



ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD,
OFICINA REGIONAL DE LA ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

PROGRAMA DE DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS



SISTEMA DE INFORMACION Y DOCUMENTACION
EN RECURSOS HUMANOS EN SALUD



BIBLIOGRAFIA ANOTADA:
REGULACION DEL
DESARROLLO DE
RECURSOS HUMANOS
EN SALUD

REVISION BIBLIOGRAFICA Nº 1

Organización Panamericana De La Salud

Programa de Desarrollo de Recursos Humanos en Salud

**Sistema de Información y Documentación en
Recursos Humanos en Salud (SIDORH)**

**BIBLIOGRAFÍA ANOTADA EN REGULACIÓN DEL DESARROLLO
DE RECURSOS HUMANOS EN SALUD**

Sábado Nicolau Girardi

*San José, Costa Rica
Junio, 1996*

PRESENTACION

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION

INTRODUCCION	1
1. ECONOMIA Y POLITICA	4
1.1 El Enfoque Regulacionista o de la Teoría de la Regulación	4
<i>1.1.1 Una Introducción al Enfoque de la Regulación</i>	<i>4</i>
<i>1.1.2 Las Categorías Analíticas Fundamentales del Regulacionismo</i>	<i>7</i>
<i>1.1.3 A Manera de Síntesis</i>	<i>9</i>
1.2 Economía de la Regulación : La tradición anglosajona y el enfoque State Capacity	17
1.3 El Enfoque de la Economía Positiva y la Public Choice	22
2. FILOSOFIA Y POLITICA	29
3. MERCADO, RELACIONES DE TRABAJO Y PROFESIONES	37
3.1 Regulación Profesional	37
3.2 Relaciones de Trabajo y Mercado de Trabajo	47

PRESENTACION

El proceso de gestión de recursos humanos en salud, como espacio de acción y de toma de decisiones en un nivel nacional, constituye un ámbito donde la tendencia divergente en que avanzan los diferentes esfuerzos siempre ha significado preocupación.

Los esfuerzos por planificar, orientar, coordinar y articular procesos que desarrollan diversas instituciones, como son: las instituciones de formación de los recursos humanos en salud, las instituciones de servicios que contratan y utilizan esta fuerza de trabajo, y las asociaciones profesionales y gremiales que organizan los grupos de interés, entre otras, ha sido uno de los problemas no resueltos en el proceso de desarrollo de la respuesta social a la situación de salud.

Durante muchos años esta preocupación se depositó en el fortalecimiento de la capacidad del Estado y en particular de los Ministerios de Salud otorgándole la capacidad normativa de formular las políticas y planes de desarrollo de recursos humanos, que serían seguidos por los diversos actores sociales involucrados.

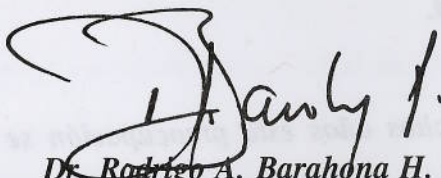
Los desarrollos conceptuales más modernos indican que este proceso de articulación de intereses y decisiones entre diversos actores, alrededor de preocupaciones comunes y del reconocimiento que las decisiones de unos repercute en las líneas de desarrollo de los otros, constituye de por sí un tema de estudio. Dicho en otros términos, para avanzar en desarrollo de recursos humanos hacia una más adecuada respuesta a la situación de salud, es necesario reflexionar no sólo sobre cuáles constituyen las principales decisiones a adoptar en este campo, sino también sobre cuáles han de ser los mecanismos de gestión para dichos cambios.

Es desde esta perspectiva que se presenta esta bibliografía anotada sobre el tema de "Regulación en Recursos Humanos en Salud", como una contribución del Programa de

Desarrollo de Recursos Humanos de la Organización Panamericana de la Salud, a través del Sistema de Información y Documentación en Recursos Humanos (SIDORH).

Esperamos que este esfuerzo contribuya al debate de este tema central de los procesos de reforma sectorial, orientando a los lectores y personas interesadas en el desarrollo de recursos humanos en salud, sobre fuentes actualizadas de información bibliográfica.

Esta publicación se realiza gracias al patrocinio del Programa de Cooperación Externa del Gobierno de Dinamarca a través de DANIDA. La producción técnica de este trabajo estuvo a cargo del Dr. Sábado Nicoulau Girardi a quien se agradece su valiosa colaboración.



Dr. Rodrigo A. Barahona H.
Coordinador HSR

INTRODUCCION

La siguiente bibliografía representa una tentativa de proporcionar una guía tan amplia y comprensiva como sea posible de la literatura central sobre el tema de la regulación, en los límites de tiempo, extensión y forma de trabajo. Se puede decir que la pretensión de amplitud para esta bibliografía anotada de la regulación es en sí misma peligrosa. De hecho, por tratarse de un tema típico de frontera, la literatura sobre la regulación involucra una gran cantidad de disciplinas teóricas y profesionales, del derecho a la filosofía moral, pasando por la economía y la ciencia política, siendo vastísima y en esos términos, imposible de ser capturada.

Se seleccionó entonces parte de la literatura general de origen económico y político-sociológico y alguna literatura de corte (o potencial) regulacionista; más directamente relacionada con el campo de los recursos humanos en salud. Obviamente, en la determinación de esas fronteras disciplinarias primarias, de las áreas subtemáticas y de los asuntos que compondrían la literatura central de esta bibliografía anotada, se tuvo que proceder arbitrariamente. Se recortó así el tema por las áreas y asuntos que siendo más atrayentes se consideran además más relevantes para el actual debate sobre regulación, desregulación, regulación en la reforma del Estado y las políticas públicas, incluidas las esferas distributivas representadas por la salud y el trabajo en los países de nuestra región.

La selección de los subtemas de la guía se procesaron a través de la combinación y el cruce de diversos criterios:

1. Se seleccionaron los títulos de acuerdo con el enfoque predominante (el regulacionismo, la economía constitucional, el neoinstitucionalismo).
2. De acuerdo con la orientación más crítica o más pragmática.
3. De acuerdo con la fuente disciplinaria (la economía política, la filosofía moral, la filosofía legal).
4. El recorte del campo de los recursos humanos (el mercado de trabajo, el sistema de las relaciones de trabajo, la regulación profesional).

Ciertamente no se ha considerado la totalidad de las contribuciones relevantes en los diferentes subtemas y enfoques, tal vez ni siquiera las más importantes. Algunos subtemas habrán sido contemplados con una "porción" mayor de literatura. Tal es el caso de los trabajos generales de la literatura económico-política del enfoque regulacionista (llamado francés por su origen).

El hecho de colocar lo institucional en el centro de sus preocupaciones y la posibilidad de reflexión sobre el cambio de los paradigmas de organización de la cooperación social, es la principal justificación del procedimiento, más allá de las cuestiones mundanas y funcionales, generalmente identificadas en las disputas en torno a los temas y problemas específicos de regulación, desregulación que estos trabajos enseñan.

También se procuró dar énfasis a la literatura relativa a la desregulación o el análisis económico de la regulación y a la economía de las elecciones colectivas (Public Choice), fundamentalmente por su importancia estratégica en el actual debate sobre la reforma del aparato del estado y la reforma sectorial en los países de nuestra región.

En el caso de la economía de las elecciones colectivas, ésta parece representar, tal vez, uno de los últimos aunque no menos importantes convidados a las oficinas de la reforma sectorial y del Estado, principalmente ahora que estas cuestiones, según dicen, fueron definitivamente desvinculadas de cualquier ideología. De cualquier forma, hay quien dice que estos desarrollos teóricos ya determinan hoy en día la corriente principal de la profesión económica.

La inclusión de algunas piezas de la literatura *neoinstitucionalista*, principalmente en la parte relativa a los mercados de trabajo y al sistema de las relaciones de trabajo, así como la inclusión de alguna literatura afiliada al enfoque *state-capacity*, representa la necesaria contrapartida a estos "neoliberalismos", además de la literatura que se afilia abiertamente al enfoque regulacionista.

Finalmente, la introducción de algunas citas del campo de la filosofía moral y de la filosofía legal, al traer al campo de las políticas y estrategias de la regulación, aspectos del debate actual sobre temas como la igualdad y la equidad, la justicia y la diferencia en la cooperación social, representarán un esfuerzo de contemplar una introducción a la fundamentación de la ética de la regulación.

Algunos temas fueron subestimados o excluidos. Este último es el caso de la regulación aplicada a los sistemas educativos. Pese al hecho de ser un constituyente genético del campo de los recursos humanos en salud, el tema no fue incluido. Su inclusión debería tomar en cuenta aspectos muy amplios, desde la cuestión de los paradigmas educativos, a los mecanismos y procesos del otorgamiento de credenciales y acreditación de organizaciones educativas, aspectos que de por sí justificarían una guía específica.

En la misma línea de las ausencias sentidas, sin gozar sin embargo, del mismo peso de tradición, se coloca el subtema de sistemas de compensación del trabajo. A pesar de constituir un capítulo sustantivo de los esquemas y mecanismos de regulación de las relaciones de trabajo, éste no puede recibir un tratamiento a la altura de su importancia.

También está ausente el tema de la regulación aplicada a la planificación de los servicios de salud. Al contrario de lo que en general se afirma, la literatura sobre regulación de los servicios de salud es bastante expresiva, especialmente en los Estados Unidos. De hecho, a partir de la implantación de los programas gubernamentales Medicare y Medicaid a mediados de los años 60, se asiste a un vigoroso debate sobre el tema en aquel país. El crecimiento de la regulación gubernamental de la salud, el vigoroso desarrollo de las HMO's en las décadas de los setentas y ochentas; el movimiento de la competencia administrativa (managed competition), la institución insinuada de las Cooperativas de Compradores de Seguros (recientemente llamadas Health

Alliances), como expresión del poder compensatorio en el sector salud y los recientes desarrollos en torno a la Reforma en Salud, constituyen sin duda alguna una historia de regulación.

La ampliación de las funciones reguladoras en detrimento de las funciones prestadoras de los gobiernos y de los aparatos sustantivos del estado, en las esferas distributivas de la salud, del trabajo, de la educación, etc., implica la construcción de la capacidad de regulación, que en última instancia significa construcción de la capacidad del estado de regulación del juego económico, pero también de promoción de la igualdad y la democracia.

La experiencia internacional ha demostrado que la expansión de los regímenes de libre competencia, especialmente para aquellas áreas de previa responsabilidad de provisión sectorial pública o estatalmente protegidas, implican el desarrollo de organismos y agencias específicas de regulación, con sus potenciales beneficios, pero también con sus efectos negativos. La pequeña experiencia de los países de nuestra región con agencias de regulación en el sentido estricto de la palabra, en el área de la salud, excepción hecha del área de regulación profesional, donde los Consejos de Profesionales en Brasil y los Colegios Profesionales en la América Hispana, han acumulado vasta experiencia histórica como agencias de regulación específica, exige un esfuerzo reiterado de los gobiernos de los países y por extensión de la misión de las agencias oficiales de la cooperación internacional en el desarrollo de un tema tan complejo.

En la selección de la bibliografía que aquí se presenta se ha buscado la combinación entre relevancia y actualización, aunque debe reconocerse que no siempre con éxito. El criterio de la relevancia de la publicación suplantó ampliamente al de la bibliografía sumamente actualizada. Se cree haber alcanzado como resultado, en la combinación de estos criterios, algo que se puede denominar pertinencia de la bibliografía seleccionada.

En la realización de este trabajo se contó con la decisiva participación de la Profesora Cristiana Leite Carvalho¹ que apoyó la revisión de la bibliografía aquí utilizada, muy especialmente en el subtema Regulación Profesional, Mercado y Relaciones de Trabajo.

1

Profesora de la PUC/MG, MPH.

1. ECONOMIA Y POLITICA

1.1 El Enfoque Regulatorio o de la Teoría de la Regulación

La presentación de la literatura básica del enfoque regulatorio está precedida por un texto original en el que se insertan algunos autores y sus respectivas obras. Las 10 primeras citas presentadas no son descritas individualmente, sino insertadas en el texto inicial. Las obras de los autores regulatorios que no formaron parte del texto principal se presentan al final de esta parte con una breve descripción individualizada del contenido.

1.1.1 Una Introducción al Enfoque de la Regulación

Francois Dosse (1994, Historia del Estructuralismo, Vol. II, Ensayo), apoyado en una entrevista con Robert Boyer, sugiere una genealogía de la escuela francesa de la regulación. Ella sería la heredera de una triple heterodoxia: el marxismo althusseriano, que desde el punto de vista epistemológico privilegia las categorías de la sobredeterminación y de la reproducción; el keynesianismo-desarrollista, con su concepción pragmática de la moneda como institución y del trabajo como relación fuera de los mercados y del institucionalismo (neo), con su idea-fuerza de la imprescindibilidad del invento institucional en la configuración y "estabilización" de las interacciones económicas.

En un primer momento se podrían destacar los trabajos de Gérard Destanne de Bernis y de los economistas de la Escuela de Grenoble (GREEC). Destanne de Bernis fue un pionero en la introducción del concepto de regulación en una acepción más amplia, en el ámbito de las ciencias económicas. El autor parte de la crítica a la hipótesis del equilibrio general. En su concepción, el paradigma del equilibrio general era incompatible con la introducción de los diferentes tiempos de la historia: el tiempo largo, los ciclos pendulares, el tiempo corto, etc².

Conforme a de Bernis, *"En un tiempo largo, el conjunto del sistema capitalista evoluciona bajo la influencia de grandes tendencias, como el crecimiento de las poblaciones, la complejización de las técnicas, el aumento de la dimensión de las empresas, la estructuración general del espacio... Al contrario, en el plazo bien corto, el funcionamiento inmediato de la economía está garantizado en el contexto de la lógica de la maximización de la tasa de interés..."* (citado por Robert Boyer, 1990).

²

Se puede decir que la introducción del tiempo histórico -sería más correcto decir de los tiempos de la historia- en el análisis económico se volvió algo casi imperativo después de los trabajos de Fernand Braudel sobre la historia del capitalismo que destacaban la necesidad de tomar en cuenta junto a los ritmos de la coyuntura -la historia de los eventos y la historia cíclica; las tendencias seculares de la historia de larga duración- la lenta evolución de las mentalidades y de las estructuras de lo cotidiano. Desafiando lo establecido en la época, retrocedió el tiempo del capitalismo y de los mercados al medioevo (Braudel, F, 1979, Civilization and Capitalism, Vol III The Perspective of the World; Perennial Library, 1986).

Sin embargo, a pesar de estar sujeto a las invariables leyes generales, el funcionamiento de la economía capitalista necesitaba de todo un conjunto de instituciones adecuadas (y no apenas de instituciones ligadas al Estado), lo que quiere decir, instituciones y esquemas de regulación. El autor busca definir las normas de las diferentes variables de ajuste de los movimientos y actos económicos en las sociedades de mercado en tres clases, según su forma de evolución y comportamiento estructural:

1. las variables monótonas, correspondientes a fenómenos de larga duración y cambio lento, como la estructura demográfica de la fuerza de trabajo, los paradigmas tecnológicos y los sistemas productivos
2. las variables de corta fluctuación, que evolucionan según leyes más o menos específicas de los mercados (como las cantidades de oferta, demanda y precios)
3. las variables de evolución discontinua, por ejemplo, las formas de intervención del Estado, las normas de competencia entre agentes, los esquemas de financiamiento, etc.

En un momento de consolidación de la teoría, podrían ser citados los trabajos de Michel Aglietta, Robert Boyer, Alain Lipietz y Benjamin Coriat (en general, los trabajos de la escuela de París y CEPREMAP³), entre otros. La obra "Regulación y Crisis del Capitalismo", de Michel Aglietta, de 1976, es considerada decisiva para la fundamentación del enfoque regulacionista. Para Aglietta, así como para de Bernis, la teoría de la regulación social es una alternativa al equilibrio general. Pero, a diferencia de este último, Aglietta defiende que "*el estudio de la regulación del capitalismo no puede ser la búsqueda de leyes económicas abstractas*". Todo lo contrario, deberá comprender, sobre todo, la investigación cuidadosa de la transformación de las relaciones sociales, creando nuevas formas institucionales que sustenten y den concreción histórica al modo de producción. El autor toma el caso de los Estados Unidos y desde un abordaje histórico social de la economía, analiza los aspectos fundamentales de las transformaciones conjuntas de las normas de producción y de las normas de consumo que caracterizan los distintos tipos de regulación del capitalismo americano en el presente siglo.

Un aspecto interesante en esta obra, de gran importancia para los posteriores análisis en términos regulacionistas, fue la determinación del papel fundamental que jugaron las convenciones colectivas de trabajo y de manera general todo el sistema y negociación de compromisos en la sustentación del régimen fordista (o americanista) de acumulación, en los Estados Unidos. Al posibilitar el establecimiento de normas de consumo de masas, estos mecanismos, junto a los esquemas de administración Keynesiana de la demanda, posibilitaron que este régimen fuera hegemónico en la economía del mundo capitalista desde la postguerra.

Este trabajo generador de Aglietta evidencia claramente que "*no basta yuxtaponer la lógica del Estado a las fuerzas de mercado para la producción de estructuras de conjunto*". La regulación de

³ Centro de Estudios Prospectivos de Economía Matemática Aplicados a la Planificación.

largo plazo necesita la concurrencia de formas institucionales intermediarias, de mecanismos y procesos intermediarios de coordinación para la estabilización, en períodos más o menos largos de un régimen de regulación. A partir de allí, los trabajos regulacionistas se concentrarán en el descubrimiento de la génesis, el funcionamiento y los cambios (los lentos, los cíclicos, los cortos) de cinco formas institucionales básicas tomadas como criterios privilegiados de estudio: la moneda, la relación salarial, las formas de competencia, la forma del estado nacional y el régimen internacional.

En la línea de los autores anteriormente citados, M. Aglietta, por ejemplo, concentra sus esfuerzos en una profunda revisión del campo de la moneda y su gestión como institución, resaltando la necesidad de construir una "teoría cualitativa de la moneda" o antropológico-política. Este autor concibe la institución de la moneda y del crédito (no solamente en su sentido material, sino también en su inmaterialidad) ya no apenas como una de las formas institucionales de la regulación, sino como categoría básica de las economías de cambio monetarizadas (M. Aglietta y A. Orléan, *La Violencia de la Moneda*, 1982).

Benjamin Coriat y Robert Boyer ponen especial atención en el campo de la relación salarial, entendido como campo de las relaciones institucionales entre capital y trabajo, por un lado, pero también como paradigma tecnológico de producción. Boyer, por ejemplo, se ocupa de las cuestiones de la flexibilización de los sistemas de relaciones de trabajo en Europa en varios de sus artículos. Por su parte, los trabajos de Benjamin Coriat que enfocan la centralidad del sistema de relaciones de trabajo y de los cambios de los procesos de trabajo en la regulación capitalista, tienen gran resonancia. Tres de estos trabajos son de mención obligatoria. El primero, (*El Taller y el Cronómetro*, 1982), se refiere a la transición del taylorismo al fordismo y a la crisis de éste en los regímenes de regulación salarial flexible. Publicado en Francia en los años setenta, resalta, entre otros aspectos, la importancia de la institución del salario directo en la generalización de la relación salarial fundamental para la constitución del capitalismo contemporáneo. Esta es la fórmula que garantiza el paso de lo que Claus Offe llamó proletarianización pasiva a la proletarianización activa, lo que posibilitará, todavía en los términos de Offe, la "generalización de la forma mercadería de la fuerza de trabajo".

El segundo aparece en Francia en la segunda mitad de los años 80 y se refiere a las implicaciones de la robótica para la transición flexible (*El Taller y el Robot*, 1990). El tercer trabajo es un extenso estudio sobre los sistemas postfordistas de producción flexible en Japón (*Pensar al Revés*, 1992). Según Coriat, los motivos que llevaron a Ohno, el ingeniero de la Toyota, a la implantación de los métodos de autoactivación de la producción, de especialización flexible y polivalencia de las calificaciones y de la producción *Just-in-time*, en una palabra, a transformar la Toyota en punta de lanza, fueron exactamente los motivos que llevaron a este último a pensar los principios de la administración científica: la búsqueda de mayores lucros.

En el campo del régimen internacional, Alain Lipietz (1988, *Espejismos y Milagros*), formula una aguda crítica, en su estilo marcadamente militante, a las teorías del imperialismo y las tesis

desarrollistas, trayendo al debate conceptos un tanto polémicos como los de fordismo periférico, taylorización primitiva y postfordismo. En uno de sus trabajos más recientes (*Towards a New Economic Order*, 1992), el autor esboza valiosas ideas que se refieren al diseño de un nuevo proyecto de modelo de desarrollo, siendo importante destacar los capítulos donde formula sus ideas con relación al nuevo pacto salarial y la transición del Estado de bienestar hacia la Comunidad de bienestar social.

1.1.2 Las Categorías Analíticas Fundamentales del Regulacionismo

Partiendo de los conceptos marxistas de modo de producción, relaciones sociales de producción y sus articulaciones, básicos en la jerarquía de los conceptos; los regulacionistas formulan otras tres nociones intermedias, con el propósito de pasar de mayores grados de abstracción a esquemas analíticos pasibles de verificación cuando se confrontan con lo empírico de los materiales de investigación y de los fenómenos en estudio (Boyer, 1990). Estas nociones intermedias corresponden respectivamente a los conceptos de régimen de acumulación, modo de regulación y formas institucionales.

Un régimen de regulación, Según Leborgne y Lipietz (1990), revela una regularidad macroeconómica constatada: un determinado modo de transformación conjunto y compatible de normas de producción, de distribución y de consumo, basado en principios generales de organización del trabajo y de uso de técnicas que constituyen un paradigma tecnológico.

Según los mismos autores, *"esa regularidad, en sí, es una guía preciosa para los agentes económicos, particularmente para los inversores. Sin embargo, sus iniciativas siguen amenazadas por una incertidumbre radical en cuanto a su coherencia global para el futuro. Por lo tanto son necesarios mecanismos reguladores. Se llama modo de regulación al conjunto de normas (incorporadas o explícitas), mecanismos de compensación, dispositivos de información, que ajustan permanentemente los preconceptos y los comportamientos individuales a la lógica de conjunto del régimen de acumulación."*⁴ Para Lipietz (1988, Espejismos y Milagros) los modos de regulación constituyen verdaderos hallazgos de la historia que garantizan una permanencia más o menos prolongada para la reproducción social.

La noción de forma institucional *"corresponde a toda codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales"* (Boyer, 1990). Dentro de esa definición, las cuestiones de coordinación de

⁴ Es interesante notar la semejanza del concepto con el uso que Douglass North (1990) da al significante Institución. "Las instituciones reducen la incertidumbre, proporcionando una estructura a la vida diaria. Son una guía para la interacción humana ...En la jerga de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Las instituciones incluyen cualquier forma de limitación que los seres humanos diseñan para dar forma a la interacción humana. Son las instituciones formales o informales? Pueden ser de cualquiera de las dos formas y estoy interesado tanto en los límites formales - tales como las reglas ...como en los límites informales - como las convenciones y códigos de comportamiento. Las instituciones pueden ser creadas, como fue la Constitución de los Estados Unidos; o pueden simplemente evolucionar en el tiempo, como hace la common law...son por lo tanto el marco dentro del cual tiene lugar la interacción humana.

los comportamientos y acciones y las cuestiones de la formación de la disposición cooperativa entre los actores constitutivos de las relaciones sociales determinadas se imbrican con la cuestión de la reproducción de esas relaciones sociales.

En el caso del modo de producción capitalista se tienen tres formas sociales fundamentales: la moneda, la relación salarial y la forma y modalidades de la competencia. Estas formas institucionales están influidas por la forma del estado nacional y por la forma correspondiente al régimen internacional. De esas cinco formas institucionales, correspondería estudiar más detalladamente la relación salarial. Con la fórmula relación salarial, los regulacionistas pretenden la especificación de la relación capital-trabajo, o sea las relaciones entre los diferentes tipos de organización del trabajo, los modos de vida (y mundos) y las modalidades de reproducción de la fuerza de trabajo.

Nuevamente es Boyer (1990) quien define cinco componentes analíticos de la relación salarial, a saber: el tipo de medios de producción; la forma de división del trabajo; las modalidades de movilización y vinculación de la fuerza de trabajo a las empresas; la relación entre los componentes de la renta asalariada (salarios directos, salarios indirectos, remuneraciones de servicios, otras remuneraciones); modo de vida asalariado y profesional.

A mediados de los años 80, Robert Boyer (*La Teoría de la Regulación: Un Análisis Crítico*) publica un ensayo donde busca hacer un inventario crítico de los trabajos de la escuela de la regulación. La necesidad de este "inventario" puede ser aquilatada por el hecho de que éste era un momento en que las tesis regulacionistas comenzaban a difundirse a escala internacional. Sin perjuicio de la ortodoxia, corresponde descartar las nociones "indeseables". Para eliminar los malentendidos ocasionados por versiones "desautorizadas" del regulacionismo, Boyer considera que la noción deseable de la regulación correspondería a la *"conjunción de mecanismos que promueven la reproducción general, teniendo en cuenta las estructuras económicas y las formas sociales vigentes"* (Boyer, 1990).

Un modo de regulación, para este autor, tendría la triple capacidad de: a) reproducir las relaciones sociales fundamentales, a través de un conjunto de formas institucionales específicas; b) sustentar el régimen de acumulación vigente; y fundamentalmente, c) garantizar la compatibilidad de conjunto de las acciones y decisiones económicas descentralizadas.

Mediante la elaboración de categorías analíticas intermedias, los regulacionistas buscan establecer un puente entre la macroeconomía y la microeconomía. La principal ventaja comparativa de estas formulaciones consistiría en permitir pasar analíticamente del ámbito de la acción racional de los agentes económicos descentralizados (según las premisas del individualismo metodológico subsumidas en el paradigma de la *rational choice*) basados en gran medida en las indicaciones del mercado, a las grandes cuestiones de política económica y social.

A diferencia del individualismo metodológico, los regulacionistas buscan estudiar los agentes económicos no atomizadamente en su comportamiento individual, sino en cuanto grupos y categorías sociales portadoras de estrategias institucionales. Las estrategias de estos agentes son estudiadas precisamente a través de las inflexiones de la relación salarial (Francois Dosse, 1994).

1.1.3 A Manera de Síntesis

Se puede decir entonces que el enfoque regulación pretende representar una revitalización de los análisis marxistas (y neomarxistas). Partiendo de los conceptos de modo de producción y relaciones sociales de producción, rechazan la idea de que éstos (y particularmente sus crisis) sean definidos a partir de un conjunto invariable de leyes naturales rígidas e inmutables.

Contrariamente a la ortodoxia marxista, particularmente la representada por las burocracias de los países del socialismo real y por los círculos lógicos cerrados del occidente capitalista (para emplear la expresión de Apel), el regulacionismo no suscribe ninguna hipótesis teleológica determinante de la dinámica amplia del modo de producción capitalista.

Los regulacionistas tampoco sucumben a la "nueva" moda del equilibrio general y de la autorregulación de los mercados, tan preciada para el paradigma neoliberal.

Para el regulacionismo, las instituciones y formas estructurales no solamente dan dirección al proceso de acumulación, sino que dan sustento al conjunto de los comportamientos individuales y colectivos.

Partiendo de estas premisas, el regulacionismo identifica en la historia del capitalismo moderno, tres tipos fundamentales de regulación: a) la regulación antigua o de la competencia, que inaugura su gran crisis en el último cuarto del siglo XIX ; b) la regulación fordista, que se extiende desde los años 30 en los Estados Unidos y se generaliza a partir de la segunda guerra mundial hasta los años 70; c) la regulación flexible, correspondiente al momento actual.

La regulación de la competencia correspondió a un régimen de acumulación extensivo basado en la explotación de la plusvalía absoluta. El trazo distintivo de este modo de regulación fue la poca importancia que el consumo de los trabajadores (masa) jugaba en la composición de la demanda global.

La regulación fordista (o americana), a su vez, correspondió a un régimen de acumulación intensivo y sistemas de producción y consumo de masas. En la regulación fordista, los salarios (directos e indirectos) y el consumo de los trabajadores jugaban un rol decisivo para la acumulación, fuertemente reglamentada desde la gestión del Estado. La institución del *Salario Indirecto* y la mediación estatal de la gestión de las relaciones de trabajo son características de ese régimen de regulación.

Finalmente, la regulación actual, concebida como transicional, eficientista o flexible, ha sido caracterizada, entre otras cosas, por la crítica a la excesiva carga reguladora sobre las actividades económicas (inductora de ineficiencias de asignación); por los ataques (indiscriminados) a los esquemas de protección social del trabajo (las diversas versiones de la flexibilización del trabajo); y por la adopción de sistemas de producción y organización del trabajo flexibles. Al frente de estos nuevos sistemas productivos, algunos economistas identifican un pasaje de la producción centralizada de gran volumen hacia la producción globalizada, espacialmente descentralizada y de gran valor (Reich, Robert, 1993. *The Work of Nations*)

- 1 Aglietta, Michel 1979. **Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos**. México. Siglo XXI.
- 2 Aglietta, Michel y Orleán, André. 1990. **A violência da moeda**. San Pablo: Editora Brasiliense.
- 3 Boyer, Robert. 1990. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. San Pablo: Nobel.
- 4 Boyer, Robert. (ed) 1988. **The search for labour market flexibility. The european economies in transition**. Oxford: Clarendon Press.
- 5 Coriat, Benjamin. 1982. **El taller y el cronómetro: ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa**. México: Siglo XXI.
- 6 Coriat, Benjamin. 1992. **El taller y el robot: ensayo sobre el fordismo y la producción masiva en la edad de la electrónica**.
- 7 Coriat, Benjamin. 1992. **Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa japonesa**. México: Siglo XXI.
- 8 Dosse, Francois. 1994. "Da reprodução à regulação: os filhos de keynes, de althusser e da crise". **História do estruturalismo. O canto do cisne, de 1967 aos nossos dias**. San Pablo: Editora Ensaio.
- 9 Lipietz, Alain. 1988. **Miragens e milagres: problemas da industrialização do terceiro mundo**. San Pablo: Nobel.
- 10 Lipietz, Alain. 1992. **Towards a new economic order: postfordism, ecology and democracy**. New York: Oxford University Press (206 pp).

El libro presenta una especie de síntesis de las principales tesis adoptadas por la teoría de la regulación. El autor señala que en su historia moderna, el capitalismo parecería encontrar

modos de funcionamiento razonablemente estables por largos períodos (lo que llama *modos de regulación*). Estos períodos estarían marcados por la presencia de una serie de crisis cíclicas (menores) e intercaladas por "grandes crisis".

En los largos períodos de "estabilidad" (regulación), aún las contradicciones y conflictos exacerbados por las crisis recesivas cíclicas (coyunturales) no amenazarían su estructura y regulación de conjunto. O sea, sus reglas y sistemas de compromisos básicos permanecen a lo largo de esas crisis, aceptadas relativamente por casi todos.

A lo largo de la historia moderna del capitalismo, tres veces ese conjunto de reglas y compromisos (hábitos e instituciones) se vio fuertemente cuestionado: en la "gran crisis" de fines del siglo pasado, entre los 30 y los 50 y en la gran crisis que comienza en los años setenta.

En los intervalos de estas "grandes crisis", se asistió a un "Gran Compromiso" entre los grupos sociales fundamentales y los actores protagonistas de las sociedades capitalistas occidentales. Sobre la base de esos "Grandes Compromisos" se dan los modelos de desarrollo constituidos por la definición de reglas relativas a tres tipos de expectativas básicas que la sociedad nutre acerca de la actividad económica: a) los principios organizadores del proceso de trabajo; b) las normas de apropiación de la producción social; c) las reglas básicas de resolución de conflictos y tensiones.

Ese "modelo de desarrollo" estaría involucrado en una "visión del mundo", en un "sistema de creencias" (un *paradigma social*), que articula, en esencia, una definición acerca de la apropiación y distribución de los beneficios de la vida social. Puede haber diferencias sectoriales, más el modelo mismo, en su conjunto, permanece relativamente no cuestionado. Su diseño y premisas básicas no son desafiados dentro de los límites de la razón pragmática, existen determinaciones utópicas y movimientos antisistémicos.

Los períodos de grandes crisis, al contrario, dan lugar a cuestionamientos radicalmente distintos. El modelo de desarrollo, sus presupuestos distributivos, sus reglas y premisas básicas, están en definitiva, desacreditados. La incertidumbre es el rasgo más característico de esas crisis que se prolongan, en general, por más de una década. Por otro lado, en estos períodos se confrontan diferentes visiones del mundo (los paradigmas sociales).

El paradigma *fordista*, siguió al paradigma liberal clásico, como conjunto de principios e instituciones organizadoras de las economías capitalistas occidentales después de 1945, cuando los "seguidores" de Roosevelt y los socialdemócratas, derrotaron tanto a la alternativa fascista como a la alternativa soviética.

El autor señala que hoy vivimos uno de esos períodos de crisis abierta, una transición regulatoria. En esa transición, el compromiso fordista pasa por una crisis de hegemonía.

Además de analizar los componentes más generales de la crisis actual (y de su irradiación a las formas institucionales de la relación salarial fordista) el autor llama la atención hacia los impases de la alternativa neoliberal (o, en forma más amplia, liberal productivista) frente a la crisis ecológica y a la crisis de la sociedad del trabajo.

El autor diseña un proyecto político alternativo para un nuevo modelo de desarrollo basado en un nuevo pacto salarial y en el desarrollo de nuevas formas de solidaridad social, que superen el *estado de bienestar social*.

La obra "**Towards a New Economic Order**", constituyen una lectura necesaria para el área de recursos humanos: los capítulos 1, 2, y 3 tratan sobre la caracterización del régimen de acumulación y modo de regulación fordista y los porqués de la crisis. El capítulo 4 discute los compases de espera del neoliberalismo y de la alternativa liberal-productivista. Son lectura obligatoria los capítulos 7 sobre el nuevo pacto salarial y 9 sobre la transición del estado de bienestar hacia la comunidad de bienestar social.

- 11 Harvey, David. 1993. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. San Pablo: Edições Loyola.

El autor argumenta que desde 1972, viene ocurriendo un cambio "abismal" en las pautas políticas, culturales y económicas mundiales. Su tesis central es que se puede argumentar *a priori* a favor de una conexión entre el ascenso de formas culturales posmodernas, la emergencia de modos flexibles de acumulación de capital y un nuevo ciclo de compresión del tiempo-espacio en la organización del capitalismo.

Desde la perspectiva de esta bibliografía anotada sobre regulación, tiene mayor interés la Parte II del libro (La Transformación Político-Económica del Capitalismo en el Final del Siglo XX, Capítulos 7 a 11). En la introducción al Capítulo 7, el autor procede a una discusión extremadamente didáctica sobre las diferentes nociones y significados de las expresiones regulación y reglamentación, señalando los aspectos volitivos y no volitivos de la regulación en su relación con la acción gubernamental y de los grupos sociales y con las fuerzas "objetivas" de autorregulación del mercado.

- 12 Thérét, Bruno. 1995. **Le néo-libéralisme comme rhétorique économique et mode d'action politique. D'un clivage gauche/droite a une fracture entre la finance et le social: le cas français**. Paris (mimeo, 23 pp).

En este trabajo Thérét discute el impacto del neoliberalismo, como discurso y práctica política de la profesión económica, sobre el campo de la acción político-administrativa de las élites gestoras del Estado.

Discute la crisis del paradigma keynesiano como capital simbólico universitario y su sustitución por el neoliberalismo. Defiende que el neoliberalismo procesó un verdadero desplazamiento de la distinción tradicional derecha-izquierda (efectiva en el paradigma fordista-keynesiano) en dirección a una verdadera fractura entre el financiamiento (el polo financiero internacional) y lo social (la protección social determinada localmente).

Dicho de otra manera, el neoliberalismo, en su doble dimensión de instrumento de conocimiento y de lenguaje de construcción de la práctica del mundo "económico", opera un desplazamiento de la anterior tensión derecha-izquierda hacia una fractura entre el imperativo universal del financiamiento y el anacronismo provinciano de la protección social.

Después de extenderse sobre el origen del neoliberalismo, desde los trabajos de neoliberales clásicos como Hayeck (en Inglaterra), Friedman y Stigler (en Estados Unidos), pasando por la contribución fundamental de la economía de la "*Public Choice*" (Buchanan, Tullock, etc.), el autor revela los elementos constitutivos de la estructura del lenguaje neoliberal. Revela - inspirado tal vez en Albert Hirschmann - la gramática neoliberal como gramática reaccionaria, trabajando los tres principios radicales de la doctrina: la libertad, en el límite del abuso y la anarquía; la desigualdad, en el límite de lo tolerable y la flexibilidad, en el límite de la inseguridad.

Se podría sugerir que en tanto práctica, las políticas y gestiones gubernamentales de inspiración neoliberal, nunca han llegado a ser algo diferente de: abusivas, intolerantes y productoras de inseguridades. El neoliberalismo se presenta como auténtico producto de la industria de los economistas.

- 13 Hirsch, Joachim y otros. 1992. **Los estudios sobre el Estado y la reestructuración capitalista**. Editorial Tierra del Fuego.

El libro está compuesto por una serie de artículos de autores vinculados al enfoque regulacionista, de los cuales los más interesantes son los siguientes:

- Hirsch, Joachim. "Fordismo y Posfordismo. La crisis social actual y sus consecuencias".
- Werner Bonefeld, "La Reformulación de la Teoría del Estado".
- Clarke, Simon, "Sobreacumulación, lucha de clases y enfoque de la regulación".

- 14 Valladares, Licia y Preteceille, Edmond (coord). 1990. **Reestruturação urbana: tendências e desafios**. San Pablo: Nobel.

El libro reúne algunas contribuciones importantes presentadas durante la Conferencia sobre Reestructuración Urbana realizada por la ISA (Asociación Internacional de Sociología) en Río de Janeiro en 1988; entre los cuales cabría destacar, además del artículo de Lipietz y Leborgne aquí resumido, los siguientes:

- Boddy, Martin. "Reestruturação industrial, pós-fordismo e novos espaços industriais, uma crítica"; pp 44-58
- Jaramillo, Samuel y Cuervo, Luis M., "Tendencias recentes e principais mudanças na estrutura espacial dos países latinoamericanos", pp 103-119.
- Melo, Marcus André B.C., "Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído (Brasil, 1940-1988)".
- Leborgne, Danielle y Lipietz, Alain, "Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial".

- 15 Médici, André Cezar. 1991. "Estado, regulação e fiscalidade: uma abordagem introdutória". **Revista Ensaio FEE**. Año 12, No. 1, Porto Alegre.

El autor discute, desde el punto de vista teórico, los principales aspectos que se encuentran en la frontera del conocimiento sobre los papeles del Estado y su comportamiento fiscal, desde la óptica del enfoque regulacionista.

- 16 Médici, André Cezar, 1994. "**Metamorfoses fiscais do capital no Brasil**" San Pablo: Ed. Depto. de Historia Económica de la Universidad de San Pablo. 37p. (mimeo).

Procura descrever el movimiento de la política tributaria en Brasil a lo largo del período que va desde la República Vieja hasta la Constitución de 1988. El autor analiza, desde la óptica regulacionista, las regularidades que permean la relación entre las políticas fiscales y las formas institucionales.

- 17 Médici, André C. y Marques R.M. 1995. "Regulação e previdência social no Brasil: evolução e perspectivas". **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: Ed. IPARDES. (en prensa).

Los autores analizan la evolución de la Previsión Social en el contexto internacional y en Brasil, bajo la óptica de los distintos regímenes de acumulación: el taylorismo, el fordismo y la regulación flexible. Después de contextualizarlas, analizan las principales propuestas de reforma de la previsión social en Brasil a la luz de los nuevos paradigmas de la regulación flexible.

- 18 Médici, André C. 1994. "A regulação do trabalho no âmbito da saúde". **Regulação do Trabalho em Saúde**. (Santana, José P. coord.), Serie Desarrollo de Recursos Humanos No.6, Brasilia: Organización Panamericana de la Salud.

Discute la aplicación de los conceptos de regulación al análisis del trabajo en salud, enfatizando inicialmente la forma institucional y de relación salarial, para después detenerse en el sector salud, a nivel mundial y específicamente en Brasil.

- 19 Girardi, Sábado Nicolau. 1994. "Aspectos gerais da regulação: notas em torno ao Estado da arte". **Regulação do Trabalho em Saúde**. (Santana, José P. coord), Serie Desarrollo de Recursos Humanos No.6, Brasilia: Organización Panamericana de la Salud.

Discute las ambigüedades de la noción de regulación, intentando contextualizar sus diversos usos y significados. Destaca el concepto tal como es trabajado en la literatura en tres de sus principales campos diferenciados: el de las teorías de la autoorganización; la tradición anglosajona y el enfoque regulacionista. Desarrolla los principales conceptos utilizados por la tradición americano-inglesa de la regulación y los conceptos clave del enfoque regulacionista.

- 20 Girardi, Sábado Nicolau. 1994. "Apuntes para la aplicación de un abordaje regulacionista al campo de los recursos humanos en salud". **Revista UASB y Salud**. Bolivia. Vol. 2, No.7, pp 63-91.

Discute la regulación desde diferentes enfoques y abordajes disciplinarios, distinguiendo entre los tres principales usos teóricos. Detalla los elementos del abordaje de la regulación como intervención de autoridad públicamente instituida sobre los mercados. Se acerca a los conceptos de la tradición americana, distinguiendo entre la regulación económica y la regulación social.

Introduce elementos del movimiento de la desregulación, contextualizando este movimiento en relación al sector salud y al sistema del trabajo y de las profesiones. Contextualiza la escuela *Public Choice* en el debate sobre la regulación y la revisión del papel y los mecanismos de acción del Estado (y del gobierno) en los Estados Unidos.

Posteriormente el autor recorre con algún detalle, los principales elementos del enfoque regulacionista, señalando sus categorías analítico-operacionales y teorías básicas, así como líneas actuales y perspectivas de desarrollo.

En la segunda parte del artículo el autor presenta elementos para la aplicación del abordaje regulacionista al campo de los recursos humanos en salud, delimitando las esferas del mercado de trabajo, de las relaciones de trabajo y de las profesiones de salud. Presenta la justificación de la regulación sobre estos campos específicos, las principales instituciones y formas institucionales de la regulación, sus límites, dificultades y tendencias.

- 21 Steimetz, George. 1994. "Regulation theory, post-marxism and the new social movements". **Comparative Studies in Society and History**. Fall 1994. Vol. 36, No.1.

El autor discute las potencialidades de la teoría (o enfoque) de la regulación en términos del análisis, no solamente de las nuevas configuraciones del capitalismo contemporáneo, sino también de los movimientos sociales. Presenta su análisis en cuatro partes. En la primera,

señala los problemas específicos planteados para el marxismo tradicional por los nuevos movimientos sociales.

En la segunda sección, el autor discute los esfuerzos más relevantes del revisionismo marxista (que él llama posmarxismo) para el análisis de los nuevos movimientos sociales.

En la tercera parte del artículo, el enfoque de la regulación es presentado como parte de este esfuerzo posmarxista. La Teoría de la Regulación es considerada como una forma específica de neomarxismo, entre otras cosas, por el hecho que, negando el funcionalismo y los esquemas teleológicos de explicación de la historia, no abandona la centralidad de los procesos de acumulación de capital y de sus crisis.

Finalmente, en la cuarta parte el autor discute un esquema alternativo de análisis, contextualizado por factores históricos y culturales, procedimiento que, en su concepción, posibilita rodear las dificultades derivadas del "universalismo" del enfoque de la regulación.

Uno de los grandes méritos del artículo puede ser atribuido a esa "contingenciación" del marxismo como teoría abstracta, que opera con objetos "simplificados" (como modo de producción, clases sociales y quién sabe ahora, modo de regulación y régimen de acumulación) que, independientemente de su gran potencialidad de explicación, no puede reclamar el monopolio en la explicación del todo empírico y del todo histórico. Aquí, conforme al autor, por esa especie de autoentendimiento y autolimitación, practicados por los regulacionistas, puede estar una de las mejores definiciones del posmarxismo y una de sus potencialidades más interesantes.

- 22 Faverau, Olivier. 1993. "Théorie de la régulation et économie des conventions: canevas pour une confrontation". **La Lettre de la Régulation**, 7.

El autor hace un inventario de las convergencias y divergencias entre la teoría de la regulación (TR) y la economía de las convenciones (EC), proponiendo una agenda de colaboración entre ambas. Estos enfoques colocan en la concepción del autor, cuestiones cruciales para el desarrollo actual conjunto.

Principal convergencia: sustentan en común el hecho de pensar la economía a partir de las organizaciones, considerando lo institucional no apenas como contingente, sino como contenido en el centro de sus preocupaciones investigativas.

Principal divergencia: la EC busca sus fundamentos en la microeconomía y en este sentido constituye una microeconomía institucional basada en el individualismo metodológico que enfatiza las fallas de la racionalidad de los agentes. A su vez la TR tiene su matriz de inspiración en el marxismo, constituyendo una aproximación holística que se preocupa sobre todo de la identificación de regímenes macroeconómicos, su dinámica y determinantes.

Principal ventaja de la cooperación: donde la TR posibilita ver un régimen macroeconómico, la EC intenta ofrecer una gran variedad de figuras del colectivo.

PD. Periódico especializado en regulacionismo de interés para suscripción: La Lettre de la Régulation- CEBREMAP, 140 rue du Chavaleret 75013, Paris Tel: 33- 1 40 77 84 24; Fax: 33- 1 44 24 38 57 (Dirigirse a Robert Boyer o a Yves Sayllard - a la secretaría de la redacción)

1.2 Economía de la Regulación: La tradición anglosajona y el enfoque State-Capacity

23 Eisner, Marc Allen. 1993. **Regulatory politics in transition**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Este trabajo, es uno de los más importantes producidos sobre regulación en los Estados Unidos en el ámbito de la ciencia política en la presente década. El autor - dentro de la *tradición state-capacity (state building)* - discute los orígenes, las características, el cambio y la sucesión de los cuatro (04) regímenes regulatorios históricamente prevalentes en los Estados Unidos desde el fin de la guerra civil americana: el régimen regulatorio de mercado, el asociativo, el social y el eficientista.

La noción de regímenes regulatorios, pese a ser de filiación extraña a la escuela regulacionista, tiene muchas semejanzas con el concepto de *modo de regulación* por ella utilizado. Sin embargo, es necesario tener en mente que estos dos conceptos no son de ninguna manera intercambiables. La utilización de un concepto o el otro tiene implicaciones relevantes, tanto en términos teóricos como metodológicos.

Un régimen regulatorio corresponde a una configuración históricamente específica de políticas e instituciones que estructuran las relaciones entre el Estado, los actores económicos y los intereses sociales en sectores particulares de la actividad económico-social. En un régimen regulatorio se establecen objetivos más generales que trascienden los problemas específicos o particulares de cada uno de los actores y organizaciones económicas consideradas aisladamente.

En general, los cambios de los regímenes de regulación acompañan cambios económicos de más largo alcance y en ese sentido, se presentan como respuesta al aumento de las incertidumbres que acompañan inexorablemente estos períodos. Los diferentes grupos de interés demandan en estos casos una alteración en las relaciones entre el Estado y la economía como compensación por los cambios por los que pasan.

Las nuevas políticas y nuevas instituciones que sustentan el nuevo régimen regulatorio, resultan de una redefinición extensiva: a) de los derechos de propiedad (o de las normas de competencia, en la acepción del regulacionismo francés); b) de la autoridad pública autorizada

por el estado nacional para regular la materia en cuestión; c) de las modalidades de participación de los grupos de interés en la elaboración e implementación de las políticas regulatorias; d) de las rutinas y prácticas de comportamiento y acción y de los hábitos de los diversos actores; e) de la forma de distribución de los excedentes o en la acepción del regulacionismo, del régimen salarial, entendido como la especificación de la relación capital-trabajo en el plano técnico (de la organización productiva) y social (de los sistemas de remuneración y compensación del trabajo).

- 24 Ayres, Ian y Braithwaite, John. 1992. **Responsive regulation: transcending the deregulation debate**. New York: Oxford University Press (205 pp).

El libro trata el debate actual de los años noventa sobre desregulación o reregulación, pretendiendo superar lo que ellos consideran el falso dilema regulación *versus* mercado. Diseñan formas innovadoras de regulación que no significan la tradicional regulación gubernamental. Consideran la regulación en áreas como la salud ocupacional, el ambiente, seguridad, seguros, instituciones financieras, mercado futuro, etc. Preconizan un interjuego entre regulación estatal y autorregulación por las industrias o áreas de actividad.

Proponen que el gobierno (los gobiernos) haga un inventario de lo que ellos llaman "*responsive regulation*" y elaboren una "*enforcement pyramide*". Plantean el fortalecimiento de los grupos de interés público (GIP), a través de la institucionalización de su papel en el proceso regulatorio.

Sugieren formas de regulación tripartitas (pero que se diferencian del neocooperativismo) que estimulen la cooperación entre los agentes y prevengan el desarrollo de la captura. Metodológicamente, los autores trabajan con la teoría de los juegos.

Los autores trabajan las alternativas radicales entre regulación y mercado, como irreales, ingenuas, y sobre todo, inocuas. Constatan que "*el libre mercado puede significar simplemente que las regulaciones privadas hechas por los carteles van a vencer la competencia*", volverla letra muerta.

Por otro lado, reflexionan la regulación estatal pesada y rígidamente detallada que puede ser un simbólico y triste ejercicio burocrático, legalista y autoritario, la cual se hecha a un lado por el menor de los realineamientos reales del mercado.

Los autores sustentan que un análisis útil y necesario sobre las políticas de la regulación no puede limitarse a escoger simplemente entre la regulación gubernamental y el mercado. Tampoco se trata, ciertamente, de decidir lo que la ley va a prescribir o a prohibir. Para entender la interacción entre la regulación privada, es decir, la regulación de las asociaciones voluntarias, de las firmas, de los pares, de la conciencia individual y la regulación pública o estatal, es fundamental ver cómo las dos formas son interdependientes.

Se introduce el libro con la discusión de la regulación por responsabilización (*responsive regulation*). La percepción general de los autores es que durante mucho tiempo hemos vivido en una vasta desregulación; lejos de que la era Reagan-Bush haya representado esta situación, los países de capitalismo democrático vivieron en los años ochenta una era de flujo regulatorio de un nuevo tipo. A pesar del fuerte compromiso ideológico con la desregulación experimentado en los ocho años de la era Reagan, fue una realidad que lo que se vio en la práctica (y los años post-Reagan lo confirmaron) fue un aumento de la aplicación de regulaciones en áreas como ambiente, salud ocupacional, instituciones financieras, seguridad y mercados futuros, control de alimentos, seguridad del consumidor, entre otras áreas.

La tesis de los autores es que la era Reagan-Bush, más que una era de desregulación, fue una era de retórica de desregulación. *"los logros desregulatorios de Carter aparecen como más durables porque fueron dirigidos a áreas de regulación económica (excluyendo la regulación social) donde había una amplia coalición tanto de apoyo liberal como conservador. Si ha habido una era de desregulación en los EE.UU., ha terminado con seguridad, ha habido una era de retórica desreguladora y (...) nos preguntamos si ésto ha producido un efecto contrario"*.

El libro está constituido por seis capítulos. En el primer capítulo (The Politics of an Idea) los autores exponen la idea de la regulación por responsabilización, dialogando sobre cómo ella funcionaría; en el segundo capítulo (The Benign Big Gun) discuten la aparente paradoja de que cuanto más variado y fuerte es el arsenal de las agencias regulatorias, ellas se relacionan más suavemente con los negocios regulados (como Theodore Roosevelt, 1901), *"speak softly and carry a big stick"*.

En el tercer capítulo los autores presentan la idea del poder tripartito. El argumento central del capítulo gira en torno a que los mismos instrumentos regulatorios que incentivan las soluciones cooperativas (la cooperación entre regulados-reguladores) también promueven la corrupción y evolucionan en dirección a la captura. Por otro lado, la adopción de mecanismos inhibidores de la captura y de la corrupción tiene efecto negativo en la disposición a la cooperación. El poder tripartito, entendido como el fortalecimiento de grupos de interés público (GIP), se presenta como una posible solución para este dilema. En el capítulo se discuten las diversas formas, fases y problemas de la delegación del poder regulatorio a los grupos de interés público. La noción Galbraithiana de poder compensatorio también se presenta en este capítulo.

En el cuarto capítulo los autores discuten las ideas y modelos de autorregulación, presentando sus puntos fuertes y sus debilidades.

En el quinto capítulo discuten las estrategias de regulación parcial: proponen que en algunas situaciones la regulación parcial puede ser superior tanto a la ausencia completa de regulación sobre el campo, como a la regulación de todo el campo. En la idea de la regulación parcial de un campo, el estado (o gobierno) regula apenas parte de la "actividad", dejando la otra parte

desregulada (libre de reglamentación). En estos casos, el poder público trata de forma diferente los negocios dentro de un mismo ramo.

Finalmente, en el sexto capítulo los autores discuten la cuestión de la delegación y de la participación en los esquemas de regulación por responsabilidad.

- 25 Mitnick, Barry M. 1989. **La economía política de la regulación**. México: Fondo de Cultura Económica. (505 pp).

El libro pretende ser un amplio tratado de economía política de la regulación. Su importancia para la presente bibliografía anotada sobre regulación reside precisamente en su amplitud, ya que abordando cuestiones teórico conceptuales, no desprecia la elección y diseño operacional de procesos e instrumentos regulatorios; construyendo una útil teoría de la regulación, así como una teoría de la agencia.

Según su autor, el concepto de agencia tal vez sea el concepto analítico central del trabajo. Se trata de un estudio de sistematización y ordenamiento de los conceptos fundamentales de la historia y de la política de la regulación. En términos generales, el libro es un análisis de sistemas regulatorios enfocados desde la perspectiva histórica, donde se especifican las razones regulatorias, se investigan los orígenes regulatorios, sus mecanismos e instrumentos, sus procesos y procedimientos.

La estructura del libro sigue un camino que podría ser definido como una especie de historia natural de la regulación, abordando la creación, el diseño operacional y la eliminación de las formas regulatorias. El concepto de regulación es tomado en el sentido amplio como *la restricción intencional de la elección libre de un sujeto, proveniente de una fuente externa y no de las partes directamente implicadas*.

En la concepción del autor, los intereses de los reguladores juegan un papel decisivo en el origen, formato y crecimiento de la regulación. El autor intenta trabajar las ventajas y desventajas, empíricamente observables de las distintas estrategias y tácticas de la regulación aplicadas en cada caso particular por los gobiernos y administraciones, avalando los medios regulatorios alternativos.

El conocimiento del diseño regulatorio comparativo interpaíses, tanto teórico como empírico, tiene como meta, según el autor, facilitar el diseño e instrumentación de las estrategias regulatorias gubernamentales.

- 26 Galbraith, John Keneth. 1957. **American capitalism: the concept of countervailing power**. (Traducción brasileña: Capitalismo). Río de Janeiro: Zahar Editores.

Para esta bibliografía anotada presenta especial interés el noveno capítulo (La Teoría del Poder Compensatorio y el Estado), donde el autor desarrolla el concepto de poder compensatorio

como mecanismo de regulación alternativo a) al modelo de la competencia como mecanismo regulador automático de la economía y b) la regulación gubernamental tradicional.

Según Galbraith, el poder compensatorio aparece como resultado de las mismas fuerzas que destruyeron la competencia, del mismo proceso concentrador que surgiendo del lado de la oferta, dañificó la competencia como mecanismo regulador automático de la economía. La diferencia entonces, es que el poder compensatorio surge del lado opuesto del mercado, no entre los competidores, sino entre los clientes y los proveedores.

Un punto importante de la tesis *galbraithiana* es que el mecanismo del poder compensatorio es también una fuerza automática, *"el poder sobre un lado del mercado crea la necesidad y la perspectiva de la recompensa del poder compensatorio del otro lado"*.

El autor presenta los mercados de trabajo como ejemplo admirable para explicar los estímulos para el surgimiento y desarrollo del mecanismo del poder compensatorio. Es muy interesante la observación de la utilización actual de la noción por autores como David Mervin y Donald Light para la dilucidación de los mecanismos actuales de la regulación profesional (conforme veremos en la parte específica de bibliografía anotada). Es también sumamente interesante tener en mente que autores como Paul Starr y Alain Enthoven han utilizado el concepto para explicar la dinámica de las cooperativas de compradores de servicios de salud (*health alliances*) como mecanismos de regulación del sistema de salud en las propuestas de la Reforma de Salud en los Estados Unidos.

27 Samuelson, Paul A. Nordhaus, William D. 1992. *Economics*. New York: McGraw-Hill.

Para la presente bibliografía anotada interesa más específicamente el capítulo 20 (Curbing Market Power: Regulation and Antimonopoly Policies). En la parte A el autor discute la teoría y la práctica de la regulación, revisando los principales conceptos, teorías, objetivos y efectos de la regulación. Distingue entre dos tipos de regulación, la regulación económica (la tradicional) que incide sobre precios y entradas en los mercados y la regulación social usada para promover la salud y la seguridad de los trabajadores y la protección ambiental, la que puede ser considerada una contribución clásica de los autores (de la misma forma que la definición clásica de bienes públicos de Samuelson).

En la parte B, los autores tratan las políticas antimonopolio, incluyendo: a) la historia de la reglamentación legislativa, comenzando por el Acta Sherman, a fines del siglo pasado; b) la evolución de las políticas antimonopolio a través del estudio de los casos legales de violación e incumplimiento de la legislación; c) el nuevo enfoque de las políticas antimonopolio implementadas en los años ochentas.

1.3 El Enfoque de la Economía Positiva y la Public Choice

El interés mayor de la introducción de este subtema se desprende de dos ideas. En primer lugar, se pretende contextualizar la crítica de la teoría de la *utilidad pública* de la regulación y la introducción de las teorías de la *captura regulatoria* y de los *mercados políticos*. Estas nociones van a influir marcadamente la orientación de la investigación y del análisis de la regulación en los más diversos dominios, inclusive el de la regulación profesional, en las décadas del 60 y 70.

El segundo motivo se debe a la incitación a la ambientación institucional de las políticas regulatorias (de la regulación gubernamental y de otros grupos de interés), introducida especialmente por la economía de las elecciones colectivas (*public choice*).

La regulación gubernamental será analizada desde el enfoque de la economía positiva, principalmente a partir de los años sesenta. Los autores que toman este desafío se interesan por la cuestión de asesorar al Estado sobre lo que debería hacer y cómo tomar para sí "*la diferente pero fundamental tarea de explicar lo que de hecho hacen los gobiernos y descubrir cuáles son las fuerzas que determinan qué políticas van a ser de hecho adoptadas por los gobiernos*" (Stigler, 1988:114).

En cuanto a la economía de las elecciones colectivas, sus orígenes como programa de estudios pueden buscarse, en primer lugar, en la "revolución" del pensamiento sobre la elección política en las democracias; remontándose a las contribuciones de Kenneth Arrow sobre las elecciones colectivas (Social Choice and Individual Values, 1951) y Duncan Black, con sus estudios sobre las mayorías cíclicas (Theory of Committees and Elections, 1958).

En segundo lugar, en el cambio del enfoque del análisis de las burocracias y de los partidos políticos, introducida principalmente por los trabajos de Anthony Downs (An Economic Theory of Democracy, 1957/Inside Bureaucracy, 1967), James Buchanan y Gordon Tullock (The Calculus of Consent, 1962), Gordon Tullock (The Politics of Bureaucracy, 1967) y Vincent Ostrom (The Intellectual Crisis in American Public Administration, 1973).

Durante la década del sesenta se asiste a un importante salto cualitativo en el programa de investigaciones de la *Public Choice*. La teoría contractual del Estado es significativamente revisada y renovada, especialmente con la aparición de *The Limits of Liberty* (Buchanan, 1975). Junto a esa contribución económica de Buchanan para la filosofía política, se colocan (a decir verdad, precediéndolo) los estudios de John Rawls (A Theory of Justice, 1971) y Robert Nozick (Anarchy, State and Utopia, 1974).

- 28 Stigler, George and Friedland, Claire. 1962. "What can regulators regulate? The case of electricity". Reproducido en 1975. **The citizen and the state: essays on regulation**. Chicago: The University of Chicago Press.

En líneas generales, este trabajo pionero en el área se plantea la cuestión de si la regulación casi centenaria del sector de electricidad en los Estados Unidos, surtió algún efecto en las tasas cobradas por los servicios. Los autores hicieron el estudio en diferentes estados con y sin comisiones reguladoras y la respuesta fue negativa.

- 29 Stigler, George. 1971. "The theory of economic regulation". Reproducido en 1975. **The citizen and the state: essays on regulation**. Chicago: The University of Chicago Press.

En este artículo, cerca de diez años después de su trabajo original, Stigler ya no hace la misma pregunta sobre las ventajas de la regulación para los consumidores. Con un análisis ahora ambientado más política e institucionalmente, el autor se pregunta por qué algunas industrias y actividades similares desde el punto de vista económico, son reguladas (reciben esta especie de "beneficio" gubernamental), mientras que otras que reclaman regulación no lo son.

El autor utiliza ampliamente el ejemplo de la regulación de la ocupación, analizando variables tales como el tamaño de la ocupación, la renta per cápita de la ocupación, el grado de cohesión de la ocupación medido por su tasa de urbanización y la presencia o ausencia de resistencia u oposición cohesiva a su autorización. En términos de modelo de estudios de regulación de la ocupación, un gran interés en esta obra, está en la presentación de un método de medición de los costos de obtener legislación regulatoria.

- 30 Stigler, George. 1988. "Political regulations of economic life". **Memories of an unregulated economist**. New York: Basic Books.

En este capítulo de sus memorias, el autor comienza por exponer, cronológicamente, la evolución de su pensamiento sobre la cuestión de la regulación gubernamental, acompañando la evolución del pensamiento económico de los años sesenta hasta fines de los ochenta.

El autor señala cómo transitó desde la preocupación sobre si la regulación servía al interés público (a inicios de los años sesenta), cuestión a la cual respondió negativamente formulando la idea de la captura regulatoria, hasta la preocupación sobre los grupos que más se beneficiaban de ella.

El autor encuentra como respuesta, dos hallazgos básicos: primero, que los grupos de interés menores, más cohesionados y con mayor renta per cápita (tal vez por ser propietarios) tenían mayores ventajas en la arena política, conquistando los beneficios de la regulación gubernamental. Segundo, los grupos políticamente más influyentes (sin importar cuán desinteresado sea el objetivo de la política pública) obtenían mayores ventajas. Por fin, el

autor revela un dato de interés analítico: que los economistas, sin importar el grado de desacuerdo con las políticas regulatorias y el fervor en la defensa de la desregulación o de lo libre, acababan por ocupar importantes cargos como reguladores en agencias y comisiones regulatorias gubernamentales (a ejemplo de sí mismo).

- 31 Peltzman, Sam. 1993. "George Stigler's contribution to the economic analysis of regulation". *Journal of Political Economy*. Vol. 101, No. 5, University of Chicago.

La importancia de este artículo para el presente documento deriva, más que del análisis de la contribución de Stigler, del esfuerzo de revisión cronológica de la evolución de la crítica de la regulación gubernamental desde el campo de la economía, a partir de los años sesenta hasta nuestros días.

El autor revela que en la época de los primeros trabajos de Stigler, el campo (del análisis económico de la regulación) extraía la mayor parte de sus energías de la economía normativa del establecimiento de precios a partir de los costos marginales. En este contexto, el papel apropiado del gobierno era la corrección de las fallas del mecanismo de los mercados. Los monopolios naturales y artificiales y la necesidad de prevenir la formación de precios monopólicos, ocupaban entonces el centro de las preocupaciones de la economía de la regulación.

Los primeros trabajos de Stigler y los demás economistas que lo siguieron se preguntaban si la regulación gubernamental era de hecho efectiva en ese sentido. A pesar de que los primeros hallazgos no revelaban aumentos de precios significativos, ellos también demostraban una cierta ineffectividad de la regulación gubernamental. Más aún, en aquellos sectores de monopolio, previo a la regulación (como el sector de electricidad), el efecto regulatorio sobre el aumento de los precios era insignificante.

En los sectores donde la competencia era antes prevalente, el efecto de la regulación fue la disminución de los servicios y el aumento de los precios y generación de rentas monopólicas. De cualquier forma, el efecto práctico de esos primeros trabajos apuntaba a un creciente desgaste de la imagen benéfica de la regulación como protectora del interés público.

La imagen ascendente en la profesión económica era la del regulador *capturado* por la industria o actividad regulada. Es en este "clima" que aparece la segunda obra de Stigler (La teoría de la regulación económica, de 1971). El resultado específico de este trabajo fue la elaboración teórica de la captura de las agencias regulatorias por los intereses de los productores regulados. Su énfasis preferencial en la importancia de los grupos de interés organizados en el análisis de la regulación es una herencia que hasta ahora rinde frutos. La no especificación detallada de los actores por el lado de la oferta de regulación, consiste en una de las características centrales, según Peltzman, de este trabajo de Stigler. Entre los actores políticos oferentes de regulación, por ejemplo, no están especificados los legisladores,

burócratas y sus agentes. Lo único que ellos "ofrecen" en el mercado, vestido de regulación, es poder, es decir, precios (administrados) y "entradas" (restringidas). La "riqueza" de los demandantes (su excedente acumulado) es el elemento que señala el potencial del mercado. Del lado de los demandantes, por su parte, la "moneda" de pago es más compleja: votos, contribuciones de campaña; empleos (puestos) y consultorías para después del ejercicio de los mandatos políticos o administrativos, etc.

En la elaboración de ese "modelo" se percibe la influencia de los trabajos (también emergentes) de la literatura de la *Public Choice*. En esos modelos, demandantes y oferentes de regulación (proveedores y "reguladores") son los actores protagonistas, al tiempo que los "consumidores" o, en forma general, el público, prácticamente no tienen influencia en los resultados del proceso.

Para resumir, el cambio central ocurrido en la investigación económica de la regulación entre los sesenta y después de los setenta, está marcado por la ya citada pieza teórica de Stigler (1971). Antes se preguntaban si la regulación cumplía los objetivos propuestos de reducción de los precios; después se preguntaron cuáles grupos de interés se beneficiaban más de las agencias. La literatura pasó a interesarse por la transferencia de rentas entre grupos de interés.

Concluyendo el artículo, el autor releva algunas áreas de desarrollo de la economía de la regulación: a) cuáles actividades o industrias son reguladas?. El autor cita que existen más de 1500 entradas bajo la rúbrica de "Asociaciones" en las páginas amarillas de Washington D.C. y que algunas industrias con fuertísima presión fueron desreguladas en los años ochenta. En la opinión del autor, existiría una especie de "ola" de innovación regulatoria. Extrae esta pista de la observación de ciertas "regularidades", más o menos cíclicas del lado de la oferta regulatoria. Determinados períodos, como por ejemplo, los períodos de choque económico, se enfrentan a ciertas "olas" de presiones regulatorias.

El autor también sospecha que las mayorías demócratas en el Congreso están asociadas a esas "olas", ejerciendo mucho más influencia sobre el fenómeno, es importante decir, que el partido en las administraciones o en los términos del gobierno; b) quiénes son los demandantes efectivos de la regulación? Otra línea de investigaciones focaliza el estudio de la onda creciente de las llamadas regulaciones sociales sobre salud, seguridad y ambiente. (*HSE - health, safety and environment regulation*).

- 32 Levine, M. y Forrence, J. 1990. "Regulatory capture, public interest and the public agenda: toward a synthesis". *Journal of Law, Economics and Organization*. Vol.6, pp 167-198.

Los autores hacen un inventario actualizado de la cuestión de la motivación de los agentes públicos implicados en la regulación. Destacan el papel desempeñado por las instituciones del mundo político. Se explora en distintas ambientaciones político-institucionales la cuestión

relativa a los intereses a que está subordinada la regulación. Estas instituciones en verdad limitan la libertad de decisión sobre la regulación.

- 33 Buchanan, James M. 1975. **The limits of liberty: between anarchy and leviathan.** The University of Chicago Press, Chicago/London (210 pp).

En este trabajo como en otros que lo anteceden y posteriores, Buchanan insiste en la necesidad de distinguir entre dos estados o niveles de integración social (y naturalmente de la "regulación" social), uno que implica la selección de reglas genéricamente válidas (la definición de lo que él llama contrato constitucional) y otro que implica la acción dentro de estas reglas tal como fueran seleccionadas (lo que él denomina contrato posconstitucional).

Ambientándose en el juego de la política económica, las reglas constitucionales corresponden a aquellas válidas y comunes a todos los sub juegos, al tiempo que las reglas posconstitucionales son propias y específicas a cada sub juego y apenas pertinentes a él.

Además de representar un esfuerzo por construir *una nueva teoría contractualista del estado*, el autor se preocupa por el problema de los límites de la legitimidad dados por el ámbito "posconstitucional". La tesis central del autor es que la reforma en el contrato constitucional (y aún la revolución) puede ser más que necesaria. Para él, por cuestiones de legitimidad, aún más que de eficiencia.

El autor hace la distinción entre reforma institucional y reforma constitucional. Resalta que el pragmatismo ha sido festejado como la característica más prominente de la sociedad americana. Por esto, cuando algo va mal en la economía, la tendencia ha sido hacer remiendos superficiales y seguir adelante; pero este patrón de reformas, cuando el problema es sobre todo estructural, en vez de solucionarlo puede crear una serie de nuevos problemas.

Buchanan critica la asociación que en general se hace en el mundo de la política (que él define como acción gubernamental, especialmente federal) entre necesidad social (demanda social) y programa federal y entre progreso social y legislación, *"la identificación de una necesidad social... ha llegado a sugerir, casi simultáneamente, un programa federal. Se ha medido el progreso social por la cantidad de legislación..."*.

La tradición americana de este siglo, según él, ha sido pragmática y político-incremental en este nivel de crecimiento de la acción programática gubernamental.

La diferencia entre el enfoque de los filósofos liberales del siglo XVIII y los del siglo XX, según él, es de orden metodológico. En tanto que estos últimos, (la respuesta programática gubernamental a los problemas que surgen o sea, el enfoque pragmático/incremental) enfatizan en particularidades de los programas, los primeros enfatizan en el cambio institucional y estructural (Adam Smith cuando proclamaba la liberación de la economía de los obstáculos de

la regulación y control mercantilistas, no proponía objetivos específicos para la política, sino que atacaba el orden constitucional, una "revolución" constitucional, según el autor).

Para esta bibliografía anotada de la regulación, presenta especial interés el capítulo tres (Postconstitutional Contract), donde se discute la teoría de los bienes públicos y de los contratos sociales (acuerdos/juegos repetidos de cualquier cantidad de participantes) y el capítulo siete donde el autor discute la ley como capital público. En este último capítulo el autor polemiza temas importantes como la relación entre ley y bien público; la cuestión de los costos y beneficios de la ley; el problema del consenso en el cambio institucional y finalmente, la cuestión de las reglas formales e informales, destacando el papel de la ética y la cuestión de la generación de efectos no deseados.

También puede ser de gran interés general el capítulo final del libro (Beyond Pragmatism: Prospects for Constitutional Revolution), donde el autor defiende el punto de vista de que el orden y estructura constitucional norteamericana necesitan ser renegociados a través de un nuevo arreglo estructural de definición de los derechos de propiedad y de la imposición de nuevos límites al Estado.

- 34 Buchanan, James M. y Tollison, Robert D. (eds) 198. **The theory of public choice -II** Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Los autores presentan la economía de las elecciones colectivas (*public choice*) como una teoría de la falla gubernamental que es comparable a la teoría de la falla de los mercados que emergió de la economía del bienestar (*welfare*) de los 1930 y 1940. En este primer esfuerzo, se mostraba cómo el sistema de los mercados privados fallaba en ciertos aspectos cuando eran testados con los criterios técnicos de la eficiencia en la asignación y distribución. En el caso de la economía de las elecciones colectivas, se muestra cómo los gobiernos y el sistema de la política fallan en diversos aspectos para satisfacer los criterios idealizados de eficiencia y equidad social.

El autor presenta el método (el individualismo metodológico), su concepción de cambio político; la teoría económica de las constituciones y los elementos centrales de su noción de política posconstitucional (el juego de la política económica, la regla de la mayoría y su teoría de la burocracia). En la parte final del artículo, Buchanan se pregunta sobre los mecanismos que pueden limitar los abusos de la acción del Estado.

Según Buchanan, la teoría de la *public choice*, (o economía de las elecciones colectivas) pretende demostrar por qué los gobiernos fallan en alcanzar los criterios idealizados de eficiencia y equidad en la distribución de los bienes públicos y en la regulación de las actividades socioeconómicas. Toma prestadas técnicas, métodos e instrumentos desarrollados por los sofisticados modelos analíticos econométricos y los aplica al mundo político, al sector

gubernamental, a la burocracia pública; en una palabra, a la economía pública. La *Public Choice*, en este sentido, no constituye en rigor ninguna novedad. Lo que es nuevo es su impacto en el mundo de los economistas, de las ideas político-económicas prevalentes. Se puede decir que en el momento actual, ellas ya constituyen la principal corriente de la economía convencional.

Metodológicamente, la *Public Choice* es esencialmente individualista, como la economía política clásica. Reclama de hecho su herencia, como *Fénix* pública contemporánea de la agonía de la economía de la regulación convencional y del keynesianismo. La unidad básica de análisis son los individuos, eligiendo, actuando, comportándose de una u otra forma en la economía pública, en las reparticiones de la *res publica* contemporánea, como votantes, como candidatos a un cargo público, como parlamentarios electos, como comisionados y asesores de comisiones gubernamentales y legislativas, como beneficiarios de contratos públicos, como burócratas, como miembros de partidos políticos y asociaciones de clase. Su unidad de análisis, sin embargo, no son los partidos, las organizaciones, los estados, la nación, etc.

La teoría de la *public choice* podría ser bautizada, como sugiere el propio Buchanan, como una *teoría individualista de la política*. La economía política de la *Public Choice* pretende ser una teoría de decisión de las burocracias *lato sensu* y de los gobiernos en particular, desde una visión económica, es decir, desde la visión de los agentes económicos racionales situados en ámbitos descentralizados.

Principales artículos para la presente bibliografía anotada:

- Buchanan, James. "Politics without Romance": 11-22
- Mueller, Dennis C. "Public Choice: A Survey": 23-67
- Mark Crain, W. y McCormick, Robert E. "Regulators as an Interest Group": 287-304.
- Buchanan, James. "Constitutional Restrictions on the Power of Government": 439-452.

2. FILOSOFIA Y POLITICA

La importancia del siguiente conjunto en la bibliografía anotada de la regulación, reside en su potencial para el diseño de un programa abierto de estudios cruzados para el desarrollo del enfoque de la regulación. Partiendo del reconocimiento de las "virtudes" del carácter "mestizo" del regulacionismo, Boyer (1990, op.cit.) afirma la necesidad de su constante adaptación a los nuevos contextos y problemas. Pragmáticamente traducida, esta preocupación de ampliación y apertura del enfoque regulacionista puede favorecer la formación de círculos hermenéuticos abiertos en torno al regulacionismo (en una dirección exactamente opuesta a la lógica de funcionamiento de los círculos lógicos cerrados que victimaron el marxismo ortodoxo) para usar la expresión de Karl Otto Apel.

En verdad, si el regulacionismo pretende pasar de la simple constatación *ex post* de regularidades a la explicación de su lógica, será necesario partir para el estudio de la génesis de las formas institucionales fundamentales y de sus principios de acción, conforme lo expresa el propio Boyer. Esta es la cuestión central para el regulacionismo en esta segunda mitad de los años noventa y ella implica la necesidad de fecundaciones pluridisciplinarias.

Boyer avanza en la definición de tres principios de acción fundamentales, productores y estabilizadores de las formas institucionales que podrían orientar la selección de estos enlaces:

- a. Las normas escritas, las normas de valor jurídico ("jurisdificadas") y las reglas formales. En este plano se incluyen los principios, mecanismos y procesos de elaboración y cumplimiento de las leyes y normas constitucionales, de la legislación ordinaria y de los reglamentos y normas administrativas. Aquí se podría ver con anterioridad una necesidad de fecundación mutua entre el regulacionismo y el constitucionalismo constructivista de un John Rawls (Political Liberalism, 1993), o de un Ronald Dworkin (Law's Empire, 1986) con las teorías pluralistas de justicia de un Michael Walzer (Spheres of Justice, 1983; Thick and Thin, 1994) y de los filósofos comunitaristas y aún con la crítica de la crítica al posconstitucionalismo de un James Buchanan y la economía de la *public choice*.
- b. El plano de los compromisos establecidos por la negociación cotidiana. Aquí se podría incluir el proceso y los mecanismos de formación y observación de convenciones y acuerdos colectivos. Aquí el regulacionismo se cruza con la Economía de las Convenciones y con el Convencionalismo Legal. En principio, podrían vislumbrarse dos caminos cooperativos: desde la economía tradicional, con el programa del individualismo metodológico, preocupado con la cuestión de la coordinación de las actividades económicas. A partir de una perspectiva más ampliada, se podría colocar la cuestión de la construcción de la disposición a la cooperación. Creemos que Jon Elster (1991) integra estos dos aspectos, cuando sugiere que todo orden social, para subsistir en el tiempo, necesita enfrentarse a dos problemas fundamentales: el de la configuración de las conductas estables, regulares y por lo tanto predecibles y el de la conducta cooperativa.

- c. El plano de la tradición y de las ideologías, es decir, el ámbito de las convenciones informales establecidas desde el "sistema" de las creencias y valores que informan el comportamiento y la acción de los actores y restringen las interacciones entre los agentes. Los trabajos de economistas neoinstitucionalistas como Douglass North (1990, *Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press) y Robert Solow (1990, *The Labor Market as a Social Institution*, Basil Blackwell), en la línea de la Economía Política de las Instituciones y de las Decisiones, entre otros. Estos autores traen importantes contribuciones para un programa de cooperación en ese campo.

35 Rawls, John. 1993. *Political liberalism*. New York: Columbia University Press. (401 pp).

Rawls continúa y revisa las ideas y conceptos sobre justicia desarrollados originalmente en su básica y fundamental obra "A Theory of Justice" de 1971. El trabajo está compuesto de ocho piezas que representan, cada una de ellas, conferencias y clases dictadas por el autor desde la publicación de aquel trabajo hasta nuestros días. No es necesario comentar la enorme repercusión del trabajo de Rawls en el mundo académico, particularmente, en los campos de la filosofía moral y de la filosofía política.

De manera general, se puede decir que estos trabajos que componen *Political Liberalism*, representan un esfuerzo del autor para acompañar la enorme ola de trabajos que siguieron a la publicación de aquel trabajo original, ya sea rebatiendo las críticas, ya sea aclarando o profundizando sus argumentos originales, o aún revisándolos.

El libro está compuesto de tres partes. En la primera parte, compuesta de tres lecturas, el autor reunió trabajos en torno a los elementos básicos de su concepción del liberalismo político. Aquí el autor discurre, entre otras cosas, sobre algunas de sus ideas básicas, como la esencialidad para el liberalismo de una concepción política de justicia (no apenas moral); la idea de la sociedad como un sistema justo (y razonable) de cooperación social; el concepto *rawlsiano* de posición original; la distinción políticamente estructurante entre lo razonable y lo racional; la idea del constructivismo político como forma de regulación de la cooperación social.

En la segunda parte, también compuesta por tres lecturas, el autor desarrolla principalmente las ideas de: a) los consensos superpuestos de doctrinas filosóficas, morales, políticas y religiosas razonables (y no apenas racionales) como la base más probable de unidad social (y de la regulación social y de su reproducción generacional), disponible en un régimen constitucional democrático; b) su famosa concepción de la prioridad del derecho sobre las ideas del bien; c) la idea de la Razón Pública, de sus foros, contenidos, dificultades y límites. Entre otras cosas, esta última idea *rawlsiana* permite trabajar teóricamente los problemas derivados de la falta de identidad lineal entre las nociones de sector público, razón y racionalidad públicas y viceversa. En la tercera y última parte, el autor discurre sobre la estructura y las formas institucionales del liberalismo político.

- 36 Dworkin, Ronald. 1986. **Law's empire**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. (470 pp).

Este trabajo de Dworkin tiene importancia fundamental para la presente bibliografía anotada de la regulación. El autor esboza, desde la perspectiva de la filosofía moral (y legal), una especie de teoría general de la Ley. Discute cuestiones críticas de la filosofía legal; desde los procesos de producción de la ley a los mecanismos de su cumplimiento.

Dworkin defiende el punto de vista que el centro del raciocinio (y de la racionalidad) legal representa un ejercicio de construcción interpretativa y que la Ley consiste en la "mejor" justificación de las prácticas legales y judiciales reales (traduciéndola).

En los dos primeros capítulos el autor discute el significado de la Ley y sus diversos conceptos interpretativos posibles. Del tercero al quinto capítulo el autor focaliza, respectivamente, en los temas de la Jurisprudencia; del Convencionalismo y del Pragmatismo Legal, debatiendo con las concepciones político-filosóficas que los sustentan. Dworkin presenta una tercera concepción, la de la Ley como *Integralidad* (caps. 6 y 7) que niega ambas posturas, el retrospectivismo (y tradicionalismo) del convencionalismo y el prospectivismo instrumental del pragmatismo legal. Afirmando el carácter hermenéutico del hecho/procedimiento legal, su carácter de juicio interpretativo, defiende la necesidad de integrar las dos posturas, desdoblándolas en una narrativa política.

El capítulo 8 (*The Common Law*) tiene especial interés para esta bibliografía: primero, por traer a la superficie una interpretación más propiamente económica de la Ley; segundo y más fundamentalmente, por traer la *interpretación igualitaria*, focalizando sobre las cuestiones de la igualdad y de sus relaciones con la regulación. El capítulo aborda temas como la responsabilidad pública y privada; las diversas concepciones de igualdad y equidad; el papel de las agencias reguladoras y corporaciones públicas, etc. El capítulo 10 debe su interés al debate sobre el Constitucionalismo.

Finalmente, en el capítulo 11 (*Law beyond Law*) el autor resume sus principales conclusiones, entre las cuales, la idea de que las teorías generales de la Ley son comúnmente una interpretación de las prácticas judiciales.

- 37 Walzer, Michael. 1983. **Spheres of justice, a defense of pluralism and equity**. Basic Books. (345 pp).

La principal contribución de este trabajo al presente documento sobre regulación, reside en la presentación de la idea original de Walzer de la *igualdad compleja* y en la defensa de una teoría del pluralismo distributivo. Walzer ofrece una teoría de la justicia (y una ética de la regulación) basada en dos presupuestos centrales: la idea de *igualdad compleja* y su *teoría pluralista de la justicia*. En verdad, se puede decir que estos presupuestos incorporan los

principales aspectos de las nociones de justicia e igualdad espacial y temporalmente contextualizadas, desarrolladas por los filósofos y científicos políticos *comunitaristas*.

El autor distingue once esferas distributivas (entre las cuales incluye la esfera de la atención de salud y de seguridad social, la educación, el dinero, el poder político, el trabajo, etc.) centrales de las sociedades contemporáneas gobernadas (reguladas por dentro) por distintos principios, criterios y procedimientos de distribución (necesidad, mérito, libre cambio, consanguinidad, reconocimiento, fidelidad política, etc.).

La noción de igualdad compleja implica la posibilidad de la existencia de "islas" de desigualdad en cada una de estas esferas. La regulación puede ser vista como un sistema de instituciones y procedimientos de "bloqueo de intercambios inter-esferas distributivas" en el sentido de impedir que acumulaciones adquiridas en una esfera se superpongan en otras, reproduciendo y ampliando privilegios.

- 38 Walzer, Michael. 1994. **Thick and thin: moral arguments at home and abroad**. Notre Dame-London. University of Notre Dame Press.

En este trabajo el autor reclama una doble intención: primero, revisar y reforzar algunos argumentos presentados en su "Spheres of Justice" (1983), en especial con respecto a su noción plural de justicia, de las políticas sociales y de la noción de igualdad compleja. En segundo lugar, el autor presenta nuevos argumentos, según él necesarios para trabajar las cuestiones que surgen en el nuevo mundo político marcado por el colapso del proyecto "socialista".

El autor focaliza en dos diferentes tipos de argumentos morales interrelacionados que llama minimalismo moral y maximalismo moral. Según él, el primer tipo, el tipo de argumento denso de moral, corresponde a las determinaciones locales, siendo contextualizado cultural y específicamente. El segundo, o el tipo "fino", corresponde a lo universal, a la moral abstracta, trascendente. Las cuestiones de política social, de igualdad y justicia distributiva, se resuelven en el primer ámbito, del maximalismo moral, mientras que las cuestiones más generales como la de la libertad y la de la solidaridad se resuelven en el ámbito del segundo tipo de argumento moral.

- 39 Walzer, Michael. 1992. "The politics of difference". **What it means to be an American?**. New York: Marsilio.

La principal contribución de este trabajo de Walzer, a la presente bibliografía, interesa más para el tema de la regulación profesional aunque pueda ser generalizable a esferas más amplias de la dinámica social. El autor presenta un esquema revelador de los pasos o fases de la construcción de las políticas de la diferencia (aplicable, por ejemplo, a los procesos de profesionalización de ocupaciones), con sus momentos característicos de articulación, negociación e incorporación. El primer momento corresponde al período en que el grupo se

reconoce como tal, construye la solidaridad de sus miembros y demanda alguna forma de reconocimiento público; (anhela su identidad como actor social); entonces comienza un largo proceso de negociación de esta diferencia en la cual cada grupo públicamente reconocido, identifica sus propios límites establecidos por la legitimidad del otro; posteriormente, en el tercer momento, esta diferencia es incorporada en la unidad mayor del mundo con la cual el grupo se vincula en relación de determinación o sistema.

- 40 Girardi, Sábado Nicoláu. 1994. **Igualdad y regulación: aportes para una fundamentación ética de la política para los mercados de trabajo en salud**. Documento presentado en el Seminario "Análisis Comparativo de Políticas de Salud", del Programa de Formación en Salud Internacional de la Organización Panamericana de la Salud -OPS/OMS - Washington, D.C., 02 de mayo de 1994; mimeo, 22 pp.

Discute la necesidad de la fundamentación ética para la regulación de los mercados de trabajo y del campo de los recursos humanos en salud. El autor pretende fundamentar la regulación en los principios de igualdad y en el deseo de construcción de una democracia inclusionista en los países de la región, especificando para ello, aspectos del funcionamiento de las políticas públicas en el área de recursos humanos en salud en la región.

El texto está dividido en tres partes. Comienza por la presentación de parte del debate filosófico-político actual sobre el tema de la igualdad y la equidad, trayendo a la discusión algunos pares de conceptos opuestos, extraídos del debate reciente. Así se tratan los contrastes entre a) igualdad-desigualdad natural e igualdad volitiva, b) igualdad como proceso e igualdad como resultado, c) igualdad de tratamiento e igualdad como principio distributivo, d) igualdad y diferencia, e) igualdad simple e igualdad compleja.

En la segunda parte, discute algunas de estas nociones aplicadas al campo de los recursos humanos en salud, enfocando los criterios y procedimientos de distribución de los bienes de salud, del empleo y de los cargos públicos en el sector, las oportunidades educacionales y las credenciales para el ejercicio profesional. Cómo se distribuyen estos "bienes" en los países de la región? Con qué criterios? Se considera la búsqueda de la equidad?.

En la tercera parte, el autor retorna a la aplicación de aquellos principios y criterios, particularmente en la regulación profesional y de las relaciones de trabajo, buscando destacar en la medida de lo posible, las incongruencias entre lo enunciado como principio normativo y las normas efectivamente practicadas. El esfuerzo realizado, en general, es de denuncia, denuncia de la miseria de una "*filosofía solamente de la equidad*" en la práctica de la regulación laboral, educativa y profesional del sector salud.

- 41 North, Douglas. 1993. **Institutions, institutional change and economic performance: the political economy of decisions**. Cambridge University Press.

Para esta bibliografía anotada son de particular importancia, el capítulo 1 (An Introduction to Institutions and Institutional Change) y sobre todo, el capítulo 6 (Formal Constraints). Las siguientes nociones y definiciones tomadas a partir de North tienen interés para nuestro caso. Primero, la definición de institución que corresponde a cualquier forma de restricción que los hombres inventan para dar forma a la interacción humana. Las instituciones crean un ambiente favorable para las soluciones cooperativas en un mundo de intercambios complejos, marcados por la incertidumbre. Ellas reducen las incertidumbres por proporcionar una estructura, una ambientación institucional para el juego de los intercambios políticos y económico-sociales cotidianos. El establecimiento de una estructura estable (y no necesariamente eficiente) para las interacciones humanas es el mayor papel de las instituciones.

Una distinción esencial que hace el autor es la diferencia entre instituciones y organizaciones. Las instituciones pueden ser formales e informales. Las reglas se encuentran en el primer grupo, mientras que las convenciones y códigos de conducta se encuentran en el segundo. La definición de convenciones corresponde en este caso a aquellas *"reglas que nunca fueron consciente e intencionalmente diseñadas para un determinado fin, pero que está en el interés de todos mantenerlas"*. (Sugden 1986:84).

Las reglas formales pueden: reforzar las reglas o restricciones informales o cambiarlas. En cuanto a las reglas formales, ellas son clasificadas por North en tres tipos fundamentales: a) las reglas políticas, que definen el "juego" político, o mejor dicho, la estructura jerárquica del proceso de decisión política en las sociedades. Dentro de estas reglas es importante diferenciar entre las reglas constitucionales (comunes a todos los juegos) y las posconstitucionales, propias de determinados juegos. b) las reglas económicas, es decir, aquellas que definen los derechos de propiedad y versan sobre la disposición, uso, transferencia y alienación de los bienes y recursos, así como las rentas provenientes de la propiedad. c) los contratos, que son las expresiones particulares (privadas) de las reglas económicas, es decir, especifican los acuerdos e intercambios particulares.

Según North, las reglas (todas y cualquiera de ellas) son derivadas del autointerés y para eso son inventadas y no para producir eficiencia. El autor analiza en detalle el proceso de producción, los actores o grupos constituyentes, los intereses implicados y las estructuras de compromiso en la producción de las reglas políticas, económicas y de los contratos.

North define dentro de una jerarquía de las reglas, que éstas descienden de las políticas al derecho de propiedad y de ahí a los contratos individuales o colectivos.

Típicamente las constituciones y leyes constitucionales son diseñadas y destinadas para ser más estables y difíciles de alterar que los estatutos y leyes administrativas y éstos más que los

contratos. Una definición importante acerca de las instituciones políticas, que las especifica sobremanera en relación a las reglas económicas y a los contratos, es que éstas constituyen acuerdos *ex ante* sobre la cooperación en el juego político.

- 42 Ostrom, Elinor. 1946. "An agenda for the study of institutions ". **Public Choice**. Vol. 48, pp 3-25

Es de interés para esta bibliografía anotada la tipología de reglas de juego detallada por Ostrom, entre las que se especifican las siguientes: a) reglas de posición, que especifican la distribución de roles y posiciones y el número de participantes que detenta cada posición; b) reglas de delimitación, que establecen los prerequisites para la ocupación de las posiciones y el desempeño de los papeles que a ellas se asignan, así como las posibilidades de cambiar posiciones; c) reglas de alcance (o amplitud), que especifican el conjunto (*set*) de resultados, sus inducciones y riesgos (costos) en términos de ganancias y pérdidas relacionadas a cada uno de esos resultados; d) reglas de autoridad, que especifican el conjunto de acciones asignadas a cada rol o posición; e) reglas de asignación que definen cómo las ganancias y las pérdidas (acumulación y desacumulación) se distribuyen entre los participantes; f) reglas de información, que establecen y autorizan los canales de comunicación entre los participantes en sus posiciones, así como especifican el lenguaje y los contenidos de la comunicación.

- 43 Elster, Jon. 1991. **El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social**. Barcelona: Gedisa.

De gran interés para esta bibliografía anotada es la discusión que el autor promueve sobre los dos problemas centrales de la regulación social: (a el problema de la configuración de conductas estables, regulares, predictibles. El autor se ocupa del problema desde los niveles descentralizados de la vida social. (b el problema de la conducta cooperativa. El problema de la predicción debe ser considerado a la luz de la estructura de la acción social y de la interacción social. Según Elster, "*A veces las personas tienen un conocimiento demasiado escaso sobre los demás para anticipar lo que éstos harán y por lo tanto, predecir el resultado de la acción. A veces, las personas poseen un exceso de conocimiento. A veces no usan el conocimiento que tienen. A veces ninguna cantidad de conocimiento puede ayudarlas por ingeniosamente que lo usen*" (p.15).

El autor analiza el problema de la información sobre la configuración de conductas predictibles, trayendo ejemplos de ignorancia recíproca induciendo a soluciones cooperativas (ignorancia recíproca estabilizadora) y ejemplos inversos, donde la ignorancia recíproca es desestabilizadora. También se analizan situaciones donde un exceso de información puede ser desestabilizador (por ejemplo, se sobrepasa la capacidad de procesamiento del agente u organización que recibe la información).

Según el autor, "es interesante y sorprendente el hecho de que situaciones estratégicas aparentemente simples pueden ser indeterminadas si los agentes están plenamente informados los unos respecto de los otros y en cambio puede adquirir determinación si la información no es completa".

Discute el problema de la inducción retrospectiva y su centralidad en tanto método en el enfoque moderno de los juegos repetidos como los convenios. El problema de la conducta cooperativa, en resumen, corresponde a la superación de tres problemas centrales que inhiben las soluciones cooperativas: la envidia y la tendencia a los comportamientos autocentrados; el autointerés y el oportunismo y finalmente, la cuestión de la credibilidad de la acción del otro.

- 44 Elster, Jon. 1989. *Nuts and bolts for the social science*. New York: Cambridge University Press.

Jon Elster es un autor que desde una matriz marxista de pensamiento ha confesado el individualismo metodológico. Para él, a pesar de que las restricciones socio-institucionales (las normas sociales) condicionan la decisión de los individuos, en último análisis serán los individuos (los agentes descentralizados en las economías de mercado) quienes deciden a través del cálculo racional o a través de las restricciones de las normas sociales. Según Elster, la elección racional es instrumental, es decir, guiada por la expectativa del resultado de la acción, ya que la acción humana puede ser guiada por la expectativa de los resultados o por las normas sociales.

Elster pretende proporcionar un conjunto de herramientas, formadas por mecanismos, más que por los principios o leyes de la sociología tradicional: "tornillos", "tuercas", "ruedas dentadas", "palas", etc., para pensar la acción colectiva y la regulación de la vida social. (Nuts and Bolts, 1989). Elster considera que la unidad elemental de la vida social es la acción humana individual. Explicar las instituciones sociales y el cambio social es explicar cómo surgen y se desarrollan como resultado de la acción e interacción de los individuos. Aquí tenemos la base del individualismo metodológico. Las nociones fundamentales para el individualismo metodológico son: a) la noción de restricciones (físicas, económicas, legales, psicológicas, etc. y b) el concepto de oportunidad.

3. MERCADO, RELACIONES DE TRABAJO Y PROFESIONES

3.1. Regulación Profesional

La mayor parte de la literatura sobre regulación profesional en esta bibliografía anotada (así como la de regulación de las relaciones de trabajo), concibe la regulación como regulación política.

Esta puede ser definida como cualquier forma de intervención o control promovida por la autoridad pública (directamente constituida o delegada a agencias) sobre el mundo y el sistema de las profesiones y el trabajo. La autoridad pública reguladora podrá estar constituida por la propia administración del Estado o por algunos de sus aparatos sustantivos especializados o por alguna agencia reguladora estatal o aún por organizaciones con estatus político atribuido (por el Estado).

Tradicionalmente se ha justificado la regulación profesional en nombre de dos principios básicos:

- a) La protección del público (la justificación de la *utilidad pública* de la regulación)
- b) La garantía de la calidad de los servicios profesionales en un contexto de asimetría informativa que desfavorece al público.

A pesar que la regulación pública se ejerce en nombre de la igualación de una relación desigual (entre profesional y cliente, entre expertos y legos) el tema de la garantía de la calidad afirma simultáneamente una diferencia entre competentes y no competentes, considerados respectivamente, aptos y no aptos para el ejercicio de la profesión y la prestación autorizada de los servicios al público.

Se puede observar, especialmente en los países occidentales desarrollados, que recientemente se viene gestando una tercera justificación para la regulación pública de las profesiones, que es c) la protección de los grupos ocupacionales en desventaja en los mercados de trabajo (que hemos llamado minorías profesionales). Esta "nueva" dinámica de regulación tiende a presentarse con mayor vigor en aquellos mercados profesionales más fuertemente segmentados y donde las demandas de igualdad de género son sustantivas. Esta nueva justificación de la regulación profesional (la protección de las minorías profesionales) va contra el principio rawlesiano de la diferencia (Political Liberalism, 1993, cita No. 35 de esta bibliografía) el cual sustenta que corresponde al principio de la justicia, la desigualdad de tratamiento en defensa de los miembros en desventaja.

- 45 Wolfson A. D.; Trebilcock M. J. & Tuohy C. J. 1980. "Regulating the professions: a theoretical framework". **Occupational licensure and regulation: a conference sponsored by the American Enterprise Institute for Public Policy Research** (Edited by Simon Rottenberg), Washington, D.C.: 180-214.

En las últimas décadas, países como Canadá y los Estados Unidos se han caracterizado por un período de considerable turbulencia para las profesiones. El crecimiento del movimiento de consumo de servicios, el aumento en las actividades gubernamentales y las disputas jurisdiccionales entre profesionales y grupos para-profesionales ha llevado a un aumento de la atención pública sobre las profesiones y en muchos casos, a cambios legislativos. Se han hecho propuestas de creación de un Órgano o *Bureau* específico para profesiones, que tendría como objetivo establecer políticas propias de las cuestiones relacionadas con las ocupaciones.

Las ocupaciones de salud no escapan a la regla, siendo inclusive parte importante de este proceso de desarrollo de políticas para las profesiones. En particular, el abordaje académico tradicional en el estudio de profesiones (como ha sido llamado por métodos históricos y sociológicos) debe ser complementado por análisis políticos, económicos y legales, a fin de que podamos movernos de formas apenas descriptivas hacia formas prescriptivas de análisis. Deben identificarse principios regulatorios en esta área y deben elaborarse estructuras comunes o diferentes de regulación profesional entre las distintas áreas profesionales.

Este documento presenta un abordaje para la regulación profesional desarrollada durante el trabajo en Ontario, Canadá, sobre la organización y regulación de algunas profesiones (arquitectura, ingeniería, contabilidad y abogacía). El análisis está basado en la economía política y comienza por definir el concepto de "interés público", además de otros intereses a ser considerados en el contexto de la regulación profesional, particularmente en relación a las fallas de los mecanismos del mercado para alcanzar los objetivos sociales. El interés público no es en sí mismo un concepto sustantivo que pueda guiar determinaciones políticas; es una señal para un tipo particular de debate político en el cual todos los intereses relevantes son tomados en cuenta y en el cual dominan ciertos principios generales. Estos principios son: eficiencia (técnica y económica), deberes y responsabilidades simétricamente distribuidos, justamente distribuidos, información de los procesos y decisiones a los interesados, presentación de cuentas y practicidad o sea facilidad de implementación. Los intereses a ser tomados en cuenta incluyen los de los proveedores, consumidores e intermediarios (terceras partes).

La regulación en áreas profesionales encuentra en las fallas del mercado la precondition para algún tipo de intervención. Dos tipos de fallas son particularmente problemáticas en los mercados profesionales. El problema clásico de la información, es decir, consumidores desinformados e incapaces de evaluar los servicios profesionales (o de evaluar los servicios que reciben), que lleva a la formación de relaciones de agencia con los proveedores. El establecimiento, mantenimiento y monitoreo de esas relaciones de agencia deben ser reguladas,

para que los proveedores no se aprovechen de los clientes vulnerables. En algunas profesiones, por ejemplo administración, arquitectura e ingeniería, el problema regulatorio principal gira en torno a la protección de intereses de las terceras partes y no de las segundas partes (cliente), como es el caso de profesiones como abogacía y medicina. Este hecho plantea el desafío especial de desarrollar estrategias regulatorias para asegurar no solamente que cualquier compra de servicios profesionales sea de calidad, sino que cualquier cantidad de servicios sea comprada para proteger estos intereses de las terceras partes. En otras palabras, debe requerirse la regulación paralela para demanda y oferta de servicios profesionales.

Este artículo revisa un número de opciones regulatorias y concluye que un caso de regulación *per se* no constituye un caso para régimen de licencia profesional autogobernante (autogerenciado). En primer lugar, debe ser considerada la regulación de los *output* del mercado profesional a través de reglas de responsabilidad civil o de patrones de aplicación y cumplimiento. En regulaciones del *input* profesional, restricciones sobre el uso de títulos (certificados) pueden constituir una alternativa a las restricciones sobre el derecho de práctica (licencia profesional). La licencia profesional sólo se justifica en una circunstancia de extrema necesidad de obligación.

En general, se debería mantener un límite, al máximo, en el alcance de las licencias profesionales, siempre que sea consistente con la necesidad de proteger los clientes vulnerables y las terceras partes. Una vez que se plantea el problema de la regulación de cualquier mercado profesional, algunas veces se prefieren formas adecuadamente atenuadas de autorregulación a la regulación estatal directa. Los profesionales no podrían realizar sus funciones específicas sin la confianza del cliente. La credibilidad en una profesión demostrada por el cuerpo gobernante, en su delegación de autoridad regulatoria para un cuerpo autogobernante, reitera esta confianza. Así, la autorregulación, endosada por el Estado, es vista como un elemento vital en la protección y promoción de la credibilidad, que debe caracterizar las relaciones entre profesionales y sus clientes.

PD El libro "Occupational Licensure and Regulation" está dividido en siete partes y presenta varios artículos relacionados con el tema de la regulación profesional con comentarios de estudiosos del asunto. El artículo antes citado se destaca porque se refiere a un modelo teórico para regulación de profesiones, que puede servir de ejemplo para considerar los intereses de regulación profesional para el área de la salud.

- 46 Cohen, H. S. 1980. "On professional power and conflict of interest: state licensing boards on trial". *Journal of Health Politics, Policy and Law*. Vol. 5, No. 2.

Este artículo destaca la cuestión de la entrada de los profesionales de salud en el mercado de trabajo (en los Estados Unidos, en particular), enfatizando el papel de aquellos hombres y mujeres que deciden si a un determinado individuo se le va a permitir o no el ejercicio de su práctica como profesional de salud. Estos "controladores de la entrada en el mercado",

detentan una enorme influencia sobre el contenido de la práctica y formación profesional, de la oferta de profesionales y en muchos aspectos, representan un resumen de la "profesionalización", por lo menos en aquel país. En los Estados Unidos, los miembros de las comisiones de licencias profesionales continúan regulando sus respectivas profesiones con un alto grado de autonomía e independencia.

Según el autor, las licencias de las profesiones de salud son una cuestión de la política pública, que ha estado en discusión por muchos años. Algunos economistas sostienen que la licencia profesional impide la competencia y aumenta los costos de la atención de salud. Especialistas en recursos humanos, por su parte, sostienen que la definición de campos exclusivos de práctica a través de estatutos y reglamentos restrictivos crea barreras tanto para la movilidad geográfica como para la movilidad en la carrera y contribuye a reducir la utilización de nuevas categorías de personal de salud.

Este artículo discute un tema que siempre es olvidado en la literatura sobre licencias profesionales: el conflicto de intereses inherente a las comisiones para la emisión de licencia profesional, donde la voz predominante es la de la profesión reglamentada y más directamente, de los propios profesionales que detentan un interés en la definición de sus políticas.

En este artículo se examinan varias decisiones con respecto a las licencias profesionales y se propone un nuevo modelo para la emisión de las mismas. De esta forma, el modelo anterior de licencias profesionales (basado en las comisiones) es rechazado, sin sacrificar el papel crítico de información técnica que solamente las profesiones reglamentadas pueden proporcionar.

- 47 Begun, J. W.; Crowe, E. W. & Feldman, R. 1981. "Occupational regulation in the States: a causal model". **Journal of Health Politics, Policy and Law**. Vol.6, No. 2.

Este artículo discute la cuestión de la regulación profesional a través del análisis de un caso específico, el de la regulación estatal de los optometristas en los Estados Unidos. La regulación ocupacional en ese país se realiza, principalmente, a través de las comisiones de licencias profesionales, en los estados. Las acciones regulatorias de esas "comisiones" pueden ser definidas como "anticompetitivas". A pesar de la importancia social, política y económica de la política de esas instituciones, se ha hecho poca investigación empírica en esa área, especialmente con respecto al proceso por el cual las reglamentaciones son desarrolladas por las asociaciones ocupacionales y por las legislaturas de los estados.

Este artículo presenta un análisis de ese proceso en relación a los optometristas. El poder regulatorio de esa ocupación, en cada estado, es explicado por las características de los grupos de interés, del sistema político y del contexto socioeconómico. Las variables independientes utilizadas en este análisis incluyen la urbanización y el rendimiento per capita de cada estado, la competencia entre los partidos políticos (en este caso, republicanos y demócratas), la rotatividad en la legislatura y la innovación en las acciones políticas. Además, se emplean tres

formas de medir la fuerza de los grupos de interés: el porcentaje de optometristas pertenecientes a la asociación ocupacional del estado, la relación de optometristas con respecto a los oftalmólogos y ópticos y si la asociación de optometristas en los estados empleó o no un "promotor" en lo legislativo.

La variable dependiente, el grado de regulación (reglamentación) de la optometría, es un índice compuesto de cuatro reglamentaciones básicas de la práctica ocupacional, referentes al precio de propaganda, los consultorios y oficinas filiales, la práctica comercial y la educación continua.

Las variables independientes explican alrededor de un tercio de la variación en las políticas regulatorias de los estados. Se encontró también que la fuerza relativa de los grupos de interés aumenta la capacidad de los optometristas de conseguir una reglamentación, mientras que la competencia interpartidaria y la innovación de la acción política son inversamente relacionadas con el nivel de control de la profesión.

El análisis causal de las políticas reguladoras en los estados sustenta el argumento de que la reglamentación es activamente buscada por las ocupaciones en proceso de profesionalización. Esos grupos entran en la arena política para asegurar sus objetivos reguladores y los procesos empleados para obtener esos objetivos, dependen de los recursos de organización y del contexto político en los estados. Los hallazgos relatados en el artículo ayudan a explicar por qué las políticas reguladoras estatales aparecen, casi siempre, para beneficiar a las ocupaciones reglamentadas.

- 48 Graddy, E. 1991. "Interest groups or the public interest - Why do we regulate health occupations? ". **Journal of Health Politics, Policy and Law**. Vol. 16, No. 1.

El estudio de la autora focaliza la cuestión de la regulación de las profesiones de salud desde el punto de vista de la influencia de los grupos de interés organizado, del interés público general y de la estructura del legislativo y del contexto político.

La regulación estatal de las ocupaciones, según Graddy, se ha vuelto más prevalente, aún cuando se tiene idea de sus consecuencias negativas. Esto levanta cuestiones sobre la fuente de tales regulaciones y qué extensión o interés del público está siendo representado.

En este artículo se analizan seis ocupaciones de salud (nutricionista, partera, terapeuta ocupacional, asistente de médico, psicólogo y asistente social). El resultado principal de este análisis demuestra que, a pesar de que los grupos de interés organizado influyen el modo en que se reglamentan esas ocupaciones, los grupos de interés del público también ejercen un papel importante en este proceso. De hecho, los grupos de interés, tales como los proveedores, sus competidores y los consumidores institucionales son influencias importantes en la regulación de las ocupaciones en salud.

La relevancia del papel de los profesionales y de los grupos competidores en este proceso, confirma la responsabilidad de los legisladores del estado en estrechar constituciones de intereses. Entre tanto, la importancia de la asimetría en la distribución de información entre grupos, de la naturaleza de la filosofía legislativa y de variables del mercado político (oferta y demanda por reglamentación profesional) sugieren que los legisladores también consideran el interés público cuando reglamentan las ocupaciones de salud. Este hallazgo está en contraste con las teorías de dominación por grupos de interés, las que afirman que los resultados reguladores reflejan apenas las preferencias de los grupos de interés organizados.

Un resultado recurrente con respecto a esas teorías explicativas de la regulación por el dominio de los grupos de interés ha sido un fuerte sesgo antirregulador y una presión concomitante por la desregulación.

El trabajo de la autora intenta promover la creencia de que las regulaciones prevalentes de las ocupaciones de salud analizadas (en los Estados Unidos) también sirven al interés del público, sin sugerir con todo que los resultados existentes sean óptimos. Para ella, los reguladores que tratan de servir al interés del público en lo que se refiere a la reglamentación ocupacional y que tratan de desarrollar la mejor respuesta, deben sopesar para cada ocupación en particular, lo que los consumidores pueden ganar teniendo mayor información sobre calificaciones y procedimientos, contra los altos precios que deben pagar, la reducción del acceso a la atención de salud y las restricciones a las innovaciones en el tratamiento que pueden resultar de una reglamentación.

- 49 Dussault, G. 1992. "La reglamentación profesional y la producción de servicios de salud". *Educación Médica y Salud*. Vol. 26, No. 4, pp 469-93.

Teniendo en cuenta la creciente especialización de la medicina y la aparición de nuevas ocupaciones que transforman radicalmente los sistemas de servicios de salud, el autor analiza la importancia y la necesidad de la reglamentación de las actividades de los profesionales de salud.

Para Dussault, en salud la división de tareas entre las distintas categorías de productores, está lejos de ser arbitraria y es socialmente determinada. Existe una base jurídica que establece sus límites y define las principales modalidades de la producción de servicios. Esa división es jerarquizada y delimita el universo de posibilidades para la organización de los servicios de salud.

En este artículo, el autor aborda una variable del entorno institucional: la reglamentación del ejercicio de las profesiones de salud la que desempeña una función decisiva en la configuración de los sistemas de salud. Esa actividad define la división de trabajo entre los distintos productores, así como las modalidades de su evolución y cómo influye también sobre las normas éticas a ser seguidas.

El artículo demuestra que la reglamentación profesional puede ser considerada como un importante factor de determinación de la producción y utilización de los servicios de salud y como tal, merece una atención especial de los encargados de tomar decisiones en el sector salud.

El estudio examina la experiencia canadiense, basándose en los ejemplos de las provincias de Quebec y Ontario, desde el punto de vista de las tentativas realizadas para evitar que la reglamentación profesional produzca tales efectos.

Finalmente, el autor analiza las repercusiones de las experiencias presentadas en la formulación de políticas y en la investigación. Algunas de las cuestiones planteadas son: qué es lo que se debe reglamentar?: campos enteros de actividad, campos de ejercicio profesional, como la "medicina" o actos específicos, como "realizar intervenciones invasivas, recetar medicamentos activos, proporcionar asistencia durante el parto, etc.?. *Cómo se debe reglamentar?* "

- 50 Coburn, D. 1993. "State authority, medical dominance, and trends in the regulation of the health professions". *Social Science Medicine*. Vol. 37, No. 7, pp 841-50.

Las relaciones entre las profesiones de salud y entre ellas y el Estado están cambiando rápidamente. El autor discute en este artículo, que el análisis de esas relaciones debe tener en cuenta el hecho de que la medicina tuvo un papel de intermediario (a través del dominio médico en la atención de salud) entre el Estado y las otras ocupaciones de salud; la permeabilidad de los límites entre Estado y profesiones y la naturaleza dual de las organizaciones profesionales (como ambiente de conflictos intra ocupacionales y como posibles vehículos del control extra ocupacional).

En el caso de Ontario, la profesión médica "medió", parcialmente, las relaciones entre "ocupaciones de salud, no médicas y el Estado, a través del control médico sobre las otras ocupaciones del sector salud".

El seguro de salud, nacional y local, trajo al sistema de salud al Estado como un actor y forzó la reconsideración de sus relaciones con la medicina y con las otras ocupaciones de salud. El Estado se vio directamente implicado en la "racionalización" de la atención de salud. Esta implicación significó inhibir el poder de la medicina y modificar las relaciones entre la medicina y las ocupaciones paramédicas. La influencia estatal es parcialmente construida a través de un tipo particular de organización profesional llamada "professional college". Estos cambios de relaciones están ilustrados en Ontario por desarrollos históricos recientes relacionados con la medicina, enfermería y quiroprácticos.

- 51 Speranza, L. 1992. "The prospective contribution of professional regulation to the problem of social order". **International Sociological Association Conference on Professions in Transition**. University of Leicester, Leicester, UK, April 21st-23rd 1992 (mimeo).

En este artículo el autor pretende demostrar, utilizando la autorregulación profesional como estudio de caso, el papel esencial del Estado en la creación de "asociaciones", cuyo principio fundamental puede ser llamado "concertación organizacional" (concepto elaborado por Streeck y Schmitter, 1983, para definir un cuarto tipo de institución general más allá de los conceptos de comunidad, mercado y Estado).

En la opinión del autor, la autorregulación no constituye una característica "natural" del profesionalismo, sino el resultado final de un proceso político, que implica la ayuda del Estado para establecer y hacer cumplir, a través de aparatos coercitivos, el monopolio y la autorregulación profesional.

Existen varias formas de regulación profesional (burocrática, estatal, de mercado). La autorregulación está siendo sustituida por el dominio de la regulación burocrática. Una interpretación para esa alternativa reguladora es la reorganización y estratificación formal interna de la profesión médica, que incluye nuevos papeles funcionales (médicos que ocupan cargos de jefatura y gerencia: "médicos ejecutivos").

Por lo tanto, un cuarto modo de orden social, que tiende a ser identificado por la institución que tiene como principio central la "asociación", está basado en el uso público de organizaciones de interés privado y toma la forma de la institución, bajo la asistencia y licencia del Estado (autoridad delegada).

- 52 Spink, M. J. P. 1985. "Regulamentação das profissões de saúde: o espaço de cada um". **Cadernos da FUNDAP**. Vol. 5, No. 10, pp 24-43.

A través del análisis comprensivo de la reglamentación profesional en salud, se busca entender el papel regulador del Estado, la confrontación en cada profesión de diferentes mecanismos reguladores y la inserción de varias categorías profesionales de salud en la sociedad. Los aspectos más explorados en este artículo son las condiciones de trabajo, las transformaciones de la enseñanza superior y principalmente, los mecanismos a través de los cuales el Estado se arroga la tarea de organizar y controlar el ejercicio profesional en el área de salud. La regulación que reglamenta el ejercicio profesional refleja la jerarquía de poder de las distintas categorías y la capacidad de cada una para delimitar y mantener su espacio profesional.

- 53 Gaumer, G. L. 1984. "Regulating health professions: a review of the empirical literature". **Milbank Memorial Fund Quarterly/Health and Society**. Vol. 62, No. 3.

Las evidencias generalmente encontradas en distintas investigaciones en torno a las profesiones, demuestran que el sistema de reglamentación de las ocupaciones en salud no ha servido al interés público. El control de la práctica profesional no parece llevar, necesariamente, a la calidad de los servicios de salud. De hecho, las prácticas restrictivas invariablemente contribuyen a altas tasas de rendimiento para los profesionales, beneficiando a los grupos profesionales protegidos, a expensas del público.

La salud pública de los ciudadanos puede claramente ser afectada por restricciones regulatorias severas, limitando inclusive el acceso de los individuos a los servicios de salud. Uno de esos mecanismos de restricción del acceso es la práctica exclusivista, que limita la oferta de profesionales. Las propuestas de reforma de ese sistema han tendido a enfocarse en la remoción de los efectos económicos perniciosos, causados por las prácticas de acreditación profesional, manteniéndose la presunción de la necesidad de regular competencias.

Una propuesta planteada para mejorar la competencia es el relicenciamiento obligatorio de la práctica profesional en intervalos regulares y no solamente inicial (después de la formación). El refinamiento del sistema de acreditación intenta hacer que los reguladores tengan mayor responsabilidad por los intereses públicos, al garantizar autoridad regulatoria a una comisión o agencia específica. El propósito es regular a los reguladores.

Otro tipo de refinamiento propuesto es la alteración de las agencias de licencias profesionales, cambiando el foco de la función de otorgar licencias a una agencia reguladora estatal, proporcionando una mejor oportunidad para la integración de los recursos humanos y las políticas de financiamiento del Estado, a través del control del proceso de competencia. Esta cuestión puede ser encaminada por la creación de un órgano administrativo centralizado con autoridad legislativa para dar licencias profesionales a través de la reglamentación legal, al contrario de los estatutos. Otra alternativa está en la licencia conjunta de grupos de profesionales relacionados con una misma agencia o comisión, en lugar de otorgar licencias por separado (por ejemplo: médicos, enfermeros y asistentes médicos). Lo fundamental es tener conciencia de que el interés público va a seguir estando comprometido en favor de los intereses de los profesionales si ellos continúan dominando los procesos de concesión de licencias.

- 54 Mechanic, D. 1991. "Sources of countervailing power in medicine". **Journal of Health Politics, Policy and Law**. Vol.16, No.3.

En los últimos años ha surgido una literatura sustancial sobre la alegada desprofesionalización y proletarización de los médicos. La verdad es que la corporativización está transformando la práctica de la medicina, conforme con las necesidades del capitalismo avanzado, privando a los médicos del control sobre muchas características de su trabajo.

El autor examina esas hipótesis escépticamente, haciendo una diferenciación entre el papel cultural de la medicina, la legitimidad política y social de los conceptos médicos y la autonomía personal del médico individual. En tanto los médicos se tornan menos autónomos de lo que solían ser, las restricciones impuestas sobre ellos caen dentro de un paradigma médico.

Desde una perspectiva cultural o social, la medicina es más central a la economía y más poderosa que antes. En la medida en que esa centralidad e importancia aumentan, existen más cuestiones en juego y los intereses compiten de forma más agresiva. El autor concluye finalmente, que existen pocas evidencias que apoyen las hipótesis mencionadas.

- 55 Light, D. W. 1991. "Professionalism as a countervailing power: commentary". **Journal of Health Politics, Policy and Law**. Vol. 16, No. 3.

El concepto de poder compensatorio, inicialmente formulado por Galbraith (1956), se refiere a una dinámica histórica en donde una parte acumula tanto poder que hace que las otras partes pasen a reunir fuerzas para intentar controlar a la primera.

El poder compensatorio de los compradores, principalmente el que emana de las reglamentaciones es probable que coloque en jaque el poder de los vendedores, entonces el gobierno es más efectivo cuando facilita y organiza ese poder en vez de reglamentarlo. Así, ese concepto ayuda a explicar por ejemplo, el caso del sistema alemán, en el cual el papel principal del gobierno es establecer una estructura de regateo en la cual los poderes compensatorios de los empleadores, sindicatos, médicos y hospitales deben negociar.

- 56 Friedman, Milton. 1962. "Occupational licensure". **Capitalism and freedom**. The University of Chicago Press, Chicago and London, (1962) Reissued by The University of Chicago. 1982.

Su inclusión en esta bibliografía anotada se debe al hecho de entre otras cosas, representar un clásico, un trabajo pionero que inspiró un intenso debate entre posiciones favorables y desfavorables a la regulación ocupacional. El esquema desarrollado por Friedman se repite en varios trabajos que lo suceden. Clasifica y analiza tres formas de regulación ocupacional, es decir, de restricción de entrada en los mercados de trabajo de acuerdo con su invasividad y penetración: la regulación por registro, la regulación por certificados y la regulación por licencia.

- 57 Belmartino, Susana y Bloch, Carlos. 1994. **El sector salud en Argentina: actores, conflictos de intereses y modelos organizativos 1960-85**. Organización Panamericana de la Salud.

Desde la perspectiva de la presente bibliografía tiene especial interés el capítulo 1, donde se presenta el problema del juego político del sector salud, de los actores y de la ambientación institucional en la Argentina posperonista y el capítulo 5 (Regulación de las Obras Sociales: el

conflicto del poder corporativo), que representa la evolución histórica reciente de la reglamentación y la estrategia reguladora del sector.

- 58 Girardi, Sábado N.; Carvalho, Cristiana L. 1995. "Regulação institucional das profissões de saúde". **Sinais do mercado de trabalho e aspectos de sua regulação nos anos 90**. Ministério da Saúde do Brasil-Secretaria Executiva-Projeto BRA/90/32.

La regulación profesional se discute en el capítulo 3 (pp 76-101). Los autores presentan el modelo de análisis que utilizan, basado en la identificación de la oferta y la demanda reguladora. Especifican modelos de regulación profesional internacional, presentando la manera como están regulados en Brasil el ejercicio profesional y la educación profesional, discutiendo el papel de los Consejos Profesionales como agencias reguladoras. Trazan un breve panorama de la regulación de especialidades médicas en algunos países de América Latina. Plantean una discusión, basada en entrevistas directas de la *agenda* de algunos Consejos Profesionales del área de la salud. En la parte final, discuten las demandas de reglamentación profesional surgidas en la arena del sistema legislativo en los años recientes en Brasil.

3.2 Relaciones de Trabajo y Mercado de Trabajo

La literatura seleccionada para esta guía se refiere fundamentalmente al mundo de la regulación de las relaciones y de los mercados de trabajo. Interesan especialmente las relaciones entre empleadores, empleados y la administración laboral (el gobierno y más generalmente, el *Estado en el trabajo*). La literatura se refiere a estructuras, procesos y normas de regulación de estas relaciones.

La regulación de las relaciones de trabajo, ha sido justificada básicamente a través de una idea fundamental, la de la contención de la asimetría de poder que favorece al capital (y los empleadores) en la relación de trabajo. El tratamiento desigual de los dos polos originales de la relación se justifica por actuar en beneficio de los que se encuentran en desventaja en la posición original.

En la literatura del derecho del trabajo esta cuestión aparece a veces bajo la forma de protección hiposuficiente. Una parte importante de la literatura recogida en esta guía trata de ver cómo estos principios de la regulación pública de las relaciones de trabajo funcionan en la práctica de las convenciones cotidianas del mundo laboral, ya sea en relación a las interacciones entre trabajo y gerencia, ya sea en relación a las interacciones trabajo-trabajo.

59 Elster, Jon. 1991. El cemento de la sociedad: las paradojas del orden social (op. cit.).

Para este apartado de la presente bibliografía interesan los capítulos 4 (Los Convenios y la Acción Colectiva) y 6 (Los Convenios y las Normas Sociales). Elster comenta las normas que rigen las relaciones de trabajo: por un lado, está la norma de igualdad simple (fuerte), que establece pagos iguales para todos, independientemente del tipo de resultados del trabajo ejecutado. Ese es el caso de algunos trabajos cooperativos entre pares, donde esa norma es posible, especialmente al inicio del funcionamiento del grupo. Pero, aún en este caso, ocurren, con el paso del tiempo, diferenciaciones que tienden a la adopción de normas de justicia distributiva. Por otro lado, están las normas de equidad, que se establecen: a) por el criterio de proporcionalidad (la retribución de cada uno varía según su contribución); hasta b) normas de isonomía (homologación) simple (pago igual para igual trabajo).

Entre las normas que regulan la relación capital-trabajo, Elster destaca dos tipos principales: 1) las normas de referencia, que dan una posición privilegiada al *status quo*, partiendo incluso, de los "corporativismos". Los profesionales tienden a reforzar fuertemente este tipo de norma; 2) las normas de división justa. Los métodos gerenciales tipo GTC (gerencia de calidad total) no se ocupan de este asunto.

Entre tanto, las estrategias de participación de los trabajadores y todas las formas de cogestión refuerzan este tipo de norma. El establecimiento de distintas normas en relaciones laborales depende claramente de negociaciones cotidianas que resultan en compromisos.

Tres tipos de comportamientos negativos individuales comunes (convencionales) influyen en los resultados de las negociaciones: las disposiciones normadas por los excesos del autointerés, por la envidia y por los celos. Esos tipos negativos pueden enfrentarse con el establecimiento de mecanismos que favorezcan disposiciones altruistas. La cuestión del reconocimiento y de la lucha por el reconocimiento (en los términos propuestos por Axel Honeth) pueden tener un papel en la superación de esa especie de dilema del prisionero formulado por Elster.

60 Bronstein, Arturo S. 1995. "Societal change and industrial relations in Latin America: trends and prospects". *International Labour Review*. Vol. 134, No. 2, pp 163-186.

El artículo ilustra las importantes transformaciones del sistema de relaciones de trabajo en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas. Se plantea que a pesar de existir un mayor respeto de los derechos humanos y experimentarse avances en torno a la libertad de asociación, se dan esfuerzos hacia una relativa "autonomización" de los procesos de negociación colectiva.

El aumento del esfuerzo por las consultas tripartitas también se destaca, junto a una disminución relativa de los conflictos laborales (se puede decir que una transición de paradigmas de confrontación hacia paradigmas integrativos?). Los países de América Latina

pasaron por un período de reformas macroinstitucionales, a través de la revisión constitucional y reforma de las instituciones laborales, experimentando una serie de innovaciones, que representan más que simples avances.

El proceso de revisión constitucional que se inicia a fines de los años setenta, atraviesa la década de los ochenta y el comienzo de los noventa. Se puede identificar un denominador común en esas reformas constitucionales: la preocupación por la democratización y la justicia social, esta última muchas veces en paradoja frontal con el pensamiento económico dominante, orientado hacia la desregulación y el libre juego de los mercados.

En las reformas laborales, los cambios no siguen un mismo patrón. En Argentina, Colombia, Ecuador y Perú, el papel de las normas laborales es cuestionado y hay tendencia de apertura a los argumentos que defienden una mayor flexibilización de los mercados de trabajo. Se identifica en este grupo de países un esfuerzo por disminuir los costos laborales y por facilitar el trabajo de la gerencia. Ocurre lo contrario con las reformas laborales de Paraguay, Venezuela y República Dominicana, que parecen interesados en el refuerzo de la tradición orientada a la garantía.

Otros países se encuentran en algún lugar entre un modelo y el otro: es el caso de Chile y Brasil que al mismo tiempo que introducían algunos dispositivos de flexibilización regulatoria, adoptaron en sus constituciones, fuertes dispositivos de protección de los trabajadores.

En resumen, el período está marcado por intensos cambios en las estructuras de regulación de las relaciones de trabajo, tanto a nivel individual como colectivo. La cuestión que hay que plantearse es si esas tendencias indican un cambio estructural o solamente expresan dificultades de la situación económica vigente. El autor defiende la tesis de una transición regulatoria, resaltando que los resultados de este proceso están lejos de estar definitivamente asegurados.

- 61 Locke, Richard; Kochan, Thomas y Piore, Michael. 1995. "Reconceptualizing comparative industrial relations: lessons from international research". **International Labour Review**. Vol. 134, No. 2, pp 139-162.

El artículo reporta los resultados de una investigación internacional comparativa sobre sistemas de relaciones de trabajo en once países de la OECD. Los autores abren el debate sobre los esquemas analíticos apropiados para la interpretación y diseño de estudios contemporáneos sobre relaciones de empleo. Encuentran tendencias más o menos comunes: el aumento de la focalización en las unidades de trabajo (empresas); la búsqueda de mayor flexibilidad; el aumento de la importancia del desarrollo de las habilidades analíticas y conductuales de los trabajadores (el talento); el aumento de la utilización de sistemas de remuneración basados en el desempeño (y en las habilidades), asociado al aumento de la atención a los esquemas de entrenamiento y desarrollo de capacidades: la disminución del número de sindicalizados.

Algunas diferencias importantes entre los países se relacionan con las formas de organización del trabajo; la estabilidad en el empleo; los esquemas de compensación y la gestión de las empresas.

Sin excluir las similitudes y diferencias, se pueden extraer algunas lecciones de la nueva ola de estudios internacionales comparados en esa materia. La primera refuerza la necesidad de estudios más analíticos que descriptivos. Por ejemplo: más que describir las situaciones, es necesario responder si son las elecciones estratégicas (de los empleadores, organizaciones sindicales y actores gubernamentales) o las formas estructurales e institucionales (que colocan esas partes en interacción) las determinantes principales del cambio de modelos de prácticas observado en los distintos arreglos.

La segunda lección es que más que un patrón común de relaciones laborales, lo que se observa en los cambios recientes expresa una multiplicidad de arreglos institucionales, en gran parte determinada por herencias institucionales específicas. Los países donde los sistemas institucionales de relaciones de trabajo son tradicionalmente fuertes y centralizados, tienden a responder a los desafíos del aumento de la competencia internacional de forma más negociada. Por el contrario, en los países de tradición de negociación descentralizada, el ajuste tiende a ser unilateral y los sindicatos y sus aliados políticos y soportes institucionales tienden a asumir una postura más defensiva.

En ambos casos, los autores identifican el crecimiento de la preocupación por el diseño de nuevas instituciones (ya sea a nivel macro, ya sea a nivel micro) para hacer frente a los problemas y consecuencias del ajuste (aún en los países de tradición atomista). En ese sentido, los autores proponen la necesidad de un enfoque neoinstitucionalista a ser asumido por los gobiernos, por las agencias de cooperación internacional e investigadores de campo. Estos últimos tienen que prepararse para traducir sus pautas neoinstitucionales en modelos de práctica y de acción política y éstas en agendas de gobierno.

La tercera lección es sobre la necesidad de conducir investigaciones a nivel micro, es decir, en el ámbito del programa de estudios de la llamada economía de las convenciones. (los subrayados son nuestros).

- 62 Marshall, Adriana. 1994. "Consecuencias económicas de los regímenes de proyección de los trabajadores en América Latina". *International Labour Review*. Vol. 113 , No. 1, pp 59-79.

La autora traza un panorama de la legislación de protección de los trabajadores en siete países de América Latina, resaltando las normas sobre terminación del empleo y los regímenes de prestaciones por desempleo. Se examinan los regímenes de protección jurídica y se clasifican los países de la región en una tipología (restrictiva, intermedia y tolerante) de las normas (vigentes en los años 80) que regulan los despidos individuales y colectivos y los contratos temporales.

Argentina, por ejemplo, posee reglamentación intermedia sobre despidos y tolerante sobre contratos temporales. Las normas más restrictivas en relación a los despidos y contratos laborales son las mexicanas, mientras que las más tolerantes son las de Brasil, Chile y Uruguay. De los siete países estudiados, sólo Brasil y Uruguay contaban con prestaciones de desempleo de alguna importancia.

La autora hace algunas inferencias de gran importancia: a) si la normativa sobre despidos es "tolerante" (como en Brasil, Uruguay y Chile), las disposiciones sobre contratos laborales no revisten importancia; b) al contrario, si la normativa es rígida, como en México, Perú y en menor medida Colombia, el carácter restrictivo o tolerante de las normas de contratación temporal es fundamental.

La autora también señala los siguientes puntos: c) la legislación poco exigente en materia de despidos no ha fomentado el crecimiento del empleo y la productividad (por ej., Brasil y Chile); d) la mayor rigidez reglamentaria contra los despidos no ha inhibido el aumento del rendimiento productivo por medio de las reducciones de empleo (México y Argentina) o por medio de la introducción de tecnologías reductoras de mano de obra (caso de Colombia).

En este artículo la autora argumenta que factores como el nivel de inversiones, los tipos de cambios organizacionales (por ej. la forma de reconversión industrial) y tecnológicos y sobre todo, los niveles salariales, tienen mucho mayor repercusión sobre el rendimiento económico que las prácticas de flexibilización del derecho laboral, cuya influencia puede ser inclusive insignificante. La autora recurriendo a la evidencia empírica de esos países, denuncia las bases ideológicas de las proposiciones políticas que insisten en la flexibilización de las normas jurídicas de despido y de contratación temporal, como forma de mejoría del rendimiento económico.

- 63 Leborgne, Danielle y Lipietz, Alan. 1990. "Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial". **Restauração urbana: tendências e desafios**. (Licia Valladares y Edmond Preteceille, coord) San Pablo: Nobel.

Los autores inician el artículo con una revisión del instrumental analítico-conceptual básico del regulacionismo. Definen régimen de acumulación, modo de regulación y modelo de desarrollo, especificando el caso del fordismo. Buscan identificar los orígenes de la crisis del fordismo, su profundización y tentativas de superación. La mayor importancia del artículo reside en la presentación de las distintas alternativas o caminos de superación de las relaciones profesionales y del trabajo: el camino neotaylorista; el llamado camino californiano y el camino o modelo kalkariano.

Los autores dividen los modelos de flexibilización de las relaciones profesionales y de trabajo en dos tipos básicos: los discursos y prácticas de flexibilidad defensiva y de flexibilidad ofensiva. La opción defensiva privilegia la desregulación de las relaciones de trabajo (la opción

de gran parte de las empresas del Reino Unido, Francia, EE.UU. y América Latina), mientras que los defensores de la flexibilidad ofensiva practican una especie de nuevo institucionalismo, organizando formas de igualdad gerencial, trabajo y gobierno, es decir, entre las empresas, los sindicatos, las escuelas, las administraciones públicas locales (el caso de los países escandinavos, Alemania, el norte de Italia, Japón).

- 64 Ozaki, Muneto. 1995. "Gestión de recursos humanos: tendencias recientes". **Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur - RELASUR**; No. 6; OIT; Montevideo: 229-51.

El artículo discute las tendencias recientes de la gestión de recursos humanos, identificando tres fases en su desarrollo. En la primera fase, eminentemente administrativa, la gestión de recursos humanos consistía apenas en la contratación de personal, la administración de los contratos laborales conforme a la legislación de trabajo y las rutinas de remuneración de los empleados.

En la segunda fase, bajo la influencia de la escuela de "relaciones humanas" (Elton Mayo), la gestión de recursos humanos se basa en la necesidad de buenas relaciones sociales dentro de la organización (sea dentro del equipo, sea entre gerencia-trabajo). Se incorporan a la gestión de recursos humanos, en diferente grado, los componentes de relaciones de trabajo, los temas de seguridad en el trabajo y seguridad social, así como la cuestión de la formación de personal. El enfoque, sin contraponerse de frente, buscaba minimizar las exageraciones del enfoque de administración científica (taylorista). Se puede decir, en términos "regulacionistas" que estas dos primeras fases se insertan en líneas generales en la regulación taylorista-fordista.

La tercera fase, correspondiente a la regulación transicional (o flexible) de nuestros días, se concentró en la difusión del concepto de gestión de recursos humanos, con gran énfasis en los componentes de desarrollo. Las características comunes a esta tercera fase son las siguientes: a) el reconocimiento de la importancia del factor humano en la búsqueda de la excelencia (inclusive en términos competitivos); b) la supremacía de las relaciones laborales individuales (gerencia-empleado), sobre las colectivas (con los sindicatos); c) la búsqueda de flexibilización de la organización de la empresa y del trabajo.

En esta fase de transición del modo de regulación, se habla de la gestión estratégica de los recursos humanos, lo que significa reconocer el papel fundamental (y no sólo suplementario) de la gestión de recursos humanos en la elaboración de la estrategia empresarial.

Una observación crucial del autor es que tal vez hoy en día la gestión de recursos humanos adquiere cada vez mayor importancia en la dirección de la empresa y de los negocios, pero los gerentes de recursos humanos están perdiendo su monopolio en el manejo de los asuntos relacionados con los trabajadores. Una señal equívoca del aumento de la importancia del componente recursos humanos para la empresa es la tendencia al aumento del gasto en

formación de los trabajadores, observado en las empresas de distintos países del mundo desarrollado.

Las empresas tienden cada vez más a valorizar la formación de sus trabajadores. Las empresas más dinámicas en Japón, Estados Unidos y Europa gastan de 3 a 5 % de sus presupuestos en formación y algunas más grandes llegan, inclusive, a gastar 10% de su presupuesto. La constatación de que un número cada vez mayor de empresas tienden a gastar más en formación, no significa según el autor, que ésta sea la única tendencia. Por el contrario, una serie de empresas aún recurren a mano de obra barata como estrategia competitiva. Así, es notable que al lado de la gestión de recursos humanos que valoriza el potencial humano y que invierte fuertemente en sus trabajadores, coexiste la estrategia que se concentra en aprovechar mano de obra barata y de baja calificación.

El autor describe algunas de las principales transformaciones en el ámbito de la organización de la empresa, correspondientes al nuevo paradigma: a) difusión de la organización basada en productos en vez de funciones (es decir, sustitución de la llamada organización funcional por la organización basada en productos); b) difusión de la organización de la empresa por estructuras horizontalizadas con comunicación horizontal y consecuente disminución de los niveles de jerarquía; c) descentralización de la toma de decisiones.

Otra característica señalada es el aumento de la participación directa e individual de los trabajadores, lo que el autor llama supremacía de las relaciones individuales sobre las colectivas (sea a nivel de fábricas, sea a través de la individualización de los sistemas de remuneración).

La participación directa de los trabajadores, definida por el autor en contraposición a la participación indirecta, por medio de sindicatos y otros órganos representativos, es clasificada en los siguientes tipos y mecanismos: el trabajo en equipo, los grupos semiautónomos de trabajadores, los círculos de calidad, la gerencia de calidad total (GTC); los grupos paritarios de proyectos.

Después de describir cada una de esas modalidades de participación directa, el autor hace una breve apreciación del papel de las relaciones colectivas de trabajo en la gestión de recursos humanos, considerando los distintos sistemas de relaciones laborales existentes en los diferentes países desarrollados.

El autor destaca: a) El caso de países como Japón y Alemania, donde los representantes de los trabajadores ejercen fuerte influencia en las decisiones empresariales sobre la gestión de recursos humanos (también es este el caso de los países escandinavos) a través de esquemas de codecisión y consulta paritaria; b) países como Estados Unidos e Inglaterra, donde la influencia de los sindicatos sobre la gestión es menor. También en Francia, los empresarios consideran prerrogativa de la gerencia la gestión de personal.

En lo referente a las prerrogativas de organización técnica del trabajo a nivel de las empresas, el autor observa que las relaciones de trabajo cada vez más cubren temas que tradicionalmente fueron considerados como exclusivos del gerente.

Como conclusión, con respecto a todas esas contradicciones señaladas, el autor propone una pregunta, especialmente a los sindicatos y entidades representativas del trabajo: ¿cómo pueden los sindicatos, sin abandonar sus prerrogativas de defensa de los intereses colectivos de los trabajadores, aumentar su capacidad de representar también las aspiraciones individuales de éstos? El autor sugiere que la respuesta a esa pregunta es vital para la supervivencia y revitalización de las relaciones colectivas de trabajo y de los sindicatos, proponiendo que la cooperación entre sindicatos y empresarios en esos temas es la condición necesaria para ello.

- 65 Ministerio da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil. 1995. "Plano director da reforma do aparelho do Estado". **Ministério da administração federal e reforma do Estado do Brasil**, mimeo, ago. 1995, 20 p.

Se trata de un documento oficial del Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil, en la gestión gubernamental de Fernando Henrique Cardoso. En el documento se delinear las bases de la estrategia del gobierno actual para la reforma del aparato del Estado en Brasil, tanto en lo referente al marco institucional y jurídico-legal, como al marco de la gestión pública.

La necesidad de redefinir el papel del Estado es contextualizada en el escenario de las transformaciones internacionales de las relaciones Estado, Sociedad, Economía. Se destaca una doble crisis que plantea la necesidad de la reforma: a) la crisis fiscal y financiera definida por la pérdida de crédito y por los niveles negativos del ahorro público y b) la crisis del modo de intervención burocrático y planificador en el cual el Estado concentra y centraliza funciones y se caracteriza por la rigidez de los procedimientos y por el exceso de normas y reglamentaciones.

Se señalan tres principios como guías del proceso de reforma: a) la orientación a los mercados (competencia interna e internacional, calidad, ventajas comparativas); b) la reforma de la seguridad social y la innovación de los instrumentos de políticas públicas y sociales y c) la reforma del aparato del Estado a fin de volverlo más ajustado y fortalecido en sus funciones reguladoras y de coordinación de las políticas públicas.

El objetivo de aumentar la capacidad administrativa del gobierno se toma como central. Los autores, parecen, asumir el enfoque *state capacity* (*o state building*) y en este sentido marcan la diferencia con las alternativas de soluciones neoliberales. La reforma del aparato del Estado se orienta por los valores de la efectividad, de la eficiencia y de la calidad del acceso a servicios públicos, con justicia social.

Los autores colocan las proposiciones actuales de reforma del Estado al interior de un proceso histórico, donde la administración pública evolucionó desde un modelo o paradigma de administración patrimonial, pasando por un modelo de administración burocrática, hasta el modelo actualmente hegemónico de administración gerencial. Este último, dicho sea de paso, emerge como respuesta a la rigidez e ineffectividad de la administración burocrática.

En el paradigma contemporáneo, contrariamente a lo que ocurre en la administración burocrática, la administración se fundamenta en la confianza, en la descentralización de las decisiones, en la flexibilidad de la gestión, en la horizontalización de las estructuras, en el incentivo a la creatividad, en la evaluación sistemática, en la recompensa al desempeño, en la capacitación permanente, en la competencia regulada y en el control por resultados.

- 66 Friedman, Raymond A.; Gal Shahaf. 1991. "Managing around rules: building groups in labor negotiations". **Journal of Applied Behavioral Science**. Vol. 27, No. 3, pp 356-377.

Los autores señalan que aunque los papeles formales de la estructura de negociaciones laborales aún estén explícitamente basados en el paradigma de la confrontación, las relaciones informales y esfuerzos en la dirección de la solución de problemas han contribuido al desarrollo de grupos integrativos en el curso de las negociaciones colectivas.

Los autores defienden que la superación del paradigma de la confrontación por paradigmas integrativos en la regulación de las relaciones de trabajo, principalmente en los niveles más descentralizados, exige que se opere la transición del principio de la negociación distributiva, como juego de suma cero, hacia la negociación integrativa, donde la negociación otorga valor nuevo a ser distribuido en un juego de suma positiva donde ambas partes ganan. La construcción de la negociación trabajo-gerencia bajo el paradigma integrativo o cooperativo exige un proceso de gestión que sobrepase la cuestión de la representación formal a través de la creación de equipos de cooperación.

- 67 Von Potobsky, Geraldo. 1995. "La normativa laboral frente a la reestructuración: el desarrollo y la globalización de la economía". - **Revista de Relaciones Laborales en América Latina - Cono Sur - RELASUR**; No. 6; OIT; Montevideo; 1995., pp 9-43.

Presenta un análisis del papel de la normativa laboral, tanto en el régimen internacional como en el interior de los cuadros de los Estados nacionales, frente a la globalización de la economía y la reestructuración del Estado. Discute el papel de la OIT y de otras agencias internacionales, en especial los organismos llamados *Bretton Woods* como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, en la difusión de las tesis neoclásicas y neoliberales sobre el sistema de relaciones de trabajo.

El autor presenta el panorama internacional, criticando las posiciones neoliberales que entienden que las intervenciones del Estado y de grupos de interés profesional sobre los

mercados de trabajo generan ineficiencias en la asignación de recursos. En autor defiende en contrapartida, las posiciones asumidas por la corriente neoinstitucionalista.

- 68 Girardi, Sábado N., Cherchiglia, Mariangela L. 1995. "Relações de trabalho no setor público. Alguns aspectos sobre sua regulação". **Saúde em Debate**.

Los autores analizan el crecimiento del sector público en términos de producción de servicios y absorción de fuerza de trabajo. Junto con la expansión del gasto público en la contratación de trabajadores, creció la organización sindical y la conflictividad en el sector. Estos aspectos combinados amplían la visibilidad política del tema de la regulación de las relaciones de trabajo en el sector público.

Los autores destacan cómo la cuestión aparece en la agenda de los gobiernos y de los sistemas legislativos. Hacen una valoración de las normas de regulación del trabajo en la economía pública, dictadas a partir de organizaciones del régimen internacional (la OIT en especial); mostrando cómo los gobiernos han enfrentado las crecientes presiones sindicales por la adopción de mecanismos y procedimientos de negociación colectiva en el sector público.

Un paso fundamental para la viabilización de este proceso de flexibilización estaría en la renuncia al principio de la soberanía gubernamental que actualmente rige las normas de trabajo en el sector público y en la adopción de procesos de negociación colectiva entre gobierno y trabajadores.

PD. A pesar de que no presentaremos aquí sus resúmenes descriptivos, los siguientes títulos constituyen también bibliografía de referencia obligatoria en el campo de los análisis institucionalistas y neoinstitucionalistas del mercado, del trabajo y del sistema de relaciones de trabajo.

- 69 Solow, Robert M. 1990. **The labor market as social institution**. Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell.

Es de especial interés el capítulo uno (*Circunstancial Evidence*) donde el autor critica el enfoque de análisis de los mercados de trabajo que considera a los mismos iguales a los otros mercados. Destaca la insuficiencia de los modelos analíticos que usa el aparato convencional de la oferta-demanda para analizar los mercados de trabajo. Solow enumera las razones por las cuales cree que las normas de equidad y justicia desempeñan un papel efectivo y no meramente simbólico o emotivo, en la organización y el funcionamiento de los mercados de trabajo.

- 70 Polanyi, Karl. 1957. **The great transformation: the political and economic origins of our time**. Boston: Beacon Press.

Particularmente el capítulo seis (El mercado autorregulable y las mercaderías ficticias: trabajo, tierra y dinero).

- 71 Streeck, Wolfgang. 1993. "The rise and decline of newcorporatism". **Labor and an integrated Europe**. (Ulman, Lloyd; Eichengreen, Barry and Dickens, William, eds.). Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Presenta sus ideas en torno a lo que llama *post-corporativismo*.

- 72 Offe, Claus. 1989. **Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Vol. 1 - A crise**. Río de Janeiro: Tempo Brasileiro.

- 73 Offe, Claus. 1992. "Bindings, shackles, brakes on self-limitation strategies". **Cultural-political interventions in the Unfinished Project of Enlightenment**. (Honnet, Axel; McCarthy, Thomas; Offe, Claus and Welmer, Albrecht; editors). Massachusetts: MIT Press.

- 74 Altvater, Elmar. 1993. "The performance of the market". **The future of the market: an essay on the regulation of money and nature after collapse of "actually existing socialism"**. Translated by Patrick Camiller, Verson, London. New York, 1993.

- 75 Oliveira, Carlos A.; Mattoso, Jorge E Levi; Siqueira Neto, José F.; Pochmann, Marcio y Oliveira, Marco Antonio (orgs.) 1994. **O mundo do trabalho: crise e mudança no final de século**. San Pablo: Scritta (671 pp.).

- 76 Treu, Tiziano. 1992. "Labour Flexibility in Europe". **International Labour Review**. Vol. 131. Number 4-5. December 1992.

Distingue entre los diferentes tipos de flexibilidad.

- 77 Gacek, Stanley Arthur. 1994. **Sistemas de relações de trabalho: exame dos modelos Brasil-Estados Unidos**. San Pablo: Ltr Editora.

- 78 Piore, Michael y Sabel C. 1984. **The second industrial divide**. New York: Basic Books.