de todo el proceso productivo.

Esta última acción de Simbiosis Cultural se enmarca en una estrategia muy difundida entre las respuestas de la sociedad civil a la situación en los talleres clandestinos, que es la de desarrollar polos productivos, es decir, fábricas que funcionan como cooperativas. El rápido desarrollo de estos polos estuvo fomentado por movimientos sociales reconocidos como la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) y lo que hoy es la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP). En el área textil e indumentaria estas organizaciones promueven el cooperativismo y gestionan recursos y licitaciones para sostener a las cooperativas que se les suman. El protagonismo de estas cooperativas en la producción de insumos médicos durante la pandemia fue fundamental.

La respuesta del sector privado

Tras el incendio de Viale, las denuncias de La Alameda y la información compartida en los medios de comunicación, el empresariado fue reconociendo que esta problemática es transversal a todo el sector.

Inicialmente, algunas posiciones identificaban la informalidad como resultado de prácticas culturales o ancestrales que los dadores de trabajo no podían cambiar ni tampoco controlar. De hecho, esta visión se plasmó en un fallo judicial en el que se absolvía a una reconocida marca al entender al taller como una familia ampliada que funciona como cooperativa, en línea con supuestas pautas culturales del altiplano boliviano. Algunos representantes del sector aseguraban, en los medios de comunicación y en entrevistas a investigadores académicos, que eran solo comercializadores de productos que confeccionaban otras empresas, desconociendo su responsabilidad legal en el tema. En la misma línea, se destacó la dificultad de controlar las condiciones en los talleres una vez que los cortes salían del depósito de la marca. Existieron también voces que referían a la informalidad como producto de la apertura comercial, diciendo que al importar, se importan también las condiciones de trabajo de los países de origen de los productos (Montero Bressán 2012). Finalmente, una iniciativa que no prosperó pero que logró una alta adhesión en el sector privado, fue la modificación de la Ley N.º 12.713/41 de Trabajo a Domicilio, que buscaba limitar la responsabilidad solidaria, al entender a los talleres como empresas independientes que establecían vínculos comerciales (es decir, no laborales) con las marcas. La oposición del sindicato del calzado y de la Confederación General del Trabajo a esa modificación terminó por minar aquel intento²⁶.

En la actualidad, los avances en términos de conciencia de los empleadores respecto de sus responsabilidades en la materia son evidentes entre las representaciones del sector.

“Las marcas se dieron cuenta que formalizar un poquito no es tanto más caro y que no solo no es tanto más caro, sino que facilita tu capacidad para gobernar la producción, controlar la producción”.

“Quienes contratan saben que está muy barato y no preguntan tampoco por qué está tan barato y tampoco van a visitar los lugares en general. Eso está cambiando por varios motivos: porque el mercado está más maduro, porque los niveles de calidad tienen que subir, entonces ya empezé a visitar los talleres (estamos hablando de las marcas más grandes). Ahora tenés que saber porque podés involucrarte en los diarios. Hoy es más costoso que una marca salga que apareció en un taller informal, que detuvieron al tallerista, algo por el estilo. Tiene un costo, un costo de marca que ahora es más difícil que la gente te lo perdone”.

Este último testimonio apuntó además que tras el incendio en Viale las marcas buscaron formalizar más sus cadenas productivas, aunque sin llegar a desarrollar los mecanismos necesarios para controlarlas.

No obstante, se han notado ciertas posiciones que procuran desvincular a las marcas de la informalidad. Concretamente, se observa que desde ciertos organismos del Estado se promueve la visión de dos circuitos productivos independientes: el de las marcas, que estaría totalmente desvinculado de los talleres informales; y el de La Salada y calle Avellaneda, que sería responsable por la informalidad. Sin embargo, los vínculos entre las empresas y los talleres siguen siendo fuertes, no solo en lo referente a la subcontratación, donde talleres clandestinos pueden estar trabajando para una marca reconocida tanto como para un fabricante de La Salada, sino también en lo que concierne al abastecimiento de telas para los grandes circuitos informales.

²⁶ Un proyecto similar fue presentado por las cámaras del sector en noviembre de 2020, si bien nunca alcanzó dictamen de comisión y por lo tanto perdió estado parlamentario.

En resumen, promover el debate acerca de la responsabilidad del sector privado en la promoción de prácticas que contribuyan a establecer y hacer cumplir reglas claras para todos es fundamental para sumar a estos actores centrales al combate contra la vulneración de derechos en el sector de la confección.

El vínculo migración-explotación

En términos de la producción doméstica, en momentos de alta demanda los emprendimientos a domicilio se amplían incorporando mano de obra. La principal limitación al respecto es el acceso a personas dispuestas a trabajar por los bajos salarios que ofrece esta industria. Las redes migrantes suelen cubrir esta necesidad dada la abundancia de oferta de trabajadoras y trabajadores que son proclives a aceptar pobres condiciones de trabajo como el primer paso de su proceso migratorio. Así lo señala Collins (2003: 7) en su estudio para el caso de Estados Unidos:

“Los empresarios con interés en abrir una fábrica de vestimenta solo necesitaron alquilar un espacio y comprar máquinas de coser [...] Esto ha hecho que la industria sea especialmente atractiva para empresarios inmigrantes, quienes podían iniciarse con solo pequeños préstamos y conexiones comunitarias para reclutar trabajadores” [traducción libre].

En Argentina son dos los colectivos migrantes dedicados mayormente a la confección y a la venta de indumentaria: boliviano y coreano²⁷. En la provincia de Córdoba, por su parte, muchos de los trabajadores son de origen peruano (Matta *et al.* 2020). En el caso de Bolivia y Corea, los primeros talleres surgieron en los años 1980 y se ampliaron durante la década siguiente, con el auge de las ventas de ropa. Los migrantes de Bolivia arribaron con fuerza al país desde los años 1990 atraídos por la fuerza de la moneda local y se dedicaron mayormente a la producción hortícola en los cinturones verdes de grandes ciudades, y a la confección de indumentaria. Para 1991, año en el que se estableció la convertibilidad, ya existían migrantes bolivianos que llevaban años en el país y que cosían para marcas o que vendían sus propios productos en las primeras ferias informales. La virtual explosión de la confección local a partir del 2002 disparó una fuerte demanda por costureras y costureros que fue cubierta por una mayor migración boliviana. Así, entre los censos 2001 y 2010 la migración boliviana se incrementó en un 62,4 por ciento. Quienes se posicionaron entre las más altas jerarquías de la cadena productiva son aquellos que lograron éxito en la feria Urkupiña, una de las ferias de La Salada.

Las personas migrantes de Corea, por su parte, llegaron al país en dos oleadas: a mediados de 1960 y nuevamente a mediados de 1980. El último de esos flujos estuvo impulsado por un acuerdo bilateral mediante el cual se permitía la inmigración coreana bajo la condición de que al entrar al país demostraran tener un capital (Szmuckler 2015). Así, a diferencia de los migrantes de la primera ola, muchos de ellos dedicados a la producción rural, esta migración se concentró en el barrio de Flores en CABA y se dedicó al negocio de la indumentaria, abriendo pequeños talleres con el capital requerido para entrar. Al desarrollar lentamente el circuito comercial de calle Avellaneda en Flores, lograron escalar en la cadena productiva y desprenderse de la costura, para lo cual demandaron trabajo a los talleres de migrantes de Bolivia.

Una de las cuestiones que más llama la atención a la hora de analizar las condiciones de vida y trabajo en los talleres es la muy baja participación de los propios trabajadores en las denuncias. De hecho, como se señaló con anterioridad, muchos trabajadores y trabajadoras se unieron a sus explotadores para manifestarse en contra del movimiento social local La Alameda, que tenía por objetivo mejorar sus condiciones. Si el involucramiento de las propias víctimas es fundamental para esta lucha,

²⁷ Aunque en menor número, hay migración proveniente de Paraguay, Perú, Brasil y migrantes internos involucrados con el sector de la confección. Esto fue identificado en el *Diagnóstico Sectorial Rápido del Sector de la Confección*, desarrollado por Verité en Argentina, como parte de la agenda de investigación del Proyecto EvA.

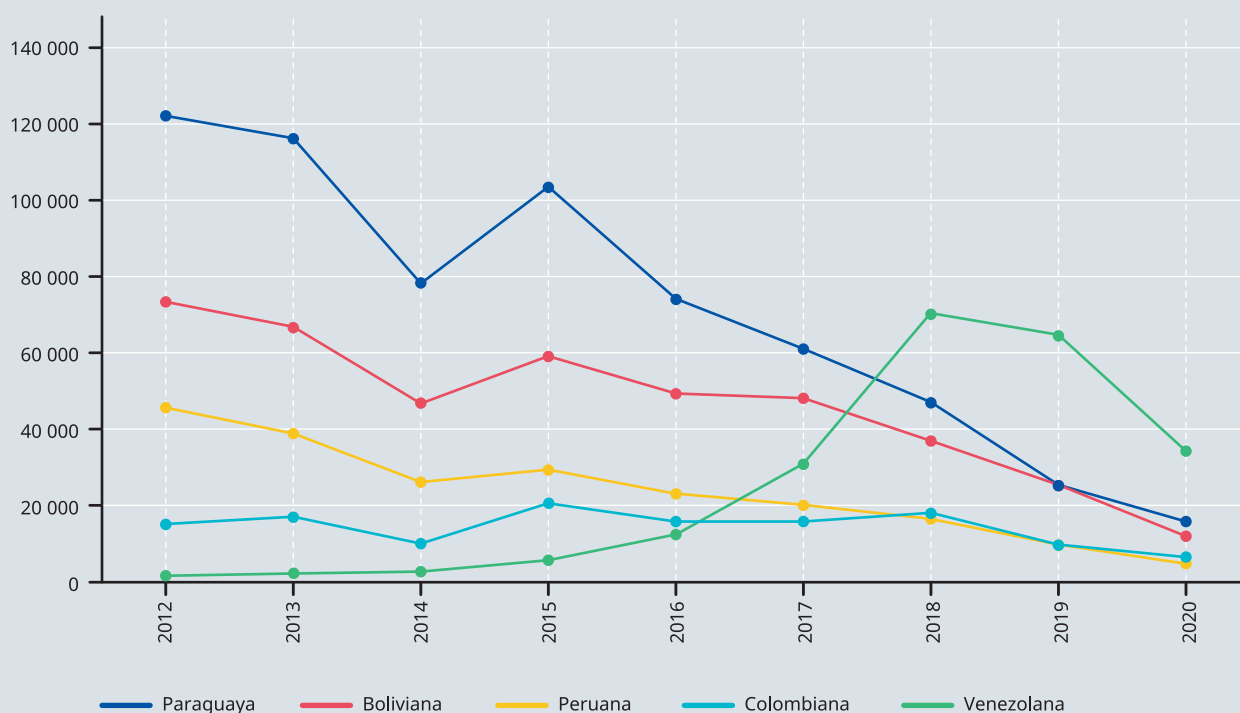
es necesario entender por qué no denuncian las condiciones ni se organizan colectivamente para reclamar mejoras. Vale aclarar desde un principio que las razones van más allá de las amenazas a las que muchas veces son sujetos como víctimas de trata y/o trabajo forzoso, e incluso más allá también de las deficiencias en las políticas de rescate y asistencia a las víctimas, que de todos modos se limitan a las víctimas de trata.

Los talleres pueden ofrecer condiciones laborales malas y peligrosas, una paga ínfima, largas jornadas laborales y demás; sin embargo, tal como está organizada esta economía, cubren tres de las necesidades más inmediatas que un migrante nuevo tiene al llegar: vivienda, comida y trabajo. Con un mercado inmobiliario extremadamente rígido como el de CABA, en el que se exigen meses de pago por adelantado y garantías de propiedad de familiares directos en la propia jurisdicción para ingresar a un alquiler, el taller soluciona esa necesidad, y aunque lo haga de manera precaria, esa solución es muy importante para el proyecto de vida de la persona trabajadora.

Los mecanismos de la trata y el trabajo forzoso incluyen no solo amenazas y penas de diversa índole, sino también una larga batería de estrategias más sutiles, como los argumentos destinados a generar una conciencia migrante por sobre la conciencia como trabajadores, lo cual deriva en una identificación con el tallerista explotador “paisano” frente a las acciones de la sociedad civil o del estado local. Si bien es importante considerar —como reclama buena parte de la bibliografía académica— que quien trabaja tiene “agencia” o capacidad para tomar decisiones, su conciencia es moldeada a favor de la continuación de la explotación. A su vez, esa manipulación se sostiene en el interés meramente económico que motivó la migración en un principio. Así, como afirma Caggiano (2013), trabajadoras y trabajadores asumen ese tiempo en los talleres en peores condiciones como un tiempo de excepción inevitable para acumular el capital necesario para volver a su país con dinero o para independizarse abriendo su propio taller. Los migrantes, entonces, hacen su propio “cálculo migrante” (Gago 2015), que explica sus motivaciones y la falta de interés en denunciar al tallerista explotador.

A lo largo de los años se hizo evidente que ese “cálculo migrante” solo dio resultados positivos para una minoría, mientras que la existencia de un vasto sistema ilegal de producción contribuyó a arrastrar hacia abajo las condiciones laborales, a la vez que perjudicó las condiciones de competencia para los empleadores honestos. A medida que en los lugares de origen se fue conociendo que las condiciones que prometían los captores no eran tales, las redes de reclutamiento perdieron poder. Ello, sumado al deterioro del peso argentino y de las condiciones para producir indumentaria, las complicaciones para enviar remesas y la mejora de las condiciones en Bolivia, derivó en un marcado descenso de la migración boliviana hacia Argentina.

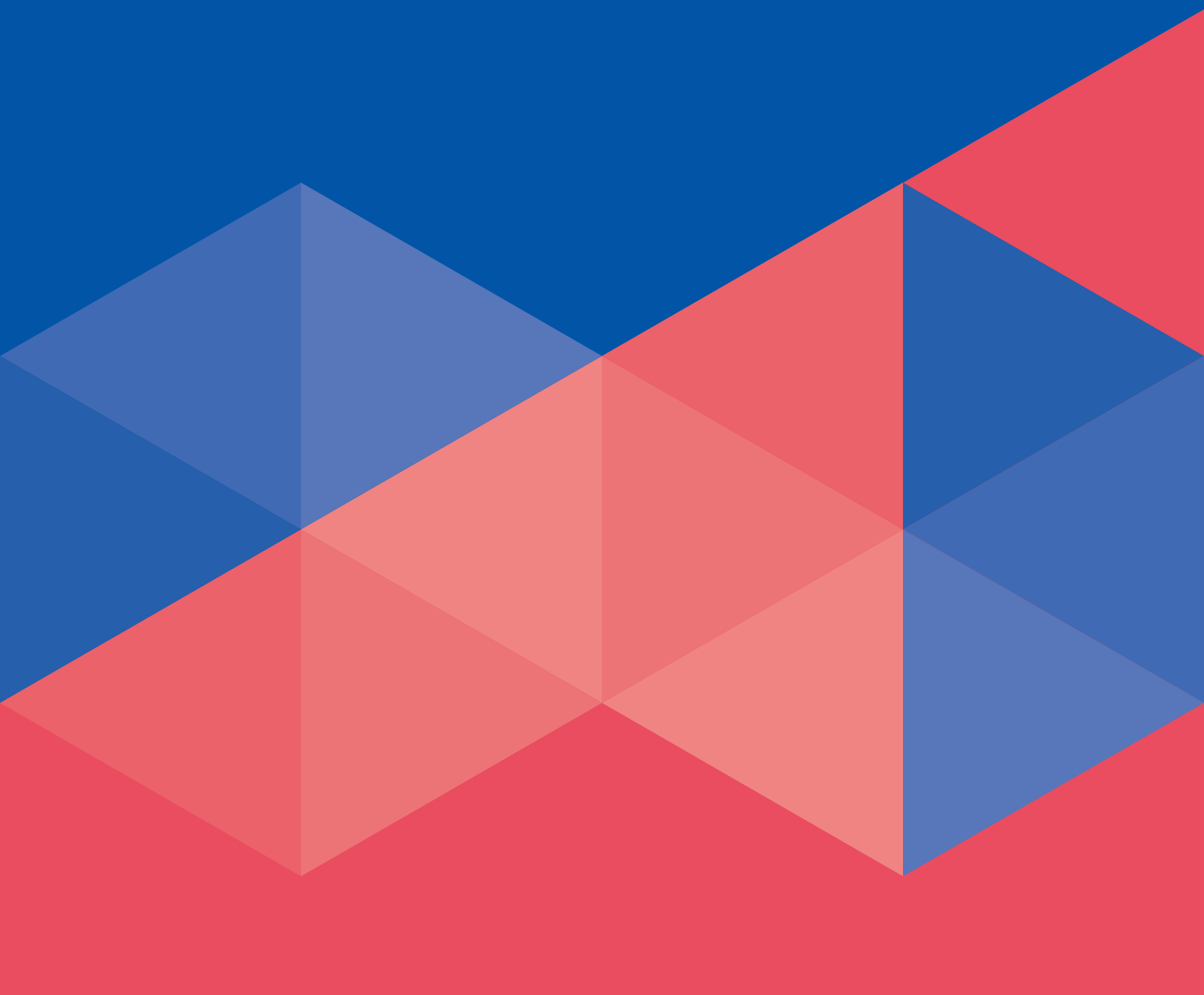
► **Figura 11. Radicaciones otorgadas según nacionalidad, 2012 - 2020 (en número de personas)**



Fuente: Dirección Nacional de Población, 2021.

El marcado descenso de la migración hacia el país, que incluye el retorno de miles de personas a Bolivia, llevó a una situación de escasez de mano de obra que preocupa al empresariado y que presiona los salarios al alza.

► La cadena productiva



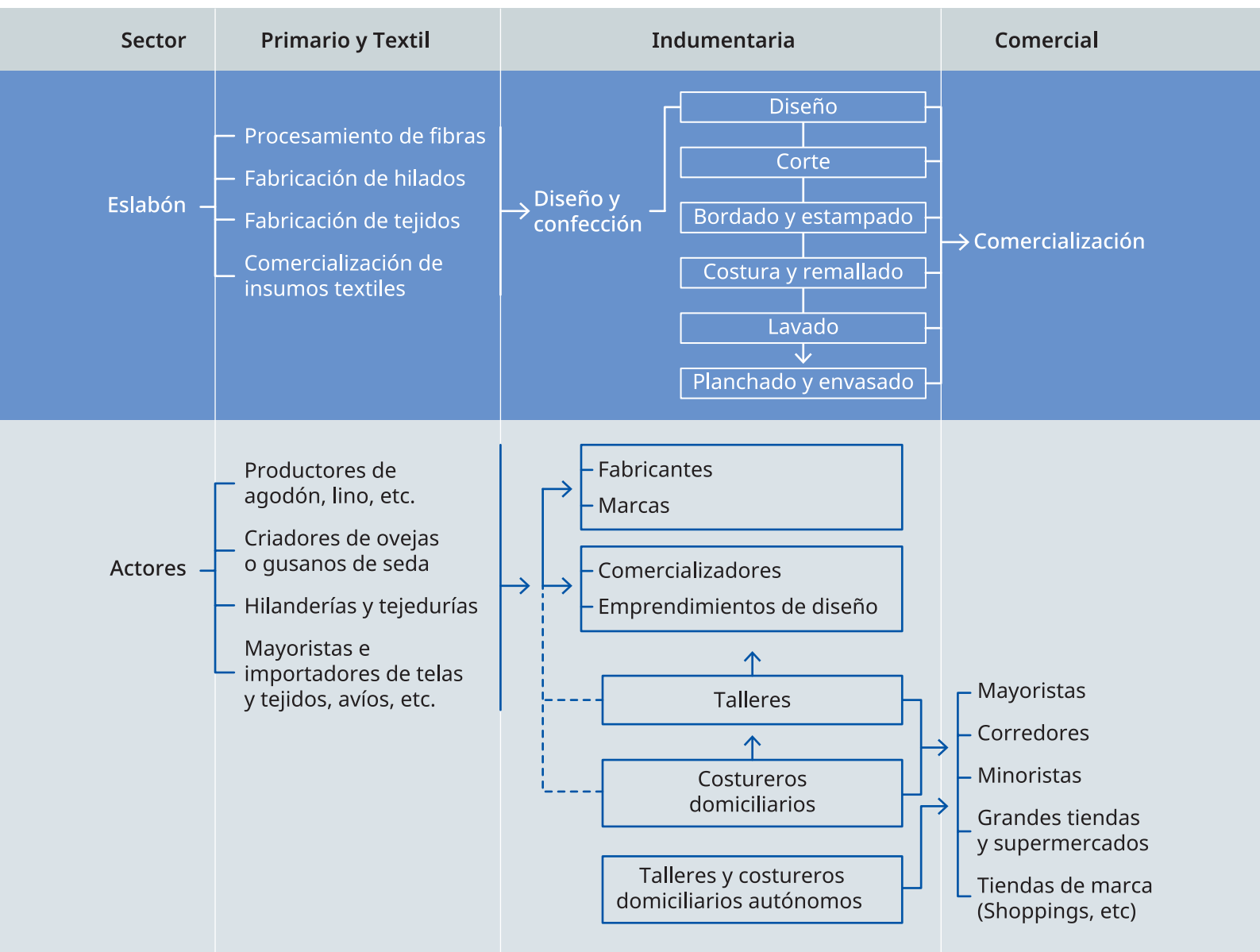
► La cadena productiva

Una cadena productiva o de valor es una configuración idiosincrática conformada por diversos actores y grupos sociales (firmas, trabajadores, consumidores, sociedad civil, entidades estatales, grupos de interés, etc.) a partir de su interacción recurrente alrededor de un proceso productivo. Esta conformación incluye además un conjunto de capitales, tecnologías, conocimientos, infraestructuras, prácticas de consumo, entre otros aspectos, que deben estar coordinados tanto en términos estructurales como funcionales.

La cadena productiva del sector de la confección está integrada por un conjunto de eslabones que pueden presentarse en tres etapas: primaria/textil, industria de indumentaria (confecciones) y comercial. Dentro de cada uno de estos segmentos existen a su vez distintas tipologías de actores, que pueden reconocerse por su especialización dentro de la división del trabajo o por sus estrategias específicas dentro de cada etapa (figura 12).

En lo que respecta al eslabón primario/textil, en Argentina existe una escasa oferta de telas producidas por la industria local. Las elaboradas con algodón suelen estar integradas con la producción de la materia prima (principalmente en la provincia de Chaco), mientras que en telas sintéticas la importación representa una parte sustancial del consumo interno. Este rubro comprende la preparación de fibras naturales (vegetales y animales), la fabricación de hilados, tejidos planos y tejidos de punto, y su acabado, en su mayoría insumos intermedios para esta industria y otras. Si bien su importancia es central para el funcionamiento del sector, este tramo de la cadena no presenta un especial interés para este estudio ya que sus condiciones laborales son semejantes al resto de la economía. En el sector primario los cultivos de algodón están altamente mecanizados, por lo que en las últimas décadas no hubo denuncias de explotación laboral. En cuanto a los procesos industriales, la informalidad es similar a la de la economía en general, es decir, cercana al 35 por ciento de la mano de obra. Si bien, como en toda la industria, priman los establecimientos de tamaño micro y pequeño (85 por ciento del total), los principales proveedores son medianos o grandes con alta productividad, a diferencia de la producción de vestimenta, que es mano de obra intensiva. Según las últimas estadísticas disponibles (OEDE 2022), en este eslabón se ubican cerca de 2 700 firmas con unos 57 000 trabajadoras y trabajadores. Entre estas empresas, 400 son medianas y grandes, abarcando más del 60 por ciento del total del empleo de la actividad.

El eslabón “diseño y confección” (figura 12) depende para su funcionamiento de la producción de los eslabones primarios y textiles, así como de la provisión de maquinaria, herramientas y otros insumos, en general facilitados por comercios mayoristas y especializados. En el primer tramo, esto incluye las actividades de obtención de materias primas (cultivo y cosecha de algodón, obtención de lana y producción de fibras sintéticas, todas actividades correspondientes al sector primario de la economía) y de transformación: procesamiento de fibras (desmote y obtención de la fibra de algodón y cardado de la lana), fabricación de hilados (cardado, ovillado y peinado de la fibra, bobinado y obtención de hilados) y fabricación de tejidos (preparación de hilados, tejeduría plana, tejeduría en punto, teñido y acabado, y estampado). Este segmento incluye también la comercialización de insumos textiles.

► **Figura 12. Estructura de la cadena productiva de indumentaria, principales segmentos y relaciones**

Fuente: elaboración propia.

El núcleo de la cadena está compuesto por fabricantes, que son quienes controlan el eslabón de producción, pero también tienen influencia determinante en la comercialización. Por el lado de la producción existe una multiplicidad de estrategias de abastecimiento y de actores que complejizan el análisis de la cadena abarcando las actividades de diseño (selección de modelos y telas, y preparación de moldes), confección (corte de material, cosido y armado de la prenda) y comercialización (marketing y promoción, venta y servicio al cliente). En algunos casos, estas funciones se hallan integradas en la misma empresa, pero la mayor parte de las veces, como se señaló anteriormente, la especialización funcional derivó también en una fragmentación en el nivel organizacional. Así, la gran mayoría de las empresas que tienen vínculos directos con la comercialización subcontratan la costura a fábricas, talleres o trabajadoras a domicilio.

Los actores de la industria argentina de la indumentaria

Fabricantes (marcas) y comercializadores

Los fabricantes tienen en común sus vínculos directos con la comercialización y su rol de motor y control del proceso productivo. En otras palabras, son empresas que diseñan indumentaria, hacen la moldería y el corte, confeccionan las prendas y las comercializan (al por mayor y/o al por menor). Como regla general, la costura es subcontratada, y los fabricantes que tienen costura “adentro” (de sus fábricas) son la excepción. Se puede diferenciar entre, por un lado, fabricantes a las marcas; y por otro, comercializadores mayoristas.

Si bien en Argentina se habla de las “marcas” como empresas, las marcas son productos que agregan valor a la vestimenta a partir del marketing y el diseño. En términos de la organización de la producción, es posible diferenciar entre marcas deportivas internacionales y marcas de moda o infantiles. Las primeras funcionan a partir de una empresa local licenciataria que cuenta con pequeñas oficinas desde las que gestiona la comercialización y la producción. El fenómeno de los locales propios de marca es relativamente nuevo en el país, y de hecho la experiencia de una reconocida marca internacional, que cerró sus locales recientemente, podría indicar que hay una retracción al respecto. La producción, por otro lado, se realiza enteramente fuera de las oficinas, generalmente en las fábricas más grandes del país, en condiciones de trabajo acordes al convenio colectivo y la formalidad, especialmente tras una denuncia en 2008 que involucró a algunas de estas marcas de renombre internacional con los talleres clandestinos. El caso de las marcas deportivas internacionales ilustra que lograr el estatus de marca, para poder “vender marca propia”, es de hecho el principal objetivo de quienes se involucran en el negocio de la vestimenta: el principal activo de una empresa que vende marca propia es precisamente la marca, por lo que una parte importante de las inversiones se destinan al marketing.

En cuanto a las marcas de ropa de moda e infantiles, comercializan sus productos a través de *shoppings* en todo el país, locales a la calle (principalmente en CABA) y comercios multimarca en ciudades del interior del país, que son generalmente compradores mayoristas que se abastecen de diversas marcas. A su vez, los locales a la calle pueden ser propios o franquiciados.

Como señala un empresario entrevistado para esta investigación, muchos de los que están al frente de las marcas no se identifican con el rol de “fabricante”:

“Acá sí te hablo de las marcas: [Para] el empresario el proceso industrial no es atractivo, es muy complejo. Son comerciantes, saben vender ropa pero fabricar ropa es otro tema. Por eso, a un empresario, en cualquiera de estos países, le decís ‘che, vos podés importar’, primero va a importar”.

Estas firmas suelen contar con oficinas desde las que se organiza la relación con los comercios y con la producción, y se realizan los diseños. Generalmente las oficinas se encuentran junto a sus fábricas, en las que realizan los moldes y el corte de telas. Salvo contadas excepciones, las marcas no cosen sus prendas internamente. Por el contrario, se abastecen principalmente subcontratando la producción, aunque pueden en algunos casos comprar producto terminado a confeccionistas de calle Avellaneda o bien importar. De hecho son las empresas más interesadas en la apertura comercial, lo cual plantea conflictos al interior del sector empresario con aquellas firmas comprometidas con la producción. Al subcontratar, controlan la mayor parte de la cadena de producción, que a veces asume la forma de amplias redes de subcontratación.

La posibilidad de acceder a mano de obra de baja calificación que se halla en general atomizada y dispersa geográficamente, tanto dentro de circuitos formales como informales, deriva en asimetrías

por las cuales estas firmas terminan disciplinando el proceso productivo, al fijar las condiciones de trabajo (calidad, plazos de entrega y precios por prenda). Una condición fundamental que imponen es el pago por pieza o “a destajo”, mediante el cual transfieren parte del riesgo empresario a estas unidades tercerizadas que terminan afrontando internamente sus costos laborales, previsionales, de capacitación, de mantenimiento de máquinas y de calidad, así como la flexibilización del trabajo ante fluctuaciones estacionales y económicas.

Si bien en la mayor parte de los casos estas empresas denominan a quienes contratan como “proveedores”, lo cierto es que muchas de sus prácticas reflejan relaciones de subordinación económica y técnica: organizan, planifican y controlan (en algunos casos diariamente) la producción y en no pocos casos realizan la inversión inicial adquiriendo su equipamiento. En este sentido, la legislación pertinente (Ley N.º 12.713/41 de Trabajo a Domicilio) las considera como dadoras de trabajo solidariamente responsables, junto al tallerista, por el cumplimiento de la normativa en materia laboral. Esta realidad es confirmada por prácticamente toda la bibliografía especializada (Donadi, Perín y Martinetti 2011; Ferreira y Schorr 2013, Gallart 2006, Kosacoff y otros 2004, Lieutier 2010, Lieutier y Degliantoni 2020, Matta y Montero Bressán 2020, Matta y otros 2020, Montero 2011, 2012, 2014; Porta y Bianco 2009, Salgado 2016, 2020), que se refiere a las marcas como la cabeza de la cadena productiva y no como comercializadoras.

En cuanto a los comercializadores netamente mayoristas, existen dos circuitos principales: el mercado de La Salada —con sus “réplicas” en todo el país— y el circuito comercial de calle Avellaneda. Estas firmas producen y comercializan la mayor parte de la indumentaria vendida en el país, que consiste principalmente en ropa cuidadosamente adaptada a la moda²⁸ y a muy bajos precios. Aquellas empresas que comercializan en locales en calle Avellaneda se destacan por su gran actividad en materia de diseño y de balance precio-calidad, lo que las posiciona como referentes de la confección de ropa de moda. Así, pueden tener catálogos o salones de exposición de modelos para ofrecerlos a las grandes marcas. Estas últimas hacen sus pedidos y entregan las etiquetas con sus marcas que serán adheridas a las prendas. Cuentan con diseño y moldería propios, y talleres de corte, pero la costura es invariablemente subcontratada a talleres. Considerando los precios de sus productos y los costos (incluyendo los impuestos), lo indicado para esta investigación por dos empresas confeccionistas de la zona (que reconocieron que realizan la costura “en negro” de manera informal y aseguraron que sus competidores de la zona también lo hacen), las numerosas causas por reducción a la servidumbre que involucran a empresas de este tipo y las conclusiones de estudios previos (Montero 2016) no es arriesgado decir que la costura se realiza mayoritariamente de manera informal. De hecho, tanto en los talleres de Viale como de Páez se producía para fabricantes de calle Avellaneda.

En cuanto a los fabricantes que comercializan en La Salada, es posible ubicarlos dentro de este grupo por razones funcionales, puesto que motorizan y controlan la cadena productiva de los productos que comercializan por su propia cuenta (al por mayor). Pueden ser dueños de un puesto en el mercado, dueños de varios puestos o inquilinos (por temporada). La presencia en el puesto, el contacto directo con compradores y la visita a otros puestos les dan un conocimiento fundamental para adaptar sus modelos a la demanda en cuestión de días (Dewey 2020). Casi invariablemente se trata de personas que tienen un taller en el que diseñan, cortan las telas y pueden producir algunos modelos. La costura es, generalmente, subcontratada a otros talleres, todos ellos informales. Vale aclarar, no obstante, que es un mercado muy atomizado y que los volúmenes que comercializa cada fabricante son significativamente menores a aquellos comercializados por las marcas más reconocidas. El mercado, a pesar de esto, tiende a la rápida concentración, en especial a partir de la pandemia debido a que quienes ya contaban con cierto desarrollo de la comercialización vía online fueron altamente favorecidos frente a quienes se vieron forzados a iniciar ese camino.

28 Esto incluye ropa infantil con estampados de personajes, por ejemplo, en momentos de lanzamiento de alguna película.

Fábricas, talleres y costureras domiciliarias

Dejando de lado a los llamados “fabricantes”, que en realidad tercerizan sus operaciones de confección, encontramos a las fábricas y los talleres que se ocupan específicamente de esta tarea. Un primer conjunto de estas unidades trabaja con cierta autonomía y condiciones laborales semejantes a las del resto de la economía, mientras que en el segundo encontramos las situaciones de mayor precarización y los delitos de mayor gravedad.

Entre los primeros, destacan las grandes fábricas²⁹ de indumentaria. En el país existen muy pocas (menos de 18, según los últimos datos provistos por el MTEySS). Algunas trabajan casi exclusivamente para marcas deportivas multinacionales, mientras que otras producen para empresas de moda con altos volúmenes de ventas, cuyas prendas requieren de una calidad relativamente alta de confección. Estas fábricas conservan cierto poder de negociación sobre las tarifas que obtienen de las marcas, que suelen ser más altas que las que se paga a los talleres informales, dado que cuentan con costureras y costureros más calificados y aseguran el cumplimiento de la calidad y de las fechas pactadas. En la actualidad, la significativa caída en la oferta de talleres informales posicionó aún mejor a los talleres y las fábricas registrados para negociar tarifas.

En estas fábricas y talleres la informalidad laboral se acerca al promedio de la economía. No obstante, en épocas de alta demanda, muchos talleres formales y fábricas pueden recurrir a talleres informales y a costureros domiciliarios. Como indicó un empresario entrevistado:

“Hay operaciones en las prendas que son muy lentas y que las pueden tercerizar en el barrio. Entonces, como se le para la producción, viene una señora que vive a tres cuadras y le termina el proceso en el fin de semana”.

Asimismo, una funcionaria hizo referencia a una gran fábrica en la que algunas personas trabajadoras pueden “llevarse” parte de la producción para seguir cosiendo en sus casas para la fábrica fuera de horario, cobrando por ello un extra no registrado e incluso involucrando eventualmente a sus parejas en la producción: “Arman el taller en la casa, cose él o su familia, y ellos a la vez van a la fábrica”.

Dentro de este grupo podría incluirse también a algunos emprendimientos de la “economía social” (fundamentalmente cooperativas) que, si bien suelen tener mayor autonomía y mayores vínculos externos, tanto con otros emprendimientos como con las políticas activas estatales, en la mayor parte de los aspectos productivos se asemejan al resto de los talleres.

En el segundo grupo, se encuentran los talleres informales. El modo en que se organiza la producción en Argentina, y muy especialmente el pago por prenda realmente producida, determina que sean estos los que soportan la mayor parte de la inestabilidad propia tanto de la economía como del sector, inestabilidad acelerada a partir de que las empresas locales se reconvirtieran a la venta de ropa de moda, que está más atada a la estacionalidad y que tiene una mayor elasticidad-demanda que la ropa estandarizada que solía constituir el grueso de la producción antes de los años 1980. La competencia ruinosa entre talleres los fuerza a aceptar el pago de magras tarifas, a la vez que ejerce una fuerte presión sobre la remuneración de la mano de obra. Se trata de un universo muy variado, en el que la flexibilidad para adaptarse a los vaivenes de la economía y a las inspecciones es fundamental.

Como detallan Donadi, Perín y Martinetti (2011) se puede establecer una diferenciación entre talleres a fasón (que trabajan para terceros, a quienes se les suman trabajadoras y trabajadores a domicilio) y talleres independientes (emprendedores). Los autores destacan que el trabajo a fasón se puede

²⁹ Se considera “grandes” a las empresas con más de 202 empleados, pero en algunos casos se trata de marcas que contabilizan personal comercial.

realizar a su vez en cuatro tipos de establecimientos: algunos talleres tienen trabajadores a cargo, pero mientras unos organizan la producción en el interior del establecimiento y se quedan con un porcentaje del valor de pago por prenda, otros (de mayor tamaño) proveen a varias empresas pequeñas y medianas y producen prendas por cuenta propia, para comercializarlas directamente o a través del circuito de ferias. En tercer lugar están los talleres más pequeños, que a lo largo del año van manteniendo su nivel de actividad alternando entre los trabajos a fasón (en temporada alta), producción para comercialización por cuenta propia y realización de tareas específicas (bordado, estampado, ojal y botón, etc.). En estos talleres se dan casos de personas que viven allí, incluso a veces con sus familias, o en los que el tallerista les provee un alojamiento separado, pero muy cercano al taller para asegurarse de que la mano de obra esté disponible a toda hora. En estos casos el tallerista ejerce un control permanente, durante todo el día, de los movimientos de quienes trabajan, sea directamente o a través de un encargado.

En este universo se encuentran, en cuarto lugar, los “costureros domiciliarios”, emprendimientos unipersonales o familiares de subsistencia que funcionan en el marco doméstico confeccionando y comercializando prendas de manera independiente o, en su mayoría, para los otros tres eslabones de la cadena productiva. En algunos casos pueden tener algún empleado, pero en general se trata de familiares que cooperan con la actividad. En este segmento la mayoría no se registra y en el caso de hacerlo suele ser como monotributista.

Entre el pequeño tallerista a fasón que trabaja en su casa con su familia y el tallerista con varios talleres o el fabricante de La Salada hay un gradiente, ya que a medida que la dinámica del negocio le permite a un tallerista ir separándose de la producción y orientarse más a la organización de uno o más talleres y, eventualmente, a la comercialización, el rol de emprendedor o empresario se va cristalizando (Montero Bressán 2017). A diferencia de lo que ocurre en Córdoba o Rosario, la gran escala y el dinamismo del mercado en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)³⁰ hacen posible esta movilidad entre roles.

Es común que migrantes con años en el sector y dedicados a la producción subdividan espacialmente la producción en varios talleres para facilitar su invisibilización, minimizar los riesgos de conflictos laborales y diversificar el riesgo ante cierre por inspecciones. A veces es incluso el dador de trabajo quien exige este modo de organizar la producción, tal como lo indica un funcionario entrevistado, que reproduce las palabras de un trabajador en un taller allanado en 2015:

“Nosotros somos la remera negra, otro taller es la roja, otro taller es la amarilla, otro taller es la azul. Entonces, si [las inspecciones] caen acá, esta empresa lo único que perdió es la producción de remeras negras, pero todos los otros colores los vas a ver en la góndola, en los locales. Entonces, esto lo pasa a pérdida o lo hace en su planta”.

En esos casos, cada taller tiene un encargado que podría cumplir un rol similar al de un testaferro, que ante los organismos inspectivos puede aparecer como el tallerista o no. De hecho, un inspector entrevistado señaló que “a veces es tal el marco de falta de registración, que muchas veces hasta ni siquiera podemos determinar quién es el dueño del taller”.

Como ya se señaló, el grueso de los talleres se encuentra en el AMBA, mientras que en el interior del país se destacan algunos núcleos de la Provincia de Buenos Aires (PBA)³¹, Rosario y Córdoba. Si tomamos como referencia por ejemplo las menciones en las notas periodísticas analizadas, el fenómeno de la producción y la venta de indumentaria en peores condiciones laborales parece estar concentrado mayoritariamente en el AMBA. Como se observa en la tabla 2, la mayor parte de los casos mencionados en la prensa se ubica en diversos barrios de CABA, en particular Flores y en menor medida Caballito, Mataderos y Once. Por su parte, en PBA aparece el partido de La Matanza (con numerosas referencias a

30 El AMBA refiere a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 40 municipios adyacentes, constituyendo una mancha urbana en la que habita casi el 40 % de la población del país.

31 Provincia de Buenos Aires refiere al territorio administrativo de toda la Provincia, por lo cual excluye a la CABA y abarca áreas tanto urbanas como rurales.

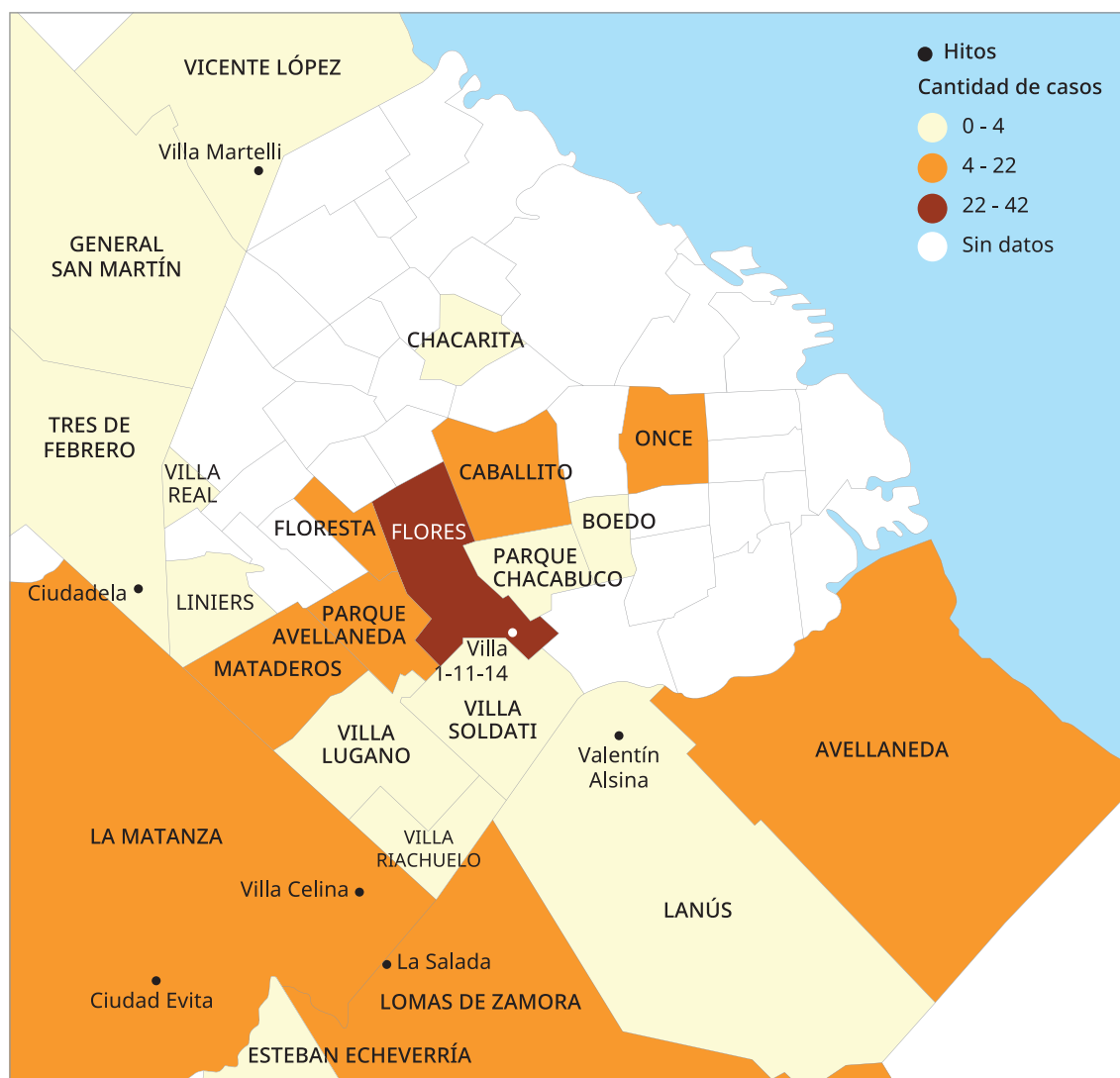
Villa Celina). Si se tienen en cuenta los distritos provinciales, las menciones a CABA representan el 63 por ciento de los artículos, a PBA el 35 por ciento y el resto del país solo el dos por ciento.

► **Tabla 2. Cantidad de artículos y de casos registrados por la prensa según localización, 2016 - 2021** (en número de artículos y de casos registrados)

Localización	Cantidad	Casos (allanamientos, operativos en talleres)
CABA		
Flores / Bajo Flores y villa 1.11.14	42	23
Caballito	15	4
CABA (sin referencia de barrio)	12	
Once	8	2
Mataderos	7	2
Parque Avellaneda	6	
Floresta	6	1
Villa Soldati	4	1
Villa Lugano	4	1
Boedo	3	1
Villa Riachuelo	3	
Balvanera	2	
Chacarita	2	
Parque Chacabuco	2	
Liniers	2	
Villa Real	1	
AMBA		
La Salada (Lomas de Zamora)	19	4
Avellaneda	10	4
La Matanza	8	2
Villa Celina	8	3
Ciudad Evita	2	4
San Martín	4	
Lomas de Zamora	3	
Valentín Alsina	2	
Merlo	1	
Monte Grande	1	
Villa Martelli	1	
Ciudadela	1	
San Fernando	1	
PBA	4	
Otras provincias	4	
Total	188	52

Fuente: elaboración propia con base en notas periodísticas de Télam, Clarín, Página/12, La Nación e Infobae (2016 - 2021).

► **Mapa 1. Localización de talleres informales en CABA y AMBA según cantidad de notas periodísticas, 2016 - 2021**



Fuente: elaboración propia.

Resulta dificultoso caracterizar al amplio universo de talleres en términos de sus responsabilidades. De hecho, la bibliografía sobre el rol de los intermediarios (*middlemen*, en inglés) es muy vasta. Al respecto, se puede señalar que generalmente el tallerista cumple un rol interjerárquico, siendo —incluso según la legislación— empleador de sus trabajadores y empleado de los dadores de trabajo (que son los intermediarios y los fabricantes). Este es el caso en aquellos talleres que producen a fasón para uno o dos fabricantes, ya que su dependencia es total. Esto dio lugar a la formación del Sindicato de Trabajadores Talleristas a Domicilio (STTAD). Sin embargo, aquellos que cuentan con varios talleres informales, o con talleres con 50 o más personas trabajando, poseen una mayor capacidad para negociar con los fabricantes las condiciones para el registro de sus trabajadoras y trabajadores. Su responsabilidad en la ejecución última de los mecanismos de explotación laboral, incluyan o no mecanismos de trabajo forzoso y/o trata, así como de prácticas laborales inaceptables en relación con el marco normativo de promoción del trabajo decente, es insoslayable.

Comercialización: *shopping*, corredores y minoristas

La importancia de los *shopping* para la industria de la indumentaria radica en que el principal indicador de éxito de una marca es su presencia allí, ya que es el modo de consolidar y “nacionalizar” una marca. Tal como señalan todos los análisis existentes acerca del reparto de la ganancia al interior de la cadena, estos actores se apropian de una parte significativa del valor generado.

Los *shopping* hicieron su aparición en Argentina durante la década de 1990. Desde un comienzo la venta de indumentaria de las nuevas casas de moda tuvo una fuerte presencia en estos lugares, y durante varios años fueron el canal formal de comercialización de ropa con mayor crecimiento, en especial en CABA y GBA. Las marcas de indumentaria declararon tener una ganancia mínima en sus locales en *shoppings* (Ludmer 2018), puesto que estos les cobran una serie de cánones que incluyen la llave, el alquiler, un fondo para publicidad y promociones bancarias, y un monto fijo (de generalmente el 7 por ciento) sobre la facturación, que es controlada en tiempo real por la administración del *shopping*. Así, la presencia en estos espacios es principalmente parte de la estrategia de marketing de las marcas. Como señala Kestelboim (2012), entre 2000 y 2010 la demanda por espacios en *shoppings* superó ampliamente la oferta, presionando los costos hacia arriba e incrementando la porción que se apropian estas empresas. El alto costo de los *shoppings* suele ser utilizado como justificativo de los altos precios de la ropa que comercializan las marcas de moda e infantiles.

Los corredores son firmas (generalmente unipersonales e inscriptas como monotributistas o simplemente informales) que compran indumentaria en cantidad para colocarla en locales comerciales de todo el país. Para muchos comercios del interior, su rol es fundamental para abastecer a sus locales. Sin embargo, el crecimiento de la venta *online* y el uso de WhatsApp, incrementado a partir de la pandemia, habría facilitado el vínculo directo de los comercios con los fabricantes, minimizando las ventajas ofrecidas por los corredores, que por estas razones tienden a desaparecer.

No obstante la importancia de los actores citados, según el INTI el principal canal de comercialización del país es la venta en comercios minoristas tradicionales, ubicados en zonas comerciales de ciudades de todo tipo de tamaño. Abastecen a consumidores locales con precios relativamente más bajos que los comercios multimarca y los *shoppings*, y sus principales ventajas consisten en la proximidad y en el desarrollo de políticas de fidelización de la clientela a través de la venta a crédito y del cumplimiento de las demandas personales de productos. Venden productos sin marca o de marcas poco reconocidas. Su abastecimiento suele estar cubierto por un mix de ropa confeccionada en pequeños o medianos talleres locales, y ropa comprada al por mayor en calle Avellaneda o en La Salada. En este último caso es destacable la existencia de “tours de compras” que se organizan desde el interior entre semana, para realizar compras en estos circuitos, si bien a partir de la pandemia las ventas *online* o por mensajería derivaron en una menor frecuencia de estos tours.

Intermediarios (recolectores o agencias de producto terminado)

Estos actores cumplieron un rol fundamental a partir del cierre de la importación con la devaluación de la moneda de enero de 2002, cuando las empresas que se abastecían parcial o totalmente de ropa importada necesitaron mano de obra. Los intermediarios, que en la jerga del sector son agencias de producto terminado, surgieron para cubrir esa demanda. Se trata de empresas con conocimiento del mundo de la confección, es decir, con contactos con numerosos talleres, cuyos dueños frecuentemente son exempleados jerárquicos de marcas. Reciben las órdenes de trabajo de los fabricantes y se encargan de coordinar la producción. Se trata de empresas muy versátiles, con estructura mínima como una pequeña oficina alquilada, camioneta/s utilitaria/s para los traslados y no más de cinco empleados. Como señaló un funcionario entrevistado, en algunos casos pueden tener un pequeño taller con trabajadores registrados, para cumplir con la exigencia de las marcas de mostrar la registración laboral, y funcionar como “fábricas pantalla”.

“Hay personas que se encargan de elaborar producto terminado para las marcas. La marca viene con una ficha técnica, una muestra. En vez de arreglar directamente con un taller trata con una persona que se lleva el corte, lo pasa a buscar con logística propia, lo distribuye en talleres asociados que tiene, hace las veces de encargado de producción. Es decir, tercerizan 100 por ciento de la producción en una persona, que puede ser hasta inclusive un viejo empleado, un conocido. Y esa persona lo terceriza en determinados talleres”.

Esta estrategia suele eliminar el riesgo de enfrentar acusaciones por sus vínculos con la informalidad, ya que, como se indica más adelante, las inspecciones nunca indagan más allá de la existencia de costureros, aun cuando sea evidente que un pequeño taller no puede producir lo facturado por esas empresas. El grueso de la producción, entonces, es subcontratado a talleres. Su vínculo con los talleres informales suele ser fuerte, puesto que el pago del servicio del intermediario encarece los costos de confección para las marcas. Así, si la porción del valor generado en la cadena que queda en los eslabones de confección es prácticamente insignificante, el encarecimiento de los costos deriva en presiones hacia la base de la cadena e incentiva la subcontratación informal. En muchos casos, estas empresas pueden también participar en licitaciones estatales, a pesar de su vínculo directo con talleres informales, ya que no se cuenta con controles de trazabilidad que permitan identificar esta situación.

Trabajadoras y trabajadores de talleres informales

Las personas trabajadoras de talleres informales son en su enorme mayoría migrantes de Bolivia. La importancia de destacarlos como actores de la cadena productiva reside en que a pesar de que son el grueso de la mano de obra del sector, el tratamiento que se le da a la problemática tiende a invisibilizarlos, identificándolos junto a los talleristas. Este es el caso de los discursos militantes de la economía social, que suelen considerar a los talleristas como trabajadores en el último eslabón de la cadena. Esta visión surgió con fuerza en la entrevista grupal realizada a trabajadores y cooperativistas para esta investigación. A veces incluso en parte de la bibliografía sobre las ferias informales se confunde a los fabricantes de La Salada con los trabajadores de los talleres que cosen para estos (Dewey 2020 y Gago 2015).

La incapacidad para identificar a trabajadoras y trabajadores como último eslabón y principales generadores de valor en la cadena productiva resulta en una visión peligrosa que tiende a plantear a los talleristas, o incluso a los fabricantes de La Salada, como víctimas principales de un sistema productivo que los relegó a lo que sería la posición más marginal de la cadena, y no como ejecutores últimos de la explotación laboral. Si bien los talleristas suelen ser trabajadores que dieron el “salto” de explotado a explotador, y suelen ser, además, explotados por las marcas a través del pago diferido, las tarifas insuficientes y demás, las jerarquías existentes al interior del taller suelen ejercitarse de modos sutiles, pero tienen consecuencias claras en el desigual reparto de la ganancia³².

Instituciones gremiales

Por sus características, distintos estudios previos y entrevistas realizadas muestran que este sector posee un bajo nivel de participación institucional tanto en las empresas como por parte de trabajadoras y trabajadores, sobre todo si se lo compara con las tradicionales cámaras o sindicatos de otros sectores de la industria. En las últimas décadas, emergieron no obstante algunas organizaciones y movimientos sociales que buscan articular el sector, en particular a cuentapropistas y cooperativistas. En el caso de las empresas, su principal organismo de representación (que interviene por ejemplo en las negociaciones de los convenios colectivos de trabajo y las escalas salariales) es la Federación Argentina de la Industria de la Indumentaria y Afines (FAIIA). Sus miembros son: la Cámara Industrial Argentina

³² En sus análisis del reparto de la ganancia al interior de la cadena productiva, Lieutier (2010) y Montero (2015) muestran que por cada prenda cosida, el trabajador y el tallerista obtienen el mismo dinero. Sin embargo, el dinero que recibe el tallerista es mucho mayor, ya que se multiplica por la cantidad de trabajadores.

de la Indumentaria (CIAI, la de mayor cantidad de socios y cuyas autoridades ocupan los tres puestos más relevantes de la FAIIA), la Cámara Argentina de Indumentaria y Artículos Deportivos (CAIAD), la Cámara Argentina de Indumentaria de Bebés y Niños (CAIByN), la Asociación de Confeccionistas de Indumentaria y Afines (ACIA) y la Asociación de Confeccionistas de Arrecifes. También merece una mención la Fundación Pro-Tejer, fundada por el dueño de una de las grandes empresas textiles del país y dedicada, según su página web, a “asistir, desarrollar, contener e integrar a la [cadena] agro industrial textil y de indumentaria de la Argentina para ayudarla a crecer”. Por su parte, la Cámara de Empresarios Coreanos de Argentina (CAEMCA) llegó a contar con 600 asociados, en su enorme mayoría dedicados a la indumentaria en la zona de calle Avellaneda. Otras instituciones más pequeñas de cuya existencia dan cuenta los expedientes de negociaciones colectivas son la Cámara de Grandes Confeccionistas de Pergamino, la Cámara Comercial Industrial Israelita y la Cámara Argentina de la Moda.

Entre las hipótesis acerca de la baja representatividad de las organizaciones empresariales y su escasa presencia a nivel federal, sin dudas la más relevante se vincula con la desconfianza mutua generada por la “competencia desleal” y el temor de quienes están en situación irregular de verse expuestos, como sugiere un empresario:

“Yo estuve en muchos inicios de empezar a tratar de hacer algo, y lo que pasa es que nadie... Lo ven como comprometedor ¿entendés?, porque hay... ¡Todo está mal! Tienen mucha trampa atrás. Entonces, es difícil formar una cámara si vos estás un poco sucio. Eso es lo que yo he notado cada vez que se quiso armar algo. La municipalidad trató, la provincia trató, y está todo bien, pero nadie quiere... mostrarse demasiado ¿entendés?”.

Existen en el sector, además, fuertes tensiones entre actores de similar jerarquía que tienen intereses contrapuestos. Así, mientras los empresarios vinculados a la producción se oponen a la liberalización comercial, las marcas presionan a los gobiernos para liberalizar las importaciones. De similar calibre son las tensiones entre los empresarios de la indumentaria y los textiles, puesto que tienen relaciones de proveedor-cliente. Estas tensiones se reflejaron en este estudio a partir de acusaciones cruzadas acerca de las responsabilidades por la explotación laboral en los talleres clandestinos: mientras un empresario textil señaló las prácticas de subcontratación a talleres informales de las marcas, la dueña de una marca de ropa señaló que los empresarios textiles alimentan la informalidad proveyendo a circuitos como el de La Salada.

En el caso de las personas trabajadoras, las instituciones más relevantes son la Federación Obrera de la Industria del Vestido y Afines (FONIVA), que representa a los trabajadores en las negociaciones colectivas y su miembro principal es el Sindicato Obrero de la Industria del Vestido y Afines (SOIVA). También son relevantes el Sindicato de Empleados Textiles de la Industria y Afines (SETIA) que representa a trabajadores administrativos tanto de indumentaria como de textiles, negociando acuerdos de manera independiente con las respectivas federaciones (FAIIA y FITA) y la Unión de Cortadores de la Indumentaria (UCI) que es además uno de los gremios más antiguos del país y representa tanto a obreros cortadores como a modelistas y diseñadores. Finalmente está el Sindicato de Trabajadores Talleristas a Domicilio (STTAD), que representa los intereses de los talleristas frente a las marcas y confeccionistas, en especial en las negociaciones paritarias que fijan las tarifas de referencia para el trabajo a domicilio.

Tal como sucede con las organizaciones empresariales, estos sindicatos tienen una baja representatividad. Se estima por ejemplo que el SOIVA (el más importante) apenas representa a un 18 por ciento del total de obreros del país, cuando la tasa de sindicalización en Argentina es cercana al 40 por ciento. Asimismo, la caracterización de los talleristas como trabajadores con derecho a formar un sindicato genera tensiones a la hora de coordinar acciones en defensa del trabajo decente en el sector. En términos generales, la capacidad de negociación de todos estos gremios se ve fuertemente afectada, entre otras cuestiones, tanto por la atomización y dispersión geográfica de quienes trabajan, como por la alta informalidad y la condición de migrantes de muchos de estos. Vale destacar, sin embargo, que quienes se encuadran bajo la UCI suelen tener mayores salarios y menores niveles de informalidad que costureras y costureros, dada la mayor calificación de sus agremiados.

Como se indicó al inicio de este apartado, en las últimas décadas tomaron protagonismo otras organizaciones, tanto frente a los conflictos laborales como a las negociaciones con el Estado. En CABA se destacó la Unión de Trabajadores Costureros (UTC), una agrupación de trabajadores (con fuertes vínculos con la ONG La Alameda) que participó en las elecciones internas del sindicato. Otros actores relevantes son las organizaciones de talleristas surgidas en el seno de la colectividad boliviana en Buenos Aires, como la Asociación Civil Federativa Boliviana (ACIFEBOL) y la Comisión Operativa de Trabajo Alternativo en la Indumentaria (COTAI), si bien su existencia fue corta y sus acciones esporádicas. Asimismo, vale señalar a las organizaciones ya mencionadas: Simbiosis Cultural y La Alameda, cuyo protagonismo es central y se sostiene en el tiempo.

Finalmente, corresponde mencionar a dos organizaciones que representan los intereses de trabajadoras y trabajadores de la economía social y la economía popular. La Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) se creó en 2009 como organización de tercer grado para agrupar a más de 30 federaciones de cooperativas del país. En esta organización se encuadran numerosas fábricas recuperadas y cooperativas textiles, y sus principales acciones buscaron incidir en las legislaciones relacionadas con la economía social y la organización de la cadena productiva, y la interlocución con el Estado para obtener apoyos e incrementar las compras estatales. Por su parte, la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) es una organización gremial recientemente reconvertida en Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) que busca representar a trabajadoras y trabajadores de la economía popular y sus familias, incorporando a numerosos emprendimientos confeccionistas cooperativos o que poseen un funcionamiento semejante a las cooperativas de trabajo aunque no se estén registradas como tales.

Las relaciones entre los actores y la cuestión de la informalidad

Uno de los principales supuestos a los que abonan algunos actores de la cadena productiva y que incluso es compartida por funcionarios gubernamentales señala que la informalidad es un fenómeno dicotómico que separa en forma clara a quienes cumplen con todas las normativas impositivas y laborales, de quienes no están registrados e incumplen tales regulaciones. A esto se asocia una segunda afirmación que indicaría que en el sector de la indumentaria hay dos circuitos productivos bien demarcados: uno compuesto en su totalidad por empresas que pertenecen al sector “en blanco” y una economía “en negro”, estructurada alrededor de la ilegalidad. Como señala un empresario entrevistado, si en algún momento estos circuitos “se tocan” sería solamente porque, por ejemplo, tienen similares proveedores de telas:

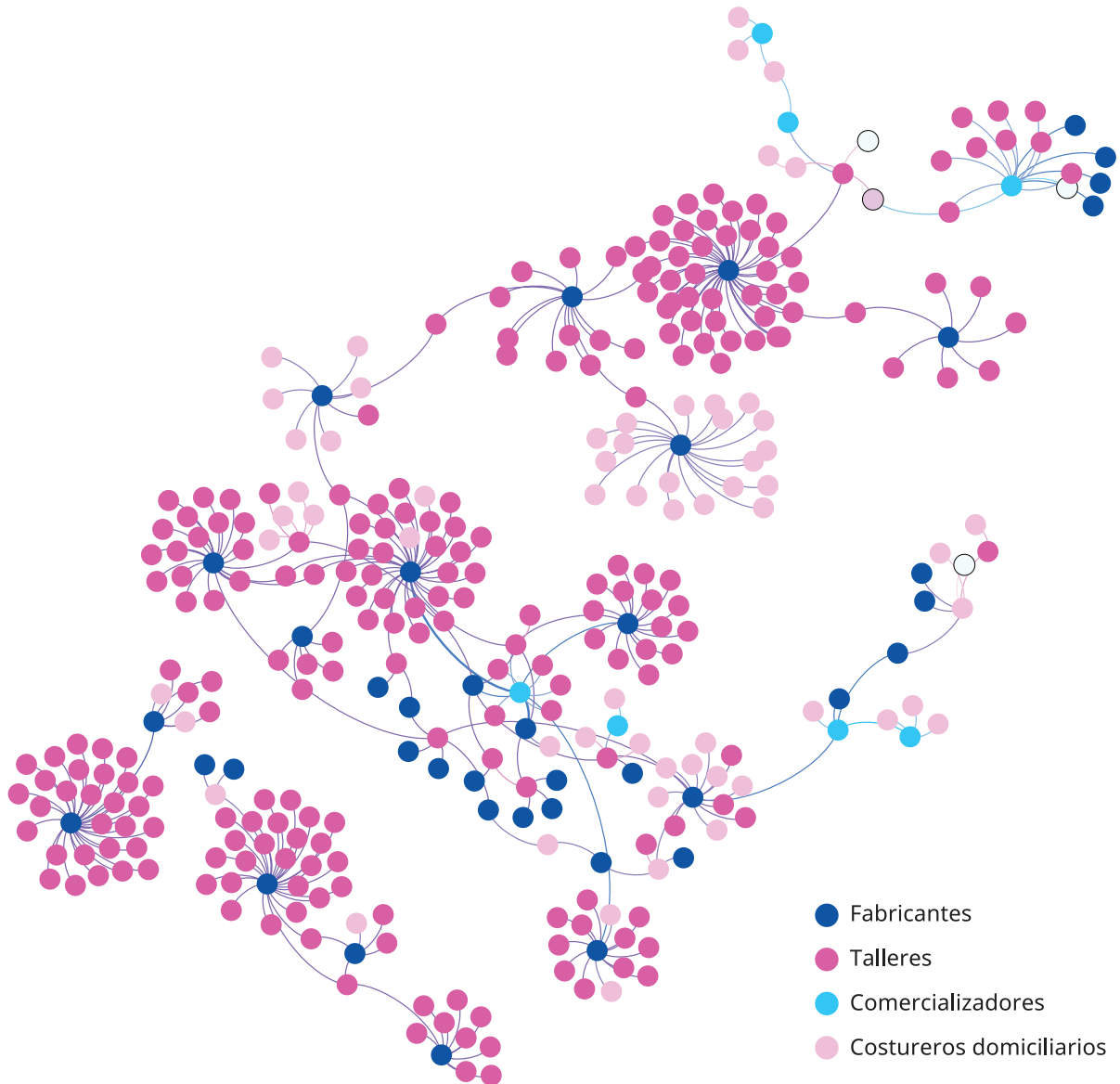
“Nunca son como dos bloques totalmente diferentes, hay puntos de contacto. El tipo que fabrica tela le vende al informal, al formal, al que está semiformal, por supuesto [...] Hay dos bloques, que se tocan, pero son dos bloques. Porque si estás de un lado 100 por ciento con el otro sí que es muy difícil juntarse entonces, tenés atisbos...Veo dos bloques con puntos de contacto, no dos bloques unidos en la misma dimensión porque una vez que entrás en la formalidad, la verdad, estás muy expuesto”.

No obstante, existe una abundante evidencia que apoyaría una realidad divergente. Por un lado, la informalidad debe ser entendida más bien como un gradiente en el que se observan distintas situaciones caracterizadas por diversas dimensiones: la formalización de las personas trabajadoras, el registro del negocio, el incumplimiento de leyes laborales específicas, y hasta la habilitación del lugar de trabajo y el registro migratorio (Matta *et al.* 2020). Algunos estudios efectuados a nivel de los talleres de confección muestran tanto la amplia gama de alternativas que asume la informalidad, y la forma en que estos se vinculan a las marcas, aunque suelen recibir como respuesta que estos estudios tratan justamente casos que pertenecen al “circuito informal” (Arcos 2013, Salgado 2020).

Para superar este tipo de críticas, se realizó en la ciudad de Córdoba un estudio a partir de la triangulación de métodos (ver recuadro) y con el objetivo de demostrar que existe una estrecha articulación entre todas las unidades productivas del sector, independientemente de si estas están registradas o no, y de las condiciones laborales de sus trabajadores. El estudio permitió corroborar la hipótesis acerca de que el sector se configura como una trama en la cual la mayor parte de los agentes se halla interconectada. Se confirmó en primer término que la informalidad debe ser entendida como un *continuum*: solo el nueve por ciento de las unidades productivas cumplirían las principales normas laborales y tendrían prácticas compatibles con estas, mientras que del 91 por ciento restante la mitad aproximadamente es totalmente informal, y la otra mitad realiza múltiples prácticas evasoras y elusoras a pesar de estar registradas. En un segundo momento, al analizar sus relaciones productivas, se comprobó también que aun el nueve por ciento que parece cumplir las normativas subcontrata a talleres no registrados o de los otros segmentos, o a talleres que a su vez subcontratan a otros costureros que están en situación irregular. Por ejemplo, se detectó que el 33 por ciento de los costureros domiciliarios, que casi en su totalidad poseen condiciones irregulares, se vinculan directamente con marcas registradas, y otro 14 por ciento con talleres que trabajan también para las marcas. Si bien al trabajar con una muestra no es posible reconstruir la totalidad de la red relevada, fue suficiente para identificar algunos componentes de la trama en los que pueden observarse estos vínculos (figura 13)³³.

33 En el análisis de redes sociales pueden distinguirse al menos dos niveles de análisis: el que se realiza a nivel de la red y el que se focaliza en los nodos (en este caso, las unidades productivas). Idealmente, es decir cuando se cuenta con datos de la mayor parte de los actores, es posible estudiar ambos niveles e incluso verificar sus conexiones. No obstante, cuando se trabaja con una muestra aleatoria (como en este caso), solo es posible realizar análisis a nivel micro (*egonetworks*). Esto permite indagar aspectos relevantes como la cantidad y el tipo de vínculos de cada nodo, establecer comparaciones, patrones de relación entre segmentos, etc. Del mismo modo, la representación gráfica suele derivar en un conjunto de componentes desconectados y su visualización debe ser entendida en dicho contexto.

► Figura 13. Red de subcontratación en la ciudad de Córdoba y componente principal, 2015



Fuente: Matta et al. 2020.

Lo que se observa en esta red puede ser explicado, al menos parcialmente, por lo que menciona un empresario:

“Tenés empresarios que, técnicamente, no les importa nada dónde se fabrica la ropa. No es que iban a contratar a un taller esclavo, iban, abrían la jaula y tiraban la plata adentro para fabricar. No. Venía un tipo y le decía: ‘Che, te hago la remera por 80 mangos’. ‘Dale, haceme la remera por 80 mangos’. No le preguntaban ‘¿Quién sos? ¿De dónde venís? ¿Dónde tenés la fábrica?’. No lo iban a visitar. Cuanto más barato, mejor. No había, en general, un involucramiento, no tenían ni idea de cómo lo hacían. Y con eso no significa que sean inocentes en lo más mínimo porque una empresa tiene que ser responsable de dónde fabrica la ropa. No es que no lo saben, tenés que saberlo”.

Estudio del sector en Córdoba

Una de las características de los estudios sobre el sector en Argentina es la brecha metodológica que puede ser explicada en buena medida por las dificultades para obtener información que al mismo tiempo sea confiable y generalizable: o bien se realizan investigaciones a nivel macroeconómico, a partir de información cuantitativa de fuentes secundarias escasas y con serias limitaciones para dar cuenta de lo que sucede con las unidades productivas y trabajadores no registrados (Kosacoff *et al.* 2004, Ferreira y Schorr 2013) o bien se trata de estudios cualitativos que dan cuenta de los problemas profundos que existen en el sector pero, por su naturaleza, no permiten comprender cuál es su nivel de representatividad (Gallart 2006, Lieutier 2010, Salgado 2014, Matta y Magnano 2011, entre otros).

En este contexto, el estudio efectuado en la ciudad de Córdoba pretendió superar algunos de estos problemas, a partir de la triangulación de métodos, incluyendo una encuesta semiestructurada de diseño probabilístico de 257 unidades productivas de fabricación de indumentaria y más de 30 entrevistas cualitativas a referentes, empresarios y trabajadores del sector. Para el análisis de los datos, se aplicaron técnicas como el análisis de redes sociales, métodos multivariados como el análisis de correspondencias múltiples y el análisis de conglomerados y procedimientos de interpretación cualitativa.

Probablemente uno de los logros más relevantes de este estudio haya sido poder incluir en el mismo relevamiento a las principales marcas fabricantes y a una gran cantidad de unidades productivas no registradas. Esto fue posible por un conjunto de factores entre los que se pueden señalar los siguientes:

- ▶ La unidad geográfica a estudiar: en función de su población, Córdoba es la segunda ciudad argentina, y sin ser la principal concentración de la industria nacional, es una de las más relevantes del interior del país, pero al mismo tiempo su tamaño y su estructura social es relativamente accesible para abordar un trabajo de identificación de unidades productivas que permita un diseño probabilístico (65, 95 km² de superficie edificada y 1,5 millones de habitantes).
- ▶ La reconstrucción del universo: esta tarea implicó varios meses de confección de dos bases de datos propias, consolidando por un lado firmas “registradas” mediante fuentes como el Registro Industrial Provincial, MTEySS, registro de monotributistas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, entre otras; y por otro, “no registradas”, mediante fuentes como organizaciones sociales y organismos públicos, avisos clasificados de periódicos, redes sociales como Facebook e Instagram, y aplicando a partir de ellas técnicas de bola de nieve hasta lograr el grado de saturación adecuado. Los datos obtenidos permitieron identificar cerca de mil unidades productivas que pudieron además ser georreferenciadas.
- ▶ El trabajo de campo: implicó realizar contactos telefónicos o presenciales a casi la totalidad de las unidades, para actualizar la información y confirmar que se hallaban en actividad (ajustando el universo a 724 unidades productivas activas). Las entrevistas fueron realizadas de manera presencial en el domicilio donde se desarrollaba la fabricación, por parte de un equipo interdisciplinario de una docena de entrevistadores capacitados especialmente no solo para realizar la entrevista sino para observar las condiciones del lugar. Las tácticas utilizadas cooperaron junto al resto de los factores señalados para obtener una tasa de rechazo de apenas un 13 por ciento. Se sumaron a estos aspectos el diseño de un cuestionario que permitía además detectar posibles inconsistencias y generar repreguntas durante la entrevista.
- ▶ La articulación institucional: fue clave para todas estas actividades haber contado con el apoyo de distintas instituciones públicas y privadas (ministerios, INTI, municipio, ONG, etc.) con las que ya existían antecedentes de colaboración. Estas organizaciones cooperaron en la detección de las unidades productivas, la capacitación de los entrevistadores y el trabajo de campo. También fue de gran relevancia que la investigación contara con financiamiento adecuado (FONCYT) y fuera llevada adelante y apoyada mediante publicidad por la Universidad Nacional de Córdoba, institución que cuenta con el reconocimiento y la confianza de distintos estratos de la sociedad local.

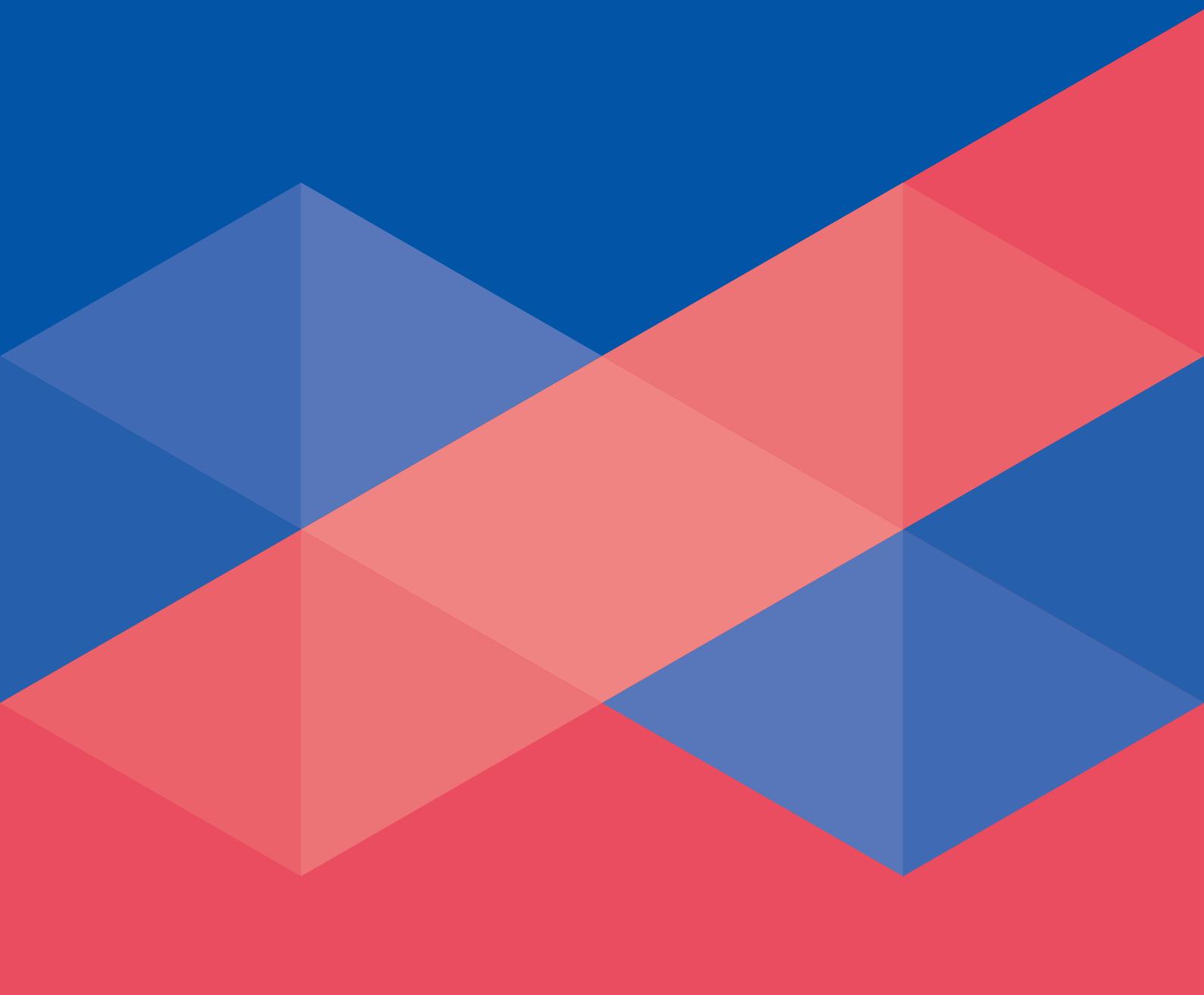
En resumen, dentro de la cadena de valor, este eslabón dedicado a la confección se caracteriza por la interacción compleja de distintos actores con diferentes atributos, funciones y niveles de poder. La tabla 3 presenta una visión consolidada de los actores y las interacciones descriptas.

► **Tabla 3. Características e interacción de actores dentro del eslabón de la confección**

Segmento de la cadena de valor	Actores	Forma de registro	Procesos	Interacciones primarias	Poder en la cadena
Fabricantes (marcas)	Marcas	Fabricantes de prendas (SRL, SA, etc.)	Diseño, desarrollo de marca, comercialización, moldería y corte confección (en menor medida)	Subcontratación: fábricas, talleres y costureros domiciliarios. Canales de comercialización: locales propios, tiendas multimarca, e-commerce	Alto
Comercializadores y Emprendimientos de diseño	Comercializadores mayoristas, comercializadores minoristas, emprendimientos de diseño	Venta de prendas (SRL, SA, etc.)	Diseño y comercialización, confección (en menor medida)	Subcontratación: fábricas, talleres y costureros domiciliarios. Canales de comercialización: locales propios, tiendas multimarca, e-commerce, ferias (La Salada, etc.)	Alto (grandes) Intermedio (pequeños)
Talleres y fábricas	Talleres confeccionistas, cooperativas, trabajadores de talleres formales e informales	Responsable inscripto, monotributo, cooperativa	Costura, moldería y corte, armado, bordado, remallado	Subcontratación: talleres y costureros domiciliarios. Trabajo a fasón para marcas y comercializadores. Canales de comercialización: comercios minoristas, supermercados, ferias	Bajo
Costureros domiciliarios	Trabajadores de talleres formales e informales	Monotributo	Costura, corte, armado, bordado, remallado	Subcontratación: costureros domiciliarios. Trabajo a fasón para marcas y comercializadores. Canales de comercialización: comercios minoristas, ferias	Bajo
Talleres, y costureros domiciliarios autónomos	Cooperativas, trabajadores de talleres formales e informales	Monotributo, cooperativa	Diseño, moldería, corte, armado, costura y remallado, bordado, lavado, y planchado y envasado	Subcontratación: talleres y costureros domiciliarios. Canales de comercialización: comercios minoristas, ferias	Bajo
Intermediarios	Recolectores, agencias de producto terminado	Monotributo	Intermediación, organización de la producción	Articulación fabricantes, talleres, costureros	Intermedio
Otros servicios	Lavaderos, tintorerías, estampadoras	Monotributo	Lavado, planchado, tintorería, estampado	Fabricantes, Comercializadores, talleres autónomos	Bajo

Fuente: elaboración propia.

► Los grandes focos de comercialización informal

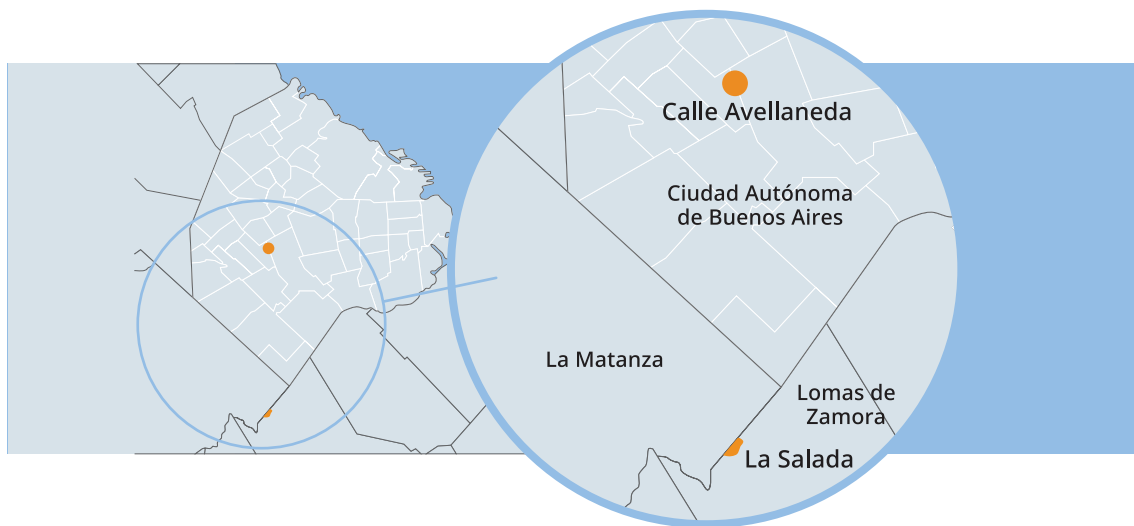


► Los grandes focos de comercialización informal

Si la mayor parte de la ropa en Argentina es producida en condiciones de informalidad, es probable que lo mismo pueda decirse de la comercialización. Aun considerando la falta de estadísticas, no es arriesgado asegurar que la mayor parte de las ventas del sector se realiza a través de dos grandes espacios mayoristas: el mercado de La Salada y el circuito de calle Avellaneda, en el barrio de Flores (CABA), adonde las ventas no registradas son menores que en La Salada, pero tienen una muy alta incidencia. El surgimiento de ambos circuitos fue casi paralelo y puede ubicarse a fines de la década de 1980, cuando una virtuosa combinación entre oferta y demanda de ropa barata sentó las condiciones para la independización de miles de talleres que hasta entonces trabajaban a fasón. La ventaja comparativa de estos circuitos está en los bajos precios, posibles no solo por los altos niveles de ventas (mayoristas), que permiten un margen de ganancia mínimo por prenda, sino también por la alta incidencia de la evasión fiscal y de la explotación laboral extrema en los talleres clandestinos que los abastecen.

Ambos circuitos mantuvieron un alto nivel de ventas tanto en momentos de crisis (1998-2002, 2018-2022) como de bonanza económica (1991-1994, 2004-2008), generando miles de puestos de trabajo directos e indirectos. En el caso de La Salada, esos puestos son generados en áreas de altos niveles de desempleo de CABA y sus alrededores, con lo que miles de personas generalmente excluidas del mercado laboral formal encuentran un sustento económico. El hecho de que el mercado soluciona al menos parcial y débilmente problemáticas de alta sensibilidad para los municipios involucrados genera discusiones a nivel político acerca de cómo regular la informalidad en el lugar.

► Mapa 2. Localización de los grandes focos de comercialización informal de indumentaria en La Salada y calle Avellaneda



Nota: el núcleo del Circuito Calle Avellaneda está comprendido por las calles San Nicolás (al suroeste), Felipe Vallese (NO), Avenida Nazca (NE) y Bacacay (SE).

Calle Avellaneda

Este circuito comercial tiene como epicentro la avenida Avellaneda, en el barrio de Flores (CABA). A lo largo de aproximadamente un kilómetro, prácticamente cada propiedad a la calle a ambos lados de la avenida es un negocio de venta de indumentaria y accesorios. Las ventas son casi en su totalidad mayoristas y en su gran mayoría informales. El éxito de este circuito se explica por la virtuosa combinación entre una gran oferta de productos, una rápida adaptación de estos a los cambios en la moda y precios extremadamente bajos. Así, al destacarse entre las prendas vendidas aquellas de moda, este es un circuito similar a lo que podría ser de “moda rápida”, si bien también se ofrecen otros tipos de vestimenta (infantil, ropa interior, etc.).

Con los años, el gran éxito de este circuito atrajo a miles de empresarios y el área creció hasta abarcar otras calles aledañas. A los negocios se les sumaron además los vendedores ambulantes, popularmente llamados “manteros”³⁴.

En este circuito existen fabricantes que no solo venden sus productos al por mayor en sus comercios y *online*, sino que, como se mencionó, también confeccionan ropa para marcas.

En las propiedades ubicadas sobre la avenida y las calles de alrededor es común que en los pisos superiores de los comercios se ubique tanto el almacenamiento como parte de la producción. Se trata principalmente de talleres de corte de telas, y también hay producción de tejidos. Estos pueden o no estar debidamente acondicionados para trabajar. La registración laboral en estos es semiformal³⁵, al igual que en los comercios. Las condiciones laborales no escapan a las experimentadas por otras personas que trabajan de manera informal, con horas extras impagas, salarios sistemáticamente por debajo de la escala por convenio, despidos injustificados, discrecionalidad de los empleadores al momento de pagar feriados, licencias, vacaciones y aguinaldo, etc.

Las peores condiciones de trabajo, no obstante, se concentran en los talleres que abastecen a este circuito y a La Salada. Los cortes “bajan” de los talleres ubicados en el epicentro del circuito hacia cientos o miles de pequeños talleres de costura ubicados en Flores, Parque Avellaneda y el Bajo Flores. Muchos de estos dentro de las villas del sur de CABA, principalmente la 1.11.14, adonde los controles estatales no llegan y los talleristas no abonan electricidad.

Los precios extremadamente bajos que se ofrecen en esta área comercial se explican, por un lado, por la vasta evasión fiscal. Por otro lado, también se explican porque la producción se realiza en la mayoría de los casos en condiciones de informalidad e incluso de trabajo forzoso³⁶. Los actores vinculados a este circuito entrevistados para esta investigación no pusieron reparos a la hora de asegurar que la costura se realiza en talleres informales manejados por migrantes de Bolivia, que emplean a “paisanos” (conciudadanos). En ambas empresas no existe ningún control sobre las condiciones en que se cosen sus prendas.

34 Se los llama así porque venden sus productos en las veredas, apoyándolos sobre mantas para poder levantarlos fácilmente en caso de inspecciones. Por lo general son migrantes, en un gran mayoría de origen africano, y aun no es claro el modo en que se organiza la venta y el abastecimiento de sus productos que van más allá de la venta de ropa.

35 En el sector de la confección, dinámicas formales e informales de producción se superponen, lo que resulta en que los niveles de registro fiscal y laboral no son consistentes, generando gran complejidad para el trabajo de las inspecciones fiscales y laborales.

36 Patricia Blanco “‘Encerraban a mi hijo hasta que terminara’: los testimonios del horror que vivieron los trabajadores de un taller clandestino”, Infobae, 15 de enero de 2021.

“No controlamos los lugares adonde se produce, no. Primero porque creemos que es algo que no podemos cambiar, o no es una política de la empresa la de trabajar en determinadas condiciones. No es un valor que le importe al dueño. Lo que importa acá es el precio, el costo y no mucho más [...] Tampoco sabemos que los talleres son clandestinos, no, no, simplemente.... O sea, viene el proveedor, arreglás, lleva... y no es que vamos a ver adónde cortan, dónde cosen, no, no, eso ni idea”.

De igual modo, las marcas que hacían coser sus prendas en los talleres incendiados de Viale y Páez vendían en calle Avellaneda, mientras que la mayoría de las condenas a dadores de trabajo en indumentaria son a empresarios que comercializaban ropa en este circuito.

La falta de control de las condiciones laborales en los talleres que abastecen a este circuito comercial resulta sorprendente. En este lugar se concentra una parte muy significativa de las ventas de vestimenta producida en el país, por lo que es de fundamental importancia instrumentar los mecanismos necesarios para controlar el circuito productivo de las prendas. El uso de indicadores desarrollados por el INTI que permiten calcular cuántas máquinas de coser son necesarias para producir una determinada cantidad de prendas es clave para la detección de talleres subcontratados encubiertos (ver capítulo 7).

La Salada

La Salada es uno de los mayores mercados informales de América Latina. Ubicado a un kilómetro del límite suroeste de CABA, en el partido de Lomas de Zamora, ocupa unas 20 hectáreas en las que se ubican miles de puestos de venta casi en su totalidad de vestimenta. En 2011 el periodista Girón (2011) calculó que había 30 000 puestos, mientras que más recientemente Dewey (2020), que realizó un profundo estudio de campo en la zona, calculó unos 31 200 puestos. El epicentro del mercado son cuatro ferias que funcionan en enormes galpones: Urkupiña es la primera y fue fundada en 1991, Ocean nació en 1994, Punta Mogotes abrió en 1999 y más recientemente se inauguró Atlántida.

Dentro de los galpones los puestos son fijos, suelen tener cuatro metros cuadrados, consistentes en una estructura metálica que durante el funcionamiento del mercado es atiborrada de mercaderías, sean las que se cuelgan a modo de vidriera o las que quedan almacenadas en cajas para ofrecer en mayor cantidad. Muchas veces el puesto funciona como punto de contacto para continuar la negociación por teléfono o correo electrónico en caso de compras en mayor cantidad o búsqueda de productos no disponibles en el momento. Por fuera de las cuatro ferias existe lo que se llama las “galerías de compras”, que funcionan en casas aledañas que fueron adaptadas para funcionar con algunos comercios o puestos. Luego existen también espacios de almacenamiento de la mercadería, y finalmente se ubica el estacionamiento, dividido entre los espacios para ómnibus de larga distancia, y otro para autos y vehículos utilitarios.

La Salada funciona tres veces por semana, entre las 7 y las 13 horas. En esos días llegan de todo el país, e incluso de países limítrofes como Uruguay, comerciantes minoristas que vienen en vehículos utilitarios o en ómnibus de larga distancia para comprar bolsones de mercadería y así abastecer sus negocios a la calle en áreas comerciales del AMBA, en capitales de provincias y en otras ciudades intermedias. También pueden abastecerse a través de pedidos a corredores, que como ya se mencionó, son viajantes que van a La Salada y compran en cantidad para minoristas de otras ciudades.

Con los años, la consolidación de lazos entre puesteros y comerciantes, y la posibilidad de compartir imágenes *online* o por teléfono hicieron que los viajes de comerciantes sean menos frecuentes, puesto que se organiza la compra *online* y el transporte se hace mediante corredores o transportes que llevan tanto personas como mercaderías. La imposibilidad de viajar debido a la pandemia consolidó las relaciones a través de medios electrónicos.

El mercado de La Salada fue estudiado desde abordajes sociológicos (Dewey 2015, 2020), antropológicos (Gago 2015) y periodísticos (Girón 2011, Hacher 2015). Esta bibliografía destaca el origen humilde de “puesteros” y “feriantes”, el tipo de relaciones personales que se dan dentro del mercado y —excepto en el caso de Girón (2011)— la necesidad de evitar su criminalización. La Salada es, en efecto, un mercado en el que miles de familias migrantes y/o de clase trabajadora, y expulsadas del mercado laboral formal, lograron un progreso impensado. Para Gago (2015) nació y creció de la mano de la necesidad de la población marginal, a quienes brinda no solo trabajo —precario y mal pago, pero trabajo al fin— hasta grandes oportunidades de negocios. Como señala Hacher (2011: 228) el mercado “sacó a miles de personas de la miseria”. El sociólogo Dewey (2020), por su parte, se concentra en los mecanismos que hacen posible el progreso de esas familias, destacando el esfuerzo y la habilidad personal para hacer negocios como herramienta central, lo que incluye el desarrollo de conocimiento del mercado, los gustos de los clientes, lo que está (y estará pronto) de moda, el manejo de la producción, etc. Mientras este autor señala que en el mercado prima la desconfianza y la competencia entre puesteros, Gago (2015) destaca la existencia de lazos de solidaridad entre feriantes migrantes, que facilitarían el progreso personal.

Una importante falencia de la bibliografía existente es la falta de visión de cadena productiva. Todo el conocimiento académico generado acerca de La Salada evita nombrar la explotación laboral en talleres clandestinos, invisibilizando de este modo la situación de costureras y costureros. Esto sucede a pesar de que es en el seno de este mercado que se dan las peores condiciones laborales, incluyendo desde ya las situaciones de trata y trabajo forzoso recurrentes en la industria. Así, si en un comienzo era posible para una familia con escaso capital alquilar un puesto en una de las ferias por algunas noches para dar a conocer sus productos, la consolidación del mercado a lo largo de los años dio lugar a una fuerte elevación de los costos para “entrar”. Los alquileres pasaron a ser por temporada, a la vez que los volúmenes que se manejan son insostenibles para emprendimientos con bajo capital. En nuestros días, para sostener un puesto en La Salada es necesario tener una capacidad de producción que rebasa a la economía familiar y requiere de un taller propio con empleados, y/o de un taller subcontratado que lleve adelante los procesos que requieren más mano de obra, especialmente la costura. Es decir, entonces, que los puesteros fueron progresando hacia el rol de fabricantes de ropa para la venta mayorista: se encargan del diseño y el marketing, la planificación de la producción y la venta, mientras que pueden tener internalizada toda la producción o solo una parte. Puede decirse entonces que quienes ofrecen sus productos en La Salada lograron saltar escalones en la pirámide de jerarquías de la cadena productiva hasta llegar a ser quienes ejercen el control como dadores de trabajo, siempre, desde ya, dentro de los límites que impone la presión competitiva.

Si el origen de La Salada también es materia de discusión en la bibliografía existente, hay sin embargo acuerdo acerca de que el mercado nació en la más absoluta informalidad, y que la falta de registro fiscal y laboral fue históricamente una regla. De hecho, durante más de veinte años funcionó en horas de la madrugada para evitar los controles fiscales y laborales. La falta de control sobre la registración previsional y las condiciones laborales no solo en los talleres que abastecen al mercado, sino incluso en los propios puestos, es un dato insoslayable y conforma un ambiente propicio para la trata, el trabajo forzoso e incluso el trabajo infantil. Así, el modo en que el estado regula la informalidad que se da en el mercado es complejo y escapa a la incidencia de casos de corrupción y de falta de capacidad inspectiva³⁷.

La visión acerca de La Salada que parece primar se sostiene sobre dos ideas fundamentales: 1) como La Salada “viste a los pobres” ofreciendo indumentaria muy barata, si no existiera La Salada “los pobres andarían desnudos” (según un empresario entrevistado); y 2) La Salada es una inagotable fuente de trabajo y oportunidades para familias y jóvenes pobres de áreas en las que de otra manera, como suele decirse, “robarían en las calles”. Ambas ideas se sostienen en una peligrosa visión de aceptación de la marginalidad que en vez de contribuir a elevar los estándares de vida de la población involucrada, podría estar llevando a una reproducción ampliada de una situación propicia para la trata y el trabajo forzoso.

37 Los cuatro libros escritos sobre La Salada (Dewey 2020, Gago 2015, Girón 2011 y Hacher 2015) muestran evidencias sobre corrupción policial y sobre los contactos políticos de los administradores, que incluirían el financiamiento de campañas políticas.

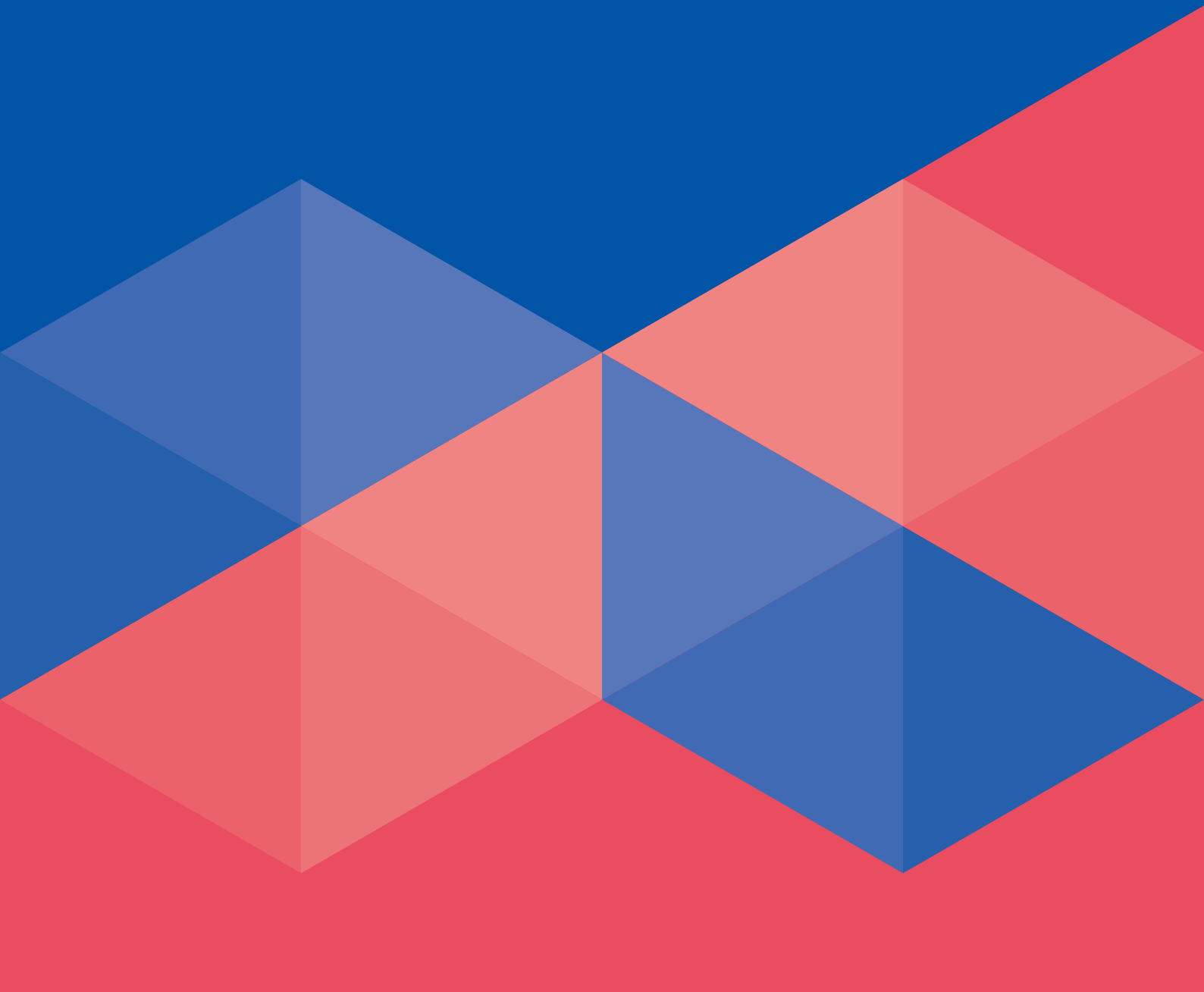
La pandemia por COVID-19 generó un cambio fundamental en el mercado. Por un lado, la crisis económica volcó a numerosos consumidores en el país a la compra de vestimenta más económica como la producida y comercializada en La Salada, generando un aumento fenomenal en las ventas. Por el otro, el cierre del mercado debido a la cuarentena obligó a los puesteros a desarrollar canales de venta online. Se generaron así circuitos informales de transporte de prendas al por mayor y de dinero que reemplazaron a las ventas presenciales. Aquellos puesteros que ya contaban con venta *online* lograron una ventaja comparativa esencial sobre los demás, logrando un éxito económico poco usual en un contexto de pandemia y caída de la actividad económica.

En síntesis, es posible asegurar que la mayor parte de la vestimenta producida en el país en posibles condiciones de trabajo forzoso se comercializa a través del circuito comercial de calle Avellaneda y del mercado de La Salada, por lo que el análisis de estos espacios es fundamental para comprender el desarrollo de estos delitos.

Es preciso visibilizar la explotación laboral en la que se sostiene parte del éxito de estos circuitos comerciales, intentando avanzar en el esclarecimiento de los mecanismos que hacen posible dicha explotación. Con ese objetivo, y superando los límites de los análisis sociológicos, se hizo mención a las cadenas productivas, su funcionamiento y las jerarquías que determinan el desigual reparto de la ganancia y el origen de fortunas cuyo origen encuentra explicación, en alguna medida, en la explotación laboral en talleres de costura.

El vuelco hacia la venta online impone nuevas dinámicas que será preciso comprender a la hora de analizar los efectos de la pandemia por COVID-19 en el largo plazo. Asimismo, estos cambios podrían implicar una oportunidad para la investigación de la evasión fiscal y para el rastreo de trabajadoras y trabajadores que cosen las prendas que se venden a través de los grandes focos de informalidad en el país. Esta información podría ser utilizada para comprender mejor cómo funciona el mercado a la hora de planificar políticas y acciones tendientes a eliminar el trabajo forzoso en su seno.

► El marco normativo y el rol del Estado



► El marco normativo y el rol del Estado

Para comprender por qué la industria de la indumentaria argentina posee altos niveles de informalidad, un elevado nivel de precariedad laboral y alta incidencia de trabajo forzoso y trata de personas, es preciso comprender de qué modo y con qué herramientas el Estado, en sus diversos poderes y jurisdicciones, regula la actividad y aborda la problemática.

El punto fundamental a considerar al momento de analizar el marco normativo relativo a la industria de las confecciones es la legitimación de las relaciones de tercerización a partir de diversas transformaciones en la legislación laboral y de la creación de regímenes que institucionalizan el proceso de “deslaborización” (Ermida Uriarte y Colotuzzo 2009, Dean y Bueno Rodríguez 2011). Es necesario enmarcar este mecanismo en el contexto de las reformas laborales ocurridas en el país a partir de la década de 1970, y en particular de 1990, que propiciaron formas de regulación unilaterales (en las que el mercado funciona como dispositivo de legitimación), en detrimento de las que tienen al Estado como regulador central (Gianibelli 2014).

Las leyes nacionales que reglamentan las relaciones laborales y que son aplicables a la actividad de la confección son la Ley N.º 20.744 de Contrato de Trabajo y la Ley N.º 12.713 de Trabajo a Domicilio. La primera es la ley marco de las relaciones laborales en el país y regula la relación entre el empleador y las personas que trabajan bajo su dependencia. En el esquema organizativo ya descrito, aplica principalmente en los casos de empresas integradas y talleres independientes que realizan la totalidad del proceso productivo, con trabajadoras y trabajadores propios. Aplica además a la relación que se establece entre un tallerista, que recibe trabajo por cuenta de una empresa confeccionista, y el personal que contrata para trabajar en sus propias instalaciones. En su texto original (de 1974), la ley establecía una relación de “responsabilidad directa” entre una empresa principal y el personal que esta subcontrataba para la realización de trabajos o servicios correspondientes a su actividad normal y específica. En el año 1976, se reemplazó esa relación por una de “responsabilidad solidaria” del contratante principal, y en la década de 1990 la Corte Suprema sentó jurisprudencia que acentuó los límites a la responsabilidad del contratante principal, restringiéndola exclusivamente a las tareas vinculadas a su actividad principal. En la práctica, esto constituye una responsabilidad solidaria *ex post*, al término del contrato, que no incide en las condiciones de la contratación, las que pueden seguir siendo reguladas unilateralmente por las empresas (Gianibelli 2014).

Por su parte, la Ley de Trabajo a Domicilio (de 1941) regula las relaciones implicadas en la tercerización, o la ejecución por cuenta ajena de una tarea en un domicilio diferente de quien encomienda el trabajo (vivienda o local del trabajador o tallerista con obreros a su cargo) y cuyo producto es ajeno respecto de quien lo produce. La ley también asigna responsabilidades solidarias a empresarios, intermediarios y talleristas por los accidentes del trabajo y las condiciones en que este se realice, por la reducción, suspensión o supresión injustificada o arbitraria del flujo de trabajo, y por el pago de salarios y la seguridad laboral. Fija también sanciones para empresarios, intermediarios o talleristas, y establece un amplio conjunto de medidas de protección. Entre ellas, que la persona trabajadora no puede recibir un pago inferior al obrero de fábrica y crea una comisión tripartita para negociar las tarifas de subcontratación. Hubo numerosos intentos —fallidos hasta el momento— de derogar o modificar esta ley, entre los que se puede mencionar un proyecto presentado en 2008 por el MTEySS³⁸. Las críticas a la norma en general vienen de las empresas que pretenden terminar con la “responsabilidad solidaria”, pero también hay otras críticas, como las que plantean que esta norma quita responsabilidades al tallerista (al ser considerado a la vez patrono y obrero) (Basualdo y Morales 2014). A estas se suman

38 El proyecto planteaba la eliminación de las sanciones penales para infractores, la eliminación de la figura del tallerista y una modificación en la solidaridad que alcanzaría solamente a las obligaciones de la seguridad social para quienes contraten a un tercero que, a su vez, subcontrate a un trabajador a domicilio. La propuesta fue cuestionada por diferentes actores y organizaciones por considerar que beneficiaba a las empresas desprotegiendo al tallerista, planteando su relación con las empresas como una relación comercial (Lieutier 2010).

otras voces (como la de algunos inspectores entrevistados y cooperativistas) que indican que los aspectos procedimentales (uso de libros, tarifarios, etc.) se encuentran en un virtual “desuso”.

“[...] es vieja, con lo cual, sí podemos coincidir en que la... la operatoria es una operatoria que quedó totalmente anacrónica porque es todo con libro papel”.

“[...] creo que es una ley muerta. Es una ley, como tantas otras, que ha quedado en el olvido”.

“‘Nadie nos enseñó’, por eso, ‘nadie nos enseñó que tenemos derechos’. Pero... incluso hay abogados que no saben ni quiera que no existe la Ley de Trabajo a Domicilio. Entonces, ¿cómo pretendés que un trabajador que... no entiende nada de leyes, sepa que le corresponden tales y tales derechos?”

Se trata de una ley efectivamente desactualizada en cuanto a los procedimientos que impone, hecho que es tomado como principal argumento para sus modificaciones, pero que habilita también la eliminación de la responsabilidad de los empleadores principales.

Además de las leyes mencionadas, se debe considerar también el rol de los convenios colectivos de la actividad y particularmente las modificaciones introducidas en 1990 y 1993, al incorporar el criterio de mayor remuneración a mayor productividad (remuneraciones por incentivos) y el premio por productividad aumentando el margen de acción de los empleadores al permitirles modificar las modalidades de prestación del trabajo, siempre que no sean ejercidos de forma “irrazonable” (algo que otorga discrecionalidad al empleador respecto de las condiciones temporales y salariales) (Kabat, Harari, Egan, Fernández y Murmis 2012). Estas normativas se mantienen hasta el presente, introduciendo solamente algunas “mejoras” como el establecimiento del Salario Mínimo, Vital y Móvil como referencia o límite inferior para las remuneraciones por jornadas (algo que muchas veces se convierte también en el “techo” remunerativo). Así, en la actualidad la actividad confeccionista se regula por el convenio 746/17 firmado por FONIVA y FAIIA; el corte por el convenio 614/10 rubricado por UCI y FAIIA y la actividad administrativa por el convenio 501/07 firmado por SETIA y FAIIA³⁹.

Como se mencionó al inicio, los cambios operados para favorecer la subcontratación no solo se dieron a nivel de las leyes que regulan las relaciones laborales sino facilitando la aparición de figuras jurídicas e impositivas que enmascaran estos vínculos bajo la de una relación comercial de proveedor-cliente. Se trata particularmente del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (conocido como monotributo), sancionado por la Ley N.º 24.977 (de 1998) con el objeto de simplificar el sistema tributario. Para esta industria, el monotributo funcionó en la práctica como un mecanismo de flexibilización. La relación “comercial” que se establece bajo esta figura implica la pérdida de los derechos laborales y consagra la figura del “emprendedor”. Si bien el monotributo, de creación relativamente reciente (1998), es el mecanismo preferido para ocultar las relaciones laborales, es preciso señalar que algo semejante podría suceder también con la figura de las cooperativas de trabajo en aquellos casos en los que culminen operando como un taller a fasón.

La fijación de agenda y el discurso en los medios de comunicación

Teniendo en cuenta este contexto en las normativas laborales, es relevante mencionar algunas de las principales fuentes en las que abreva la agenda de Argentina para el combate de la trata de personas y el trabajo forzoso en este sector.

La primera fuente surge del escenario internacional impulsada inicialmente por hitos como la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de OIT en 1998, y el

³⁹ A estas normativas se adicionan negociaciones tripartitas específicas generalmente anuales como la actualización de escalas salariales, topes indemnizatorios, entre otras.

“Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños” (conocido como Protocolo de Palermo) en el año 2000. Con estos instrumentos se inició en todo el mundo una lucha contra la explotación laboral y sexual enmarcada en la nueva definición de la trata de personas y en una agenda más amplia de lucha contra el crimen organizado (ya que el Protocolo complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional).

La firma en 2014 del Protocolo relativo al C29 de 1930 de la OIT constituye otro paso en esta trayectoria, al reconocer que cada vez más personas trabajadoras son sometidas a condiciones de trabajo forzoso u obligatorio en la economía privada, algo que cooperó en reforzar la agenda contra la “explotación laboral” que en Argentina había quedado algo opacada por la de la explotación sexual. El Protocolo de 2014 vino a reforzar el Convenio número 29, y a la fecha fue ratificado por 51 países que se comprometen así a adoptar medidas de prevención, protección, acceso a la justicia y asistencia a las víctimas, adaptar sus normativas a lo establecido allí y diseñar planes nacionales de acción contra el trabajo forzoso.

Argentina ratificó sistemáticamente su adhesión a todos estos instrumentos, generando normativas y estructuras administrativas para impulsar y facilitar la implementación de esta agenda. Destacan en particular las leyes 26.364 (2008) de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas y la 26.842 (2012) que modifica la ley anterior y entre otros aspectos endurece las penas y crea el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. Desde el inicio de su funcionamiento, estas nuevas instituciones constituyeron un motor para generar y sostener en el tiempo acciones contra estos delitos en distintos sectores de actividad, incluyendo la cadena de indumentaria. En este marco, puede decirse que los avances en la lucha contra el trabajo forzoso en Argentina en los últimos años estuvieron acompañados por los avances en la agenda antitrata. De hecho, esta última supuso un puntapié inicial para el tratamiento judicial de la normativa de reducción a la servidumbre.

Una segunda fuente tiene su origen en los programas de gobierno y las agendas políticas que han ido fluctuando al compás de los cambios en la conducción de los poderes ejecutivos. Dos ejemplos de ello son el incremento del combate a la explotación laboral en el sector primario de la economía con aumentos de los controles y la sanción en 2011 de la Ley N.º 26.727 de un nuevo Régimen de Trabajo Agrario.

Otro ejemplo, estrechamente vinculado con la cadena de indumentaria, es el aumento de la fiscalización y las denuncias penales a los responsables de La Salada a partir de 2016, incluyendo la detención de uno de sus principales referentes en 2017. Estos procedimientos formaron parte de un programa de acciones de mayor escala que fue incorporado bajo la narrativa de una “lucha contra las mafias”, particularmente en la provincia de Buenos Aires.

Una tercera fuente se relaciona con la emergencia de sucesos trágicos capaces de generar conmoción pública, generalmente por tratarse de estragos que conllevaron la muerte de quienes trabajan y sus familias. Como sucedió a nivel mundial con el colapso del edificio Rana Plaza en Bangladesh en 2013, en Argentina la agenda de lucha contra la explotación en los talleres se vio intensificada frente a tragedias como la de Luis Viale (2006) y la de Páez (2015), ambos en CABA.

Para verificar la importancia de estas fuentes en la fijación de la agenda pública se realizó un análisis exhaustivo de las notas periodísticas publicadas en los últimos años en algunos de los principales medios escritos de comunicación en el país. Como se observa en la tabla 4, la temática crece en la cobertura mediática en 2016 (con unas 150 notas) y en 2017 hay una caída abrupta en las menciones (aproximadamente a un tercio del año precedente) que se sostiene y se profundiza hasta el final del período bajo análisis.

Tanto estos datos de 2016 como otras investigaciones (Matta *et al.* 2022) demuestran que entre 2015 y 2016 se produce un pico en la publicación de notas periodísticas sobre las condiciones de trabajo en este sector, lo cual da cuenta de que en estos años aumentaron los controles, operativos y allanamientos. En el caso de 2015, coincide con un amplio operativo realizado para inspeccionar talleres, a partir de una denuncia radicada por un legislador de CABA, de modo coincidente con uno

de los incendios ya mencionados (PROTEX 2016)⁴⁰; mientras que en 2016, numerosas acciones fueron realizadas particularmente en la provincia de Buenos Aires con epicentro en los controles sobre La Salada. Este año coincide además con el décimo aniversario del incendio del taller en la calle Luis Viale, cuyo juicio oral contra los acusados se sustanció ese mismo año y tuvo una cobertura mediática inusual, de la mano de la “Campaña por justicia por las víctimas del incendio de Viale”⁴¹.

► **Tabla 4. Cantidad de artículos vinculados a la temática por cada medio analizado, 2016 – 2021**
(en número de artículos)

Año	Infobae	Clarín	Télam	Página/12	La Nación
2016	16	13	25	40	57
2017	7	15	3	6	27
2018	7	11	3	1	22
2019	4	4	1	4	21
2020	4	4	1	1	28
2021	7	5	6	1	12
Total	45	52	39	53	167*

**En este medio se destaca que 167 artículos abordan las temáticas bajo análisis, pero 100 lo hacen para referirse específicamente a las condiciones de trabajo, y en el resto de los casos se divulgan por ejemplo casos de responsabilidad social de las empresas o notas con el foco en la industria de la moda.*

Fuente: elaboración propia.

Nota: este incremento y posterior baja en la atención mediática sobre los problemas en el sector es bastante uniforme en todos los periódicos analizados, por lo que debería excluirse una decisión editorial por parte de los medios de prensa. El conteo de artículos no incluyó una diferenciación por tipo, extensión u otra característica.

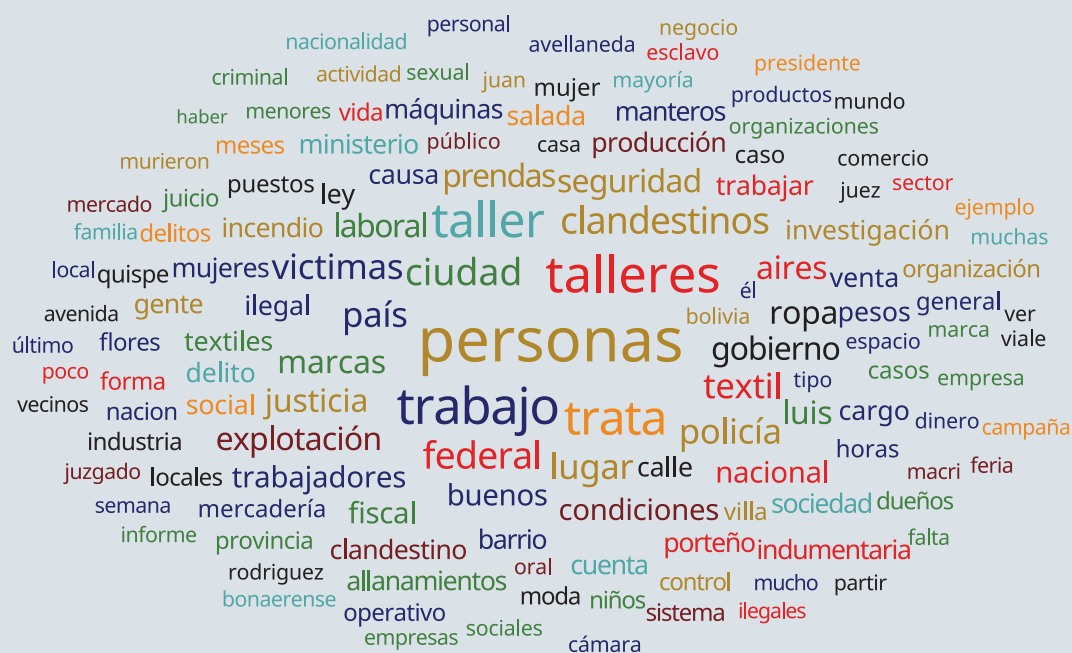
La mayor parte de las notas periodísticas donde se vincula la situación del sector con las condiciones laborales tiene un abordaje de carácter policial (estrados, allanamientos, operativos de control, etc.) y judicial (cubriendo en general los casos con mayor repercusión pública). Vale la pena señalar incluso que en muchos artículos se destaca la tarea de la fuerza de seguridad, la desarticulación de bandas⁴², el dinero, la mercadería y los objetos secuestrados, más que las condiciones de vida y trabajo de las personas. En algunos medios, se publican notas de análisis en las que se vinculan estas situaciones con otras problemáticas (económicas, sociales, ambientales), mientras que en otros también se busca difundir casos de responsabilidad social empresarial con discursos que buscan superar este modelo productivo.

40 Estos operativos se iniciaron a partir de la denuncia de Gustavo Vera, en ese momento legislador y presidente de La Alameda, que aportó una lista de 170 talleres clandestinos localizados en CABA. A esta denuncia se anexaron otras y también investigaciones preliminares. El informe de la PROTEX (2016) señala que en 2015 frente al incendio del taller de Páez, donde fallecieron dos niños, aumentó también el número de denuncias de este incendio, recibiendo más de 90 escritos o notas con datos de inmuebles donde se presumía el funcionamiento de un taller de costura irregular o clandestino.

41 Para más información, ver [#JuicioLuisViale](#).

42 Conjunto de personas que cometen un delito.

► **Figura 14. Nube de palabras de los artículos analizados**



► **Tabla 5. Cantidad de artículos que contienen palabras clave por medio analizado, 2016 – 2021**
(en número de artículos)

Palabra clave	Infobae	Clarín	Télam	Página/12	La Nación	Total
Talleres clandestinos	39	45	29	13	88	214
Trata de personas	27	21	18	21	29	116
Trabajo esclavo	7	21	9	44	29	110
Explotación	26	12	20	9	36	103
Trabajo forzoso/ forzado	3	3	1	14	9	30
Servidumbre	8	3	11	7	9	38
Total	45	52	39	53	100	

Lo señalado se corrobora en los términos más utilizados que se observan en la nube de palabras y en la tabla 5, donde prima fundamentalmente la idea de “clandestinidad” y la tipificación delictiva de “trata de personas”. En este último caso, no obstante, hay que señalar que la trata de personas compete en relevancia con los términos “trabajo esclavo” y “explotación”. En el uso de estos términos hay algunas diferencias en las líneas editoriales, ya que el término “trabajo esclavo” (que no es parte de la tipificación de los delitos, pero sí es utilizado por numerosos actores sociales, en particular de la sociedad civil) es utilizado mayoritariamente por Página/12 y Clarín, mientras que “explotación” aparece asociada al delito de trata en Infobae, Télam y La Nación.

Es relevante señalar también que el término “trabajo esclavo” es mucho más utilizado que “trabajo forzoso/forzado” que prácticamente no aparece mencionado, en niveles semejantes al de “servidumbre”, el tipo legal que más se asocia en la legislación local a la idea de “esclavitud”.

Un último dato a mencionar es que las OSC que se mencionan con más frecuencia son Simbiosis Cultural y La Alameda, ya sea porque participaron como denunciantes o porque sus integrantes son entrevistados para la nota.

Dispositivos de fiscalización y control

Aun con todas las objeciones mencionadas en su espíritu y en su letra, distintos especialistas señalan que la legislación vigente sería suficiente para combatir el trabajo no registrado y las distintas formas de explotación y trata de personas, y que el principal problema se encuentra por lo tanto en la voluntad y la capacidad para hacerla cumplir por parte de los distintos actores del Estado (los poderes ejecutivos y judicial, en particular).

El problema del cumplimiento de las normas fue ampliamente tratado en la bibliografía académica, en particular en el caso de países periféricos caracterizados además por su debilidad institucional. Los debates en estos casos incluyen cuáles deben ser las estrategias para fortalecer a los Estados o bien para apelar de manera más decidida a la responsabilidad del sector empleador. En relación a este último aspecto, las discusiones a nivel internacional incluyen desde la credibilidad y la responsabilidad de las corporaciones hasta su propia capacidad para hacer cumplir los códigos de conducta empresarial (Esbenshade 2004, Wells 2007, Vogel 2008; Bartley 2010, 2011). En general y pese a la buena voluntad de estas iniciativas, de estas lecturas no surge suficiente evidencia para pensar que puedan reemplazar al control estatal, y mucho más aun en contextos como el argentino donde no se trata de un mercado controlado por un número acotado de grandes marcas internacionales sino de una trama extendida de medianas y pequeñas empresas (Dewey 2015). Algo similar surge del estudio de las iniciativas que pretenden involucrar en esta estrategia a los propios consumidores (Vogel 2005).

En lo que respecta a las acciones estatales, las dificultades para hacer cumplir las leyes laborales han sido objeto de abundante literatura discutiendo el rol de los distintos niveles del Estado, la importancia de los recursos o de la organización con parámetros burocráticos o las alianzas entre las agencias gubernamentales y otros actores de la sociedad civil (Moe 1985, Liubicic 1998, O'Rourke 2002, Esbenshade 2004, Sum y Ngai 2005,; Locke *et al.* 2007, 2009, Abers y Keck, 2009, Bartley 2010, Ruwanpura y Wrigley 2011, Distelhorst *et al.* 2015, Short and Toffel 2010, Toffel *et al.* 2015, Amengual 2016, Ronconi 2012). En general el foco suele ponerse en la capacidad estatal, a partir de dos aspectos fundamentales: el volumen de recursos administrativos (en particular la cantidad de inspectores) y de su autonomía frente a las interferencias de los poderes políticos y económicos (Jatobá 2002, Bensúsán 2006, Bernhardt *et al.* 2008, Piore y Schrank 2008, Seidman 2009, Ronconi 2010).

Los resultados en América Latina indican de forma evidente que una gran porción de trabajadoras y trabajadores no se encuentra amparada por las protecciones que otorgan las leyes laborales y que luego de diversas oleadas de reformas legislativas de distinto signo, la situación incluso se agravó.

En el caso argentino, aun aquellas normas que fueron reformadas para beneficio de quienes tienen mayor poder en la cadena son de bajo cumplimiento (Dewey 2015, Montero 2016, Amengual 2014, Lieutier 2010, Etchegorry *et al.* 2018). En este contexto, el eje de la mayor parte de las discusiones se centró en las agencias de inspección del trabajo, áreas encargadas fundamentalmente de hacer cumplir la legislación laboral, ya sea controlando o brindando información y asesoramiento a trabajadores y empleadores.

En la historia reciente pueden identificarse al menos dos etapas bien diferenciadas en materia de inspecciones laborales. Durante la década de 1990, y de modo coherente con los objetivos de las reformas legislativas laborales ya citadas, el sistema de inspección del trabajo a nivel nacional fue desarticulado y sufrió diversas reorganizaciones, perdiendo personal especializado para la tarea de fiscalización del trabajo a domicilio y descentralizando la inspección a las jurisdicciones locales

sin la correspondiente transferencia de recursos mediante la firma del Pacto Federal del Trabajo en 1998⁴³. En una segunda etapa, a partir del año 2004, una serie de medidas fueron revirtiendo en parte esta tendencia: la Ley N.º 25.877 creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) y en el mismo año, también se creó el Plan Nacional de Regularización del Empleo (PNRT), a fin de realizar acciones coordinadas de control y fiscalización entre el MTEySS, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y los gobiernos provinciales. Estas normativas fijaron las competencias de las distintas jurisdicciones: la fiscalización de los derechos del trabajo, higiene y seguridad, de la Ley de Trabajo a Domicilio y los convenios colectivos a cargo de las provincias y de CABA, y la seguridad social como responsabilidad del MTEySS. A partir de 2007, las jurisdicciones subnacionales deben inspeccionar particularmente las condiciones laborales en la modalidad de tercerización⁴⁴. Los inspectores pueden actuar de oficio o a partir de denuncias y cuentan con un poder de policía amplio, ya que no requieren orden de allanamiento, a menos que se trate de domicilios particulares. Cuando las infracciones involucran delitos relacionados con la trata de personas, el PNRT solicita la colaboración de la División de Trata de Personas de las Policías Provinciales, que cuenta con profesionales capacitados para acompañar a las víctimas de explotación laboral.

A pesar de estas mejoras, como se mencionó, los resultados fueron dispares y no parecen haber tenido efectos en términos estructurales. Las principales hipótesis acerca de esta investigación respecto de las razones de tales falencias son las que se detallan a continuación.

Asistematicidad

La falta de sistematicidad (Etchegorry *et al.* 2018) o el carácter “errático” (Amengual 2011) de los controles realizados es uno de los aspectos característicos del Estado sobre las prácticas de este sector. Esto no solo tiene que ver con la pendularidad de los ciclos políticos, sino con el carácter espasmódico y reactivo con el que se realizan los mayores esfuerzos de inspección, ante denuncias de actores relevantes o acontecimientos de gran trascendencia pública. Como se señaló anteriormente, dos momentos relevantes que ejemplifican esta realidad devinieron luego del incendio de la calle Viale en 2006 y de una denuncia y el incendio de la calle Páez en 2015. En ambos casos la aplicación de las normas se incrementó, pero un tiempo después las inspecciones disminuyeron tan drásticamente como se habían incrementado. Por ejemplo, en las primeras dos semanas tras el incendio de 2006 se cerraron 122 talleres; seis meses después, se habían realizado 1 700 inspecciones y clausurado 700 talleres; y un año después, otros 700, generando, según algunos especialistas, un clima de disminución de la impunidad (Amengual 2011). Algo semejante ocurrió en 2015, cuando se realizaron 518 inspecciones a partir de la denuncia presentada por un legislador de CABA y un conjunto de denuncias de ciudadanos que según la propia PROTEX surgieron “a partir del incendio que se produjo en el barrio de Flores”. Este tipo de controles, sin embargo, disminuyeron claramente unos meses después⁴⁵.

Algo similar surge de las entrevistas:

“Fue cuando fue el problema de la famosa trata y todo eso... y le agarró a todos miedo [...] Hicieron un par de reuniones, fue un mes, dos meses y después cada uno volvió a lo suyo [...] Eso fue un paliativo porque se les venía encima la realidad. Estaban todos aterrados de ir presos... y al gobierno de que le explotara una bomba de trata en el medio de la ciudad... Y listo, ya está, volvimos a lo mismo”.

43 Esto se refleja por ejemplo en la cantidad de inspectores. Novick (2007) señala que al culminar este ciclo iniciado en los años noventa, había en el MTEySS solo 40 inspectores, cifra que pasó a 400 en pocos años. Por su parte, Jelin *et al.* (1998), al referirse al área específica de trabajo a domicilio, señala que pasó de 50 inspectores en 1990 a solo seis en 1994.

44 Este año no es casual, ya que fue una de las medidas ocurridas a partir del incendio del taller de la calle Luis Viale, en CABA.

45 En el apartado que hace referencia a la cobertura en los medios se puede observar otro ejemplo de estas reacciones espasmódicas en 2016, en ese caso alrededor de la venta en La Salada, a partir de una iniciativa política que luego de aquel momento no volvió a reiterarse.

“Sí, tenía entendido que se hacían anteriormente [antes de 2012] este tipo de operativos con otros organismos más enfocados en trabajo esclavo o trata de personas. Y se hacía, como te dije anteriormente, con AFIP pero más enfocado en el campo, en trabajos rurales para poder abarcar un sector tan amplio al momento de trabajo en campo. Yo desde que ingresé no me ha tocado”.

Si bien estas oleadas sucesivas tienen un efecto de corto plazo, hay evidencias de que la falta de regularidad genera efectos de mediano plazo en los actores del sector para adaptarse a esta dinámica trasladando su presión a los talleres de manera transitoria (buscando el cumplimiento de aspectos formales) hasta tanto pase la coyuntura que dio origen a la fiscalización. Como señaló una entrevistada en Etchegorry *et al.* (2018): “luego de la ‘epidemia de detenciones’ [en 2011] no volvieron a realizarse fiscalizaciones a talleres clandestinos en la provincia”.

Selectividad y falta de coordinación

Además de los problemas en la frecuencia de las inspecciones, distintos estudios ponen el foco en la selectividad de los procedimientos de control, o en otras palabras, la forma en que habitualmente se identifican y seleccionan las empresas y los talleres a controlar. Sea por falta de inspectores o por las dificultades propias de la tarea de búsqueda y detección de unidades productivas ocultas en la trama urbana, durante los períodos que exceden a las “oleadas de inspecciones” ya descritas, la tendencia parece ser solo a efectuar controles a las empresas registradas de mayor tamaño. Un estudio de Amengual (2011) dio cuenta de que en 2005 solo el 1,4 por ciento de las inspecciones realizadas en CABA afectaron a la confección de ropa y que durante 2006, también en CABA, las múltiples inspecciones realizadas detectaron 1 600 trabajadoras y trabajadores en condiciones de explotación, mientras que las organizaciones vinculadas al tema (como La Alameda) calculaban que este número era quince veces mayor. Otro estudio realizado por Etchegorry *et al.* (2018) en Córdoba señala que solo un tercio de las unidades productivas del sector tuvo alguna inspección entre 2005 y 2015, tratándose casi en su totalidad de firmas con algún nivel de formalización en cuanto a su condición fiscal.

Este sesgo hacia el control de las unidades productivas formales suele llevar a numerosos reclamos por parte de los empresarios, ya que funciona como incentivo para mantenerse al margen de la registración fiscal y como premio a quienes adoptan la estrategia de “no aparecer” en el sistema:

*“Es el drama que tenemos acá: el que está adentro del zoológico, te matan, y el que está por fuera, es muy tentador, es mucha la diferencia”. “O estás totalmente afuera o estás totalmente adentro. Si vos estás con un pie adentro, te caen con todo lo habido y por haber. Ahora, si vos estás totalmente afuera del sistema, no te pasa absolutamente nada” (Etchegorry *et al.* 2018, p. 20).*

Por cierto, otra de las causas de esta selectividad es que a la dificultad para detectar los talleres se suma la de realizar procedimientos de inspección, considerando que con frecuencia los talleres se encuentran en domicilios particulares, para lo cual es preciso una orden judicial. Obtener estas autorizaciones no siempre es factible, ya que los propios trabajadores (en muchos casos migrantes sin residencia legal y en condiciones de explotación) no realizan las denuncias correspondientes. A esto se agrega que en no pocos casos, cuando el allanamiento se produce, no deriva en material probatorio que permita vincular a los talleres con quienes los subcontrataron (inexistencia de contratos u órdenes de trabajo firmadas, etiquetas que son denunciadas como falsas por las marcas, etc.). En algunos casos (como los mercados ilegales), incluso señalan que el inspector puede correr algún peligro. Todo esto genera en los distintos agentes del Estado un paulatino desincentivo para concentrar sus recursos en los segmentos informales.

“Digo, esta cuestión de la imputación: ¿a quién imputamos? Imputamos... Vos fijate que si yo... nosotros... a veces es tal el marco de, eh... de falta de registración, que muchas veces hasta ni siquiera podemos determinar quién es el dueño del taller. Para nosotros es una complicación porque no podemos hacer ni un... no podemos hacer una debida imputación de la inspección. Es decir, relevo a cinco trabajadores y no puedo imputar... ¿eh? ¿Quién es el empleador?!”

“Sí, sí. Se entiende o te da la sensación que lo que uno encuentra puede ser el 50 por ciento de lo que hay porque obviamente hay algunos lugares a los que no se llega, por el desconocimiento, por falta de información hay lugares a los que no se puede llegar. Entonces, uno entiende que lo que uno encuentra puede haber más. La mayor parte de las fiscalizaciones son (entendiendo) al último eslabón, a la venta al público de la indumentaria. Ahí está el 85 por ciento, por lo menos en mi caso particular, de las fiscalizaciones. Talleres y otros eslabones anteriores, inspeccionamos también pero, por lo menos en mi caso particular, no han sido la mayoría”.

“De diez procedimientos, uno o dos tenemos que entrar con orden de Juzgado. Muchas veces ocurre, [generalmente, la orden tarda entre 10 y 15 días] que cuando volvemos ya no hay más nada. Habremos ido un par de veces [a las ferias], pero no [no las controlan] Es... muy jorobado es... hasta medio peligroso te diría”.

De las entrevistas con funcionarios de los órganos de contralor se desprende la selectividad de las inspecciones en el mismo sentido. La combinación entre una legislación como la vigente y controles que se efectúan seleccionando solo a las firmas de mayor tamaño y visibilidad podrían generar un incentivo contrario al que se busca: continuar reduciendo y fragmentando el tamaño de las unidades productivas o incentivando a las estrategias de invisibilización.

Un problema que se asocia a este fenómeno es la falta de coordinación que se señala entre los entes que deben realizar las inspecciones. Esto genera, por ejemplo, que algunos organismos seleccionen en este caso los aspectos a controlar, dejando en manos de otros la fiscalización de otros aspectos. Por ejemplo, esto señalaron algunos inspectores e incluso empresarios:

*“[...] nuestra competencia es **solamente** tomar los datos de los trabajadores para constatar si efectivamente están registrados o no...”.*

“Nosotros no vamos [a las empresas] a realizar un daño sino que vamos simplemente a corroborar las cuestiones mínimas y básicas, como es tener al trabajador registrado”.

“El Ministerio de Trabajo en estos últimos 10 años estuvo trabajando con fines recaudatorios: quién tenía CUIT, quién no tenía CUIT, quién estaba registrado, quién no estaba registrado, y se lo pasaba a la AFIP. O sea, poco hacían en las condiciones generales del trabajador [...] No [no hay coordinación entre inspectores]... por una cuestión de celos de autonomía debe ser, supongo... nosotros básicamente, desde que tengo uso de razón, hacemos lo que hacemos y tratamos de que no se desmadre la actividad. No hay integración con otros sectores”.

Uno de ellos señaló incluso que los límites del MTEySS en ocasiones le generan “un poco de impotencia, porque a veces el trabajador te llama y no se le puede dar la ayuda que quisiera”. La incapacidad de los inspectores del MTEySS para sancionar ante la violación de la normativa laboral implica una dilapidación de recursos que sería importante revertir.

Recursos, autonomía y redes

Una de las principales tesis que busca explicar tanto el éxito como las limitaciones de las inspecciones en esta industria se relaciona con la disponibilidad de recursos y la autonomía de las agencias de control, aunque reinterpretando estos conceptos desde un modelo reticular del Estado. En efecto, mientras los modelos burocráticos, de impronta neoweberiana, sugieren la importancia de contar con una cantidad suficiente de inspectores y profundizar el profesionalismo, la coherencia normativa, el acceso y la promoción a partir del mérito, la existencia de carreras a largo plazo y la conducción jerarquizada, desde esta perspectiva se plantea que estos elementos son insuficientes si los inspectores no tienen capacidad para movilizar y generar otro tipo de recursos y fuentes de autonomía a través de sus relaciones con las organizaciones de la sociedad (sindicatos, asociaciones empresariales, ONG) (Amengual 2014, Fine y Gordon, 2010, Weil 2005, Hardy y Howe 2009, Pires 2009). El vínculo con estos actores, por un lado, implica que el Estado los legitima y transforma demandas difusas en un factor de poder, que coopera con la capacidad de hacer frente a los poderes económicos y políticos a los que debe enfrentarse. Por el otro, proveen a los inspectores de recursos clave para el éxito de su labor: información sobre violaciones en un sector económico o área geográfica; en algunos casos, recursos materiales y humanos para procesar la información y elaborar una respuesta que cree incentivos para que las empresas cumplan; y resistir los esfuerzos de los intereses organizados para bloquear la aplicación.

Para sostener esta tesis, Amengual (2011) señala por ejemplo que a diferencia de la década de 1990, a partir de 2004 el MTEySS contaba con una cantidad de inspectores importante en términos absolutos y relativos (si se lo compara por ejemplo con otros organismos de América Latina o con las provincias), habiendo contratado a unos 400 en todo el país, con formación legal y contable, con acceso a sistemas informáticos, medios de transporte y un presupuesto aceptable. Según el autor, tanto este ministerio como su homólogo en CABA tenían la capacidad para llevar a cabo decenas de miles de inspecciones por año⁴⁶, aunque carecían por su parte de algunos de los requisitos burocráticos señalados: las contrataciones no se realizaban mediante concurso, sus contratos eran de corto plazo, sin una carrera profesional. Para el autor, la clave del éxito del trabajo realizado a partir de 2006 se sustentó por lo tanto no en la corrección de los problemas citados sino en la incorporación de otras organizaciones, y en particular de La Alameda⁴⁷. Por las mismas razones, cuando a partir de 2007 cambió el gobierno de CABA y disminuyeron los vínculos políticos con esta organización, los inspectores indicaban que “carecían de poder para hacerle frente... por su imposibilidad de apelar a La Alameda” (Amengual 2011: 308).

En las entrevistas, algunos inspectores señalan que quienes realizan las denuncias habitualmente son los sindicatos, pero que estas en los últimos años han sido escasas, en parte por su baja presencia en el sector y en parte justamente por la cantidad de personas que este tiene disponible para hacer relevamientos en un sector mayoritariamente oculto y disperso:

“El Ministerio de Trabajo actúa a instancias de denuncias por requerimientos sindicales. El sindicato tiene un listado de talleres que se va nutriendo de denuncias o se va nutriendo de la forma esta que te dije. Las averiguaciones lo hace el sindicato... en la calle en particular tiene tres personas [para toda la provincia]”.

La posibilidad de complementar los recursos del Estado (que suelen ser de difícil modificación en el corto plazo) con los de las OSC para aumentar su capacidad de hacer cumplir la ley, no reemplaza la

46 Según el autor tenía la “capacidad para llevar a cabo unas 100 000 inspecciones por año en todo el país”, lo que se puede probar al analizar que solo en CABA, en 2005, se realizaron 20 000 inspecciones en todos los rubros.

47 Según el mismo autor, las áreas de trabajo de los gobiernos no procuraron el apoyo ni de SOIVA ni de la CIAI ni de La Alameda antes de 2006. En este último caso, la organización había surgido de una asamblea popular durante la crisis de 2001 y actuaba en uno de los barrios donde justamente había mayor radicación de talleres, contando con contactos entre la comunidad boliviana, y denunciando desde antes del incendio de Viale la situación de estas personas trabajadoras.

existencia de un plantel de inspectores formados y apuntalados por la estructura administrativa, pero muestra que es posible ofrecer soluciones apelando a otro tipo de capacidades, en este caso para tejer alianzas y vínculos por fuera de dichas estructuras.

Instituciones de protección estatal y política

Si bien la mayor parte de los estudios analizados hasta aquí ponen el acento en la capacidad del Estado, existen distintas investigaciones con el foco en su voluntad para controlar y sancionar las violaciones a la ley en esta industria. Dewey (2015, 2018) parte de numerosos antecedentes y de sus propias investigaciones en particular alrededor de La Salada, para plantear la existencia de órdenes sociales híbridos, en los cuales los agentes estatales operan en complicidad con actores legales y extralegales, permitiendo el funcionamiento de mercados ilegales como forma de reducir la incertidumbre y regular las expectativas sociales en contextos de continua crisis económica, segregación étnica, marginación social y persistente desigualdad.

Para el autor, los actores estatales y políticos juegan un papel importante en el mantenimiento de las instituciones informales, así como en la estabilización informal de los intercambios ilegales. Paradójicamente, no se trata por lo tanto de un Estado débil o ausente sino de uno que se hace presente tanto en su rol de regulador como de fuente de bienestar, mediante mecanismos que incluyen justamente la aplicación selectiva de la ley (Dewey 2017, 2018; Auyero 2007, Auyero y Berti 2015, Flores Pérez 2013).

Este efecto se produce mediante dos “instituciones de protección”: estatal y política. Por un lado, los mercados de prendas ilegales están regulados y gravados por mecanismos informales que toman la forma de sistemas de recaudación de dinero, una tributación informal que significa una extracción extraoficial de recursos, que se impone a una parte de la población y se utiliza no solo como una manera de corrupción sino para financiar el desempeño formal del Estado. En La Salada, por ejemplo, los gerentes tendrían un sistema de recaudación para evitar que la policía o los inspectores de salud y seguridad confiscaran sus productos dentro del mercado o en camino hacia él. En este sistema, no intervienen solo estos agentes sino políticos locales o nacionales a quienes este sistema de tributación informal proporcionaría enormes beneficios económicos para el financiamiento de campañas políticas (Dewey 2017, 2018).

Pero más allá de lo económico, la feria provee otros beneficios como la creación de cientos de empleos, aumentando el consumo de prendas de vestir y estimulando el consumo general de bienes y servicios. La aplicación de la ley desestabilizaría este orden social, por lo que se ha permitido que esta economía continúe, otorgándole una legitimación política. De este modo, en alianza con actores extralegales, el Estado dinamiza su actuación en la sociedad, fortalece el poder político y fabrica consensos sociales.

La interacción de las instituciones informales y los intereses de los actores locales impide de este modo que se implementen las normas y explica su persistencia. Si los recursos extraídos generan beneficios políticos a partir de la existencia de estos mercados, es posible explicar que exista una resistencia de estas estructuras a ser modificadas y pocos incentivos para cambiar. La tolerancia de estos actores hacia la economía de prendas en estos espacios legitima la existencia de los talleres que las producen y obstruye la implementación de las normas, muy especialmente las laborales, reforzando constantemente su dinámica. Esto es lo que explica que distintos intentos de formalizar el mercado de La Salada no solo hayan fracasado, sino que reforzaran sus patrones de comportamiento.

Por estos motivos, según Dewey, si se desea modificar la situación no es suficiente con las mejoras derivadas de las dimensiones anteriores tales como aumentar el número de recursos, mejorar las estructuras burocráticas o las redes de acción. Es preciso además incidir en la agenda y los discursos políticos incluyendo las violaciones de la legislación laboral en un discurso de legalidad mucho más amplio que interpele además a empresas, sindicatos y a la sociedad civil.

Las víctimas y las limitaciones funcionales de la fiscalización y el control

La fiscalización, el control y la persecución de los delincuentes son parte de las obligaciones de los poderes del Estado y mecanismos relevantes para mantener vigente el orden jurídico y proteger los derechos de la ciudadanía. No obstante, todos estos recursos necesarios son insuficientes y deben ser complementados con otras acciones, si se piensa tanto en las soluciones estructurales como en la realidad de las víctimas.

En relación al primer punto, distintos entrevistados señalan la insuficiencia de los controles (al menos en la forma en que se llevan a cabo actualmente) para modificar las dinámicas económicas y sociales que estructuran la cadena productiva y las prácticas de sus agentes.

“El efecto de regular... de regularización dura un par de meses hasta que por propio peso la realidad se impone. Se empiezan a generar moratorias por la presión tributaria, empiezan a generar deudas y ahí vuelven a la informalidad. Pero esto es una constante de años acá en Córdoba, es así. Es decir, vos vas a un taller, lo visitás. Volvés, te exhibe todos los recibos, el comprobante de entrega de ropa, el seguro de vida obligatorio, los aportes sociales, los jubilatorios, los sindicales. Cerrás el expediente, volvés a los tres meses y está de vuelta completamente informal. O una rotación grande de gente que también es otro problema: la movilidad de personal es bastante continua”.

Por otro lado, cuando los problemas estructurales no se solucionan, los agentes también van adaptando sus comportamientos para evadir los controles, algo que en el sector se observa en tácticas como modificar la razón social, cambiar los talleres de domicilio o llevarlos a zonas en las que el control es más dificultoso:

“Cambian de sociedad. El empresario funde la sociedad y abre otra, no es que los tipos de suicidaron por vergüenza de la convocatoria. No, no estamos para el suicidio acá. Cambian de sociedad y arrancan otra”.

“En algunos casos, se van una, dos o tres veces. ¿Por qué se puede ir una tercera vez? Porque se cambió de lugar. Hay talleres que cambian dos o hasta tres veces de domicilio por año”.

Algunos de los entrevistados también permiten observar la tensión entre la obligatoriedad y la justicia de la sanción (tanto la penal como la pecuniaria) a los delincuentes e infractores, por un lado; y su funcionalidad, por el otro. Mientras para algunos es preciso dar castigos “ejemplificadores” porque esto genera un efecto disuasorio, para otros los castigos no suplen lo que se debe lograr con otras políticas de mayor profundidad:

“Y, yo creo que la falta de capacidad operativa que tenemos (nosotros, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, todos los organismo que controlamos el tema del trabajo)... Eso para mí es algo importante porque si nosotros tuviéramos más capacidad y que los castigos sean ejemplificadores. Por ejemplo: si hubiésemos tenido un caso [...] que los empresarios determinaron que tienen complicidad, tuvieron complicidad y fueron sentenciados y lo que sea uno, diez, quince años, una multa millonaria [...] haya un efecto dominó. Acá nunca pasó nada en las marcas”.

“Algunas multas se han actualizado pero, tal vez, en algunos casos cuando son reincidentes debería ser un poco onerosas o sancionar algunas otras cuestiones para que para el empleador no sea una opción no dar el alta. Más allá que desde lo formal, obviamente, siempre entendería que lo mejor es darle el alta, pero bueno, tal vez al empleador haciendo

los números le conviene pagar la multa que darle el alta, me parece que hay que rever esa cuestión”.

“Para que te hagas una idea, estamos hablando de 2009/2010, Migraciones a algunos talleres le impuso multas de \$ 900 000. ¿Vos crees que la podrán pagar? O sea, prácticamente los obligaron a cerrar y a desaparecer y a volver a la informalidad. Yo creo que la sanción pecuniaria o monetaria no soluciona en nada, esto es una cuestión de idiosincrasia, esto es una cuestión de educación, esta es una cuestión más digamos... Mejor expresado es que en esta industria ‘el hilo se corta por lo más delgado’”.

Estas reflexiones sobre la insuficiencia del rol fiscalizador del Estado alcanzan también a la situación de rescate y protección de las víctimas de la trata y la explotación laboral. Algunos de los entrevistados señalan que frente al cierre de las unidades productivas no existen políticas que resuelvan la situación de trabajadoras y trabajadores. Esta razón es incluso una de las principales causales de la falta de involucramiento de las propias víctimas en la denuncia de sus explotadores y de que algunos inspectores no actúen con sanciones más severas:

“Son muy pocas las denuncias de ellos. Son pocas. ¿Qué es lo que falla ahí? Para mí porque no hay una respuesta del después. El después no tiene solución. Entonces nadie se la juega”.

“Sí, a veces te queda la sensación, en el sentido que se genera está la tensión del trabajador que, en vez de que lo blanquee, lo despidan. Genera siempre, o no siempre, pero generalmente te genera esa tensión, esa posibilidad. Bueno, de hecho, algunos empleadores te lo transmiten directamente ‘Bueno, te vas vos y lo voy a despedir’ o directamente para enfrentarnos a los trabajadores dice ‘Bueno, gracias a él te vas a quedar sin trabajo’, o lo que fuere. Distintas situaciones, a veces bastante tensas, te hacen suponer que en algunos casos puntuales no sabés si estás dando una mano o estás perjudicando”.

“La principal preocupación en mi trabajo es el día después de las víctimas... Mi problema es que ese grupo de personas deja de ser víctima pero también deja de tener trabajo, deja de tener comida y muchas veces deja de tener casa”.

Entre las medidas que surgen como destacables se encuentra la creación del Fondo Fiduciario de Asistencia a las Víctimas en el marco del Ministerio de Justicia, por el cual se incautan y rematan los bienes de las unidades productivas, para luego ser vendidos y utilizarlos para resarcir a las víctimas de trata. Esta política va en línea con lo que un funcionario señaló en la entrevista:

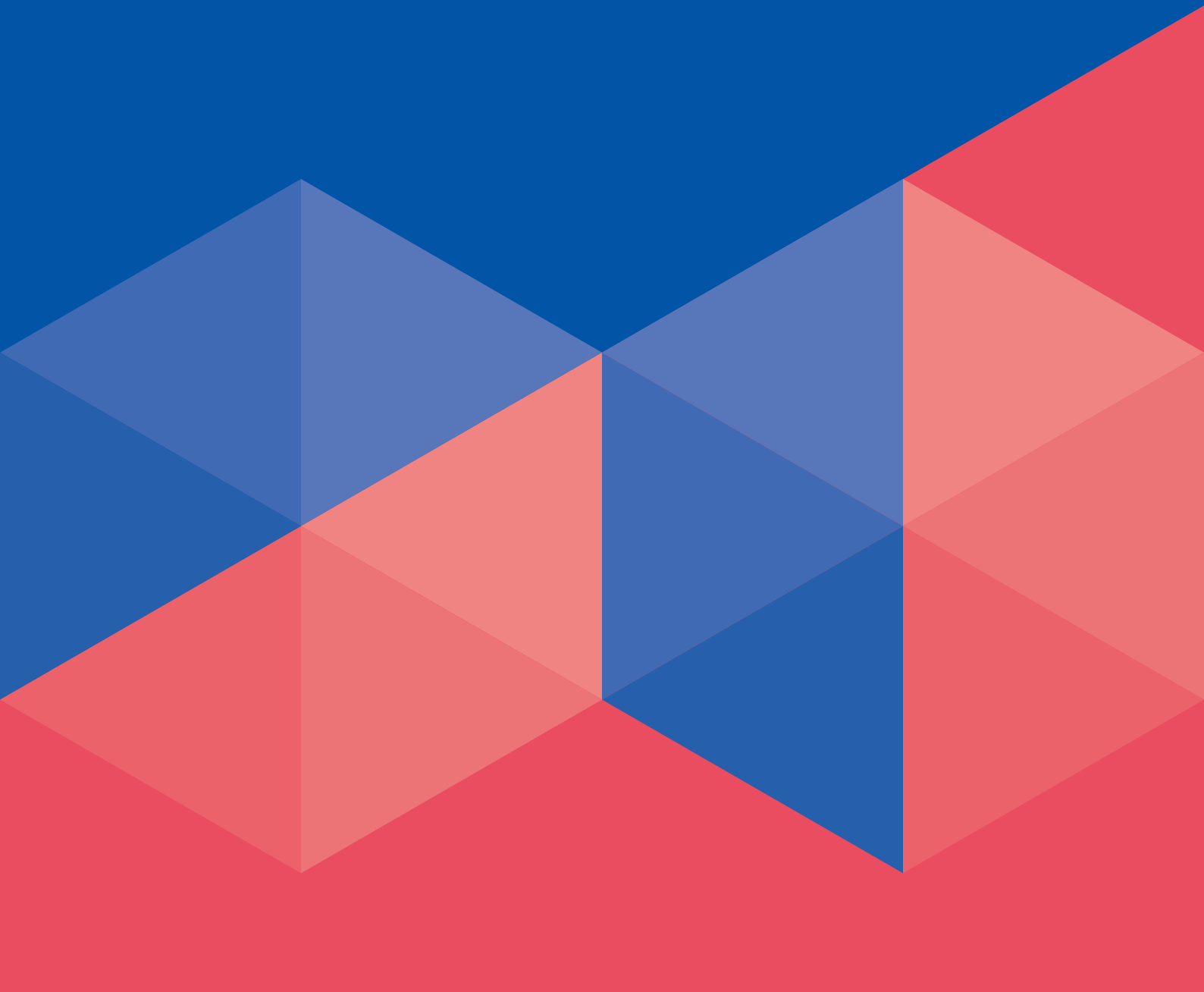
“Que se allane, y que esa gente reciba inmediatamente una compensación para volver a su lugar... que se arme, digamos, la causa bien... eh... que vea resultados. Y eso va a generar que va a haber más denuncias... y después va a pasar lo que pasó, que yo he visto también en algunos lugares, que las condiciones van mejorando”.

En los primeros años de las denuncias de La Alameda, la confiscación del equipamiento y otros medios utilizados para la explotación de trabajadoras y trabajadores fue una medida bastante difundida en los juzgados federales de CABA. En aquel momento se destinaban las maquinarias a la creación de cooperativas de trabajo o emprendimientos autogestionados. Así nació el ya mencionado Centro Demostrativo de Indumentaria del INTI. No obstante, algunos de los funcionarios relacionados con estas prácticas señalaron que estas medidas deben ser acompañadas de un trabajo previo de asistencia integral, que exceda incluso la provisión de recursos materiales y que considere los intereses de las víctimas, para evitar caer en los errores del pasado:

“Si yo tengo que evaluar en qué fallamos, fallamos en no generar las condiciones en que las mismas personas, eh... que... que queríamos reinsertar socialmente encuentren en qué se querían reinsertar socialmente. O sea, salieron de talleres clandestinos, armamos una cooperativa textil. Y tal vez no era su deseo, tal vez su deseo no es seguir en lo textil”.



► El rol del Poder Judicial



► El rol del Poder Judicial

El accionar del Poder Judicial en materia de castigo a los responsables de la trata y el trabajo forzoso y resarcimiento a las víctimas tiene una importancia fundamental, puesto que las altas penas que la legislación estipula para estos delitos constituyen incentivos —desde ya insuficientes— para la adopción progresiva de buenas prácticas por parte de los empleadores. Al respecto, el análisis de sentencias realizado para esta investigación arroja una serie de temas emergentes que resumen los alcances y los límites del accionar de los operadores judiciales.

El trabajo forzoso como agravante y no como delito en sí mismo

La lucha contra la trata de personas en Argentina le dio un impulso fundamental a la persecución del delito de reducción a la servidumbre. De hecho, según una funcionaria hasta la sanción de la Ley N.º 23.634 de trata no había habido en el país ninguna condena por reducción a la servidumbre. En la legislación actual la relación entre ambos delitos se da mediante la priorización de la trata. En efecto, esta abarca al delito de reducción a la servidumbre, por lo que al considerarse que hay trata, la reducción a la servidumbre es entendida como agravante en tanto implica la consumación de la explotación. Este modo de abordar la relación entre ambos delitos contribuye a desplazar o minimizar la discusión sobre las situaciones de explotación y las condiciones de trabajo prevalentes que no encuadren en los límites estrechos de esta figura, lo cual incluye en extremo a las situaciones de trabajo forzoso. De hecho, mientras la trata es juzgada en tribunales federales, la reducción a la servidumbre es competencia de tribunales ordinarios (provinciales).

Este último hecho da lugar a una práctica identificada por un funcionario, que consiste en “desinflar” los casos cambiando las carátulas de trata (justicia federal) a reducción a la servidumbre (justicia provincial), algo que también aplica al pasar los casos del fuero penal al laboral, argumentando que no hay reducción a la servidumbre sino violaciones a la legislación laboral:

“La autoridad local maneja a sus autoridades locales, o maneja una relación con sus autoridades locales, mucho más fluida, tanto en el bueno como en el mal sentido, que la que puede manejar la autoridad federal. Entonces, yo lo veo en muchos casos en donde me toca intervenir, o donde veo a algún colega que le toca, cómo la primera discusión que se da es ‘che ¡que salga de la justicia federal!’ Igual que se dice ‘que salga de la justicia penal y vaya a la laboral’, ‘que salga de la justicia federal’ porque no es controlable, al menos no es tan fácil de controlar, la justicia federal, para una provincia, como sí lo es la justicia local para esa provincia”.

Aun si la lucha contra la trata contribuye a dar protagonismo a la justicia federal, el desconocimiento acerca de la legislación, doctrina y jurisprudencia sobre reducción a la servidumbre apenas fue modificado por esta lucha, siendo los “pases” hacia la justicia laboral una práctica relativamente común. El análisis de sentencias arrojó al respecto una clara falta de jurisprudencia unívoca y la abundancia de argumentos contrarios en los diversos tribunales. Aquí, la falta de definiciones más claras en la legislación y la capacitación de los operadores judiciales para evitar interpretaciones muy restrictivas, o incluso equivocadas, sobre la reducción a la servidumbre aparecen como necesidades insoslayables.

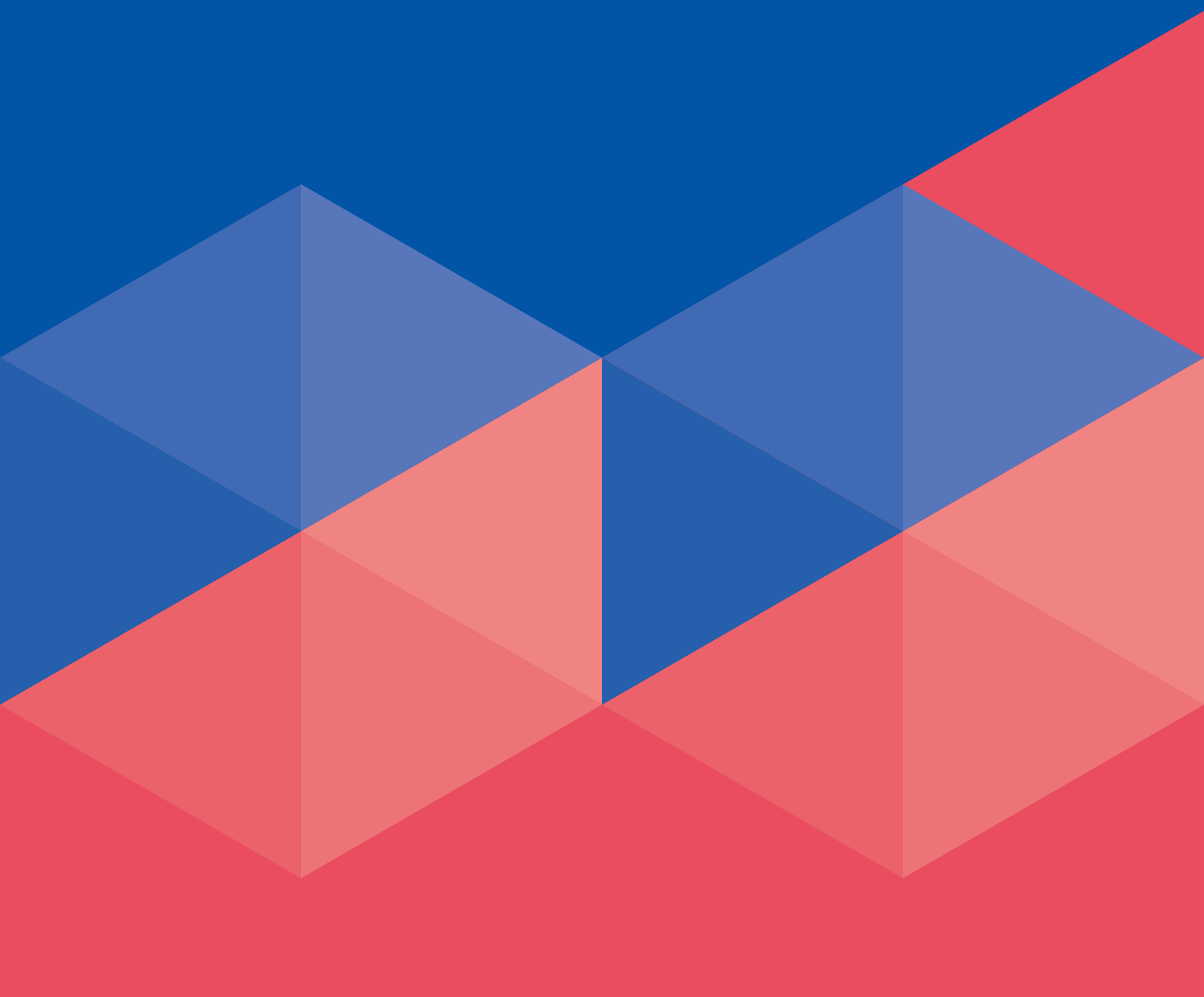
Impunidad de los dadores de trabajo

Desde 2007, más de cien fabricantes de ropa —incluyendo a la mayor parte de las marcas más reconocidas— fueron denunciados por reducción a la servidumbre, delitos migratorios y violaciones a la ley de trabajo a domicilio. Sin embargo, las pocas condenas existentes no vincularon a los dadores de trabajo con los delitos cometidos en el taller. Por un lado, es destacable la simple falta de tratamiento a la gran mayoría de los casos. Por otro, la absolución de los dadores de trabajo en las sentencias alcanzadas estuvo basada en dos argumentos: la falta de mérito (como en el caso del taller de Viale) y los “condicionantes culturales” de trabajadoras y trabajadores migrantes y sus talleristas connacionales, que explicarían el amplio consentimiento de quienes trabajan hacia las condiciones de trabajo forzoso.

Este último punto es de fundamental importancia, ya que implica una interpretación profundamente desinformada pero arraigada en la idiosincrasia de muchos operadores judiciales. El argumento tomado por el juez para desvincular al dador de trabajo en el caso de una reconocida marca de ropa infantil se basó en la necesidad de comprender a la explotación laboral que se da en los talleres clandestinos como un resultado de “condicionantes culturales” que explican tanto el accionar de los talleristas como el consentimiento de quienes trabajan. Así, para el Tribunal no correspondía imputar a los responsables legales de la marca por el delito de facilitación de la permanencia ilegal de migrantes con el fin de obtener un beneficio (art. 35 de la Ley N.º 25.871) debido a que a su entender la situación en el taller consistía en la existencia de “un grupo humano que convive como un *ayllu* o comunidad familiar extensa originaria de aquella región andina [el altiplano boliviano], que funciona como una especie de cooperativa de ayuda mutua donde se comparten los gastos y se reparten las ganancias”. Este fallo de primera instancia, no obstante, fue revocado por Casación en 2012, pero nunca fue revisado.

Otro caso que alcanzó una gran repercusión, y que culminó en la absolución por falta de mérito de los dadores de trabajo, fue el del taller de Viale. En 2016 un juzgado condenó a los talleristas (un argentino y un boliviano) a trece años de prisión por reducción a la servidumbre, y ordenó volver a investigar la eventual responsabilidad de los dueños de las marcas que subcontrataban la producción en el taller, que habían sido excluidos de los requerimientos de imputación por parte de la fiscal de instrucción. Las nuevas pruebas surgidas en el juicio sustentaban esta decisión, puesto que incluían declaraciones de los talleristas inculcando a los dadores de trabajo. Tras el juicio, entonces, el caso volvió a la misma fiscalía y al mismo juzgado. Sin embargo, la fiscalía no consideró elementos como que el taller trabajaba exclusivamente para ese dador de trabajo (una sociedad con dos miembros) y que los socios eran propietarios de la propiedad incendiada, por lo que en 2019 el juez dictó su sobreseimiento por falta de mérito. Así, si la sentencia de 2016 que ordenaba revisar la responsabilidad de las marcas puede haber incentivado a que otras marcas revisaran sus cadenas productivas, la absolución de 2019 envió al sector un mensaje de impunidad que obstaculiza los avances en materia de lucha contra el trabajo forzoso en la indumentaria. Así, ninguno de los empresarios entrevistados señaló los riesgos de denuncias por trata o trabajo forzoso entre sus preocupaciones. Incluso, las dos empresarias del circuito de calle Avellaneda entrevistadas señalaron que no hay ningún control acerca del lugar en el que se producen las prendas. Al preguntarles por los riesgos de juicios por parte de las personas trabajadoras, entendieron que la pregunta apuntaba a juicios de orden laboral y desdeñaron los riesgos de juicios por trata o trabajo forzoso.

► Las políticas de apoyo



► Las políticas de apoyo

El objeto principal de este apartado es dar cuenta de las iniciativas que los poderes del Estado, en conjunto con las empresas y la sociedad civil, desplegaron para luchar contra la trata de personas y el trabajo forzoso. No obstante, se considera relevante realizar un breve resumen de algunas de las políticas de apoyo que se dirigen al desarrollo de la industria o de algunos de sus segmentos, ya que como se señaló en reiteradas ocasiones, existe un vínculo innegable entre las condiciones laborales y la forma en la que se estructura económica, tecnológica y organizativamente esta actividad. En este sentido, no se pretende enumerar y describir exhaustivamente estas políticas sino algunas dimensiones que permiten caracterizar su oferta y su capacidad para incidir en el sector.

La focalización en el nivel macro

Como ya se observó en uno de los capítulos precedentes, las políticas que generaron mayores impactos en esta industria fueron, en general, las relacionadas con los instrumentos de política macro-económica, y en materia de comercio exterior y demanda interna, en particular.

Al tratarse de una industria procíclica, quedó expuesta al recorrido pendular de la demanda agregada, con la alternancia de épocas de crecimiento y recesión que caracterizaron a toda la industria argentina en los últimos 50 años. Generalmente estos ciclos estuvieron signados por los vaivenes en las políticas monetarias, cambiarias, financieras y crediticias, con etapas de alta inflación e incertidumbre sobre variables que resultan claves para planificar inversiones o proyectar el crecimiento de las unidades productivas. La cadena de indumentaria recibió los impactos de estos cambios en el contexto, pero no puede decirse que haya sido un actor determinante (como pueden ser otros sectores económicos) para el impulso de estas políticas, dada su baja incidencia en el producto nacional. Es poco probable, además, que los diferentes gobiernos hayan tenido en cuenta sus particularidades a la hora de fijar estas políticas⁴⁸. Como señala un empresario del sector:

“Te digo más, se fundieron más en la gestión del presidente Macri que con la pandemia. [...] Por la tasa de interés. La baja de consumo las puso en situación crítica. Por ejemplo, a la empresa X le bajó la venta, el tipo venía muy al mango, creyendo que iba a vender toda la vida, le cae la venta 20 por ciento, le sobran locales, no vende todo lo que quiere, empieza a tener problemas financieros, empieza a pedir plata a los bancos con el 70 por ciento de interés. Sigue la baja de consumo, se funde. Al banco no le puede pagar. Una cosa es pedir plata con tasa negativa, o sea, la tasa es menor que la inflación y otra es pedir plata con el 70 por ciento como en los últimos dos años [2018-2019]. Al 70 por ciento vos debes \$ 1 000 000, cada mes la cuota es exponencial. Por eso, las convocatorias por ahogo financiero son lo que mata a las pymes y a las empresas medianas del sector es la tasa, y por eso fueron mayores las convocatorias en ese período”.

Por el contrario, en el caso del comercio exterior, el sector fue uno de los protagonistas de la agenda pública en cada ciclo de estas políticas: en los momentos de mayor liberalización, por los efectos negativos originados en el incremento en las importaciones; y en los momentos de mayor protección (imponiendo barreras arancelarias y paraarancelarias), por el impacto sobre los precios al consumidor. Los datos presentados en los apartados anteriores muestran que los períodos aperturistas

⁴⁸ Pueden mencionarse en este nivel otras políticas que generan beneficios para el sector (en particular en el AMBA), como los subsidios a la energía eléctrica aplicados por los gobiernos nacionales en distintas etapas de la última década.

(generalmente acompañados de otras políticas de retracción del consumo) generaron destrucción de empresas y de empleo, pero sobre todo, otros efectos no reversibles, como la pérdida de capacidades organizacionales, de eslabones productivos que se pierden en forma permanente (producción de insumos como telas, hilos, tinturas, etc. y bienes de capital) y el impacto en las estrategias empresariales y la organización industrial. Refiriéndose a una de las fábricas de vestimenta más grandes de CABA, que quebró en 2018, un empresario ilustró este punto con claridad:

"[Ellos] crecieron, crecieron, y en este país no se puede hacer eso. Y [marca de indumentaria deportiva estadounidense] los usó mientras les sirvieron, y después, listo, y se fundieron. Entonces, una empresa como esa, que trabaja el poliéster, que se retire... Ya desarmaron toda la planta del sur, quedó la tejeduría, pero no la tintorería... Es un lujo que este país no se puede dar. No podemos perder eso, porque esto no se recupera nunca más en la vida. Porque no es que comprás máquinas y lo instalás. Si vos no traés a gente del palo, eso no lo hace nunca más nadie. Entonces, es una pena, para mí hay que proteger las producciones de la materia prima. Porque si no hay materia prima nacional, la industria textil en Argentina no puede correr. Y... Yo ya vi dos fundidos".

"Se produce, se importa [la materia prima] porque ya no hay hilado en Argentina para comprar. Hasta los noventa había hilanderías, en la zona de Canning que ahora se llama Scalabrini Ortiz. Ahí, había muchísimas hilanderías que por ahí importaban pero tenían sus propias fábricas y, en ese momento, tampoco había tanta variedad de hilados, se trabaja con esta lana sintética que se llama acrílico y eran todas de producción nacional. Y esas fábricas se fueron muriendo, todas las industrias se murieron en los noventa".

Por su parte, los períodos proteccionistas estuvieron generalmente asociados al crecimiento de la producción y los puestos de trabajo, pero no necesariamente al desarrollo de la cadena. Como lo señala críticamente un funcionario:

"En que tienen restricciones en la importación, tienen un montón mercado cautivo y aparte de beneficios de todo tipo y color: créditos a tasas negativa, subsidios. El empresario textil agarra todo, es de lo más hábil que hay. Agarran todo: subsidios, créditos a tasa negativa, energía subsidiada".

Es posible que la centralidad de estas políticas macroeconómicas en el desarrollo de la industria argentina en general y en particular la relevancia que tuvo históricamente la discusión sobre la apertura y el cierre comercial, hayan tenido responsabilidad en que no haya habido en la historia reciente una política específica, integral y sistemática para esta cadena productiva. En algunos períodos, esto se consideró innecesario por ser una industria "inviabile" o "reconvertible" y en otros por confiar en que el orden macroeconómico generaría de manera automática un proceso de desarrollo. Como señalan algunos actores (en particular empresarios), esta secuencia y la incertidumbre que conlleva es una de las causas de la situación actual:

"En el gobierno anterior, el sector nuestro estaba en un PowerPoint que circuló cuando asumieron, en el cual éramos una industria 'reconvertible', creo que ese era el término. Y cuando vos hablabas con ellos te decían 'importá, importá' [...] Si dentro de dos años la política es 'la ropa es ineficiente, los fabricantes de ropa son ineficientes, le venden la ropa cara a los consumidores, tenemos que traer ropa de Asia o de África, como me dijiste ahora'... Bueno, eso es lo que pasa".

"[...] es absolutamente claro que una economía pendular en los últimos 70 años 'importar, no importar, importar, no importar' hace que todo lo que era la gran industria textil de Argentina,

que era enorme, fábricas textiles de dos manzanas, fábricas de confecciones de primer nivel, en las grandes aperturas y períodos liberales, se destruyeron y desaparecieron. Con lo cual, al retomar, por tema de restricciones externa en dólares o por tema que los gobiernos frenaron las importaciones, se empieza a reconstituir sobre bases de la informalidad por esto que decíamos antes. 'Hay laburo, no hay laburo, hay laburo'... ¿Qué te dice hoy un taller cuando tenemos reuniones de Cámara? 'Che, fui a un taller, le dije que metiera un poco más de personas porque estás corto de producción'. 'No está bien, yo los meto, los formalizo. Después vos me bajás la cantidad porque en el 2023 gana una formula presidencial que abre la importación y yo qué hago con los tipos, ¿me los como? Tengo que indemnizar, de 20 personas tengo seis juicios. ¡Me fundo!'".

"La amenaza constante que yo veo es la incertidumbre. No hay peor crisis que la incertidumbre. La incertidumbre paraliza. Y la paralización te trae problemas de confianza, de creer, es como que se te mueve el piso todo el tiempo. Yo estoy acostumbrada, pero es horrible, es un espanto. Todo el tiempo incertidumbre. ¿Por qué? Porque le cambian la bocha: 'hoy te dejo, mañana no te dejo'. Entonces... nos desabastecieron de... de repuestos de máquinas, ¿entendés? Pero porque son estas políticas que no sé en qué piensan".

Un conjunto heterogéneo de políticas

Tal como se señaló, incluso en los años de mayor crecimiento no puede decirse que haya habido una política integral de desarrollo industrial para el sector sino más bien un conglomerado heterogéneo y no siempre coherente y articulado de programas e iniciativas públicas y privadas dirigidos a la industria en general (con escasa apropiación en la cadena de indumentaria) o bien concentrados solamente en alguno de los segmentos que conforman la cadena.

Esta fragmentación se da tanto a nivel de las dimensiones de intervención como de los destinatarios de las políticas (focalización dirigida) estructurándose —con escasas excepciones— según la siguiente lógica:

- Las áreas de **Economía y Desarrollo Productivo** (o los ministerios y secretarías homólogos en los distintos períodos de gobierno) en general orientan sus políticas a la empresa formalizada y de mayor tamaño relativo (grandes, medianas y en menor medida pequeñas)⁴⁹. En relación a este último aspecto, si bien no existe un criterio explícito de exclusión, muchos de los incentivos y los requisitos que suelen solicitarse para participar operan como barreras de entrada que redundan en un proceso de "autofocalización" en las unidades productivas de mayor tamaño (muchos de los programas son créditos). Como puede suponerse, los altos niveles de informalidad y la limitada acumulación de capitales (económicos, financieros, culturales, etc.) en la mayor parte de las unidades productivas de indumentaria hacen que en la práctica estas políticas puedan ser aprovechadas solo por algunas marcas y en menor medida por los emprendimientos de diseño⁵⁰. Desde el punto de vista de las dimensiones de intervención, en general los programas de estas áreas se orientan a objetivos "económicos": aumento de la competitividad, la productividad, la innovación o las exportaciones. Las temáticas vinculadas al empleo o a cuestiones "sociales" en general se "delegan" en otras reparticiones⁵¹:

49 Algunos de los programas más relevantes son: el Programa Nacional para el Desarrollo de Parques Industriales; Aportes No Reembolsables (ANR) para distintos objetivos (Desarrollo Productivo; Programa de apoyo a la competitividad - PAC; Programa Escalar Emprendedores; Emprendimientos dinámicos, etc.); créditos a tasa subsidiada (Fondo Nacional de Desarrollo Productivo - FONDEP; Línea de Inversión Productiva para Pymes -LIP PyMEs; Banco Nación; Banco de Inversión y Comercio Exterior SA - BICE, etc.); fondos de inversión (Capital Emprendedor; Aceleradoras, etc.); sociedades de garantía recíproca; programas de capacitación (Crédito Fiscal para Capacitación PyME; PyME; Programa Capacitar, etc.).

50 Estudios previos muestran que incluso muchos de los programas tienen una alta subejecución (Matta 2012).

51 Como se mencionó hay algunas excepciones, en este caso el programa "Te sumo", para incorporar jóvenes al sector pyme donde el beneficio se otorga a la empresa y complementa aportes a la persona trabajadora financiados por el MTEySS.

“[la informalidad] es una preocupación que traen los actores en las Mesas Sectoriales, por eso se trabaja y como resultado se tienen estas cuestiones [...] de los diferentes programas que se desarrollaron y que se están desarrollando más, como la evaluación de manera conjunta para ver el tema de la certificación de los perfiles y demás [...] Nosotros trabajamos con el sector formal, entonces yo no te puedo hablar de otra cosa. No tengo información de eso porque eso lo manejan Trabajo y Desarrollo Social”.

“Si quieren incorporar gente, hoy, el Estado, les está dando la posibilidad de hacerlo, desempleados. Pero, obviamente, tiene que desde el momento cero inscribirlos. O sea, hay herramientas que van a favorecer y favorecen, sin dudas, pero lo tienen que hacer desde una posición distinta a la que, a lo mejor, históricamente han trabajado”.

En general todas estas políticas se ofertan para todos los sectores y no existen líneas específicas para la indumentaria. En los últimos años, se crearon Mesas Sectoriales en las que se discuten las temáticas mencionadas y se articula la forma de aplicación de estos instrumentos. Una excepción relevante a esta regla es el rol que opera el INTI (en la órbita de estas reparticiones), que si bien tradicionalmente funcionó bajo esta misma lógica, en las últimas décadas tuvo un rol fundamental (aunque con escasos recursos y escala de intervención) para articular programas para la mediana empresa y los talleres de menor tamaño⁵².

- Las áreas de **Desarrollo Social**, en general orientan sus acciones a las unidades productivas unipersonales o de tamaño micro (a las que suele englobarse en la economía popular) y a las cooperativas (“economía social”)⁵³. El foco de los programas se ubica en el emprendedor/trabajador y en su hogar (generalmente en condiciones de pobreza), más que en el emprendimiento productivo, que es visto como una estrategia para obtener ingresos. Aquí también operan mecanismos de autofocalización a partir del diseño de los instrumentos, ya que el monto de financiamiento ofrecido suele resultar poco atractivo o insuficiente para cierto tipo de emprendimientos que no sean de subsistencia. En general estas políticas se ofertan para todos los sectores, aunque el sector de indumentaria suele tener cierta relevancia por su inserción en los sectores de mayor pobreza.

En el caso de las cooperativas, se destacan en los últimos años los recursos del programa Potenciar Trabajo, que suelen ser asignados a federaciones de cooperativas en la forma de “salario social complementario”, y del programa Hacemos Futuro, subsidios que exigen una mínima contraprestación en la forma de capacitaciones y/o participación en proyectos “socio-productivos, sociocomunitarios o sociolaborales”.

Al concentrarse en las personas y eventualmente en los procesos sociales y de cooperación entre ellas, estos programas ponen el acento en el financiamiento de capital de trabajo o de equipamiento menor, pero no en los aspectos económicos, financieros o tecnológicos de la unidad productiva. El “problema” que buscan resolver es la falta de ingresos y por ello otras cuestiones como las condiciones de trabajo o la forma de inserción del emprendimiento en la trama productiva quedan en un segundo plano. Un ejemplo es la distribución de máquinas de coser para costureras domiciliarias o cooperativas que culminan trabajando a fasón para marcas y talleres. Otro ejemplo es la dificultad que tienen estos emprendimientos para salir de

52 Entre los primeros se puede mencionar el Programa Compromiso Social Compartido que certifica la cadena de producción de empresas y el Centro Demostrativo de Indumentaria de Barracas (CABA) para reinserción de víctimas de la trata y explotación laboral que funciona desde el año 2009 con máquinas que fueron provistas por incautaciones judiciales a talleres clandestinos y aportes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

53 Algunos de los programas más relevantes son Potenciar Trabajo, Plan Federal de Ferias, Manos a la Obra; microcréditos de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI); Programa de Asistencia Financiera a Cooperativas, Programa “Crear y Crear”, etc. Por la relativamente baja inversión, algunos municipios y provincias poseen programas similares para compra de pequeños equipos, capital de trabajo o capacitación.

la situación de subsistencia y pasar a una etapa de capitalización, tal como señala la integrante de una cooperativa creada en el marco de una incubadora⁵⁴:

“No llegó a ser incubadora, porque la incubadora tendría que estar un tiempo y después salir, no se pudo, o sea, casi todas las cooperativas permanecen ahí, porque es como que no salimos de ese lugar, seguimos generando lo mismo que hace años, o sea, que no hay ningún progreso en las condiciones de trabajo... estamos igual”.

- Las áreas de **Trabajo y Empleo**: en general orientan sus acciones a la persona trabajadora (e indirectamente a las empresas que las emplean), mayoritariamente en relación de dependencia y en menor medida, en los últimos años, también en cooperativas y emprendimientos autogestionados⁵⁵. En general, las políticas activas de estas áreas (es decir, dejando de lado los aspectos de fiscalización y control ya descriptos) ponen el foco en los servicios de empleo (como la intermediación laboral, los programas de acceso al primer empleo, etc.) y los programas de formación profesional y capacitación. Quienes mejor aprovechan estos beneficios suelen ser las empresas de mayor tamaño, con una serie de descuentos en los aportes patronales para el empleo joven o la incorporación de personas desocupadas. Si bien existieron en los últimos años algunos programas que buscaban articular estas políticas con aspectos productivos (como el programa de Entramados Productivos Locales), en la práctica la mayor parte de los recursos de estos organismos se orientan a los programas mencionados. Tampoco existe en este caso una focalización en el sector de indumentaria, aunque —como en el caso de desarrollo social— la importancia de la actividad para el empleo se evidencia en programas de capacitación (algunos enmarcados en convenios sectoriales con los sindicatos del rubro) o financiamiento al autoempleo en este sector.

Algunos entrevistados señalan que en los últimos tiempos el crecimiento de los movimientos sociales que representan a la economía popular y la economía social fueron desplazando de su centralidad a las áreas de Trabajo y Empleo y a los sindicatos en los espacios donde se acuerdan las políticas para esos sectores:

“Yo lo estoy viviendo en carne propia en el Ministerio. Las mesas de negociación son las empresas, el Estado y la cooperativa [...] [Como sindicato] quedaste afuera. Entonces, hoy la mesa ¿cuál es? Los empresarios, los compañeros de las cooperativas totalmente desprotegidos y el Estado que va yirando⁵⁶. No está más el Ministerio de Trabajo, ahora está el Ministerio de Desarrollo”.

El panorama descripto puede ser visto como el producto del proceso inevitable de especialización que requiere una organización como el Estado. Además, es posible observar que en las últimas dos décadas hubo aprendizajes en la mayor variedad de instrumentos y el incremento del diálogo social en su ejecución. El inconveniente en este caso es que la existencia de problemas de gran complejidad no puede solucionarse de manera fragmentaria, menos aún cuando muchos de estos programas tienen además una baja escala, profundidad y horizonte temporal limitado (Matta y Montero Bressán 2020, Matta *et al.* 2015, 2017). Esta poca sistematicidad genera que existan segmentos no atendidos (los talleres, por ejemplo), a los que se apoya en algunas dimensiones presuponiendo la existencia del resto de las capacidades (se otorga financiamiento a personas sin capacitación, o viceversa, que conforman un emprendimiento o cooperativa) y se pierde la mirada de la cadena como un todo (no existe, por ejemplo, un sistema de formación

⁵⁴ Organización que acelera el crecimiento de proyectos emprendedores.

⁵⁵ Algunos de los programas más relevantes: Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO); Programa de Inserción Laboral (PIL); Programa de Empleo Independiente (PEI); crédito fiscal para capacitación; Programa de Trabajo Autogestionado; Entramados Productivos Locales; Acciones de Entrenamiento para el Trabajo (EPT).

⁵⁶ Dando vueltas, sin rumbo fijo.

profesional que aborde la capacitación desde la costura básica hasta el diseño). En algunos casos, incluso, estas acciones pueden ser contradictorias entre sí y cooperar con el sostenimiento de la situación actual (como es el caso de las compras estatales a empresas y unidades productivas sin realizar una trazabilidad de las prendas y de las condiciones laborales en su fabricación):

“Hay que destacar en la pandemia el alineamiento del Ministerio de Producción con la industria textil y hubo una inversión muy grande y un foco muy en la compra de productos médicos. Se hicieron licitaciones fundamentales (está bien, era un grupo de gente) que se distribuyeron para sostener un momento difícil... y dar respuesta a demanda de productos distintos. Eso se trabajó, fue un resultado de la pandemia. Creo que fue positivo... Hubieron [sic] licitaciones muy grandes que priorizaron la industria nacional, no pusieron la cláusula de compromiso social compartido, que podrían haber sido, pero bueno, era un momento difícil donde bueno ‘hagamos la vista gorda con las condiciones de trabajo’, pero a mí me hubiera gustado que la pusieran”.

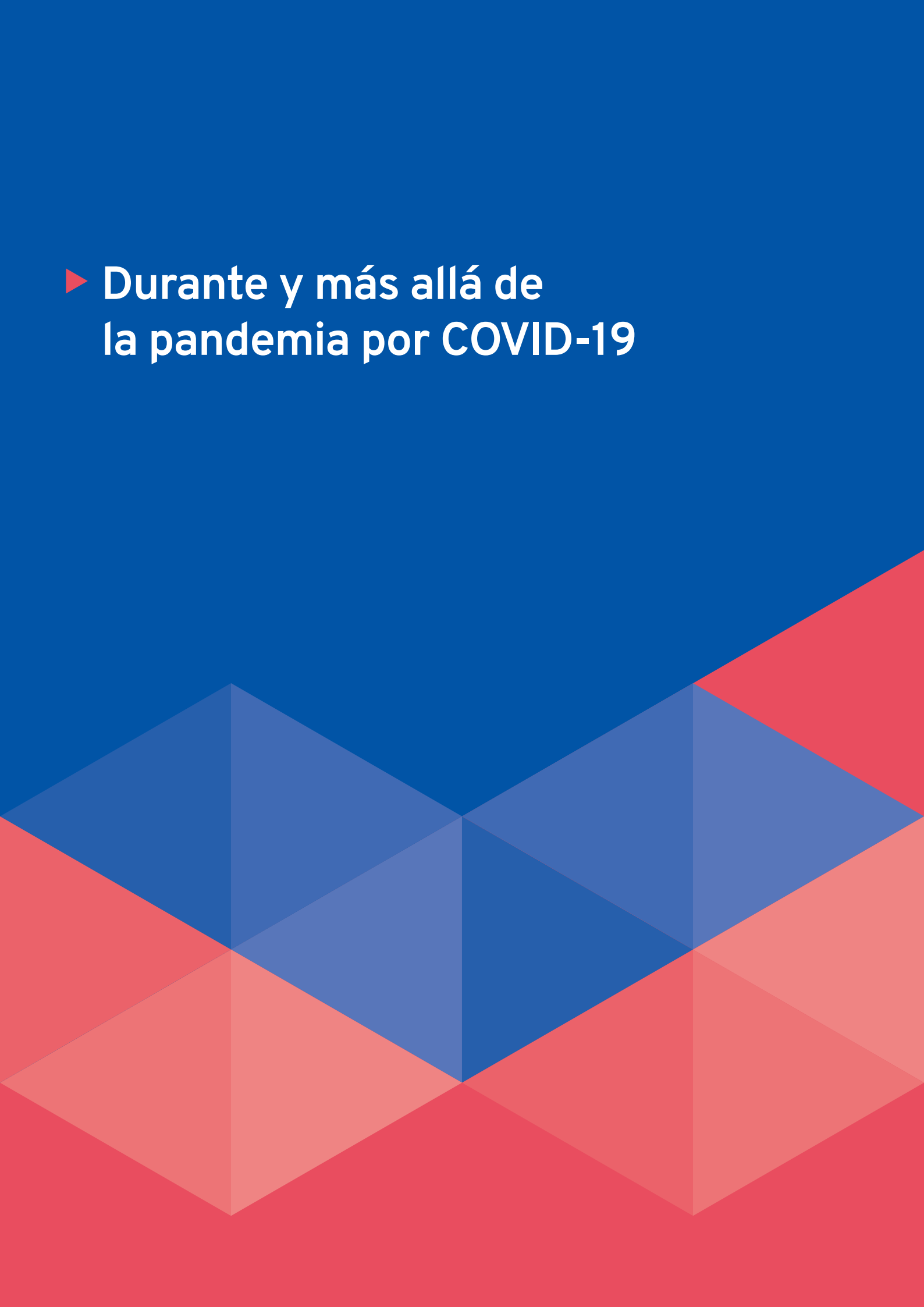
Si bien la mayor parte de esta industria se concentra en el AMBA, no es menos cierto que la mayor parte de las políticas existentes se ofertan desde el Estado nacional y, salvo excepciones, no existe una política que contemple el desarrollo a nivel de las provincias, con excepción de aquellas en las que existen regímenes de “promoción industrial”⁵⁷. Durante este estudio se constató que en general la descripción sobre la fragmentación de las políticas nacionales se reproduce en las jurisdicciones provinciales, y que estas tienen escasa participación en el diseño de las iniciativas nacionales (limitándose a ser “ventanillas” de los distintos programas). En general cuentan además con limitados recursos y programas propios para abordar los problemas de esta industria, a los que se llega de manera indirecta a partir de programas de inserción laboral, apoyo a pequeñas empresas y cooperativas, o programas orientados a la economía popular. Como expresa un funcionario de Producción provincial:

“Sé que Nación ha trabajado sectorialmente y se ha reunido con la cadena de valor, pero desconozco porque no fuimos invitados y no participamos, creo que de la provincia no debe haber habido nadie”.

En síntesis, es posible observar que a las características del sistema productivo se le sumó históricamente un conjunto de dimensiones institucionales que contribuyen a la actual situación de las personas trabajadoras: la legitimación de las relaciones de tercerización a partir de diversas transformaciones en la legislación laboral, la creación de regímenes que institucionalizan el proceso de deslaborización, una agenda dependiente de las fluctuaciones políticas y la ocurrencia de hechos luctuosos; también, debilidades de los sistemas de inspección, control y sanción que incluyen la existencia de ciclos de recorte de los recursos destinados a este fin, junto a una serie de problemas a nivel de su organización (asistematicidad, selectividad, falta de autonomía y de redes de cooperación, falta de sanciones a los responsables finales, y la existencia de instituciones de protección estatal y política a los infractores). En el capítulo final de este informe se comparten propuestas de acción para abordar estas problemáticas.

57 Como Catamarca o La Rioja.

► **Durante y más allá de
la pandemia por COVID-19**

The background of the slide is a solid dark blue. In the lower half, there is a large, abstract geometric pattern composed of overlapping triangles. The triangles are in various shades of blue and red, creating a sense of depth and movement. The pattern is symmetrical and fills the bottom half of the slide.

► Durante y más allá de la pandemia por COVID-19

Los resultados presentados en esta investigación dan cuenta de una situación estructural, que permaneció a lo largo de varias décadas, en las que se alternaron diferentes ciclos económicos y políticos. A lo largo de esta historia, hubo etapas en las que mutaron ciertas condiciones, mejorando o perjudicando más al sector y a las personas trabajadoras, aunque siempre en un marco de condiciones precarias (de seguridad e higiene, salariales, entre otras) y de inestabilidad e incertidumbre más o menos permanentes.

En el caso específico de la pandemia por COVID-19 se dio una serie de cambios coyunturales que tuvieron un impacto diferencial entre los diversos actores de la industria. Durante el primer mes de aislamiento social (fines de marzo a fines de abril de 2020) el sector estuvo paralizado. La actividad comenzó hacia fines de abril a partir de la confección de barbijos y kits sanitarios solicitados por el Estado nacional y las provincias. Las empresas lograron permisos para producir estos insumos, mientras que numerosas cooperativas participaron de las licitaciones o fueron directamente contratadas, como expresan trabajadores y cooperativistas: “De repente nos convertimos en una cooperativa que hacía insumos sanitarios”, “A nosotros nos dieron 230 000 kits de camisolines y... En realidad... nos dijeron que en dos meses había que hacerlos y hace dos años que hacemos esto”. Estos mismos entrevistados acordaron en señalar que las licitaciones fueron descuidadas e incluyeron a cooperativas “truchas”, es decir, empresas que de modo fraudulento tienen la figura de cooperativas.

Si las licitaciones o la contratación directa para kits sanitarios fueron en efecto lo que mantuvo a las cooperativas en pie, para las empresas formales la supervivencia estuvo sostenida por dos medidas: el acuerdo entre el sector empleador y la Confederación General del Trabajo, y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Mediante el primero, la CGT acordó con empresarios —representados por la Unión Industrial Argentina— permitir una reducción del 25 por ciento del salario de todas las personas trabajadoras. El ATP, por otro lado, consistió en un programa destinado al “alivio y contención a los trabajadores y empleadores más perjudicados por las restricciones sanitarias de aislamiento impuestas por el COVID-19”⁵⁸. Consistió principalmente en un subsidio del Estado nacional equivalente al 50 por ciento del salario de trabajadoras y trabajadores, y una reducción y postergación de las contribuciones patronales para los sectores más afectados por la cuarentena. Así, debiendo pagar el 25 por ciento de los salarios netos (de bolsillo), los empleadores formales pudieron sostenerse a flote, y las quiebras en este sector fueron muy pocas.

“¿Por qué no se fundieron en la pandemia los de la formalidad? Porque te dieron el ATP con la mitad del sueldo. Fortunas, fortunas. Imaginate un tipo que tiene 300 personas... la mitad del sueldo. Con un 25 por ciento adicional, con una cuarta parte mantenías el empleo y no pagabas las cargas sociales... Y lo otro, son los créditos al 24 por ciento con tasa fija con una inflación del 40/50”.

En línea con los estudios que la OIT Argentina realiza acerca del impacto de la pandemia en el trabajo (López Mourelo 2021)⁵⁹ es posible inferir que el impacto de la pandemia sobre las personas trabajadoras a cuenta propia y asalariadas informales fue mayor. Esto vale también para la confección de indumentaria, industria en la que las mujeres se ven sobrerrepresentadas en los colectivos de asalariados —formales e informales— y quienes trabajan por cuenta propia. En estos casos no se pensó en programas de apoyo ni subsidios, ya que el impacto fue más bien mitigado indirectamente a través de transferencia de recursos gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social, sin involucramiento del MTEySS.

58 Ver el [comunicado oficial](#).

59 Ver más sobre [el trabajo de OIT en este sector](#).

Los resultados de esta investigación dejan ver que las diversas empresas y los circuitos de comercialización se vieron afectados de manera desigual. Por un lado, y tal como se mencionó, las cooperativas se concentraron en la producción de kits sanitarios. Por otro lado, las marcas más reconocidas vieron mermar sus ventas significativamente, de la mano de la reducción de las ocasiones de uso de vestimenta como la asistencia al trabajo, fiestas, etc. Esta situación se prolongó parcialmente en la pospandemia debido a la crisis económica, que para julio de 2021, ya saliendo de las restricciones más duras para la producción, se vendía un 20 por ciento menos de vestimenta que en el mismo período de 2019. Sin embargo, si bien la reducción del consumo es una realidad y, como señala la CIAI está asociada a la pérdida de poder adquisitivo de las personas, tanto en La Salada como en el circuito de calle Avellaneda la situación de los fabricantes mejoró notablemente con la pandemia. Esto puede explicarse por tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, la crisis económica no solo llevó a una reducción en el consumo, sino además a que muchas personas se volcaran hacia la compra de ropa más barata. De hecho, los años de la crisis económica de 1998-2002 terminaron por consolidar lo que es La Salada, dado este mismo movimiento. En segundo lugar, el cierre de las importaciones —por las restricciones comerciales, el alto precio del dólar o las dificultades en las cadenas mundiales de suministro— favoreció a quienes se dedican a fabricar indumentaria en el país. Como señaló una comerciante de calle Avellaneda: “Bajaron las ventas pero favoreció a los fabricantes porque hay un consumo que hay que satisfacer. Entonces, la gente pedía mercadería, no tanto como antes, pero seguía pidiendo mercadería. Entonces, ahora es el turno de los fabricantes”.

En tercer lugar cabe destacar que el aspecto central del éxito de estos circuitos fue el gran movimiento comercial hacia la comercialización *online*, por WhatsApp o redes sociales, canales en los que muchos de estos fabricantes ya habían desarrollado vínculos con compradores minoristas en todo el país. En efecto, la venta de ropa *online*, que particularmente en Argentina venía teniendo un crecimiento marginal en comparación con lo ocurrido en los países centrales, experimentó una verdadera explosión. Ya que las fábricas de indumentaria formales siguieron cerradas debido a la cuarentena durante tres meses, la producción para satisfacer la demanda de vestimenta *online* tuvo lugar en talleres informales. Como señaló un funcionario, la producción “hoy está tres veces más atomizada que antes de la pandemia, porque como había muchas restricciones para trabajar se atomizó mucho más en los talleres”. Una empresaria entrevistada señaló el éxito del circuito comercial de calle Avellaneda desde su experiencia, dando a entender que produce de manera informal: “En abril empezaron a haber más pedidos, más demanda y hubo una explosión de demanda por internet terrible, terrible. ¡Era una locura! Y todos los que tenían mercadería vendieron todo. Y la gente que ya había empezado con la movida de la venta online le fue espectacular porque ya tenían toda la estructura montada... Y en ese momento, la producción no era tan difícil tampoco”.

Las ventas *online* explotaron durante la pandemia y este es un aspecto que seguramente se mantendrá. Una empresaria señaló este vuelco como un movimiento estructural que vino para quedarse:

“En los noventa creció Once y en los 2000 fue una transición de ambas partes [de Once y de la zona de calle Avellaneda] y después toda la movida de venta mayorista de la indumentaria se pasó a esta zona de Avellaneda. Pero, ahora, se está gestando otro movimiento [...] virtual. Ya no es más físico, hay muchas firmas que ya no atienden al público en el local. Se dedican a la venta online. Y yo creo que ya no va a haber más esta gente que revende porque yo tengo mis precios al por mayor en la tienda online, ahí la gente ve ese precio y no le va a comprar al local de su barrio porque le dice ‘pero escuchame, esta gente lo vende a este precio y vos a mí me estafás’”.

Vale destacar que las ventas online en la zona de calle Avellaneda se centralizaron en dos grandes plataformas de venta de empresarios de la zona (Modatex y Distrito Moda).

Una consecuencia beneficiosa e indirecta de las ventas *online*, y en particular de los pagos a través de medios electrónicos, es la posibilidad de rastrear esos pagos para investigar la evasión fiscal. Además, el medio electrónico más utilizado, Mercado Pago, descuenta automáticamente la mayor parte de los

impuestos. Sin embargo, a la par de este canal también crecieron las ventas a través de redes sociales, que generalmente se realizan en negro.

Cuellos de botella en la pospandemia

La situación actual de la industria de la indumentaria está atravesada por una serie de desarrollos que se suman a los históricos problemas de informalidad, inestabilidad e incertidumbre. **Dos problemas fundamentales se hicieron evidentes en esta investigación: 1) la falta de insumos; y 2) la escasez de mano de obra.** Ambas problemáticas configuran una situación que le pone un freno al crecimiento que la buena situación de las ventas plantea. Como menciona un empresario entrevistado, “Hoy es un pésimo momento. O sea... es muy buen momento, es un momento de buena venta, pero la confección está en un cuello de botella total”.

La falta de insumos se relaciona, por un lado, con la gestión de las políticas aduaneras, y por el otro, con los problemas de suministro en las cadenas globales de producción. Tras varias décadas de cierre de fábricas de tela, tintorerías e incluso fábricas de máquinas de coser (Matta *et al.* 2020), la industria argentina de la indumentaria depende fuertemente de la importación de numerosos insumos, especialmente telas sintéticas. Al ser la escasez de dólares una de las principales preocupaciones del Poder Ejecutivo, la política aduanera está marcada por pautas que los empresarios entrevistados señalaron como poco claras para limitar las importaciones. Estas complican la disponibilidad de insumos y a esto se suman las complicaciones derivadas de los problemas en las cadenas globales de producción y en el comercio transcontinental, que llevan por ejemplo a la escasez de máquinas de coser. Sumado a la casi cuadruplicación de los costos de transporte, la situación de escasez es central y fue señalada por todos los fabricantes entrevistados.

La escasez de mano de obra, por su parte, es de vital importancia para comprender la situación actual del trabajo en esta industria. Se relaciona con la emigración de buena parte de la mano de obra migrante desde 2015 y con el sostenido deterioro salarial en los últimos años. La emigración es, de hecho, en parte una consecuencia del deterioro salarial, especialmente en términos del valor de la moneda local frente al dólar. La escasez de oferta de mano de obra es un dato central en la industria y marca la existencia de un cuello de botella identificado por todas las empresas entrevistadas. Así, las empresarias entrevistadas del circuito de calle Avellaneda señalaron que se quedaron sin producción para el día de la madre de 2021, mientras que el dueño de una marca reconocida indicó que había preocupación respecto a las posibilidades de producir todo lo necesario para la Navidad de ese mismo año: “Ahora producir está difícil... No hay mano de obra, la mano de obra barata ya es historia de otro país. No hay, no hay”.

El deterioro salarial fue reconocido por todos los empresarios entrevistados, que hicieron referencia a los bajos salarios antes de ser consultados al respecto. Una empresaria, por ejemplo, señaló que los salarios “son una porquería” y profundizó con las siguientes palabras: “Yo también me quejo de que no se puede dejar hundir a los sueldos de la manera en que se deja hundir. Es una locura. Está muy lindo que los empresarios nos quejemos, pero a mí me aumentan la materia prima, y yo la pago. No puede el empleado quedar de esa manera horrorosa atrás”.

El deterioro salarial incentivó no solo el regreso de trabajadoras y trabajadores migrantes a Bolivia, sino además el retiro voluntario de otras personas trabajadoras. Uno de los empresarios entrevistados describió esta realidad con claridad:

“A mí me preocupa mucho la pandemia (empiezo por el final). La pandemia multiplicó la informalidad. ¿Por qué multiplicó la informalidad? Porque al cerrar los talleres y no tener permitido operar durante la pandemia más estricta (durante la cuarentena más estricta), muchísimas empresas que tenían entre 30 hasta 800 empleados, que las hay, esas personas

dejaron de trabajar en las empresas, se retiraron y se fueron a los barrios donde viven. ¿Qué sucede? Hoy el salario es bajísimo, hoy tenés \$ 45 000/50 000 de un salario de costura. ¿Qué han hecho los talleres y las marcas? Hoy estamos pagando entre \$ 60 000 y \$ 65 000 casi \$ 20 000 más por operario para poder retenerlo y que le convenga ir a trabajar. El tema está en que vos tenés un tipo que vive en Merlo y tiene su taller donde lo contrataron en La Matanza, tiene una hora y diez minutos de viaje, y dos o tres colectivos. Suponete que gana \$ 45 000, deja a los chicos en manos de una vecina que los cuida y los lleva al colegio... Entonces, te vas, te subís al colectivo, llegás hasta el taller, volvés, una hora diez. ¡Te llevó 10 horas de tu vida! A los chicos ni los llevaste al colegio ni los trajiste del colegio y se los dejaste a una vecina para ganar \$ 45 000, te quedan de bolsillo \$ 35 000. Ahí pensás: '¿Para qué voy a ser formal?, ¿qué sentido tiene?'. No tiene sentido. No lo tiene porque la que se fue de la fábrica no quiere volver porque el sábado vende empanadas y se gana \$ 30 000, cose en su casa con dos máquinas y vende la ropa en el barrio y saca más que viniendo acá y cuida a los pibes todo el día. ¿Qué sentido tiene formalizarse? Ningún sentido. Te dice: 'No, yo te laburo acá'. Vende empanadas, o es plomero o se hace una changa. 30 o 40 lucas⁶⁰ saca, pero plan social (ese es el otro tema). Sos formal, perdés el plan (qué son 10/12 lucas), más las empanadas, más la ropa que vendo en el barrio 50/60 y estoy en mi casa. ¿Cómo los sacás del barrio? Perdón, salgo a las 7 de la mañana, voy a la parada, me afanan. Tengo que salir con tres vecinos. Si voy sola me sacan algo, ¿para qué voy a ir?. Tétrico, tremendo lo que estamos viviendo es algo terrible. La pandemia lo único que hizo fue multiplicar esto de una forma escalofriante... Una vez que la gente entra en los planes y en el sistema que tiene Desarrollo Social, tenés que sacarlo de ahí, pero es muy difícil esa estructura. No hay horario. En una fábrica tenés que marcar, tenés que estar en tu puesto de trabajo, es otra estructura".

Las quejas de los empleadores sobre el efecto de los planes sociales como incentivo a no trabajar en relación de dependencia, comunes en otros sectores también (Gentile 2013), se hicieron presentes en este estudio: "Yo creo que un atentado son todo el tema de los planes. Es muy difícil: un sueldo de porquería y un plan que es la misma... que es la tercera parte del sueldo. ¿Para qué va a trabajar la persona? No tiene sentido".

La escasez de oferta de mano de obra configuró una situación favorable para trabajadoras y trabajadores en términos salariales. Junto con cooperativistas son conscientes de que están en una posición de mayor poder de negociación salarial. Las empresas reconocen estar pagando salarios muy por encima de la escala salarial vigente, incluso hasta un 50 por ciento más, pero aun así la escasez sigue presente. Una fabricante, que terceriza su producción, señaló: "Muchos talleres están cobrando lo que quieren, o sea ¡lo que quieren! El taller te dice qué precio y vos le tenés que decir que sí... Sí, sí [...] porque sino no tenés prenda".

Todos los empresarios entrevistados señalaron que es necesario encontrar el modo de incrementar los salarios, pero al interior del sector existe una puja respecto a cuál debe ser el límite del tal incremento, considerando especialmente la histórica incertidumbre y los vaivenes en la política comercial, que por momentos favorecen al fabricante y por momentos lo castigan. Este punto queda ilustrado en las siguientes afirmaciones de empresarios en las entrevistas:

"Los sueldos son una porquería... Pero yo, como empleadora, tengo pánico de... de subir los sueldos, porque si después los llegan a acomodar yo quedo engrampada en algo que no sé... Es muy difícil para el empleador, o por lo menos para mí, dar plata formalmente y no correr el riesgo a que eso me tumbe años posteriores".

"En estos momentos nos preguntamos 'bueno ¿esto da para más o es otro tipo de industria?'. Es una discusión que tenemos [...] Y bueno, porque hay un límite, porque está esto que hablábamos,

60 Una luca es equivalente a mil pesos argentinos.

que hoy no aparece como un tema pero la realidad es que, si hubiera competencia externa, ahí hay un techo... Muchas veces lo que pasa en nuestro sector, y que es por lo cual está hecho pelota, es porque como muchas cosas en este país es un vaivén, entonces hay momentos que a vos te conviene fabricar acá y sos el rey, como el de hoy, y hay momentos, como en el gobierno anterior, que si vos tenés una fábrica acá es un lastre... Entonces, está siempre eso. Si vos me decís 'va haber un horizonte', bueno, pero si dentro de dos años la política es 'la ropa es ineficiente, los fabricantes de ropa son ineficientes, le venden la ropa cara a los consumidores, tenemos que traer ropa de Asia o de África'... Bueno, eso es lo que pasa".

La situación histórica y estructural de incertidumbre desincentiva la generación de empleos en blanco e incluso el aumento de salarios en un momento en el que ante la falta de mano de obra en muchos casos se prioriza producir menos y cobrar más caro por las prendas, aprovechando además el momento de buenas ventas para lograr una ganancia extra que permita sostener sus empresas en épocas de crisis. Ante esta situación, además de ofrecer hasta un 50 por ciento más que el salario de convenio para trabajadoras y trabajadores nuevos, que al parecer sigue siendo insuficiente, algunas empresas recurren a un aumento de la productividad vía una mayor tasa de explotación de la mano de obra y trabajando horas extra: "Yo... hay épocas que trabajaba con un promedio de prendas de doce minutos... de costura, y ahora estoy en... siete y medio, ocho. Imaginate. Crezco sin cambiar el plantel".

Posiblemente se haya incrementado, además, la incidencia de la práctica relativamente común en el sector de que la persona trabajadora haga horas extras durante los fines de semana desde su casa, incluso a veces con la asistencia de su familia.

El rol del Estado

Quizás el principal impacto de la pandemia en materia de trabajo forzoso en el sector de indumentaria haya sido la disrupción que la aparición del COVID-19 y de las medidas para contener su propagación causó en las capacidades y prioridades del Estado. Ya que la pandemia exacerbó la crisis económica que el país venía sufriendo desde hacía años, garantizar las fuentes de trabajo fue la prioridad del Estado durante este momento. Así, las condiciones laborales, y muy especialmente los salarios, quedaron en segundo plano. Las actividades de control del trabajo y de la seguridad social se vieron fuertemente afectadas por las restricciones de la cuarentena. Las inspecciones se limitaron, entonces, a aquellos sectores y lugares acerca de los cuales los ministerios recibían denuncias. Según una funcionaria, la disminución en la cantidad de víctimas de trata y trabajo forzoso rescatadas no debe ser leída como una disminución en los casos, sino como un resultado de la menor actividad de los organismos de control.

El Estado, en sus diversas jurisdicciones, se volcó entonces a la atención de las denuncias recibidas. Tras la pandemia la merma en las inspecciones se mantuvo, a la par de la lenta recuperación de las actividades presenciales en el Estado nacional. Por ejemplo, antes de la pandemia, el MTEySS contaba con diez inspectores para toda la provincia de Córdoba (la tercera más poblada del país) y hoy cuenta con siete en actividad. Mientras antes de la pandemia realizaban entre 10 y 12 inspecciones por día, según un funcionario de aquella provincia hoy llevan adelante "cinco o seis". De igual modo, las inspecciones para detectar trata y trabajo forzoso en el sector rural contrastan con la prácticamente nula actividad en materia de control de estos delitos en la confección de indumentaria. En este último, un inspector entrevistado señaló que "yo no te puedo decir cómo estaba la actividad en ese momento, en el momento del contexto de pandemia" porque recibieron pocas denuncias. Algunos funcionarios explicaron este vuelco hacia la inspección en áreas rurales a partir de que esas inspecciones suelen dar mejores resultados, en términos de probabilidades de detección de trata y trabajo forzoso y de cantidad de víctimas. Un líder sindical criticaba el rol del MTEySS en el sector: "El Ministerio de Trabajo debería tener un plantel de profesionales, inspectores que vayan a las empresas, que recorran o que, por lo menos, reciban las denuncias que hacemos de cuando vamos a las empresas y que vayan inspectores... Si usted pide una inspección, olvídense. A veces vienen, pero muy poco".

Las debilidades en las inspecciones se extienden desde ya a las jurisdicciones provinciales y de CABA, que tienen a cargo el control de las condiciones laborales. Al respecto fue un empresario el que señaló la falta de controles en este sentido: “Sí, sí [en materia de condiciones de trabajo hay muy poco control]. Aún en los talleres formales o cuasiformales, digamos, no es que hay alguien que fiscaliza que el baño esté en condiciones, que la separación de máquinas sea la correcta. No, muy poco, de hecho, casi nulo... Entre la pandemia y un período anterior, no es prioridad ese tema”.

La vuelta a la presencialidad presentó una oportunidad fundamental para retomar con fuerza los muy necesarios controles en materia de seguridad social, condiciones de trabajo y trata y trabajo forzoso. La coordinación entre diversas áreas y jurisdicciones, que en muchas provincias está más o menos consolidada, debe ser una prioridad para asegurar la efectividad de los controles.

Breves conclusiones

Si se analiza lo sucedido por la pandemia por COVID-19 y las medidas de restricción impuestas por los Estados para su control, en términos de los derechos de trabajadoras y trabajadores del sector, se podría afirmar que se caracteriza por una disminución relativa de los casos de trabajo forzoso, trata de personas y, en general, de las situaciones de mayor gravedad que se pudieron observar a partir del año 2004.

No obstante, la hipótesis que aquí se sostiene es que esto no se logró por un cambio sustantivo de los factores estructurales que configuran a la cadena de valor (sus relaciones productivas, sus instituciones, etc.) sino por situaciones coyunturales cuya duración no es posible precisar. Buena parte de las mejoras observadas se relacionan principalmente con una drástica reducción de las migraciones: las mejoras macroeconómicas en algunos países de la región, como Bolivia y Perú, coinciden con el amesetamiento de la economía argentina ocurrido desde 2011 y la caída operada desde 2016, con sucesivas devaluaciones de la moneda local, lo cual funcionó como freno al flujo migratorio hacia el país, e incluso como incentivo a la emigración. La oferta de talleres disminuyó de la mano de la emigración de talleristas hacia Bolivia y Brasil, en particular hacia San Pablo. Más allá de la situación macroeconómica, ya en 2015 era evidente la dificultad de los talleristas para atraer a nueva mano de obra, dado que en el país de origen ya se habían dado a conocer las condiciones en las que vivían los migrantes bolivianos, hecho que complicaba la captación de víctimas de trata mediante el engaño.

Esto no quiere decir que no existan algunos factores endógenos a los actores vinculados al sector (incluyendo los estatales) que puedan haber incidido en esta mejora relativa, como las sucesivas “oleadas” de controles operadas generalmente luego de hechos luctuosos en los talleres textiles. Por ejemplo, la condena a 13 años de prisión por reducción a la servidumbre de los talleristas del taller en la calle Viale (en 2016), que se sumó a otras condenas a prisión a talleristas y numerosas expropiaciones de maquinaria a partir de la aplicación del artículo 23 del Código Penal.

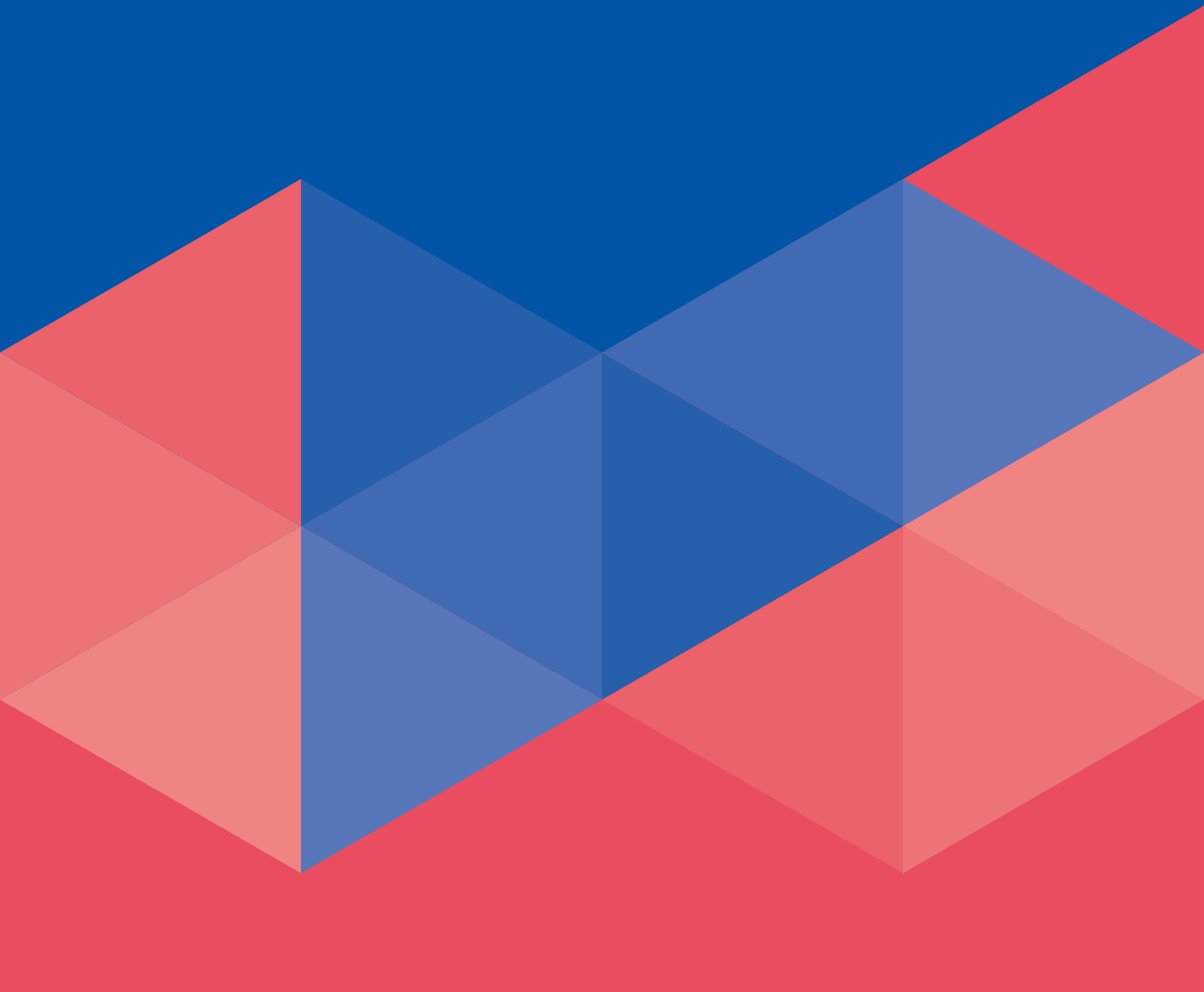
El relevamiento realizado confirma que estos hechos pueden haber sido una fuerte señal hacia los talleristas migrantes de la necesidad de mejorar las condiciones en que se realiza el trabajo, difundándose en la colectividad boliviana del AMBA el mensaje de que la justicia argentina persigue a los talleristas bolivianos. Al combinarse este mensaje con el deterioro de las condiciones económicas y las dificultades para atraer mano de obra, muchos talleristas cerraron sus talleres. Muchos de aquellos que no lo hicieron decidieron aplicar mejoras en las condiciones de trabajo, principalmente separando la vivienda del taller. Más recientemente, y tal como se señaló, la caída en la oferta de talleres permitió a su vez a los talleristas negociar tarifas algo mejores con los fabricantes, si bien su capacidad de negociación continúa siendo mínima.

La mejora en las condiciones laborales puede estar relacionada al mismo tiempo con cierta maduración de la generación a cargo de las principales marcas del país. En las entrevistas para esta investigación fue unánime la afirmación acerca de los cuidados que las marcas más reconocidas tienen para evitar las denuncias por subcontratación a talleres clandestinos.

De todos modos, es dable esperar que, si un nuevo ciclo positivo de la economía sucediera al actual, podrían reiterarse las situaciones ya vistas en décadas precedentes, al no modificarse las condiciones estructurales. Las entrevistas realizadas también son unánimes en señalar que la falta de inspecciones destinadas a detectar los talleres ubicados en la base de las cadenas productivas puede incentivar a los empleadores a relajar los controles.



- **Recomendaciones para abordar la vulneración de principios y derechos fundamentales en el sector de la confección**



► Recomendaciones para abordar la vulneración de principios y derechos fundamentales en el sector de la confección

La vulneración de principios y derechos fundamentales en el trabajo —particularmente el trabajo forzoso y la trata de personas— en la industria argentina de la indumentaria plantean numerosos problemas para el Estado, los consumidores y los actores directamente vinculados al sector. En primer lugar, las víctimas de estos delitos se encuentran en situación de peligro por estar trabajando —y en ocasiones viviendo— en lugares no debidamente acondicionados para el tipo de tareas que allí se realizan. El impacto en sus vidas de la violencia a la que son sometidas tiene consecuencias de largo plazo, incluso en términos de sus aptitudes y motivaciones para desenvolverse en el mercado laboral. Los empleadores del sector formal, por su parte, se enfrentan a reglas de juego poco claras, en un marco en el que priman el cortoplacismo, la especulación y la competencia ruinosa por precios y costos, y que facilita la competencia desleal. En otras palabras, el modo en el que se organiza la producción de ropa en el país resulta a menudo improductivo premiando a quienes logran bajar costos laborales contratando —directa o indirectamente— mano de obra en condiciones de trabajo forzoso y/o trata. Por otro lado, el Estado debe dedicar recursos a la persecución de estos delitos y a la asistencia a las víctimas, cuando la recaudación de impuestos se ve afectada por la evasión fiscal derivada de la alta informalidad laboral y de la comercialización en negro en algunos circuitos.

La lucha contra las peores formas de explotación laboral en Argentina es esencial no solo para evitar situaciones degradantes para colectivos de trabajadoras y trabajadores vulnerados, sino también para elevar los estándares en esta industria en la que a lo largo de más de dos décadas el salario promedio se mantuvo o bien por debajo de la línea de pobreza o, en algunos cortos períodos, apenas asomando por sobre esta. La existencia de talleres informales en los que miles de personas migrantes son explotadas laboralmente funciona como incentivo para pagar bajos salarios en fábricas formales. La amenaza implícita del cierre de líneas de producción y la subcontratación de esa producción a talleres informales a los que se les puede pagar bajas tarifas, y por prenda efectivamente producida, disciplina las demandas obreras y la capacidad de los sindicatos para negociar salarios que al menos superen la línea de pobreza.

La dimensión y la complejidad de los problemas descriptos y su larga trayectoria acumulativa convierten a esta industria en un caso que exige respuestas no solamente basadas en un profundo conocimiento del sector, sino que planteen con imaginación un camino que trascienda las respuestas simplistas, dicotómicas, pendulares e incluso contradictorias que se observaron en la historia reciente. A continuación, se presenta un conjunto de lineamientos que pueden orientar las acciones para el combate de la trata y el trabajo forzoso en esta industria, en dos grandes dimensiones: una enfocada en las políticas a nivel macro y mesoeconómico, y otra a nivel institucional.

Niveles macro y mesoeconómicos

Una cadena productiva es una configuración idiosincrática conformada por diversos actores y grupos sociales (firmas, personas trabajadoras, consumidores, sociedad civil, entidades estatales, grupos de interés, etc.) a partir de su interacción recurrente alrededor de un proceso productivo. Esta conformación incluye además un conjunto de capitales, tecnologías, conocimientos, infraestructuras, prácticas de consumo, entre otros aspectos, que deben estar coordinados tanto en términos estructurales como funcionales para que la cadena cumpla con sus objetivos.

Tal como se mencionó hasta aquí, la cadena productiva de indumentaria funcionó en las últimas décadas a partir de una conformación que se sustenta, entre otros factores, en el trabajo no registrado y, en muchos casos, en la explotación de las personas trabajadoras. No obstante, no puede explicarse esta situación únicamente en la voluntad de un conjunto más o menos numeroso de individuos, sino también en una estructura macro y mesoeconómica que la condiciona y la hace posible. Por ende, para que la lucha por la erradicación de estas prácticas sea efectiva y plantee un horizonte de respeto por los derechos laborales y las reglas claras, se debe considerar una agenda que no solamente se dirija a la persecución de los delitos y la protección de las víctimas sino también al desarrollo integral de la cadena productiva y de todos los segmentos que la componen.

Política internacional y de comercio exterior

La industria de indumentaria está marcada por una fuerte prociclicidad, lo que la vuelve extremadamente dependiente de la evolución de la demanda agregada, sufriendo las caídas en el consumo que caracterizaron a distintos períodos recesivos como 1996-2002, 2015-2019 y más recientemente durante la pandemia por COVID-19. Esta trayectoria pendular, sumada a la estructura “flexible” de la cadena y a la gran deflación de los precios de la ropa derivada de la internacionalización de la producción, explican que en estas situaciones los empresarios vinculados a la comercialización —que son quienes imponen las reglas de juego en la cadena— encuentren mayores incentivos y oportunidades para reemplazar la mano de obra local por la importación de prendas.

Es importante reconocer que hay sectores de la economía en los cuales la productividad de las empresas argentinas es baja en términos internacionales. Por ello, una liberalización del comercio, y la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias a las importaciones, tendría como primer consecuencia la pérdida de empleo en los eslabones más frágiles de la cadena (talleres, costureros domiciliarios) y en una segunda etapa también de los fabricantes. Una apertura comercial impuesta mediante compromisos internacionales multilaterales impone un límite concreto al desarrollo de la actividad en Argentina, en otros países periféricos no vinculados a cadenas globales de producción e incluso en los países centrales (por ello se protegió a las industrias textil y de indumentaria con el diseño del Acuerdo Multifibras en 1974, luego desmantelado entre 1995 y 2005). Esta dinámica ya fue ampliamente verificada en otros países productores y en Argentina, y una muestra de este efecto pudo corroborarse en 2016, considerando el impacto combinado de apertura inicial de importaciones y baja del poder adquisitivo.

En el país subsiste en numerosos actores un discurso que naturaliza las actuales reglas de juego a nivel internacional y promueve de esta forma la desindustrialización al considerar a esta actividad como poco competitiva. No obstante, no se evalúa adecuadamente la legitimidad de la “competencia” a la que se enfrenta esta industria, en una división internacional del trabajo impuesta por los países centrales para admitir como justa la competencia de productos que según los organismos internacionales competentes son elaborados bajo estándares que serían inadmisibles localmente. Como señalan distintos estudios (Anner 2015, OIT 2014, WRC 2013), la producción fue a países donde no solo los salarios son bajos y las economías de escala, sino que también el capital minimiza el riesgo de que se interrumpan las cadenas de suministro limitando la movilización y la organización de las personas trabajadoras, imponiendo regímenes de control basados en los bajos salarios o violando sus derechos en forma sistemática.

Además de ser una competencia claramente injusta en términos éticos, un segundo aspecto se relaciona con el impacto directo que genera en el empleo local y en especial en poblaciones particularmente vulnerables (mujeres y migrantes) que fueron históricamente la fuerza de trabajo de esta industria. En Argentina este sector es el más relevante de toda la industria en términos de empleo y, en general, quienes abogan por la especialización en aquellos sectores en los que el país posee ventajas comparativas suelen plantear que la solución al desempleo se encuentra en la reconversión de la fuerza laboral ocupada en esta actividad. La evidencia empírica recolectada en otros países también demuestra que trabajadoras y trabajadores despedidos masivamente por el cierre de fábricas salen del mercado de trabajo o culminan en empleos de peor calidad (Matta y Montero Bressán 2020).

Además, el proceso de destrucción de la industria no solo tiene consecuencias de corto plazo, sino otros efectos no reversibles, como la pérdida de capacidades organizacionales de los eslabones que se pierden en una cadena productiva. Esto ya sucedió en el país cuando se perdieron eslabones fundamentales como la producción de ciertos insumos (telas, hilos, etc.) y también la fabricación de bienes de capital con el consiguiente aumento de la dependencia tecnológica. La actual escasez de máquinas de coser, señalada por una empresaria entrevistada para este estudio, seguramente no existiría si se hubiera mantenido la producción local de estos bienes.

Si bien existieron numerosas iniciativas privadas encaradas desde la responsabilidad social empresarial, hechos como el colapso del Rana Plaza en Bangladesh en 2013 plantean serios cuestionamientos a la efectividad de tales iniciativas unilaterales de monitoreo (Cairola 2015). Es primordial promover el diálogo social entre las diversas partes, tanto dentro de cada país como también a nivel internacional, para generar acuerdos legalmente vinculantes como el Acuerdo de Bangladesh o como la incorporación de cláusulas de protección de los derechos laborales en los acuerdos comerciales internacionales (ya existen antecedentes al respecto como puede verse en Harrison et al. 2017, D'Ambrogio 2014, Anner et al. 2015). Así, Argentina puede promover permisos para proteger el sector local de indumentaria con el argumento de evitar la pérdida de empleos en la industria que más puestos genera en el país, y que se ve atravesada por la problemática estructural del trabajo forzoso, más aún en un contexto de pandemia y crisis económica. De igual modo puede priorizar esa protección en negociaciones bilaterales demostrando la necesidad de cumplir con sus compromisos internacionales en materia de garantizar los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

La agenda internacional del trabajo forzoso debe impulsar en los foros comerciales internacionales la adopción de medidas económicas que permita a los países, especialmente a los periféricos, generar condiciones macroeconómicas favorables al combate a la trata y el trabajo forzoso en aquellos sectores de la economía en que son prevaletentes. Sin estas medidas, la agenda del trabajo forzoso podría constituirse en una herramienta de dominación económica por parte de aquellas naciones cuyas empresas multinacionales desarrollaron complejas cadenas de producción y comercialización que les permiten ofrecer productos a precio de *dumping* en otros países.

Todos estos aspectos requieren, además, una política del comercio exterior (arancelaria, tipo de cambio, etc.) que busque un balance inteligente entre la protección de los productos finales y la apertura frente a los bienes intermedios. La importancia que este sector tiene en términos de empleo requiere medidas capaces de sostener la demanda interna, promover el surgimiento de fabricantes de insumos y una política inteligente de protección frente a las importaciones.

Una política de desarrollo industrial integral

Como se mencionó en este estudio, la amenaza permanente de la competencia generada por la baja de los precios internacionales es un factor relevante pero no suficiente para explicar los problemas en las condiciones de trabajo en esta industria. Prueba de ello es que durante los períodos de protección y/o de condiciones macroeconómicas favorables para la industria de la confección, persistieron la alta informalidad y la precariedad laboral. Durante estas etapas (como la que abarcó los años 2003-2015) el sector creció, pero sin modificar aspectos estructurales ni desplegar su potencial en aquellos segmentos en los que había condiciones favorables para hacerlo. Incluso en los años de crecimiento, no puede decirse que haya habido una política integral de desarrollo industrial para el sector sino más bien un conglomerado heterogéneo y no siempre coherente y articulado de programas e iniciativas públicas y privadas dirigidos a la industria en general, con escasa apropiación en la cadena de indumentaria. El conjunto de políticas implementadas tuvo entonces una serie de restricciones que impidieron complementar adecuadamente el contexto favorable generado por la macroeconomía: su baja complejidad y escala, su escasa profundidad y su horizonte temporal limitado (Matta y Montero Bressán 2020, Matta et al. 2015, 2017).

Por todo esto, una política de desarrollo industrial debería reunir aspectos como los siguientes:

- Un abordaje complejo, que considere las distintas dimensiones críticas que afectan al sector (productivas, económicas y financieras, tecnológicas, laborales, legales, sociales, etc.) superando la organización fragmentaria del Estado y de sus diferentes agencias, y aumentando la coordinación interministerial, de modo que los programas lleguen a conformar verdaderos sistemas o subsistemas. Lo que puede observarse en la actualidad es que los tres ministerios más relevantes para la temática parecen ocuparse de distintos segmentos de la cadena (las marcas, las cooperativas y emprendimientos de la economía popular, y trabajadoras y trabajadores) y con enfoques no necesariamente complementarios. Ello presenta serios obstáculos al abordaje de cadenas productivas que debe guiar las acciones estatales.

Dado que la fragmentación y la desarticulación son unos de los problemas del sector, pero también lo son para las políticas y los programas de apoyo, un primer lineamiento debería incluir la constitución y la consolidación de espacios multiactorales que permitan articular y orientar los distintos programas e iniciativas, tanto a nivel nacional como territorial. Hasta el momento este tipo de iniciativas, cuando existieron, estuvieron limitadas en su conformación (generalmente a las empresas formales), en su duración o en su legitimidad. Estos espacios, que deben incluir a las principales agencias del Estado y también a representantes de trabajadoras y trabajadores y de los distintos segmentos que conforman la industria, deberían tener como objetivo diseñar y evaluar estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo, con un abordaje complejo e integral que garantice estabilidad y previsibilidad para el sector privado, y compromisos de inversión y mejoramiento de las cadenas productivas de parte de este.

- Una mayor escala, que permita alcanzar a porciones significativas de la población y en particular a algunos de sus segmentos. Esto no solo implica aumentar los montos invertidos por el Estado sino elaborar programas que no traten de modo homogéneo a segmentos heterogéneos dentro del sector, cada uno con distintos problemas, capacidades y requerimientos.
- Una mayor profundidad de los programas, es decir, que actúen sobre las causas de los problemas que existen en el sector más que sobre sus emergentes o sus consecuencias. A modo de ejemplo, las inspecciones laborales e impositivas son muy importantes, pero solo abordan los efectos, que tienen su origen en la estructura quebrada y flexibilizada de la cadena productiva. Del mismo modo, el financiamiento a la capitalización de cooperativas o costureros domiciliarios no resuelve el problema de fondo si se mantiene la competencia ruinosa entre estos y las prácticas de contratación de los empleadores principales, hoy basadas en muchos casos en la reducción de costos sin cuidar aspectos fundamentales como la registración laboral.
- Un horizonte temporal que permita sostener procesos que logren modificar lógicas organizativas y culturales o generar mecanismos de ajuste mutuo a nivel de los distintos subsistemas locales. Es preciso que estas iniciativas procuren superar la lógica pendular y especulativa que se encuentra en la base de buena parte de los comportamientos que causan el deterioro de la cadena productiva, y que llevan a que aún en el caso de programas “exitosos” los resultados obtenidos se diluyan rápidamente al no ser sostenidos por otras iniciativas posteriores.

No es posible pensar en una política integral de desarrollo industrial sin considerar los aspectos mencionados en cualquier estrategia y diseño que se propongan, incluyendo algunos de los lineamientos específicos que se sugieren a continuación:

► **Innovación, desarrollo tecnológico y sustentabilidad**

Como sucedió en otros sectores, la incorporación de innovaciones es una forma no solo de volver competitiva a esta industria en Argentina aumentando su productividad y la diferenciación de sus productos, sino también de mejorar con ello la calidad de los empleos. Esto podría incluir el apoyo al segmento de nuevos diseñadores o de “indumentaria de autor” para aumentar su valor agregado mediante el diseño; contribuir al desarrollo de nuevos materiales como los textiles “funcionales” y los “inteligentes” desarrollados por la ciencia de materiales, la informática, la nanotecnología y la biología;

avanzar en el estudio de procesos de automatización que eliminen puestos de trabajo precarios y mal pagos para reemplazarlos por otros con mejores condiciones. Para poder lograr avances en esta línea será preciso fortalecer también el sistema científico-tecnológico (universidades, CONICET, INTI, etc.) y los “ecosistemas” de innovación mejorando las articulaciones con este sector productivo.

La incorporación de innovaciones incluye también el apoyo a prácticas que aumenten su sustentabilidad en relación con aspectos ambientales y éticos como el uso de los materiales y de procesos que contemplen sus efectos en el ambiente: el uso de materiales textiles y pigmentos orgánicos o biodegradables, el reciclado de materiales, el *fair trade*, entre otros aspectos.

► Articulación productiva y organización de la cadena

La fragmentación del sector requiere propiciar acciones que favorezcan la articulación y la organización de los actores sectoriales. Esto implica apoyar iniciativas orientadas a aumentar la cooperación y la creación de capital social, en particular en los segmentos con mayores debilidades: la creación de marcas colectivas, constituidas para aumentar el valor simbólico de las prendas y obtener mayores niveles de venta; la constitución de “organizaciones comercializadoras”, que coordinen las acciones de comercialización de una agrupación de unidades productivas articulándolas con potenciales clientes públicos, corporativos y particulares; el fomento de centros de servicios en los cuales se provea o se facilite el acceso a servicios específicos financieros y no financieros o la creación de bancos de insumos, a fin de facilitar el acceso a materias primas y bienes intermedios a mejores precios y condiciones de pago que las actuales.

Un aspecto fundamental en materia de la planificación de la producción industrial es el de la organización de la producción en largas cadenas de subcontratación que a menudo terminan por resultar inmanejables para los dadores de trabajo. Hay un vasto acuerdo en la literatura sobre condiciones de trabajo en el sector respecto de la centralidad de la subcontratación como causal del desarrollo de la informalidad en el sector desde la década de 1990. A pesar de ello buena parte del sector empresario promueve eliminar precisamente aquellos aspectos de las normas vigentes que regulan la tercerización (como la Ley N.º 12.713/41 de Trabajo a Domicilio o los artículos sobre la “responsabilidad solidaria” en la Ley N.º 20.744 de Contrato de Trabajo).

Es importante señalar, entonces, que desregular la subcontratación es un camino equivocado que solo puede llevar a un agravamiento de la situación actual de competencia ruinosa entre talleres —lo que impone presiones hacia una mayor explotación laboral— e incluso de escasez de mano de obra. En este sentido, y a diferencia de lo que estudios previos en el sector mostraban hace unos años (Montero 2011, 2016), una parte del empresariado destacó en las entrevistas la importancia de tener producción propia, principalmente para poder controlarla y lograr mayor productividad.

“La realidad es que lo que se hace externamente tiene sus beneficios de costos (por momentos), de no tener la carga de personal en tu nómina... Pero la realidad es que no es productivo y no rota... Vos mandás una remera a confeccionar a afuera y te pueden tardar 60 días [...] Pensando en la confección, la tercerización es improductiva. No tenés talleristas productivos, en general, los talleristas son gente que sabe confeccionar bien pero no sabe administrar la fábrica o un taller de confección, con los tiempos, con los cuellos de botella, que si te falta uno. No, no. Es como si una persona que más o menos cocina bien en su casa se pone un restaurante: ¡no va a tener método! Y eso es lo que pasa en la confección, te lo aseguro [...] A nosotros nos funcionó integrarnos. Lo que creo que piensa el otro, o sea el que hace el otro esquema, es que teniendo sobre la espalda una cantidad de trabajadores importantes, se quiere agarrar la cabeza y no duerme tranquilo. Eso creo que es lo que piensa el otro. El tema es que en Argentina es lidiar con problemas. Si vos me decís que tenés 20 talleres formalizados, lo contratás a tal y que ese tallerista es eficiente y demás, bueno, pero eso no existe en Argentina [...] Para crecer necesito producción y para tener producción necesito tenerla dominada”.

“Mirá, la solución para los empresarios es tener el taller adentro, como fue en un principio. Que lo pueden controlar, pueden ver quién sale, quién entra [...] [no lo hacen] por una cuestión económica, porque les sale mucho más barato (y más aún hoy)”.

Como mencionó un empresario, a medida que el mercado madura y el consumidor exige mayor calidad en las prendas, la necesidad de controlar la producción aumenta y, como dice un trabajador entrevistado, “tener un taller interno implica quizás más trabajo, más problemas, pero también implica tener el control de la producción, la calidad y todo eso”.

Distintas personas entrevistadas identifican como motivaciones de quienes adoptan el esquema de la tercerización la tranquilidad que implica que los trabajadores tercerizados no dependan de la empresa contratante. Esto resulta problemático porque no se trata de lograr flexibilidad para la ejecución de trabajos de plazos determinados, sino que se trata de la actividad normal y central de las empresas. El problema que surge entonces es que si la tercerización se realiza de acuerdo al marco legal vigente, la responsabilidad por las condiciones laborales, salariales, de higiene y seguridad de las personas trabajadoras en el taller es de hecho compartida por el dador de trabajo. Desde ya que es una responsabilidad diluida por la corresponsabilidad del tallerista, que puede eventualmente hacerse cargo de una parte de los costos resultantes de juicios, despidos y demás, pero en el caso de que este último no sea solvente, la responsabilidad recaerá igualmente en el empleador principal. Para ello, sin embargo, es necesario probar el vínculo. La posibilidad de evitar esos costos y lograr la tranquilidad del empleador principal mediante el ocultamiento del vínculo a través de la subcontratación, entonces, es un incentivo a la subcontratación informal.

La escasez de mano de obra está funcionando actualmente como principal incentivo para la internalización de al menos una parte del proceso productivo por parte de algunos de los principales fabricantes de ropa, puesto que resulta fundamental tener mayor control sobre el proceso productivo para asegurarse la producción. Esto, a su vez, fomenta la organización de la producción en fábricas con mayor productividad que los pequeños talleres informales. La continuidad de este proceso de progresiva integración vertical es, entonces, fundamental para elevar los estándares laborales en esta industria y minimizar la incidencia del trabajo forzoso. Es dable hipotetizar que el apoyo estatal a este tipo de iniciativas redundaría en una mayor formalización de la mano de obra y un aumento de la productividad lo haría en una mayor recaudación fiscal.

► Sistema de formación profesional y capacitación

Si bien las tareas de confección suelen caracterizarse como poco calificadas, una de las demandas recurrentes de los agentes del sector en las últimas décadas se relaciona con la carencia de personal capacitado. Esto se relaciona con la pérdida de las condiciones laborales en general, pero también con la pérdida de saberes que otrora se transmitían especialmente a las mujeres en hogares e instituciones educativas en los difundidos cursos de “corte y confección”. Este problema se agravó con la pandemia por COVID-19 debido al retiro voluntario de costureras capacitadas con antigüedad en el sector.

Si bien existen ofertas formales e informales de formación, el acceso es limitado debido a sus costos, su falta de continuidad en el tiempo, su escasa difusión o su focalización en grupos específicos. Algo similar ocurre con la adquisición de competencias vinculadas al diseño o a la gestión productiva y comercial, sobre las que suele existir menor oferta. Asimismo, muchos empleadores no consideran la importancia de la capacitación y no se prestan a abonar las horas de trabajo que quienes trabajan dediquen a la capacitación. Las iniciativas existentes no llegan a conformar un sistema de formación que abarque a todos los segmentos, que incluya la formación en competencias específicas y con distintos niveles de complejidad (muchos de los cursos ofrecidos son de carácter básico) pero también la formación en competencias no específicas o “transversales”.

Los riesgos asociados a la falta de calificación y de desarrollo de competencias en el sector fueron señalados con gran preocupación por un empresario:

“Lo que estamos armando, hoy, después de la pandemia, estamos armando escuelas de oficios. O sea, recuperar el oficio de la costura, que se ha perdido, e incorporar a los informales a la formalidad. Estamos haciendo una estructura de escuelas, el proyecto es una en San Martín, provincia de Buenos Aires, otra en Quilmes, otra en Catamarca, otra en La Rioja, donde la gente se pueda diplomar, tener el diploma de oficiala o medio oficiala, y al mismo tiempo de la instrucción de costura también recibe el salario de convenio, etc. Es como una formación completa en un oficio... Un oficio que hoy está mal visto porque... Bueno, no, no está mal visto sino que no tiene una proyección. En un país pendular, con crisis macroeconómicas cada 10 años, donde la industria de la indumentaria se va al piso por la importación o por el bajo consumo... la gente piensa ‘mi mamá era costurera y se fundió tres veces la empresa y la dejó sin pagarle. ¿Para qué quiero coser si a mi mamá le fue tan mal?’. No es un oficio que hoy vos digas ‘tengo ganas de ir a una fábrica como trabajadora de confección’. No tiene ningún atractivo hoy. Entonces, hay que tratar de recuperarlo porque es un oficio que se aprende relativamente, si tenés cierta ductibilidad, muy rápido”.

► Desarrollo del sector cooperativo

Las cooperativas textiles son un actor en crecimiento en los últimos años, no solo por su cantidad sino también por su capacidad de organización. Estas lograron aglomerar pequeñas unidades productivas en fábricas, asegurando una mejora en la productividad y fortaleciendo la capacidad de negociación de los actores frente al Estado y las empresas, en particular a partir también del apoyo de organizaciones sociales de alcance nacional que les dieron visibilidad y que gestionan licitaciones estatales, como la producción de kits sanitarios durante los momentos más acuciantes de la pandemia. Como señaló un trabajador: “[Las cooperativas] demostramos con la confección de kits sanitarios... Digo, de lo que yo conozco, son muy pocos los que hicieron mal las cosas, y los que hicieron mal el kit [sanitario], lo corrigieron. La mayoría hicimos productos de calidad, que los médicos también usaron para defendernos en la pandemia, y eso tiene que tener un valor que tiene que ser reconocido”.

Sin embargo, la gran mayoría de las cooperativas trabaja una parte importante de la producción a fasón en un contexto de competencia desleal por la alta informalidad laboral y la sistemática violación de las tarifas de referencia, lo que pone en riesgo su supervivencia y su funcionamiento según los principios cooperativistas. En virtud de la capacidad de las cooperativas para revertir la hipersegmentación de la producción —y por ende de la mano de obra— y la competencia (ruinosa) basada exclusivamente en precios, son un actor fundamental en la lucha por la elevación de los estándares laborales en las confecciones. Por ello, y considerando que el Estado aun no puede garantizar un mayor cumplimiento de la legislación laboral en el sector, es importante habilitar los mecanismos necesarios para institucionalizar la concesión de licitaciones a las cooperativas mediante una política de “compre cooperativo” que asegure un cupo de las compras estatales de vestimenta a cooperativas. Estas deberían estar auditadas debidamente por el INTI y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (organismo encargado de supervisar a las cooperativas) para evitar el fraude laboral. Esta política podría ser aplicada por un tiempo limitado, como parte integral de la batería de medidas destinadas a combatir el trabajo forzoso en el sector. Asimismo, este cupo podría aplicarse en ministerios específicos y es un modelo fácilmente exportable a las diversas jurisdicciones estatales. Se trata de una política que abordaría además la falta de auditorías para proveedores del Estado en las compras de productos textiles.

► Desarrollo equilibrado a nivel territorial

Este estudio permitió observar de qué forma la concentración territorial de la industria genera una serie de dificultades para su funcionamiento. La sobreoferta de talleres de costura concentrados en determinados espacios del AMBA habilitó la competencia ruinosa que funcionó como caldo de cultivo para el trabajo forzoso y la trata laboral. La desconcentración de la oferta, por ende, podría cumplir un rol fundamental. Además, salvo contadas excepciones, se verifica que no existe una política que contemple el desarrollo a nivel de las provincias⁶¹, mientras se permite el crecimiento desordenado

61 Estas excepciones las constituyen las provincias en las que existen regímenes de “promoción industrial” como [Catamarca](#).

de polos como el que se generó alrededor de La Salada, que se convierte en uno de los principales “exportadores” de indumentaria hacia el resto del país.

Al investigar los efectos de la pandemia en el sector, este estudio demostró que a partir del cambio de hábitos y de la caída de los salarios generado con la pandemia, la distancia al trabajo se convirtió en una de las causas del abandono de los puestos por parte de las costureras⁶². Como ya fue señalado, un empresario apuntó claramente a este problema y resumió la necesidad de cumplir con las expectativas de las trabajadoras:

“En una fábrica en La Rioja, por ejemplo, la gente va en bicicleta, en 15 minutos están en la fábrica, a las tres y cuarto volvieron a la casa. El convenio es el mismo en La Rioja que en Buenos Aires, ¡y te ahorras \$ 10 000 y tres horas de vida! [...] Vos tenés que tener 30 talleres que necesiten gente en San Martín en menos de 20 minutos, porque si la escuela es en San Martín y la contratan en Avellaneda tampoco le sirve [a la trabajadora] (más allá que el salario tiene que aumentar). Es una combinación de aumento de salario real más poco tiempo de traslado, que es dinero y calidad de vida”.

Por cierto, esta situación se agrava por las deficiencias en el transporte público y la falta de jardines de infantes y maternales gratuitos para poder dejar a sus hijas e hijos al cuidado de personas o instituciones de confianza durante la jornada laboral. Al ser un sector fuertemente feminizado, es importante que el sector público y el sector privado trabajen mancomunadamente por contribuir a cubrir las necesidades de cuidado de las familias, que sigue recayendo fundamentalmente en las mujeres. De hecho, algunas cooperativas están planificando abrir espacios de cuidado dentro de las fábricas.

“Hay muchas compañeras (como te digo son el 90/95 por ciento de compañeras las que trabajan ahí) que quieren trabajar y tienen toda la capacidad técnica y ganas de trabajar, lo que no pueden es no dejar al nene en casa. ¿Por qué? Porque no hay nadie, el compañero, el marido está trabajando, no tienen familia, no tienen a nadie que se los vea, que se los cuide y no hay un jardín de primera infancia cerca (tampoco hay proyección de hacerlo por lo que se ve en el barrio). Entonces, esos son los principales problemas con los que nos chocamos nosotros. Nosotros tenemos proyección a crecer, pero no hay presupuesto. Tenemos proyección a crecer, a hacer un jardín y demás pero, otra vez, si no está el Estado en el medio, si no está el Estado interviniendo, no llega el Estado adonde tiene que llegar, ahí hay un problema, un problema gigante, porque sino deja al mercado hacer lo que quiere”.

En resumen, la escasez de mano de obra en esta industria no parece ser un problema que vaya a solucionarse ni fácil ni rápidamente. En este sentido, repensar la ubicación de los lugares de trabajo, replicando la estrategia de los talleristas de acercar la producción a los lugares de residencia de trabajadoras y trabajadores, y aprovechando la relativa facilidad con que se monta una fábrica de costura, puede derivar en grandes beneficios para los empleadores en el actual contexto de escasez de mano de obra.

El nivel institucional

La lucha contra la trata de personas y el trabajo forzoso en una cadena productiva implica considerar el desarrollo integral en términos económicos, tecnológicos y organizacionales de esta y de todos los segmentos que la componen. No obstante, la perspectiva sistémica de la cadena también incluye el conjunto de regulaciones, rutinas, creencias y arreglos institucionales que legitiman, dan forma

62 Ver [más sobre este tema](#).

y estabilizan las relaciones productivas. El sector necesita, por ende, acordar una serie de medidas tendientes a fortalecer las capacidades institucionales, apuntando, como objetivo transversal, a superar la fragmentación entre diversos organismos estatales, dentro del bloque empleador e incluso entre los propios sindicatos, a través de la promoción del diálogo social.

Plan Nacional contra el Trabajo Forzoso

Antes de considerar recomendaciones específicas para la cadena de indumentaria, es menester otorgarles un marco en términos de la agenda contra la trata de personas. Como ya se mencionó, la lucha contra la trata colaboró en dar impulso a la lucha contra la reducción a la servidumbre y el trabajo forzoso. Resulta necesario maximizar ese impulso para darle entidad propia a la lucha contra el trabajo forzoso.

Mediante la ratificación del Protocolo relativo al C29 de 1930 de OIT, en 2015, el Estado argentino se comprometió a elaborar un Plan Nacional de Lucha contra el Trabajo Forzoso. Hasta ahora las acciones de lucha contra este delito están incluidas en el Plan Nacional contra la Trata y Explotación de Personas, pero es necesario darle un estatus mayor al delito de trabajo forzoso. Ello se debe a que la trata laboral es en realidad el mecanismo de reclutamiento que da lugar al fin último: la explotación de la persona trabajadora, muchas veces en condiciones de trabajo forzoso.

La generación de un plan específico abriría una oportunidad inédita para el diálogo social destinado a desarrollar un abordaje integral del trabajo forzoso. Esto implica, entre otros aspectos, darle entidad normativa separándolo de la explotación sexual, lo que aclararía el panorama al apartar a esta agenda de los debates acerca del estatuto de la prostitución que hoy en día pueden estar obstaculizando los avances en materia de lucha contra la explotación laboral. El plan debería considerar una batería de medidas de combate que no priorice las penas de prisión y que apunte al fortalecimiento de la capacidad de organización de trabajadoras y trabajadores, y la participación activa del sector privado.

El plan implicaría un desarrollo institucional que acompañe esta iniciativa, creando un ente tripartito para este fin y fortaleciendo además a las organizaciones del sector. A diferencia de otras actividades, incluso a nivel industrial, el sector de indumentaria tiene un bajo nivel de asociatividad tanto a nivel de las empresas como de quienes trabajan. Esto constituye una debilidad para sostener procesos de desarrollo en el marco de las políticas públicas, pero también para encarar otros procesos colectivos. En el caso de las empresas, sus instituciones tienen campo para expandir su representación y capilaridad, en especial en el interior del país, y esta situación no solo se debe a la configuración de la cadena, sino también a la desconfianza entre las empresas por la “competencia desleal”, la disputa por la exclusividad de los talleres a los que se subcontrata la costura, las diferencias entre marcas y empresarios industriales por la política comercial y las tensiones entre los productores de tela y los fabricantes de ropa. Algo similar puede decirse en relación a las organizaciones de las personas trabajadoras, ya que solo un porcentaje reducido de estas está afiliado a los sindicatos del sector, a la vez que los conflictos suscitados en torno a la legitimidad del sindicato de talleristas restan fuerzas a las demandas obreras. Además existen segmentos numerosos de trabajadoras y trabajadores por cuenta propia o cooperativistas que podrían ser representados por otras organizaciones que no tienen una visibilidad y un apoyo suficientes. El rol activo del Estado en estos casos podría contribuir a aumentar su legitimidad y sus capacidades, si estas instituciones pudieran participar del diseño, la gestión y la evaluación de este plan.

Mejoras en las normativas, su control y cumplimiento

Legislación

Considerando la alta incidencia de la reducción a la servidumbre en la indumentaria, la escasez de sentencias judiciales condenatorias es preocupante. Uno de los problemas señalados en esta investigación por numerosos entrevistados fue la connivencia de los operadores judiciales en jurisdicciones de tamaño reducido. Así, la práctica de derivar los casos llevándolos al fuero laboral habilita la impunidad, incentivando indirectamente estas prácticas que dan continuidad a la explotación y tergiversan las condiciones de competencia. Es preciso entonces diseñar medidas para evitar esta connivencia. Por ejemplo, el cruce de expedientes entre jurisdicciones a la hora de decidir los fueros a los que corresponde un determinado caso podría ayudar a evitar que las relaciones personales interfieran en la persecución de los delitos.

También resulta preocupante en la legislación argentina la falta de descripción detallada de los tipos penales “reducción a la esclavitud”, “reducción a la servidumbre” y “explotación laboral”. Si bien la legislación por sí sola no asegura interpretaciones unívocas por parte de los operadores judiciales, brindarles más herramientas para comprender en qué consisten estos delitos resulta importante. Ello puede ir de la mano del desarrollo de indicadores operacionales de vulnerabilidad y explotación que sean adoptados por la justicia penal.

Asimismo, a la luz de los escasos avances en sentencias judiciales condenatorias en materia de reducción a la servidumbre, a la hora de planificar específicamente las penalidades a aplicar a los responsables es importante pensar en ampliar el abanico de medidas. Al respecto se podrían repensar las penas económicas, incrementando sus montos para calcularlos en función del patrimonio de quienes sean hallados culpables, considerando que el objetivo no es solamente resarcir a las víctimas sino también desincentivar estas prácticas. De hecho, estudios anteriores (Montero 2016) señalan que la duplicación de las penas en la modificación a la ley de trata en 2012 habría incentivado a muchos grandes fabricantes a ejercer un mayor control sobre la cadena productiva. La falta de condenas en este sentido, de todos modos, tiene el efecto contrario. Otras penas, por otro lado, pueden estar pensadas para fomentar las buenas prácticas entre los fabricantes. Considerando la ventaja competitiva ilegítima que implica el trabajo forzoso, penas pensadas para perjudicar la capacidad competitiva de los empleadores hallados culpables, tales como la suspensión de marcas (principal activo de los fabricantes), podrían tener una gran efectividad en materia de castigos. En ello se basan las iniciativas de consumo ético que exponen a los empleadores no éticos.

Fiscalización y el control

La referida falta de coordinación en las políticas de desarrollo es válida también en esta materia, ya que el estudio permite observar que en las jurisdicciones no existe una coordinación adecuada entre las agencias de control. La planificación y la ejecución de las inspecciones y los allanamientos continúa estando en manos de organismos que usualmente trabajan de forma individual y fragmentada (inspecciones que controlan aspectos específicos como la seguridad e higiene del lugar, la registración de trabajadoras y trabajadores, etc.). Si la coordinación hoy depende de las relaciones personales que mantengan las diversas áreas entre sí en cada provincia o localidad, es necesario establecer protocolos para que el trabajo deba ser conjunto y liderado por el Estado nacional. Además, se pueden tomar como ejemplo las iniciativas de coordinación interinstitucional (como por ejemplo el trabajo conjunto, en red, con organizaciones de la sociedad civil), constituyendo equipos móviles de inspección (el caso de Brasil, con sus debidas adaptaciones, puede ser un ejemplo al respecto). Además, la adopción de una estrategia de formalización de los esquemas de cooperación con sindicatos y organizaciones de la sociedad civil disminuye el riesgo de que desaparezcan conocimiento y recursos ya movilizadas en casos de cambios políticos y administrativos.

Sistema de trazabilidad

En línea con la falta de visión de cadena productiva que explica la naturaleza fragmentaria de las políticas de desarrollo hacia el sector, actualmente las inspecciones laborales se realizan en función de los establecimientos y no de las empresas. Así, al realizar una inspección las autoridades controlan las condiciones previsionales y laborales en los establecimientos a los que van, e incluso solo se incluye a trabajadoras y trabajadores que están presentes en el momento de la inspección. Como resultado, la estrategia de “esconder” tanto a trabajadores de un establecimiento durante las inspecciones, como esconder establecimientos productivos enteros como los talleres clandestinos, resulta muy efectiva para evitar los controles. Como señalaron algunas entrevistadas: “Sí sí, tuvimos inspecciones que vienen a verificar si estamos en blanco y demás, pero no preguntan por los talleres, no”, “La inspección queda ahí en el comercio. A no ser que se vea alguna cuestión en particular, puntual, alguna información relevante en cuanto a una situación anómala, queda allí. Se circunscribe al establecimiento y a la persona que estaba en el momento en el establecimiento”.

La vinculación con los fabricantes solo surge “de abajo hacia arriba”, es decir, cuando es inspeccionado un taller en el que se encuentran pruebas de la vinculación con fabricantes. Con los años, las autoridades renunciaron a realizar el camino contrario, es decir, el de solicitar a un fabricante los datos correspondientes al origen de las prendas. Un funcionario aseguró que sí se siguió ese camino, pero al ir a los detalles explicó que nunca da resultados:

“[...] en realidad, lo hemos hecho (por lo menos en mi caso) [ir a una marca reconocida y preguntarle dónde hace la ropa] en tres oportunidades ir de arriba hacia abajo. Lo que pasa es que, en realidad, lo que nos sucedió fue que es un trabajo mucho más lento... es mucho tiempo el que te lleva hacer ese tipo de trabajo, muchísimo tiempo porque obviamente, toda la cadena de ellos está preparada para ocultar todo y ver de qué manera se genera, no solamente, el trabajo no registrado sino el trabajo ilegal y la venta ilegal, en algunas oportunidades. Porque si yo veo la facturación, en realidad, esa facturación es la que está mostrando, quizás tenga venta por algún lado que no me está mostrando que es la que abastece esto y entonces, yo con esto, con este taller declarado, está bien pero en realidad él trabaja mucho más, vende mucho más. Entonces el trabajo es mucho más engorroso”.

La mera inspección laboral de carácter territorial es insuficiente para detectar la informalidad en el sector. Esta debe estar acompañada por el cruce de una serie de datos que van más allá de lo que se puede visualizar en las inspecciones. Por ello, en el marco de la fiscalización y el control, distintos actores señalaron durante el estudio que una forma de mejorar estas funciones y al mismo tiempo de brindar un mensaje que pueda sumar a los consumidores a esta estrategia es avanzar en un programa de trazabilidad de prendas que facilite la identificación de los lugares de trabajo mediante un etiquetado especial.

Ya existen antecedentes en la materia tanto en el extranjero como en el país. El programa del INTI “Compromiso Social Compartido” es una experiencia en esta dirección, aunque su resultado estuvo limitado por buena parte de las razones ya expuestas más arriba al referirse a la escala y el alcance de las políticas para el sector. El programa de trazabilidad diseñado en 2015 por la Subsecretaría de Políticas Socio-Laborales del MTEySS, junto con la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales y con el apoyo del INTI-Textiles, podría servir de inspiración para pensar en esta herramienta fundamental. La propuesta, que nunca llegó a implementarse, consistía en un sistema de etiquetado en las prendas. Esas etiquetas serían escaneadas directamente en los puntos de venta por los inspectores, y deberían contener toda la información relativa al origen de la tela, el lugar y la fecha en que la prenda fue confeccionada. Así, la información contenida en las etiquetas podría ser cruzada con la provista por las empresas a las áreas de inspección del trabajo a domicilio para chequear inconsistencias. El objetivo es facilitar la inspección fiscal y laboral por parte de las autoridades competentes a lo largo de toda la cadena. Como señaló un funcionario:

“Hay herramientas informáticas hoy desarrolladas (o sea, hoy, no en el 2008 sino en el 2018) que permiten desarrollar una base de datos en la que toda la ropa que se vende pasa a lo formal, o sea, toda la ropa que se vende queda registrada y eso conecta directamente con un lugar de trabajo, conecta con determinado consumo de electricidad en ese lugar de trabajo, conecta con una propiedad donde se lleva adelante ese trabajo”.

Un sistema de trazabilidad otorgaría transparencia, visibilidad y registración a la cadena ante el Estado y los consumidores, y favorecería un mayor control del cumplimiento de la legislación (laboral, fiscal, migratoria y de seguridad e higiene en el trabajo) por parte de los fabricantes, intermediarios y talleristas. Otros funcionarios entrevistados también hicieron referencia a la importancia de la trazabilidad, a la vez que la CIAI manifestó su acuerdo con la aplicación de un programa de trazabilidad de las prendas, que, en el caso de la propuesta de CIAI, se iniciaría en la industria textil para evitar las cuantiosas ventas de telas a los circuitos comerciales informales: “Con los mecanismos de trazabilidad de la mercadería estaríamos resolviendo los problemas de la registración laboral y la registración de los talleres”, “El tema de la trazabilidad de la prenda, para mí, es algo que sería una herramienta importante a la hora de generar un circuito para poder minimizar las posibilidades de que las grandes marcas tengan ese tipo de situación de economía paralela”.

Durante la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), el Ministerio de Producción trabajó en la implementación de un sistema de trazabilidad. Sin embargo, fue planificado como voluntario, al plantearlo como requisito para acceder a una línea de créditos blandos. Este programa tampoco se aplicó, posiblemente debido a que al no ser obligatorio su alcance habría sido mínimo.

La ejecución de un programa de trazabilidad debería articularse con la mejora de las políticas de compra del Estado tanto nacional como en las jurisdicciones provinciales y municipales. Durante el estudio algunos entrevistados señalaron que muchas áreas y jurisdicciones no controlan el cumplimiento de la legislación laboral al momento de llamar a licitaciones de grandes compras de indumentaria (uniformes, kits sanitarios, etc.). Como uno de los principales compradores de indumentaria del país, el Estado, en sus múltiples jurisdicciones, debería estar a la cabeza de la promoción de prácticas de trabajo decente en esta industria.

Mejoras a nivel del Poder Judicial

Entre los aspectos que indican la importancia de realizar mejoras en distintas instancias del Poder Judicial se encuentran la falta de cumplimiento de la normativa en muchas jurisdicciones del país o la derivación de los potenciales casos de trabajo forzoso a la justicia laboral, de modo que las personas trabajadoras deban ser quienes llevan adelante las demandas.

Se mencionó además en forma recurrente que las instituciones judiciales no logran alcanzar a los máximos responsables y beneficiarios de la trata y el trabajo forzoso. En el caso de la indumentaria, no existen prácticamente antecedentes de condenas a los dadores de trabajo que en última instancia contratan a los talleres donde se verificó la existencia de delitos. Es importante demostrar en los alegatos cómo funcionan estas cadenas, y el vínculo entre la distribución desigual de la ganancia y el poder para imponer las condiciones laborales. En esta misma línea resulta destacable el trabajo del Comité Ejecutivo de lucha contra la Trata en vinculación con la AFIP y la Unidad de Información Financiera para el estudio de la ruta del dinero en materia de trata y trabajo forzoso. Además, las medidas para facilitar las confesiones de “víctimas-acusadas” como atenuación de pena, o bien la determinación de los distintos grados de participación, pueden ayudar en la investigación de la cadena de responsabilidades.

A estas acciones se debe agregar una política activa de formación de magistrados y operadores judiciales. Los avances en la interpretación de la normativa relativa a la trata y el trabajo forzoso en Argentina se

concentraron recientemente (y con buenos resultados) en los miembros del Ministerio Público Fiscal y a nivel de las cámaras de casación penal, pero entre los juzgados de primera instancia de todo el país priman las interpretaciones restrictivas de la trata laboral, el trabajo forzoso y la servidumbre.

La capacitación de jueces en todo el país debe tener entre sus objetivos revisar precisamente las lecturas restrictivas, en las que los mecanismos sutiles de persuasión, control y aprovechamiento de la vulnerabilidad de trabajadoras y trabajadores son entendidos como abusos que deben tratarse en la justicia laboral o incluso como “prácticas de autoexplotación” que derivan de costumbres culturales o ancestrales.

Mejoras en las políticas de apoyo a las víctimas

Cuando las denuncias por trata o reducción a la servidumbre pasan al fuero laboral, las víctimas quedan desprotegidas para accionar contra sus victimarios. Si bien la justicia laboral es gratuita para la persona trabajadora, a diferencia de lo que ocurre en la justicia penal, es esta, y no un abogado o un denunciante cualquiera, quien debe accionar contra el victimario. Dado el perfil de las víctimas, las dificultades que enfrentan al momento de contratar abogados son un importante desincentivo a su accionar contra los empleadores en juicios desarrollados en el fuero laboral.

Es por ello que se recomienda evaluar la conveniencia de generar instituciones que operen en esta línea, desde la existencia de Fiscalías del Trabajo a instancias que brinden asistencia jurídica a trabajadoras y trabajadores facilitando el acceso a abogados con el apoyo de OSC, sindicatos y universidades. Esto podría ayudar a minimizar la incidencia de las estrategias de derivar los casos al fuero laboral. Al respecto resultaría útil replicar en Argentina las experiencias de clínicas de abogados para víctimas de trata y trabajo forzoso que hay en otros países⁶³.

Muchos entrevistados vinculados a la agenda de la trata de personas en este y en estudios previos señalan como una de sus principales preocupaciones las falencias en la asistencia a las víctimas de trata una vez que son rescatadas.

Para lograr una participación más activa de las víctimas en la denuncia de sus victimarios es preciso que las instituciones mejoren y amplíen las políticas de asistencia. Distintos especialistas, operadores judiciales, inspectores del sistema de fiscalización y funcionarios vinculados a la investigación sobre trata de personas señalaron que las acciones desarrolladas en la actualidad son insuficientes, no solo en lo referido a contar con mayores recursos sino también a la coordinación y la complementariedad de los recursos existentes en todas las provincias. Ya existen iniciativas destacables en esta dirección, especialmente el fondo fiduciario de asistencia a las víctimas en el marco del Ministerio de Justicia. A estas se pueden sumar mejoras en la planificación de la asistencia con anterioridad a las inspecciones, con el objetivo de que las víctimas vean en el momento mismo de las inspecciones y el rescate los beneficios que trae el involucramiento del Estado en estas situaciones. Asimismo, en el plano del mediano plazo es destacable el programa de reinserción laboral para víctimas impulsado por el Comité Ejecutivo de lucha contra la Trata y pensado desde un enfoque centrado en los intereses de las víctimas. Según una funcionaria: “Este programa [del Comité] no empieza por ofrecerle un laburo a una persona [...] El programa tiene toda una primera etapa donde se fortalecen las capacidades que la persona trae, se las ayuda a que detecten qué otras cosas les interesa hacer y después se capacitan en aquello en lo que quieran ser, no necesariamente en aquello en lo que fueron explotados”.

Mejoras en los sistemas de información

Si toda política pública debe ser evaluada permanentemente para revisar su efectividad y la eventual necesidad de mejorar los mecanismos, la disponibilidad pública y libre de información resulta

63 Ver ejemplos en [Michigan](#) (Estados Unidos) y en [Belo Horizonte](#) (Brasil).

fundamental, a la vez que demuestra transparencia en la utilización de recursos del Estado. Al respecto es necesario destacar la importancia de acompañar los avances en materia de lucha contra la trata con el desarrollo de un sistema de información unificado e integrado sobre trabajo forzoso, trata laboral y delitos conexos, que permita realizar diagnósticos adecuados y evaluar fortalezas y debilidades de las políticas públicas en la materia. Se trata de una falencia señalada ya por la PROTEX (en su Informe Anual 2016), que solicitaba entonces una plataforma virtual, operada desde el Poder Judicial, a través de la cual sea posible acceder a todas las resoluciones dictadas en el marco de los expedientes por trata de personas, a lo que podría agregarse lo relativo a las denuncias y a los resultados de casos judicializados por reducción a la servidumbre y delitos conexos.

“No sé si hay un área puntual, ni a nivel justicia... tendría que haberlo, y capaz que estoy hablando... ni a nivel corte, que pueda... seguir a toda la justicia, y que vos digas ‘a ver, por ejemplo, tal delito... ¿cuántas condenas hubo en el país?, ¿o causas?’ y no sabés a dónde preguntarlo, a dónde vas. Porque hay un organismo estadístico de la Corte Suprema, pero que no... nosotros no hemos podido, digamos, saber, eh... si tiene ese seguimiento en todo el país. O sea, es como que tuvieras que ir a... justicia por justicia, rezar porque tengan estadísticas, eh... pero no hay nadie que las concentre, o si ese alguien existe, no lo conocemos”.

Para que una iniciativa de este tipo se lleve adelante es necesario el involucramiento y la colaboración del Poder Judicial para que disponga la obligatoriedad de publicar esta información y arbitre los medios necesarios.

Dificultades similares surgen de la falta de estadísticas y de su publicación abierta por parte de las áreas de persecución y de rescate de víctimas. Aun hoy la información sigue siendo publicada en forma esporádica y errática. En el desarrollo de un sistema de información unificado e integrado, el ejemplo del sistema de información desarrollado por México puede servir de inspiración.

Por otro lado, la amplia informalidad en el sector llevó a una situación en la que la información demandada por los diversos actores circula de manera desorganizada. Esto puede habilitar tanto abusos hacia trabajadoras y trabajadores, por aprovechamiento del desconocimiento sobre sus derechos, como serios riesgos para los empresarios que no conocen las implicancias derivadas de la contratación indirecta de mano de obra en condiciones de trabajo forzoso o trata laboral. Tomando como referencia el sitio de Asistencia Técnica para una producción sostenible desarrollado por INTI⁶⁴, resultaría de gran utilidad el armado de un portal que centralice información referente al sector como: convenio colectivo de trabajo, escalas salariales actualizadas, Ley N.º 12.713 de Trabajo a Domicilio, tarifario de trabajo a domicilio, Ley de Contrato de Trabajo, Ley de Trata de Personas, artículos del Código Penal referentes a la reducción a la servidumbre y la trata, compromiso social compartido del INTI, información para denunciar o pedir asistencia para víctimas, etc. Asimismo, la información podría estar explicada de modo sencillo y accesible. Finalmente el portal podría incluir también un listado de proveedores e incluso foros divididos por tema y por actores. Por ejemplo, en el foro de cooperativas estas podrían compartir información acerca de dadores de trabajo, precios, ofertas de trabajo, trámites, etc., mientras que los dadores de trabajo podrían compartir sus experiencias e información referente a buenas prácticas y demás.

64 Ver en detalle el portal de asistencia técnica del INTI.

► Conclusiones

Las condiciones de trabajo en la industria argentina de la indumentaria mejoraron durante los últimos años, reduciéndose la incidencia de la trata de personas y el trabajo forzoso en el sector. Esto sucedió pese al marco de crisis de ventas y aumento de la producción local.

Las referidas mejoras se deben a numerosas cuestiones. En primer lugar, la reducción de la oferta de mano de obra, que obliga a los empleadores a ofrecer salarios más altos (en algunos casos se detectó hasta un 50 por ciento por encima de los salarios de convenio). Esta reducción de la oferta de mano de obra se debe principalmente a la emigración de personas trabajadoras y talleristas migrantes frente a las sucesivas devaluaciones de la moneda local, el empeoramiento de las ventas y la mejora de la situación macroeconómica en sus países de origen (fundamentalmente Bolivia).

Una segunda causa puede ser identificada a partir de una mejora en la circulación de información entre potenciales víctimas que son advertidas acerca de las verdaderas condiciones de trabajo en el destino, lo cual complica el mecanismo del engaño en el proceso de reclutamiento.

En tercer lugar, una serie de sentencias judiciales que culminaron en altas penas de prisión para talleristas habría contribuido a que los empleadores ejerzan un mayor control sobre los talleres a los que subcontratan.

Finalmente, cierta concientización de los empleadores respecto de las consecuencias incalculables sobre las marcas de las denuncias por “trabajo esclavo” en los medios.

Todos estos elementos han contribuido en algunos casos a cierta “internalización” de la producción por parte de los principales dadores de trabajo mediante la apertura o la ampliación de fábricas propias de costura, proceso que resulta fundamental para la mejora de las condiciones de trabajo en el sector.

A excepción de las estrategias de persecución y las sentencias judiciales alcanzadas —que no involucran aun a los principales dadores de trabajo— buena parte de estos aspectos señalados pueden considerarse circunstancias coyunturales más que el resultado de acciones deliberadas sistemáticas e integrales orientadas a combatir el trabajo forzoso en el sector modificando aspectos estructurales de la cadena productiva (prácticas económicas, organización de la producción, instituciones, etc.). Esto demuestra la necesidad de repensar en profundidad el modo de abordar esta problemática.

A partir de los testimonios, puede decirse que a pesar de estas mejoras, la pandemia por COVID-19 habría llevado a cierta expansión de la informalidad en pequeños talleres clandestinos debido a la alta demanda de indumentaria que durante las medidas de aislamiento y distanciamiento no podía ser producida en fábricas legales. Estos talleres están fuertemente vinculados a los grandes focos de informalidad en los que se comercializa la mayor parte de la indumentaria producida en el país.

Estos grandes focos de informalidad se vieron favorecidos por la crisis económica que, tal como sucedió durante 1998-2002, empuja a los consumidores hacia la compra de vestimenta más barata. La persistencia y la consolidación de estos circuitos genera un contexto favorable a la trata de personas y el trabajo forzoso, que se sustentan en gran medida en el modo en que el Estado, en sus diversas jurisdicciones, abordó la existencia de estos circuitos. Este contexto favorable a la explotación laboral en las peores condiciones condiciona la lucha contra el trabajo forzoso en el sector y contribuye a arrastrar hacia abajo los estándares laborales en esta industria.

Los esfuerzos por favorecer la concentración de la producción en unidades productivas formales y con alta productividad deben ser sostenidos a partir de políticas macro y mesoeconómicas de mediano y largo plazo que garanticen estabilidad y previsibilidad. Tales esfuerzos requieren el compromiso del Estado y de los empleadores, que deben responder a las políticas como el apoyo financiero y la protección

comercial con compromisos como la consolidación del potencial exportador del sector y el aumento de la formalización de la mano de obra. Asimismo, los sindicatos deben asumir un rol protagónico en el combate contra el trabajo forzoso en el sector, desarrollando estrategias específicas para involucrar a trabajadoras y trabajadores migrantes y a domicilio en la lucha por la defensa de sus derechos.

La necesidad de repensar el modo en que los diversos actores abordaron la problemática destaca la importancia de avanzar en el desarrollo de un Plan Nacional contra el Trabajo Forzoso, en línea con la ratificación del Protocolo relativo al C29 sobre el trabajo forzoso, de 1930 de OIT.



► Referencias bibliográficas

Abers, R. N. y M. Keck. 2009. "Mobilizing the state: The erratic partner in Brazil's participatory water policy". *Politics & Society* 37(2): 289-314.

Adúriz, I. 2009. *La industria textil en Argentina: Su evolución y sus condiciones de trabajo*. Buenos Aires: Instituto para la Participación y el Desarrollo.

Amengual, M. 2011. "Cambios en la capacidad del Estado para enfrentar las violaciones de las normas laborales. Los talleres de confección de prendas de vestir en Buenos Aires". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 51: 291-311

Amengual, M. 2014. "Pathways to enforcement: Labor inspectors to enforcement leveraging linkages with society in Argentina". *ILR Review* 67(1): 3-33.

Amengual, M. 2016. *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. Nueva York: Cambridge University Press.

Anner, M. 2003. "Defending labor rights across borders: Central American export-processing plants". En S. Eckstein y T. Wickham-Crowley (eds.). *Struggles for social rights in Latin America*.

Anner, M. 2015. "Labor Control Regimes and Worker Resistance in Global Supply Chains". *Labor History* 56(3): 292-307.

Aranda, N. y A. Matta. 2022. "El campo de confección de indumentaria en el Gran Córdoba". *Cuadernos de Economía Crítica* 8(15).

Arcos, A. 2013. "Talleres clandestinos: el traspatio de las 'grandes marcas': organización del trabajo dentro de la industria de la indumentaria". *Cuadernos de antropología* 10.

Arcos, A. 2020. "El incendio de 'Luis Viale'. Un caso sobre migración y organización de la producción en los talleres de costura". En A. Matta y J. Montero Bressán (eds.). *¿Quién hace tu ropa? Estudios sobre la Industria de la Indumentaria en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Auyero, J. y M. F. Berti. 2015. *In Harm's Way*. Princeton: Princeton University Press.

Auyero, J. 2007. *Routine Politics and Violence in Argentina: The Gray Zone of State Power*. Nueva York: Cambridge University Press.

Barbitta, M. 2013. *Código Penal comentado: art. 145 bis y 145 ter*. Buenos Aires: Asociación Pensamiento Penal.

Bartley, T. 2010. "Transnational Private Regulation in Practice: The Limits of Forest and Labor Standards Certification in Indonesia". *Business and Politics* 12: 1-34.

Bartley, T. 2011. "Transnational Governance as the Layering of Rules: Intersections of Public and Private Standards". *Theoretical Inquiries in Law* 12: 517-542.

Basualdo, V. y D. Morales (eds.). 2014. *La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Bensusán, G. 2006). *Diseño Legal y Desempeño Real: Instituciones Laborales en América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa.

Bentolila C. 2011. "El sector confeccionista textil argentino: su estado actual y su evolución en números". En Matta, A. y C. Magnano (eds.). *Trama productiva urbana y trabajo decente. Análisis y estrategias para la cadena productiva textil de indumentaria en Áreas Metropolitanas*. Buenos Aires: OIT.

Bernards, N. 2017. "The Global Politics of Forced Labour". *Globalizations* 14(6): 944-957.

Bernhardt, A., S. McGrath y J. Defilippis. 2008. "The State of Worker Protections in the United States: Unregulated Work in New York City". *International Labour Review* 147: 2-3.

Bonacich, E. y R. Appelbaum. 2000. *Behind the label: Inequality in the Los Angeles Apparel Industry*. Berkeley: California University Press.

Caggiano, S. 2013. *Desigualdades divergentes. Organizaciones de la sociedad civil y sindicatos ante las migraciones laborales*. Berlín: desiguALdades.net

Cairola, E. 2015. "Decent work in global supply chains". *International Journal of Labour Research* 7. Bureau for Workers' Activities (ACTRAV), OIT.

Calvelo, L. 2012. "La migración internacional en Argentina hacia 2010". *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* XX (39): 135-157.

Cámara de la Industria Argentina de la Indumentaria. 2022. *Importaciones de indumentaria, período septiembre 2021*. Buenos Aires.

Canals, A. 2013. *Flexible Workforce: The Political Economy of the Greek Garment Industry in the Era of Neoliberalism*. Tesis de maestría, Universidad de Lund. (mimeo).

Ceccagno, A. 2003. *Migranti a Prato: Il distretto tessile multietnico*. Milán: Franco Angeli.

Collins, J. 2003. *Threads: Gender, labour and power in the global apparel industry*. Londres: The University of Chicago Press.

Clarín. 2000. Trabajo esclavo en la Argentina. Clarín, 5 de julio. Disponible en https://www.clarin.com/opinion/trabajo-esclavo-argentina_0_Sk_WXY5eRYe.html

D'Ambrogio, E. 2014. *Workers' conditions in the textile and clothing sector: just an Asian affair? Issues at stake after the Rana Plaza tragedy*. European Parliamentary Research Service.

Dean, M. y L. Bueno Rodríguez. 2011. "Outsourcing, conceptualización e interrogantes". En *Outsourcing: modelo en expansión de simulación laboral y precarización del trabajo*. México: Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical.

Delmonte Allasia, A. 2017. "Reflexiones sobre el trabajo en la industria de confección de indumentaria en el período 2003-2015. Problemáticas en torno a la inserción laboral de migrantes bolivianos y bolivianas". *Antropología y Ciencias Sociales* XXII: 45-70.

Dewey, M. 2015. *El orden clandestino: Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Buenos Aires: Katz.

Dewey, M. 2018. "The Other Taxation: An Ethnographic Account of "Off-the-Books" State Financing". *Latin American Research Review* 53 (4).

Dewey, M. 2017a. "Domestic Obstacles to Labor Standards: Law Enforcement and Informal Institutions in Argentina's Garment Industry". *Socio-Economic Review* 16 (3): 567-586.

Dewey, M. 2017b. "State Power and Crime". En *The SAGE Handbook of Political Sociology*. Los Ángeles: SAGE.

Dewey, M. 2020. *Making it at any cost*. Estados Unidos: University of Texas Press.

Díaz, M. E. 2019. "Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE)". En José Muzlera y Alejandra Salomón (eds.). *Diccionario del agro iberoamericano*. Buenos Aires: Teseopress.

Distelhorst, G., R. M. Locke, T. Pal y H. Samel. 2015. "Production Goes Global, Compliance Stays Local: Private Regulation in the Global Electronics Industry: Production Goes Global, Compliance Stays Local". *Regulation & Governance* 9: 224-242.

Doeringer, P. y S. Crean. 2006. "Can fast fashion save the US apparel industry?". *Socio-Economic Review* 4: 353-377.

Doeringer y Watson. 1999. "Apparel; In US Industry in 2000". En *Studies in Competitive Performance*. Estados Unidos: National Research Council.

Donadi, L., H. Perín y M. Martinetti. 2011. "La cadena textil de indumentaria en el nivel local". En A. Matta y C. Magnano (coords.). *Trama productiva urbana y trabajo decente: Estrategias para la cadena productiva textil de indumentaria en áreas metropolitanas*. Buenos Aires, MTEySS y OIT.

D'Ovidio, M. 2007. *Quién es quién en la cadena de valor del sector de indumentaria textil*. Buenos Aires: Fundación El Otro.

Ermida Uriarte, O. y N. Colotuzzo. 2009. *Descentralización, Tercerización, Subcontratación*. Lima: Proyecto FSAL/OIT.

Esbenshade, J. L. 2004). *Monitoring Sweatshops: Workers, Consumers, and the Global Apparel Industry*. Filadelfia: Temple University Press.

Etchegorry, C., C. Magnano, C. Orchansky y A. Matta. 2018. "El marco normativo e institucional en la configuración del régimen sociotécnico de la confección de indumentaria en Córdoba". *Estudios del Trabajo* 56.

Ferreira, E. y M. Schorr. 2013. "La industria textil y de indumentaria en la Argentina: Informalidad y tensiones estructurales en la posconvertibilidad". En M. Schorr (coord.). *Argentina en la posconvertibilidad ¿Desarrollo o crecimiento industrial?* Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fine, J. y J. Gordon. 2010. "Strengthening labor standards enforcement through partnerships with workers organizations". *Politics and Society* 38(4): 552-85.

Fiszbein, M. (2015) La economía del stop and go: las ideas estructuralistas en Argentina 1945-1976; *Desarrollo Económico*, Vol 55, No 216.

Fraser, N. 2018. "Roepke Lecture in Economic Geography – From Exploitation to Expropriation: Historic Geographies of Racialized Capitalism". *Economic Geography* 94(1): 1-17.

Fudge, J. 2019. "(Re)Conceptualising Unfree Labour: Local Labour Control Regimes and Constraints on Workers' Freedoms". *Global Labour Journal* 10 (4): 108-122.

Fudge, J. y K. Strauss (eds.). 2014. *Temporary work, agencies and unfree labour: Insecurity in the new world of work*. Londres: Routledge.

Funes, M. E. 2014. "La precarización del trabajo y los procesos de resistencia en la industria de la confección. El caso de los trabajadores de SOHO". *Revista La Roca* 1(1): 6-25.

Gago, V. 2015. *La razón neoliberal*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Gallart, M. A. 2006. *Análisis de las estrategias de acumulación y de sobrevivencia de los trabajadores ocupados en la rama de textiles y confecciones*. Buenos Aires: OIT (inédito).

Gianibelli, G. 2014. "Debates sobre la tercerización desde el campo del derecho". En V. Basualdo y D. Morales (eds.). *La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Girón, I. 2011. *La Salada: Radiografía de la feria más polémica de Latinoamérica*. Buenos Aires: Ediciones B.

Gordon, T. 2018. *Capitalism, Neoliberalism, and Unfree Labour*. Critical Sociology.

Great Britain. Parliament. House of Lords (1888). Select Committee on the Sweating System. London : Printed by Henry Hansard and Son; and published by Eyre and Spottiswoode, [1888-1889].

Green, N. 1997. *Ready-to-wear and ready-to-work*. London: Duke University Press.

Hacher, S. 2011. *Sangre Salada*. Buenos Aires: Marea Editorial.

Hammer, N. 2015. *New Industry on a Skewed Playing Field: Supply Chain Relations and Working Conditions in UK Garment Manufacturing*. Universidad de Leicester (mimeo).

Hardy, T. y J. Howe. 2009. "Partners in enforcement? The new balance between government and trade union enforcement of employment standards in Australia". *Australian Journal of Labour Law* 22: 306-36.

Harrison, J., L. Campling, B. Richardson, A. Smith y M. Barbu. 2017. *Taking labour rights seriously in Post-Brexit UK Trade Agreements. CSGR Working Paper*. Reino Unido: University of Warwick.

INDEC (1963, 1973, 1984, 1994, 2004) Censo Nacional Económico. 2021. *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH). Informes técnicos* 5 (233).

Jatobá, V. 2002. *Labour Inspection Within a Modernized Labour Administration*. Lima, Perú: OIT.

Jelin, E., M. Mercado y G. Wyczykier. 1998. "El trabajo a domicilio en Argentina". *Serie Cuestiones de Desarrollo*, documento de discusión (27). OIT.

Kabat, M., I. Harari, J. Egan, J. Fernández y E. Murmis. 2012. *La flexibilidad laboral en la historia: una mirada de largo plazo de la ofensiva sobre las condiciones de trabajo 1954-2012*. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata.

Kacef, O. 2003. *Estudios sectoriales: Componente industria de la confección y el diseño*. Buenos Aires: CEPAL y Ministerio de Economía de la Nación.

Kestelboim, M. 2012. *La formación del precio de la ropa*. Fundación ProTejer.
Kingsley, C. 1850. *Cheap clothes and nasty* (mimeo).

Kitroeff, N. 2019. *Fashion Nova's secret: Unpaid workers in Los Angeles factories*. En The New York Times, 16 de diciembre. Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/12/16/business/fashion-nova-underpaid-workers.html> (último acceso 2/6/2023).

Kosacoff, B., G. Anlló, C. Bianco, R. Bisang, et al. 2004. *Evaluación de un escenario posible y deseable de reestructuración y fortalecimiento del Complejo Textil Argentino*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

LeBaron, G. 2015. "Unfree Labour Beyond Binaries". *International Feminist Journal of Politics* 17(1): 1-19

Lieutier, A. 2010. *Esclavos*. Buenos Aires: Retórica.

Lieutier, A. y C. Degliantoni. 2020. "La tercerización y su impacto en las condiciones de trabajo en la Ciudad de Buenos Aires". En A. Matta y J. Montero Bressán (eds.). *¿Quién hace tu ropa? Estudios sobre la Industria de la Indumentaria en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Lipovetsky, G. 2002. *The empire of fashion*. Princeton: Princeton University Press.

Liubicic, R. J. 1998. "Corporate Codes of Conduct and Product Labeling Schemes: The Limits and Possibilities of Promoting International Labor Rights through Private Initiatives". *Law and Policy in International Business* 30: 111-158.

Locke, R. M., F. Qin, F. y A. Brause. 2007. "Does Monitoring Improve Labor Standards? Lessons from Nike". *ILR Review* 61: 3-31.

Locke, R., M. Amengual, A. Mangla. 2009. "Virtue Out of Necessity? Compliance, Commitment, and the Improvement of Labor Conditions in Global Supply Chains". *Politics & Society* 37: 319-351.

Ludmer, G. 2018. "Distribución de la renta en la cadena de valor de indumentaria en Argentina durante 2016". *H-Industri@: Revista De Historia De La Industria, Los Servicios Y Las Empresas En América Latina* 23: 91-114.

Matta, A. y C. Magnano. 2011. *Trama productiva urbana y trabajo decente. Análisis y estrategias para la cadena productiva textil de indumentaria en Áreas Metropolitanas*. Buenos Aires, OIT.

Matta, A. y Montero Bressán, J. 2020. (eds.). *¿Quién hace tu ropa? Estudios sobre la Industria de la Indumentaria en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Matta, A. et al. 2020. "Estructura y dinámica de la Industria de Indumentaria en Argentina. En Matta, A. y Montero Bressán, J. (eds.). *¿Quién hace tu ropa? Estudios sobre la Industria de la Indumentaria en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Matta, A. 2012. "El sector de las microempresas: antecedentes, políticas y programas para la promoción de la microempresa en Argentina y la provincia de Córdoba (2003-2007)". En Sonnet, F. (ed.). *Los microemprendimientos pro-ductivos e innovadores en la provincia de Córdoba*. Asociación Cooperadora de la Facultad de Cs. Económicas, UNC.

Matta, A., C. Etchegorry, C. Magnano y C. Orchansky. 2015. *Estructuras Productivas y Calidad del Empleo: Trayectorias, Estrategias y Políticas. El caso de la Industria de la Indumentaria*. Congreso nacional de estudios del trabajo. Buenos Aires: ASET.

Matta, A., C. Etchegorry, C. Magnano y C. Orchansky. 2017. "Políticas de Articulación Productiva y Cooperación Interorganizacional. Lecciones a partir de la experiencia argentina", *Revista de Economía y Estadística* LV(1): 69-111.

Matta, A. y C. Etchegorry. 2022. *Las nuevas morfologías del trabajo: cambio tecnológico, instituciones, narrativas y transiciones multinivel*. Córdoba: Proyecto SECYT-UNC.

McGrath, S. y S. Watson. 2018. "Anti-slavery as Development: A Global Politics of Rescue". *Geoforum* 93: 22-31.

Minchin, T. 2012. *Empty Mills The Fight Against Imports and the Decline of the U.S. Textile*. Rowman & Littlefield Publishers.

Mittellhauser, M. 1997. "Employment Trends In Textiles and Apparel, 1973- 2005". *Monthly Labor Review*, agosto: 24-35.

Mitter, S. 1985. "Industrial Restructuring and manufacturing homework: Immigrant women in the UK clothing industry". *Capital & Class* 9 (37): 37-80.

Moe, T. M. 1985. "Control and feedback in economic regulation: The case of the NLRB". *American Political Science Review* 79 (4): 1094-1116.

Montero, J. 2011. *Neoliberal fashion: The political economy of sweatshops in Europe and Latin America*. Tesis de doctorado. Departamento de Geografía, Universidad de Durham.

Montero, J. 2012. "La moda neoliberal". *Geograficando* 8(8): 19-37.

Montero, J. 2016. Análisis del mercado laboral y las barreras a la productividad en Argentina: Informalidad laboral en la cadena textil y de confecciones. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Banco Interamericano de Desarrollo. Proyecto MTEySS ATN/OC 13554-AR (mimeo).

Montero Bressán, J. 2012. "La crisis de los distritos industriales italianos: Los talleres clandestinos de Prato como reflejo de un cambio de época". *Meridiano* 1: 133-137.

Montero Bressán, J. 2014. "Discursos de moda ¿Cómo justificar la explotación de inmigrantes en talleres de costura?". *Trabajo y Sociedad* 23.

Montero Bressán, J. 2017. "Ferias mayoristas de indumentaria: ¿mercados populares?". *Cartografías del Sur* 6: 65-80.

Montero Bressán, J. 2020. "Producción y comercio internacional de indumentaria: Las condiciones laborales en Argentina y en el mundo". En A. Matta y J. Montero Bressán (eds.). *¿Quién hace tu ropa? Estudios sobre la Industria de la Indumentaria en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Morokvasic, M. 1987. "Immigrants in the Parisian garment industry". En *Work, Employment & Society* 1(4): 441-462.

Morokvasic, M., A. Phizacklea y H. Rudolph. 1986. "Small firms and minority groups: Contradictory trends in the French, German and British Clothing industries". *International Sociology* 1(4).

Novick, M. 2007. *Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003-2007*. Buenos Aires: MTEySS.

OEDE. 2022. *Boletín trimestral de empleo registrado*. Buenos Aires: MTEySS.

OEDE. 2019. *Boletín de empresas*. Buenos Aires: MTEySS.

OIT. 2014. *Wages and Working Hours in the Textiles, Clothing, Leather and Footwear Industries*. Ginebra: OIT.

O'Rourke, D. 2002. "Monitoring the Monitors: A Critique of Corporate Third-Party Labour Monitoring". En Jenkins, R., R. Pearson y G. Seyfang (eds.). *Corporate Responsibility and Ethical Trade: Codes of Conduct in the Global Economy*. Londres: Earthscan.

Paz, M. y S. Lowry. 2013. "[Reducción a la Servidumbre](#)". *Revista Pensamiento Penal*.

Plant, R. 2017. "Combatting Trafficking for Labour Exploitation in the Global Economy: The Need for a Differentiated Approach". En Kotiswaran, P. *Revising the Law and Governance of Trafficking, Forced Labour and Modern Slavery*. Cambridge: Cambridge University Press.

Porta, F. y C. Bianco. 2009. *El complejo textil argentino 2002-2008: Evolución de la oferta productiva, la organización del proceso de trabajo y la estructura y distribución de remuneraciones e ingresos*. Buenos Aires: MTEySS.

Phizacklea, A. 1990. *Unpacking the fashion industry*. Londres: Routledge.

Piore, M. y A. Schrank. 2008. "Toward Managed Flexibility: The Revival of Labour Inspection in the Latin World". *International Labour Review* 147 (1).

Pires, R. 2008. "Promoting sustainable compliance: Styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil". *International Labour Review* 147 (2-3): 199-229.

PROTEX. 2016. *Talleres textiles denunciados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis de las denuncias presentadas ante la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas*. Buenos Aires: PROTEX, Ministerio Público Fiscal.

Rainnie, A. 1984. "Combined and uneven development in the clothing industry: the effects of competition on accumulation", *Capital & Class* 8(1): 141-156.

Ronconi, L. 2010. "Enforcement and Compliance with Labor Regulations". *Industrial and Labor Relations Review* 64 (4).

Ronconi, L. 2012. "Globalization, domestic institutions, and enforcement of labor law: Evidence from Latin America". *Industrial Relations* 51(1): 89-105.

Ross, A. 1997. *No sweat*. Londres: Verso.

Ross, R. 2004. *Slaves to fashion*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Ruwanpura, K. N. y N. Wrigley. 2011. "The Costs of Compliance? Views of Sri Lankan Apparel Manufacturers in Times of Global Economic Crisis". *Journal of Economic Geography* 11: 1031-1049.

Salgado, P. 2014. *El trabajo en la industria de la confección de indumentaria en Argentina. Aproximaciones a partir de las transformaciones recientes en la cadena de valor*. Congreso de Economía Política Internacional. Buenos Aires: Universidad de Moreno.

Salgado, P. 2016. "El gobierno argentino frente al trabajo en condiciones de reducción a la servidumbre". *Discurso & Sociedad* 10(1): 78-99.

Salgado, P. 2020. "Superexplotación laboral y acceso al derecho en la industria de la confección de indumentaria. Reflexiones en torno a las condiciones laborales y migratorias". En A. Matta y J. Montero Bressán (eds.). *¿Quién hace tu ropa? Estudios sobre la Industria de la Indumentaria en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Seidman, Gay W. (2009). Labouring under an illusion? Lesotho's "sweat-free" label. *Third World Quarterly* 30(3): 581-98.

Short, J. L. y M. W. Toffel. 2010. "Making Self-Regulation More Than Merely Symbolic: The Critical Role of the Legal Environment". *Administrative Science Quarterly* 55: 361-396.

Skrivankova, K. 2010. *Between decent work and forced labour: examining the continuum of exploitation*. Nueva York: Joseph Rowntree Foundation.

Strauss, K. y S. McGrath. 2017. "Temporary migration, precarious employment and unfree labour relations: Exploring the 'continuum of exploitation' in Canada's Temporary Foreign Worker Program". *Geoforum* 78: 199-208.

Sum, N. L. y P. Ngai. 2005. "Globalization and Paradoxes of Ethical Transnational Production: Code of Conduct in a Chinese Workplace". *Competition & Change* 9: 181-200.

Szmukler, A. 2015. "Inserción laboral de los inmigrantes bolivianos y condiciones de trabajo en la rama textil". En *Migraciones laborales en Argentina. Protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires: OIT.

Toffel, M. W., J. L. Short y M. Ouellet. 2015. "Codes in Context: How States, Markets, and Civil Society Shape Adherence to Global Labor Standards". *Regulation & Governance* 9: 205–223.

Vogel, D. 2005. *The Market for Virtue the Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Vogel, D. 2008. "Private Global Business Regulation". *Annual Review of Political Science* 11: 261-282.

Weil, D. 2005. "Public enforcement/private monitoring: Evaluating a new approach to regulating the minimum wage". *Industrial and Labor Relations Review* 58(2): 238-256.

Wells, D. 2007. "Too Weak for the Job: Corporate Codes of Conduct, Non-Governmental Organizations and the Regulation of International Labour Standards". *Global Social Policy* 7:51-74.

Worker Rights Consortium (WRC). 2013. *Global Wage Trends for Apparel Workers, 2001–2011*. Washington, D. C.: Worker Rights Consortium.

► Anexo I

Metodología



► Anexo I. Metodología

Esta investigación se propuso elaborar un panorama actualizado de la situación relativa a la trata de personas, el trabajo forzoso y los delitos conexos en la cadena de producción y comercialización de confecciones en Argentina, con énfasis en los impactos de la pandemia por COVID-19 y las medidas adoptadas para combatirla. Se espera que los resultados constituyan un insumo valioso para la toma de decisiones basadas en evidencia acerca del combate de estos delitos. Para alcanzar resultados acordes a estos objetivos, se adoptó la estrategia metodológica detallada a continuación.

En primer lugar, se realizó una vasta búsqueda de información y fuentes secundarias. En segundo lugar, se confeccionó un detallado informe del tratamiento que los principales medios periodísticos del país le dieron a la problemática. En tercer lugar, y en línea con la adopción de métodos cualitativos de recolección de datos propuesta para esta investigación, se realizaron entrevistas con informantes clave. Toda la información resultante fue categorizada mediante el uso de software de análisis de información cualitativa para facilitar la preparación de este informe final.

Búsqueda de información

La búsqueda de información incluyó bibliografía académica, documentos oficiales, normativa nacional e internacional en la materia, sentencias judiciales y páginas web oficiales. En cuanto a la bibliografía, los autores utilizaron su propia biblioteca, construida a lo largo de más de 15 años de estudio del sector, y actualizada mediante una nueva búsqueda a través de buscadores web (principalmente Google y Google Académico) mediante el uso de descriptores (palabras clave) como “trabajo esclavo”, “talleres clandestinos”, “taller clandestino”, “taller textil”, “trabajo forzoso”, “trabajo forzado”, y “trata de personas + taller”. Esto fue de fundamental importancia a la hora de conocer las condiciones de trabajo en esta industria en todo el mundo, y las evaluaciones realizadas por personas de las ciencias sociales de diversas disciplinas sobre la naturaleza y las consecuencias de la agenda de lucha contra la trata y el trabajo forzoso en indumentaria en Argentina.

En cuanto a la documentación oficial, la búsqueda estuvo principalmente direccionada hacia páginas web en las que se publican informes y declaraciones sobre las temáticas abordadas en el estudio (principalmente las páginas web de PROTEX y el Comité Ejecutivo de Lucha en contra de la Trata y la Explotación de Personas). Asimismo, se sumaron al análisis las normativas nacionales, y las convenciones y los protocolos pertinentes.

La búsqueda de sentencias judiciales se realizó a través de las páginas web de PROTEX y del Centro de Información Judicial. Tuvo como objetivo evaluar preliminarmente las consecuencias concretas de la normativa en los procesos judiciales. Para ello se seleccionaron seis sentencias judiciales sobre casos de explotación laboral (delitos de reducción a la servidumbre, trata laboral, violación a la ley de migraciones y violación a la ley de trabajo a domicilio). Estas sentencias fueron analizadas junto al resto de la información para destacar pasajes relevantes en materia de resultado de los fallos, justificación de las decisiones de los tribunales e interpretaciones de la normativa, principalmente en lo relativo a los puntos que mayores controversias suscitan, en especial las diferencias en la interpretación de los conceptos más bien abstractos de “reducción a la servidumbre” y “explotación”.

Informe de medios

El informe de medios confeccionado para este estudio apuntó a abordar las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los destinos más comunes de la producción (marcas reconocidas, circuitos mayoristas, diseñadores, ferias informales)?
- ¿Cuáles son los lugares más comunes de ubicación de los talleres?
- ¿Siguen existiendo las condiciones observadas en la década pasada, similares al caso del taller de la calle Luis Viale (deuda, hacinamiento, encierro, etc.)?
- ¿Cómo se aborda el tema en los medios? ¿Cuáles son las problemáticas más destacadas?
- ¿Cuáles son los principales términos asociados? ¿Qué profundidad se le da al tratamiento (vínculo del problema con problemáticas más generales como precios, importaciones, migración, etc.)?

El informe se realizó a partir de la búsqueda exhaustiva de notas periodísticas en cinco medios: Télam, Clarín, Página/12, La Nación e Infobae. Se buscaron artículos publicados entre el 1 de enero de 2016 hasta diciembre de 2021 con los descriptores ya mencionados. Todos los artículos fueron compilados y sistematizados, lo que permitió elaborar tablas comparativas y una nube de palabras. Un cuarto documento fue preparado sobre 100 artículos divididos en igual cantidad por año y por medio (sin repetir casos) e indicando:

- Ubicación de los talleres y destino de la producción.
- Condiciones de vida y trabajo, datos concretos (horas, retención de documentos, deuda, falta de pago, salarios, taller-vivienda, hacinamiento, encierro, etc.).
- ¿Aparece el concepto trata, trata laboral o trata de personas?
- ¿Aparece trabajo forzoso/forzado? Si aparece, indicar si dice forzoso o forzado
- ¿Aparece “trabajo esclavo”, “esclavitud”, “esclavizados”?
- Breve descripción de los hechos (si es allanamiento, avance/retroceso en el proceso judicial, denuncia, etc.).
- Organismos estatales intervinientes.
- Menciones a sindicatos, cámaras y OSC.

Los resultados más relevantes fueron volcados en este informe.

Entrevistas

Para actualizar y profundizar el conocimiento existente acerca del estado de situación de la trata, el trabajo forzoso y los delitos conexos en la industria argentina de las confecciones, se entrevistó 34 personas, utilizando distintas estrategias: 18 entrevistas individuales, un grupo focal con siete trabajadores y cooperativistas del sector, y tres entrevistas grupales con tres funcionarios cada una.

Las entrevistas fueron en su mayoría presenciales, de una duración promedio de 80 minutos y estuvieron basadas en un cuestionario semiestructurado en el que las personas entrevistadoras contaron con una breve lista de temas a tratar, cuidando de no direccionar las respuestas (por ejemplo, hacia el uso de

determinadas categorías o la priorización de problemáticas puntuales) y evaluando la pertinencia de los temas a tratar en función de la potencialidad de obtener información de acuerdo al informante que fuera entrevistado.

Las preguntas y los temas tratados incluyeron:

- Funciones de su trabajo/institución.
- Evolución de las acciones de su trabajo/institución de acuerdo a sus experiencias.
- Fortalezas y debilidades de las acciones llevadas adelante.
- Principales desafíos actuales de su función.
- Impacto/s de la pandemia sobre su trabajo y sobre las condiciones laborales en el sector.
- Medidas que se deben adoptar desde diversos ámbitos para eliminar el trabajo forzoso en la industria de la indumentaria en Argentina.

Todas las entrevistas fueron transcritas, cuidando la literalidad expresada en la situación de entrevista. Cabe destacar, finalmente, que estas son estrictamente anónimas, por lo que en la redacción del informe se utilizaron descriptores que no permiten identificar a las personas. De igual modo, se evitó hacer referencia directa a los entrevistados al momento de referir a actividades de su área de trabajo. Siguiendo principios éticos básicos de la investigación científica, se obtuvo el consentimiento libre, informado y explícito de cada persona entrevistada.

Análisis de la información

Para el análisis de la información obtenida se utilizó el software Atlas.Ti de análisis de información cualitativa. Así, toda la información recolectada fue incluida en el corpus que constituye la unidad hermenéutica de la investigación, en formato de texto. La información seleccionada fue categorizada bajo etiquetas que describen todos los temas clave que emergen del análisis. En otras palabras, todo el material fue leído marcando las partes de mayor importancia bajo una o más etiquetas/categorías.

Un listado de las categorías utilizadas se presenta a continuación:

- Actores/instituciones
- Agenda antitrata trabajo forzoso
- Cadena productiva
- Circuito calle Avellaneda
- Comercialización – informal
- Condiciones de trabajo – Argentina
- Contexto macroeconómico
- Cooperativas
- Cumplimiento de la normativa
- Empresas – perspectiva
- Evolución histórica del sector
- Evolución reciente (2016-2021)
- Impacto COVID-19

- ▶ Importaciones
- ▶ Informalidad
- ▶ Justicia – fallos
- ▶ Justicia – rol
- ▶ La Salada
- ▶ Localización talleres – AMBA
- ▶ Migraciones
- ▶ Normativa
- ▶ Recomendaciones de acción
- ▶ Rol del Estado y políticas públicas
- ▶ Sindicatos
- ▶ Talleres clandestinos – descripción
- ▶ Talleres clandestinos – funcionamiento
- ▶ Trabajo forzoso/explotación

Como resultado de esta etapa, el software en cuestión arrojó documentos de texto que incluyeron las citas más importantes respectivas a cada categoría, junto a los eventuales comentarios que los analistas consideraron pertinente hacer sobre algunas citas. Estos documentos fueron el insumo principal para la elaboración de un primer informe de avance, en el que se resumió y organizó la información disponible hasta el momento de la recolección de datos primarios para esta investigación. Durante el resto del proyecto se trabajó sobre ese informe inicial. Tras el análisis de las entrevistas se realizó un nuevo filtro para seleccionar la información más relevante y se organizó esa información en función de los principales temas emergentes de las entrevistas, los cuales funcionaron como subtítulos del informe final.

► **Anexo II**
**Indicadores de
trabajo forzoso**



► Anexo II. Indicadores de trabajo forzoso

► Referentes empíricos de indicadores de trabajo forzoso (OIT 2018)

Dimensión	Descriptor
Trabajo involuntario Refiere a todo trabajo realizado sin el consentimiento libre e informado del trabajador.	- Situaciones en las que el trabajador debe realizar una labor de naturaleza distinta a la especificada durante el reclutamiento, sin el consenso de la persona. - Requerimientos abusivos de horas extra o trabajo a demanda que no fueron previamente acordados con el empleador. - Trabajo por un período de tiempo más prolongado que el acordado. - Trabajo en condiciones peligrosas a las que el trabajador no prestó su consentimiento, con o sin compensación y equipamiento de protección. - Trabajo con salarios muy bajos o sin salarios. - Condiciones de vida degradantes impuestos por el empleador, el reclutador u otra parte. - Trabajo para empleadores distintos a lo acordado. - Trabajo con limitada libertad, o sin libertad, para terminar el contrato. - Trabajo para repagar una deuda con el empleador o el reclutador. - Trabajo para ayudar a otro miembro de la familia que fue forzado a trabajar por un empleador. - Trabajo para un empleador con el objeto de otra persona acceda a un trabajo, a tierra, a dinero o a otros recursos.
Coerción La amenaza de una pena cualquiera es el medio de coerción utilizado para imponer un trabajo a una persona contra su voluntad.	- Violencia física. - Violencia sexual. - Amenazas de violencia. - Amenazas o violencia contra la familia. - Amenaza o pena de prohibición de comida, descanso, etc. - Amenaza o pena de confinamiento en el lugar de trabajo o de alojamiento. - Amenaza o pena de no pago de salarios. - Retención de salarios u otros beneficios prometidos. - Amenaza o pena de multas o de castigos financieros. - Amenazas de despido. - Amenazas de deportación o acciones legales. - Retención de documentos valiosos, como pasaportes, carnet de identidad, permiso de residencia, documentos de viaje. - Manipulación de deuda. - Aislamiento y dependencia del empleador para salir del lugar de trabajo o alojamiento.

Fuente: elaboración propia sobre la base de las "Directrices relativas a la medición del trabajo forzoso" (OIT 2018).

► Indicadores de trabajo forzoso recomendados por PROTEX (2017)

Variables	Elementos a considerar	Indicadores de trabajo forzoso
Jornada laboral	Jornada laboral máxima del sector.	Coeficiente de abuso: salario/hora realmente percibido menor al 60 por ciento del salario/hora básico que corresponde a la actividad, y menor al Salario Mínimo Vital y Móvil.
Salario	> Salario Mínimo Vital y Móvil. > Convenio colectivo del sector. > Salario básico del sector.	
Contexto	Elementos de contexto que complementan el análisis de la situación junto con el coeficiente de abuso.	> Endeudamiento inducido. > Retención y falta de pago de salarios. > Engaño o falsas promesas sobre el tipo y las condiciones de trabajo. > Retención de documentos de identidad o efectos personales de valor. > Confinamiento físico o restricción de salidas en el lugar de trabajo. > Ausencia de comunicación con el entorno, inducida o impuesta. > Falta de posibilidades de higiene y alimentación adecuada. > Coacción psicológica (amenazas) o violencia física.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Guía de Procedimientos y criterios para detectar e investigar la trata con fines de explotación laboral (PROTEX 2017).

El Departamento de Trabajo de los Estados Unidos aporta financiación en virtud del acuerdo de cooperación número IL-34208-19-75-K (Evidence to Action Project). El cien por ciento de los gastos totales del proyecto o programa se financia con cargo a fondos federales, por un importe total de 3,725,000 dólares de los Estados Unidos. Esta publicación no refleja necesariamente las opiniones o políticas del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, y la mención de marcas, productos comerciales u organizaciones no implica que el Gobierno de los Estados Unidos los apruebe.