

En Groisman, F., *Estructura social e informalidad laboral en Argentina*. Buenos Aires (Argentina): EUDEBA.

# El servicio doméstico, los talleres textiles y la construcción.

Scofienza, E., Boffi, S. y Vergara Parra, A.

Cita:

Scofienza, E., Boffi, S. y Vergara Parra, A. (2016). *El servicio doméstico, los talleres textiles y la construcción*. En Groisman, F. *Estructura social e informalidad laboral en Argentina*. Buenos Aires (Argentina): EUDEBA.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/albano.blas.vergara/10>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pzsa/cxo>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



Fernando Groisman

ESTRUCTURA SOCIAL E  
INFORMALIDAD LABORAL  
EN ARGENTINA

*Peudeba*

## El servicio doméstico, los talleres textiles y la construcción

---

### 1. Introducción

La informalidad laboral es un rasgo estructural del funcionamiento del mercado de trabajo argentino. Durante las últimas décadas, la incidencia de la informalidad ha mostrado una elevada marca, pese a los distintos contextos macroeconómicos que atravesó la economía. En la actualidad, entre un 40% y un 45% de los ocupados –según las distintas mediciones que se tomen– se desempeña en un puesto de trabajo informal. Esta problemática se vuelve relevante en aquellas actividades en donde se encuentran los mayores niveles de informalidad laboral. Específicamente, el servicio doméstico, la industria textil y la rama de la construcción.

\*. Este capítulo resume tres artículos publicados bajo la siguiente denominación: F. Groisman y M. E. Sconfienza (2013). "El servicio doméstico en Argentina. Particularidades y desafíos de un sector relegado (2004-2012)", Carta Económica Regional 25, pp. 111-112, México; S. Boffi (2013). "Informalidad y precariedad laboral en el sector textil argentino. La situación de los talleres textiles", Avances de Investigación 13, CITRADIS, Buenos Aires, y A. Vergara (2013). "Informalidad laboral en el sector de la construcción: elementos y perspectivas para su análisis presente", Avances de Investigación 11, CITRADIS, Buenos Aires.

## 2. El caso del servicio doméstico

Según estimaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el mundo habría al menos 50 millones de trabajadores del servicio doméstico, que representan el 1,7% del empleo mundial total y el 3,6% del empleo asalariado. En América Latina y el Caribe, este porcentaje se eleva al 11,9% del total de ocupados. Así, del total del empleo en servicio doméstico a nivel mundial, el 37% se ubica la región latinoamericana (OIT, 2011).<sup>1</sup> Además, es mayoritariamente femenino<sup>2</sup> y se realiza en condiciones de alta precariedad. El porcentaje de trabajadores domésticos que posee un contrato laboral en América Latina no supera el 20% (Tokman, 2010).

Argentina no escapa a este panorama. Alrededor del 7% de los ocupados –aproximadamente 1 millón de personas– desempeña su actividad principal en el servicio doméstico.<sup>3</sup> Algo menos del 5% son varones y cerca del 20% de las mujeres que trabajan lo hacen en este sector. Asimismo, el 82% de las trabajadoras de servicio doméstico se encuentran en condiciones de precariedad laboral. El bajo nivel educativo –el 70,8% no completó la escolarización media– y los bajos salarios percibidos –las asalariadas no registradas del sector obtienen un ingreso mensual equivalente al 25% del que reciben los asalariados registrados en otros sectores de actividad– reflejan la vulnerabilidad socioeconómica de este segmento de la población.

### 2.1. La especificidad del trabajo de servicio doméstico

En general, los estudios que analizan el sector coinciden en una serie de descripciones que configuran al empleo en el servicio doméstico como un caso especial.<sup>4</sup>

1. Cifra que podría ascender sensiblemente dado que en general las fuentes de datos de cada país tienden a subestimar el número de estos trabajadores (OIT, 2011).

2. Por este motivo en adelante al referirse a trabajadores del sector se utilizará indistintamente “trabajadoras o empleadas” del servicio doméstico.

3. Estimación propia en base a los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (EPH-INDEC) correspondientes al segundo trimestre de 2012.

4. Suele denominarse a la actividad del servicio doméstico como una relación laboral “atípica” (D’Souza, 2010).

### 2.2. El contenido de las tareas de servicio doméstico

Según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO) las tareas desarrolladas por los trabajadores domésticos pueden contemplar:

- a. barrer o limpiar con máquina aspiradora: limpiar o lavar y encerar suelos, puertas, ventanas, muebles y diversos objetos;
- b. lavar, planchar y remendar ropa de cama, de mesa y otra ropa del ajuar de las casas o de uso personal;
- c. lavar vajilla;
- d. preparar, cocinar y servir comidas y bebidas;
- e. comprar alimentos y diversos artículos de uso doméstico;
- f. desempeñar tareas afines; y
- g. supervisar a otros trabajadores.

En el caso argentino, de acuerdo a la descripción que utiliza la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el personal doméstico incluye a mucamas, niñeras, cocineras, jardineros, caseros, amas de llaves, damas de compañía, porteros de casas particulares, mayordomos, institutrices, gobernantas.

El servicio doméstico es y ha sido central en la historia laboral de las mujeres. Tradicionalmente, se ha planteado que las tareas domésticas remuneradas no son productivas y, por ende, se tiende a justificar que los salarios del sector sean bajos. Así, estas trabajadoras suelen percibir ingresos inestables, inciertos e insuficientes, generalmente más bajos que los que logran trabajadores de otros sectores que se desempeñan también en condiciones de precariedad. Dado que las tareas que ejercen las trabajadoras del servicio doméstico no se diferencian mayormente de aquellas labores que realizan en sus hogares, estos empleos se constituyen en una de las vías de inserción laboral preferencial para quienes carecen de credenciales educativas que les permitan acceder a otro tipo de empleos. En este sentido, esta actividad tiende a ser vista como una extensión de las habilidades “naturales” de las mujeres por las cuales perciben una retribución económica (Batthyány, 2012). El servicio doméstico, por tanto, opera como receptor de mujeres que provienen de la inactividad: primer empleo, reincorporación luego de haber abandonado el mercado laboral para el cuidado de hijos y/o ante caídas en el ingreso del hogar, entre las principales causas.

En general, y debido a las razones recién mencionadas, las trabajadoras suelen desconocer sus derechos laborales, como el acceso a licencias

por vacaciones, enfermedad, maternidad. Ello ocasiona que ante tales contingencias se produzca la interrupción en la percepción de sus salarios. Asimismo, las relaciones informales exponen a la trabajadora a cumplir extensas jornadas laborales o una carga horaria impredecible, fomentando la incertidumbre de ingresos en relación a irregularidad de horarios e intermitencia laboral.

El servicio doméstico es uno de los sectores que concentra un alto porcentaje de trabajadoras inmigrantes. En estas circunstancias, es recurrente que las madres dejen a sus hijos al cuidado de otros integrantes del hogar en sus países/regiones de origen. Es habitual este comportamiento en la región latinoamericana, fundamentalmente entre países limítrofes y al interior de las regiones. Cabe tener en cuenta que una parte no despreciable de las remesas enviadas por trabajadores migrantes es explicada por el servicio doméstico. Asimismo, las trabajadoras migrantes –especialmente las que se encuentran en condiciones irregulares de residencia– se encuentran más expuestas a las condiciones de empleo más desventajosas debido al temor latente a la deportación.

### 2.3. El ámbito en que se desarrolla el servicio doméstico

El trabajo doméstico se realiza mayoritariamente en hogares particulares, es decir “a puertas cerradas”. Ello contribuye a su invisibilización y dificulta la labor de los organismos de inspección laboral. Al realizarse al interior del hogar, se establece una relación entre trabajadora –empleadora que suele discrepar del clásico vínculo patrón–trabajador y puede derivar hacia relaciones de extrema confianza y/o de sumisión o vasallaje (D’Souza, 2010). En general, la relación entre empleada doméstica y empleadora, que en la mayoría de los casos es la mujer adulta del hogar –jefa o cónyuge del jefe–, es de “una a una”. No es excepcional que las tareas sean unilateralmente modificadas a voluntad de esta última. En efecto, al no existir una lista de labores acordada entre las partes, no hay precisión en las tareas que deben ejecutarse. Así, una parte significativa de estos empleos suman otros déficits, como riesgos de intoxicación –por exposición a productos contaminantes– o mayor exposición a accidentes laborales, producto de la manipulación de herramientas peligrosas.

No es infrecuente que ni la trabajadora ni la empleadora se reconozcan integrando una relación laboral y, por lo tanto, no perciben la necesidad/obligación de tributar las cargas sociales. Es importante resaltar que la

relación laboral no es percibida como tal, en numerosos casos, por las propias trabajadoras. Uno de los factores que atenta contra la formalización de las relaciones laborales es el muy limitado nivel de asociacionismo en gremios o sindicatos. Ello obedece a que se trata de un trabajo a puertas cerradas y al hecho de que en la mayoría de los hogares se desempeña una única trabajadora. Consecuentemente, las trabajadoras poseen baja o nula capacidad de presión y muy débil poder de negociación para exigir reivindicaciones y derechos laborales.

El hogar como ámbito laboral condiciona el mecanismo de acceso a un empleo. En este sentido la “recomendación” es un elemento determinante para el acceso a uno de estos empleos. En concordancia con ello, no sorprende la existencia de “barreras de acceso” para las mujeres que provienen de familias/hogares que tradicionalmente no se hayan desempeñado en esta actividad.

### 2.4. Caracterización del trabajo en el servicio doméstico en la Argentina<sup>5</sup>

El servicio doméstico es una actividad realizada en forma preponderante por mujeres (Cortés, 2004). En este sentido, cabe enfatizar que la situación de estas en el mercado de trabajo es francamente deficitaria cuando se la compara con la que caracteriza a los varones. En general, las oportunidades de acceso a los empleos de mejor calidad, como las probabilidades de progreso laboral y profesional, son diferenciales por sexo. Se suma a ello la existencia de fenómenos emparentados con la discriminación salarial, es decir, remuneraciones diferentes según sexo por igual tarea realizada. De modo tal que son las mujeres quienes exhiben una mayor representación en aquellos empleos precarizados y de peor calidad, las que enfrentan situaciones de segregación vertical en el mercado de trabajo –por niveles de jerarquía– y también horizontal –por sectores productivos–. Las desventajas que enfrentan las mujeres son mayores para aquellas que tienen bajo nivel educativo, carecen de experiencia laboral y han estado largo tiempo en la inactividad económica a cargo de los quehaceres domésticos y al cuidado de los niños del hogar. Por ello, una de las alternativas de inserción en la actividad económica para las mujeres de bajo nivel educativo es el empleo como trabajadoras de servicio doméstico en hogares particulares. Puede

5. Salvo indicación en contrario, las estimaciones de esta sección corresponden a los 28 aglomerados urbanos que cubría la EPH en 2004.

estimarse que en nuestro país existen alrededor de un millón de estas trabajadoras. También forman parte de este sector de actividad aquellas labores desarrolladas preponderantemente por varones, como jardineros, caseros y mayordomos.

La incidencia del empleo en servicio doméstico se ha mostrado estable en la estructura ocupacional de la Argentina en torno al 7% a lo largo del ciclo expansivo del decenio de los 2000. Ello ha sido tradicionalmente una característica del sector, que refleja cierta insensibilidad a los vaivenes del ciclo económico. Es decir que las caídas/subas en los ingresos de los hogares que contratan a estas trabajadoras no provocan movimientos similares en términos de despidos/contrataciones. Lo que sugiere que ante tales situaciones, el ajuste se produce a través de variaciones en las jornadas laborales y/o en las remuneraciones. Se desprende de ello que los ingresos laborales de las trabajadoras del servicio doméstico son muy inestables.

Interesa destacar que el empleo en servicio doméstico es una de las principales actividades laborales de las mujeres, pero especialmente de aquellas con bajo nivel de instrucción—hasta secundario incompleto—. En efecto, puede constatar que una de cada dos mujeres con bajo nivel educativo se desempeña como tal en la actualidad. Entre 2004 y 2012, este porcentaje se incrementó al pasar de 36,3% al 49,6%. Tal evolución refleja las dificultades de aquellas trabajadoras con escasas credenciales educativas para acceder a un empleo de mejor calidad, aun en un contexto de fuerte crecimiento económico como el que experimentó la Argentina en esos años.

La condición de jefe de hogar suele estar asociada a la relevancia del monto de ingresos que es aportado por cada uno de los miembros del hogar, junto a ciertas pautas culturales que reservan el rol de jefe de la casa para el varón. No extraña así que los hogares con jefatura femenina exhiban mayores déficits socioeconómicos que los hogares con jefatura masculina, debido a que, en su gran mayoría, disponen de una menor cantidad de adultos ocupados, son mayoritariamente hogares monoparentales y el ingreso per cápita familiar es sensiblemente más bajo. Otra pieza de evidencia que refuerza la visión de que el empleo en servicio doméstico parece haber ido concentrándose en los hogares de menores recursos es que la proporción de mujeres jefas de hogar ha exhibido un aumento en su participación relativa dentro de las trabajadoras del sector. En efecto, es posible verificar que las jefas de hogar pasaron de representar el 33,9% de las trabajadoras de servicio doméstico en 2004 al 38,1% en 2012. En otros términos, prácticamente el

40% de las trabajadoras de servicio doméstico son las aportantes principales de ingresos en sus hogares.

No es sorprendente, en este sentido, que el 60% de los hogares que tienen como jefa de hogar a una trabajadora de servicio doméstico pertenezcan al segmento del 30% más pobre de la sociedad.

El nivel educativo alcanzado por las personas suele ser un buen predictor del bienestar al que logran acceder los hogares. Por lo tanto, es frecuente constatar que aquellas con bajo nivel educativo sean quienes acceden a los empleos precarios y de menor calidad relativa y, además, obtengan remuneraciones inferiores respecto de las pagadas al resto de los trabajadores con mayores credenciales educativas. Cabe resaltar en esta línea que el 70% de las trabajadoras del servicio doméstico no había finalizado el nivel de educación medio en 2012—13,3% tenía hasta primaria incompleta y 57,5% hasta secundario incompleto—, mientras que ese porcentaje fue de 38,5% para el total de los asalariados.

El nivel educativo de estas trabajadoras mejoró sensiblemente entre 2004 y 2012. Efectivamente, mientras que en el primero de estos años la proporción de aquellas que tenían al menos secundario completo fue de 23,4%—17% con secundario completo y 6,4% con al menos universitario incompleto—, en 2012 ese guarismo fue de 29,2%. Sin embargo, tal mejora educativa prácticamente no difirió de la exhibida en el total de los asalariados—que pasaron del 52,8% al 61,5%—. En consecuencia, la brecha en el logro educativo entre las trabajadoras del servicio doméstico y el conjunto de los asalariados prácticamente no se vio alterada.

Predominantemente, las trabajadoras de servicio doméstico pertenecen al segmento de mujeres adultas en edades centrales. Cerca de la mitad tenía entre 30 y 49 años en 2012, mientras que algo más del 30% tenía más de 50 años, y solo una de cada 5 tenía menos de 30 años. De hecho, la preponderancia de mujeres en edad adulta se ha profundizado en los últimos años: entre 2004 y 2012 decreció en 4,7 p.p. la cantidad de mujeres menores a 30 años, mientras que para el caso de aquellas de entre 30 y 49 años, el ascenso fue de 3,1 p.p.

Las razones de tal comportamiento son múltiples. De una parte, debido a que cuando las mujeres están al cuidado de hijos pequeños—en general, en sectores populares la incidencia de tal situación es mayoritaria en el grupo de edad de hasta 30 años—, el tiempo disponible para desempeñarse en un empleo es muy limitado dada la escasez de centros de cuidado infantil en los vecindarios donde moran estas familias. Por el lado de los hogares que

contratan a estas trabajadoras, existe abundante literatura que documenta que uno de los criterios que se utilizan para la selección de estas es que no tengan niños pequeños.

El servicio doméstico es una actividad en la que se constata una importante proporción de trabajadoras migrantes, tanto internas como provenientes del extranjero. Es posible estimar que más de la mitad de las empleadas domésticas que residen en el Gran Buenos Aires nacieron en otras provincias del país –35,3%– o en el extranjero –19,4%–. Las nacidas en Santiago del Estero, Corrientes y Chaco –en ese orden– son las que explican mayoritariamente la migración interna a este sector de actividad. Entre las tres provincias suman cerca del 50% de las trabajadoras de servicio doméstico que han migrado de otras jurisdicciones. Por su parte, entre las trabajadoras nacidas en el extranjero, más de la mitad provienen del Paraguay –52%– y una de cada cuatro del Perú.

La elevada prevalencia de trabajadoras migrantes en el servicio doméstico justifica indagar si existen diferencias en las características personales y en los resultados laborales alcanzados por quienes nacieron en otras provincias y países respecto de las empleadas domésticas nativas.<sup>6</sup> Las empleadas domésticas nacidas en otro país –migrantes internacionales– muestran un perfil educativo bastante similar –en realidad, algo superior– al de las trabajadoras nativas. Ambos grupos, por su parte, se diferencian marcadamente de las migrantes internas, quienes exhiben un muy bajo nivel educativo. En efecto, puede observarse que solo el 12% finalizó el nivel secundario, mientras que esa proporción fue de 32% y 37% para las nativas y migrantes internacionales respectivamente.

La proporción de jefas de hogar es mayor entre las migrantes internacionales –46,8%–, reduciéndose al 38,6% y al 28,7% para las migrantes internas y nativas respectivamente. Ello indica la mayor dependencia que exhiben los hogares compuestos por migrantes internacionales de los ingresos del sector.

En cuanto a la edad, el mayor rango lo exhibe el grupo de trabajadoras migrantes internas –la mitad de ellas tiene al menos 50 años–. Ello resulta compatible con cierta dinamización de la inmigración de trabajadoras del servicio doméstico nacidas en otros países, que podría haber desalentado las migraciones internas que históricamente protagonizaban las jóvenes del interior.

El análisis de la composición de los hogares muestra que aquellos con trabajadoras migrantes internacionales son algo más reducidos en la cantidad

de miembros y niños respecto de los hogares con trabajadoras migrantes internas y nativas, en ese orden.

La situación laboral de las trabajadoras migrantes internacionales, internas y nativas es también contrastante. Las primeras muestran remuneraciones mensuales más elevadas que las obtenidas por las nativas y las migrantes internas –superiores en un 28%– como resultado de que las jornadas laborales son más extensas –32 horas a la semana respecto de las 23 horas tanto para nativas como para migrantes–. Cabe destacar, incluso, que la remuneración horaria pagada a la migrantes internacionales es inferior en cerca de un 10% respecto de la percibida por las nativas. Como resultado de ello, la proporción de hogares con jefas mujeres que se desempeñan como trabajadoras domésticas y que se encuentran entre los más pobres es mayor entre las nativas –57,1%– seguidas de las migrantes internas –47,3%– y finalmente por las migrantes internacionales –37,1%–. Es importante destacar que de las trabajadoras provenientes de países limítrofes, es habitual que se encuentran indocumentadas, lo que imposibilita su regularización. En este sentido es que desde el Estado se han desarrollado acciones con el fin de otorgarles a estas trabajadoras una Clave Única de Identificación Tributaria (CUIL) provisoria para que puedan ser regularizadas.

La normativa laboral para el servicio doméstico vigente en la Argentina establece que la modalidad de trabajador/a en relación de dependencia –asalariada– implica la prestación del servicio por no menos de cuatro horas por día y durante cuatro días a la semana, es decir, un mínimo de dieciséis horas semanales. Consistentemente con lo señalado antes acerca de la mayor duración de la jornada laboral para las trabajadoras nacidas en otros países, se constata que cerca de tres de cada cuatro de ellas se desempeña en una sola casa particular y con una jornada laboral compatible con la modalidad de trabajadora en relación de dependencia que prevé la legislación. Por último, interesa enfatizar que entre 2004 y 2012, las remuneraciones de las trabajadoras del servicio doméstico se rezagaron respecto de aquellas percibidas por quienes pueden considerarse sus empleadoras –mujeres ocupadas con secundario completo en otras actividades–. Y esa variación diferencial afectó en mayor proporción a las trabajadoras migrantes internacionales. En efecto, los ingresos laborales de las empleadoras se incrementaron en promedio algo más de cinco veces –en valores nominales–, mientras que los salarios recibidos por las migrantes internacionales lo hicieron algo más de cuatro.

El servicio doméstico es la actividad en la que la tasa de informalidad –o no registro de la relación laboral– es más alta. En efecto, más del 80% de

6. Acerca de la cuestión migratoria y el servicio doméstico, puede consultarse a Ceriani *et al.* (2009).

las trabajadoras del sector se encuentran en esa condición. Debe destacarse también que entre 2004 y 2012 se produjo un fuerte descenso de la tasa de informalidad del servicio doméstico, que pasó del 93% al 81,5%. Sin embargo, nótese que la proporción de no registro en 2012 para el conjunto de los asalariados es algo más del 30%.

En la reducción del no registro de las relaciones laborales, los planes y la fiscalización del Estado parecen haber ejercido un rol significativo. Entre 2004 y 2008, la tasa de registro creció 11,5 p.p. en el total de los asalariados, mientras que en el período 2008-2012 ese valor fue inferior a los 2 p.p.. Ello no sorprende si se tiene en cuenta que las acciones destinadas a favorecer la registración tuvieron un protagonismo algo mayor en el primero de estos subperíodos.<sup>7</sup> Algo similar parece haber ocurrido con el servicio doméstico. Entre 2004 y 2008, la registración ascendió 8,3 p.p., mientras que durante los últimos cuatro años ese valor fue solo de 3,2 p.p. En este caso puede argumentarse que la política de deducción impositiva –instrumentada en 2006– así como las campañas de sensibilización tendientes a aumentar la registración del personal doméstico habrían ejercido alguna incidencia.

Las diferencias salariales según condición de registro de las trabajadoras del servicio doméstico son marcadas. Para 2012, quienes se encuentran no registrados –que como se mencionó con anterioridad alcanzan al 80% de las ocupadas de la actividad– perciben una remuneración que es alrededor del 50% de la que obtienen quienes están registradas. Asimismo, también para 2012, la remuneración de las trabajadoras no registradas del servicio doméstico es solo levemente superior al 20% de la que perciben en promedio los asalariados registrados del conjunto de la economía.

Por otra parte, los salarios mínimos del servicio doméstico –superiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM)– son actualizados periódicamente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La brecha entre las remuneraciones promedio de las trabajadoras de servicio doméstico –registradas y no registradas– y los mínimos legales del sector es muy elevada –superior incluso a la que se verifica para el conjunto de los asalariados–.

7. En agosto del año 2003, el Poder Ejecutivo Nacional anuncia la creación, bajo la órbita del MTEySS del Plan Nacional de Regularización del Trabajo -PNRT- como medida concreta para combatir conjuntamente con la AFIP la creciente informalidad, con los objetivos de lograr la registración plena de los trabajadores y sus correspondientes beneficios vinculados a la protección laboral y a las prestaciones sociales, reducir la evasión de aportes y contribuciones para sostener el sistema de seguridad social con recursos genuinos y elevar la conciencia del trabajo decente entre los empleadores, apuntando a la regularización de la relación laboral.

Tal evidencia confirma la pertinencia de incluir entre los beneficiarios del programa de transferencia de ingresos –Asignación Universal por Hijo– a los hijos de estas trabajadoras cuando perciban un salario inferior al SMVM.

## 2.5. El marco normativo del trabajo de servicio doméstico

El empleo en el servicio doméstico se encontraba excluido explícitamente de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 –el artículo segundo establece que las disposiciones de la ley no son aplicables a estos trabajadores–. La Ley N° 24.714 –Asignaciones Familiares– también en su artículo segundo exceptúa del régimen a los trabajadores del servicio doméstico, como lo hacen también la Ley N° 11.544 –Jornada de Trabajo–, la Ley N° 24.241 –Jubilaciones y Pensiones–, la Ley N° 23.660 –Obras Sociales– y la Ley N° 26.773 –Riesgos del Trabajo–. Desde 2013 se produjeron modificaciones normativas que equiparan los derechos laborales del sector respecto del resto de los trabajadores cubiertos por la Ley de Contrato de Trabajo.

## 2.6. A modo de balance

Las trabajadoras del servicio doméstico en hogares particulares representan el 25% del total de los asalariados informales en nuestro país, y ascienden a cerca de un millón de personas. Se trata en su gran mayoría de mujeres con bajo nivel educativo –prácticamente tres de cada cuatro no finalizaron el nivel secundario–, pertenecientes a hogares pobres y con niños a cargo. Probablemente, uno de los rasgos más distintivos del sector es que el grado de cumplimiento de los hogares empleadores con la normativa vigente es muy escaso. En la actualidad, el 80% de estas trabajadoras no se encuentran registradas en la seguridad social y por lo tanto carecen de acceso a una obra social, protección frente al despido, cobertura por accidentes de trabajo, entre otros beneficios que tienen los asalariados registrados.

Las diferencias respecto del resto de los trabajadores se extienden también a otros aspectos. El salario mensual que perciben es prácticamente la mitad del que obtienen en promedio el resto de los trabajadores informales, y apenas el 25% del correspondiente a los asalariados registrados. Además, dada la informalidad del vínculo laboral, están expuestas a una elevada inestabilidad en el empleo y en los ingresos.

Tal panorama contrasta francamente con la evolución global del mercado de trabajo argentino durante el corriente siglo. En efecto, la sostenida

reducción de los niveles de informalidad laboral, junto con la recomposición de los salarios, han constituido dos de las marcas sobresalientes del cambio en las condiciones de empleo de la población. Es en este sentido que la persistencia de niveles tan elevados de precariedad laboral en el servicio doméstico alerta acerca de la existencia de un núcleo duro de informalidad que se mostraría insensible a los avatares del ciclo económico.

Ciertas características inherentes al trabajo de servicio doméstico en los hogares estarían incidiendo en este resultado. Entre ellas, cabe mencionar que esta actividad laboral se realiza “a puertas cerradas” –dentro de las viviendas particulares–, y ello dificulta la labor de los organismos de inspección laboral. Por otra parte, puede establecerse una relación tal entre trabajadora y empleadora que discrepa –en no pocas ocasiones– del clásico vínculo asalariado-patrón. Tal circunstancia puede conducir tanto a relaciones de extrema confianza como a actos emparentados con el vasallaje. Sea como fuere, ambos aspectos contribuyen a que la relación laboral en el servicio doméstico se torne difusa. Puesto en otros términos, no es extraño que ni la trabajadora ni la empleadora se reconozcan integrando una relación laboral y, por lo tanto, no se planteen la necesidad/obligación de tributar las cargas sociales.

Otros factores pueden ejercer alguna incidencia, también, en el elevado nivel de informalidad del sector. Por ejemplo, el hecho de que una proporción elevada de las empleadas domésticas sean migrantes internacionales. Puede estimarse que una de cada cinco trabajadoras del servicio doméstico que residen en el Gran Buenos Aires proviene mayoritariamente del Paraguay, Perú o Bolivia, en ese orden. Indudablemente, otro de los factores que atenta contra la formalización de las relaciones laborales es la dificultad que enfrentan las asociaciones gremiales o sindicatos del sector para incrementar su representatividad entre las trabajadoras. Consecuentemente, las empleadas domésticas disponen de escasa capacidad de presión y un débil poder de negociación para exigir el cumplimiento de sus derechos laborales.

Ante tal escenario se impone avanzar en diversas estrategias tendientes a lograr la reducción del déficit de calidad del empleo en el sector. La equiparación de derechos, por lo menos en términos formales, permitiría dotar de mayor visibilidad al sector y así influir en la mejora de las condiciones de empleo de este segmento de la población. La modernización de la normativa debería ir acompañada de otras acciones que faciliten el cumplimiento de las nuevas exigencias legales. En efecto, la implementación de campañas de sensibilización y difusión de los nuevos procedimientos, la promoción de la

agremiación, así como el despliegue de rutinas de control eficaces, aparecen como condimentos propicios para lograr la reducción de los niveles de no registración del sector.

El desafío aparece ampliamente justificado desde una perspectiva de equidad si se atiende al hecho de que la mitad de las mujeres con bajo nivel educativo se desempeñan como empleadas domésticas.

### 3. La industria textil

El sector textil argentino se ha caracterizado por tener un comportamiento procíclico. Este depende fuertemente de dos variables macroeconómicas: el tipo de cambio, que determina su competitividad con respecto a los productos del exterior, y el crecimiento de la economía local, que define el nivel de demanda interna del producto. Estas dos variables han marcado en gran medida la evolución del sector en las últimas dos décadas, evolución, que como se analiza a continuación, se ha caracterizado por una profunda variabilidad.

Si se realiza un análisis de la evolución del sector desde comienzos de la década de 1990, se observará que en los primeros años (1990-1993), el nivel de producción aumentó debido al crecimiento del producto y a la estabilización de precios. Sin embargo, esta situación duró poco; la apreciación cambiaria y la apertura comercial indiscriminada comenzaron a atentar fuertemente contra el sector a partir de 1993-1994 provocando un considerable aumento de las importaciones, ya sea de partes del producto o de prendas terminadas.<sup>8</sup> Esta situación llevó a que muchas empresas se vieran forzadas a cerrar. Posteriormente, el sector entró en una profunda crisis con la recesión que comenzó en el año 1998, en donde al problema de afluencias de importaciones se agregó la caída de la demanda interna. Desde ese año y hasta la crisis del 2001, el sector textil se retrajo, una importante cantidad de empresas cerraron, cayeron los salarios y los niveles de producción disminuyeron considerablemente.

Con la devaluación del 2002 el panorama del sector empezó a mejorar notablemente, mostrando una importante capacidad de recuperación. El tipo de cambio depreciado colaboró a que el sector tuviera un “proteccionismo” en

8. Aquí entran en consideración las importaciones chinas, que son una constante amenaza al complejo textil argentino, por su bajo costo de producción y su política de *dumping*.

el mercado interno y pudiera exportar con un precio competitivo importante. En un primer momento, el sector textil comenzó a aumentar su producción recurriendo a la utilización de la capacidad instalada ociosa. Entre los años 2005 a 2007, la dinámica se mantuvo en sus aspectos generales, aunque con algunas variantes: el nivel de precios comenzó a estabilizarse provocando una erosión en la competitividad que tenía el sector en el primer período posdevaluación, pero manteniendo aún un tipo de cambio favorable. Además, parte del crecimiento del período se explicó por la expansión del mercado interno. El aumento de la producción por reutilización de capacidad instalada dio lugar a una reinversión de utilidades para ampliaciones, contratos e incorporación de maquinaria. Desde el 2007 en adelante, esta situación continúa, pero la inflación y la consecuente apreciación cambiaria empezaron a atraer nuevamente a las importaciones y a erosionar la competitividad de las exportaciones.

En la actualidad, el sector sigue creciendo, pero a tasas más moderadas que las registradas en el primer período del 2002, posdevaluación. El consumo interno sigue activo y la afluencia de importaciones es un interrogante para el futuro del sector. La apreciación cambiaria y la crisis internacional son factores que se deberían considerar, a la hora de analizar la dinámica futura del complejo textil argentino.

En conclusión, el sector textil argentino ha tenido una etapa de prosperidad en los últimos años logrando recuperar parte del terreno perdido en la década de de 1990. Sin embargo, si bien el crecimiento ha sido importante, aún no se ha llegado a los niveles históricos previos a los 90. En estos términos, continuar en el sendero de crecimiento implica un gran desafío para el sector, en general, y para el Estado, en particular; ambos actores deberían trabajar mancomunadamente para fortalecer y consolidar un crecimiento sostenido para el sector.

### 3.1. Situación de los trabajadores

La industria de los textiles, en su conjunto, genera en la actualidad el 18% del empleo total del sector industrial, lo que lo constituye en una rama importante en la creación de empleo, principalmente debido a su fuerte intensidad de requerimiento de mano de obra.

Al caracterizar a los trabajadores del sector, se destacan algunas particularidades como la elevada tasa de empleo femenino. Esta representa el 54% del total de los trabajadores del sector, lo que la establece como la rama

industrial con mayor proporción de empleo femenino y la única en donde su participación supera a la masculina.

Con respecto a la educación de los trabajadores del sector textil, se observó que, en promedio, poseen una menor calificación que la media del resto de los trabajadores industriales. El 55,3% de los trabajadores del sector textil no finalizó el secundario –de este número, el 5,1% tampoco terminó la educación primaria–, mientras la media del resto de las actividades industriales era del 41,4%, es decir, 13,9 puntos porcentuales por debajo.

En relación al lugar de nacimiento, un 14,1% de los trabajadores del sector textil nació en un país limítrofe. Retomaremos esto más adelante, cuando veamos la situación de los talleres textiles, en donde existe una importante proporción de trabajadores provenientes de otros países, principalmente Bolivia.

Por otro lado, el 48% de los trabajadores del sector textil se encuentra empleado en un establecimiento de cinco o menos trabajadores, un número considerablemente superior al resto de las ramas industriales. Con respecto al modo de contratación, el 75% eran “empleados” u “obreros”. Del total de asalariados del sector textil en el Área Metropolitana de Buenos Aires en su conjunto, el 41% se encontraba en una situación de informalidad laboral en el año 2010 (UNSAM, 2012: 10).

La industria textil, de confecciones y calzado fue la que mayor cantidad de horas de trabajo promedio por semana registró, con una media de 48,9 horas por trabajador.

## 4. La industria de la indumentaria

El sector textil posee varias subramas que son necesarias definir dadas sus peculiaridades, sobre todo en lo que concierne a la informalidad y precariedad laboral. Por un lado, se encuentra el “sector industrial textil”, que asociaremos con la producción de hilados y telas. La informalidad en esta subrama es relativamente baja, debido a que la tecnología y maquinaria que se necesitan para confeccionar las telas e hilados de manera industrial, obliga a que la producción se realice en fábricas de gran tamaño y con una presencia importante de capital invertido. Por esta razón, en general, la producción se encuentra debidamente controlada y se realiza bajo contrataciones formales y con condiciones laborales aceptables. Por otro lado, tenemos la “industria de la indumentaria”, que es la que utiliza los textiles

para la confección, distribución y comercialización de las prendas. Es en esta rama en la que nos vamos a focalizar de aquí en adelante. Esta industria tiene a su vez varios subgrupos que participan en su cadena de valor, que van desde la confección de la prenda hasta su comercialización, incluyendo la publicidad y el diseño del producto.

Una particularidad del sector de la industria de la indumentaria es la fragmentación y tercerización de la producción, situación relativamente nueva en la estructura del sector. Hasta mediados de la década de 1970, la producción de las prendas de vestir se realizaba en gran medida bajo el ala de una misma empresa. La empresa-marca que comercializaba sus productos, también estaba a cargo de su producción, y si bien el diseño y la comercialización estaban presentes en la estructura del sector, la empresa obtenía sus ganancias principalmente por la producción de las prendas. Esta concepción de producción centralizada tuvo su quiebre a mediados de los 70. Es importante aclarar que esto no se debe a una mera casualidad, sino que responde a un cambio de paradigma internacional que se dio en la mayoría de las ramas de la economía, y que implicó un cambio de raíz en la estructura de producción. La gran empresa fordista centralizada y de empleo asalariado formal dio paso a una estructura descentralizada, en donde la tercerización se volvió una estrategia recurrente para adaptarse a la nueva realidad económica.

Volviendo específicamente al sector de la indumentaria, la tercerización y fragmentación de la producción en diferentes etapas marcó una división de las tareas en diferentes establecimientos productivos. En este sentido, la comercialización, el diseño y la publicidad quedaron a cargo de la empresa-marca, delegando la confección de las prendas a talleres textiles ajenos a la órbita de la empresa.

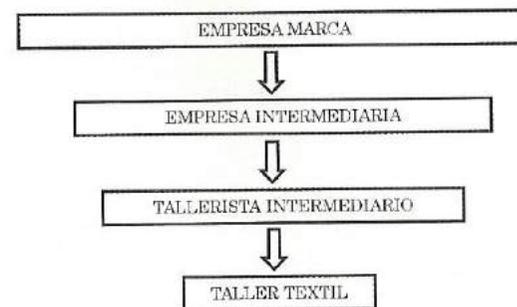
La dinámica local de la industria de la indumentaria es la siguiente: las empresas-marca proveen los moldes y géneros a los talleristas, quienes se ocupan de producir la prenda y entregarlos a la empresa. La empresa, de esta manera, terciariza la producción en los talleres de confección y se concentra, como hemos visto, en las tareas de comercialización, diseño y publicidad. Ahora bien, la cadena de producción y los actores intervinientes en ella dependen en gran medida del tamaño y la escala de producción. Las empresas-marca grandes, por ejemplo, muchas veces no se relacionan de forma directa con los talleres, sino que intervienen otras empresas como nexo. A su vez, las empresas intermediarias suelen trabajar con talleres intermediarios, siendo estos últimos los encargados de establecer la relación con los talleres textiles más pequeños.

Así, la cadena de producción de las prendas se constituye con muchos actores: la empresa-marca, otra empresa que actúa como intermediaria, el tallerista intermediario y, finalmente, el taller textil más pequeño. Esta cadena se acorta cuando las empresas-marca son más pequeñas. Estas poseen menor volumen y trabajan directamente con el tallerista, sin mediar intermediarios.

Por último, están los talleres que producen a menor escala. Estos se ocupan también de la comercialización, la cual está asociada muchas veces a las ventas directamente en ferias —por ejemplo, La Salada—.

Lo importante de este esquema, para nuestro análisis, es que la tercerización y la participación de múltiples actores en la cadena de producción y comercialización abren ciertas incógnitas a la hora de estudiar la informalidad y precariedad laboral en la que se encuentran gran parte de los trabajadores de los talleres textiles. Por un lado, entra en juego la responsabilidad legal: ¿Quién es el responsable último cuando se detectan irregularidades en un taller? ¿El dueño del taller? ¿El dueño del taller intermediario que los contrató? ¿La empresa-marca que provee los materiales? En fin, esta cuestión es uno de los aspectos clave para entender la normativa legal que rige al sector y su relación con la precarización laboral. El otro aspecto importante de la tercerización es que dificulta las tareas de control por parte del Estado, debido a que los últimos eslabones, que es donde se concentran las mayores irregularidades, tienen una estructura sumamente atomizada. A continuación, analizaremos específicamente los talleres textiles y su estructura, haciendo hincapié en dos problemáticas: el marco legal vigente y los controles.

#### 4.1. Estructura de la industria indumentaria



#### 4.2. Los talleres textiles

Los talleres textiles son la rama del sector textil que mayores problemas en torno a la situación laboral de sus trabajadores registra. Aquí, la no registración de los establecimientos y los trabajadores, la falta de medidas de seguridad e higiene, las extendidas horas de trabajo y el trabajo esclavo son habituales.

Los talleres textiles suelen ser pequeños –en ellos trabajan usualmente un promedio de 10 costureros– y se encuentran por lo general en el conurbano bonaerense, en los barrios del sur de la Ciudad de Buenos Aires y en los principales centros urbanos del país. Su atomización hace muy difícil su control por parte del Estado, y esto posibilita la proliferación de talleres con diferentes grados de irregularidades.

#### 4.3. ¿Ley de Trabajo a Domicilio o Ley de Contrato de Trabajo?

Actualmente, la actividad de los talleres textiles está regida por la Ley de Trabajo a Domicilio (N°12.713), sancionada en el año 1941. Esta ley es importante porque presupone que las empresas que subcontratan a tanto personas como establecimientos para que produzcan para ellos, otorgándoles las materias primas y pagándole por prenda, son solidariamente responsables ante la ley por las irregularidades de los establecimientos que subcontratan bajo esta metodología.

Los empresarios, los intermediarios y los talleristas que contraten un trabajo a domicilio, son responsables solidariamente: a) Del pago de los salarios fijados por las comisiones respectivas. Esta responsabilidad para el empresario, cuando el trabajo se ha contratado por un intermediario o tallerista, solo alcanza hasta el importe de dos meses de remuneración, o hasta el valor de un trabajo determinado, cuando su ejecución ocupe un plazo mayor; b) De los accidentes del trabajo, y de las condiciones en que este se realice, excepto cuando el trabajo se ejecuta o cuando el accidente ocurra en el domicilio privado del obrero; c) De las obligaciones establecidas en el artículo 32 de esta ley. Los intermediarios y talleristas son considerados como obreros a domicilio con relación a los dadores del trabajo y como patronos sujetos a las obligaciones que les impone esta ley y las reglamentaciones que se dicten a quienes encarguen la ejecución del trabajo (Ley de Trabajo a Domicilio, artículo 4).

El trabajo a domicilio puede ser de tres tipos:

- a. “En la vivienda del obrero o en un local elegido por él, para un patrono, intermediario o tallerista”.
- b. “En la vivienda o local de un tallerista, entendiéndose por tal el que se hace elaborar, por obreros a su cargo, mercaderías recibidas por un patrono o intermediario, o mercaderías adquiridas por él para las tareas accesorias a las principales que hace realizar por cuenta ajena”.
- c. “En establecimientos de beneficencia, de educación o de corrección” (Ley de Trabajo a Domicilio, artículo 2).

Así, los talleres textiles cumplirían el rol de “trabajadores a domicilio” de la empresa-marca, y esta última sería solidariamente responsable frente a las irregularidades del taller.

En la reglamentación de la Ley de Trabajo a Domicilio, se contemplan las siguientes figuras (tomado de D’Ovidio *et al.*, 2007: 42):

*Trabajo a domicilio*: realizado por el obrero en su vivienda, local a elección o en la vivienda o local de un tallerista, para un patrono intermediario o tallerista.

*Patrono*: es aquel que se dedica a la elaboración o venta de mercaderías y encarga trabajo a un obrero a domicilio, tallerista o intermediario.

*Intermediario*: aquel que por encargo de un patrono hace elaborar mercadería a un tallerista u obrero a domicilio.

*Tallerista*: el que participando o no de las tareas, hace elaborar con obreros a su cargo, mercadería recibida de un patrono o intermediario, o mercadería adquirida por él para elaborar por encargo de los mismos. Es considerado como obrero a domicilio, con relación al dador de trabajo, y como patrono, sujeto a las obligaciones que le imponen las leyes de trabajo y esta reglamentación específica, con relación a los obreros de su taller.

*Tallerista intermediario*: aquel que actúa a la vez como tallerista y como intermediario. Es aquel considerado como patrón que asigna el trabajo a domicilio, pero como obrero a domicilio respecto de quien le hace el encargo.

*Obrero a domicilio*: aquel que bajo su propia dirección, ejecuta en un lugar a elección las tareas destinadas a elaborar mercadería por encargo de un patrono o intermediario.

De esta manera, el rol del tallerista y el tallerista intermediario es doble: “son considerados como obreros a domicilio con relación a los dadores de trabajo y como patronos sujetos a las obligaciones que les impone esta ley

y las reglamentaciones que se dicten a quienes encarguen la ejecución del trabajo” (Ley de Trabajo a Domicilio, art. 4, pto. C).

En el año 2008, el Gobierno nacional presentó un proyecto para modificar la Ley de Trabajo a Domicilio. El mismo pretendía modificar la normativa para considerar a los talleres como pequeñas y medianas empresas (PyME) y así lograr eliminar el doble rol legal que poseían los talleristas. De esta manera, estos serían legalmente responsables de los trabajadores empleados bajo su órbita y se aplicaría la Ley de Contratos de Trabajo en todos los casos. Los impulsores de esta medida sostenían que era una estrategia útil para incentivar la registración de los talleres y para que mejore la situación de informalidad e ilegalidad presentes en el sector.

Sin embargo, hubo muchas voces en contra de esta propuesta, que sostenían principalmente que de aplicarse esta metodología, se extinguiría el vínculo legal que existe entre los talleres y las grandes empresas contratantes, desvinculándolas de toda responsabilidad legal frente a las irregularidades de los talleres textiles que las proveen. Finalmente el proyecto no prosperó, y en la actualidad, la Ley de Trabajo a Domicilio sigue activa. Sin embargo, por lo general, los fallos judiciales llegan hasta el tallerista, y son pocos los casos en donde se ha podido demostrar y condenar a una empresa-marca por irregularidades en un taller textil que producía bajo su órbita.

#### 4.4 ¿Quién regula y controla los talleres textiles?

Los controles en la actualidad se encuentran descentralizados y la responsabilidad de inspección es de los Gobiernos locales en su rol de policía de trabajo. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), a través de la División del Trabajo a Domicilio, actúa solo como supervisor, coordinador y fiscalizador de las jurisdicciones locales. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la inspección, el poder de policía de trabajo, la fiscalización de la Ley N° 12.713, la definición de salarios, seguridad e higiene, aplicación de sanciones, etc., son todas atribuciones del Gobierno local, que en CABA están bajo la órbita de la Subsecretaría de Trabajo. Esta situación se da a partir del convenio firmado en 2007 entre el MTEySS y la Ciudad de Buenos Aires.

El Gobierno nacional, además de actuar como supervisor de las jurisdicciones locales, participa cuando la problemática del taller incluye temas específicos, como los migratorios, en cuyo caso interviene la Dirección Nacional de Migraciones, o la AFIP, que actúa cuando existen

irregularidades impositivas. Además, en la Ciudad de Buenos Aires, las inspecciones muchas veces se realizan en conjunto entre los inspectores de la Ciudad y la Policía Federal.

En conclusión, hoy en día la responsabilidad del control en cada jurisdicción es competencia de cada Gobierno provincial y de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, el Gobierno nacional tiene también una participación activa cumpliendo diferentes roles y actuando en conjunto con las dependencias provinciales, ya sea como supervisor o interviniendo con alguno de sus organismos ante temas de su competencia.

#### 4.5. Situación de los trabajadores

Los talleres textiles tienen una alta tasa de no registración. Diversos estudios sostienen que en la Ciudad de Buenos Aires solo el 20% de los talleres se encuentran habilitados (Adúriz, 2009: 14). Existen diferentes situaciones que van desde talleres habilitados con trabajadores registrados hasta talleres no habilitados con trabajadores en una situación de informalidad laboral y, muchas veces, víctimas de trabajo esclavo.

Hay dos prácticas habituales en los talleres textiles que sería importante definir y diferenciar: la informalidad laboral y la trata laboral o trabajo esclavo.

Cuando hablamos de informalidad laboral, estamos haciendo referencia al trabajo que no cumple con las contribuciones impositivas impuestas por la ley. En otras palabras, consideraremos trabajador informal a aquel asalariado que no se encuentra cubierto por la seguridad social –principalmente asociado a los aportes jubilatorios que el empleador debe realizar a sus empleados–. Se estima que el 78% de los trabajadores de la industria de la indumentaria se encontraban en una situación de informalidad laboral en el año 2008 (CIAI, 2008).

Trabajo esclavo, por otro lado, se asocia a una violación de los derechos humanos, a las condiciones básicas de vida de una persona, que “se ve sometida a otro individuo, o a un trabajo u obligación” (“esclavitud”, en RAE). Existen diferentes formas de esclavitud, pero en los talleres textiles usualmente se asocia a la trata laboral por medio de la “servidumbre por deudas”. La mecánica consiste en trasladar a los trabajadores desde su lugar de origen –usualmente países limítrofes o norte del país– hasta los talleres. Los costos del viaje, al igual que la comida y el alojamiento, son considerados por el empleador como una “deuda”, que el trabajador deberá saldar con su

trabajo. Así, la deuda se va incrementando y el trabajador queda atrapado en esta forma moderna de esclavitud. A esto se debería agregar el problema de la indocumentación de la mayoría de los trabajadores que se encuentran en esta situación; sin ingresos, sin representación sindical, indocumentados y con deudas que se acrecientan, la indefensión del trabajador es absoluta.

Hay que considerar que en los talleres textiles, además de trata laboral, también hay tráfico de personas, considerada esta una infracción del orden migratorio. Ambas cuestiones, si bien son diferentes, son usuales en los talleres textiles. Por último, se encuentra la cuestión de la habilitación de los talleres textiles, es decir, si se encuentran registrados en su respectiva jurisdicción como emprendimientos productivos.

Es importante diferenciar estas variables, porque no tienen la misma implicancia y no siempre se dan en conjunto. Aunque es más probable que un taller no habilitado tenga empleo no registrado y trabajo esclavo, no siempre se da así. Existen muchas combinaciones posibles, desde las más formales, con habilitación del establecimiento, empleo registrado, trabajo digno y representación gremial—que lamentablemente son la minoría—, hasta diferentes tipos de irregularidades, que van desde la informalidad hasta la trata de personas, con todas sus variantes.

Con respecto a la nacionalidad de los trabajadores, la gran mayoría proviene de Bolivia, en donde generalmente son reclutados por medio de engaños de un promisorio futuro en la Argentina. Existen también trabajadores peruanos y de nacionalidad argentina, principalmente oriundos del norte del país. La mayoría de los migrantes ingresa al país sin documentación, y es este el mecanismo de retención que utilizan los talleristas usualmente para que el trabajador no abandone el taller. Sin documentación y con escasos conocimientos de las normas laborales y migratorias argentinas, los trabajadores permanecen en los talleres por miedo a ser deportados o perder su única fuente de ingresos.

Como se mencionó anteriormente, la fragmentación y tercerización de la cadena de valor del sector de la indumentaria se comenzó a generalizar a partir de la década de 1970. Posteriormente, en la década de 1990, con el aumento del desempleo, la pobreza y la vulnerabilidad social, se terminó de consolidar la estructura de informalidad y precariedad laboral en los talleres textiles. Sin embargo, esta situación se encontraba relativamente oculta para la sociedad en general, que no era consciente de que estas actividades se desarrollaban bajo esta metodología de trabajo. A fines de los 90, se empezaron a escuchar las primeras voces sobre la realidad del sector,

pero fue recién en el año 2006, con el incendio de un taller en la calle Luis Viale, en el barrio porteño de Caballito, cuando los medios masivos de comunicación comenzaron a hablar del tema. El incendio dejó un saldo de seis personas fallecidas, cinco de ellas menores de edad. Este accidente dejó al descubierto la situación de trabajo esclavo a la que eran sometidos los trabajadores en el taller, quienes trabajan y vivían allí en condiciones de hacinamiento, sin normas de seguridad, encerrados para que no salieran del taller y con extensas jornadas laborales. El episodio tomó tal notoriedad pública que colocó el tema en la agenda política, y a partir de ese momento, el Estado comenzó a tener un rol más activo en la temática.



#### 4.6. Representación gremial

La representación sindical en el sector es muy baja, debido a que los sindicatos solo representan a los trabajadores formales, que son la minoría en este ámbito. Actualmente, existen tres sindicatos que encuadrarían a los trabajadores del sector textil: el Sindicato Obrero de la Industria del Vestido y Afines (SOIVA), que representa a los trabajadores registrados en el gremio de la confección; la Unión de Cortadores de la Indumentaria (UCI), que aglutina a aquellos que trabajan en actividades asociadas con moldería, diseño y confección; y el Sindicato de Trabajadores Talleristas a Domicilio, (STTAD), institución que nuclea a los trabajadores a domicilio.

Gran parte de los trabajadores no tiene representación alguna, porque existen innumerables problemas para la afiliación sindical en el sector. Por un lado, las empresas que tienen empleados registrados muchas veces afilian

a sus trabajadores y negocian directamente con el Sindicato de Empleados de Comercio (SEC). Además, la tercerización del sector ha llevado a los trabajadores que son empleados fuera de la empresa o el taller a ser considerados como “trabajadores por cuenta propia”.

#### 4.7. La cadena de valor en el sector textil

Ariel Lieutier (2009) realizó un trabajo de investigación sobre la cadena de valor en la industria de la indumentaria. En su estudio, por medio de entrevistas a los actores que intervienen en los diferentes eslabones de la producción, el autor fue reconstruyendo qué porcentaje de una prenda tipo era apropiado por cada sector. Partiendo de una prenda representativa por la cual el consumidor paga \$100, \$22 van al Estado en concepto de impuestos –principalmente IVA e ingresos brutos–. Así, el comercio recibe \$78, de los cuales usa \$39 para comprar la prenda a la empresa-marca. La empresa-marca, a su vez, paga \$19,5 al intermediario por la prenda terminada. Las materias primas tienen un costo de \$11, y usualmente son pagados por la empresa-marca o por el tallerista intermediario. El intermediario, como se señaló, vende a \$19,5, pero de ese valor habría que restar los \$11 de la materia prima y \$3,12 que le paga al taller clandestino, que es el que se ocupa de la confección de la prenda –si la actividad de confección se realizara en un taller registrado y legal, el precio nunca podría bajar de los \$4,69 por prenda–. El último eslabón de la cadena es el costurero que trabaja en el taller clandestino, que gana en promedio \$1,8 por prenda. A esta estructura de costos, habría que incorporarle los gastos de publicidad y diseño que realiza la marca y los de alquiler y mantenimiento del local de venta, que paga el comerciante. En el caso de que la empresa-marca también se ocupe de la comercialización, la dinámica es la misma, pero se combinarían los valores y quedarían ambos en el ámbito de la empresa.

En definitiva, de los \$100 que paga el consumidor por la prenda, solo \$1,8 llegan al trabajador. Claramente, la investigación deja en evidencia que la mayor parte del valor del producto es apropiada por los últimos eslabones, mientras que los primeros componentes se quedan solo con una porción marginal del ingreso. La estructura de costos presente en la industria de la indumentaria da cuenta de lo estructural de la problemática. La clandestinidad, el trabajo informal y precario se constituyen así no como una excepción, sino como una práctica habitual llevada adelante por las empresas para abaratar costos.

#### 4.8. Comentarios finales

La informalidad y precariedad laboral en los talleres textiles se consolidó como una práctica habitual en la década de 1990, bajo una situación de decaimiento de la economía y de empeoramiento de las condiciones sociales de la población. La falta de trabajo, la pobreza y la indigencia en aumento fueron factores determinantes para que los trabajadores no tuvieran otra alternativa que aceptar condiciones laborales desfavorables. Sin embargo, como se desarrolló, la situación del sector textil, en general, y de la indumentaria, en particular, comenzó a mejorar con la llegada del nuevo milenio. Ahora bien, ¿por qué esta bonanza en el sector no se vio reflejada en mejoras de las condiciones laborales de los trabajadores? Si el sector creció, pero las condiciones de vida de sus trabajadores permanecieron constantes, la situación económica del sector no sería la explicación correcta de la informalidad y la precariedad laboral presentes en él. Así, esta práctica se constituye como algo externo a la evolución del sector, y su accionar se asocia más a elementos estructurales y de estrategias del sector empresarial para minimizar costos y maximizar beneficios.

Concluyendo, si bien se han realizado políticas estatales para mitigar esta problemática en los talleres textiles, el trabajo precario parece estar sumamente enraizado en su estructura productiva. Su solución no puede darse sin la intervención del Estado porque, como se vio, la precarización laboral no responde a problemas de competitividad del sector, sino que pareciera ser una cuestión estructural. Se requerirán políticas a gran escala coordinadas y consensuadas entre los diferentes actores, para encontrar respuestas concretas y efectivas a esta problemática.

## 5. La industria de la construcción

### 5.1. Marco legal

En la Argentina, la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) es la norma que regula y configura el marco legal para las relaciones entre trabajadores y patrones. Dada la especificidad que existe entre los distintos tipos de actividades, los sindicatos y patronales acuerdan Convenios Colectivos de Trabajo (CCT), en los cuales se especifican y detallan los derechos y obligaciones de cada una de las partes en la relación laboral (Neffa, 2005).

Generalmente, en los CCT se especifican las condiciones generales que son luego expuestas en la LCT. El Convenio de Trabajo que refiere exclusivamente a los trabajadores de la industria de la construcción es el CCT N° 76/75, que comenzó a regir el 1 de junio de 1975.<sup>9</sup> El mismo se aplica para patrones y obreros que prestan servicios en la industria de la construcción y ramas subsidiarias, y como aspecto destacado, el Convenio estipula una jornada diaria de trabajo normal de 9 horas y un máximo de 44 horas semanales. Según el Convenio, en ningún caso el empleador puede pagar al trabajador una retribución menor a la fijada por el CCT y por las normas salariales vigentes.

Ahora bien, la normativa específica que rige en la rama de la construcción se encuentra contenida en la Ley Nacional N° 22.250 (Régimen laboral de obreros de la construcción), que fue sancionada en el año 1980. Según lo estipulado, todos los trabajadores dependientes de empleadores afectados en actividades de la construcción –cualquiera fuese la modalidad que se acuerde para su contratación y la forma de remuneración– están contenidos por esta normativa. Dicha ley fue reglamentada, luego, en 1981 por el Decreto N° 1342, que establecía para su ejecución la creación de un órgano de aplicación específico –el Registro Nacional de la Industria de la Construcción–, el cual pasaría a funcionar luego como ente autárquico bajo jurisdicción del Ministerio de Trabajo de la Nación. Este organismo de aplicación llevaría a cabo las actividades de registro y la producción de estadísticas del sector de la construcción en la Argentina. Asimismo, dicho organismo contaba con la facultad de instruir sumarios y aplicar sanciones ante faltas y/o infracciones. De este modo, con la creación del organismo, tanto empleadores como trabajadores se vieron en la obligación de estar inscriptos en el registro cada vez que iniciaran una relación de trabajo. Ahora bien, en términos concretos, el empleador es quien debe inscribirse e inscribir al trabajador una vez que este comience a realizar tareas bajo su dirección.

En el año 1996, un Decreto del Poder Ejecutivo dispuso la privatización de los servicios que prestaba el Registro y, producto de ello y tras una serie de negociaciones realizadas entre las patronales y el sindicato, se acordó la creación del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción

9. Las partes que firmaron dicho convenio fueron la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) –por parte del trabajo–, la Cámara Argentina de la Construcción, la Federación Argentina de Entidades de la Construcción y el Centro de Arquitectos y Constructores.

(IERIC) que reemplazó al anterior Registro y el cual se encargaría de allí en más de realizar las funciones establecidas por la Ley N° 22.250.<sup>10</sup>

El IERIC cuenta principalmente con dos instrumentos de acción, que son la Libreta de Aportes y el Fondo de Desempleo. El primero consigna los datos del trabajador y su historia laboral y, por tanto, registra todos los contratos laborales firmados por el trabajador como así también todos los montos del Fondo de Desempleo aportados por el empleador –tal como lo determina la reglamentación de la ley–. El segundo instrumento se trata de un mecanismo especial creado para el trabajador de la construcción, que reemplaza al régimen de preaviso y despido contenido en la LCT. Este mecanismo es un seguro de desempleo que se encuentra conformado por un aporte obligatorio a cargo del empleador, quien debe efectuarlo mensualmente. Durante el primer año este monto representa el 12% de la remuneración mensual y a partir los años subsiguientes, el 8%.

Este régimen de prestaciones por desempleo tuvo su origen en la Ley N° 22.250 y se instituyó en esta rama debido a las características propias de la actividad, puesto que la construcción es un sector fuertemente estacional y la duración del trabajo se encuentra determinada mayormente por el tiempo que dure la obra en ejecución. Ahora bien, en la década de los noventa se creó el Sistema Nacional de Prestaciones por Desempleo –producto de los elevados e históricos índices de desocupación– y tuvo como objetivo alcanzar a un gran número de trabajadores desocupados –si bien finalmente cubrió a un número muy reducido de ellos–. De este modo, el sistema de prestaciones por desempleo en la construcción sufrió modificaciones.

En el año 2000, con la sanción de la Ley Nacional N° 25.371, se creó un sistema integral de prestaciones por desempleo exclusivo para los trabajadores de la rama de la construcción.<sup>11</sup> Bajo este nuevo sistema, se asignaba parte del monto total para los sistemas de obra sociales, de jubilaciones/pensiones y de asignaciones familiares. De una manera muy similar a la anterior, este nuevo régimen determinaba la duración de las prestaciones del seguro de desempleo a partir de un sistema cotización que se calcula en base al siguiente esquema:

10. Creación del IERIC, Decreto N° 660/96 PEN. En el marco de la segunda reforma del Estado, el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo nacional la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos que se encontraban a cargo de las jurisdicciones o entidades de la Administración Central.

11. Sistema Integrado de Prestaciones por Desempleo para los Trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción.

N° de cotizaciones	Duración
De 8 a 11 meses	3 meses
De 12 a 17 meses	4 meses
De 18 a 24 meses	8 meses

En términos generales, estos son los principales rasgos del marco normativo que regula la relación de trabajo en la rama de la construcción en la Argentina.

Dada la extensión del presente trabajo, nos interesa destacar a continuación un aspecto en particular de la normativa laboral, que es la figura de la responsabilidad solidaria, puesto que es una disposición legal que se encuentra relacionada directamente con el fenómeno de la informalidad laboral. Este dispositivo normativo legisla los casos de intermediaciones fraudulentas y se aplica para impedir –entre otras cosas– situaciones de ausencia de registro de la relación de trabajo y los incumplimientos de las obligaciones por parte de los empleadores.

A continuación, analizaremos brevemente algunos artículos de la LCT –y de su símil para la rama de la construcción– que dan tratamiento a este tipo de situaciones, a los fines de mostrar las controversias y los vacíos legales que se producen en la normativa vigente.

En principio, el artículo 29 de la LCT es aquel que da tratamiento a la figura de la “responsabilidad solidaria” y establece primero la relación de dependencia directa a partir de quién se beneficia de la prestación de trabajo. Por consiguiente, tanto un tercero intermediario que apareciera –un contratante de personal, por ejemplo– como quien utilice directamente la prestación de servicio resultan –a los efectos de la ley– solidariamente responsables por las obligaciones derivadas del contrato de trabajo celebrado. Esta regulación se aplica para casos en los que se supone que existe una intermediación fraudulenta y donde el verdadero empleador hace aparecer a un tercero contratante y, sin embargo, este es el único que aprovecha la prestación mientras hace figurar a un testaferro o prestanombre para realizar la acción.

A los efectos de analizar tales tipos de prácticas, se presentan dos situaciones en base al trabajo de Frontini (2007) que son: a) casos de agencias de servicios eventuales de empleo; y b) casos de contratación y subcontratación de personal.

En el primer caso, ambos empleadores resultan solidariamente responsables en el cumplimiento de las obligaciones laborales frente a empleados

“permanentes discontinuos” –es decir, frente a trabajadores que son reclutados a partir de agencias de empleo–.<sup>12</sup> En este tipo de situaciones, la agencia de servicios eventuales se constituye como titular y/o principal de la relación de trabajo. Ahora bien, si la agencia no se encontrara habilitada legalmente, se considera al trabajador como un “empleado permanente continuo” respecto del tipo de relación que lo vincula con la empresa principal quien utiliza su prestación de trabajo. Es decir, en este caso la figura de responsabilidad solidaria aparecería de la iniciativa de un falso empresario que recluta personal para asignarlo a empresas verdaderas, en donde este actúa como si se tratara de una agencia de servicio legal, y figura, por tanto, como una empresa que es contratada por otra (Frontini, 2007).

En el caso de subcontratación, el artículo 30 de la LCT dispone que

quienes cedan total o parcialmente a otros el establecimiento o la explotación habilitado a su nombre, o contraten o subcontraten cualquiera sea el acto que les de origen, trabajados o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento, dentro o fuera de su ámbito, deberán exigir a sus contratistas o subcontratistas el adecuado cumplimiento de las normas relativas al trabajo y los organismos de seguridad social.

En consecuencia, este artículo regula las situaciones de subcontratación de trabajo y establece las responsabilidades y obligaciones patronales tanto en los empleadores –quienes subcontratan servicios– como en los empleadores quienes son contratados por otras empresas.

Es importante señalar que la Ley N° 25.013, en su Artículo 17, sustituyó el párrafo 2 del Artículo 30 de la LCT y estableció que los cedentes o contratistas o subcontratistas deben exigir a sus cesionarios o subcontratistas el número de CUIL de cada uno de los trabajadores que presten servicios, más otra serie de comprobantes (constancia de las remuneraciones, copias firmadas de los comprobantes de pago mensuales al sistema de seguridad

12. Art. 29 Bis LCT “El empleador que ocupa trabajadores a través de una empresa de servicios eventuales habilitada por la autoridad competente será solidariamente responsable con aquella por todas las obligaciones laborales y deberá retener de los pagos respectivos para los organismos de seguridad social y depositarlos en término. El trabajador contratado a través de una empresa de servicios eventuales estará regido por la convención colectiva, será representado por el sindicato y beneficiado por la obra social de la actividad o categoría en la que efectivamente preste servicios en la empresa usuaria”.

social, constancia de cuenta corriente bancaria de la cual sea titular, cobertura para riesgos del trabajo, etc.). Tales documentos deben exhibirse a pedido del trabajador y/o de la autoridad administrativa competente.

Al respecto, en la industria de la construcción existe el Artículo 32<sup>13</sup> de la Ley N° 22.250, que establece como obligación del empresario principal exigirle al contratista o subcontratista su inscripción obligatoria en el registro. La sola omisión de ese registro lo torna al empresario principal solidariamente responsable por los incumplimientos del contratista respecto del personal ocupado en la obra.

De este modo, la responsabilidad solidaria se torna operativa cuando el contratista y/o subcontratista no da cumplimiento a las normas relativas al trabajo, a los organismos de seguridad social o a los requisitos exigidos por el Art. 17 de la Ley N° 25.013. Por el contrario, si el empleador principal acredita el cumplimiento del control exigido y lo prescripto por el párrafo 1 del Art. 30 del LCT, no existiría responsabilidad solidaria por parte de este.

Ahora bien, en relación a este último artículo existen dos líneas de interpretación distintas, que tornan muy confusa su aplicación (Frontini, 2007). Por un lado, una posición rígida que establece que por la mera falta de inscripción en el registro, por parte del contratista, el principal resulta solidariamente responsable y, por otro, una postura amplia que sostiene que el empleador principal simplemente acreditando que el contratista o subcontratista está inscripto, queda liberado de la responsabilidad solidaria.

Por otro parte, otro aspecto muy significativo en relación a los claroscuros que surgen de este artículo, es que las consecuencias jurídicas que derivan del Art. 30 de la Ley en la rama de la construcción no abarcan a cualquier tipo de contratación o subcontratación, sino a aquellas que se refieran a trabajos o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento, dentro o fuera de su ámbito. Según Frontini, el concepto de lo que debe entenderse por “actividad normal y específica propia del establecimiento” ha dado lugar a varias interpretaciones por su falta de precisión y claridad. En consecuencia, la debilidad en

13. Art. 32 “quien contrate o subcontrate los servicios de contratistas o subcontratistas de la construcción, deberá requerir de éstos la constancia de su inscripción en el Registro Nacional de la Industria de la Construcción y comunicar a éste la iniciación de la obra y su ubicación. Los empresarios, los propietarios y los profesionales, cuando se desempeñen como constructores de obra que contraten contratistas o subcontratistas que no hayan acreditado su inscripción en el Registro Nacional, serán, por esa sola omisión, responsables solidariamente de las obligaciones de dichos contratistas o subcontratistas respecto al personal que ocuparen en la obra y que fueren emergentes de la relación laboral referida a la misma”.

la definición de este concepto ha sido y es objeto de muchas controversias en los fallos judiciales.

Entre las distintas interpretaciones de este artículo, una propone entender como actividad normal no solo la “principal”, sino también aquellas actividades accesorias y secundarias. Sin embargo, la interpretación “oficial” postula un estricto alcance de esta expresión, en la que solo debe incluirse aquellos servicios y/o trabajos que estén íntimamente relacionados con la actividad de la empresa y que no puedan escindirse de la misma sin alterar el proceso productivo. Esta última es la interpretación que se utiliza usualmente en los fallos y, por tanto, este artículo ha dado lugar a muchos “vacíos legales” y al consecuente incremento de la falta de registro de la relación laboral producto de la extensión que tiene esta práctica en la rama de la construcción.

## 5.2. Intervenciones del Estado en materia de empleo no registrado

Como se observaba en el apartado anterior, tanto la LCT como los CCT—principales marcos legales que regulan la relación de trabajo—, durante las últimas tres décadas sufrieron modificaciones, producto de los cambios y transformaciones que atravesó la estructura económica-social de la Argentina. En relación a la problemática específica de empleo precarizado y no registrado—es decir, del fenómeno de la extensión de puestos de trabajo que carecen de derechos laborales y que se encuentran por fuera de las reglamentaciones legales—, durante la última década se produjo un giro en materia de intervenciones del Estado con el fin de promover una disminución en las tasas del llamado “empleo en negro”. A continuación, se detallan las principales medidas que se promovieron en los últimos años por parte del Estado para reducir las tasas del empleo no registrado en la Argentina.

En principio, caben destacar tres leyes nacionales que apuntaron a reducir el “empleo en negro” en la última década a través de distintos mecanismos: la Ley N° 25.239 (Reforma Tributaria), sancionada en 1999; la Ley N° 25.877 (Régimen Laboral), sancionada en 2004, y la Ley N° 26.476 (Regularización del Empleo No Registrado), sancionada en el año 2008.

Con la sanción de Ley de Reforma Tributaria en 1999 se promovió principalmente la formalización de dos sectores de trabajadores, el de Autónomos y el de Servicio Doméstico, los cuales presentaban elevados niveles de empleo no registrado o “empleo en negro”. Esta reglamentación tuvo como objetivo central simplificar el proceso de registración y, a su vez,

buscaba incrementar el poder de control del Estado. A grandes rasgos, la ley, para el caso de Autónomos, modificaba el régimen simplificado para pequeños contribuyentes o monotributistas<sup>14</sup> e incorporaba un régimen de pago destinado a un fondo de jubilación y cobertura de salud. Con esta reforma tributaria, se incorporaba en la Argentina la figura de Monotributo y se comenzaba a aplicar un régimen unificado para pagos de ganancias, ingresos brutos y seguridad social, a los fines de ampliar la cobertura de contribuyentes y la cobertura de seguridad social para la población activa en la Argentina.

La Ley N° 25.877 (Régimen Laboral), por otro lado, tuvo entre sus principales objetivos la promoción de la creación y el blanqueo de empleo en empresas pequeñas y utilizó como principal instrumento la reducción de las contribuciones patronales. Esta normativa establecía una reducción de 1/3 para nuevos trabajadores y de 2/3 para aquellos trabajadores que fueran beneficiarios de planes de empleo –principalmente, Planes Jefes y Jefas de Hogar–.

Por otro lado, las nuevas empresas calificaban para la reducción de aportes en la totalidad de su plantilla. Esta normativa estuvo vigente hasta fines de 2008 y se renovó a partir de la Ley de Regularización del Empleo No Registrado. Esta nueva ley se constituyó como una prolongación de la anterior y estableció para el primer año de la relación laboral una reducción del 50% de las contribuciones patronales y, para el segundo año, del 25%. Una de las principales diferencias con el sistema anterior era que la reducción de contribuciones patronales no discriminaba los tamaños de las empresas.

En lo referente a las líneas de acción del Estado en este período, mencionaremos únicamente –por sus dimensiones y magnitudes– al Plan Nacional de Regulación del Trabajo (PNRT).

Este plan se encuadró dentro de la Ley N° 25.877, la cual creaba el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), y tuvo como misión principal llevar adelante el control y la fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y seguridad social en todo el territorio argentino. De este modo, el Ministerio de Trabajo se constituyó como autoridad de aplicación y adquirió nuevas facultades para verificar las infracciones de los empleadores y para aplicar penalidades y sanciones. La

instrumentación del PNRT se hizo a través de 36 Delegaciones Regionales distribuidas en todo el país.

Si bien la aplicación del Plan se efectuó de modo descentralizado en todas las provincias, la fiscalización de irregularidades se coordinó de modo centralizado a partir de la Secretaría de Trabajo de la Nación. En este sentido, el Programa cuenta con distintas líneas de acción que se llevan a cabo por etapas.

A modo de síntesis, una Dirección de Programación focaliza un universo de unidades económicas –en donde discrimina a aquellas que se encuentren en plena expansión– y selecciona luego un conjunto de empresas/sectores para fiscalizar, tomando como criterio –entre otros– la capacidad contributiva que posean las unidades productivas. Luego, el procedimiento concluye hasta la fiscalización en campo por parte de los inspectores.<sup>15</sup> En este marco, en 2011 el MTEySS<sup>16</sup> –en concordancia con el Plan– instrumentó una nueva modalidad llamada Trabajo Registrado Digital a los fines de agilizar los trámites administrativos y mejorar los tiempos de resoluciones en caso de incumplimientos de las normativas laborales.

En términos de resultados –según datos oficiales del MTEySS– entre 2003 y 2006, el PNRT fiscalizó 8779 empresas y relevó 292.453 trabajadores, de los cuales el 22% se encontraban en situación irregular.<sup>17</sup> Datos

15. En una segunda instancia, dicha información se eleva a las Direcciones Regionales y se les informan a estas los objetivos a cumplir. En una tercera, un conjunto de inspectores realizan fiscalizaciones solicitando y verificando los datos correspondientes a la seguridad social de todos los trabajadores que se encuentren realizando tareas de trabajo. En el caso de detectar alguna irregularidad, se notifica al empleador la apertura de un sumario. Una vez llegada esta instancia, el empleador cuenta con la posibilidad de presentar su descargo y asimismo puede presentar toda la documentación que considere pertinente para el momento de la audiencia. Tras la presentación de la documentación y de una segunda verificación, la Dirección de Resolución de Fiscalización dicta una resolución absolutoria o condenatoria.

16. Esta medida consiste en la informatización de la fiscalización lo cual permite a las autoridades realizar el relevamiento digitalmente y constatar en el momento de la fiscalización (es decir, in situ) la situación de los trabajadores mediante una conexión vía Web a las bases de datos del AFIP. De este modo los inspectores en los relevamientos de trabajadores pueden determinar en el acto qué trabajadores se encuentren sin registrar, proceder a infraccionar al empleador y citarlo a la respectiva audiencia que le concede la ley para ejercer su derecho a defensa. Mediante este plan el MTEySS puso en marcha un sistema que permite elaborar un ranking de empresas considerando la probabilidad estimada de que las mismas incumplan con la normativa laboral. Para ello se toman como fuente de información los registros administrativos del MTEySS y el AFIP a los fines de identificar las relaciones existentes entre características de las firmas y su probabilidad de tener trabajadores no registrados. Con esto se busca que la tarea de control y fiscalización sea más eficiente.

17. Según el relevamiento de la AFIP en 2006 los índices más altos se encontraron en restaurantes (37%), el Agro (37%), la industria maderera (36%), la construcción (30%) y el sector de transporte y comunicaciones (28%).

14. El régimen de monotributo consiste en un pago de una suma fija –que varía según el ingreso bruto anual– que reemplaza el pago de los impuestos de ingresos brutos y ganancias y elimina el requisito del contribuyente de presentar las liquidaciones de impuestos.

más actuales del Programa señalan que de las 850.000 inspecciones realizadas aproximadamente hasta 2010 se consiguió que el 38% del personal encontrado en forma irregular formalizara su situación. Cabe mencionar que otra de las intervenciones con resultados positivos fue la campaña de regularización del personal doméstico de 2009, que tuvo como resultado el registro de unas 200.000 mujeres trabajadoras domésticas.

Tanto las leyes nacionales como los planes de acción implementados han mostrado resultados concretos en materia de reducción de los niveles del “empleo en negro” en el último decenio. Por un lado, el poder de control del Estado en materia de relaciones laborales ha ganado terreno y, por otro, el fomento del “empleo en blanco” en base a la reducción de las contribuciones patronales –principalmente– ha mostrado efectos positivos. Ahora bien, en la última década no se han registrado fuertes intervenciones focalizadas sobre sectores críticos en donde se concentra el trabajo informal. Excepto el servicio doméstico y el agro, la construcción representa uno de ellos, y puesto que este es uno de los sectores que presenta elevadas tasas, se vuelve necesario la aplicación de una intervención focalizada. Ahora bien, por las características propias del sector y su complejidad, es importante discriminar los distintos núcleos problemáticos que presenta el trabajo informal en la construcción. A continuación veremos sucintamente ello.

### 5.3. Características del trabajo informal en el sector de la construcción

La construcción es un sector procíclico, es decir que se trata de una actividad fuertemente generadora de empleo en períodos de expansión y, por el contrario, en períodos recesivos, puede impactar negativamente en la ocupación de la fuerza de trabajo. Por otro lado, el empleo en la industria de la construcción tiene características propias, debido a las diversas formas de organización productiva que posee y a la coexistencia de diferentes procedimientos de trabajo que confluyen en un mismo espacio de trabajo. En este sentido, se puede afirmar que el universo del empleo en la industria de la construcción presenta una alta heterogeneidad interna y una alta atomización territorial (Panaia, 2004), ya que en un mismo proyecto y en la fabricación de un mismo producto pueden confluir lógicas muy disímiles según el tipo de empresa, el tamaño y las características específicas de la obra en cuestión que se trate.<sup>18</sup> Es importante señalar que esta industria

en su conjunto opera con un sistema muy extendido de contrataciones y subcontrataciones, que influye fuertemente en las condiciones contractuales de la fuerza de trabajo y facilita a las grandes empresas desligarse de ciertas responsabilidades vinculadas al trabajo en la obra para centrarse exclusivamente en las actividades de gestión y la coordinación de los proyectos.<sup>19</sup>

En la Argentina existen tres tipos de sistemas en la industria de la construcción, y sus unidades productivas se pueden clasificar de acuerdo a dichos sistemas que son: el tradicional, la construcción industrializada o semiindustrializada y la industrialización liviana de viviendas (Panaia, 2004). La construcción tradicional ha sido históricamente una importante generadora de empleo y es una actividad que opera con una baja inversión de capital. Su demanda de fuerza de trabajo se encuentra orientada tanto a trabajadores asalariados como a cuentapropistas con un perfil de poca y baja calificación. Asimismo, la demanda de trabajadores inmigrantes–ilegales en la mayoría de los casos– es otra de sus características. En este subconjunto de unidades productivas se puede incluir, también, a una franja importante de subcontratistas que mantienen procedimientos tradicionales de producción y lógicas paternalistas en la forma de conducir y realizar los trabajos.

La construcción industrializada y semiindustrializada, por otro lado, se apoya principalmente en la industria de los componentes y realiza trabajos de montaje en obra, utilizando para ello modernas tecnologías, y a diferencia de la industria tradicional, requiere de mano de obra con mayor calificación. En el caso de la industrialización liviana de viviendas –sistema reciente de instalación en la Argentina–, al igual que el anterior, posee una demanda de fuerza de trabajo más calificada, y la mercancía-vivienda se produce en la fábrica y se arma *in situ*.

Se puede afirmar, por tanto, que existe una correlación en la industria de la construcción entre el tipo de trabajadores –es decir, su demanda de trabajo– con el tipo de unidad productiva. En consecuencia, se observa que el trabajo informal se presenta en aquellas unidades productivas que poseen, por un lado, una organización de tipo tradicional del proceso de trabajo y, por otro, una fuerza de trabajo con escasa calificación.

Si utilizamos la perspectiva de la categoría laboral para describir la informalidad laboral en la rama, debemos decir entonces que la ausencia de

18. Según Panaia (2004), se pueden distinguir tres lógicas: la comercial, la profesional y la paternalista.

19. Un correlato de ello es el fuerte proceso de concentración que se produjo de unas pocas y muy grandes empresas constructoras, por un lado, y la ampliación relativa del segmento de pequeñas

registro no tiene los mismos orígenes en el caso de trabajadores asalariados y en el de trabajadores por cuenta propia. En los primeros, el registro lo decide el empleador, mientras que en los segundos, los trabajadores.

Es importante mencionar que la categoría de trabajadores asalariados en contextos de alto desempleo presenta elevadas tasas de informalidad, ya que los ciclos de la actividad determinan fuertemente las condiciones de continuidad y permanencia del trabajador en el proyecto u obra—recordemos que este es un sector en donde predomina la temporalidad de la relación laboral—. Asimismo, en la población de asalariados formales de la industria se produce una práctica muy extendida que es la de realizar trabajos extras en calidad de trabajadores independientes y, usualmente, en condiciones de no registro. Esto lleva, por tanto, a complejizar aún más la problemática de la informalidad laboral en la rama.

En la categoría de trabajadores por cuenta propia, por otro lado, se produce frecuentemente la siguiente situación: estos tipos de trabajadores intervienen en el mercado de trabajo alternando situaciones de formalidad e informalidad en función de la demanda de sus servicios y trabajos, lo cual condiciona la capacidad de que estos puedan registrar en gran parte su actividad. Por tanto, a medida que el trabajador comienza a adquirir mayor experiencia, relaciones y contactos, empieza a absorber un mayor volumen de trabajo y, por ende, comienza a transformarse en un “pequeño contratista” que, de acuerdo a la normativa vigente, debería formalizar la incipiente unidad productiva, o bien, en el caso de trabajar directamente para el dueño de la vivienda, debería adecuarse a la normativa prevista por la Ley N°22.250. Sin embargo, el trabajador independiente opta—mayormente— por registrar su actividad en base a la estabilidad de su demanda y volumen de trabajo y, por tanto, a la dinámica del mercado laboral y los ciclos de la industria. En consecuencia, se encuentra fuertemente sujeto a los vaivenes de su demanda concreta.

En síntesis, el empleo no registrado en la rama de la construcción se concentra fuertemente en la construcción de viviendas en pequeña y mediana escala y en locales comerciales del ámbito privado (Pastrana, López y Di Francesco, 2009). En consecuencia, la magnitud de trabajadores informales varía de acuerdo al tipo, la escala y la ubicación geográfica de la obra en cuestión. Así, las obras destinadas a reparación, remodelación o ampliación de inmuebles—que en su gran mayoría son tareas de poca calificación que se realizan en pequeña escala— son las que presentan una alta tasa de no registro. En este tipo de actividades se combinan situaciones de autoempleo

y contratación y subcontratación de asalariados no registrados (changarines, medios oficiales y colocadores).

Por el contrario, en las construcciones de edificios de gran escala realizados por grandes constructoras la tasa de no registro resulta notoriamente menor. Ahora bien, en el actual contexto de creciente tercerización de procesos de trabajo se puede verificar que existe una alta tasa de no registro a medida que uno se aleja de la cadena de subcontrataciones que realizan las grandes empresas constructoras. Así, generalmente uno encuentra que las primeras empresas contratadas presentan elevados niveles de formalización, mientras que, como afirman Pastrana, López y Di Francesco (2009), al ir progresando en la terminación de las obras, se presentan mayores situaciones de “grises” que luego pueden continuar hasta derivar en la predominancia de condiciones de trabajo directamente en “negro”.

#### 5.4. Comentarios finales

En el plano de la normativa laboral, existen una serie de “vacíos” en los textos de las leyes para los casos de trabajadores tercerizados y subcontratados, ya que sus definiciones se prestan a interpretaciones muy ambiguas. En este sentido, en una rama donde la tercerización de procesos productivos se encuentra muy extendida, no poseer elementos del derecho laboral que permitan “hacerle frente” a este tipo de situaciones constituye actualmente un importante problema para los trabajadores de dicha rama.

Por otro lado, entre las principales líneas de acción y estrategias que llevó adelante el Estado en materia de reducción del “empleo en negro”, se cuentan la sanción de leyes de “blanqueamiento”—a través de reducción de contribuciones patronales— y la creación del Programa de Regularización del Empleo del MTEySS, el cual representó un cambio cualitativo en materia de la fiscalización y control a las empresas en los últimos años.

Uno de los núcleos importantes de informalidad en la rama de la construcción se encuentra, por un lado en las unidades productivas pequeñas—de trabajadores independientes principalmente— que se dedican a trabajos de reparación de comercios y viviendas y, por otro, en los extremos de la “larga cadena” de subcontrataciones que realizan las grandes constructoras. En consecuencia, es imperativo concentrar los esfuerzos para elaborar y dirigir acciones específicas hacia dichos núcleos, puesto que estos se constituyen actualmente en fuertes trabas para lograr mayores niveles de formalización de la fuerza de trabajo en la Argentina.

InfoLeg, Información Legislativa. Ley N° 26.476 [en línea]. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148719/norma.htm>.

INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial) "Logros Institucionales", *Comunicación 8* [en línea]. Disponible en: [http://www.inti.gov.ar/comunicaciones/pdf/logros\\_8.pdf](http://www.inti.gov.ar/comunicaciones/pdf/logros_8.pdf), <http://www.inti.gov.ar>

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

Kestelboim, M. (2008). *Comportamiento de la agro industria textil y de la indumentaria post devaluación*. Disertación brindada por el economista jefe de la Fundación Pro Tejer, en el marco de la Convención Anual de la Fundación Pro Tejer, Pro Textil 08.

Kosacoff, B. et al. (2004). *Evaluación de un escenario posible y deseable de reestructuración y fortalecimiento del Complejo Textil argentino*. Buenos Aires, CEPAL.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2009). *Programa Buenos Aires Produce*.

Lieutier, A. (2009). *Esclavos. Los trabajadores costureros de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Retórica ediciones.

—(2008): "La economía de los talleres clandestinos: tercerización y estructura de costo", *Saber Como 64*, Buenos Aires, INTI.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2004): *Plan Nacional de Regulación del Trabajo*.

Patria Grande, Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, Informe Estadístico, 2010 [en línea]. Disponible en: [http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/estadisticas/Patria\\_Grande.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf).

"Proponen cambiar la ley de trabajo a domicilio" (2006). *La Nación*.

Salgado, P. (2011). "El trabajo en la industria de la indumentaria: una aproximación a partir del caso argentino", *Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas*, CAICYT-CONICET.

—"Una tragedia que descubrió un drama". (2011). *Clarín* [en línea]. Disponible en: [http://www.clarin.com/capital\\_federal/tragedia-descubrio-drama\\_0\\_452354796.html](http://www.clarin.com/capital_federal/tragedia-descubrio-drama_0_452354796.html).

UNSAM - Universidad Nacional de San Martín (2012). *Perfil de los ocupados en el complejo textil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires*.

## Bibliografía. Apartado Industria de la Construcción

Beccaria, L. y Groisman, F. (2009). *Argentina desigual*. Buenos Aires, Prometeo.

Campos, M. y Giacometti, C. (2005). "Regularización del empleo no registrado. Un ejercicio exploratorio de fuentes de información para el sector de la construcción", *Documento de Trabajo 30*, OIT.

Frontini, F. (2007). "Responsabilidad solidaria en el contrato de trabajo" (n/e).

IERIC (Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción) (2007). *Ley N° 22.250, Régimen legal*. Buenos Aires.

Neffa, J. C. (2005). "Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el período 1989-2001 con impactos directos o indirectos sobre el empleo", *Materiales de Investigación 4*, Ceil-Piette/CONICET.

OIT (Organización Internacional de Trabajo) (2001). *La industria de la construcción en el siglo XXI: su imagen, perspectiva de empleo y necesidades en materia de calificación*. Ginebra.

Portes, A., Castells, M. y Benton, L.A. (1989). *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, John Hopkins University Press.

Panaia, M. (2004). *El sector de la construcción: un proceso de industrialización inconcluso*. Buenos Aires, Nobuko.

Pastrana, E.; López, C. y Di Francesco, V. (2009). "Las características del trabajo informal en el sector de la industria de la construcción en el AMBA", *Trabajo, ocupación y empleo Estudios laborales 2008*, Serie de Estudio 8 Mayo, MTEySS.

Quirós, G. y Saraví, G. (1994). *La informalidad económica. Ensayos de Antropología urbana*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.