



Ley y justicia en la trinchera estatal. Experiencias de inspectores laborales en Buenos Aires

Law and Justice at the State Frontline. Labor inspectors' experiences in Buenos Aires

Lei e justiça na trincheira do estado. Experiências de inspetores do trabalho em Buenos Aires

Luisina PERELMITER*

Recibido: 10.09.2018

Recibido con modificaciones: 11.09.2019

Aprobado: 18.09.2019



RESUMEN

El Estado, las burocracias y las políticas públicas han sido habitualmente analizadas desde arriba hacia abajo, de forma descendente. Existe, sin embargo, una prometedora agenda de investigación que aborda las prácticas de los agentes estatales y sus interacciones con los ciudadanos para de este modo reconstruir, “desde abajo”, la forma en que las políticas públicas son actuadas y experimentadas por distintos grupos sociales. A partir del trabajo de campo etnográfico realizado junto a inspectores laborales durante 6 meses en la Ciudad de Buenos Aires, este artículo se sirve de esta literatura para reconstruir los dispositivos, prácticas y razonamientos inscriptos en diversas situaciones de inspección. En particular, analizamos las relaciones entre la experiencia de “hacer cumplir la ley” y la de “hacer justicia” en dichas situaciones. Se sostiene que esa relación tiene la forma de una *tensión mundana* en la vida institucional de esta burocracia de calle; dilemas que no ocasionan ninguna ruptura del sistema en sí, pero que dotan de contenido a lo que denominamos la *dimensión experiencial de la ciudadanía*. El artículo cruza, así, dos cuestiones de relevancia para una sociología del Estado sensible a los desafíos de la sociedad contemporánea. Por un lado, la pregunta por cómo el Estado lidia cotidianamente con las dificultades para efectivizar principios de justicia universales. Por el otro, la pregunta por cuánto de esas dificultades contribuyen a borrar las fronteras entre lo legal y lo ilegal en la vida institucional de ese Estado.

Palabras clave: burocracias de calle, inspectores laborales, informalidad, ley, justicia

ABSTRACT

State and public policies are usually observed from a top-down perspective. Yet, a growing literature focuses on state agents' practices and daily bureaucratic encounters to reconstruct on-the-ground how policies are enacted, and the state is experienced by different social groups. Drawing on six months ethnographic fieldwork conducted in 2015 in Buenos Aires with labor inspectors, I engage this literature in order to analyze inspectors' practices in diverse situations. Particularly, I analyze the relationships between the experience of "enforcing the law" and that

*Profesora en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, Investigadora asistente del CONICET. Correo: lperelmiter@unsam.edu.ar

of "doing justice" in such situations. I argue that this relationship has the form of a *mundane tension* in the institutional life of this street-level bureaucracy; dilemmas that do not cause any rupture of the system itself, but that gives content to what I call the *experiential dimension of citizenship*. The article crosses, thus, two issues of relevance for a sociology of the State sensitive to the challenges of contemporary society. On the one hand, the question of how the State deals with the difficulties in effecting universal principles of justice. On the other, the question of how much of these difficulties contribute to blurring the boundaries between the legal and illegal in the institutional life of that State.

Key words: street level bureaucracy; labor inspectors; informality; law; justice

RESUMO

O Estado, as burocracias e as políticas públicas foram analisadas de cima a baixo, de maneira descendente. Existe, no entanto, uma promissora agenda de pesquisa que aborda as práticas dos agentes estatais e suas interações com os cidadãos, a fim de reconstruir, "de baixo", a maneira pela qual as políticas públicas são acionadas e vivenciadas por diferentes grupos sociais. Com base no trabalho de campo etnográfico realizado com inspetores do trabalho por 6 meses na cidade de Buenos Aires, este artigo utiliza essa literatura para reconstruir os dispositivos, práticas e raciocínios inscritos em várias situações de inspeção. Em particular, analisamos as relações entre a experiência de "fazer cumprir a lei" e a de "fazer justiça" em tais situações. Argumenta-se que esta relação tem a forma de uma *tensão mundana* na vida institucional desta burocracia do nível da rua; dilemas que não causam uma perturbação do sistema em si, mas que dão conteúdo ao que chamamos de *dimensão experimental da cidadania*. O artigo cruza, assim, duas questões de relevância para uma sociologia do Estado sensível aos desafios da sociedade contemporânea. Por um lado, a questão de como o Estado lida diariamente com as dificuldades de efetivar princípios universais de justiça. Por outro lado, a questão de quanto dessas dificuldades contribui para obscurecer as fronteiras entre o legal e o ilegal na vida institucional daquele Estado.

Palavras-chave: burocracias do nível da rua, inspetores do trabalho, informalidade, lei, justiça

SUMARIO

1. Introducción. 2. El dispositivo de inspección laboral en la Argentina contemporánea. 3. Dilemas de la justicia laboral en la trinchera estatal. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

1. Introducción

Esa mañana la cita era en el bar La Perla, en el barrio de Once. Había mucho bullicio, más de 50 inspectores conversaban y tomaban café. José, el inspector a cargo por el Ministerio de Trabajo, me dijo que esta vez el recorrido iba a ser de a pie, para evitar el tránsito. Me presentó a Pablo, el inspector al que iba a acompañar. Como en días anteriores, me sorprendió la cantidad de inspectores que componía cada grupo de trabajo. Eran once en total, de distintas áreas de por lo menos cuatro organismos diferentes, de nivel nacional y municipal. Uno de los inspectores de la AFIP, el órgano nacional recaudatorio, iba de traje y conducía al grupo por la vereda. Tenía un listado de direcciones. Tocaban timbre, no contestaba nadie, esperaban un rato, sacaban fotos, preguntaban a los vecinos si sabían de la existencia de un taller textil en esa dirección y continuaban caminando hacia la siguiente dirección. Era tedioso.

En uno de los edificios, donde tampoco contestaban al timbre, alguien abrió la puerta desde afuera y nos dejó pasar. Entramos y comenzamos a subir por la escalera, buscando uno de los departamentos en la lista. El edificio entero parecía ser un taller, había baños en los pasillos, un ascensor que decía carga y otro que decía pasajeros. De repente, escuchamos a

una mujer que subía atrás nuestro: “¡A mí me buscan señores! ¡Dejen pasar!” ...la mujer tendría unos 50 años, el pelo canoso, le faltaban algunos dientes, era muy delgada y estaba vestida con ropa gastada y sucia. “¿Tanto para mí, tan chiquita?” -preguntó, mirando al grupo de inspectores amontonado en el pasillo, mientras abría una puerta. El departamento que abrió no era el que estaba en el listado, pero era un taller, un pequeño monoambiente donde había una máquina de coser, pilas de ropa en el piso y un hombre planchando. “Hay talleres por todo el edificio, son 52 unidades”- advirtió la mujer. “Me da miedo tantos hombres, vienen en patota ustedes...”-agregó. Los inspectores eran tantos que ni siquiera entraban en el taller. El despliegue era abrumador: cada uno con su planilla en mano, observaba el monoambiente, hacía preguntas.

“Soy la que da la cara y me atacan así...” -se lamentaba la mujer. En cierto momento, el inspector a cargo llamó por teléfono a la oficina central de la AFIP, hablaba en voz alta: “es muy chiquito esto, entramos de casualidad, tiene una sola máquina, camisas, uniformes y vestiditos. La señora no se acuerda su clave fiscal”. “Le tiene que decir a su contador que le dé el alta”-le dijo a la mujer luego de cortar el teléfono. “No tengo contador, soy yo sola” -contestaba. “Dígale a un familiar, son 5 minutos” -insistía el inspector. “Voy a cerrar, no me da más la salud...” -se quejaba. El inspector me miró: “me va a hacer llorar esta mujer...”. Mientras tanto Pablo, el inspector de trabajo al que acompañaba, le tomaba los datos al hombre que estaba planchando y corroboraba en su netbook si estaba registrado en el sistema de seguridad social. Como no había buena conexión de internet, tuvo que repetir la operación varias veces. Finalmente, saltó en el sistema que no estaba registrado, por lo que labró el acta con la infracción. Se paró al lado de la mujer y le extendió el acta, diciéndole que tenía 10 días para asistir a una “cita de audiencia” y que si le daba el “alta temprana” al trabajador antes de eso sólo iba a tener que abonar 300 pesos de multa. La mujer agarró el acta bruscamente y la apilo junto a otros papeles.

Un inspector más, que no era parte del grupo, apareció en el monoambiente. “Buenos días, soy el Doctor Benítez, inspector de monotributo”-le extendió la mano a la mujer amablemente-. Esta lo miró atónita: “¡Toda esta patota para una persona sola! ¡Es ridículo! ¡Lo que hacen ustedes es ridículo!” -gritó indignada. “Me atacan a mí que doy la cara, quiero que vengan acá y que le digan al portero que se quede en la puerta y vayan a todos los departamentos que hay...”. Entretanto, otro inspector, el de seguridad e higiene, se acercó con una planilla. “En algunos días va a venir otra inspección, si quiere evitar la clausura le convendría hacer los arreglos que anoté acá...”. La mujer lo miró un instante, se levantó de la silla, empujó al inspector de seguridad e higiene y salió al pasillo “¡No me agrede físicamente señora!” -gritó el inspector. “¡Vayan a la clausura, señores, ahora mismo cierro!”. “Nos vamos, dejá todo” -le dijo al empleado. “¡Vayan a la clausura, señores!” -insistió alterada desde la puerta con la llave en mano. Los inspectores se apuraron para salir del monoambiente y se amontonaron en el pasillo. “¡A la clausura! ¡A la clausura!”-se escuchaba gritar a la mujer mientras bajaba la escalera. Al minuto, también bajamos. “No la iba a clausurar, le estaba avisando para que no la clausuren” -aclaraba afligido el inspector de seguridad e higiene, mientras caminábamos hacia otro edificio de la lista (Notas de campo, Buenos Aires, 30-09-2015)¹.

La escena relatada tuvo lugar durante un operativo de fiscalización de talleres textiles que, durante 2015, realizaban juntos varios organismos estatales en la ciudad de Buenos Aires. El operativo textil era una acción derivada, en parte, de la atención mediática que unos meses antes había recibido la muerte de dos niños por el incendio de un taller clandestino en el sur de la ciudad. No era la primera vez que sucedía una tragedia de este tipo. La existencia de talleres clandestinos, donde abunda el trabajo esclavo, el hacinamiento y el riesgo de vida, es un secreto

¹ Una versión anterior de este artículo fue discutida en el Workshop “Argentina en perspectiva sociológica” organizado por la Universidad de Texas, Austin y el IDAES-UNSAM en octubre de 2017. Agradezco los comentarios de Claudio Benzecry, Javier Auyero, Matías Dewey y el resto de los participantes del evento que contribuyeron mucho a mejorar aquella versión. Agradezco también los agudos comentarios del revisor anónimo del artículo, y de Mariana Heredia, Mariana Gené, Elsa Pereyra, Vilma Paura y los demás integrantes del grupo Gajes del Oficio. La investigación en la que se basa el artículo contó con financiamiento de la Agencia Nacional de Ciencia y Técnica, a través del PICT 1350-2015.

a voces, pero la visibilidad pública de la tragedia había puesto en alerta a las burocracias fiscalizadoras. Participé de este operativo sin un interés específico en la cuestión de los talleres textiles ilegales, sino buscando registrar los *principios de justicia* que orientan las prácticas de una de esas burocracias, la que congrega a los inspectores laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySSN)². En particular, me interesaba registrar las relaciones que podían existir entre la experiencia de “hacer cumplir la ley” y la de “hacer justicia” en las situaciones mismas de inspección. ¿Cómo se elabora esa relación en los encuentros entre inspectores, empleadores y empleados³? ¿Hay convergencias, tensiones o paradojas? ¿Qué tipo de argumentos y puestas en escena estructuran la disputa por la justicia y por el sujeto sobre el que hacer justicia en la trinchera de la acción estatal? La escena en el taller textil pone en evidencia que no existen respuestas obvias a estas preguntas.

A partir del trabajo de campo etnográfico con inspectores laborales que llevé a cabo durante 6 meses en Buenos Aires⁴, este artículo reconstruye dispositivos, prácticas y razonamientos inscriptos en diversas situaciones de inspección laboral. Con esto, busco contribuir a una agenda de investigación en crecimiento, centrada en la vida capilar de las burocracias estatales y en las prácticas de los agentes estatales “menores”, cruciales sin embargo para la experiencia cotidiana que las personas tienen de la autoridad estatal (Lipsky, 1983; Gupta, 1995; Haney, 2002; Dubois, 2012; Auyero, 2013; Perelmiter, 2016).

Los inspectores del Ministerio de Trabajo a los que acompañé en su trabajo sólo fiscalizan que los empleados, o “personas encontradas en actitud de trabajo”, estén registrados en el sistema de seguridad social⁵. Su tarea cotidiana, sea en el marco de operativos con otros inspectores o de recorridos a solas en la calle, consiste en observar esta norma. Su acción se inscribe dentro de un objetivo de política sociolaboral: fomentar el registro del empleo y, por tanto, las obligaciones y los derechos asociados a ese registro. Constituyen por eso, además de una burocracia fiscalizadora, una burocracia del bienestar, cuyo horizonte ético es la protección del polo más frágil, el trabajador, del vínculo laboral.

Sin embargo, en la práctica, ese horizonte ético no siempre se avizora claramente. Sin llegar a los extremos de la escena relatada, durante nuestro trabajo de campo registramos una variedad de situaciones dilemáticas para los inspectores: sea porque el blanco de la inspección, el empleador, es percibido como un eslabón frágil en los vínculos económicos que lo involucran; sea porque se percibe que las consecuencias de las sanciones pueden resultar perjudiciales para el trabajador; sea, finalmente, porque se plantean demandas y quejas que los inspectores entienden razonables. En efecto, en un mercado de trabajo con alrededor de un 35% de trabajo no registrado persistente, las situaciones de informalidad y los vínculos laborales involucrados son heterogéneos, difíciles de evaluar desde un principio universal. El hecho de que la mayor parte del empleo no registrado no pueda ser objeto de fiscalización, dado que pertenece al mundo de la economía informal o doméstica, vuelve siempre ambivalente la justificación *in situ* de la fiscalización que sí es factible hacer⁶. Me interesa entonces observar en qué medida esta

² En adelante, para referirnos a este Ministerio utilizaremos la sigla o la expresión más sencilla “Ministerio de Trabajo”

³ El uso de lenguaje inclusivo, que no discrimine por género, sería consistente con la posición de la autora al respecto. No obstante, para evitar la sobrecarga gráfica que supondría referir al femenino y masculino en simultáneo, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Valga la aclaración como reconocimiento de una limitación.

⁴ El trabajo de campo se realizó entre agosto de 2015 y marzo de 2016. En ese tiempo, observé y participé de una variedad de actividades de la Dirección Nacional de Inspección Federal del MTEySSN: operativos de inspección a talleres textiles (en conjunto con inspectores de otros organismos) y a empresas de transportes; inspecciones de rutina en distintos barrios de Buenos Aires dentro del “Plan Nacional de Regularización del Trabajo” y actividades de capacitación en las oficinas. También realicé una veintena de entrevistas a inspectores laborales de la misma Dirección y a altos funcionarios o técnicos vinculados a la política de fiscalización en distintas áreas del MTEySSN.

⁵ Esta facultad está regulada por la Ley de Ordenamiento Laboral N° 25.877.

⁶ De acuerdo con datos del 2011, el 65% de los trabajadores informales son asalariados (cerca de 3 millones de personas), pero sólo un 23.6% se desempeña en unidades productivas con algún grado de formalidad y, por eso, susceptibles de fiscalización. El resto se desempeña en la economía informal o en

heterogeneidad y el modo en que es percibida y significada por los inspectores laborales, los empleadores y los trabajadores en las situaciones mismas de inspección, alimenta ideales de justicia diferentes a las normativas laborales.

La literatura sobre inspección laboral en Argentina y América Latina no se ha detenido en estas cuestiones. Algunos estudios se ocuparon de evaluar fortalezas y debilidades institucionales de la política de inspección laboral en general (Beccaria y Galín, 2002; Marshall 2007; Ronconi, 2010). Otros trabajos examinaron las relaciones entre inspectores y actores de la sociedad civil, mostrando las circunstancias en las que esta alianza favorece el *enforcement*⁷ de la normativa laboral (Amengual, 2015), mientras que otros se interesaron más por las relaciones clandestinas entre actores estatales y sociales que favorecen el *non-enforcement*, sea en función de la reproducción de mercados ilegales como el textil o el de autopartes (Dewey, 2015, 2017) o en función de necesidades políticas, que hacen de la tolerancia a la ilegalidad una cuasi política social (Holland, 2017).

Más allá de la cuestión del *enforcement*, en este artículo no preguntamos por la legitimidad del orden legal en la trinchera de la acción estatal, ahí donde ocurren las interacciones entre agentes estatales y ciudadanos. En ese sentido, analizaré situaciones donde la relación entre ley y justicia entra en tensión en los detalles de la práctica estatal sin por ello ocasionar ninguna ruptura del sistema. Es decir, sin por ello implicar necesariamente que los inspectores dejen de fiscalizar el cumplimiento de normas o dejen de actuar de acuerdo con las normas. Creo que esta *tensión mundana*⁸ entre ley y justicia es una experiencia relevante en la trinchera de muchas burocracias del bienestar y, por eso, resulta una vía de acceso apropiada para entender la vida institucional del Estado y la construcción cotidiana de su legitimidad.

Como ocurre con cualquier burócrata de calle, en la clásica definición de Michael Lipsky (1983), los inspectores laborales en Buenos Aires tienen un rol relevante en el modo en que el poder estatal es experimentado por empleadores y empleados. Como es de esperar, los inspectores ejercen su margen de discrecionalidad en la manera y la medida en la que hacen valer la legislación laboral. Sin embargo, contra lo que suele creerse, esta discrecionalidad no es azarosa ni está siempre originada en la subjetividad o el interés individual del inspector o en algún fin estratégico mayor, sino que está colectivamente organizada por convenciones tácitas que algunas veces van más allá del orden legal, y que se activan, a menudo, frente a situaciones percibidas como éticamente dilemáticas⁹. Me interesa reconstruir estas situaciones, el tipo de conflictos que generan y los modos en que suelen ser “resueltos”.

Este artículo cruza, así, dos cuestiones de relevancia para una sociología del Estado sensible a los desafíos de la sociedad contemporánea. Por un lado, la pregunta por cómo el Estado lidia cotidianamente con la heterogeneidad de la sociedad y las dificultades para efectivizar principios de justicia universales (Fraser, 2010). Por el otro, la pregunta por cuánto de esas dificultades contribuyen a borrar las fronteras entre lo legal y lo ilegal en la vida institucional de ese Estado, alguna de sus “zonas grises”, en la metáfora utilizada por Javier

hogares. Asimismo, la tasa de informalidad es muy diversa si se considera el tamaño de los establecimientos; en unidades productivas pequeñas, de menos de 5 empleados, es marcadamente más elevada (62,1%) que en unidades de más de 40 empleados (8,3%) (Contartese et al, 2015).

⁷ Utilizamos el término inglés *enforcement*, que significa el proceso activo de *hacer que se cumpla* alguna norma o principio, dado que no existe en español un término equivalente.

⁸ Utilizamos el adjetivo “*mundana*” para enfatizar que se trata de relaciones de tensión cotidianas y corrientes, ni extraordinarias ni extremas, inscriptas en las sutilezas de las interacciones entre agentes estatales y ciudadanos.

⁹ En esta línea, existe una literatura que explora el rol que pueden cumplir las burocracias de calle como herramientas de flexibilización y adaptación de políticas regulatorias (del mercado de trabajo, por ejemplo) a situaciones específicas. Es decir, se propone conducir la discrecionalidad de los agentes estatales de calle y los saberes tácitos que la orientan en favor de una mayor eficacia y legitimidad social de la intervención estatal en general (Piore y Schrank, 2008; Romero Gudiño, 2008; Piore, 2011; Pires, 2011).

Auyero (2007). En la conexión entre estas dos cuestiones existe una clave importante para comprender los claroscuros de lo que denomino la *dimensión experiencial de la ciudadanía*, aquella que se concreta en los encuentros burocráticos cotidianos y que no necesariamente coincide con lo que el código legal consagra como derechos y obligaciones.

El texto continúa de la siguiente manera. En el primer apartado describo el dispositivo de inspección laboral en Argentina, reconstruyendo la lógica bajo la cual se organiza. En el segundo apartado, analizo la cuestión de la justicia y la ley desde la perspectiva de la práctica de los inspectores. Termino con una síntesis de los hallazgos y sus posibles contribuciones a los debates en torno a las relaciones entre el orden jurídico, la justicia y la legitimidad estatal en nuestras sociedades.

2. El dispositivo de inspección laboral en la Argentina contemporánea

La inspección laboral es una institución estatal centenaria, importante en la regulación de las relaciones de trabajo argentinas desde comienzos del siglo XX (Soprano, 2010). Hacia mediados de los años noventa, sin embargo, en un contexto de incremento sostenido de la economía y el empleo informal, la mayoría de las funciones de inspección fueron delegadas en los gobiernos provinciales y ésta pasó a tener un rol muy menor en la política laboral. A partir de 2004, esta tendencia mostró algunos cambios. Según reconstruye Peretti (2016), el Estado nacional no recuperó competencias plenas de fiscalización laboral, pero expandió significativamente sus burocracias de inspección y ejerció mayores atribuciones. En efecto, el “Plan Nacional de Regularización del Trabajo” (PNRT) y la ley 25877 que crea el “Sistema Integral de Inspección del Trabajo y la Seguridad Social” en el ámbito del Ministerio de Trabajo, caracterizaron como un problema prioritario los altos y persistentes niveles de empleo no registrado existentes en el país. Dado que el órgano recaudatorio nacional, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), tiene competencias sobre los impuestos de la seguridad social, se estableció una competencia concurrente con el Ministerio de Trabajo por lo que éste último recuperó la facultad de fiscalizar la registración en el inicio de la relación laboral¹⁰. Para 2015, esta era, básicamente, la norma que fiscalizaban alrededor de 400 inspectores laborales en las 40 delegaciones regionales del Ministerio de Trabajo distribuidas por el país.¹¹

De acuerdo con nuestros informantes, desde la Dirección de Inspección Federal (DIF), donde situamos nuestro trabajo de campo, se realizaban cerca del 20% de las inspecciones laborales totales en la ciudad de Buenos Aires (es decir, sobre cualquier actividad económica) y el 90% de las inspecciones de competencia federal (sobre actividades sin jurisdicciones precisas, como transportes de mediana y larga distancia, puertos y aeropuertos). La DIF contaba con alrededor de 40 inspectores activos. La operatoria de las inspecciones era variada. Una buena parte del trabajo cotidiano consistía en realizar inspecciones de rutina en el marco del PNRT, donde fiscalizaban el registro de los empleados en comercios y otras unidades económicas situadas en zonas específicas de la ciudad. Para ello, los inspectores recibían semanalmente un listado de direcciones que tenían que rastrear, a razón de un mínimo de diez por día. Los inspectores también tenían facultades para hacer fiscalizaciones en lugares

¹⁰ Dado que las contribuciones de la seguridad social se realizan a través de organismos nacionales, el MTEySS encontró una justificación normativa para asumir competencias federales de fiscalización sobre el registro de los empleados en el sistema de aportes y contribuciones de la seguridad social. Luego, en 2014, la ley 26940 de “Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral”, crea un registro público de empresas en infracción y define políticas que incentivan el registro del empleo para pequeñas y medianas empresas. Básicamente, otorgando un tiempo de 10 días para rectificar la falta de registro de empleados. Para mayores detalles de este proceso ver Peretti (2016).

¹¹ Excepto que se indique lo contrario, a partir de aquí la información sobre la inspección laboral argentina proviene de la página web del MTEySS (<http://www.trabajo.gob.ar/inspeccion/> [última consulta: 13/07/2015]) y de nuestras entrevistas con funcionarios e inspectores de ese ministerio. La información tiene vigencia hasta 2016, describe la organización de la inspección al momento de nuestras observaciones de campo.

que no constaran en los listados. Podían y tenían la obligación de realizar inspecciones no planificadas a raíz de denuncias *in situ* o cualquier otra eventualidad.

Los listados de direcciones reemplazaron otros mecanismos de selección de unidades a inspeccionar. Anteriormente, los inspectores recibían un radio geográfico que tenían que barrer en su totalidad. Es decir, se les asignaban cierta cantidad de cuadras y toda unidad económica localizada en ellas debía ser fiscalizada. El barrido dejaba mayor margen al inspector para definir donde entrar y donde no. El fortalecimiento del sistema de fiscalización, desde 2004, vino de la mano del reemplazo del barrido por la planificación de los focos de inspección, a cargo de áreas no involucradas directamente en tareas operativas de inspección en la calle.

No obstante, la forma en que se elaboraban los listados no era algo transparente para los inspectores. Algunas veces los elaboraban dentro de la Dirección de Inspección Federal, otras los enviaban desde las áreas de planificación. Algunos listados se elaboraban exclusivamente a partir de denuncias. En general, los inspectores más experimentados se ocupaban de hacer este tipo de inspecciones, en las cuales cabía esperar infracciones e interacciones conflictivas y violentas. Era común que los listados que no se elaboraban a partir de denuncias tuviesen errores, muchas direcciones correspondían a domicilios particulares o a locales sin actividad, cerrados. Los inspectores se quejaban de esto, aducían que les hacían perder el tiempo. Varios señalaban que ellos sabían dónde encontrar empleo no registrado, porque sabían leer sus indicios; que si los “largaban sin listados” las inspecciones sin infracciones serían mínimas.

Los funcionarios de las áreas de seguimiento y planificación, por su parte, enfatizaban la necesidad de reducir el margen de discrecionalidad de los inspectores en la relación con los empleadores como un modo de reducir la corrupción del sistema. Que el inspector no seleccione enteramente las unidades a inspeccionar formaba parte de este imperativo. En efecto, la presunción de corrupción, una especie de secreto a voces al interior de esta burocracia, organizaba una buena parte de la operatoria de inspección y de las relaciones entre sus agentes. Desde la perspectiva de los inspectores, la menor autonomía para realizar su trabajo suponía renunciar a sus capacidades y saberes forjados en la práctica y en la calle. Más todavía, suponía que sólo ellos eran la “fuente” de corrupción. La corrupción era una acusación cruzada, de los inspectores hacia los funcionarios jerárquicos o políticos, que presuntamente solicitaban que se realizaran excepciones por razones espurias; de éstos últimos hacia los inspectores; y de los inspectores entre sí. Por supuesto que no fue una práctica que pudiéramos observar en nuestro trabajo de campo, pero casi todos los inspectores con los que conversamos señalaban que algunos de sus compañeros y/o las autoridades eran corruptos.

Las maneras de controlar desde arriba la práctica de los inspectores en la calle fueron variando. En 2015 hacía un año que realizaban sus tareas mediante notebooks que llevaban a las visitas. Ingresaban los datos de los empleados -definidos como personas en actitud de trabajo- en una base de datos del organismo encargado de la seguridad social, ANSES, y ahí mismo “saltaba” si estaban o no registrados. Si no estaban registrados, el sistema elaboraba el acta de infracción y la enviaba a las áreas respectivas, con un “click”. “Una vez que el inspector da el click, no se puede ir para atrás en una inspección, ni yo puedo”, enfatizaba el director de la DIF¹², próximo a jubilarse, sobre la mejora sustantiva que representaban las notebooks en los márgenes que tenían las autoridades para intervenir sobre la tarea de inspección. El subtexto de estos comentarios era, precisamente, una respuesta a la sospecha de que las autoridades intervenían sobre los procesos de inspección por razones políticas. Varios inspectores en las entrevistas me contaban anécdotas sobre llamados “desde arriba” para dar marcha atrás en visitas a ciertos lugares.

Los inspectores realizaban las visitas solos, excepto cuando había que enseñar el trabajo a un inspector novato. Trabajar solos en la calle era motivo de quejas y malestares. Desde sus perspectivas, trabajar en parejas podía hacer más eficaz el dispositivo de inspección: dividirse roles y performances, y multiplicar la mirada en lugares como restaurantes o supermercados. Inspeccionar de a dos, además, podía permitirles manejar mejor las situaciones de violencia en la interacción con los empleadores, un tema que estaba en el centro de sus preocupaciones. En las entrevistas, las anécdotas sobre situaciones de violencia verbal y física eran la respuesta generalizada a mi pregunta sobre cuáles eran las dificultades del trabajo de inspección. Un manejo diestro de la situación de inspección, para muchos de

¹²Entrevista con la autora, 11-09-2015.

ellos, era aquel que lograba sortear con serenidad esa violencia, no incitarla ni acrecentarla. Desde el punto de vista de las autoridades, el motivo por el que no trabajan en parejas se asociaba a un imperativo de productividad, la necesidad de realizar más inspecciones en menos tiempo, para de este modo mejorar las estadísticas que luego servían para evaluar el desempeño de la política fiscalizadora¹³.

Una vez por semana, los inspectores se dirigían a la oficina central de la DIF para dejar las actas labradas, completar los trámites y llevarse un nuevo listado de direcciones. Sólo en ese momento y en los operativos conjuntos, se encontraban cara a cara con algunos de sus compañeros y con sus jefes inmediatos. En esas circunstancias comentaban algunas experiencias en la calle. Esta falta de contacto, no obstante, se subsanaba mediante un grupo de *WhatsApp* donde cada uno hacía consultas o pedía ayuda en situaciones específicas. Es decir, los inspectores pasaban la mayor parte de su tiempo de trabajo solos, pero estaban constantemente conectados con sus compañeros. Además del *WhatsApp* los inspectores reflexionaban y discutían sobre situaciones o casos dilemáticos en sus tareas en las capacitaciones que cada tanto se organizaban en las oficinas, generalmente a cargo de inspectores con más antigüedad o saberes específicos. En estos intercambios existía cierta construcción colectiva, tácita, de un “sentido común” que permitiera realizar las inspecciones de modo adecuado al objetivo sustantivo de la política de fiscalización global. De allí que muchos relatos sobre la actuación adecuada en situaciones y frente a casos específicos tuvieran justificaciones similares, como veremos en la sección siguiente¹⁴.

En suma, el dispositivo burocrático de inspección se organiza en gran medida para responder a dos imperativos: la reducción de la discrecionalidad del inspector en la calle y el incremento de productividad. Tanto uno como otro imperativo se asocian a cuestiones de legitimidad. Sea por la conveniencia de mostrar incrementos estadísticos en la cantidad de inspecciones realizadas frente a otras áreas del Ministerio y a diversos especialistas, sea por la necesidad de mostrar la voluntad de controlar desde arriba los posibles desvíos éticos en las prácticas de los inspectores. Desde el punto de vista de los inspectores, sin embargo, responder a estos imperativos no necesariamente redundan en un sistema de inspección más eficiente y justo. Por el contrario, muchos de ellos sostienen que pierde de vista saberes experienciales que podrían ser útiles para orientar la selección de unidades a inspeccionar que, a su vez, podría redundar en una mejora de la productividad que permita al fin el trabajo en parejas.

3. Dilemas de la justicia laboral en la trinchera estatal

Comencé la investigación sobre la vida cotidiana de la inspección laboral con algunas inquietudes que dejó una investigación anterior, sobre las prácticas de agentes estatales involucrados en la implementación de políticas sociales (Perelmiter, 2015). Estos agentes interactuaban con personas pobres en situaciones de extrema necesidad y el sentido explícito de su intervención y de las políticas que llevaban a cabo estaba asociado al alivio de esas situaciones. Las interacciones eran a veces conflictivas, sobre todo cuando los agentes tenían que establecer si correspondía o no proveerles ciertos bienes o servicios. En varias ocasiones, la discrecionalidad que ejercían se justificaba como una aspiración de justicia situacional, de cara a la inexistencia de normas aplicables en todos los casos o, también, frente a la experiencia de que esas normas se aplicaban diferencialmente según los casos: “*en el conurbano [bonaerense] se reparte de cualquier manera, ¿por qué me voy a poner estricto acá?*”, era un comentario común entre los agentes estatales, cuando daban cuenta de los dilemas que enfrentaban al aplicar normas o criterios oficiales de distribución (Perelmiter, 2016: 210-211).

Este tipo de razonamientos habituales llamaban la atención sobre un fenómeno subyacente: las prácticas de los agentes estatales podían aparecer como justas o injustas independientemente

¹³ Entrevistas con la autora, 11-09-2015 y 24-09-2015.

¹⁴ Observamos algunas de estas actividades de capacitación el 18-09-2015 y el 23-09-2015. Los inspectores también tenían ocasión de intercambiar puntos de vistas durante los operativos de fiscalización sobre transportes o rubros específicos, de los cuales participamos en varias oportunidades, durante los seis meses que duró el trabajo de campo etnográfico.

de su adecuación a normas o criterios de gestión estandarizados porque ellos -sus pares y los destinatarios de la asistencia- contaban con el hecho de que, por motivos diversos, esas normas no regían en todos los casos, lugares y situaciones por igual. La percepción de inequidad procedimental en lo global, enfatizada por la posición federal de los agentes estatales, que implicaba actividades de ejecución de políticas en distintos puntos del país, atravesadas por particularidades de todo tipo, volvía difícil de evaluar la justeza de sus prácticas en cada situación. Dicho de otro modo: dado que las prácticas de los agentes estatales eran translocales -viajaban de un lugar a otro- la reflexividad de sus prácticas contaba con una mirada panorámica y comparada sobre la vida operativa de la asistencia social aquí y allá, eran testigos y ejecutores de excepciones recurrentes a las normas. Como afirman Boltanski y Thevenot (1991), hacer justicia exige contar con principios equivalenciales que sean verosímiles en la práctica. En este caso la justicia era esquiva porque, precisamente, esa verosimilitud era difícil de alcanzar: no se resolvía con una relación de adecuación entre decisión y ley.

Volviendo a la inspección laboral, la escena con la que abrí este texto me sorprendió, entre otras cosas, porque siendo una intervención estatal muy distinta a la asistencia social expresaba la misma cuestión: la presencia de una demanda de justicia en la interacción con aquellos que personifican la autoridad estatal separada del seguimiento de normas o de su *enforcement*: “*por qué la ley me cae a mí, tan chiquita, y no a los otros, que no dan la cara*” -se quejaba la mujer en la escena de inspección-; “*¿por qué le dan a los indios y no a nosotros?*” -preguntaban indignadas algunas personas durante un operativo alimentario en el norte argentino-; “*¿por qué no viene acá también?*” -exigía una mujer en la puerta de su casa precaria a una trabajadora social que tocaba el timbre en la casa vecina (Perelmiter, 2016: 215 y ss.).

En los encuentros burocráticos, la experiencia de justicia puede ser ambivalente. Como cualquier burócrata de calle, los inspectores laborales juegan un rol importante en el modo en que diversos empleadores y empleados experimentan el poder estatal, sea para sancionarlos o para protegerlos. La discrecionalidad que ejercen los inspectores, no obstante, no es fortuita o siempre interesada o corrupta, sino que es regulada moral y colectivamente, algunas veces a partir de la problematización de “ideales de justicia” en situaciones percibidas como éticamente dilemáticas. Veamos algunas de ellas.

Una de las situaciones dilemáticas más frecuentes se origina en la percepción de fragilidad económica del negocio en donde los inspectores realizan la inspección. Varios narran la dificultad moral de labrar infracciones en negocios “pequeños”, ubicados en los barrios más pobres o periféricos de la ciudad o en el conurbano bonaerense.

“El tema es el tamaño del negocio, yo veo la infraestructura del negocio, ¿este es un negocio para pagar cargas sociales o no? por ahí solo pueden pagar el alquiler y pagan la comida... ¿entendés? A nosotros nos dijeron algo cuando entramos a trabajar y era “no atacar la economía de subsistencia”, eso porque trabajamos en el conurbano, acá los negocios no son de subsistencia... acá, los negocios, generalmente, son lucrativos... salvo alguna, no sé, verdulería de barrio, algún despacho de pan... muy humilde... algo atendido por los dueños” (Manuel, inspector DIF, entrevista con la autora, 09/2015)

Como se aprecia en el testimonio, en algunas oportunidades la discrecionalidad del inspector es orientada desde arriba –“no atacar la economía de subsistencia”-. Aun así, lo que cuenta como “subsistencia” no está escrito en ningún lugar, por lo que el inspector debe realizar un juicio situado al respecto. Este juicio no es nada menor para el sentido ético de su actividad. Desde el punto de vista del inspector, su acción es doble y especular: ejerce un poder de policía de cara al empleador y un poder protector de cara al empleado. Muchas veces, la percepción de fragilidad socioeconómica en el empleador vuelve borrosa esa frontera. Cuando dejan de sancionar al empleador, porque perciben que el vínculo laboral es parte de una empresa económica frágil, ¿dejan de proteger al empleado? Esta pregunta no tiene una respuesta obvia en todos los casos. El problema, señalan, es que la mayor proporción de empleo no registrado corresponde, precisamente, a unidades económicas pequeñas, por lo que tiene cierta lógica concentrar la tarea fiscalizadora en ese tipo de negocios. Cuán pequeña o cuán frágil tiene que

ser una actividad económica para justificar que el inspector decida “hacer la vista gorda” es una cuestión de “sentido común”, aunque, como aclaran enseguida, cada inspector tenga “su libro”.

En ocasiones, los inspectores resuelven este dilema cuestionando el criterio de planificación en las oficinas del Ministerio. Es decir, trasladando la responsabilidad sobre decisiones “injustas” a las áreas que definen los focos de inspección. La sospecha de corrupción pesa mucho en la manera en que se interpreta el ejercicio de discrecionalidad, por lo que los inspectores no suelen resolver este tipo de dilemas eludiendo la ley.

“¿Dónde envían a los inspectores? Digo, si me mandan a una mercería de barrio y tiene una trabajadora que está en negro, pero la empleadora tiene hasta más pinta de... y... es complicado...pero bueno, por ahí es complicado para mí... para otro inspector por ahí no es complicado... hacerte el pavo no es fácil, porque uno... el que está en negro es el trabajador. El trabajador, tranquilamente, puede venir, hacer una denuncia... de que vos fuiste tal hora, tal día, que lo relevaste y el problema lo tenés vos. O sea que no es tan fácil tampoco... Frente a eso, lo que le queda al inspector, es... decir, “mira... fuimos enseguida, relevé... fui acá, a una verdulería, que no le daba para nada... ¿por qué no me mandan a otro lado?... ¿entendés?” (José, inspector DIF, entrevista con la autora, 11/ 2015).

Otro tipo de situación dilemática para los inspectores deriva de evaluaciones sobre los efectos que las sanciones pueden tener en ciertos tipos de empleados: “jubilados que hacen changas para complementar ingresos”, “personas indocumentadas”, “personas que reciben beneficios de asistencia social”, entre otras. En estas evaluaciones los inspectores activan la faz protectora de su tarea, sopesan si vale la pena correr el riesgo de que la sanción perjudique al trabajador.

“Siempre pensando en el empleado. Por ahí es un jubilado que tiene 65 años... y está haciendo changas, y no lo van a registrar, porque si lo registran toman a una persona más joven, y vos sabes que ese jubilado hace eso para poder vivir. ¿Como le puede pasar a mi papá, viste? vos indagas un poco, hablas con él... (...)Trato de hablar con el dueño: “jefe, si puede regístrelo... tiene la obligación, aunque esté jubilado.”Perono voy a insistir, no lo relevo... ¿entendés? Que ellos decidan. (...)Pero no podés perjudicar. Tu trabajo es ayudar. Tiene que ser ese el objetivo. (...) O sea, tengo un criterio, yo siempre les digo a los inspectores que cuando vos llevas un tiempo tenés que tener un criterio, no podés ser ciego y decir “todo lo que está del otro lado es empleado y le tengo que tomar todos los datos y no me importa nada” ...Tenes que mirar algo más global. O sea, ¿vos lo estas beneficiando o lo estas perjudicando al empleado?”(Manuel, inspector DIF, entrevista con la autora, 09/2015).

Otro tipo de situación muy común deriva de la existencia de relaciones laborales entre personas que tienen vínculos familiares, donde derechos y obligaciones se ven relativizados en virtud de ese vínculo. Muchas situaciones de empleo no registrado son justificadas por relaciones de parentesco. Aun cuando de acuerdo a la normativa estos vínculos no eximen de obligaciones al empleador, muchos empleadores justifican la falta de registro aduciendo parentesco - “*Es mi hermano, vino hoy a ayudarme porque faltó el empleado*” o “*es mi sobrina, vino a ayudar y a aprender*”. En efecto, aducir la presencia de parientes trabajando eventualmente -y por eso sin registro- está entre los trucos típicos de los empleadores frente a una inspección. A menudo, el truco es efectivo, opera cierta identificación social, la idea de que son situaciones verosímiles en la vida de los pequeños negocios cuya sanción es percibida como un gesto formalista, sin conexión con el objetivo sustantivo de la fiscalización. La sanción derivada de la presencia de parientes en actitud de trabajo no registrados como empleados es foco de discusión o conversación no sólo entre inspectores, empleadores y empleados, sino también entre los propios inspectores. Un intercambio de este tipo se presentó durante un operativo de inspección en la Feria Internacional de Turismo, en La Rural.

Acompañaba a Norberto y a Mario, que luego de años como chofer estaba aprendiendo la tarea de inspección. Era el tercer stand que inspeccionábamos, esta vez promocionaba a una empresa de hoteles mayoristas que buscaba revendedores. Nos atendió un muchacho joven, no tendría más de 17 o 18 años, con un cartel que colgaba de su cuello que decía “expositor”. – ¿Estás trabajando acá? Te tomo unos datos -le dijo Norberto. -Estoy ayudando a mi tío, que es el que tienen el stand, no estoy trabajando-trabajando, estoy ayudando. -Ah... ¿Está tu tío por acá? Esperamos unos minutos hasta que apareció el tío. -Buenos días, no... él es mi sobrino, no lo tengo registrado porque vino a ayudar, está terminando la secundaria”. -Ayudo con las traducciones, como sé inglés...-agregó el sobrino. –¿Me decís tu nombre y tu DNI? -hizo caso omiso Norberto. ¿Me van a hacer un acta por mi sobrino? ¡No puede ser, hay que tener sentido común! -elevo un poco el tono de voz, impaciente-Si alguien pasa el semáforo en rojo a las 3 de la mañana cuando no hay nadie, nadie va a decir nada. No corresponde -señaló Norberto. No es mala voluntad, pero no puede tener a su sobrino trabajando sin registrar -siguió un tanto nervioso. Pero el tío insistió-Tuve que pagar un montón de multa otros años por no tener registrados a los empleados, no sabía que por un día los tenía que registrar, y ahora los registré, pero él es mi sobrino que vino a ayudar. Ojalá fueran así de estrictos con los grandes, en este país la mitad de la gente trabaja en negro... -A nosotros nos mandan, no elegimos inspeccionarte a vos -apuntó Mario. -Hagan lo que tengan que hacer -concluyó el tío enérgicamente y se retiró.

Cuando se había alejado, Mario preguntó bajito: ¿lo pasamos? Es medio evidente que es el sobrino... -Si -le respondió- yo desconfío de todos, no tengo piedad, sólo se puede tener sin registrar al conyugue y a los hijos. Si fuera un negocio chiquito por ahí lo dejo pasar pero para tener un stand acá, aunque sea mínimo, hay que tener plata. Dió el click en la notebook, labró la infracción, le acercó la planilla al tío y nos retiramos (Nota de campo, 29/09/2015).

La apelación al “sentido común” y la pregunta por si la ley caía con el mismo rigor sobre los “verdaderos” responsables del empleo en negro ponían en escena las mismas cuestiones que los inspectores tematizaban en las entrevistas. Si el negocio hubiese sido percibido como económicamente frágil el inspector hubiera encontrado razones éticas para dejar pasar la infracción.

Finalmente, otra situación muy común de tensión se daba en situaciones de informalidad económica visibles y contiguas a la escena de inspección, pero no sancionables -vendedores ambulantes o manteros¹⁵, por ejemplo, en la vereda de un negocio inspeccionado.

“La competencia desleal es el enemigo (...) ese es el problema más grande. Surge mucha denuncia en Avellaneda porque hay mucho trabajo no registrado... y vos tenés que exigirle a una persona que tenga todo su personal registrado cuando está teniendo una competencia muy desleal, en la puerta de su propio negocio... están usurpando un espacio público, no paga impuesto, la mercadería no tiene procedencia... probablemente la persona esté organizada y sea empleada de otra (pero) no lo podés determinar... y te dificulta mucho... porquete dicen: “¿por qué no te vas a levantar al que está en la calle que ni siquiera paga impuestos? Y ahí les decimos...“señor, usted tiene toda la razón, peroporque esa persona esté ahí y sea ilegal usted no puede evadir y no registrar un empleado, está incumpliendo también...si no ¿sabes qué?... vamos a dejar todos de pagar alquiler y de pagar impuestos y nos vamos a meter una manta a la calle, estoy seguro de que usted no se va a tirar en una manta en la calle todo el día.” Y así...trato de explicarle que son dos mundos diferentes, y que no está bien lo que

¹⁵Se utiliza la palabra “mantero” para designar a vendedores informales que exhiben los productos en venta en mantas, en la vereda o en plazas.

pasa en la puerta del negocio pero que él tampoco puede dejar de cumplir. Yo lo corro por ese lado... (Pablo, entrevista con la autora, 09/ 2015).

Como revela este testimonio, para surfear la tensión derivada de la experiencia de injusticia ligada a una inspección -percibida por un empleador “observado” que, a su vez, es “víctima de competencia desleal”- los inspectores recurren a estrategias de argumentación y justificación diversas y pragmáticas, indisociables del contexto escénico de la inspección. La existencia de varios mundos económicos -el de la economía formal, el de la economía informal, el de la economía de subsistencia- con vinculaciones diversas con la normativa laboral y con su *enforcement*, vuelve esquivas las justificaciones globales de las sanciones laborales.

4. Conclusiones

A través de la exploración de algunas situaciones de inspección laboral donde la justicia de las prácticas de los inspectores se veía problematizada busqué plantear una disyunción que no siempre es atendida por la literatura especializada: la que existe entre el orden legal, el *rule of law*, y la experiencia de justicia, de hacer justicia o de recibirla, en la vida cotidiana de las instituciones estatales. Si bien la búsqueda de justicia y protección para los trabajadores constituye la justificación ética de la tarea del inspector, en los encuentros burocráticos, “hacer justicia” no es nada sencillo ni automático. Más importante: para los participantes, no siempre equivale a “hacer cumplir las normas”, al *enforcement* que define la función de la inspección laboral y que, por eso mismo, está en el centro de las preocupaciones de la investigación académica sobre la misma.

Lo que en este artículo quise poner de relieve, en este sentido, no es tanto el resultado de las inspecciones -si los inspectores ejecutan finalmente las sanciones que deberían o no- sino la *tensión* que la disyunción percibida entre ley y justicia supone en las interacciones entre ciudadanos y agentes estatales, cuestión que contribuye a dotar de contenido lo que denomino *la dimensión experiencial de la ciudadanía*. Esto es, el modo en que la autoridad de la ley, de los derechos y obligaciones, es experimentada en la vida cotidiana del Estado. El estudio de esta dimensión de la ciudadanía -microscópica, práctica, rutinaria y hecha de detalles mundanos- constituye una puerta de acceso privilegiada al problema de la legitimidad del Estado en general, y de las prácticas de las burocracias del bienestar en particular.

En la Argentina democrática, además, esta dimensión se presenta como singularmente decisiva. ¿En qué medida el modo en que son experimentadas la ley y la justicia en la vida institucional del Estado se vincula con cierto “desdén” por la legalidad en nuestra matriz de organización política? Comenzar a responder estas preguntas implicaría clarificar algunas paradojas. Es cierto que la “baja valoración” que tiene el *rule of law* en nuestro país es más un lugar común que una “cultura” documentada. De hecho, hay algunos trabajos que cuestionan ese lugar común. Por ejemplo, Palacios (2018) muestra que gobiernos catalogados como poco afectos a la legalidad, como el primer peronismo, fueron en verdad los artífices del edificio legal que hoy conocemos como derecho social y justicia laboral. No es menos cierto, sin embargo, que la construcción de ese orden legal se combinó con la reivindicación de una idea de justicia más sociológica y contextual que jurídica: “Nuestra justicia es y será más sensible que letrada; más patriarcal que legalista; menos formalista y más expeditiva”, decía J. D. Perón en 1950 frente a una concentración obrera¹⁶. En efecto, este tipo de discurso, que existe como recurso argumentativo en muchas instituciones estatales, renuncia en cierto modo a lo que Bourdieu (2000) llama el efecto de neutralidad, universalidad y homologación de la forma jurídica y, con ello, a su eficacia simbólica. Por supuesto, esta renuncia nunca es total, siempre es episódica. Como mostré aquí y en otros trabajos (Perelmiter, 2016), la puesta en práctica de la sensibilidad social, del “espíritu” protector de la tarea estatal, de la atención a los aspectos difíciles de

¹⁶Perón: *anécdotas, recuerdos, conversaciones, citas, relatos, ejemplos*, Buenos Aires, Subsecretaría de Información de la Presidencia de la Nación, Buenos Aires, p. 14. Esta cita es el epígrafe del libro citado de Juan Manuel Palacios.

homologar, no está exenta de problemas éticos y estratégicos. Por eso, lo que prevalece es más una *tensión* que una renuncia efectiva al orden legal y las reglamentaciones burocráticas.

Pero más allá de las tradiciones locales del discurso político y el quehacer estatal, el desajuste entre el orden jurídico y la experiencia de justicia no es, obviamente, una excepcionalidad argentina. Es un problema tanto más acuciante cuanto más diferenciada la sociedad. La relevancia de observar cómo operan cotidianamente las burocracias estatales del bienestar no está, en consecuencia, desligada de la fragmentación y heterogeneidad creciente de las categorías sociales tradicionales del capitalismo en la actualidad. La existencia de personas que no pueden integrarse al mercado de trabajo, la existencia de distintos mercados de trabajo y distintas economías, más o menos reguladas por la institucionalidad estatal, es sólo una parte de la heterogeneidad que enfrentan los agentes estatales en sus tareas cotidianas. Como muestra la escena en el taller textil con la que abrí este artículo, no es sorprendente que la intervención social del Estado se vea desafiada por situaciones de “aplicación” inesperadas, frente a las cuales se multiplican las lagunas normativas y los dilemas éticos. Además de los desafíos de la heterogeneidad social, las normas son aplicadas o fiscalizadas por agentes estatales intersectados ellos mismos por una diversidad de pertenencias, discursos y saberes que orientan sus modos de ejercer los márgenes de discrecionalidad de los que disponen (Lipsky, 1983; Haney, 2002; Dubois, 2011; Piore, 2011).

Abordar la cuestión de la legitimidad del Estado desde una perspectiva microscópica, invita así a considerar los principios de justicia que habitan la sociedad desde su puesta en práctica y frente a los desafíos que la diferenciación social plantea. Sabemos que los principios de justicia son plurales y dinámicos, que las sociedades complejas no se organizan en función de una idea trascendental de justicia. Como señala Michael Walzer (1997) en su estudio clásico sobre “las esferas de la justicia”, dependiendo del bien social en cuestión, pueden estar basados en las ideas de libre intercambio, de merecimiento o de necesidad. También pueden suponer acciones redistributivas o de reconocimiento de la diferencia, con aspiraciones de validez política a diferentes escalas (Fraser, 2006, 2010). Como argumentan Boltanski y Thévenot (1999), los principios de justicia están enraizados en la práctica social, en la cual y a partir de la cual los sujetos ejercen su capacidad crítica. De allí la importancia de una agenda de investigación empírica, que reconstruya en distintos escenarios y para distintos grupos, el modo en que funcionan y se ponen en juego estos principios (Kessler, 2007).

En suma, observar el mundo de la vida de las burocracias estatales del bienestar, reconstruir la dimensión experiencial de las políticas públicas, de las obligaciones y los derechos, permite abrir la caja negra de instituciones estatales y desde ahí interrogarse por su legitimidad y los modos en que la misma se construye o socava cotidianamente. A menudo, en los encuentros burocráticos, agentes estatales y ciudadanos problematizan el carácter justo de la acción estatal. Unos y otros lo hacen desde ciertas posiciones y membresías sociales e institucionales que permean sus modos de evaluar las situaciones burocráticas en las que participan. Reconstruir los dilemas éticos que los agentes estatales construyen en tanto que tales, sus modos de jerarquizarlos y resolverlos, nos puede quizás brindar algunas pistas sobre cuánta legitimidad y cuánta eficacia podemos esperar de ciertas políticas.

5. Bibliografía

AMENGUAL, Matthew (2015): *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*, Cambridge University Press.

AUYERO, Javier (2007): *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

AUYERO, Javier (2013): *Pacientes del Estado*, Buenos Aires, Eudeba.

BECCARIA, L. y GALIN, P. (2002): *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires, Fundación OSDE-CIEPP.

BERTRANOU Fabio y Luis CASANOVA (2014): *Informalidad laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina.

BOLTANSKI, Luc y THÉVENOT, Laurent (1999): “The Sociology of Critical Capacity”, *European Journal of Social Theory*, Vol. 2, N° 3, pp. 359-377.

BOURDIEU, Pierre (2000): “Elementos para una sociología del campo jurídico” en Bourdieu, P. y G. Theubner (2000), *La fuerza del derecho*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes/Pontificia Universidad Javeriana.

CONTARTESE, Daniel; Ximena MAZORRA, Lila SCHACHTEL y Diego SCHLESER (2015): “La informalidad laboral: nueva evidencia a partir de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social”, en BERTRANOU, Fabio y Luis CASANOVA (coord.) *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina.

DEWEY, Matias (2015): *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Buenos Aires, Katz

DEWEY, Matías (2017): “Domestic obstacles to labor standards: law enforcement and informal institutions in Argentina’s garment industry”, *Socio-Economic Review*, Vol.0, Nro 0, 1-20

DUBOIS, Vincent (2012): *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*, Ashgate.

FRASER, Nancy (2006): “La justicia social en la era de las ‘políticas de identidad’: redistribución, reconocimiento y participación” en Fraser, N. y Honnet, A.: *¿Redistribución o Reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Madrid, Ed.Morata, pp. 17-69.

FRASER, Nancy (2010): *Scales of Justice. Reimagining the Political Space in a Globalizing World*, New York, Columbia University Press.

GUPTA, Akhil (1995): “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”, *American Ethnologists*, vol. 22, núm. 2, pp. 375-402.

HANEY, Lynne (2002): *Inventing the Needy. Gender and the Politics of Welfare in Hungary*, California, University of California Press.

HOLLAND, Alisha C. (2017): *Forebearance as Redistribution. The Politics of Informal Welfare in Latin America*, New Jersey, Cambridge University Press.

KESSLER, G. (2007): “Principios de justicia distributiva en Argentina y Brasil. Eficacia global, igualitarismo limitado y resignificación de la jerarquía”, en Grimson, A. (comp.): *Pasiones nacionales. Política y cultura en Brasil y Argentina*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 211-248.

LIPSKY, Michael (1983): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York, Russell Sage Foundation.

MARSHALL, Adriana (2007): *Explaining Non-compliance with Labour Legislation in Latin America: A Cross-country Analysis*. ILO.

PALACIO, Juan Manuel (2018): *La justicia peronista. La construcción de un nuevo orden legal en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

PERELMITER, Luisina (2015): “Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal”, *Revista Papeles de Trabajo*, N° 15, Dossier “En diálogo con Laurent Thévenot”, 2015, pp. 80-101.

PERELMITER, Luisina (2016): *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, Unsam Edita, Buenos Aires.

PERETTI, Oriana (2016): “Re-centralización de Políticas Públicas: el caso de la reforma laboral en Argentina (1983-2015)”, *Tesis de grado*, Departamento de Ciencia Política, UTDT.

PIORE, M.J. y A. SCHRANK (2008): “Toward Managed Flexibility: The Revival of Labour Inspection in the Latin World”, *International Labour Review*, 147 (1), p. 1-23.

PIORE, Michael (2011): “Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector”, *Regulation and Governance*, N° 5, pp. 145-164.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (2011): “Beyond the fear of discretion: Flexibility, performance, and accountability in the management of regulatory bureaucracies”, *Regulation & Governance*, 5(1): 43- 69.

ROMERO GUDIÑO, Alejandro (2008): “Inspección federal del trabajo en México”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 6: 113-143.

RONCONI, Lucas (2010): “Enforcement and compliance with labor regulations”, *Industrial and Labor Relations Review*, 64(4): 719-736.

SCHRANK, Andrew (2009): Professionalization and probity in a patrimonial state: Labor inspectors in the Dominican Republic. *Latin American Politics and Society*, 51(2): 91-115

SOPRANO, Germán (2010): “Haciendo inspección”. Un análisis del diseño y aplicación de la inspección laboral por los funcionarios del Departamento Nacional del Trabajo (1907-1914)”, en Soprano, G. y Bohoslavsky, e. (2010): *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*, Los Polvorines, UNGS-Prometeo, pp. 85-120.

WALZER, Michael (1997): *Las esferas de la justicia: Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México DF, FCE.