

## **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**

MATTHEW AMENGUAL\*

Durante la última década, la aplicación de las normas laborales en la industria del vestido de la ciudad de Buenos Aires ha sido errática. Esta industria creció velozmente en el curso del auge económico posterior a la crisis del año 2001, y junto con esa expansión se produjo un aumento del número de los llamados talleres “clandestinos” de confección de ropa, muchos de los cuales presentaban violaciones extremas de dichas normas. Pese a los esfuerzos realizados en este período en todo el país para fortalecer las instituciones laborales, en los primeros años el Estado casi no reaccionó frente a tales transgresiones. Luego, a partir de 2006, fecha en que tuvo lugar un incendio trágico en uno de los talleres, la aplicación de las normas se incrementó drásticamente durante casi dos años; pero desde 2008 volvió a menguar, y se recrearon las condiciones que permitían la proliferación de transgresiones a la ley en esta industria.

Si se consideran los argumentos prevalecientes sobre la capacidad del Estado para realizar inspecciones laborales, según los cuales los elementos constitutivos de la capacidad para la aplicación de las normas es muy estable, los cambios mencionados son desconcertantes. Los debates sobre la regulación laboral conciben la capacidad de aplicación de las normas como producto de uno o dos elementos organizativos del ente regulador: recursos administrativos (v. gr., cantidad de inspectores) y/o autonomía (v. gr., protección respecto de la interferencia política) (Jatobá, 2002; Bensusán, 2006; Cooney, 2007; Bernhardt, McGrath y DeFilippis, 2008;

\* Mientras redactaba este artículo recibí el asesoramiento y apoyo de muchos colegas. Quiero agradecer especialmente a Richard Locke, Suzanne Berger, Steven Levitsky, Michael Piore, Salo Coslovsky, Roberto Pires, Akshay Mangla, Gabi Kruks-Wisner, Ben Ross Schneider, Andrew Schrank, Bárbara Medwid, Cecilia Senén-González y Mónica Romis. No me habría sido posible escribirlo sin el generoso aporte de los entrevistados y de los funcionarios que me brindaron acceso a la información. El trabajo de campo fue solventado mediante una subvención del Centro de Estudios Internacionales del MIT y del International Dissertation Research Fellowship Program (Programa Internacional de Becas de Investigación para Tesis) del Consejo de Investigaciones en Ciencias Sociales, con fondos provistos por la Fundación Andrew W. Mellon. amengual@mit.edu

Piore y Schrank, 2008; Schrank, 2009; Ronconi, 2010). Debido al pequeño número de estos elementos, numerosos observadores han llegado a la conclusión de que la capacidad del Estado en esta materia no existe y es estable (ILO, 2006a; ILO, 2006b). Como consecuencia, los enfoques predominantes han llegado a suponer que en países como la Argentina, donde todos los organismos de inspección están sujetos a influencias políticas y la mayoría carece de recursos administrativos básicos, la aplicación de las normas ha de ser estable y de muy bajo nivel.

En este artículo recorreremos la trayectoria de aplicación de las normas en la industria del vestido durante un período de ocho años. ¿Por qué cambió tan drásticamente, en tan breve lapso, la capacidad del Estado para reaccionar frente a violaciones generalizadas de las leyes laborales? Al contrario de las argumentaciones que se centran primordialmente en los rasgos organizativos estables de la burocracia, este artículo revela que un elemento clave, y a menudo soslayado, de dicha capacidad es la aptitud de los inspectores laborales para movilizar recursos de la sociedad con vistas a la aplicación de tales normas. Dado que esta aptitud depende de la estructura de los vínculos Estado-sociedad, tiende a ser muy inestable y cambia cuando se modifican las coaliciones políticas. Este razonamiento se basa en aquellas teorías acerca de la capacidad del Estado que no sólo se centran en los recursos propios de éste, sino en su poder para actuar en la sociedad (Mann, 1993; Evans, 1996; Tandler, 1997). También se basa en investigaciones recientes acerca del cumplimiento de las normas legales que comprobaron que la combinación de inspectores laborales con actores no pertenecientes al Estado permite mejorar dicho cumplimiento (Weil, 2005; Hardy y Howe, 2009; Pires, 2009; Amengual, 2010; Fine y Gordon, 2010). Sugerimos que, para encontrar la manera de mejorar el cumplimiento de la ley en el corto plazo, los estudiosos deben centrarse en la política de construcción de alianzas entre los entes reguladores y sus aliados en la sociedad, como los sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones civiles no sindicales. Una mejor comprensión de los vínculos entre el Estado y la sociedad puede permitir a los entes reguladores promover el trabajo legal aun en lugares donde la acción de los inspectores se ve muy limitada.

## La industria del vestido en el período de crecimiento posterior a la crisis de 2001

En la ciudad de Buenos Aires, la confección de ropa se incrementó rápidamente durante el período de crecimiento posterior a la devaluación del año 2001. Entre el 2002 y el 2006, la actividad del sector aumentó un 70% en todo el país, y gran parte de ella se concentró en la Capital Federal<sup>1</sup>. En 2007, la industria había alcanzado una producción cercana a los seis mil millones de dólares, en su mayoría destinada al mercado interno (las ventas al exterior sólo representaban 80 millones de dólares)<sup>2</sup>. Pero si bien los fabricantes nacionales no exportan, deben competir con las importaciones, que dan cuenta del 25 % del consumo. Una parte esencial de esta

<sup>1</sup> Centro de Estudios para la Producción. "Las marcas como motor del crecimiento de las exportaciones en el sector indumentaria", 2007.

<sup>2</sup> Fuente: Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria.

industria es una vasta red de pequeños talleres domiciliarios que derivan trabajos a terceros, a filiales de empresas locales y extranjeras de la indumentaria, y la pagan a destajo; el 74 % de estos fabricantes tienen menos de cinco empleados, y el 23 %, entre seis y cuarenta<sup>3</sup>. Es imposible conocer el número exacto de estos talleres y del personal que trabaja en ellos, pero algunos funcionarios estimaron que en 2009 había en la Capital Federal entre 3.000 y 3.500 talleres<sup>4</sup>.

En este sector la labor está regulada por la ley general de contratos de trabajo (en los casos en que hay un trabajador empleado por el dueño del taller) y por una ley especial sobre el trabajo domiciliario que establece las normas para distribuir el trabajo a destajo<sup>5</sup>. Una comisión formada por los sindicatos, las asociaciones de empresarios de la industria y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) establece las tarifas para el trabajo a destajo en esta actividad. Esta estructura de negociación le da al sector una cierta flexibilidad que supera la habitual en el sistema argentino de negociaciones colectivas, pero los problemas relacionados con el cumplimiento de las normas han tornado discutibles varios detalles de las reglas formales (y de la flexibilidad que éstas encarnan).

En la Capital Federal la industria de la indumentaria tiene niveles extremadamente altos de violaciones a las normas laborales, de cualquier modo que se los mida. Los factores que contribuyen a las malas condiciones de trabajo en la industria del vestido en todo el mundo –trabajadores comparativamente poco calificados, gran fluctuación de la demanda, bajos niveles de inversión (Abernathy, Dunlop, Hammond y Weil, 1999; Piore, 2004)– se magnifican en este caso a raíz de la gran cantidad de trabajadores migratorios no documentados que hay en la ciudad de Buenos Aires. La mayor parte de ellos provienen de Bolivia y no tienen una situación jurídica legalizada en la Argentina (muchos son traídos a Buenos Aires por redes de traficantes de personas y contraen con éstos una deuda que deben saldar una vez llegados al país)<sup>6</sup>. La situación ilegal de estos trabajadores los torna particularmente vulnerables, porque creen (erróneamente) que si se quejan ante las autoridades de las condiciones en que deben trabajar, serán deportados –creencia cultivada por los dueños de los talleres, que a menudo son también inmigrantes bolivianos<sup>7</sup>. Las descripciones sobre las condiciones de trabajo en esta rama de actividad son sorprendentes. En 2008, los voceros de la industria estimaban que cerca del 80% de los trabajadores eran informales (no registrados)<sup>8</sup>. Una inspección llevada a cabo entre 13.000 trabajadores en 2006 comprobó que 1.600 de ellos operaban en condiciones que se aproximaban a la “esclavitud”, y los defensores de los trabajadores calcularon que, en total, unos 25.000 inmigrantes bolivianos eran “reducidos a la esclavitud en talleres clandestinos”<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Fundación El Otro, 2007.

<sup>4</sup> “Imágenes de los talleres clandestinos, una forma de esclavitud moderna”, *Clarín*, 12/4/09.

<sup>5</sup> La Ley 12.713.

<sup>6</sup> “Una ruta clandestina: de Bolivia a Retiro”, *La Nación*, 1/4/06; “Una cámara oculta para comprobar cómo opera la trata de personas”, *Página/12*, 5/5/07.

<sup>7</sup> Entrevista B11, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/2/09 y 17/2/09.

<sup>8</sup> “Talleres clandestinos: el negocio de la explotación”, *La Nación*, 11/5/08.

<sup>9</sup> “Aún quedan 25.000 bolivianos que trabajan como esclavos”, *La Nación*, 16/10/06.

Una investigación realizada por el Defensor del Pueblo describió las condiciones imperantes en dos talleres situados en las cercanías del Parque Avellaneda<sup>10</sup>. Fabricaban diversos tipos de ropa para empresas de indumentaria que tenían marcas nacionales; en uno de ellos había 21 máquinas y 25 obreros; en el otro, 15 máquinas y 12 obreros. Todos estos trabajadores eran inmigrantes no documentados que vivían hacinados en los propios talleres, los cuales funcionaban ilegalmente en edificios que no habían sido habilitados como fábricas ni reunían las condiciones de seguridad para serlo. Los talleres transgredían todas y cada una de las leyes laborales: no cumplían con los requisitos básicos de higiene y seguridad; carecían de una nómina legal de su personal; la jornada laboral comenzaba a las siete de la mañana y finalizaba pasada la medianoche, con sólo unas breves pausas para las comidas; los sueldos no llegaban a los cien dólares mensuales; los obreros no recibían ninguna de las prestaciones sociales establecidas por la ley. Cuando sus hijos volvían de la escuela, debían permanecer encerrados en pequeñas habitaciones donde no se respetaba ninguna medida de seguridad y había cables eléctricos expuestos. Los dueños de los talleres sobornaban a la policía para que los protegiera. También amenazaban a los trabajadores diciéndoles que si los denunciaban ante los funcionarios del gobierno, los trabajadores serían arrestados y deportados. Además, les confiscaban los pasaportes y los mantenían guardados para impedir que escaparan. A los trabajadores despedidos no se les pagaba el último sueldo y simplemente se los ponía de patitas en la calle. Si eran varios, los dueños viajaban a Bolivia para traer, engañados con falsas promesas, nuevos obreros que los reemplazaran.

Lamentablemente, los talleres que hemos descripto no eran, en modo alguno, los únicos de esa clase en la ciudad: en miles de pequeñas fábricas diseminadas en amplias zonas de la urbe se trabajaba en condiciones similares<sup>11</sup>. Y en el año 2006, los riesgos que esto implicaba en materia de seguridad adquirieron un carácter horrendo cuando un incendio mató a una familia entera que vivía en un taller<sup>12</sup>. Actuar frente a estas violaciones extremas de las leyes laborales (y otras) constituía un formidable desafío para los entes reguladores. Los talleres se escondían dentro de viviendas comunes, cambiaban de lugar de continuo, y los obreros se mostraban renuentes a plantear sus quejas. Una vez que un ente regulador descubría una transgresión, tenía ante sí la complicada tarea de asegurar que los trabajadores que quedaban sin trabajo no terminaran viviendo en la calle, en peores condiciones que antes. Esto significaba encontrarles vivienda y empleo, y ayudarlos con los trámites

<sup>10</sup> Expediente judicial del Defensor del Pueblo contra Juan Carlos Salazar Nina, caso N° 15803/05, 2005.

<sup>11</sup> Entrevista B46, en la Fundación La Alameda, Buenos Aires, 23/2/2009; Entrevista B11, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/2/09 y 17/2/09; Entrevista B20, con un abogado de la Liga Argentina por los Derechos Humanos, Buenos Aires, 25/3/2009; Entrevista B13, con el Defensor del Pueblo, Buenos Aires, 26/2/2009. Ver también Lieutier, 2010, y diversos informes aparecidos en la prensa, como los siguientes: "Descubren que hay esclavos bolivianos en dos talleres", *La Nación*, 28/10/05; "Denuncian que hay casos de esclavitud", *La Nación*, 18/11/05; "El drama de vivir como esclavos", *La Nación*, 1/4/06; "Clausuraron otros once talleres textiles", *La Nación*, 5/4/06; "Nueva denuncia por trabajo esclavo en talleres textiles", *La Nación*, 27/4/06; "Aún quedan 25.000 bolivianos que trabajan como esclavos", *La Nación*, 16/10/06; "Centro clandestino, esta vez de confección", *Página/12*, 31/3/07; imágenes de los talleres clandestinos, una forma de esclavitud moderna", *Clarín*, 12/4/09.

<sup>12</sup> "El infierno del trabajo esclavo", *Página/12*, 31/3/06; "Mueren seis personas en un incendio", *La Nación*, 31/3/06.

inmigratorios. Además, cumplir con las leyes entrañaba enfrentar a una industria poderosa, que sacaba partido de los míseros salarios que les pagaba a sus obreros en talleres situados cerca de los centros de venta minorista más grandes del país. Repasaremos la reacción de los entes reguladores ante tales desafíos, para identificar mejor quiénes impulsaban la aplicación de las leyes y qué barreras se oponían a ello.

## Entes reguladores inoperantes

Hasta 2006, el cumplimiento de las normas laborales en la industria del vestido se hallaba bajo la jurisdicción del MTESS. Era una jurisdicción dividida, ya que en 1999 el gobierno nacional había hecho una transferencia parcial del poder a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la cual la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ST-CABA) iba a tener el control de las inspecciones laborales en el caso de todas las disposiciones legales menos las que regían los acuerdos de “tercerización” o “subcontratación”, que son la norma en la industria de la indumentaria. Como decimos, hasta 2006 dicho control sobre los principales talleres de confección de ropa estuvo a cargo del MTESS. Pese a que los funcionarios del ministerio eran conscientes de los problemas que había en los talleres –sobre todo después de que el Defensor del Pueblo inició acciones legales contra los empleadores, en 2005–, los niveles de cumplimiento de las leyes eran muy bajos. En primer lugar, la información recogida por el ministerio sobre las condiciones de trabajo en la industria era escasa, y también lo era la intensidad de las inspecciones. En 2005, por ejemplo, sólo el 1,4 % de las inspecciones realizadas en la Capital Federal afectaron a la confección de ropa, incluidas algunas grandes fábricas donde las violaciones a la ley eran mucho menores<sup>13</sup>. Por otra parte, los inspectores del ministerio carecían de métodos sistemáticos para recoger información en los sindicatos y las organizaciones barriales; en la industria del vestido, el MTESS trató de aplicar las leyes prácticamente por su cuenta. Un alto funcionario describió así la forma en que se reunía información en este sector:

“Se ha hecho un trabajo de hormiga. Que va por todos lados, y que va recorriendo y va viendo. [Así se hace] la tarea de inteligencia... Van a ver cómo en casas antiguas de pronto [se] ven tubos de estas características que evidentemente no son de un domicilio, o se escuchan máquinass. Todo esto es la inteligencia a la antigua”<sup>14</sup>.

Si se comparan estas medidas con el recurso a las organizaciones de la sociedad civil y a trabajadores que saben exactamente dónde se encuentran los talleres en su comunidad, resultan claramente ineficaces.

En segundo lugar, el MTESS no aprovechaba la poca información que tenía para cerrar talleres o dar a publicidad las medidas legales adoptadas, a fin de presionar a las empresas de marcas conocidas que se abastecían de dichos talleres. Un informe emitido por el Defensor del Pueblo resume muy bien la forma en que se aplicaba la

<sup>13</sup> Datos del Ministerio de Trabajo. De un total de 20.000 inspecciones realizadas en la Capital Federal, sólo correspondieron a la industria de la indumentaria 324.

<sup>14</sup> Entrevista B06, con un alto funcionario del Departamento de Inspección Laboral, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 13/3/08 y 26/2/09.

ley en este período: “La vigencia de la ley 12.713 llamada “Trabajo a Domicilio” no [ofrecía] una adecuada protección de los trabajadores por cuanto no existía un mecanismo de inspecciones que vigilara su cumplimiento”<sup>15</sup>. En síntesis, pese a la evidente necesidad de intervención del Estado, antes de 2006 los niveles de aplicación de las leyes eran muy bajos<sup>16</sup>.

¿Cuál era la razón? ¿Por qué carecía el MTESS de la capacidad para reaccionar como correspondía frente a las violaciones legales cometidas en esta industria? El examen de las características de este organismo oficial no permite obtener una explicación fácil. Por un lado, el MTESS contaba con grandes recursos administrativos en comparación con otros organismos de inspección laboral de la Argentina y América Latina. A partir de 2003, contrató a unos cuatrocientos inspectores nuevos dedicados a controlar la situación legal de los trabajadores, de los cuales unos setenta operaban en la Capital Federal. Se trataba de jóvenes abogados o contadores (o de estudiantes avanzados de dichas carreras) con amplios recursos a su disposición, como sistemas informáticos, medios de transporte y un presupuesto relativamente cuantioso<sup>17</sup>. El MTESS tenía más recursos que cualquier ente de inspección de las provincias en ese momento, con capacidad para llevar a cabo unas cien mil inspecciones por año en todo el país. En 2005 se realizaron en la Capital Federal unas veinte mil inspecciones en todas las ramas de actividad. En suma, cuando empezó a aumentar drásticamente el nivel de empleo (y de violaciones a las normas legales) en la industria de la indumentaria, el MTESS contaba con niveles comparativamente altos de recursos administrativos y podría haber respondido perfectamente bien.

Por otro lado, el MTESS carecía de ciertos rasgos organizativos que se estiman indispensables en una entidad burocrática. Las contrataciones de inspectores no se realizaban mediante exámenes en los que se evaluaran sus respectivos méritos. Casi todos ellos tenían contratos de corto plazo que podían ser cancelados en cualquier momento, lo que los exponía a sufrir presiones políticas (en clara violación de la Convención 81 de la OIT, de la cual la Argentina es signataria, sobre inspecciones laborales)<sup>18</sup>. Además, para los inspectores las perspectivas de su carrera profesional futura eran poco claras y la rotación de personal, por lo tanto, era alta; la mayoría eran contratados cuando aún cursaban la universidad y en gran parte dejaban el puesto a los pocos años de recibirse<sup>19</sup>. En pocas palabras, el MTESS tenía grandes recursos pero le faltaban muchos de los mecanismos administrativos que suelen asociarse a una burocracia autónoma y coherente (Evans, 1995).

<sup>15</sup> Pruebas presentadas por el Defensor del Pueblo en el caso N° 15803/05.

<sup>16</sup> Por su parte, tampoco la ST-CABA emprendía grandes campañas en esta industria, principalmente debido a la división jurisdiccional. Sus funcionarios polemizaban entre sí sobre si la aplicación de las normas podría transgredir el mandato del organismo y crear conflictos de jurisdicción con otros. Entrevista B77, con un ex alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24/2/09. Ver también Lieutier, 2010.

<sup>17</sup> Entrevistas B63, en el Departamento de Recursos Humanos, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 22/4/2009; B51, con un alto funcionario del Departamento de Inspección Laboral, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 8/4/08; B52, con un inspector del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 23/4/2009; B45, en el Departamento de Planificación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 17/9/2008.

<sup>18</sup> Ver el Artículo 6 de la Convención 81 de la OIT.

<sup>19</sup> Entrevista B63, en el Departamento de Recursos Humanos, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 22/4/2009.

Tampoco está claro si la falta de aplicación de las normas podía deberse a la estructura o fortaleza relativa de los grupos de interés o de las organizaciones de la sociedad civil. En 2004, la Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria exigió un mayor grado de aplicación de dichas normas en esta industria porque le preocupaba que los talleres ejercieran una competencia desleal contra las grandes fábricas con sus prendas de imitación<sup>20</sup>. Antes de 2006, existían dos organizaciones civiles que podrían haber colaborado con el MTESS para enfrentar este problema; una era el Sindicato de Obreros de la Industria del Vestido (SOIVA); la otra, una entidad comunitaria llamada La Alameda. Nada impedía, en el plano político, que el MTESS trabajara de consuno con los sindicatos, no obstante lo cual el SOIVA permaneció inactivo y no hizo prácticamente nada en favor de los trabajadores precarios del sector<sup>21</sup>. El sindicato ni siquiera apoyó con sus recursos a los inspectores. La Alameda era un grupo surgido en una asamblea popular de un vecindario de clase obrera durante la crisis de 2001, con dirigentes de la propia comunidad<sup>22</sup>; este grupo sí desplegó gran actividad para respaldar a quienes debían aplicar la ley. Poseía una amplia red de contactos entre la comunidad boliviana, y como actuaba en uno de los barrios en los que se habían instalado los talleres de ropa, contaban con amplia información acerca de todas las transgresiones legales<sup>23</sup>. Hacia el año 2005, la entidad comenzó a actuar sobre la base de dicha información, denunciando el problema de los talleres ilegales a cualesquiera que quisiera escucharla, incluido el MTESS<sup>24</sup>.

Aunque los dirigentes de La Alameda "intentaron entablar un diálogo con el MTESS"<sup>25</sup>, los inspectores del ministerio "no podían entrar en tratativas con La Alameda porque no es un sindicato"<sup>26</sup> y de hecho se bloqueó toda posibilidad de conexión. Desde el punto de vista legal, nada impedía que los inspectores del MTESS trabajaran en conjunto con La Alameda (como lo hicieron los de la ST-CABA después de 2006). Sin embargo, en esa época el presidente de la Nación era Néstor Kirchner, quien había forjado una alianza con la Confederación General del Trabajo (CGT) y designado como secretario de Trabajo a Carlos Tomada, quien durante mucho tiempo se había desempeñado como asesor de los sindicatos. Permitir que los inspectores mantuvieran vínculos con La Alameda, que no formaba parte de la CGT y amenazaba rivalizar con SOIVA para arrogarse la representación de los obreros del vestido, implicaba tener

<sup>20</sup> "El 50% de la ropa se vende en negro", *Clarín*, 11/1/04; "Preocupa más a empresas la economía en negro", *Clarín*, 17/12/04.

<sup>21</sup> Diversas entrevistas con funcionarios del gobierno, organizaciones no gubernamentales y medios de prensa. Ver también Lieutier, 2010, pág. 145.

<sup>22</sup> Muchas de las asambleas vecinales creadas como reacción ante dicha crisis se disolvieron posteriormente, mientras que La Alameda se consolidó en una organización que proveyó de múltiples servicios a su comunidad. Ocupó un edificio abandonado y organizó una "olla popular" para contrarrestar la ola de despidos, y éste fue el comienzo de su labor en defensa de los trabajadores.

<sup>23</sup> Entrevista B46, con la Fundación La Alameda, Buenos Aires, 23/2/09.

<sup>24</sup> Defensor del Pueblo, Resolución N° 3301/05, 2005. Debido al problema jurisdiccional, la ST-CABA tuvo un papel menos relevante en esto.

<sup>25</sup> Entrevista B46, con la Fundación La Alameda, Buenos Aires, 23/2/09.

<sup>26</sup> Entrevista B06, con un alto funcionario del Departamento de Inspección Laboral, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 13/3/08 y 26/2/09.

que pagar un precio político<sup>27</sup>. Los altos funcionarios del MTESS simplemente no podían permitir que se establecieran tales vínculos, aun cuando reconocían que “la información proveniente de La Alameda es útil”<sup>28</sup>. La estructura de estas conexiones impedía que los inspectores pudieran trabajar con miembros de una organización civil que no era un sindicato.

En síntesis: antes de 2006, y pese a las extensas y extremas violaciones de las leyes laborales, el grado de aplicación de las normas legales en la industria de la indumentaria fue muy bajo, y no es explicable por las características de los organismos burocráticos (el MTESS disponía de grandes recursos administrativos, aunque, a todas luces, también tenía grandes fallas en su organización) ni por la presión que ejercían sobre el Estado los grupos de interés (había asociaciones, como La Alameda, que clamaban por un mayor control). Por otra parte, La Alameda tuvo la sagacidad de ofrecer a los agentes de la ley recursos claves, como datos sobre la ubicación de los talleres clandestinos, información que a los inspectores les resultaba difícil recabar. Pero la falta de vínculos entre los inspectores del MTESS y La Alameda hizo que aquéllos no pudieran tener acceso a estos recursos.

### Intensificación del control

En 2006 se produjo un tajante cambio en el grado de aplicación de la ley, desencadenado por un incendio que tuvo lugar en uno de los talleres de confección y en el que murieron dos adultos y cuatro niños, todos ellos de nacionalidad boliviana<sup>29</sup>. Este episodio desató una andanada de críticas tanto contra la ST-CABA como contra el MTESS, y la exigencia de que se resolvieran los conflictos jurisdiccionales relativos al trabajo a domicilio y se estableciera una clara línea de responsabilidades dentro de la industria. La ST-CABA, que había sido culpada de los hechos aunque carecía de poder legal para hacer cumplir la ley en esa jurisdicción, comenzó a hacer suyo el problema y a desafiar los obstáculos legales relacionados con las respectivas jurisdicciones<sup>30</sup>. En los once días posteriores al incendio, inspectores de la ST-CABA cerraron, en una serie de operativos, 122 talleres. En el 40 % de ellos los trabajadores (y a menudo también sus familias) vivían en el mismo lugar en que trabajaban. Estas clausuras dieron como resultado inmediato el desplazamiento de 110 inmigrantes bolivianos empleados en los talleres clausurados, o a quienes sus patrones ya habían

<sup>27</sup> Estas dificultades políticas son similares a las que enfrentan los funcionarios de Tucumán y Santa Fe que pretenden quebrar la coalición partidaria con los sindicatos de esas provincias. Entrevistas T37, con un ex alto funcionario de la Secretaría de Trabajo de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 14/4/2009; y S11, con un ex alto funcionario de la Secretaría de Trabajo de Santa Fe, Reconquista, 16/12/2008.

<sup>28</sup> Entrevista B06, con un alto funcionario del Departamento de Inspección Laboral, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 13/3/08 y 26/2/09.

<sup>29</sup> “El infierno del trabajo esclavo”, *Página/12*, 31/3/06; “Mueren seis personas en un incendio”, *La Nación*, 31/3/06.

<sup>30</sup> Entrevista B39, con un ex alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 6/2/2009. El 22 de junio de 2006, el gobierno de la ciudad de Buenos Aires había firmado un acuerdo formal con el MTESS (Convenio N° 14-GCBA/06) por el cual pasaba a ser una jurisdicción primaria en lo concerniente al trabajo a domicilio. Este acuerdo no entró en vigencia hasta fines de 2007, pero permitió que la ST-CABA aumentara su participación en el control del sector de la indumentaria.



echado previendo que sobrevendrían las inspecciones<sup>31</sup>. Hacia septiembre del 2006, la ST-CABA había realizado 1.700 inspecciones en el sector y clausurado 700 talleres. La crisis cobró mayor dimensión cuando intervinieron funcionarios de la embajada boliviana y los trabajadores desplazados debieron ser alojados en albergues provistos por el Estado.

La reacción inicial de la ST-CABA ante el incendio había sido más o menos previsible, pero la aplicación de la ley no concluyó cuando el tema dejó de tener la notoriedad del principio. Por el contrario, dicha organización emprendió una campaña múltiple para reducir las peores formas de abuso en el sector, comenzando por una amplia recolección de información. Trabajando en conjunto con La Alameda, identificó los talleres que producían para marcas nacionales conocidas. En un caso, luego de descubrir que lo hacían para la marca Kosiuko, el gobierno de la Ciudad Autónoma obligó a los directivos de esta marca a que le dieran el domicilio de los otros fabricantes que trabajaban para ella. A continuación, se pusieron de acuerdo con La Alameda para enviar a estas fábricas inmigrantes bolivianos no documentados a pedir trabajo. Por lo menos un "espía" obtuvo un empleo en uno de los talleres y comprobó que allí se transgredían una serie de normas: no había extinguidores de incendios ni salidas de emergencia, los sueldos no se ajustaban a las normas sobre salarios y jornales, etc. La gente de La Alameda le pasó esta información a la ST-CABA, que procedió a efectuar las correspondientes inspecciones<sup>32</sup>. La información recogida por La Alameda gracias a su red comunitaria de inmigrantes bolivianos fue sumamente útil: los inspectores verificaron infracciones en el 97 % de los talleres identificados por La Alameda (Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, 2006). Para poner esta cifra en contexto, digamos que en Estados Unidos los inspectores que actuaron en la industria de la indumentaria entre 1996 y 2000 comprobaron violaciones a las normas sobre salarios y jornales en el 49 % de sus intervenciones (Weil, 2005, pág. 242).

Gracias a la información reunida, la ST-CABA dio algunos pasos trascendentales con el fin de elevar el costo del incumplimiento para los talleres que continuasen con sus prácticas ilegales, iniciar juicios contra las empresas situadas al tope de la cadena de suministros, que se abastecían de los talleres clandestinos, y crear puestos de trabajo en cooperativas que no explotaran a sus trabajadores. Después del incendio, las campañas de inspección y la clausura de locales continuaron durante un año entero; sólo en los primeros ocho meses de 2007 la ST-CABA cerró 713 talleres<sup>33</sup>. Para complementar esta estrategia, los inspectores, junto a sus aliados en la oficina de la fiscalía general y en La Alameda, comenzaron a trazar una descripción minuciosa de toda la cadena de suministro de indumentaria en Buenos Aires y lanzaron una campaña contra las empresas líderes. La primera denunciada públicamente fue una firma local de vestimenta llamada Cheeky. Los inspectores establecieron la conexión de esta empresa con una serie de talleres clandestinos, lo que dio lugar a la publicación

<sup>31</sup> "Tras los controles, los textiles ilegales ya se mudan al conurbano", *Página/12*, 11/4/06; "Tras el incendio, combaten el empleo ilegal", *La Nación*, 1/4/06; "Bolivia en Buenos Aires: la vida después de las clausuras", *La Nación*, 26/4/06.

<sup>32</sup> "Trabajo esclavo: usaron a espías para investigar talleres", *Clarín*, 6/9/06; "Se infiltró en un taller ilegal para denunciar a una marca de ropa", *Clarín*, 7/9/06.

<sup>33</sup> "Trabajo esclavo: la Comuna denunció a seis marcas textiles", *Clarín*, 31/7/07.

de varios artículos periodísticos en los que se detallaba la explotación de adultos y niños en los talleres que abastecían a Cheeky<sup>34</sup>. Después de realizar varios otros allanamientos, la ST-CABA reunió información sobre otras cinco marcas locales de vestimenta producida en talleres clandestinos y llevó a cabo una conferencia de prensa para darla a publicidad<sup>35</sup>. De esta manera se ejercía presión en forma directa sobre las empresas, creándoles dificultades y desencadenando airadas protestas de la población frente a sus sedes.

La campaña periodística se complementó con nuevas acciones judiciales contra las empresas que se abastecían en talleres clandestinos. La ST-CABA procuró recurrir a normas legales que señalaban la responsabilidad de las empresas con respecto a la actividad de sus subcontratistas, con el fin de presionar sobre las marcas situadas bien arriba en la cadena de suministros. Un ex subsecretario de Trabajo justificó esta táctica diciendo que la función de la ST-CABA “no era inspeccionar, sino modificar las condiciones de trabajo”<sup>36</sup>. En colaboración, nuevamente, con La Alameda y la fiscalía, la ST-CABA identificó a un intermediario que producía para diversas marcas (incluida Puma) y controlaba una red de subcontratistas clandestinos más pequeños. Los inspectores pudieron localizar estos talleres, donde la violación de la ley era flagrante, los cerraron e iniciaron una causa judicial contra el intermediario<sup>37</sup>. Estas medidas no sólo eran gravosas para los dueños de los talleres, sino además para otras marcas situadas más alto en la cadena de suministros, con lo cual tenían un gran valor disuasivo<sup>38</sup>.

No obstante, no en todos los casos llevados a juicio se logró éxito. Uno de ellos involucró a una empresa local de indumentaria llamada Soho<sup>39</sup>. Los inspectores se enteraron de que esta empresa recurría en forma directa a talleres clandestinos gracias a la información proveniente de los empleados de otra empresa, que le suministraba materiales a aquella. La investigación llevó a la ST-CABA a descubrir en la Capital Federal cuatro talleres que trabajaban para Soho y a comprender cómo estaba conformada la estructura del negocio. Una serie de inspecciones sacaron a la luz diversas infracciones graves a las leyes laborales, como la obligación de trabajar horas extras no pagadas, salarios que no se ajustaban a las disposiciones existentes e incumplimiento de las normas en materia de salubridad y seguridad vigentes en la cadena de suministros. En una labor conjunta con los fiscales, la ST-CABA inició juicio tanto a los dueños de la empresa principal como a los de los talleres, todos los cuales eran bolivianos, acusándolos de explotación y de violación de las leyes

<sup>34</sup> “Ropa infantil con manchas legales”, *Página/12*, 16/1/07; “Nos pagaban centavos por prendas que en vidriera estaban a 30 pesos”, *Página/12*, 17/1/07.

<sup>35</sup> “Denuncian a cinco marcas deportivas por explotar a los indocumentados”, *Página/12*, 30/7/07. Entrevista B66, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24/2/09.

<sup>36</sup> Entrevista B66, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24/2/09.

<sup>37</sup> Ver Lieutier, 2010, pág. 169.

<sup>38</sup> Esta práctica se asemeja a la aplicación de la “*hot goods provision*” (cláusula sobre artículos ilegales) por parte del Departamento de Trabajo de Estados Unidos, que aumenta los costos para las empresas que se abastecen de talleres clandestinos, y que resultó sumamente eficaz. Ver Weil, 2005.

<sup>39</sup> “Otra marca de ropa en el banquillo por una denuncia de trabajo esclavo”, *Página/12*, 28/3/07; “Allanan un taller clandestino en Parque Avellaneda”, *Página/12*, 20/11/07; “Con la marca del trabajo esclavo”, *Página/12*, 13/12/07.

inmigratorias. Sin embargo, un juez falló a favor de los dueños de los talleres sobre la base de que su actividad era parte de una práctica cultural “legítima” de los bolivianos. Este fallo fue ampliamente criticado y considerado ridículo; suscitó la condena de la embajada boliviana y de la Asociación Argentina de Antropología; ambas entidades afirmaron que la explotación de trabajadores no podía constituir una práctica cultural “legítima”<sup>40</sup>. Pese a estos traspiés, los numerosos procesos judiciales entablados contra empresas ubicadas en distintos niveles de la cadena de suministros implicaron una gran presión para los talleres que violaban las leyes laborales.

Además de castigar a los transgresores, la ST-CABA creó, en colaboración con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI)<sup>41</sup>, dos programas para favorecer la confección de ropa sin explotar a los trabajadores. El primero, plasmado según las normas internacionales de entidades privadas o voluntarias, apuntaba a reducir los abusos en materia laboral recurriendo al poder de los consumidores y de las empresas prestigiosas<sup>42</sup>. Las marcas que participaban en el programa recibían una certificación del INTI en el sentido de que su cadena de suministros estaba libre de las formas de abuso laboral más extremas. El INTI se comprometía, además, a brindarles capacitación en sistemas gerenciales a fin de que pudieran subir de nivel dentro de su cadena de suministros. Este programa fracasó debido a que las empresas no mostraron interés en él. El segundo programa, destinado a crear puestos de trabajo para obreros desplazados de los talleres, logró éxito y consiguió formar una cooperativa<sup>43</sup>. Un coordinador del programa en el INTI explicó que “a raíz de que las inspecciones laborales cerraron muchos talleres y dejaron en la calle y sin empleo a centenares de trabajadores [...] estamos tratando de desarrollar un grupo relacionado con la indumentaria que les brinde posibilidades de trabajo”. La cooperativa pasó a integrar La Alameda y dio empleo a doscientas personas que habían trabajado en los talleres clandestinos. Sus prendas, que llevaban la marca “Sin cadenas”, eran vendidas en el barrio de Palermo, donde había muchos negocios de moda; también hacían uniformes para la policía y el Ministerio de Defensa. Con el tiempo, la cooperativa estableció lazos internacionales con una organización similar de Bangkok y terminó empleando a diseñadores de moda de nivel internacional; incluso se le dedicó un espacio en el programa de noticias internacionales de la cadena CNN.

La ST-CABA pudo, asimismo, enfrentar a las marcas que se resistían a la aplicación de las normas legales debido a que eran beneficiarias inmediatas de las infracciones. Los dueños de los talleres podían sobornar a los policías para que los protegieran, pero no hay evidencia de que sobornaran a los inspectores. Si bien la industria de la indumentaria apoyó las medidas en el año 2004 (partiendo de la base de que la mayoría de los talleres clandestinos producían prendas de imitación que perjudicaban a las marcas importantes), cuando se iniciaron las investigaciones se comprobó que muchos talleres trabajaban para grandes marcas nacionales (v. gr.,

<sup>40</sup> “Explotación, esa ‘costumbre ancestral’”, *Página/12*, 15/5/08; “Rechazo del cónsul de Bolivia”, *Página/12*, 15/5/08; “La explotación no es herencia cultural”, *Página/12*, 27/6/08.

<sup>41</sup> Creado en 1957 como organismo descentralizado perteneciente a la Secretaría de Industria, Comercio y Minería. Hoy depende del Ministerio de Industria.

<sup>42</sup> “Compromiso Social Compartido”, Programa de Certificación del INTI para Empresas de Indumentaria, Instituto Nacional de Tecnología Industrial, 2006.

<sup>43</sup> Entrevista B46, con la Fundación La Alameda, Buenos Aires, 23/2/2009. Ver también Lieutier, 2010.

Cheeky). A partir de esa fecha, la asociación que reunía a los empresarios de esta rama de actividad no volvió a exigir el cumplimiento de la ley. Por el contrario, crearon grupos de presión en el Congreso para burlarla, a punto tal de que tanto para la ST-CABA como para los inspectores, las asociaciones empresariales se convirtieron en sus enemigos<sup>44</sup>. Las grandes empresas no lograron presionar sobre el organismo para que dejase de actuar y cambiaron de táctica: en lugar de impedir que se aplicase la ley, trataron de modificar esta última de modo de reducir la responsabilidad que les cabía en la cadena de suministros<sup>45</sup>. Esta estrategia también falló: los cambios en la ley que proponía la asociación no lograron ser aprobados.

Resumiendo: durante un período de dos años (2006-2008), el grado de aplicación de las leyes fue muy alto y las medidas tomadas por la ST-CABA se aproximaron a las mejores prácticas en materia de inspección laboral<sup>46</sup>. Si bien existieron limitaciones –particularmente en el proceso legal entablado contra Soho y en el fracaso del programa del INTI destinado a granjearse la colaboración de las empresas principales del sector–, el nivel de aplicación de la ley fue sustancial, si se lo compara con el período anterior, y también con los casos de otras provincias<sup>47</sup>. Determinar si las inspecciones influyeron o no en las condiciones laborales de la industria de la indumentaria es difícil, ya que después de todo los talleres eran clandestinos y, por ende, no hay datos confiables sobre las condiciones de trabajo en ellos. Después de la campaña emprendida por la ST-CABA todavía quedaban talleres ilegales en la Capital Federal, pero el cambio fue notorio<sup>48</sup>. Entre 2005 y 2008 se clausuraron casi mil talleres, lo cual actuó como un gran elemento disuasivo para los fabricantes de ropa que habían elegido el infame camino de los talleres explotadores<sup>49</sup>. Un abogado que trabajaba junto al Defensor del Pueblo y estaba intensamente dedicado a defender los derechos de los inmigrantes expresó de este modo los cambios sucedidos: “Mi opinión es que este esfuerzo, por sí mismo, ya generó un cambio, de la total impunidad que había al comienzo, a no tener total impunidad”<sup>50</sup>. Cabe afirmar, en resumen, que las instituciones destinadas a estructurar el mercado de trabajo se fortalecieron.

## Por qué se aplicó la ley: vínculos y recursos administrativos

¿Qué provocó este viraje rotundo en cuanto a la aplicación de la ley? El incendio a que hemos hecho referencia le dio impulso, sin duda, pero no fue en modo alguno decisivo<sup>51</sup>. En la Argentina hubo otros casos de episodios trágicos de igual (o mayor)

<sup>44</sup> Entrevista B11, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/2/09 y 17/2/09.

<sup>45</sup> “Ya se generó polémica por la ley contra el ‘trabajo esclavo’”, *Clarín*, 21/8/08.

<sup>46</sup> Muchas de las medidas adoptadas por la ST-CABA siguieron el modelo de la “inspección estratégica”. Ver Weil, 2008.

<sup>47</sup> Amengual, 2011.

<sup>48</sup> Algunos se mudaron a otros sitios de la provincia, donde los esfuerzos de control eran mucho más aislados.

<sup>49</sup> “El lado oscuro del negocio textil”, *La Nación*, 11/5/08.

<sup>50</sup> Entrevista B13, con el Defensor del Pueblo, Buenos Aires, 26/2/2009.

<sup>51</sup> Las tragedias de esta índole son consideradas el factor causal más importante de ciertas reformas, pero por lo común ellas no bastan. Muchas tragedias no generan cambio alguno en las políticas, y en el caso de aquellas que sí lo hacen, hay una variedad de factores en juego. Ver Carpenter y Sin, 2007.

magnitud en los lugares de trabajo, como el de los niños que murieron en los hornos de ladrillos de Córdoba<sup>52</sup>, que no suscitaban esfuerzos tan intensos por aplicar las leyes. En 2006, murieron en el lugar de trabajo más de seiscientos trabajadores argentinos (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2007). ¿Cómo pudieron los inspectores de la ST-CABA emprender su amplia y sostenida campaña, que fue mucho más allá de una simple reacción ante los reclamos? La respuesta a este interrogante es clave para alcanzar una visión más completa de la forma de construir la capacidad del Estado para el cumplimiento de la ley.

En primer lugar, los vínculos de la ST-CABA con La Alameda fueron fundamentales. Ya dijimos que los funcionarios del MTESS no estaban habilitados para colaborar estrechamente con una entidad civil que no fuera un sindicato, pero sobre la ST-CABA no pesaban iguales limitaciones<sup>53</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil no ponían en peligro la coalición de Jorge Telerman, jefe de gobierno de la ciudad de Buenos Aires entre 2006 y 2007 por la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, de centro-izquierda<sup>54</sup>. Si la ST-CABA se hubiera limitado a trabajar con los sindicatos, como sucedió con los inspectores en otras provincias argentinas, es probable que los niveles de aplicación de la ley habrían sido mucho menores. El sindicato correspondiente (SOIVA) simplemente no solicitó muchas inspecciones de la ST-CABA<sup>55</sup>; un funcionario de la división de la ST-CABA responsable de los talleres de indumentaria lo resumió diciendo: “Los sindicatos no vienen a verme”<sup>56</sup>. Altos funcionarios de la ST-CABA invitaron a las autoridades de SOIVA a participar de los operativos contra los talleres clandestinos, así como de las conferencias de prensa que se llevaron a cabo cuando se los descubrió y clausuró, pero no asistieron<sup>57</sup>.

A diferencia del sindicato, La Alameda puso amplios recursos al alcance de los inspectores. Un abogado muy relacionado con esta industria explicó que la gran ventaja de La Alameda era que “trabajaba directamente con el pueblo” en los talleres, lazos que se remontaban al año 2001, cuando La Alameda puso en práctica una “olla popular” a fin de paliar las necesidades sociales de los vecinos:

“Gente que con la crisis del 2001 había quedado con situación de hambruna, iba a comer a La Alameda. Ahí empiezan ellos a trabar conocimiento con los trabajadores bolivianos. Porque a la gente de los talleres clandestinos los mandan a comer, para no pagar ellos. A partir de que empiezan a ir a comer, empiezan a enterarse de lo que pasa. Además, es gente que ha sido despedida, hay gente que tiene parientes en esa situación. Entonces, empiezan a comentar. De ese comentario, empieza a hacerse

<sup>52</sup> Ver Amengual, 2011.

<sup>53</sup> Entrevista B39, con un ex alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 6/2/2009.

<sup>54</sup> La relación de Telerman con los sindicatos se puso de relieve en los funcionarios a quienes designó al frente de la ST-CABA, sólo uno de los cuales había mantenido en el pasado fuertes lazos con aquéllos. Y en realidad este funcionario se vio obligado a renunciar luego del incendio en el taller de ropa. Entrevista B19, con la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), Buenos Aires, 12/2/09; ver también “Mueren seis personas en un incendio”, *La Nación*, 31/3/06.

<sup>55</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Protección del Trabajo, “Informe Final”, 2006.

<sup>56</sup> Entrevista B11, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/2/09 y 17/2/09.

<sup>57</sup> Entrevista B66, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24/2/09.

toda la relación. Después, cuando La Alameda toma sobre sí la tarea de hacer las denuncias, de asistir a la gente que se escapa del taller y darle refugio”<sup>58</sup>.

Según diversos funcionarios de la ST-CABA, La Alameda se convirtió en un aliado fundamental que colaboró con “logística y con información antes, durante y después” de los operativos de inspección<sup>59</sup>. Uno de los inspectores sostuvo que la participación de la gente de La Alameda era fundamental porque “capacitan e instruyen a los trabajadores de los talleres. Les dicen cuáles son sus derechos, qué tienen que hacer si llega una inspección, y cómo pueden colaborar con los inspectores”. Y agregó que estas medidas eran importantes porque “los jefes asustan a los trabajadores diciéndoles que si salen a la calle o acuden a la policía serán deportados a Bolivia. [...] Es una gran mentira, no serán enviados a Bolivia. No deportaremos a nadie. Los ayudaremos a que obtengan su documentación”<sup>60</sup>. Así pues, la intermediación de La Alameda fue esencial para posibilitar la colaboración de los trabajadores con el ente regulador.

El mero hecho de que La Alameda tuviera recursos no significa que éstos pudieran ser utilizados automáticamente por los inspectores. Faltaba un elemento fundamental, que fue la capacidad de La Alameda para generar apoyo político lanzándose a las calles, lo que originó la creación de vínculos con las autoridades. El dirigente principal del grupo describió cómo tuvo acceso a la ST-CABA en 2006:

“Cuando el Gobierno, después del incendio de Luis Viale, salió a hacer un montón de inspecciones a talleres clandestinos de menor cuantía y que trabajaban para pequeñas marcas. Y decían no encontrar a grandes marcas. Y nosotros convocábamos a todos los medios e íbamos a escrachar a la puerta de los talleres clandestinos de la marca. O sea, todo el tiempo estábamos colocando al Gobierno en ridículo, ante la opinión pública, mediante los medios... Ya para esa época La Alameda era muy conocida y tenía una relación bastante fuerte y buena con los trabajadores de prensa.

Por lo tanto, bueno, como los políticos le temen en estas épocas, más que a nadie, a la opinión pública que se gesta a través de los medios, y como La Alameda tiene un peso específico importante en la opinión pública, creo que por eso han accedido. No por otro motivo”<sup>61</sup>.

Al principio, prevalecía la desconfianza entre ambos grupos, que hasta entonces no se conocían, pero la práctica política y el hecho de fijar objetivos congruentes contribuyeron a que se establecieran vínculos. El subsecretario de Trabajo consideraba valiosa la colaboración con La Alameda porque sus integrantes aportaban “ideas y sugerencias” que permitían ir más allá de “una política de inspección indiscriminada de taller en taller” y tener mayor repercusión<sup>62</sup>. Sin embargo, en septiembre de 2009, sólo pocos meses después de haber iniciado el contacto con La Alameda, dicho

<sup>58</sup> Entrevista B13, con el Defensor del Pueblo, Buenos Aires, 26/2/2009.

<sup>59</sup> Entrevista B39, con un ex alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 6/2/2009.

<sup>60</sup> Entrevista B11, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/2/09 y 17/2/09.

<sup>61</sup> Entrevista B46, en la Fundación La Alameda, Buenos Aires, 23/2/2009.

<sup>62</sup> Entrevista B39, con un ex alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 6/2/2009.

subsecretario debió renunciar a su cargo<sup>63</sup>. Cuando dejó el gobierno y retomó su práctica como abogado representante de los trabajadores, se convirtió en asesor legal de La Alameda<sup>64</sup>.

La transición que significó el nombramiento como nuevo subsecretario de Trabajo de Ariel Lieutier perturbó el establecimiento de vínculos. Sin ninguna relación previa con La Alameda, Lieutier fue seleccionado en parte por su experiencia con movimientos de trabajadores desocupados. Tan pronto ocupó el cargo, “buscó aliados” para abordar el problema de la industria de la indumentaria, y La Alameda era el candidato más importante para establecer esa alianza. Hiciera lo que hiciese Lieutier, La Alameda continuaría apareciendo en los titulares periodísticos y colaborando con el Defensor del Pueblo para perseguir a las marcas transgresoras. Al principio no hubo acuerdo y pasó un tiempo antes de que Lieutier y La Alameda empezaran a trabajar juntos; no obstante, una vez más, el poder que tenía La Alameda y sus objetivos compartidos con los entes reguladores les permitieron forjar estrechos vínculos. A fines de 2006, la ST-CABA, bajo el mando de Lieutier, ya había recogido importante información de La Alameda, sentando las bases para la campaña contra las marcas que se efectuó en 2007. Lo mismo que Pereyra, cuando Lieutier dejó el cargo continuó colaborando con La Alameda y sus miembros como asesor honorario.

El vínculo con La Alameda tuvo suma importancia, pero tampoco alcanza para explicar por qué la aplicación de la ley llegó tan lejos. A fin de entenderlo, hay que conocer los recursos administrativos de que disponía la ST-CABA. Ésta contaba con un gran número de inspectores (uno cada 15.000 trabajadores en 2007), lo que le permitía satisfacer las exigencias de aplicación de las normas sin ser abrumada por las quejas de que las inspecciones programadas no daban abasto. Además, tenía otras características administrativas de avanzada, como una base de datos mediante la cual los inspectores podían planear y llevar registro de sus operativos. Esta tecnología posibilitaba organizar grandes campañas dirigidas a los talleres y analizar con eficacia sus resultados. En 2007 se creó entre los inspectores laborales de la ST-CABA una división especial que sólo se ocuparía del trabajo a domicilio. Esto tuvo tres consecuencias.

En primer término, más del 15% del total de inspectores fueron destinados al problema de los talleres clandestinos. Esta medida aseguró que la capacidad de inspección fuera acorde al tamaño de la industria de la indumentaria, aunque otras industrias o actividades demandaran a su vez muchas inspecciones. Esta táctica contrastaba fuertemente con la de los casos existentes en otras provincias, donde la mayor parte del tiempo de los inspectores era ocupado con las demandas de los sindicatos y poco se hacía para reducir la presión que soportaba un sector de los inspectores<sup>65</sup>. En segundo término, estos inspectores recibían una formación especial

<sup>63</sup> Las motivaciones por las cuales se pidió la renuncia a Alejandro Pereyra no están claras, pero sin duda su sustitución no estuvo desvinculada de la aplicación de las leyes laborales en la industria de la indumentaria. Los medios de prensa y algunos observadores especularon que tal vez su renuncia se debió a presiones provenientes de dicha industria, pero esta explicación no parece válida ya que su sucesor, Ariel Lieutier, *incrementó* las medidas tomadas en contra de los talleres clandestinos. Ver “Despido y polémica”, *Página/12*, 9/9/06; “Una renuncia sorpresiva”, *La Nación*, 10/9/06.

<sup>64</sup> Entrevista B39, con un ex alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 6/2/2009.

en derechos humanos, bienestar infantil y cuestiones de inmigración, que los preparaban para lidiar con los problemas complejos, y a menudo extremadamente difíciles, con que se topaban en los talleres clandestinos<sup>66</sup>. En tercer lugar, la creación de esta división generó entre el personal cierta estabilidad laboral, lo cual garantizaba que las inspecciones de esa rama de actividad continuarían aun cuando hubiera un cambio de gobierno central<sup>67</sup>. Todas estas medidas contrastan notablemente con los enfoques adoptados por los funcionarios en otras provincias argentinas; la ST-CABA sumaba a los vínculos establecidos mayores recursos administrativos, en lugar de depender de los recursos de la sociedad civil.

Sin embargo, esta capacidad administrativa no implica que la ST-CABA fuera un típico organismo burocrático weberiano: casi todos los inspectores (el 99 %) tenían contratos precarios, y muchos de ellos habían sido contratados en realidad por la Universidad de Buenos Aires, a la que el gobierno le pagaba por sus servicios<sup>68</sup>. Un inspector de la ST-CABA describió así las limitaciones que imponía su contrato, que era de corto plazo: "En esta función, si no tenés estabilidad, estás propenso a cualquier tipo de presión... porque si a [un empresario] le conviene, puede indicar que vos mañana no tengas el contrato. Entonces, ¿qué relación de fuerzas hay? Ninguna. Vos ya te sentís medio como cohibido"<sup>69</sup>.

Otro lo explicó así: "En cualquier momento te pueden rescindir unilateralmente el contrato. Si vas a tocarle el timbre [para realizar una inspección] al primo de un funcionario importante y te dice: 'Cerraré la boca o perdés tu contrato', estás listo"<sup>70</sup>. Además, muchos inspectores tienen empleos fuera de la ST-CABA para complementar sus ingresos, práctica ésta que es tolerada, y algunos de sus jefes inmediatos no fueron nombrados por sus méritos o experiencia, sino por motivos políticos. Más aún, el apoyo político brindado a la expansión del número de inspectores obedeció en parte a las promesas hechas a los legisladores de que éstos podrían influir en la contratación de aquellos<sup>71</sup>. El éxito de la ST-CABA no puede explicarse, pues, por el hecho de que poseyera características organizativas propias de un organismo burocrático autónomo o particularmente weberiano.

El aumento del nivel de la aplicación de la ley es atribuible a una serie de cambios políticos posteriores al trágico incendio, cambios que transfirieron la jurisdicción al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y dieron mayor poder a La Alameda. La capacidad de la ST-CABA para emprender una campaña de vastos alcances se debió a la combinación de sus vínculos con La Alameda y al alto

<sup>65</sup> Ver Amengual, 2011.

<sup>66</sup> Entrevista B11, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/2/09 y 17/2/09.

<sup>67</sup> Entrevista B66, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 24/2/09.

<sup>68</sup> "La paradoja de los inspectores", *Página/12*, 18/9/08.

<sup>69</sup> Entrevista B16, con un inspector de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14/10/2008.

<sup>70</sup> "Trabajamos en forma precaria", *Página/12*, 15/8/10.

<sup>71</sup> Entrevista B39, con un ex alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Buenos Aires, 6/2/2009.



nivel de recursos administrativos disponibles: sin los primeros, les habría sido virtualmente imposible a los inspectores descubrir a numerosos talleres ocultos; y sin los segundos, no habrían podido ir más allá de los reclamos inmediatos de La Alameda y conducir operaciones de envergadura.

### Freno a la aplicación de la ley

En diciembre de 2007, la elección de Mauricio Macri como jefe de gobierno de Buenos Aires por el partido Propuesta Republicana (PRO) marcó otro cambio de rumbo en este proceso. Macri no era el candidato de ningún grupo que defendiera los derechos de los trabajadores; sólo tenía el apoyo de dos sectores sindicales relativamente menores<sup>72</sup>. Sin embargo, bajo su administración los elementos tradicionales de la capacidad para aplicar la ley no se modificaron: los recursos administrativos continuaron siendo altos y la división de trabajo a domicilio de la Secretaría de Trabajo siguió en pie<sup>73</sup>. Por otra parte, no se produjo ninguna reestructuración del organismo que debilitara su autonomía administrativa. Antes de la llegada de Macri al gobierno, los inspectores carecían de la protección policial del Estado, y él tampoco se la dio. Así pues, la capacidad de cumplimiento de la ley por parte del Estado, tal como se la entiende comúnmente, sufrió pocas variaciones.

Pese a ello, los niveles de aplicación de la ley se modificaron bastante. Un observador bien informado señaló que el subsecretario de Trabajo “no ha dejado de trabajar en esta cuestión, pero no ha alcanzado los mismos logros que los demás”<sup>74</sup>. Si bien continuaron las inspecciones, ya no se emprendieron nuevos esfuerzos por llegar a las raíces de las violaciones a la ley en la cadena de suministros. La Alameda y sus aliados manifestaron grandes críticas contra la nueva administración. En una carta abierta a la ST-CABA decían:

“Durante el período 2006-2007, la Defensoría y el GCBA (gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) clausuraron cientos de talleres clandestinos, denunciaron a decenas de marcas y talleristas ante la justicia federal por servidumbre, trata y trabajo esclavo y redujeron significativamente la cantidad de talleres existentes merced a una política de persecución inspectiva, denuncias penales y visibilización pública de las marcas que eran responsables de ese sistema de explotación (Cheeky, Kosiuko, Soho, Puma, Bensimon, etc.). Luego de su asunción [la de Macri] se operó un retroceso significativo en la lucha contra el trabajo esclavo. Pese a contar con el poder de policía para aplicar la ley de trabajo a domicilio (12.731)... su política consistió en hacer estadísticas con las inspecciones, no denunciar penalmente a los fabricantes cuando había explotación de indocumentados o servidumbre y ni siquiera ejecutar la mayoría

<sup>72</sup> “Los gremios también juegan sus porotos por los candidatos”, *Clarín*, 05/24/07.

<sup>73</sup> Aunque el número de inspectores disminuyó un poco, la ST-CABA continuó disponiendo de mayores recursos administrativos que cualquier otro órgano similar de la Argentina. Entrevista B11, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 12/2/09 y 17/2/09.

<sup>74</sup> Entrevista B13, con el Defensor del Pueblo, Buenos Aires, 26/2/2009.

de las multas que se le[s] imponían a los talleres clausurados, que misteriosamente volvían a funcionar al poco tiempo..."<sup>75</sup>.

En definitiva, la aplicación de la ley en la industria de la indumentaria se redujo en forma sustancial. En los últimos años, los vecinos descubrieron talleres clandestinos y alertaron a la policía para que los cerrara<sup>76</sup>. Lo llamativo es que la ST-CABA no se puso al frente de estas campañas. Todo indica que los talleres clandestinos seguían existiendo cuando se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 2011 y que el cumplimiento de las leyes nunca alcanzó sus niveles anteriores.

¿A qué se debió esta disminución? Los inspectores de la ST-CABA seguían reconociendo que ésta era una actividad laboral problemática, pero agregaban que carecían de poder para hacerle frente. Y no porque no dispusieran de recursos o por la estructura burocrática, sino más bien por su imposibilidad de apelar a La Alameda. Un elemento fundamental fue que el nuevo gobierno reemplazó a varios altos funcionarios de la ST-CABA que habían entablado estrechos lazos con La Alameda<sup>77</sup>. Los nuevos agentes tomaron medidas para reducir los vínculos con dicha entidad, con lo cual mermó un elemento clave de la capacidad de control del Estado. El subsecretario de Trabajo fijó nuevas reglas burocráticas sobre el acceso de las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los sindicatos) a los inspectores, estableciendo convenios formales que garantizaban esos vínculos a ciertas organizaciones pero los vedaban a otras<sup>78</sup>. Un dirigente de La Alameda expresó lo siguiente:

"Con Macri hemos intentado colaborar. Le hemos entregado más de 200 direcciones de talleres que no denunciaron en ningún operamiento. Ni han denunciado ninguna de las marcas para las cuales trabajan esos talleres. Lo hemos esperado un año pacientemente a que actuara, ya el tiempo pasó"<sup>79</sup>.

El debilitamiento de los lazos con La Alameda implicó que se redujera en forma sustancial el monto total de recursos que podían destinarse a la aplicación de la ley. Además, los inspectores de la ST-CABA se vieron impedidos de proyectar ciertas estrategias. Si bien continuaron gozando de libertad para su acción callejera, en lo tocante a las grandes campañas poco podían hacer para torcer la voluntad de los nuevos políticos nombrados. Tampoco podían recurrir a su alianza con La Alameda para respaldar la adopción de fuertes medidas contrarias a los infractores. La Alameda seguía poseyendo igual (o mayor) capacidad que antes de generar información sobre los infractores y de atraer una atención pública que pudiera traducirse en apoyo político, pero ahora les resultaba mucho más difícil a los inspectores movilizar tales recursos.

<sup>75</sup> "Carta abierta de La Alameda y de la Asociación Civil Que No Se Repita a Mauricio Macri", 27/9/10. Ver también "Una carta abierta sobre la corrupción", *Página/12*, 27/9/10.

<sup>76</sup> "Hubo incidentes tras allanamientos en ocho talleres textiles ilegales", *Clarín*, 4/6/10; "Villa Lugano: rescatan a 50 personas que vivían en dos talleres textiles clandestinos", *Clarín*, 14/4/11.

<sup>77</sup> Como ocurrió con otros funcionarios desplazados anteriormente, algunos de ellos siguieron trabajando como asesores para La Alameda, lo cual evidencia la fuerza de los lazos entablados con esta entidad comunitaria.

<sup>78</sup> Entrevistas B08, con un alto funcionario de la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 23/9/08; y B49, en la Unión de Obreros y Empleados Tintoreros, Sombrereros y Lavaderos de la República Argentina (UOETSYLRA).

<sup>79</sup> Entrevista B46, en la Fundación La Alameda, Buenos Aires, 23/2/2009.

## Conclusiones

El desarrollo de la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes laborales es clave si se pretende controlar que el trabajo que realizan los individuos sea decente. No obstante, las descripciones prevalecientes sobre dicha capacidad sugieren que sus principales elementos son la autonomía burocrática y los recursos administrativos, que son estables y, en consecuencia, difícilmente modificables en el corto plazo. En contraste con ello, los investigadores señalan cada vez más la posibilidad de complementar los empeños del Estado y la sociedad para promover dicha capacidad. Estas soluciones no sustituyen en el largo plazo la necesidad de contar con cuerpos sólidos de inspectores, pero muestran que hay formas de mejorar en lo inmediato la capacidad de control aun allí donde estos cuerpos no están bien desarrollados. El caso de la Capital Federal contribuye a esta línea de investigaciones al identificar el papel fundamental que cumplieron los vínculos Estado-sociedad en la construcción (y deconstrucción) de la capacidad del Estado para aplicar la ley. Tales vínculos contribuyen a explicar la inestabilidad de dicha capacidad, característica que a menudo no se ha tenido en cuenta. Señalan, además, la necesidad de ampliar los estudios más allá de la identificación de las estrategias óptimas, de modo de comprender en qué condiciones pueden surgir estrategias que mejoren la aplicación de las normas laborales.

*Traducido por Leandro Wolfson*

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERNATHY, Frederick H., DUNLOP, John, HAMMOND, Janice y WEIL, David (1999): *A Stitch in Time*. New York, Oxford University Press.
- AMENGUAL, Matthew (2010): "Complementary Labor Regulation: The Uncoordinated Combination of State and Private Regulators in the Dominican Republic". *World Development* 38, 3.
- AMENGUAL, Matthew (2011): "Enforcement Without Autonomy: The Politics of Labor and Environmental Regulation in Argentina". MIT Department of Political Science Dissertation.
- AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD BUENOS AIRES (2006): *Informe Final: Dirección General de Protección del Trabajo*.
- BENSUSÁN, Graciela (2006): *Diseño Legal y Desempeño Real: Instituciones Laborales en América Latina*. Mexico City, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa.
- BERNHARDT, Annette, MCGRATH, Siobhan y DEFILIPPIS, James (2008): "The State of Worker Protections in the United States: Unregulated Work in New York City". *International Labour Review* 147, 2-3.
- CARPENTER, Daniel y SIN, Gisela (2007): "Policy Tragedy and the Emergence of Regulation: The Food, Drug, and Cosmetic Act of 1938". *Studies in American Political Development* 21, 02.
- COONEY, Sean (2007): "China's Labour Law, Compliance and Flaws in Implementing Institutions". *Journal of Industrial Relations* 49, 5.
- EVANS, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- EVANS, Peter (1996): "Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide". *World Development* 24, 6.
- FINE, Janice y GORDON, Jennifer (2010): "Strengthening Labor Standards Enforcement Through Partnerships with Workers Organizations". *Politics and Society* 38, 4.
- FUNDACIÓN EL OTRO (2007): "Quién es quién en la cadena de valor del sector de indumentaria textil".
- Hardy, Tess y HOWE, John (2009): "Partners in Enforcement? The New Balance Between Government and Trade Union Enforcement of Employment Standards in Australia". *Australian Journal of Labour Law* 22.
- ILO (2006): *General Survey - Labor Inspection*. Geneva.
- ILO (2006): *Strategies and Practice for Labour Inspection (GB.297/ESP/3)*. Geneva.
- JATOBÁ, Vera (2002): *Labour Inspection Within a Modernized Labour Administration*. Lima, Perú, ILO.
- LIEUTIER, Ariel (2010): *Esclavos: Los Trabajadores Costureros de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Retorica Ediciones.
- MANN, Michael (1993): *The Sources of Social Power: Volume 2. Vol. 2*. New York, Cambridge University Press.
- PIORE, Michael (2004): "Rethinking International Labor Standards". *Labor and the Globalization of Production*. Ed. William Millberg. New York Palgrave MacMillian.
- PIORE, Michael y SCHRANK, Andrew (2008): "Toward Managed Flexibility: The Revival of Labour Inspection in the Latin World". *International Labour Review* 147, 1.
- ROCHA COELHO PIRES, Roberto (2009): "Flexible Bureaucracies: Discretion, Creativity, and Accountability in Labor Market Regulation and Public Sector Management". Ph.D. Thesis. MIT Department of Urban Studies and Planning.
- RONCONI, Lucas (2010): "Enforcement and Compliance with Labor Regulations". *Industrial and Labor Relations Review* 64, 4.
- SCHRANK, Andrew (2009): "Professionalization and Probity in a Patrimonial State: Labor Inspectors in the Dominican Republic". *Latin American Politics and Society* 51, 2.
- SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO (2006 y 2007): *Anuario Estadístico*.
- TENDLER, Judith (1997): *Good Government in the Tropics the Johns Hopkins Studies in Development*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- WEIL, David (2005): "Public Enforcement/Private Monitoring: Evaluating a New Approach to Regulating the Minimum Wage". *Industrial and Labor Relations Review* 58, 2.
- WEIL, David (2008): "A Strategic Approach to Labour Inspection". *International Labour Review* 147, 4.

## RESUMEN

*El desarrollo de la capacidad del Estado para hacer cumplir las leyes laborales es clave, si se pretende controlar que el trabajo que realizan los individuos sea decente. No obstante, las descripciones prevalecientes sobre dicha capacidad sugieren que sus principales elementos son estables y difícilmente modificables en el corto plazo. Este artículo recorre la trayectoria de aplicación de las normas laborales en la industria de prendas de vestir en Buenos Aires desde 2001 hasta 2009. En los primeros años el Estado casi no reaccionó frente a las violaciones extremas de dichas normas. Luego, a partir de 2006, la aplicación de las normas se incrementó drásticamente durante casi dos años; pero desde*

*2008 volvió a menguar. ¿Por qué cambió tan drásticamente, en tan breve lapso, la capacidad del Estado para reaccionar frente a violaciones de las leyes laborales? Este artículo revela que un elemento clave de dicha capacidad es la aptitud de los inspectores laborales para movilizar recursos de la sociedad con vistas a la aplicación de tales normas. Dado que esta aptitud depende de la estructura de los vínculos Estado-sociedad, tiende a ser muy inestable y cambia cuando se modifican las coaliciones políticas. Por lo tanto, una mejor comprensión de los vínculos entre el Estado y la sociedad podría permitir a los entes reguladores promover el trabajo legal aun en lugares donde la acción de los inspectores se ve muy limitada.*

## SUMMARY

*Developing the capacity for states to enforce labor law is a key challenge to regulating decent work. Dominant accounts of state capacity, however, suggest that the principal components of state enforcement capacity are relative stable and, consequently, difficult to reform in the short-term. This article traces the arc of enforcement in the garment industry of Buenos Aires from 2001-2009. In the beginning of the period, there was little reaction from the state to extreme violations of labor law. Then, in 2006, enforcement increased drastically and was sustained for nearly two years. After 2008, however, enforcement levels dropped once again. Why did the state's capacity to respond to widespread violations of labor laws in the*

*garment industry change so dramatically over just a few years? In contrast with arguments that focus primarily in the stable organizational features of the bureaucracy, this article shows that a key, and often overlooked, component of capacity is the ability of labor inspectors to mobilize resources from society for enforcement. Since this ability is contingent on the structure of state-society linkages, it tends to be highly unstable and it shifts as political coalitions change. This finding suggests that developing a better understanding of the formation of state-society linkages can lead to new opportunities for regulators to promote decent work, even in places where inspectorates are highly constrained.*

## REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

AMENGUAL, Matthew

"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* (Buenos Aires), vol. 51, N° 202-203, julio-diciembre 2011 (pp. 313-315).

**Descriptores:** <Normas laborales> <Ciudad de Buenos Aires, 2001-2009> <Talleres de confección de prendas de vestir>.