



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

## **Grupo Temático N° 19: Migración y Trabajo**

**Coordinadores: Jerónimo Montero Bressán, Sergio Caggiano y Cristina Etchegorry**

---

### **Trata laboral agraria en Argentina: La implementación de la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas en el sector agrario (2008-2015).**

**Autor/a: María Eugenia Díaz**

**E-mail: [meugenia\\_diaz@live.com.ar](mailto:meugenia_diaz@live.com.ar)**

**Pertenencia institucional: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini – Departamento de Estudios Sociológicos**

#### **Resumen**

El nuevo marco legal que implicó la sanción de la Ley de trata en 2008 y el estado público que tomó en el ámbito nacional e internacional convirtió a la trata de personas en un problema público. Como tal, debió ser incluido en la agenda estatal y debieron determinarse los actores responsables de encontrar una solución.

La instalación de la agenda de trata permitió que se comenzara a hablar de esta problemática no sólo en su dimensión sexual, sino también en lo referente a casos de explotación laboral. En este sentido, el concepto comenzó a ser aplicado como un insumo analítico y jurídico fundamental para reflexionar en torno a las condiciones en las que se encuentran los trabajadores en determinados sectores económicos con alta incidencia de trabajadores migrantes como lo es el sector agrario.

La sanción de la ley de trata y su posterior modificación en 2012 representaron avances de relevancia en la elaboración de capacidades estatales contra ese delito. Sin embargo, en el sector agrario continúa siendo menos reconocida y teniendo mayores limitaciones para el abordaje de políticas y sanciones que la trata sexual y la trata laboral textil. Por tal motivo, el tema principal que se desarrolla en esta investigación es cómo se aborda el problema de la trata laboral en el sector agrario en Argentina. Precisamente, se analiza la implementación de la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas en las relaciones laborales del sector agrario en Argentina entre los años 2008 y 2015.

**Palabras clave: Ley de trata – trata laboral agraria – trabajo agrario**



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

## **La trata laboral agraria como problema de investigación**

Los primeros interrogantes que dieron origen a esta investigación partieron de observar el creciente interés por el fenómeno de la trata de personas tanto en la investigación académica como por parte de organizaciones no gubernamentales, de agencias internacionales y de los medios de comunicación. Ese interés se ha concentrado casi exclusivamente en la trata con fines de explotación sexual. Esta investigación, en cambio, está interesada en analizar un aspecto de la trata que ha recibido menos atención por parte de los científicos sociales: el vinculado a la trata laboral. Más específicamente, esta investigación se interesa por analizar cómo se aborda el problema de la trata laboral en el sector agrario.

La trata laboral representa la exacerbación o punto límite del interés de los empresarios por la apropiación de una parte del valor, que produce el trabajador, y que se traduce en cómo obtener de la víctima la mayor cantidad de producción posible sin remunerar, aun en condiciones incompatibles con la dignidad humana. Dentro de esa dinámica, la trata laboral en el sector agrario representa una forma histórica de sometimiento de los trabajadores que en las últimas décadas se ha visto incrementada. Este incremento se debe a los cambios y transformaciones productivas a nivel mundial (Neiman, 2017), que acentuaron las situaciones de precariedad en el sector. Las condiciones de los trabajadores agrarios en Argentina han sido abordadas a partir de los estudios de la sociología rural, no así desde la perspectiva de la trata laboral y el trabajo forzoso, mecanismos delictivos que muchas veces configuran la relación laboral.

La trayectoria de la trata como problema social encuentra un hito en la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, realizada en el año 2000. A partir su aprobación, la trata fue reconocida como una forma moderna de esclavitud y definida como una de las peores formas de vulneración de los derechos humanos. El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños complementó dicha convención. Conocido como el Protocolo de Palermo, en su artículo 3 expone la definición de trata más reconocida mundialmente:

... la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

En Argentina, el reconocimiento de esta violación a los derechos humanos como cuestión social (Oszlak y O'Donnell, 1995) tuvo lugar a partir de las acciones emprendidas por organizaciones de la sociedad civil. Como en gran parte de los países afectados por este fenómeno, el debate se instaló gracias a la visibilización de la trata sexual. La desaparición de María de los Ángeles Verón en el año 2002 y las acciones llevadas adelante por su madre, Susana Trimarco, representaron, en tanto caso resonante y emblemático para el país, hechos fundamentales para instalar pública y mediáticamente esta problemática.

Las acciones desarrolladas por las organizaciones sociales tuvieron una clara incidencia sobre el poder legislativo al momento de sancionar la Ley de trata en 2008. Esta normativa tipificó el delito de trata a partir de la definición del Protocolo de Palermo y lo incorporó al Código Penal de la Nación, estableciendo de este modo un marco preventivo, represivo y asistencial para hacer frente a la problemática con el fin de erradicarla.

Las políticas públicas llevadas adelante a partir de 2008 fueron el resultado de un proceso socio-cultural, político y económico en el que participaron diversos actores, desde organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, hasta actores gubernamentales. Este proceso se tradujo de dos formas. Por un lado, en la implementación de la capacidad política de tomar las demandas provenientes de la sociedad y los lineamientos provenientes de organismos internacionales. Por otro lado, se tradujo en el desarrollo de capacidades administrativas a través de las cuales se crearon organismos y se destinaron recursos para dar cumplimiento a lo establecido por la Ley (Alonso, 2007).

Tras la absolución de los acusados por la desaparición de Marita Verón, en 2012 fue modificada la Ley de trata por la Ley 26.842. Así, se eliminó la necesidad de acreditar los medios comisivos para demostrar la existencia del delito aún en el caso de las víctimas mayores de 18 años, estableciendo de este modo que el consentimiento dado por la víctima no implica la quita de responsabilidad penal, civil o administrativa a los autores partícipes, cooperadores o instigadores del delito. Otro cambio de relevancia refirió al aumento de las penas. Se creó el Comité Ejecutivo para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a sus Víctimas, integrado por diversos ministerios nacionales, y el Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. Este nuevo marco legal y el estado público que tomó la



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

cuestión en el ámbito nacional e internacional convirtieron a la trata en un problema público. Como tal, debió ser incluido en la agenda política y debieron determinarse los actores políticos responsables de encontrar una solución.

El reconocimiento que adquirió la trata - y el uso de este concepto como “categoría hipervisibilizadora” (Pacecca, 2011) - dio paso a que se comience a hablar de este delito no sólo en su dimensión sexual, sino también en la referida a prácticas de explotación laboral. Esto permitió enfocar situaciones conocidas de larga data en tanto que modalidades sistemáticas de explotación de vulnerabilidades originadas en la pobreza.

La trata con fines de explotación laboral (especialmente en talleres textiles clandestinos) tuvo también su aparición en la escena pública, aunque en menor medida y en asociación prácticamente excluyente con procesos migratorios internacionales (Pacecca, 2011). Con la emergencia política de organizaciones civiles, movimientos sociales, entre otros, comenzó a plantearse el problema de la trata laboral entre provincias y no meramente como un fenómeno que atravesaba las fronteras nacionales. En este sentido, la sanción de la Ley de trata en Argentina supuso un avance respecto al tratamiento que se le dio en países donde se la abordó, fundamentalmente, como un tema de migraciones (por ejemplo, Reino Unido). Este cambio de foco en la legislación nacional supuso considerar a la trata como una violación a los derechos humanos, incorporando en la discusión las relaciones laborales abusivas y las condiciones laborales en las que se desempeñan las víctimas. Por esta razón, el concepto comenzó a ser aplicado como un insumo analítico y jurídico más para reflexionar sobre las condiciones de los trabajadores agrarios, poniendo en evidencia que la trata laboral también tiene lugar en ese sector.

Aquello que actualmente es definido por el marco legal como trata laboral en el sector agrario ha sido analizado desde el campo de estudio de las dinámicas de los mercados de trabajo agrario a partir de conceptos tales como informalidad, precariedad laboral y no registro, siendo la exacerbación de todos estos aspectos la explotación laboral (Neffa, 1986; Luparia, 2000; Neffa, Panigo y López, 2010; Bendini, Radonich y Steimbregger, 2006; García y Lemmi, 2011; Moreno y Valdez, 2013; entre otros).

El trabajo agrario es, en la mayoría de los casos, precario, sin estabilidad en el empleo, carente de derechos sociales y de seguridad social. Se trata de un sector con bajo nivel de registración, en el que no se efectúan retenciones de obra social, seguridad social ni sindicales; con dificultades para determinar relaciones de dependencia por la presencia de terceros; con pago a destajo y a través de



vivienda y comida; con existencia de altos niveles de movilidad, no sólo del trabajador, sino también de su núcleo familiar; y con desconocimiento de sus derechos (Luparia, 2000; Neffa, 1986). Estas condiciones de necesidad y precariedad tornaron aún más vulnerables a los trabajadores al momento de aceptar propuestas laborales presentadas como “grandes oportunidades”, pero que desaparecen al llegar al destino donde comienza la explotación.

La trata con fines de explotación laboral en el sector agrario (en adelante trata laboral agraria) surge como un sistema de reclutamiento y contratación de trabajadores y sus familias, asociado fundamentalmente a la expansión de actividades agrícolas intensivas, con elevados requerimientos estacionales, en especial, para la época de cosecha. Este fenómeno se constituye en una alternativa para el abastecimiento de fuerza de trabajo en aquellas áreas con fuerte demanda temporaria y escasa disponibilidad de mano de obra. Los trabajadores son reclutados mediante promesas engañosas de buenas condiciones laborales, que muchas veces implica el traslado a zonas alejadas de su lugar de origen, jornadas laborales más extensas y pagos nulos o menores a los pautados, malas condiciones habitacionales y de higiene, retención de documentación y amenazas con no realizar pagos, cobro de insumos que debería brindar el empleador (como alimentos y agua potable) que generan deudas con aquel y, también, imposibilidad de los trabajadores de retornar a sus lugares de origen (por retención de documentos, falta de pagos o retención bajo amenaza por parte del empleador) (Martini, 2014).

De este modo, la trata laboral agraria se caracteriza por la presencia de varios elementos o hechos. En primer lugar, por el reclutamiento de trabajadores mediante promesas engañosas de buenas condiciones laborales y traslado a zonas diferentes a su lugar de origen. A diferencia de la mayor parte de los casos de trata sexual, las víctimas no desconocen que realizarán labores agrarias, sino que son las condiciones habitacionales, locación y formas de pago las que resultan engañosas. En segundo lugar, por la retención de documentación en caso de reclamos. En tercer lugar, por jornadas laborales más extensas y pagos nulos o menores a los pautados. Se producen las jornadas de “sol a sol”, acentuadas por la forma de pago a destajo. Esta situación se encuentra acompañada por las malas condiciones habitacionales y de higiene. En cuarto lugar, se caracteriza por el cobro por parte del empleador de insumos con sobrepago (como alimentos y agua potable). En vez de brindarlos sin costo, se los vende al empleado, generándole una deuda. En quinto lugar, se caracteriza por la deuda del pasaje entre el lugar de origen y el lugar de explotación, que suele ser financiado por el tratante y luego descontado del salario de la víctima. Este hecho constituye la primera forma de sujeción. En sexto lugar, por la ausencia de vías de comunicación con familiares y entorno. El desplazamiento



territorial previo a la explotación refuerza el aislamiento en el que se coloca a las víctimas para doblegar su voluntad frente a la explotación. Finalmente, la trata se caracteriza por la imposibilidad de los trabajadores de retornar a sus lugares de origen por la retención de documentos, falta de pagos o retención bajo amenaza por parte del empleador (Ibid.). El desconocimiento de la normativa vigente, su incumplimiento, la falta de legislación en cuestiones particulares, junto con una baja presencia sindical y escaso control estatal, son algunos de los tantos motivos que facilitan la explotación del trabajador rural y su familia.

La conceptualización de estas prácticas abusivas como trata laboral agraria debe comprenderse como parte de un proceso de afianzamiento de la agenda de la trata que tuvo lugar en Argentina desde la sanción de la ley en 2008. El análisis completo de este proceso no puede eludir, sin embargo, la presencia y el papel de diversos actores sociales y políticos. Las primeras acciones de denuncia y movilización sobre las condiciones de explotación en el sector agrario fueron llevadas adelante por la Fundación La Alameda junto con otras organizaciones como la Fundación Liga por los Derechos del Hombre y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE)<sup>1</sup>. El contenido de las denuncias se centró en el reclutamiento de familias con menores de edad y en la existencia de trabajo infantil, interpelando de forma directa a los funcionarios provinciales y nacionales encargados del control de los establecimientos agropecuarios. La denuncia de complicidad e inacción de las autoridades estatales también estuvo acompañada por reclamos al sindicato Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (Uatre), por no haber protegido los derechos de los trabajadores explotados durante años.

El trabajo hecho por estas organizaciones posicionó mediáticamente a las condiciones de trabajo de un amplio conjunto de trabajadores agrarios y sus familias. Sin embargo, no fue hasta la denuncia

---

<sup>1</sup> La Alameda surgió como la asamblea barrial 20 de Diciembre en Parque Avellaneda frente a la situación de crisis económica, política y social de 2001. En el 2005 se creó la Cooperativa “20 de diciembre”, como fuente de trabajo para los costureros que lograban escapar de los talleres textiles clandestinos. Así, comenzó la producción de indumentaria bajo la marca “Mundo Alameda”. En el año 2013, el presidente de la Fundación La Alameda, Gustavo Vera, fue elegido como legislador por la Coalición Sur del Frente UNEN de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, la Liga Argentina por los Derechos del Hombre fue creada en diciembre de 1937. Es una institución dedicada a la defensa, la promoción y la educación para los Derechos Humanos. Es la más antigua del país y una de las primeras en el mundo. Finalmente, al igual que La Alameda, el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) se inició en el contexto de la crisis de 2001. Es una organización social independiente cuyo principal objetivo es la defensa del trabajo a través de la creación de cooperativas y unidades económicas populares. El MTE fundó y milita en la Federación Argentina de Cartoneros y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP).



por explotación laboral realizada a la empresa transnacional Nidera a fines de enero de 2011 que estas prácticas comenzaron a tener repercusión en el ámbito gubernamental<sup>2</sup>.

La creación en 2011 del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (Renatea)<sup>3</sup> – a partir de la Ley 27.727 de Régimen de Trabajo Agrario- permitió detectar 947 casos de trata laboral entre los años 2014 y 2015 (Premici, 2016). Las víctimas procedían principalmente de las provincias de Chaco, Santiago del Estero, Tucumán y Salta, y se desplazaban hacia provincias como Río Negro, Neuquén, Mendoza, La Rioja, Catamarca, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (HCDN, 2015). Entre los años 2012 y 2015 el Renatea tuvo como objetivo fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral, expedir la Libreta de Trabajo Agrario, otorgar la prestación económica por desempleo, las prestaciones médico-asistenciales, el seguro por servicios de sepelio, la conformación de estadísticas y la capacitación de trabajadores y empleadores agrarios. Estas funciones le permitieron no solo la detección de casos de explotación sino también comenzar a desarrollar acciones de visibilización y capacitación sobre las condiciones de trabajo agrario en Argentina.

Las posteriores denuncias por reducción a la servidumbre y trata realizadas por el Renatea contra el ex gobernador de Misiones (1991-1999), ex presidente provisional del Senado de la Nación en ejercicio del Poder Ejecutivo (2001) y actual embajador en España, Ramón Puerta<sup>4</sup>, y contra el por entonces presidente de la Sociedad Rural Argentina y actual secretario de Agroindustria de la Nación,

---

<sup>2</sup> En el “caso Nidera” se detectaron más de 180 trabajadores rurales en la Provincia de Buenos Aires bajo “circunstancias de hacinamiento, sin agua potable e instalaciones sanitarias” (Página/12, 24 de enero de 2011). Entre el 30 de diciembre de 2010 y los primeros días de febrero de 2011, distintas empresas multinacionales vinculadas a la producción agraria fueron allanadas en un operativo conjunto entre las autoridades de trabajo local y nacional, y la Justicia federal. Las principales empresas involucradas fueron Nidera, Southern Seeds Production, Satus Ager S.A. y Dupont, que empleaban trabajadores para desarrollar tareas en el desflore de maíz. El motivo de los allanamientos giró en torno a la supuesta presencia de “trabajo esclavo” - motivo por el cual la mayoría de las causas fueron rotuladas como “reducción a la servidumbre”- y al incumplimiento de las pautas mínimas de seguridad e higiene (Desalvo, 2012).

<sup>3</sup> El Renatea fue creado en el año 2012 como un ente autárquico bajo jurisdicción del MTEySS, a partir de lo establecido en los artículos 106 y 107 de la Ley de Régimen de Trabajo Agrario. Con esta ley, se traspasaron las funciones, el personal y el patrimonio del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (Renatre) al Renatea, que pasó a depender directamente del Gobierno Nacional.

<sup>4</sup> En enero de 2014, el Renatea realizó diversas fiscalizaciones en establecimientos agropecuarios destinados a la producción de yerba mate en la provincia de Misiones. Durante una de las inspecciones se hallaron 61 trabajadores, entre ellos seis menores de edad. Las víctimas habían sido captadas en sus lugares de origen mediante engaños y falsas promesas. Los trabajadores habían sido sometidos a prolongadas jornadas de trabajo, que se desarrollaban en extremas condiciones de salubridad, sin inscripción laboral previa, sin recibir herramienta alguna, sin percibir remuneración o percibiéndola en una proporción muy inferior al mínimo legal establecido para el rubro o actividad en cuestión, sin provisión de alimentos, alojamiento, sin agua potable, sin energía eléctrica y sin ningún tipo de asistencia sanitaria (Colombo, 2014).



Luis Miguel Etchevehere<sup>5</sup>, terminaron de consolidar a las condiciones de explotación laboral como un problema público que requería respuesta por parte del Estado.

Por su parte, la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (Protex)<sup>6</sup> en su informe anual sobre el tratamiento judicial de los casos de trata laboral en el fuero federal, mencionó la existencia de trata laboral agraria y el aumento de las denuncias a partir del año 2012 como consecuencia de la actuación del Renatea. Respecto a las sentencias condenatorias por trata, la Protex dio cuenta de una amplia diferencia en la cantidad de sentencias por trata sexual (85%) en comparación con las de carácter laboral (15%). Esta diferencia se vuelve aún más significativa si se tiene en cuenta que, según el mismo organismo, existe una mayor cantidad de víctimas de trata laboral que de sexual. Los primeros procesos judiciales llevados a cabo en Argentina respondieron a casos de trata sexual y trata laboral en el sector textil, mientras que las condenas para los responsables de la misma problemática en el sector agrario no obtuvieron tanta visibilización ni tratamiento (Protex, 2015).

El recorrido delineado hasta aquí permite afirmar que, si bien la sanción de la Ley de trata y su posterior modificación en el año 2012 representaron avances de relevancia en la elaboración de políticas públicas y capacidades estatales contra esta problemática en Argentina, la trata laboral agraria continúa siendo menos reconocida y posee mayores limitaciones en el abordaje de las políticas que la combaten. A partir de esto, se considera que el análisis de la implementación de la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas en las relaciones laborales del sector agrario en Argentina entre los años 2008 y 2015 permitirá un acceso privilegiado a la exploración de las capacidades estatales. El análisis de la implementación de la Ley de trata a través de las capacidades técnicas y administrativas posibilitará un conocimiento más acabado de las fortalezas y debilidades de las políticas contra la trata laboral agraria.

Esta investigación adoptó una metodología relacionada con la tradición de la sociología cualitativa, con características de tipo descriptivas e interpretativas. Para ello se implementaron variadas estrategias metodológicas: relevamiento de trabajos académicos, de oficinas públicas y

---

<sup>5</sup> A partir de una inspección realizada por el Renatea en el año 2015, la familia Etchevehere fue denunciada por el delito de reducción a la servidumbre, tras ser hallados en una de sus estancias de Entre Ríos dos trabajadores explotados durante 38 años. Se trató de dos hermanos (los hermanos Cornejo), analfabetos, que declararon cobrar 450 pesos cada uno y que vivían en una casilla sin luz ni agua potable (Premici, 2016).

<sup>6</sup> En el ámbito de la Procuración General de la Nación, se creó en 2013 la Procuraduría de Trata y Explotación de Personas (Protex) en reemplazo de la Unidad de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (Ufase) que había sido creada en agosto de 2008. Su objetivo consiste en asistir a las fiscalías de todo el país en el trámite de las causas por hechos de secuestro extorsivo, trata y delitos conexos a la trata, y asistir a la Procuradora General de la Nación en el diseño de la política criminal del Ministerio Público con relación a estos delitos.



organismos internacionales sobre la temática específica; análisis del marco normativo; sistematización de programas y políticas públicas; recopilación de material periodístico; confección de mapa de actores involucrados y sus articulaciones; y realización de 21 entrevistas a informantes clave.

La realización de esta investigación tomó como referencia temporal el periodo comprendido entre los años 2008 y 2015. El punto de partida es el año en que se sancionó la Ley de trata y el punto final es el año en que Mauricio Macri asumió la Presidencia de la Nación, con irrupción y modificaciones de políticas públicas hacia el sector. Especialmente, se tomaron como suceso bisagra las modificaciones sustanciales realizadas en la Ley de Régimen de Trabajo Agrario hacia finales de 2015. En ese periodo se declaró la “reorganización institucional” y disolución del Renatea, y el restablecimiento del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (Renatre)<sup>7</sup>.

### **La implementación de la Ley de trata en el sector agrario**

Este apartado analiza los modos en que el Estado desarrolló sus capacidades técnicas-administrativas y políticas para abordar la trata laboral específicamente en el sector agrario. Las capacidades estatales son consideradas desde su dimensión técnica y administrativa y desde una perspectiva relacional, es decir, como el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política (Alonso, 2007). Desde esta perspectiva, se explora la capacidad que tuvieron las instancias de gestión estatal (expresada en lo particular en el Poder Ejecutivo, pero asociada a sus vínculos con los otros poderes del Estado) para recepcionar, priorizar y responder a las demandas que se expresan en torno a la trata laboral agraria (Repetto, 2003).

---

<sup>7</sup> La creación del Renatea no estuvo exenta de tensiones y disputas. Su antecesor, el Renatre fue creado en el año 2002 a partir de la Ley 25.191 y su conducción y administración estuvo a cargo de un directorio integrado por la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (Uatre), liderado por Gerónimo Venegas -hasta el momento de su muerte en 2017-, y por las entidades patronales del agro: Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA) y Sociedad Rural Argentina (SRA). También participaban dos síndicos del MTEySS. Una vez sancionada la Ley 26.727, las entidades que formaban parte del directorio realizaron presentaciones ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para que se declarase la invalidez constitucional de los dos artículos por los cuales se creaba Renatea, alegando regresividad en materia de derechos sociales. El 25 de noviembre de 2015, tras el triunfo electoral de Mauricio Macri, la CSJN se expidió sobre esta materia y determinó la inconstitucionalidad de los artículos 106 y 107 de la Ley de Régimen de Trabajo Agrario. El decreto 1014/2016 fue firmado en septiembre de 2016 por el presidente de la Nación y el Renatre restableció sus funciones como Ente de Derecho Público no estatal el 1º de enero de 2017, luego de que el fallo de la CSJN fuera reglamentado por el gobierno nacional a través del decreto N° 1014/2016. En lo que refiere a las víctimas de trata laboral agraria, esta modificación implicó que quedaron derogadas todas las prestaciones especiales, entre ellas, las destinadas a proteger a las víctimas de trata.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

El trabajo exploratorio de las acciones que desarrollaron los ministerios involucrados en la materia entre los años 2008 y 2015 permitió observar el involucramiento de prácticamente la totalidad de ellos al presentar algún tipo de acción destinado a la trata de personas. Entre las principales acciones desarrolladas se encuentran, en primer lugar, aquellas que refieren a la capacitación y la visibilización de la trata de personas (Renatea, Protex, Min. de Seguridad de la Nación y Comité Ejecutivo contra la Trata de Personas). En segundo lugar, los organismos con capacidad inspectiva y de fiscalización (Renatea, AFIP y MTEySS). Tercero, se encuentran los organismos que tienen intervención directa sobre las víctimas en el rescate (Programa Nacional de Rescate, Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia, Min. de Seguridad de la Nación y fuerzas de seguridad provinciales y Renatea) que realizan tareas de asistencia física, psicológica y legal. Mientras que, en cuarto lugar, existen organismos cuyo rol se centra en la instancia judicial (Protex y Dirección General de Acompañamiento, Orientación y Protección a las Víctimas). Sin embargo, se evidenció la ausencia de acciones contra la trata laboral agraria en gran parte de ellos.

Desde la perspectiva de los entrevistados, la Ley de trata posee contenidos de avanzada y hasta “sobresalientes”, basándose esta apreciación no sólo en los antecedentes legales de nuestro país, sino también a partir de la comparación y evaluación de normativas internacionales. En relación a la trata laboral agraria, la implementación de la ley presenta una serie de avances destacables. En primer lugar, las instancias de fiscalización e inspección fueron resaltada por los informantes clave como la “puerta de entrada” para dar con estas situaciones. En lo que refiere al momento de hallazgo de situaciones presumibles como trata, Renatea, AFIP y MTEySS realizan acciones que posibilitan tener un contacto directo con la situación de explotación. Al respecto, sobresale la capacidad de acceso del Renatea a los establecimientos agropecuarios y la disponibilidad de recursos necesarios para las inspecciones ante grandes extensiones de tierra (como por ejemplo, cantidad de inspectores y automóviles).

En segundo lugar, este periodo se caracteriza por lograr una visibilización y concientización sobre la trata laboral agraria inédita hasta el momento como consecuencia del aumento de las instancias de fiscalización e inspección. Si bien como se mencionó anteriormente La Alameda ya había realizado diversas denuncias sobre las condiciones de explotación en el campo, es a partir de las acciones desarrolladas a partir de 2012 que estas prácticas comienzan a ser visibilizadas por los propios organismos estatales. Una vez superado el primer momento de identificación del problema social, desde el Estado se comienzan a realizar acciones concretas. En este sentido, a partir de 2012 se destaca la tarea desarrollada por el Renatea en la promoción y difusión de los derechos de los



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

trabajadores agrarios. Esto es posible a partir de una estrategia de desarrollo de políticas territoriales que permiten el acercamiento del Estado a los trabajadores agrarios.

En tercer lugar es posible mencionar como un avance en la materia la identificación del mapa de actores estatales. La necesidad de contar con protocolos de actuación que sistematicen la forma de actuar ante casos de trata laboral agraria obliga a los actores estatales, en primer lugar, a identificar los organismos con responsabilidad para actuar y, en segundo lugar, a definir las acciones correspondientes a cada uno de ellos. La principal función que cumplen los protocolos es ayudar a definir si se está o no ante un caso de trata laboral agraria.

En cuarto lugar, mientras se realiza la elaboración de los protocolos de actuación se hace necesaria la capacitación de los actores estatales. En este aspecto, la Protex realiza un destacable trabajo de articulación del plano legal con el operativo. Las primeras experiencias surgen en 2014 con el armado de mesas interministeriales, cuyo principal objetivo es poner en contacto directo y en un mismo lugar a todos los actores involucrados, estableciendo los ámbitos de actuación y responsabilidades de cada uno de ellos. La eficacia de estas mesas y protocolos varía de acuerdo a las provincias y al compromiso de los gobiernos locales. De esto se desprende, como se verá más adelante, que la dimensión política no está ajena a estas primeras instancias de articulación.

Finalmente, se destacó como una de las principales fortalezas de este periodo, el diseño e implementación de la Prestación de Protección Social para Trabajadores víctimas de Trata y otras vulneraciones de Derechos. Esta política fue implementada por el Renatea en septiembre de 2015, mediante la Resolución 526/2015. Consiste en una prestación económica extraordinaria equivalente a seis meses de seguro de desempleo, prorrogable a un año, para víctimas de trata laboral agraria detectadas a través de sus fiscalizaciones. Implica, además, aportes al sistema de salud tanto para la víctima como para su familia por un período de hasta un año, y también el acceso a la formación y capacitación. Si bien esta prestación se implementa sólo por unos meses -el Renatea se disuelve poco tiempo después-, es mencionada por los entrevistados como una política que permite dar una respuesta económica a las víctimas luego de interrumpida su relación laboral.

Cabe señalar que en el periodo bajo estudio no existe una política pública elaborada especialmente para la trata laboral agraria, sino que las medidas estatales responden a necesidades de acción concretas. Qué hace el Estado ante el hallazgo de trabajadores víctimas de trata durante inspecciones del MTEySS y del Renatea es una pregunta que se resuelve sin un curso de acción



predeterminado, sin una política específica que oriente el camino. Recién hacia el final del periodo señalado se vislumbran intentos de acción transversales e integrales entre distintos organismos. Es en este marco de carencia en que se analizan las debilidades de las políticas públicas.

Si bien se puede concluir que la ley de trata posee contenidos de avanzada, hay un conjunto de limitaciones que actúan como obstáculos para su completa implementación. En este sentido, varias cuestiones han generado que la implementación de la ley sea parcial, entre las que se destacan: la naturalización de formas de explotación laboral, la vulnerabilidad y autopercepción de las víctimas, la disponibilidad de recursos y presupuesto, el abordaje compartimentado y la desarticulación de funciones, la generación de información estadística, la falta de participación de los trabajadores en el diseño de las políticas públicas, la superposición de marcos normativos y la débil institucionalización de las políticas públicas y el voluntarismo político.

En el trabajo agrario es frecuente encontrar situaciones de violación de derechos básicos y en especial formas de explotación laboral y trabajo infantil. La falta de visibilización de estas prácticas en el sector agrario se encuentra asociada fuertemente a la existencia de un discurso basado en lo “tradicional-cultural” por parte de sectores dominantes que encuentran un provecho económico en estas situaciones de explotación, promoviendo estereotipos y prejuicios que reproducen la desigualdad en este sector. Estos discursos se evidencian aún más en relación al trabajo infantil, en donde la dimensión ideológica y cultural incide en la construcción de los imaginarios sociales sobre las bondades o prejuicios que acarrea el ingreso de los niños, niñas y adolescentes al mundo del trabajo<sup>8</sup>.

La naturalización de estas formas de explotación como “usos y costumbres” se encuentra asociada a la reproducción de prácticas en términos generacionales. Estas situaciones de explotación laboral, lejos de ser aleatorias, se dan en la medida en que coinciden con un conjunto de factores. Las formas extremas de explotación no se dan sobre cualquier trabajador precarizado, sino más probablemente sobre aquellos con experiencias previas de trabajo infantil. En relación a este último aspecto, la falta de alternativa laboral aparece como un determinante clave para comprender las dinámicas de esta problemática, ya que permanecer ahí es la única manera para muchos trabajadores de generar algún capital.

---

<sup>8</sup> A través de la Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente sancionada en el año 2008, la legislación argentina prohíbe el trabajo infantil y regula el trabajo adolescente (que comprende entre los 16 y 18 años de edad). En 2010, se realizó una modificación que elevó la edad mínima de admisión al trabajo de 15 a 16 años. El Nuevo Régimen de Trabajo Agrario establece en el artículo 54 la prohibición del trabajo infantil, retomando lo establecido



Asimismo, la existencia de condiciones laborales de explotación extrema no es identificada por los trabajadores como una situación grave, sino que se ancla en cierta naturalización, justificada mediante el uso de frases como “siempre se ha hecho de este modo”. Este punto resulta ser un obstáculo para las formas en que se aborda la intervención estatal durante el periodo analizado, ya que pone en evidencia la ausencia de autoidentificación de los trabajadores como víctimas de trata. Tal es así que muchas de las causas iniciadas entre 2008 y 2015 derivan de denuncias hechas por trabajadores, pero motivados no por las condiciones de trata, sino por la falta de pago o por pago insuficiente. A partir de estas denuncias, los organismos fiscalizadores detectan casos encuadrables dentro del delito de trata y que ponen en evidencia la complejidad de su identificación y abordaje.

Uno de los aspectos más delicados del hallazgo de víctimas de trata laboral refiere a las condiciones socioeconómicas en la que queda la víctima una vez fiscalizado el establecimiento. Las implicancias que tienen las condenas en la afectación del derecho al trabajo de las víctimas y el resarcimiento económico representan otro obstáculo identificado por los informantes clave. El artículo 23 del Código Penal establece el decomiso -en favor del Estado nacional- de las provincias o de los municipios, de los bienes que han servido para cometer la explotación y de los elementos o ganancias que son el producto de esta. La entrega del patrimonio productivo forma parte del resarcimiento y contribuiría a evitar que los trabajadores vuelvan a ser sometidos a situaciones de explotación ante la necesidad de un ingreso. Sin embargo, este artículo encuentra una especie de “vacío” legal para el sector agrario por las características propias del sector: muchas veces, por tratarse de trabajo manual, los bienes productivos utilizados son escasos.

La necesidad de contar con recursos para la implementación de acciones contra la explotación laboral resulta fundamental para comprender parte de las falencias de la implementación de la Ley de trata en el sector agrario. La escasa disponibilidad de recursos para elaborar las políticas contra la trata laboral agraria aparece como una dimensión transversal a todos los obstáculos planteados. Sánchez Enríquez (2015) sostiene que la compleja relación entre economía y derecho incide directamente sobre la efectiva protección de los derechos humanos. El fundamento de tal aseveración radica en que el Estado solamente puede garantizar su ejercicio mediante asignaciones presupuestarias que suponen criterios y decisiones de naturaleza política y económica, antes que jurídica. Este aspecto se evidencia ante la necesidad de una respuesta inmediata a un número elevado de víctimas en comparación con la



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto de 2019

trata sexual que plantea nuevos requerimientos y formas de actuar, y que se centran fundamentalmente en la necesidad de una mayor asignación de recursos. Existe, entonces, una tensión permanente entre dar una respuesta inmediata a las víctimas y los recursos disponibles para hacerlo. Esta es una limitación que se observa no sólo en términos referidos a una decisión política, sino también por la ausencia de un presupuesto específico para la trata de personas en las legislaciones provinciales.

En el análisis de las capacidades estatales, el aparato burocrático del Estado se posiciona como un problema para la acción de gran parte de los organismos abocados a la trata. Esta dimensión de análisis requiere ser pensada a partir de la noción de burocracia entendida como “la expresión material del Estado y el brazo ejecutor que implementa sus políticas, a la vez que está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que desarrolla” (Oszlak, 2006: 2). La identificación de compartimentos estancos en la estructura estatal destinada a esta problemática se plasma como un obstáculo central para la ejecución de las políticas públicas, principalmente en aquellas referidas a la fiscalización -que se ubica bajo la órbita de tres organismos (AFIP, MTEySS y Renatea)- y la asistencia a las víctimas. La necesidad de articulación también ocurre entre los organismos del Ejecutivo y del Poder Judicial. En este aspecto, la falencia es la falta de comunicación, y por ende, de coordinación, entre los órganos de inspección y los fiscales al momento de la llegada a los campos.

A su vez, la superposición de intervenciones tiene lugar desde las fuerzas de seguridad y se identifica fundamentalmente en el impacto que esto tiene en relación a la sistematización de la información disponible sobre trata, en especial en lo que refiere a la laboral agraria:

[la trata] es un delito federal, por lo cual debe darse intervención exclusivamente a las fuerzas federales, pero lo que sucede en realidad es que también intervienen las policías provinciales. Todas las policías provinciales tienen divisiones de trata, por más que sea un delito federal. Y muchas veces empieza por un delito ordinario, ya sea abuso, o facilitación a la prostitución y se le da intervención a la división de trata de las policías provinciales, y no a la federal. Con lo cual, desde nivel federal y desde la política pública nacional existe un perjuicio porque no se puede observar una parte importante del fenómeno (Entrevista Ministerio de Seguridad).

La falta de sistematización y generación de información sobre trata laboral agraria no solo se debe a lo antes mencionado sino también a las fallas en los operativos de allanamiento y fiscalización, ya que no se recolectan los datos suficientes sobre los trabajadores. Otra limitación refiere a que la generación de información también está atravesada por el abordaje de la trata desde una perspectiva conjunta y pocas veces presenta la distinción entre víctimas con fines de explotación sexual de la laboral. Esto



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto de 2019

trae como consecuencia una subrepresentación de esta última modalidad. Ahondando en la composición del delito de trata laboral según sectores, la información correspondiente al sector agrario es casi nula, lo que genera una reproducción de la invisibilidad de la problemática.

Las limitaciones referidas a la superposición y desarticulación de funciones se vinculan de forma directa con la falta de protocolos de actuación ante casos de trata laboral agraria. Al ser la trata laboral agraria identificada como un problema público en el curso de las acciones de fiscalización, los protocolos específicos no son diseñados hasta más avanzado su abordaje. Hacia comienzo de 2014 los nuevos protocolos comienzan a ser elaborarlos “sobre la marcha”, a medida que van surgiendo los casos de trata laboral agraria.

Es a partir de la implementación de los protocolos donde se evidencian las dinámicas en torno a las voluntades políticas de cada organismo comprometido en el abordaje conjunto. La relación entre las instituciones nacionales y provinciales es la que más resistencias genera para el armado de estrategias de acción conjunta. Este aspecto no sólo es resaltado para el caso de las políticas contra la trata, sino para el conjunto de políticas laborales implementadas durante el gobierno kirchnerista.

Esta complejidad se ve acentuada ante la escasa presencia de los actores sindicales. La intervención del Estado en determinada arena pública es facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. En este sentido es que cobra importancia aquello planteado por Vilas (2014) cuando sostiene que para que una política pública funcione tiene que estar investida de legalidad y reconocimiento por los actores vinculados. Desde la perspectiva de SUOR y Uatre, -los actores gremiales entrevistados- las acciones implementadas contra la trata laboral agraria no han sido eficaces debido a la ausencia de los trabajadores en las instancias de decisión y de diseño de las políticas como también lo fue en la elaboración de la Ley de Régimen de Trabajo Agrario. Tal es así que la Uatre le quita legitimidad a su contenido por considerarla una medida persecutoria hacia el campo, consecuencia del desenlace del conflicto iniciado en marzo de 2008 entre el gobierno y el campo por la Resolución 125<sup>9</sup>. Sin embargo,

---

<sup>9</sup> La resolución fue anunciada el 11 de marzo de aquel año por el entonces ministro de Economía, Martín Lousteau y buscaba implementar un esquema de retenciones móviles para la soja, el girasol, el maíz, el trigo y sus productos derivados. Esta medida del Ejecutivo fue rápidamente rechazada por las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO) y Sociedad Rural Argentina (SRA), que la interpretaron como una provocación por parte del Gobierno. El rechazo dio lugar, por un lado, a la conformación de la Mesa de Enlace, núcleo de articulación de las cuatro entidades patronales del agro mencionadas, y, por el otro, al comienzo de una serie de repertorios de acción que implicó paros, cortes de rutas y la interrupción de la comercialización de productos, cuyos principales actores fueron los pequeños y medianos productores



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

no debe perderse de vista que el combate a la trata ha sido planteado desde sus inicios –y continúa hoy en día- como una demanda de la sociedad civil y, en su momento, también del aparato estatal, no así de las organizaciones sindicales del país. La escasa o nula organización de los trabajadores resulta un factor clave para comenzar un abordaje integral del delito de trata laboral agraria.

Por otra parte, la superposición de marcos normativos fue resaltada por los informantes clave como un aspecto a ser tenido en cuenta en el diseño de políticas públicas. Lo establecido en los artículos de la ley no obliga a las provincias, sino que establece la necesidad de concordancia entre la ley que se aprueba en cada provincia con la nacional. De esta investigación se desprende que el abordaje de la trata desde cada provincia responde a lo establecido en sus propias legislaciones y pone en tensión lógicas de trabajo entre los distintos niveles gubernamentales.

La idea de federalismo plasmada en esta investigación conlleva a una cuestión de fondo que refiere a los modos en que se implementan las políticas públicas. En el caso de las políticas públicas contra la trata, se destaca la existencia de una política nacional de avanzada que entra en tensión con aquellas diseñadas a nivel provincial, a las que se traduce en “políticas de la Edad Media” (Entrevista redactora experta Informe DDHH). Esta tensión, genera en términos de efecto la nulidad de la aplicación de la normativa nacional. El centralismo del diseño de las leyes y, por consiguiente, de la diagramación de las políticas públicas bajo la órbita nacional, representa otro obstáculo que requiere de atención. El alcance geográfico de las políticas públicas es presentado como un aspecto a ser tenido en consideración.

Además de la superposición de marcos normativos, es necesario destacar la ausencia de reglamentación sobre el presupuesto destinado a esta temática. Este aspecto tiene una vinculación directa con la voluntad política -o falta de ella- de las autoridades gubernamentales al disponer de recursos materiales, humanos y económicos para llevar adelante las acciones correspondientes. A partir del análisis de los organismos intervinientes, se puede observar que el Renatea se constituye en el único actor con un abordaje prácticamente transversal sobre esta problemática. Esto se debe a la voluntad política de sus autoridades, que se traducen en un conjunto de capacidades técnicas y administrativas. Sin embargo, esta centralización de funciones en un mismo organismo es, tal vez, una de principales limitaciones en este periodo, teniendo en cuenta la fragilidad normativa sobre la cual se apoya el Renatea y que se torna evidente tras el cambio de gobierno y la decisión de la CSJN de

---

agropecuarios. La movilización en diversas partes de país abarcó no solamente zonas rurales, sino que también interpeló a actores urbanos, dando lugar también, a la participación de los “autoconvocados” (Castro García, et al, 2009).



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**

**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

disolverlo. Esto implica posteriormente no sólo una disolución institucional, sino también la desaparición de parte del entramado de acciones emprendidas para superar esta problemática, dejando hasta la fecha un hueco institucional.

En consecuencia, los cambios de gobierno y las implicancias que han traído en la consolidación de las políticas públicas merecen especial atención. Esta limitación remite no tanto a las capacidades estatales, sino a las capacidades de gobierno que, en términos de Alonso, “constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas y que, por lo tanto, pueden ser efímeras, volátiles y estar disponibles sólo periódicamente” (2007:6). La presencia de nuevos gobiernos introduce nuevos cambios de estructura que implican empezar de nuevo en la creación de redes de trabajo y de sinergia entre los distintos actores involucrados. Tampoco debe perderse de vista el impacto que estos cambios traen en la identificación y apropiación de las políticas por parte de la población hacia la cual fue diseñada.

### **Abordaje judicial de la trata de personas en el sector agrario: ¿Derecho penal o derecho laboral?**

La interrelación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en el abordaje de la trata laboral agraria representa un aspecto a ser tenido en cuenta en el estudio de esta problemática. Por tal motivo, a las limitaciones antes mencionadas se les suman críticas al accionar del Poder Judicial, que merecen especial atención. El Poder Judicial de la Nación enfrenta dos limitaciones internas respecto al abordaje de la trata laboral agraria. Por un lado, existen limitaciones en torno a la interpretación de la ley por parte de los actores judiciales y, por el otro, limitaciones en el acceso a la justicia por parte de los trabajadores agrarios.

La primera limitación interna refiere a la manera en que los jueces interpretan las leyes. Esta está atravesada fundamentalmente por tres dimensiones: justificación cultural de las condiciones laborales, complicidad de los agentes judiciales (a partir de intereses económico-políticos y la pertenencia a una misma clase social) y desconocimiento de la trata laboral agraria. A diferencia de lo que sucede con la trata sexual, el prejuicio sobre estas prácticas hace que sean desestimadas como delito por deberse a prácticas “culturalmente motivadas” (Arcos, 2019) que generan menos indignación y rechazo para la sociedad. Este argumento se traslada a la forma en que se aplica la ley



por parte de ciertos magistrados. Esta dimensión se encuentra, a su vez, vinculada a la pertenencia de clase de los jueces muy ajena a los trabajadores agrarios y cercana a los propietarios de los establecimientos agropecuarios, especialmente en las capitales provinciales. La referencia a la complicidad por intereses económicos y políticos agrava aún más la situación y la perspectiva de lograr que se aplique correctamente la ley, la recepción de denuncias, el avance de las investigaciones, y en el momento último de las condenas. A este escenario se le agrega el desconocimiento por parte de los actores judiciales del delito en el sector agrario, ya que no poseen la capacitación suficiente sobre los mecanismos modernos necesarios para la investigación ni el conocimiento de las especificidades que adquiere la trata en contextos disímiles a los urbanos y casos sexuales.

En relación a la segunda limitación interna, el análisis de las fuentes da cuenta del acceso diferencial a la Justicia que tienen los trabajadores agrarios. El mismo comprende el derecho a reclamar, por medio de los mecanismos institucionales existentes en una comunidad, la protección de un derecho legalmente reconocido. Esto implica poder acceder a las instituciones administrativas y judiciales competentes para resolver las cuestiones que se presentan en la vida cotidiana de las personas (Birgin y Gherardi, 2008:5). La accesibilidad a instrumentos judiciales de cualquier naturaleza, especialmente de representación por parte de un abogado, es prácticamente imposible para el trabajador. Esto plantea limitaciones tanto para el trabajador como para el sistema que quiere darle continuidad al caso por la vía judicial.

Por otra parte, los operadores judiciales también enfrentan limitaciones externas a su ámbito de actuación, que afectan en la forma en que luego llevan adelante sus tareas. La principal de ellas refiere a la falta de pruebas que impide el posterior desarrollo de las investigaciones. Estos elementos pocas veces son considerados por los actores no judiciales que intervienen en el momento. Este aspecto podría representar también una de las causas por las que las denuncias de trata laboral agraria no llegan a instancias judiciales superiores, ya que los jueces plantean que las pruebas son insuficientes o no dan cuenta de una situación de trata con fines de explotación laboral. Para la Protex, el éxito de los allanamientos y las inspecciones está dado por la presencia de personal que conozca la causa o que esté capacitado en el delito de trata, por lo que la presencia de fiscales en las inspecciones de las que se presume se pueden encontrar casos de trata debería formar parte de los protocolos de actuación.

La importancia y validez de los hallazgos enumerados hasta aquí brindan elementos para reflexionar en torno a la conveniencia o no de la aplicación del derecho penal frente al del derecho laboral, especialmente para los casos de trata laboral agraria. La aplicación del derecho penal por sobre



el derecho laboral en los casos de trata y explotación laboral ha conllevado una serie de debates en torno a su eficacia y a los objetivos de las agendas políticas de los países involucrados (Varela, 2012; Anderson y Andrijasevic, 2008; Nejamkis y Castiglione, 2013; Pacecca, 2011; Pacecca y Curtis, 2011; Magliano y Clavijo, 2012;; O'Connell Davidson, 2010).

En relación al sector agrario, la prioridad en la aplicación del derecho penal se fundamenta, principalmente, en la noción de explotación y en el paradigma de los derechos humanos. Se trataría de un delito en términos penales porque existe la explotación de una persona (o grupo) sobre otra. Desde esta perspectiva, la resolución del conflicto desde el ámbito laboral y no desde el de los derechos humanos significaría, por lo tanto, restarle importancia al problema: “si es lo mismo que no te paguen las horas extras a que te exploten, si es lo mismo que no te reconozcan la antigüedad a que te exploten, si es lo mismo que te calculen mal la indemnización a que te exploten, dejemos de discutir en términos de explotación” (Entrevista Dovic). Hasta el momento, la aplicación del derecho laboral no ha sido eficaz para combatir las situaciones de explotación en el campo. Ante esta situación, no correspondería ni habría lugar para el derecho laboral, ya que este fue incumplido cuando no se hicieron las inspecciones y no se aplicaron las multas necesarias para propiciar la regulación de los empleados.

Las posibilidades de dar con el responsable empresario es una de las principales cuestiones respecto a este debate. Ante este hecho existe una zona gris en la aplicación de la Ley de trata y en la Ley de Régimen de Trabajo Agrario, particularmente en lo que establece esta última:

En el Régimen del Trabajo Agrario se establecen algunas responsabilidades y la corresponsabilidad entre el dueño del campo y lo que pasa ahí adentro. Por ejemplo, si vos alquilás un campo y un trabajador se accidenta o está trabajando en negro, vos como dueño del campo tenés una corresponsabilidad civil con el que lo está explotando. En el caso penal, esa es más difusa. Entonces ¿qué era lo que nos decía uno de los dueños del campo? Yo ese campo lo tengo arrendado, yo no soy responsable de lo que pasa adentro en términos penales, sí en términos del Régimen de Trabajo Agrario. Admitía su responsabilidad en términos de la cuestión civil y laboral, pero no admitía su responsabilidad en términos penales. Ahí hay un gris que hay que resolver con jurisprudencia (Entrevista Renatea).

Se sostiene que la trata es ámbito exclusivo del derecho penal por ser un delito complejo, de criminalidad organizada, con una pretensión clara de reducción a la esclavitud. A partir de figuras como los cuadrilleros y terciarizadores, la posibilidad de alcanzar a los responsables finales de esta situación aparece aún más compleja de abordar desde el derecho laboral que desde el penal. Además, la aplicación del derecho penal implicaría la posibilidad de que los responsables sean sancionados con prisión. Esta fortaleza de la legislación penal funciona como una medida que desincentiva a los otros



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

explotadores a continuar con esas prácticas. Sin embargo, para que la legislación penal logre sancionar a los responsables finales, deben demostrarse una vasta cantidad de pruebas difíciles de obtener.

Este debate pone de relieve una tensión que se encuentra en ambas posturas y que coloca en el centro de la discusión el tipo de resarcimiento hacia las víctimas. El abordaje desde el derecho laboral centraría su actuación en el reclamo por la dimensión económica sobre cuánto dinero debería recibir el trabajador, pero perdería de vista una cuestión fundamental que refiere a la vulneración de derechos que también debería ser reclamada y restituida. En el marco de la trata laboral, la única forma de poder determinar un monto de restitución para la víctima sería a través de las reglas de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) en tanto parámetro objetivo de determinación. Esto dejaría de lado la indemnización por daño moral que no se contempla en dicha ley. En este punto cobra importancia la noción de daño, que no estaría abarcada desde la visión del fuero laboral y que contempla el perjuicio estructural que significa para el trabajador esas condiciones de trabajo “de sol a sol”, a destajo, entre otras. Sin embargo, para que ello sea posible desde el foro penal también se debería contar con jueces capaces de reconocer esas situaciones como violación a los derechos humanos y no reproducir el discurso de “los usos y costumbres” del campo, ya mencionados.

Por otro lado, la aplicación del derecho penal presenta como ventaja que no requiere que la víctima inicie la demanda judicial, sino que la demanda puede tener lugar a través de la actuación de un fiscal. En cambio, si es por la aplicación laboral, la víctima necesitaría accionar por sus propios medios.

Desde la visión de un informante del ámbito judicial, este debate debe ser considerado con la seriedad merecida por el impacto social económico y político que genera. El derecho penal como herramienta debiera ser la última razón del Estado, no la primera.

En relación a la mayor conveniencia del derecho laboral por sobre el derecho penal, el primero resulta más efectivo por las limitaciones del segundo, ya mencionadas al comienzo de este apartado. Es decir, la necesidad de una solución económica en el corto plazo, sumado a los tiempos extensos del Poder Judicial, a las limitaciones de acceso a la justicia y al proceso judicial, entre otras cuestiones, termina inclinando la balanza hacia una lógica que responde más en términos operativos y prácticos para el trabajador agrario.

Existe, entonces, una línea muy delgada entre lo que significa aplicar el derecho laboral y el derecho penal. La complejidad de esta definición se acentúa aún más una vez identificado el problema



dentro del derecho penal, ya que existe otra línea divisoria (dentro de este mismo campo) y que refiere a si es un delito conexo (esclavitud, reducción a la servidumbre, trabajo forzoso) o un caso de trata. Ante estas cuestiones, merece consideración el coeficiente de abuso<sup>10</sup> desarrollado por la Protex como una herramienta fundamental para sortear tanto las diferencias señaladas como la consideración de los factores de contexto, que apuntan, precisamente, a establecer el límite en el que las condiciones en un empleo superan la explotación laboral clásica y pasan a afectar derechos fundamentales.

Finalmente, existen posturas que buscan superar el debate entre un tipo de derecho y el otro al plantear que no es necesario que sean excluyentes y aplicar tanto las infracciones laborales como las sanciones penales ante un mismo caso. De este modo, las acciones estarían distribuidas entre ambos derechos, pero cada uno con un tipo de competencia distinta: desde el derecho penal se focalizaría en la sanción a los responsables del delito con lo cual se desincentivarían esas prácticas, mientras que desde el derecho laboral se aplicarían las multas correspondientes.

Los hechos planteados en esta investigación, marcan la necesidad de un mayor involucramiento del derecho laboral para unificar las herramientas disponibles en ambos derechos, partiendo de la consideración de que la trata laboral también es una problemática que se ubica bajo su órbita. En consecuencia, la combinación de ambas esferas legales es uno de los aspectos resaltados en el camino hacia la erradicación de estas prácticas.

## **Conclusiones**

El reconocimiento que adquirió en Argentina la trata de personas desde el año 2000 permitió que se comience a hablar de este delito no solo en su dimensión sexual sino también aquella referida a las condiciones de explotación laboral. Este concepto comenzó a ser aplicado como un insumo analítico y jurídico más al momento de reflexionar en torno a las condiciones en las que se encuentran los trabajadores agrarios. A partir del análisis realizado en esta investigación pudo observarse que la conceptualización de las prácticas laborales abusivas que sufren los trabajadores agrarios como trata

---

<sup>10</sup> El coeficiente de abuso fue presentado en el año 2011 en la Guía de procedimientos y criterios para detectar e investigar la trata con fines de explotación laboral. Toma en cuenta el salario cobrado por el trabajador presuntamente explotado y el salario establecido por la escala salarial del rubro. Cuando el trabajador recibe un salario que resulta un 60% menor al del convenio, existe una relación laboral abusiva que determina la necesidad de involucramiento de la legislación penal (además – o más allá de – la laboral) con el objeto de comprobar otros elementos de contexto que podrían configurar el delito de reducción a servidumbre.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**

**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

laboral agraria ha sido el resultado del proceso de afianzamiento de la agenda de la trata. En este sentido, el concepto de trata funcionó como una categoría “hipervisibilizadora” de una problemática histórica en el sector agrario como lo es la explotación laboral.

La implementación de la Ley de trata presentó una serie de avances destacables para el sector agrario. Las acciones llevadas adelante entre 2008 y 2015 permitieron, fundamentalmente, visibilizar a la trata laboral agraria como una problemática histórica y ubicarla en el campo de la responsabilidad estatal. En relación a la trata laboral agraria, la implementación de la ley presenta una serie de avances destacables: la importancia de la fiscalización e inspección; la visibilización y concientización; la identificación de actores responsables; la capacitación de los actores estatales; y la prestación económica para víctimas de trata laboral agraria.

A los fines de profundizar este camino, se desarrollaron los obstáculos y limitaciones que han surgido en este incipiente proceso. Entre las limitaciones se identificaron: la naturalización de formas de explotación; la dificultad de los trabajadores para percibirse como víctimas; la escasa disponibilidad de recursos y presupuesto; el abordaje compartimentado de las políticas junto con la desarticulación de funciones entre los organismos responsables; la falta de información estadística; la ausencia de participación de los trabajadores en el diseño de las políticas públicas; la superposición de marcos normativos; y la débil institucionalización de las políticas públicas y el voluntarismo político.

El desarrollo de esta investigación permitió identificar dos aspectos sobre los cuales se estructuraron dichas limitaciones. Por un lado, a partir del análisis de las fuentes se concluyó que los contenidos de la Ley de trata son acordes para el sector agrario y que existieron elementos que complejizaron su aplicación generando que ésta sólo pudiera realizarse de forma parcial. Por otro lado, las limitaciones presentadas deben comprenderse como parte del proceso de elaboración de políticas públicas que tuvo lugar en paralelo al surgimiento de la trata laboral agraria como problema público y no de un diseño específico para su abordaje. Esto se relaciona con la forma en que surgió y se visibilizó esta problemática, y que respondió fundamentalmente a la necesidad de respuesta de organismos de inspección como el MTEySS, AFIP y Renatea. La ausencia de una política específica planteó el desafío de la construcción de estrategias a medida que los casos iban surgiendo, desafiando las políticas y programas ya existentes.

Por otra parte, la interrelación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial en el abordaje de la trata laboral agraria representó parte del andamiaje del estudio de esta problemática. En este sentido, la



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.**

**Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

Buenos Aires, 7, 8 y 9 de Agosto de 2019

investigación permitió identificar limitaciones del Poder Judicial entre las cuales se distinguen tensiones internas y externas. En cuanto a las primeras, la escasa capacitación de los magistrados puso en evidencia la falta de adecuación del sistema judicial ante esta nueva modalidad. Este hecho se vio acrecentado ante la fragilidad de la estructura judicial en relación al limitado acceso a la Justicia que tienen los trabajadores agrarios, funcionando como otro mecanismo de exclusión en el pleno ejercicio de su ciudadanía. Por otro lado, existen limitaciones externas que funcionan como obstáculos a los que se enfrentan los operadores judiciales, tanto al momento de llevar a cabo las investigaciones como en las instancias posteriores. La ausencia o escasa recolección de pruebas en el momento de inspección y fiscalización fue destacada por los informantes clave como fundamental para los operadores judiciales para el posterior desarrollo de las investigaciones, operando como trabas para la Justicia.

La falta de sentencias sobre trata laboral agraria no se debió exclusivamente a los factores antes mencionados. La complicidad de los jueces con los empresarios dueños de los establecimientos agropecuarios formó parte del diagnóstico sobre la ausencia de jurisprudencia. Esa afinidad se evidencia tanto en la recepción de denuncias, en el avance de las investigaciones, como en el momento último de las condenas.

La importancia y validez de los hallazgos enumerados hasta aquí brindaron elementos para reflexionar en torno a la conveniencia de la aplicación del derecho penal frente al del derecho laboral. El abordaje de ciertas prácticas de explotación laboral bajo el concepto de trata laboral implicó que sea juzgado a partir del derecho penal. Esta situación no se mantuvo al margen del debate existente a nivel internacional sobre la conveniencia del derecho penal por sobre el laboral. Ambas posturas presentaron fortalezas y debilidades a la hora de garantizar los derechos de los trabajadores.

La prioridad en la aplicación del derecho penal se fundamentó en la noción de explotación y en el paradigma de los derechos humanos. El derecho penal suple las falencias del derecho laboral, ya que este último fue incumplido cuando no se hicieron las inspecciones y no se aplicaron las multas necesarias para que se regularice la situación de los empleados. En relación a la mayor conveniencia del derecho laboral, este ámbito de actuación se posicionó como una instancia más cercana y accesible al trabajador.

En síntesis, las reflexiones que esta investigación suscitó han permitido una aproximación a diversas temáticas que sólo comenzaron a transitarse entre 2008 y 2015. La trata requiere de sujetos vulnerados y vulnerables, y está directamente asociada a situaciones de pobreza y explotación, por lo



que representa mucho más que el desplazamiento organizado de personas con un fin de lucro. Por tal motivo, el análisis de las condiciones de explotación laboral en el sector agrario no debe limitarse al análisis de la implementación de la agenda de trata en el sector agrario, sino que debe comprender también el análisis y la resolución de los aspectos estructurales que favorecen la explotación de los trabajadores.

## **Bibliografía**

ALONSO, G. V. (Ed.) (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo libros.

ARCOS, M. A. (2019). Talleres de costura domiciliarios: Migración y trabajo. Inédito.

BIRGIN, H. y GHERARDI, N. (2008). El acceso a la justicia como un derecho humano fundamental: retos y oportunidades para mejorar el ejercicio de los derechos de las mujeres. Artículo publicado en: Etchegoyen, Aldo (Coord.). (2008) *Mujer y Acceso a la justicia*. Buenos Aires: El Mono. Armado. 1era edición.

CASTRO GARCÍA, C.; COMELLI, M.; CICCOLELLA, M.; NEGRO, M.; GODFRID, J. y SCHVARTZ, A. (2009). *El campo en conflicto. Disputas y sentidos en torno a la Resolución N° 125*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

COLOMBO, M. (2014). Convocatoria a Indagatoria y medidas de prueba. Autos N°6070/2014.

DESALVO, A. (2012). Multinacionales y explotación laboral en el agro. El caso de los trabajadores del desflorecimiento de maíz. Argentina, 2009-2011. VII Jornadas de Sociología de la UNLP. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata.

DOBRUSKIN, L.L.; DÍAZ, M.E.; MONTES, V.G. (2017) “Trabajo infantil en Argentina. Avances en materia de políticas públicas (2008-2015)”. Trabajo presentado en VII Encuentro Internacional y IX Jornadas de la Carrera de Trabajo Social, realizado los días 15 y 16 de Junio de 2017.

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN (HCDN) (2015). Situación de los derechos humanos en la República Argentina. Informe 2015. Ley Nacional N°25.391.

LUPARIA, C. H.; (2000). El Sector Informal Rural. Gaceta Laboral.

MAGLIANO, M. J. y CLAVIJO, J. (2011). “La trata de persona en la agenda política sudamericana sobre migraciones: La securitización del debate migratorio”. *Análisis Político*, 24 (71), 149-163. Retrieved October 22, 2016, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052011000100008&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052011000100008&lng=en&tlng=es).



- MARTINI, G. (2014). “Políticas públicas para el sector agrario: la creación del Renatea”, en II Foro Internacional sobre los derechos de las mujeres. Trata y tráfico de personas, contextos actuales. Consejo Provincial de las Mujeres, Naciones Unidas y Consejo Federal de Inversiones.
- NEFFA, J. (1986). El trabajo temporario en el sector agropecuario de América Latina. OIT. Ginebra, p.7.
- NEIMAN, G. (2017). “Los trabajadores agrícolas: vulnerabilidades, derechos y políticas”. *Revista Ciencias Sociales*, FSOE-UBA. Disponible en: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2017/05/REVISTA-93-086-NEIMAN.pdf>
- OSZLAK, O. y O’ DONNELL, G. (1995 [1981]) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Revista Redes*, vol. 2, N° 4, Universidad Nacional de Quilmes.
- OSZLAK, O. (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. XI, 2006, Abr: Buenos Aires, Argentina.
- O’CONNELL DAVIDSON, J. (2010). New Slavery, Old Binaries: Human Trafficking and the Borders of ‘Freedom’, *Global Networks*, 10/2, 244–61.
- PACECCA, M. I. (2011). “Trabajo, explotación laboral, trata de personas. Categorías en cuestión en las trayectorias migratorias”, en *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, REMHU Centro Scalabriniense de Estudos Migratorios, Brasilia, vol. 19, N° 37, junio-diciembre 2010. <http://www.csem.org.br/remhu/>.
- PREMICI, S. (2016). *De patrones y peones. Los aliados esclavistas de Mauricio Macri. Casos de explotación laboral protagonizada por Luis Miguel Etcheverre (SRA) y Ramón Puerta (Embajador), con la complicidad de Gerónimo “Momo” Venegas (Uatre)*. Acercándonos Ediciones, Buenos Aires.
- PROTEX (2014). *Trata laboral en Argentina. El tratamiento judicial de los casos en el fuero federal*. Informe estadístico. Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación.
- (2015). *Informe sobre las primeras 100 sentencias condenatorias por trata de personas*. Informe estadístico. Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación.
- REPETTO, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- SÁNCHEZ ENRIQUE, D. V. (2015). “Trabajo rural temporario, derechos humanos y grupos vulnerables (La Rioja 2010-2013)”, en *Revista Alternativa* N° 4. Segundo semestre de 2015.
- VARELA, C. (2012). “Del tráfico de las mujeres al tráfico de las políticas. Apuntes para una historia del movimiento anti-trata en la Argentina (1998-2008)”, en *Publicar*, Año X N° XII, junio de 2012 - ISSN 0327-6627 - ISSN (en línea) 2250-7671.