

***Root-Cause Regulation, Protecting Work and Workers in the Twenty-First Century* Piore, Michael J. and Schrank, Andrew (2018), Harvard University Press, Cambridge Massachusetts.**

Norma Samaniego

Investigadora independiente, Integrante
del Consejo Académico Asesor del PUED
<nsamaniego01@gmail.com>

El reciente libro de Piore y Schrank constituye la culminación de una serie de investigaciones iniciadas hace más de una década por los autores -un economista y un sociólogo- sobre un tema que ha sido poco estudiado en la literatura económica: el de la inspección del trabajo. El objetivo de los autores es aportar nuevos elementos que cuestionan la supuesta rigidez de las regulaciones del trabajo, a la que en años recientes se ha atribuido la debilidad en la creación de empleo en varios países, lo que ha motivado numerosas reformas tendientes a la desregulación laboral.

Los autores cuestionan dos líneas de pensamiento de las que a su juicio parten las propuestas desregulatorias: la enarbolada por la corriente económica dominante de que la economía es capaz de autorregularse, y de la idea más reciente de que la regulación de este mercado resulta hoy inoperante y gravosa ante los procesos de innovación, globalización y de transformación de los mercados domésticos e internacionales. Sostienen que, si bien algunas regulaciones del trabajo pueden resultar hoy obsoletas, la legislación del trabajo en sí misma nunca ha sido más indispensable que en la actualidad.

Los autores derivan sus planteamientos de una investigación de campo consistente en entrevistas abiertas a inspectores y autoridades vinculadas a la inspección laboral, a representantes de las organizaciones laborales y de las empresas, tanto en Estados Unidos como en una decena de países de Europa y América Latina.¹ A partir de la observación de los diferentes sistemas, hacen una comparación de los distintos métodos de inspección del trabajo, los objetivos que los guían, el nivel de preparación de los inspectores, su grado de autonomía en la toma de decisiones, así como de la organización misma de las entidades públicas que rigen en cada país en los distintos temas en torno a los cuales está estructurada la inspección del trabajo.

Un primer hallazgo que les sorprende es la marcada diferencia que encuentran entre el enfoque de la inspección al trabajo que ha prevalecido en Estados Unidos desde principios del siglo pasado frente al modelo general que inspira esta tarea en el resto de los países estudiados, al que denominan el “modelo Franco-Latino”. Si bien este último presenta variantes entre los distintos países analizados, tanto en el sur de Europa como en América Latina, tiene algunas características comunes que difieren radicalmente del enfoque vigente en Estados Unidos.

¹ Francia y España en Europa y un conjunto de países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, México y República Dominicana en mayor profundidad, y Chile, Ecuador, Panamá y Perú, en visitas más breves).

Fecha de recepción:

11 de diciembre de 2018

Fecha de aceptación:

15 de abril de 2019

En especial, encuentran que el modelo de inspección en estadounidense está organizado funcionalmente en distintas áreas de especialización, reguladas y operadas por una docena de dependencias distintas, correspondientes a diferentes niveles de gobierno (la encargada de la seguridad y salud ocupacional; la división de salarios y horas de trabajo; la comisión encargada de vigilar la igualdad de oportunidades de empleo; la Junta Nacional de Relaciones Laborales, o el Servicio Federal de Mediación y Conciliación, y otras más).² Cada una de estas dependencias tiene una responsabilidad restringida a su función específica, cuenta con inspectores especializados y su objetivo está encaminado a disuadir su incumplimiento a través de sanciones, principalmente multas y más rara vez sanciones penales.

El enfoque del resto de los países estudiados es caracterizado como “generalista”, orientado principalmente a promover el cumplimiento de la ley. En este modelo toda la regulación del trabajo está integrada en un solo código laboral, administrado por una sola entidad y la responsabilidad principal del personal de inspección no es el de aplicar multas, sino encaminar a las empresas a que cumplan con la ley, para lo cual tienen un margen de discrecionalidad considerable en el que las sanciones no son sino un último recurso.

Las conclusiones a las que llegan los autores como resultado de esta investigación podrían resumirse a mi juicio en dos grandes apartados: a) las que derivan de la comparación entre las dos grandes vertientes que guían los sistemas de inspección analizados (la que se basa en la “especialización” vs. la que sigue un enfoque “generalista”) y b) las que cuestionan la supuesta rigidez de los marcos regulatorios de trabajo sin tomar en cuenta la flexibilidad y las características de los sistemas de inspección.

El enfoque de inspección especializada vs. el enfoque de inspección “generalista”

Una de las principales conclusiones a las que llegan es que el enfoque especializado de la regulación del lugar de trabajo, si bien tenía sentido en la era Fordista, cuando surgió en los Estados Unidos, ha sido rebasado por los cambios más recientes en el mundo del trabajo. Con la descentralización de la producción, la subcontratación y el autoempleo, los costos que representa desplegar especialistas de múltiples dependencias se ha hecho prohibitivo. Sostienen que hoy las dependencias reguladoras harían mejor su función empleando inspectores generalistas, con una visión más amplia de las posibles violaciones, en un enfoque dirigido a un número más limitado de trabajadores en cada inspección de campo. Podrían concentrarse en el tipo de violaciones más frecuentes en distintos puntos del ciclo económico y poner más atención en las pequeñas y medianas empresas que carecen de los recursos necesarios para atender múltiples inspecciones al año.

Pero quizá la mayor ventaja que atribuyen al modelo “Franco-Latino” es la habilidad que tiene el “burócrata a nivel de calle” de conciliar el objetivo de cumplimiento con el de competitividad, en la búsqueda de una regulación dirigida a atacar las causas de raíz. Sostienen que esta ventaja potencial es desaprovechada en el sistema estadounidense, donde los inspectores carecen de las facultades y discrecionalidad

² Occupational Safety and Health Administration, Wage and Hour Division, Equal Employment Opportunity Commission, National Labor Relations, Board, Federal Mediation and Conciliation Service, etc.

que requerirían para entender las razones de los abusos y de la explotación y, por tanto, se limitan atender los síntomas, más que las causas.

Los autores concluyen que la especialización de funciones, que convencionalmente suele ser vista como una manifestación de modernidad, no resulta obvia. Argumentan que organismos internacionales como la OCDE cuestionan el supuesto de que “para cada una de las regulaciones que emita el Estado debe existir una unidad especializada encargada de su aplicación y de vigilar su cumplimiento” y, en cambio, establecen alternativas basadas en la coordinación y en la consolidación, “a fin de asegurar el mejor uso de los recursos públicos, minimizar la carga sobre los sujetos regulados y maximizar su efectividad”. A su juicio, “la marea de la historia parece estar revirtiendo en contra de la especialización funcional de los inspectores del trabajo y encaminándose hacia su reintegración”. Proponen que esta tendencia debiese hacerse extensiva a otras áreas de la acción regulatoria del Estado, tales como las relativas a alimentos y medicamentos, protección ambiental, o al sistema financiero.

El cuestionamiento a la supuesta rigidez que se ha atribuido al modelo “Franco-Latino”

Otra de las contribuciones de los autores al abordar el tema de la inspección laboral es la de poner en claro que la supuesta rigidez de la regulación laboral en los países del modelo llamado Franco-Latino, se traduce en la práctica en una flexibilidad mayor de la que suele atribuírsele y que, en consecuencia, no es ésta la causa central de la debilidad en la creación de empleos. Sostienen, en consecuencia, que no es por la vía de la desregulación laboral como puede fortalecerse el mercado de trabajo, como lo planteaba la vertiente de pensamiento imperante en varios organismos internacionales por mucho tiempo.

Cuestionamiento de la recomendación que a menudo se hace a los países del enfoque “Franco-Latino” de virar hacia un sistema más punitivo

Cuestionan, por otra parte, las críticas que a menudo se hacen a los sistemas de inspección de los países latinoamericanos en el sentido de que su laxitud explica la dimensión de la informalidad y la necesidad de virar hacia un sistema más punitivo, dotado de lo que han dado en llamar “dientes”. Estas ideas derivan en parte, a juicio de los autores, “de ver al sistema (de inspección) en estos países bajo la lente del enfoque regulatorio Anglo-Americano” (p. 98). Sostienen que dada la diversidad y volatilidad de las economías latinoamericanas, así como de la limitada disponibilidad de recursos para inspección laboral, el modelo generalista y remedial del enfoque Franco-Latino ofrece tres claras ventajas sobre el sistema especializado de inspección: la posibilidad de atender diversos tipos de violaciones en una misma visita de inspección; mayor facilidad de reubicar a los inspectores generalistas de acuerdo a las necesidades cambiantes del ciclo económico, y en tercer lugar, la facultad de los inspectores generalistas de adaptar las regulaciones a la situación de cada empresa y reconciliar así metas que compiten entre sí.

Si bien el trabajo de Piore y Schrank trae a la mesa el debate en torno a un tema poco explorado y cuestiona los argumentos en que se sustentan muchas de las recomendaciones emanadas de los organismos internacionales que abogan por una

desregulación a ultranza del mercado laboral y, por otra parte, exigen un enfoque más punitivo a la inspección en el contexto latinoamericano, basado en la extensión extra lógica del modelo de inspección de Estados Unidos, a mi juicio, solo tangencialmente tocan una de las diferencias fundamentales que subyacen en las legislaciones del trabajo en los estadounidenses y en el llamado modelo Franco-Latino y que explican en el fondo las diferencias sustanciales que existen en los distintos modelos de inspección.

Esta diferencia no es meramente administrativa entre un enfoque “especializado” inspirado en el sistema fordista y un enfoque “generalista”, sino que es algo más de fondo. Radica en una cuestión filosófica que atañe a la función misma que los marcos constitucionales asignan al Estado y a la relación social de trabajo. En la legislación de Estados Unidos, la preeminencia la tienen los derechos individuales, pero no se regula en sí la relación social del trabajo, que se deja fundamentalmente a la libre contratación entre las partes. Las leyes protegen al individuo frente a la discriminación, la trata de personas, el acoso o la esclavitud; otorgan protección especial a los menores de edad, y cuidan de la salud y seguridad de las personas. Pero esta protección es de carácter más general y en parte toca al ámbito laboral. Existen, por otra parte, regulaciones sobre las características que debe tener el “lugar de trabajo”, pero no existe un código laboral, porque el contrato de trabajo no tiene en la constitución un estatus especial que lo diferencie del que surge de una transacción mercantil.

Es ésta la razón por la que muchas de las inspecciones derivan de quejas individuales sobre violaciones muy específicas a distintos derechos individuales que son materia de atención de dependencias muy distintas. Salvo en caso de contravenir derechos básicos individuales, el contrato de trabajo se deja prácticamente a la negociación entre las partes. De éste derivan las condiciones de despido, los beneficios en materia de salud y los esquemas de retiro. Ante situaciones como la huelga o el paro de labores, el empleador queda, por ejemplo, en libertad de contratar trabajadores de reemplazo.

Respecto a las ventajas y desventajas de los sistemas basados en inspectores especializados frente a los que se organizan mediante inspectores generalistas, como los mismos autores concluyen, no existe un consenso sobre la superioridad de uno sobre el otro. Es posible que se requiera de un enfoque mixto, y si bien la discrecionalidad es importante, es preciso tener en cuenta que es más propicia a la posibilidad de corrupción y es preciso poner especial cuidado en que esto no suceda; es también importante tener en cuenta que las nuevas tecnologías de la información ofrecen nuevos elementos para la detección de irregularidades, por ejemplo, las que surgen de inscribir al trabajador en los registros hacendarios para fines fiscales, pero omitir su registro para fines de seguridad social, o de vivienda de interés social. El cruce de estos registros, o la construcción de un patrón único sería, en el caso de países en que estas prestaciones son obligatorias, un camino más efectivo para detectar irregularidades e incidir en su corrección.

El libro de Piore y Schrank invita a reflexionar no sólo sobre los distintos enfoques y prácticas que rigen la inspección del trabajo en los distintos países, sino que lleva a una reflexión más profunda. Sobre el lugar que se asigna al trabajo y a la relación laboral en la constitución misma de cada país y en el marco institucional emanado de ella y cómo debe adaptarse dicho marco para mantener vigentes tanto los derechos individuales, como los derivados de la relación laboral en un contexto de cambios radicales en el mundo del trabajo.