

**THE REGULATORY CRAFT
CONTROLLING RISKS,
SOLVING PROBLEMS, AND
MANAGING COMPLIANCE**

de Malcolm Sparrow

**EDITORIAL: BROOKINGS INSTITUTION
PRESS – COUNCIL FOR EXCELLENCE IN
GOVERNMENT – WASHINGTON D. C.
346 PÁGINAS, 1RA EDICIÓN, 2000**

Indudablemente en los inicios del siglo XXI el debate latinoamericano sobre el nuevo rol del Estado, o las reformas de segunda generación, van a tener un fuerte componente acerca del Estado como regulador. Podrán existir diversos criterios sobre qué se debe regular y qué no, sobre si debe ser una regulación estatal o social, o si debe hacerse en forma centralizada o descentralizada; en lo que no habrá dudas es en que se debe hacer en forma efectiva.

The Regulatory craft trata acerca del nuevo paradigma emergente, de cómo deben operar las Agencias Regulatorias del Estado. Es un libro diferente a lo que estamos acostumbrados a leer en la bibliografía latinoamericana. No se centraliza en reformas de estructuras, ni en cambios de normativa; su objetivo central es modificar las “las prácticas de las agencias regulatorias”. Sus interlocutores son básicamente los decisores políticos y administradores públicos sin que por ello pierda interés para quie-

nes lo aborden desde un punto de vista teórico.

El libro tiene que ver con estrategia, gerenciamiento, cambio de cultura y nuevas formas de enfrentar los desafíos por parte de quienes regulan. Analiza desde el corazón de las agencias los cambios necesarios para adaptarse al nuevo contexto de las organizaciones en la era de la información y estructura propuestas de cambio a organizaciones verticales, jerárquicas y con procedimientos repetitivos y rígidos –típicas de las organizaciones de la era industrial–, a organizaciones flexibles, horizontales, orientadas a la sociedad, con muchas modalidades de trabajo orientadas a proyectos en vez de línea de montaje.

Sus antecedentes combinan la teoría con la práctica, lo que explica en parte su enfoque. Fue Jefe de Investigadores de la Policía de Gran Bretaña, luego obtuvo un Ph D en Matemática, Master en Public Administration de la Escuela de Gobierno de Harvard, y actualmente combina su ta-

rea como docente e investigador en la misma Escuela, con su actividad de Consultor. En esta última función ha asistido a las más diversas agencias regulatorias en distintos puntos del mundo, desde la Policía de Puerto Rico, la Agencia de Control Pesquero de Nueva Zelanda, pasando por la Agencia de Medio Ambiente y Salud y Vivienda, a asesorar en el Sector Privado a Seguros de Salud, todos en los Estados Unidos.

Es heredero de dos tradiciones: por un lado, la escuela de Management del Sector Público de la Universidad de Harvard, que estudia cómo aplicar conceptos de estrategia y management al Estado, analizando críticamente las herramientas de este tipo del sector privado y buscando algunas que le sean propias al sector público. Escuela iniciada hace más de veinte años conjuntamente por la escuela de Gobierno y de Negocios de la misma Universidad, y que actualmente tiene al profesor Mark Moore como su máximo exponente. La otra es la del Profesor Herman Goldstein, de la Universidad de Wisconsin, quien estudió a fondo las prácticas policiales en Estados Unidos, e inició la técnica de Problem Solving Approach, que luego el autor profundizó y extendió a otras agencias regulatorias.

El libro contiene una primera parte dedicada a debatir las innumerables presiones sociales sobre las agencias regulatorias, describe la naturaleza contradictoria de dichas presiones y pasa revista a lo que, a su entender, en la última década son los temas más críticos: el volumen y la complejidad de las regulaciones, la relación costo-beneficio de los controles, la irracional distribución de la atención y los recursos de las agencias, la inflexibilidad de la regulación para adaptarse a situaciones concretas o nuevas, la rápida obsolescencia de las normas, los pedidos por nuevas técnicas de regulación, y la importancia de demostrar resultados.

El final de la primera parte se centra en debatir fuertemente con la principal escuela de pensamiento de Estados Unidos de los años noventa que fue la de reinención del gobierno,

encabezada por Osborne y Gaebler. Analiza la limitación de la visión de servicio al cliente, especialmente cuando se lo aplica a agencias regulatorias, donde plantea que el cliente es la sociedad y no el infractor, y se interroga cómo puede combinarse una experiencia como una sanción que por definición tiene que ser desagradable (desde un encarcelamiento, una inhabilitación o una multa), con la noción de que el “cliente” debe quedar satisfecho para que regrese por más.

Entre líneas también pueden leerse críticas a las escuelas de lo que en Latinoamérica llamaríamos “mano dura”, a quien considera ilegítima e ineficiente, o a la escuela de “mano blanda”, a la que considera un tanto ingenua.

Disiente, además, tanto con la aplicación crítica de las técnicas de Management del sector privado al sector público, ya que sin un tamiz de reflexión previo pueden llevar a obtener resultados no deseados tanto como la propuesta de la idea de mejoramiento permanente de los sistemas actuales (process improvement), ya que haciendo una mirada estratégica podemos descubrir que tiene muchísimas limitaciones o son obsoletos.

En la segunda parte describe el nuevo paradigma de gestión de Agencias Regulatorias, al que denomina “la nueva artesanía regulatoria”, consistente en analizar las áreas problemáticas, concentraciones de riesgo, patrones de incumplimiento y diseñar intervenciones innovadoras y hechas a medida para solucionar los problemas. Su lema es “pick the important problems and fix it”.

Relata casos concretos de una serie de Agencias que están siendo pioneras y que desarrollan poco a poco un nuevo enfoque que consiste en separar los principales problemas de la agencia, y elaborar proyectos específicos para cada uno de ellos y diseñar soluciones a medida.

Desarrolla, luego, lo que él considera que son los tres elementos centrales de la reforma. El primero es una clara orientación a resultados –en

contraposición a la doctrina dominante que se centra en procesos-, la segunda es la adopción del “problem solving approach” o enfoque para la solución de problemas, que fue iniciado por Herman Goldstein y que luego el autor analiza en profundidad, y finalmente alianzas estratégicas de distinto tipo, que potencian el accionar del organismo.

Finaliza esta segunda parte con una revisión de los distintos tipos de estrategias regulatorias: preventivas, represivas y proactivas, y postula para las agencias una estrategia integral que balancee e integre las mismas.

La tercera sección del libro se denomina “El elusivo arte de controlar riesgos”, y describe las dificultades que esto implica, y la necesidad de verdaderos “artesanos” en el control de riesgo. Según su visión, no existe la “bala de plata” o solución única para quienes pretenden regular seriamente, y tampoco existen fórmulas replicables en todos los casos. El artesano de la regulación no tiene fórmulas, tiene herramientas que aprende y que debe aplicar a cada problema diferente; la solución siempre es “hecha a medida”.

Analiza luego la forma de insertar los nuevos procedimientos en las viejas estructuras, y cómo se debe captar el tipo de recursos aptos para trabajar en formas alternativas a la tradicional. Aborda la contradicción entre otorgar o no discrecionalidad a los reguladores de una sociedad que pretende, por un lado, la discrecionalidad para adaptarse a los cambios y los casos concretos, y, por el otro, exige inflexibilidad en la aplicación de la ley para evitar corrupción. La pro-

puesta del autor es discrecionalidad, con mucho control de resultados.

La última parte del libro la dedica a la nueva forma de medir resultados intangibles, en la mayoría de los casos. La medición de performance es una de las piezas maestras del nuevo paradigma. Se debe pasar de medir procesos, a medir resultados en términos sociales, tarea harto compleja como medir control de riesgos, peligrosidad, etc.

Para un estudioso de la administración pública latinoamericana o para alguien que ejerce la tarea de regulación desde sus diferentes aspectos, este libro contiene novedades y vacíos. Las novedades son básicamente un enfoque totalmente distinto al tradicional sobre administración pública y una serie de herramientas para repensar las agencias regulatorias, o reformar las prácticas cotidianas. Los vacíos son aspectos tan comunes en nuestras administraciones como la corrupción, o algunos temas que en otras latitudes se dan por supuestos. Si bien la vieja maquinaria burocrática y tradicional funciona, se debate acerca de cómo reformarla para adaptarla a nuevos desafíos. En cambio, en escenarios como el nuestro, aún se discute sobre cómo hacer para que funcione.

Pero como el libro sostiene que los verdaderos regularadores son artesanos, aquellos que se sientan comprometidos con la mejora del Estado en Latinoamérica no van a sentir que la falta de algunas herramientas le quite el más mínimo mérito a todas aquellas nuevas e interesantes que aporta.

Jorge Depetris