

**En busca de un sistema de regulación laboral flexible  
en Latinoamérica y Estados Unidos**

**Michael J. Piore**

*David W. Skinner, Profesor de Economía Política*

*Departamento de Economía, MIT*

Trabajo preparado para ser presentado en el Seminario:  
Aplicación de Normas Laborales: una perspectiva comparada

Buenos Aires, Argentina

Nov 28-30, 2005

El discurso dominante en la política económica global continúa dirigido hoy en día, al igual que durante los últimos treinta años, al valor de los mercados competitivos, la desregulación y la “flexibilidad”. Guiados por la teoría económica de la competencia, la filosofía neoliberal y el consenso de Washington, los formuladores de políticas, aparentemente en todo el mundo, han llegado a la conclusión de que los gobiernos deben liberar las normas de trabajo y las condiciones de empleo de las restricciones legales, en la expectativa de que van a responder libremente a las exigencias del mundo de los negocios y al mercado de la competencia, promoviendo de este modo la eficiencia económica, el desarrollo y el crecimiento. La historia, y una larga tradición de pensamiento social, nos lleva a ser escépticos respecto de estas reivindicaciones. Sin duda, hay indicios de que ya hay un movimiento en sentido contrario. Los trabajos presentados en la conferencia del MIT el año pasado ponen de manifiesto que varios países de Latinoamérica han avanzado, aún en la década de 1990, en el fortalecimiento de la inspección del trabajo. Las protestas callejeras por la conferencia del ALCA hace dos semanas aquí en Argentina, sin nombrar las declaraciones de varios de los más destacados dirigentes nacionales, indican que hay cada vez más presiones políticas y sociales para fortalecer el control del mercado laboral por parte del gobierno.

La cuestión ahora es ver si es posible generar un sistema de control social que sea compatible con las necesidades de la economía en cuanto a flexibilidad. ¿O es que estamos condenados a lo que Karl Polanyi denominó en The Great Transformation un doble movimiento, una oscilación entre un mercado competitivo no controlado y las paralizantes restricciones que la sociedad, a modo de reacción, impone a las prácticas empresarias?.

El argumento de este trabajo es que, en Latinoamérica en particular, existe la posibilidad de reducir este conflicto, si no de eliminarlo completamente. Este potencial es inherente a lo que denominaré aquí el modelo latino de inspección laboral. Pero este potencial se ha visto limitado, en cuanto a las regulaciones del mercado de trabajo y también al desarrollo de las instituciones del

orden global emergente en forma más amplia, por la hegemonía del modelo institucional de Estados Unidos.

En el centro de este argumento reside el contraste entre el modelo norteamericano y el modelo latino de regulación del mercado laboral y es en este punto precisamente donde deseo comenzar.

En Estados Unidos las regulaciones del Mercado laboral son administradas por más de media docena de agencias administrativas, cada una con su propio sistema de inspección y con diversas modalidades de procesos de revisión y sanciones judiciales. Algunas de ellas son: la División de Salarios y Horas del Departamento de Trabajo (salarios mínimos y restricciones horarias), OSHA (seguridad e higiene en el trabajo), ERISA (jubilaciones y pensiones privadas), Seguridad Social (el sistema público de jubilación), Seguro de Desempleo, EEOC (regulaciones antidiscriminación), la USCIS (inmigración), la NLRB (organización de sindicatos y contratos colectivos), y el Servicio Federal de Mediación. La mayoría de estas agencias administrativas tienen su contraparte a nivel del estado y algunas veces a nivel municipal; la relación entre estas regulaciones de menor nivel y las del sistema federal también varían de una agencia a otra. En general existe un grado de cooperación limitado y prácticamente no hay coordinación formal entre los distintos organismos regulatorios. Debido a la variedad, las generalizaciones son limitadas, pero en términos generales, cada regulación es por sí misma relativamente simple y directa; son hechas para ser aplicadas y se imponen sanciones cuando no se cumplen.

El sistema latino, por el contrario, es un sistema unificado de regulaciones. Todo el código laboral debe ser aplicado por una sola agencia y dicha agencia es formalmente responsable de asegurar el cumplimiento con todas las disposiciones y, típicamente, con algunas disposiciones de los acuerdos colectivos de trabajo del sector privado también. En algunos países latinos, se divide la jurisdicción entre el gobierno federal y el gobierno del estado, de una manera que es en muchos sentidos comparable a la de Estados Unidos (Argentina y México, por ejemplo), pero la legislación es más uniforme y existe una coordinación formal y deliberada entre distintos niveles de gobierno

(aunque en la práctica no siempre funciona en forma fluida). Cuando el inspector ingresa a la planta, puede sancionar a la empresa por violación de cualquier disposición del código.

El sistema unificado de inspección del trabajo funciona, en efecto, como lo que se ha dado en denominar “burocracia en el nivel callejero” [ Lipsky, 1980]. Las burocracias en el nivel callejero son organizaciones en las que el poder de decisión reside en los funcionarios de línea, cuyas acciones son difíciles de monitorear y controlar a través de reglas y normas bien definidas sancionadas por la jerarquía administrativa. Debido a que no pueden ser controlados por normas administrativas, los funcionarios de línea ejercen considerable discrecionalidad respecto de cuándo y cómo se aplica la ley. Dicha discrecionalidad surge en organizaciones que buscan lograr objetivos más amplios que no se reflejan fácilmente en las normas simples o cuando hay múltiples objetivos interactuando entre sí de formas complejas determinados por la situación. Dichas organizaciones con frecuencia tienen normas que se parecen a las de las burocracias clásicas, pero las normas tienden a ser invocadas como excusa para la acción después del hecho; no determinan ni necesariamente guían la acción. Un estudio clásico de este tipo de organizaciones es el de James Q. Wilson’s: Varieties of Police Behavior, un estudio sobre el comportamiento de los oficiales de policía cuando están de ronda (Wilson, 1990). Los oficiales de policía del estudio de Wilson dicen estar aplicando la ley, pero en la práctica operan para mantener el orden social, un concepto que varía de un barrio a otro (las prostitutas son ignoradas en el distrito rojo pero son arrestadas si se muestran en los barrios de clase media). La ley se torna un instrumento para la búsqueda del orden y es invocada en contexto para lograr el control. Otros típicos burócratas de nivel callejero son los maestros de escuela y los asistentes sociales del servicio de bienestar social. La discrecionalidad de los funcionarios de línea también puede ponerse de manifiesto en forma involuntaria cuando las finanzas de la organización no son suficientes o cuando la organización se ha extendido demasiado. En este sentido, las normas que rigen la inmigración en Estados Unidos son relativamente directas, pero hay una gran cantidad de extranjeros indocumentados que trabajan en el país. Los servicios norteamericanos de ciudadanía e inmigración son básicamente burocracias de nivel callejero, los

agentes saben prácticamente todo sobre la población de inmigrantes indocumentados, pero no cuentan con recursos para aplicar las disposiciones de inmigración. Los agentes de inmigración han adquirido de este modo el poder para decidir quién será arrestado y deportado.

Lo que transforma a los sistemas unificados de inspección laboral en burocracias de nivel callejero es la naturaleza de los códigos de trabajo que ellos deben administrar, en relación con los recursos disponibles para la tarea, sin duda en relación con los recursos que nunca podrían imaginar que se les asignen aún bajo el sistema administrativo más agresivo. Los códigos laborales son simplemente demasiado complejos y extensos como para ser aplicados literalmente en todos los casos. Sin duda, los códigos son tan extensos que no hay individuo que pueda conocer todas sus disposiciones. Por lo tanto, el inspector se ve frecuentemente forzado a emitir juicios respecto de si una empresa cumple con las disposiciones basándose en otros criterios y, si se lo cuestiona, debe buscar en el código para encontrar una justificación. Con frecuencia las opiniones del inspector pueden variar dependiendo de la situación financiera de la empresa o del estado de la economía en la que opera y de la necesidad de preservar puestos de trabajo o bien enfrentar las posibles protestas sociales. Las disposiciones pueden aplicarse de forma diferente en empresas familiares que en grandes corporaciones, aunque el código no necesariamente establezca diferencias entre ambas.

La tendencia a que la regulación de los mercados laborales funcione como burocracia de nivel callejero se ve reforzada por otros factores que diferencian a los sistemas latinoamericanos de las agencias regulatorias más acotadas y más dirigidas. En primer lugar, a diferencia del sistema norteamericano, en el que las obligaciones pueden cancelarse pagando una penalidad, el sistema latinoamericano exige que la empresa cumpla con las disposiciones. Como resultado, el inspector generalmente elabora un plan de cumplimiento y un cronograma de metas a cumplir. En este sentido el inspector tiende a funcionar como asesor o consultor, al igual que como agente de un organismo a cargo de controlar el cumplimiento con la ley. Los inspectores están en buena posición para desempeñar su rol porque en el curso de su trabajo visitan una amplia variedad de empresas y están, quizás, en mejor posición que otros actores económicos para comparar las prácticas

empresarias y difundir las mejores prácticas. Pero las agencias unificadas de inspección laboral no se basan sólo en la experiencia de los inspectores para elaborar planes de cumplimiento.

Generalmente cuentan con especialistas entre su personal que pueden asesorar tanto a los funcionarios de línea o a quienes estos les indiquen remitiéndolos a los trabajadores o a la gerencia para brindar asesoramiento. Las multas y otras penalidades se invocan como presiones para elaborar y obligar a un plan de cumplimiento más que como fines en sí mismas.

Lo que está en juego en la inspección laboral no es una multa o una sanción monetaria, sino que el cumplimiento de la ley reduce las oportunidades de corrupción. Lo que no quiere decir que las elimine. El cumplimiento puede algunas veces llevar a aumentar la eficiencia, pero también puede imponer costos a la empresa. Cuando los inspectores no solo monitorean las normas laborales sino también el pago de las cargas sociales, el monto en juego puede ser sustancial. En muchos países latinoamericanos en los que hay altos niveles de corrupción, la misma pasa a ser el problema central del diseño administrativo. Luego volveremos a este punto.

Otro elemento que distingue al sistema latinoamericano del sistema norteamericano es que el latinoamericano parece basarse mucho más en un proceso sistemático de inspección a todas las empresas que el sistema norteamericano que gira, más bien, en torno a las denuncias. Los inspectores de trabajo en Latinoamérica también responden a las denuncias, por supuesto, pero la actitud se ve reflejada en los términos utilizados para caracterizar este aspecto de sus actividades, a las que denominan “inspecciones extraordinarias”. Cuando las agencias norteamericanas identifican un área en particular para un tratamiento especial y operan de modo similar al modelo Latinoamericano de tutelaje, lo hacen sobre la base de un muestreo estadístico de, por ejemplo, las denuncias que han recibido o los registros de accidentes industriales. Y la campaña es mucho más general, no está dirigida a los problemas de una empresa en particular.

Visto desde la perspectiva de un sistema judicial imparcial y uniforme, la capacidad -en realidad: la necesidad- de la agencia de ajustar el código a circunstancias individuales es perniciosa. Lleva a un tratamiento inequitativo de empresas e individuos aparentemente similares, abre la

puerta a la corrupción y al ejercicio arbitrario y abusivo del poder. Pero, al mismo tiempo, la capacidad de adaptar las regulaciones a las peculiaridades de empresas específicas y a los contextos económicos y sociales en los que operan, da al sistema una capacidad de flexibilidad, que es muy similar a lo que en la teoría económica se atribuye al mercado competitivo. Esta última característica es el tema central de este ensayo y voy a volver a referirme a ella en breve. Pero antes de hacerlo, es importante reconocer los orígenes de los dos sistemas de regulaciones del mercado laboral y la forma en que reflejan diferencias clave en las organizaciones sociales en las que operan y en la concepción de gobierno que prevalecen en Estados Unidos y en Latinoamérica.

El espíritu político en Estados Unidos es profundamente liberal. El individuo es la unidad básica sobre la que se construye la sociedad; la autonomía individual es el patrón normativo con el cual se juzga a la sociedad. La propiedad privada es percibida como una extensión del individuo y al mismo tiempo una expresión de la persona y una forma de protección contra el cercenamiento de la autonomía individual. La sociedad, en sí misma es una suma de individuos inherentemente iguales que se reúnen para lograr objetivos que no podrían alcanzar por sus propios medios y para resolver los problemas que surgen de vivir en estrecha proximidad física. La protección de la propiedad privada es, en muchos sentidos, el principal de estos problemas. La formación de la sociedad de esta manera implica principalmente la imposición de limitaciones a la autonomía individual. La ley materializa estas limitaciones, que deberían aplicarse en forma igualitaria a todos los individuos. Las normas laborales son percibidas como parte de estas leyes que imponen limitaciones. Limitan la libertad de los empleadores y por otra parte imponen límites directamente a los derechos de propiedad. La discrecionalidad que tienen los inspectores en la aplicación de la ley está, por lo tanto, fundamentalmente en conflicto con el espíritu liberal y con frecuencia puede ser entendida como una transigencia esencialmente indeseable con la realidad de un aparato regulatorio excesivamente extendido y con fondos insuficientes.

La dispersión de las regulaciones laborales entre múltiples agencias y entre el gobierno federal y el del estado, así como la falta de coordinación entre las distintas agencias, es otro

producto del espíritu liberal de la sociedad norteamericana, de la falta de confianza en el gobierno que genera, con el consiguiente intento de poner a prueba la propia capacidad del estado de cercenar a los individuos mediante la creación de una serie de controles dentro del propio aparato de gobierno.

En Latinoamérica, por el contrario, la sociedad tiende a ser percibida como orgánica, con una identidad claramente definida, anterior a la de sus miembros en forma individual, e independiente de ellos. [Stepan, 1978] Sin duda, la identidad de los individuos dentro de la sociedad y el significado de su existencia, derivan de la identidad de la sociedad como un todo y depende del lugar que ellos tengan dentro de la misma. Los miembros de la sociedad se relacionan entre sí como partes de un organismo, y al igual que dichas partes son por naturaleza diferentes entre sí y tienen distintos roles. El estado es una expresión de la identidad social más amplia. El rol del estado es garantizar el fluido funcionamiento de la sociedad. Por lo tanto, juega un rol tutelar de los diferentes componentes funcionales del organismo de la sociedad, lo mismo que el cerebro hace por el cuerpo, un médico por sus pacientes o el padre por la familia bíblica clásica. La relación tutelar entre la empresa y los inspectores del trabajo, quienes son los agentes del estado en el dominio de las relaciones de trabajo es, por lo tanto, una extensión natural de esta visión. Y toda autoridad moral que ellos, u otros agentes del estado, ejerzan sobre la operación de la empresa, se torna un reflejo de la identidad del propio estado. El rol de la regulación del mercado laboral en general y de la inspección del trabajo en particular, ha sido históricamente el de restablecer el equilibrio entre los trabajadores y sus patrones dentro de la sociedad cuando la situación amenaza el equilibrio social y el orden moral.

El estatismo orgánico es particularmente compatible con la teología católica e históricamente la iglesia y su influencia constante sobre el pensamiento social han contribuido a determinar la forma de pensar de los pueblos latinoamericanos respecto de la organización social. Pero el modelo unificado de inspección del trabajo en realidad se origina en Francia y se desarrolló

bajo gobiernos agresivamente seculares. Luego el modelo fue adoptado por España y difundido desde allí a Latinoamérica.

La diferencia entre el sistema norteamericano y el latinoamericano puede, por supuesto, exagerarse. El término burocracia “de nivel callejero” fue acuñado en Estados Unidos para entender la conducta administrativa en diversas agencias y organizaciones, y el mismo refleja el hecho de que hay amplia discrecionalidad en las organizaciones gubernamentales. Surge deliberadamente y en forma consciente en algunos casos (maestros de escuela, agencias de bienestar social destinadas a los niños) pero en otros simplemente refleja el hecho de que frecuentemente ha resultado difícil, si no imposible, adaptar el mundo al modelo liberal. En el caso de la regulación del mercado laboral, también se encuentra una cierta discrecionalidad. Pero se distingue de la de los sistemas latinos en dos aspectos críticos. El primero, y quizás el más importante en el contexto actual, la agencia administra un rango muy estrecho de regulaciones y por lo tanto no está en posición de compensar y mantener el equilibrio entre el costo de una regulación respecto de la otra, o de evaluar la carga regulatoria total sobre la empresa y la posibilidad de que, tomadas en su conjunto, pongan en riesgo la viabilidad económica de toda la empresa. En segundo lugar, no obstante, la fuente de discrecionalidad en Estados Unidos es muy diferente. Surge del hecho de que toda sanción que imponga el inspector puede ser apelada a través de los tribunales, un proceso que resulta costoso para el gobierno e inevitablemente implica largas demoras. Para evitar tales apelaciones, el inspector frecuentemente se ve forzado a negociar con el empleador, y en el proceso, a reducir el rango de violaciones citadas y las sanciones que impone. [Baddch and Kagan, 1982]

## II

Si un sistema unificado de inspección del mercado laboral puede manejar y controlar las normas de trabajo de forma más efectiva y eficiente que las múltiples agencias del sistema norteamericano, depende de la naturaleza de las normas que limitan la discrecionalidad gerencial y del patrón de violaciones posibles a estas normas. Si las normas administradas por las diferentes

agencias en Estados Unidos y los patrones de violación son esencialmente independientes entre sí, entonces la dispersión de autoridad no debería hacer gran diferencia. Si las violaciones son más bien deliberadas e intencionales, un intento de explotar la fuerza laboral de cualquier manera factible, entonces el sistema latino, con sus equipos de especialistas y su abordaje tutelar, puede ser irrelevante. Pero un amplio espectro de investigación en diferentes dominios, investigación directa de las normas laborales, entrevistas con inspectores del trabajo en Francia, España y México, estudios de sistemas de producción y de estrategias de marketing, indican que esto no es así. En general, las violaciones parecen agruparse en categorías. Lo hacen en dos sentidos. En primer lugar, la naturaleza de las violaciones varía según el sistema de producción, la estrategia de marketing que la firma adopta y la relación entre ambos. Por lo tanto, en ciertos segmentos especializados y de bajo precio de la industria del vestido, por ejemplo, las violaciones se agrupan alrededor de los salarios y horarios de trabajo, el trabajo infantil y las violaciones a la seguridad originadas en el hacinamiento. Estas son a su vez muy diferentes de las violaciones encontradas en los segmentos del mercado masivo de la industria del *blue jean* o de las remeras. Y aún más diferentes de las violaciones que se encuentran en el sector de la construcción, o la siderurgia, o el comercio minorista. El sistema latino alienta a los inspectores a tratar de identificar patrones de este tipo para guiarlos en la selección de qué aspectos de la empresa examinar y qué disposiciones del código laboral aplicar.

En segundo lugar, en tanto algunas violaciones son el resultado de un intento deliberado de explotar la fuerza laboral y evadir la ley, un patrón igualmente frecuente es uno en el que la gerencia tiende a incurrir en violaciones, en forma no intencional o por lo menos sin premeditación, en un intento por compensar las deficiencias en el sistema de producción y en las estrategias de marketing bajando los costos de mano de obra. Dichas violaciones rara vez resultan suficientes para sostener el negocio a largo plazo. Con frecuencia pueden corregirse, se podría decir en realidad que sólo pueden corregirse mejorando el sistema de producción, adoptando una estrategia de marketing más efectiva, o con un mejor ajuste entre ambas. Cuando esto es así, es más probable

que un sistema unificado de inspección del trabajo pueda identificar las raíces del problema, y es, en efecto, una mejor posición para abordar estas causas. Es más probable que permita identificar y entender las raíces del problema porque busca identificar patrones de violaciones en lugar de simplemente tratar de identificar infracciones en forma aislada. Está en mejor posición para abordarlas tanto por la filosofía como por el diseño del sistema. La filosofía es que el rol del estado es guiar a la industria y el diseño del sistema les da a los inspectores acceso a expertos a quienes pueden recurrir para solicitar asesoramiento y asistencia. Además, como ya se ha señalado, los inspectores, porque se mueven tan dinámicamente en diversos sectores de la economía y ven tantos tipos diferentes de empresas y de prácticas, frecuentemente están en posición de llevar las mejores prácticas de las empresas líderes a las más rezagadas. El rol de la inspección del trabajo en este sentido podría fortalecerse conectándola directamente con programas de gobierno diseñados para mejorar las empresas industriales mediante la prestación de servicios de consultoría, asistencia y capacitación. Yo nunca he encontrado conexiones de este tipo, pero Andrew Schrank refiere que esta modalidad está comenzando a aplicarse en la República Dominicana.

Además de estas dos áreas que ponen en juego la discrecionalidad y la amplitud interpretativa del inspector en el sistema latino, estas características tienen una ventaja en un tercer aspecto también, por ejemplo: proporcionando acceso y tomando en cuenta toda la carga regulatoria. Las diversas disposiciones del código laboral en general se promulgan en un proceso legislativo y administrativo cuando son consideradas en forma individual, aislada, frecuentemente a la luz de la crisis política generada por episodios de protesta laboral o de un accidente industrial de proporciones. No existe un lugar en el proceso en el que recaiga toda la carga regulatoria del código y en el cual se pueda estimar la totalidad de su impacto sobre la capacidad de la empresa para competir y sobrevivir y sobre otros aspectos sociales tales como el desempleo, el desarrollo económico y otros. El valor relativo de estos distintos objetivos sociales tiende a variar según la coyuntura económica y el nivel y proceso de desarrollo económico. La sociedad está menos preocupada por la supervivencia de una firma en particular en un período de rápida expansión y

bajos niveles de desempleo, por ejemplo, que en un período de recesión. El inspector en el sistema latino, sin embargo, debido a que administra todo el código y se lo alienta a elaborar un plan de cumplimiento de largo plazo, está en posición de emitir estos juicios y ajustar el proceso regulatorio en función de ello. Es este carácter en particular el que parece darle al sistema latino algo de flexibilidad en un mercado competitivo.

Si las capacidades del sistema latino para ajustar las regulaciones a las situaciones específicas de las empresas en forma individual y el sistema económico más amplio en el que operan puede dar flexibilidad y eficiencia al sistema o no depende, por supuesto, de cómo ejercen y manejan su discrecionalidad. Mis entrevistas con los propios inspectores sugieren que ellos tienen en su cabeza una serie de tipologías básicas que guían su discrecionalidad, tipologías del paisaje industrial y de las violaciones asociadas con los distintos tipos, tipologías de las motivaciones de las empresas para violar la ley, tipologías de los distintos contextos empresariales en los que operan las firmas y la forma en que dichos contextos afectan la carga regulatoria y las compensaciones con otros objetivos sociales. Estas tipologías guían sus acciones. La tipología ha surgido con el tiempo dentro de las organizaciones; están arraigadas en la visión "folclórica" que se tiene de la "profesión", se pasa de una generación de inspectores a otra, y se ve reforzada y se va llenando de contenido y significado a medida que el inspector acumula experiencia en su trabajo. Las tipologías evolucionan con dicha experiencia y a través de las conversaciones entre los propios inspectores. Pero dicha experiencia es más tácita que implícita y las conversaciones que la rodean se ven frecuentemente inhibidas por la renuencia a admitir la amplitud que tienen los inspectores y el poder que deriva de ella. El marco de opinión podría mejorar sustancialmente al hacerlo explícito, pero sometiéndolo a un debate sistemático dentro del equipo de inspectores, y conectándolo con la totalidad del corpus de investigación sobre los sistemas de producción, las estrategias de negocios y las normas laborales. La literatura académica, debido a que formaliza los temas y los hace objeto

de una investigación sistemática, debe ser un complemento especialmente útil para el conocimiento informal, tácito, que los propios inspectores han construido.

La mayor parte de la literatura formal se originó en las escuelas de administración e ingeniería. [Gerreffi and Korseniewicz, 1994] No está orientada a las cuestiones relacionadas con las normas de trabajo. Pero hay notables excepciones. Los trabajos del Instituto del Trabajo y Empleo del MIT tomaron esta dirección durante algún tiempo. [Piore, 1990 Kochan, Katz and McKerzie, 1986; Piore and Sabel, 1984]. Mi colega, Richard Locke, trabajó con varias empresas transnacionales de la industria del calzado y el vestido para entender las relaciones entre las normas laborales en las plantas de los contratistas y la forma como dichas firmas manejan las relaciones contractuales, colocan sus órdenes de compra y monitorean el cumplimiento, no solo de las normas laborales sino también las referidas a calidad y a plazos de entrega. [Locke 2006]

Los desarrollos más promisorios para estos efectos son, en mi opinión, los que surgen de la escuela convencional de economía de Francia. Hay dos líneas de pensamiento que se han desarrollado allí y parecen particularmente prometedoras. Una de ellas es la tipología de sistemas de producción elaborada por Robert Salais and Michael Stoperer [1993]). La segunda es el trabajo de Luc Boltanski y Laurent Thevenot que relaciona los sistemas de producción con los sistemas de juicio normativo [Boltanski, Darre Schiltz 1984; Boltanski and Thevenot, 1987; Boltanski, Luc and Eve Chiapello, 1999]. El punto de partida de su trabajo sobre los mercados laborales es la propuesta de que el lugar de trabajo está regido por una cantidad limitada de sistemas normativos de juicio y evaluación. Los sistemas se asocian sistemáticamente con distintos tipos de producción y de gestión de la planta. Se podría argumentar que las regulaciones han evolucionado con el tiempo en un intento pragmático de reconciliar los distintos sistemas normativos con las exigencias del contexto económico y las limitaciones tecnológicas con las que se aplican. Probablemente, las regulaciones de más larga data son las de la industria del vestido y se podría ver cómo en Estados Unidos la legislación en los últimos cien años se ha conformado alrededor de experiencias tales como el incendio en la Triangle Waist Company de Nueva York. Las regulaciones asociadas con

esa historia contrastan claramente con el sistema de historia y las regulaciones vigentes en la industria de la construcción o, si tomamos un ejemplo muy diferente, las que surgen de las industrias de alta tecnología como la electrónica y la biotecnología. En cualquier caso, la escuela convencional ha elaborado una tipología de dichos sistemas. Una lectura superficial de mis propias entrevistas con los inspectores parece indicar que la tipología convencionalista está muy cerca de la que los propios inspectores han desarrollado a lo largo de su experiencia. En cualquier caso, podría ser utilizada como punto de partida para catalizar la discusión y el debate entre los propios inspectores y ser modificada a la luz de dichos debates. El marco y los límites sugeridos por dichos debates podrían utilizarse para organizar la investigación diseñándola para resolver los conflictos y extender la tipología. El mismo programa de investigación podría utilizarse para recolectar los materiales de cada caso y podría servir para capacitar a los nuevos inspectores y para estandarizar las opiniones en toda la administración.

Charles Sabel [Sabel, Fong y O'Rourke, 2001] sugiere que ha comenzado a surgir un sistema general para manejar la regulación social construido alrededor de debates de este tipo en muchos sectores, conformados sobre la base de prácticas que han surgido en el sector de la producción para hacer frente a las presiones competitivas en los últimos veinte años. En el centro de estas prácticas de producción está lo que se denomina *benchmarking*, que consiste en la identificación de dimensiones críticas de desempeño para luego elaborar una medida para cada dimensión basada en las mejores prácticas de la industria. Estas medidas comparativas (*o benchmarks*) se utilizan para identificar las deficiencias en el desempeño. Luego la discusión y el debate se concentran en por qué existen tales diferencias y si se originan en diferencias legítimas entre las circunstancias y, si no, cómo se las puede corregir. Este proceso de comparación, según Sabel, se está utilizando en una gran variedad de áreas de regulación y de acción gubernamental. Por cierto permitiría una forma de estructurar los debates y de este modo dirigir el uso del juicio discrecional dentro del campo de la inspección del trabajo.

Finalmente, quisiera agregar que aquí he dejado de lado completamente un análisis de las principales debilidades de la discrecionalidad que implica el modelo latinoamericano; la forma como se presta a diferencias aparentemente arbitrarias en el tratamiento de casos aparentemente iguales y, en el extremo, la corrupción absoluta. Este es obviamente un tema que no puede ser tratado adecuadamente en este trabajo. Las barreras más importantes contra la corrupción son sin duda el nivel de compensación, el monitoreo y la profesionalización del servicio. Pero el desarrollo del sistema de comparaciones (*benchmarking*) y de los materiales de cada caso que surgirían de un intento sistemático de pensar y analizar las tipologías que subyacen al ejercicio de la discrecionalidad, también significarían una forma de monitorear la conducta y dar mayor coherencia al tratamiento proporcionado bajo el sistema.

### **Conclusiones:**

El esfuerzo por entender y mejorar la inspección del trabajo es una empresa importante por sí misma para todos aquellos que estamos abocados al bienestar social y la protección del trabajador. Pero de aquí podemos extraer una lección general mucho más amplia, que nos lleva nuevamente a mi punto de partida. Independientemente de lo que pensemos sobre los méritos relativos del mercado versus las políticas de gobierno como forma de regular el mercado laboral, el énfasis neoliberal sobre la flexibilidad y la reforma del mercado en los últimos treinta años ha tenido dos consecuencias lamentables. La primera, inherente a la propia filosofía: es que al buscar formas de resolver los problemas planteados por la regulación gubernamental mediante su eliminación, nos ha llevado a desatender la posibilidad de mejorar el proceso regulatorio. La segunda deriva del hecho de que la presión política para tender a este enfoque ha sido generada, primera y principalmente por Estados Unidos y como resultado de que se ha basado casi exclusivamente en los modelos institucionales norteamericanos. Si, como parece ser el caso, se está instalando una reacción y estamos ingresando a un período en el que ya no resultará posible evitar las regulaciones de la economía por parte del gobierno, es importante que nos movamos lo más

rápidamente posible para superar estos sesgos. Y el intento de reconocer las particularidades del modelo latino de regulación del mercado laboral, entender sus fortalezas y sus debilidades y construir sobre esta base me parece que es crítico para este proceso.

Bibliografía:

- Bardach, Eugene and Robert A. Kagan. Going By The Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness. Philadelphia, PA: Temple University Press, 1982.
- Berger, Suzanne and Richard K. Lester (eds.). Made by Hong Kong. Hong Kong: Oxford University Press, 1997.
- Bhagwati, Jagdish (2002), "Free Trade and Labour," Financial Times, August 29th.
- Boltanski, Luc and Eve Chiapello. Le Nouvel Esprit du Capitalisme. Paris: Gallimard, 1999.
- Boltanski, Luc and Y. Darre and M-A Schiltz (1984), "La Dénonciation," *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 51, pp. 3-41.
- Boltanski, Luc and Laurent Thévenot. Les Economies de la Grandeur. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- Dupriolot, Jean Pierre (1975), "Le controle administratif des licenciements," *Droit Social*, June, No. 6, pp. 53-75.
- Fung, Archon, Dara O'Rourke, and Chuck Sabel (2001), "Realizing Labor Standards," *The Boston Review*, New Democracy Forum: February/March.
- Gereffi, Gary and M. Korseniewicz. Commodity Chains and Global Capitalism. Westport CT: Praeger, 1994.
- Gereffi, Gary, David Spener and Jennifer Bair, eds. Free Trade and Uneven Development: The North American Apparel Industry After NAFTA. Philadelphia: Temple University Press, 2002.
- Kochan, Thomas A., Michal Smith, John C. Wells, and James B. Rebitzer (1994), "Human Resource Strategies and Contingent Workers: The Case of Safety and Health in the Petrochemical Industry," *Human Resource Management*, Vol. 33, No. 1 Spring, pp. 55-78.
- Kochan, Thomas A., Harry C. Katz and Robert B. McKersie. The Transformation of American Industrial Relations. New York: Basic Books, 1986.
- Lipsky, Michael. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York, NY: Russell Sage, 1980.
- Locke, Richard, (2003) "The Promise and Perils of Globalization: The Case of Nike," in Richard Schmalensee and Thomas A. Kochan, eds., Management: Inventing and Delivering It's Future. Cambridge and London: MIT Press, pp. 39-70.

- Piore, Michael J. (1990), "Labor Standards and Business Strategies," in Stephen Herzenberg and Jorge Perez Lopez (eds.) Labor Standards and Development in the Global Economy. Washington, D.C.: U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, pp. 35-50.
- Piore, Michael J. "Rethinking International Labor Standards," in Will Milberg (ed.) Labor and the Globalization of Production: Causes and Consequences of Industrial Upgrading. Hampshire, U.K.; New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 249-265.
- Piore, Michael and Charles Sabel. The second industrial divide: possibilities for prosperity. New York : Basic Books, 1984.
- Polanyi, Karl. The Great Transformation. Boston, MA: Beacon Press, 1944.
- Sabel, Charles, Archon Fung and Dara O'Rourke, "Learning by Monitoring. In Can We Put an End to Sweatshops? (Boston, MA: Beacon Press). 2001 IS THIS --
- Sabel, Charles (1994) "Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development," in Neil Smelser and Richard Swedberg, eds., Handbook of Economic Sociology. Princeton: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, 1994, pp. 137-165.
- OR Fung, Archon, Dara O'Rourke, Charles Sabel, Joshua Cohen, and Joel Rogers. Can we put an end to sweatshops? Boston, MA: Beacon Press, 2001.
- Salais, R. and M. Storper. Les Mondes de Production. Enquete sur l'identite economique de la France. Paris: Editions de l'E.H.E.S.S., 1993.
- Stepan, Alfred. The State and Society: Peru in Comparative Perspective. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978.
- Wilson, James Q. Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.