

# Burocracias Líquidas: Construyendo capacidades para enfrentar a organizaciones criminales sofisticadas -Aduana Argentina- (2002-2010)

*Liquid bureaucracies: Building capacities to face sophisticated criminal  
organizations -Customs Argentina-  
(2002-2010)*

**Por Jorge Augusto Depetris\***

**Fecha de Recepción:** 19 de marzo de 2015.

**Fecha de Aceptación:** 13 de abril de 2015.

## RESUMEN

El artículo de investigación aborda desde un punto de vista teórico y práctico cómo se construyen capacidades estatales en Agencias de Regulación. La hipótesis es que la Aduana argentina construyó "capacidades" para enfrentar con éxito dos fraudes: el "robo de cables de cobre" y la operación "Maquinaria Agrícola"; ambos fueron de diseño complejo y perpetrados por organizaciones criminales sofisticadas. Lo que permitió al organismo público diseñar y construir respuestas eficaces en ambos casos fue producto de que su accionar fue consistente con el esquema descrito por Malcolm Sparrow denominado "Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias" (PEAR) y que se diferencia con modelos de Mano Dura (MD) y Mano Blanda (MB) tradicionales en este tipo de Agencias. El artículo se propone trascender la problemática del caso concreto de la Aduana y que sus conclusio-

nes sean útiles para pensar la construcción de capacidades en agencias regulatorias desde el punto de vista teórico y empírico.

**Palabras clave:** Administración Pública, Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias (PEAR), Crimen Organizado.

## ABSTRACT

This article aims to analyze, both from a theoretical and a practical standpoint, how state capacities are built in regulatory agencies and government bureaucracies. The main hypothesis under analysis in this paper is that the Argentine Customs Office built such state capacities in order to "successfully" face two fraudulent business operations called: "the theft of the copper wires" and "operation agricultural machinery". Both illegal operations were highly complex in their design and were perpetrated by sophisticated criminal organizations. We suggest that what allowed the public agencies to build and

---

\* Abogado por la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Master in Public Administration (MPA) de la Escuela de Gobierno "John F. Kennedy" de la Universidad de Harvard. Candidato a Doctorado (Cohorte 2009) en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Correo electrónico: jorgeadepetris@gmail.com

develop effective responses in both cases was that its “operation management” and practices were consistent with what Malcolm Sparrow has denominated “Emerging Paradigm in Regulatory Agencies”. Moreover, we find that this model of operation is really different from two other stereotypical manners of operation such as the “Hard Hand”, and “Soft Hand”. Finally, this article seeks to transcend the particular case of the Argentina Customs Office, and we hope that the conclusions reached will be useful at understanding how state capacities are built in other regulatory agencies, both from a practical and a theoretical point of view.

**Keywords:** *Public Administration, Emerging Paradigm in Regulatory Agencies, Organized Crime.*

## Introducción

*Administración Pública es una palabra que emplean las instituciones que designan, y autorizan a gente imperfecta a usar procedimientos defectuosos, para solucionar problemas insolubles.*

**Wilson, 1989**

El propósito de este artículo de investigación es analizar, desde un punto de vista teórico y práctico, cómo se construyen capacidades estatales en las Agencias de Regulación. La hipótesis es que la Aduana argentina construyó “capacidades” para enfrentar con éxito dos fraudes complejos, perpetrados por organizaciones criminales sofisticadas. Los casos que se analizan son: el “robo de cables de cobre” y la operación “Maquinaria Agrícola”. La posibilidad de diseñar y construir respuestas eficaces en ambos casos fue un accionar consistente con el esquema descrito por Malcolm Sparrow denominado “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (PEAR) y que se diferencia de los modelos de Mano Dura (en adelante, MD) y de Mano Blanda (en adelante, MB) tradicionales en este tipo de Agencias.

El campo disciplinario desde el cual se aborda esta problemática es la “Administración Pública” que por sus características “aplicadas” se propone una doble finalidad: por un lado, intenta construir teoría para comprender cómo funcionan las organizaciones públicas y qué resultados e impactos genera su accionar, así como un conocimiento práctico que contribuya al mejoramiento del accionar de los funcionarios (Frederickson & Smith, 2003), (Ricucci, 2010), (Shafritz, Russell, & Borick, 2009), (Fassio, Pacual, & Suarez, 2004). Para ello, se analizarán dos casos donde la Aduana argentina entre el año 2002 y 2010 tuvo éxito en la lucha contra fraudes complejos. El interés que revisten estos casos consiste en que en ambos el organismo se apartó de los esquemas tradicionales que guían el “accionar” de este tipo de agencias y adoptó un curso de acción diferente. Los esquemas teóricos desde los que se efectuará el análisis serán la “Mano Dura” (MD) y la “Mano Blanda” (MB) y se los contrastará con el denominado “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (PEAR) desarrollado por Malcolm Sparrow (2000; 2008) a partir de la observación empírica de las transformaciones contemporáneas de agencias regulatorias.

Como conclusiones se plantearán las consecuencias teórico-prácticas del estudio y se efectuará una breve reflexión acerca de las implicancias que tienen las conclusiones del caso para los debates teóricos en torno a la Administración Pública. Previo a abocarnos de lleno a la descripción y al análisis de los casos, es indispensable efectuar dos operaciones: una metodológica y otra teórica. La primera consiste en justificar que es posible construir “teoría” a partir del análisis de casos. La segunda es definir y fundamentar qué se entiende por “capacidades estatales” en este artículo de investigación.

## Generalización Teórica

Este artículo de investigación se propone trascender el problema concreto de la Aduana y que sus conclusiones sean útiles para pensar la problemática de la construcción de las capacidades en agencias regulatorias desde el punto de vista "teórico" y "empírico". Para justificar cómo se pretende salvar la brecha que existe entre un caso empírico y la construcción de "teoría", se recurre al concepto de "generalización teórica". Esto implica que a partir del análisis de "casos", se pueden construir conceptos, variables y relaciones que permitan luego analizar problemas similares. En ese sentido, se diferencia de la *generalización empírica* que implica considerar que lo analizado en el caso es una muestra extrapolable al resto del universo.

La idea de "generalización teórica" es sostenida por una corriente de estudiosos de metodología de la investigación (Becker, 2009), (Yin, 1994), (Lieberson, 2009), (Stake, 1998), (Ragin, 2009), (Eisehnardt, 1989), quienes plantean que la estrategia de "estudio de caso" cuando es abordado rigurosamente y en profundidad puede permitir la construcción de herramientas, así como dispositivos categóricos y conceptuales que contribuyan a pensar otros casos similares. El estudio de casos es considerado un diseño metodológico adecuado para los estudios de Administración Pública por académicos especializados en epistemología y metodología de la investigación para la Administración Pública (Ricucci, 2010), (Raadselders, 2000), (Ragin, 2009), (Van Der Meer, Raadselders, & Toonen, 2008), (Yin, 1994), (Fassio, Pacual, & Suarez, 2004), (Ellet, 2007), (Eisehnardt, 1989).

Muchos de sus trabajos considerados clásicos, y que en alguna medida contribuyeron a dar forma a la disciplina, tienen esta metodología como base. Algunos ejemplos son: *La esencia de la decisión* de Allison (Allison & Zelikow, 1999), *El fenómeno burocrático* de Crozier (1969), o los trabajos de Selznick acerca de TVA (1980), Elton Mayo en *La fábrica*

*Hawthorne* (1933) o Alvin Gouldner en *La fábrica de yesos premoldeados* (Gouldner, 1964).

## Capacidades Estatales

Para referirnos a "capacidades estatales" se empleará la definición que brinda Sikkink: es la "*eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales*" (1993). Esta definición permite delimitar cuatro aspectos que son clave: "eficacia", "eficacia administrativa", "aparato estatal" y "objetivos oficiales". La decisión de seleccionar "*eficacia*" (*cumplir con los objetivos*) por sobre "*eficiencia*" (*con el menor costo posible*), hace que la primera sea "finalista", mientras la otra refiere al "proceso". Las políticas diseñadas por el Estado pueden intentar cumplir con ambos valores, pero generalmente hay cuestiones en las que divergen pues las decisiones que se toman en cada sentido tienen consecuencias políticas y teóricas.

Los autores que entienden que el Estado tiene un rol protagónico en el desarrollo de la sociedad, y que debe activamente regular los mercados y la vida social, priorizan primero la eficacia y luego la eficiencia<sup>1</sup>. Esto se puede ver entre otros ámbitos en la literatura de capacidades estatales (Evans, 1996), (Evans, 1997), (Sikkink, 1993), (Sckopol, 1991), (Mann, 2007), (Weir & Sckopol, 1993), (Weiss, 1998); como así también en autores de Administración Pública (Shafritz & Hyde, 2006), (Frederickson & Smith, 2003), (Waldo, 1951), (Denhart, 2008), (Moore, 1995) (Oszlak, 1997). Por otro lado, los autores que entienden que el Estado tiene un rol secundario en el desarrollo y que su papel se debe limitar a cumplir funciones básicas y a corregir las fallas del mercado, priorizan la eficiencia sobre

---

1 De la lectura de estos autores se desprende que este es el orden de prelación, pero de ninguna manera, se le resta importancia a la eficiencia o a que éste sea un aspecto descuidado.

la eficacia. Estas ideas se desprenden de los trabajos de autores neoclásicos como Buchanan (1979), Buchholz (1990) y Von Hayek (1997), así como desde el punto de vista de la “Administración Pública” en la Nueva Gestión Pública (Hood & Jackson, 1991), (Halligan & Power, 1992), (Osborne & Gaebler, 1992), (Aucoin, 1995). El abordaje de este artículo se efectúa en consonancia con los primeros al aceptar que el Estado debe cumplir roles protagónicos en la sociedad.

En cuanto a lo *administrativo*: la literatura sobre capacidades aborda múltiples aspectos entre los cuales lo político y lo administrativo suelen ser más destacados. Sin embargo, también suele aparecer “conocimiento”, “visión estratégica”, “coordinación”, “construcción de redes”, etc. El trabajo se enfoca en el aspecto “administrativo”, sin que esto implique establecer órdenes de importancia o de significación. Solamente es el recorte de la realidad que se decidió estudiar.

En ese sentido, es necesario distinguir “organismo público” o “aparato estatal” de la noción de “Estado”. Es muy frecuente que se aborde la cuestión de “capacidades estatales” como un problema del “Estado” en su conjunto. Sin embargo, Bobbio sostiene que en ciencias sociales cuando se refiere a Estado “se toman más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías, y los fines de carácter histórico y sociológico” (1989). En cambio, el objeto del trabajo y la definición de Sikkink son más restrictivos ya que refiere a lo que la literatura anglosajona llama “maquinaria de gobierno” (Shafritz, Russell, & Borick, *Introducing Public Administration*, 2009), o “burocracia” en la Europa continental (Weber, 1984), (Crozier, 1969), (Mayntz, 1972) o “aparato del Estado” en la literatura marxista (Althusser, 1988 -(1964)). Entonces, el caso Aduana es un emergente de “construcción de capacidades” acorde a la definición de Sikkink, dado que: a) es un organismo público (aparato

estatal); b) tiene éxito (eficacia); c) en el cumplimiento de sus “objetivos públicos” (lucha contra el narcotráfico y crimen organizado) y d) desde el punto de vista “administrativo” (cambio de accionar y transformaciones organizacionales).

## Los casos

### Maquinaria agrícola a España

Los inspectores aduaneros<sup>2</sup>, luego de revisar exhaustivamente una pieza de Maquinarias Agrícola, deciden autorizar la exportación. Aparecía como infrecuente una exportación de estos equipos a España—donde suele haber más tecnología—; sin embargo, tanto la firma como la mercadería ya habían despachado unidades a distintos puntos de América Latina. Todo hubiera concluido allí<sup>3</sup> si no fuera porque un funcionario quedó insatisfecho, continuó investigando hasta que descubrió que en los embarques anteriores la misma maquinaria pesaba 300 kilos menos. Profundizando la búsqueda, se detectó que había anomalías con relación a la identidad de la firma, producto de una falsificación documental para simular la identidad del exportador. La carga que despertó la sospecha fue detenida en Brasil donde se incautaron 342 kilos de cocaína. Y otro embarque a punto de salir del Puerto de Buenos Aires fue interceptado con secuestro de 358 kilos. A su vez, España activó la fiscalización para los presuntos importadores.

---

2 Los datos empíricos fueron recogidos en el marco de la tesis doctoral del autor de este artículo. En la misma se hicieron más de 64 entrevistas a funcionarios, como así también trabajo de campo.

3 Para los controles de narcotráfico—no así los tributarios—, una vez despachada la mercadería, es muy complejo detectar embarques con drogas ilícitas u otro tipo de fraudes.

En el procedimiento local hubo que conseguir herramientas adecuadas y literalmente “cortar al medio” la maquinaria para poder encontrar los panes de cocaína. Estos se hallaban ocultos dentro de tubos metálicos soldados que eran parte de la estructura de la misma. La desarticulación de la red local, unos cuantos detenidos, pérdidas cuantiosas para la organización, incautaciones en Brasil y desarticulación de la contraparte en España fueron las consecuencias para la red criminal.

La otra cara de la situación fue para la Aduana, quién incrementó su prestigio interno (lo que le permite obtener más recursos y apoyo político para sus políticas), así como en el exterior, mejorar su reputación —la maniobra era realmente muy sofisticada, las incautaciones importantes—, lo que abre la puerta en el futuro a trabajar en colaboración con sus pares de otros países. Sin embargo, lo más importante es la reputación que logra entre las “organizaciones criminales”, la eficacia en la detección y la sensación de imprevisibilidad que genera una organización que puede responder en momentos impensados y atravesando jurisdicciones.

### **Robo de cables de cobre**

En el año 2002 en la Argentina comenzó a producirse un robo masivo de cables de cobre a las compañías de telecomunicaciones. Esta nueva modalidad delictiva se originó en una confluencia de factores: por un lado, los mayores precios internacionales del metal. Por otro lado, la importante devaluación del tipo de cambio de la economía en ese año y la facilidad con que se perpetraba el ilícito. En síntesis, era una oportunidad criminal que permitía obtener una alta rentabilidad con poco riesgo de ser apresado. La problemática inicialmente fue policial, con fuerte repercusión mediática y a primera vista no tenía vínculos ni con la Aduana ni con la AFIP. Sin embargo, al cabo de un tiempo, los investigadores policiales del

caso comenzaron a sospechar que los cables estaban siendo exportados como “chatarra de cobre” al exterior. Eso provocó que altos funcionarios de los organismos de seguridad nacionales y de la provincia de Buenos Aires convocaran a la AFIP<sup>4</sup> a involucrarse en la temática. La primera reacción de este organismo fue disparar las acciones habituales de fiscalización, tanto de la DGI (Impositiva) como de la DGA (Aduana), a los exportadores de chatarra de cobre (inspecciones y canales rojos, respectivamente). Las conclusiones de las primeras acciones de control comenzaron a fluir a distintas áreas centrales y sus resultados eran mixtos. La DGI detectaba empresas aparentemente fantasmas y se las denunciaba penalmente; había casos donde todo parecía normal y otros dudosos. En tanto, en la DGA, salvo algún caso aislado, resultaba complejo denunciar ilícitos. En la verificación, el producto exportado era “chatarra de cobre” (bien clasificado), el valor asignado —salvo excepciones— era normal y los pesos y las cantidades en general coincidían con lo declarado. Desde el punto de vista aduanero no configuraba delito, a lo sumo había algunas diferencias de valor que eran un ilícito menor. Los exportadores eran numerosos. Los resultados empezaban a reducir lentamente las exportaciones de chatarra de cobre y, en alguna medida, los robos. Pero la contrapartida organizacional era la sobreutilización y el desperdicio de los escasos recursos de fiscalización. En síntesis, los resultados eran de eficacia relativa, pero tremendamente ineficientes.

Existía cierta sensación de frustración en la organización y se dudaba de su sustentabilidad

---

4 La AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) es un organismo público con rango equivalente a la Secretaría de Estado y contiene a la Dirección General Impositiva, la Dirección General de Aduana y a la Dirección de Recursos de la Seguridad Social.

en el tiempo dado los costos organizacionales. De allí surgió la idea de estudiar a fondo el caso e idear un curso de acción alternativo. Entonces se procedió a realizar una intensa búsqueda de información en las bases de datos del organismo y a realizar análisis minuciosos de ella con anterioridad a lanzar nuevas acciones de fiscalización. Estas tareas analíticas permitieron construir perfiles de riesgo, puesto que había empresas que venían exportando chatarra de cobre desde hacía varios años y un grupo de exportadores nuevos (los riesgosos) que concentraban gran volumen de exportaciones y que representaban casi el 50% del total exportado, con casi 4 millones de kilos de “chatarra de cobre”<sup>5</sup>. Los antecedentes impositivos de los “nuevos exportadores” hacían presumir que los mismos no tenían la solvencia fiscal suficiente como para realizar dichas exportaciones. Algunas de las inspecciones iniciadas en la primera etapa también corroboraban dicha hipótesis. A partir de allí se dispararon acciones de fiscalización focalizadas y en este caso los resultados fueron ampliamente satisfactorios. Se realizaron denuncias penales a numerosos exportadores, se impidieron embarques con mercadería presuntamente robada y ajustes de valor con multas significativas. Al existir una selección y análisis previos, las acciones de fiscalización fueron puntuales y no masivas, lo que permitía ahorro de recursos y no entorpecer el “comercio lícito”. Los resultados se encuentran expresados en la síntesis de un memorando al administrador federal de Ingresos Públicos de ese momento<sup>6</sup>.

## Aspectos aduaneros

- 
- 5 Esto permite tener una magnitud del *quantum* de los cables de cobre robados.
  - 6 Copia del mismo fue facilitada al autor por el informante clave núm. 16.

- La cantidad de chatarra de cobre exportada se redujo de 8 millones de kilos a 5 millones entre 2003 y 2004.
- El monto total exportado pasó de U\$S 9 millones a U\$S 10 millones debido a una mejora del valor kilo de exportación, lo cual se traduce en un incremento de la recaudación por unidad exportada estimándose que esa mejora del valor es producto de las acciones de fiscalización, ya que los precios internacionales no habrían variado significativamente en el período analizado.
- Los exportadores nuevos habrían reducido su participación en exportación del 50% al 10% de las cantidades exportadas.
- Se continúan efectuando fiscalizaciones intensivas sobre la exportación de este producto (canal rojo obligatorio).

## Aspectos impositivos

- Se realizaron numerosas acciones de fiscalización que incluyeron denuncias penales y 33 allanamientos ordenados por el Juzgado Penal Tributario N° 7.
- Se realizaron fiscalizaciones a las firmas exportadoras y se obtuvieron ajustes por \$2 millones, ya que la compra de materiales se amparaba en facturas apócrifas (falsas)<sup>7</sup>.

Los informantes del caso manifestaron que los organismos de seguridad reportaron que se produjo una drástica caída de la cantidad de robo de “cables de cobre” y la principal compañía de telecomunicaciones (Telefónica Argentina) envió una carta de agradecimiento al titular de la AFIP por la “solución” de un problema que parecía muy difícil de resolver. En síntesis, la AFIP mediante el “análisis de

- 
- 7 A este mecanismo tenían que recurrir los exportadores para de alguna manera simular compras de mercadería cuyo origen mayoritariamente era el robo.

riesgo” (perfiles, herramientas estadísticas sofisticadas, uso de múltiples bases de datos), logró detectar a los operadores sospechosos de exportar mercadería robada y allí concentrar su accionar de fiscalización. Así se logró solucionar el problema, sin afectar el comercio lícito ni recurrir al uso indiscriminado de los recursos siendo que la fuerza pública fue eficaz y eficiente.

### **Las ideas en las Agencias Regulatorias: Preconcepto y Esquemas Teóricos**

Lo primero que aparece apenas se comienzan a estudiar las Agencias Regulatorias es que aunque cambie el objeto regulado, casi siempre surgen los esquemas de “Mano Dura” (en adelante, MD) y de “Mano Blanda” (en adelante, MB), dado que es un debate corriente y suele ser tratado en forma superficial, es necesario despejar algunos preconceptos para luego intentar pensarlos como “esquemas” que influyen en el accionar de este tipo de organismos: “La MD es propia de los sectores conservadores, y la MB corresponde a sectores progresistas”. Si se trasciende el caso de los delitos contra la propiedad urbana, surgen serias dificultades para comprobar la consistencia de esta idea. Los fraudes “impositivos” o la violación de las normas de seguridad laboral por parte de grandes empresas, provoca un cambio de vereda, es decir, los progresistas reclaman medidas duras y ejemplificadoras, frente a los conservadores que proponen tolerancia y comprensión. En los casos de violencia de género, trata de personas o corrupción estatal, el clivaje que separa los grupos dista de ser conservador o progresista.

Un segundo preconcepto es que “la MD o MB son metodologías para enfrentar los delitos o violaciones a la ley”. Sin embargo, es casi imposible encontrar bibliografía que no se base en esa “argumentación” y que pueda fundar clara y empíricamente sus afirmaciones. Una mirada atenta sobre el tema podría

identificar que detrás de un supuesto debate metodológico se encubre un debate ideológico, donde se confrontan valores sobre conductas que se pretende “castigar” y a cuales “tolerar”. Como dirían Bobbio y Bovero: “el valor ideológico de una teoría no depende de su estructura, sino del valor primario al que sirve” (1996). En síntesis, el debate MD-MB varía de acuerdo al tema que se trate y encubre un debate ideológico más que metodológico. Lo que corresponde ahora es tratar de “reconstruir” el esquema metodológico asociado a los mismos y analizar sus implicancias para las “prácticas” de las agencias regulatorias.

### **Los esquemas**

Se identifica como “esquemas” al conjunto de ideas que, en forma implícita o explícita, consciente o inconsciente, guía el accionar de la mayoría de las agencias regulatorias. Las principales características de estos “esquemas” es que son laxamente estructurados, flexibles, que se conforman en el tiempo, resisten al cambio y una vez que se adoptan por una gran mayoría de los miembros de la organización, tienen una poderosa influencia sobre las prácticas de la agencia. Como logran consenso y son internalizados por la mayoría de los participantes de la organización puede ser explicado por el proceso de socialización “secundaria” que implica el paso del tiempo inmerso en una organización, como bien lo describen Berger y Luckman (2008). Estos “esquemas” y su influencia en el accionar de las organizaciones públicas –y también en las comunidades de práctica– han sido teorizados por distintos académicos desde tradiciones y disciplinas diferentes como: March y Olsen, quienes refieren a este fenómeno como “Instituciones” (1989); Wilson como “cultura” (1989) y Senge como “modelos mentales” (1992). Y referido al accionar de los científicos, Kuhn como “paradigmas” (1971). Entonces si estos “esquemas” difusos tienen un significativo peso

en dar forma a las prácticas de estas agencias, es clave para ello comprender su estructura y cómo se traduce en sus “prácticas”. Para conocer la “estructura”, recurriremos a una suerte de “tipos ideales” weberianos que nos permitirán identificar los principales componentes de la MD y de la MB, y así, podremos contrastarlos con el “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (en adelante, *PEAR*).

### Mano Dura (MD)

Una genérica descripción de la MD podría caracterizarse como poseedora de reglas precisas, un estilo confrontativo, punitivo e inflexible en la aplicación de las normas ya que siempre propone “sanciones duras” y ejemplificadoras.

La maquinaria burocrática se “mueve” por una denuncia externa o por el descubrimiento de un hecho ilícito producto de sus procesos de control rutinario. Su táctica de intervención preferida es “reactiva”, es decir, su intervención es *a posteriori*. No lleva implícito necesariamente el uso de la fuerza, pero no duda en su uso —y en muchos casos, abuso— cuando las circunstancias lo aconsejan. Desconfía de cualquier tipo de asociación y hace del secreto un culto. La premisa detrás de este enfoque es que si hay “buenos casos” (buenas denuncias) son “bien investigados” y luego reciben sanciones duras o “castigos ejemplares”. Esto tiene un efecto disuasivo entre los potenciales delinquentes y por ello se produce una reducción<sup>8</sup>.

### Mano Blanda (MB)

De la lectura de la bibliografía de autores que defienden la MB se podría concluir que la misma consiste más en una respuesta o en una de-

nuncia de los resultados, fracasos y/o abusos de la MD, que un enfoque o modelo alternativo de gestión operativa de agencias regulatorias. Sus ideas transparentan una importante dosis de confianza en la responsabilidad de los regulados, promueve el cumplimiento voluntario, prefiere como remedios la educación, los incentivos positivos o de negociación y rechaza en lo posible el uso de la fuerza o la aplicación de las sanciones. La premisa detrás de este modelo es que la solución al delito proviene de atacar las causas subyacentes que lo provocan y no de la búsqueda de culpables o responsables. El discurso progresista con relación a la inseguridad urbana es que los delitos son producto de la desigualdad y el empobrecimiento de grandes sectores de la población (Isla & Miguez, 2003), (Pegoraro, 2002), (Sozzo, 2002). El discurso conservador respecto de ilícitos de tipo económico considera que los mismos son resultado del desconocimiento, la necesidad, de regulaciones demasiado inflexibles, y en el caso de que existiere mala intención, la educación puede solucionarlo en la mayoría de los casos (Bardach & Kagan, 1986), (Howard, 1994), (Shover, Clelland, & Lynxwiler, 1986). Ahora bien, esta propuesta tiene algunos flancos débiles. Por un lado, es al menos ambigua la evidencia empírica que respalda la idea de que solucionado el problema subyacente se previenen los delitos. Por otro lado, se evidencia la falta de respuestas a la pregunta: ¿qué hacer? Especialmente en cuanto a cómo abordar la transición hasta que se solucionen los problemas de fondo y la educación o el trabajo preventivo lleguen a erradicar o a reducir significativamente los problemas.

### Las ideas de Malcolm Sparrow *El péndulo de las agencias regulatorias*

Para comprender el pensamiento del autor que ahora tomamos en consideración, Malcolm Sparrow, se requiere una introducción acerca de lo que él considera el “falso dilema” de las agencias regulatorias (MD vs. MB). El ciclo

---

8 Estas premisas con algunas modificaciones se corresponden a la descripción que hace Malcolm Sparrow de lo que denomina la *Blind Assumption Theory* (2000).

es relativamente previsible y funcionaría de la siguiente manera: cuando un nuevo riesgo o problema social aparece en la agenda política, la respuesta comienza a ser la regulación “dura” del mismo, se empiezan a acumular normas que regulan y limitan la actividad, el enfoque de las agencias es confrontativo, inflexible, y el proceso madura en una proliferación de normas para mantenerse al día (MD). Con el tiempo, la preocupación original que llevó a la mayor regulación se va diluyendo (*máxime* si fue efectiva y desaparecieron las causas que la originaron), y entonces surge la preocupación y el hartazgo por la asfixia de tanta regulación y sus costos económicos haciendo que el péndulo comience a inclinarse hacia la MB. Luego de un tiempo, los ilícitos vuelven a crecer y la sociedad reclama nuevamente un endurecimiento (MD), y así, reinicia el proceso.

Según Sparrow (2000), la dicotomía MD-MB puede ser vista como un péndulo que se registra en la historia contemporánea de los Estados Unidos. A lo largo del tiempo, detrás de diferentes nombres, el dilema sigue intacto: en los '90 se denominaba *enforcement/compliance* (ejecución vs. cumplimiento). En los '60 y '70 se llamaba *deterrence/compliance* (disuasión vs. cumplimiento). En la posguerra era *enforced compliance/negotiated compliance* (cumplimiento forzado vs. cumplimiento negociado), y estas parejas contrastantes se han sucedido en el tiempo sin solución de continuidad. El au-

tor denomina a esto el “péndulo de las agencias regulatorias” y su trabajo se enfoca en teorizar y en esquematizar lo que sucede en una serie de estas agencias del mundo anglosajón que intentan superar este “falso dilema” y comienzan a explorar un camino diferente, con resultados promisorios. Sparrow comienza con el estudio de algunas policías estatales (Sparrow, Moore, & Kennedy, 1990). Luego, realiza un análisis comparativo entre la IRS (Impositiva de los Estados Unidos), la policía y el medio ambiente (Sparrow, 1994). En otro trabajo, se aboca a la regulación del sector salud (Sparrow, 1996) hasta lograr concretar un esquema que denomina el “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias” (PEAR) (Sparrow, 2000) ya que considera que su trabajo sintetiza, ordena y ofrece un formato teórico –que es una reflexión sobre las prácticas y no una creación del autor– que lo denomina “emergente”.

### El Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias

El punto de partida de este esquema se da cuando las agencias hacen un cambio simple pero profundo, y consiste en dejar de dar respuestas “predeterminadas” para cualquier denuncia o evento “ilícito” y se pasa a intentar conocer el problema para luego abordar la construcción de una solución.



Esto “naturalmente” lo lleva a un segundo paso que es dejar de ver “casos” a ver “problemas”, lo que implica un profundo cambio

en la “unidad de análisis” de la organización. Diez robos en el mismo cajero automático en distintos momentos no son “diez casos”, son

un problema. Veinte chicas provenientes del norte del país, rescatadas de distintos prostíbulos, no son “veinte casos”, son la punta del *iceberg* de una red de trata de personas.

Una vez que se toma conciencia de la necesidad del cambio, surgen transformaciones en las prácticas. El autor sostiene que las mismas tienen tres pilares:

- I. Cambio en la forma de medición: se procura solucionar “problemas” y entonces se procura medir impacto y dejar atrás las tradicionales mediciones de resultados (detenidos, acusados, multas, clausuras, incautaciones, etc.). Lo que importa son “problemas solucionados” o “reducción del daño”.
- II. La organización se abre a la colaboración especialmente con otras agencias, “los problemas no encajan en las jurisdicciones” (Sparrow, 2000). Para tomar conocimiento, analizarlos y construir soluciones es indispensable el trabajo conjunto con otros actores, especialmente públicos.
- III. Metodología flexible y artesanal de trabajo, que el autor denomina *Problem Solving Approach* (Enfoque de Solución de Problemas).

Este último punto es clave para interpretar los casos y también el cambio de las Agencias Regulatorias que plantea Sparrow. Pero ello lo desarrollaremos con más profundidad a continuación.

## El Enfoque de Solución de Problemas

Esta metodología tiene sus antecedentes en los trabajos acerca de la policía que realizó Herman Goldstein (1990), un autor clásico en la materia. Sparrow observa que la misma es tomada por distintas Agencias Regulatorias y construye un primer esquema en *Imposing Duties* (1994), que reformulará en *The regulatory craft* (2000) y los perfecciona en *The character of harms* (2008). Dicho esquema contiene elementos “descriptivos” y también

“prescriptivos”, y si bien no suele ser un espejo de lo que ocurre, se aproxima a lo observado empíricamente.

1. *Un sistema de detección, visibilización y selección de problemas.* Esto implica primero abrir la organización a distintas fuentes para “tomar conocimiento de los problemas”. Segundo, una búsqueda proactiva para detectar fraudes “invisibles” u ocultos. Y finalmente, un mecanismo de selección en donde enfocar las energías. No se pueden abordar todos los fraudes con la misma intensidad y al mismo tiempo<sup>9</sup>.
2. *Conocer los problemas:* se debe conocer y definir con precisión “el problema” empleando metodologías cuantitativas y cualitativas.
3. *Determinar la forma de medir el éxito:* se debe definir qué se considera “problema solucionado” antes de implementar el plan, de forma de evitar que los resultados de la implementación sean interpretados en forma sesgada.
4. *Desarrollar la solución a medida:* se debe hacer un análisis crítico de las respuestas y de las herramientas disponibles en el organismo para evaluar si son adecuadas o no al problema en cuestión y luego definir cuál sería la “solución a medida”.
5. *Implementación:* poner en práctica el plan diseñado, con una evaluación de los resultados parciales para ver si es adecuado o si necesita reformulación o ajustes.
6. *Evaluar, cerrar el proyecto, asignar tareas y monitorear en el largo plazo.* Se descrea de las “comisiones” que se prolongan en el tiempo. Debe evaluarse, en caso de fracaso,

---

9 El tema de la “discrecionalidad” en la selección de problemas es un tema que aborda el autor, al igual que Moore (1995), quienes sostienen que todas las “agencias” en la práctica seleccionan y que es preferible que ésta sea explícita y pública para que pueda ser controlada por los mecanismos de la gobernanza democrática.

volver para atrás los pasos necesarios para reformular el proyecto. Y en caso de éxito, cerrar el proyecto y asignar tareas de control y monitoreo de largo plazo.

Para la aplicación de este proyecto, se requieren algunas características no tradicionales en las organizaciones públicas: primero, flexibilidad para avanzar y retroceder en las distintas etapas según lo requiera el problema. Segundo, creatividad. Las soluciones no son preestablecidas, a veces es necesario desarrollarlas “artesanalmente”. Y tercero, resulta indispensable incorporar distintos componentes de tecnologías de información (TI), clave para llevar adelante los análisis de riesgo. Esto implica cambios profundos al interior de la organización, pues requiere desarrollar otros perfiles además de los

funcionarios técnicamente capacitados, entrenados tradicionalmente en cumplir estrictamente procedimientos ajustados a “derecho”. Se requieren otros recursos humanos, altamente capacitados, pero flexibles y creativos, que tengan capacidad de gestionar herramientas tecnológicas sofisticadas para construir soluciones para problemas complejos.

### Las variables de comparación

A partir del desarrollo de los esquemas se pueden plantear algunas variables de comparación que se desprenden de estos “tipos ideales”, de forma de poder analizar cuál de ellos se ajusta a describir el accionar de la Aduana en los casos analizados.

	MD	MB	PEAR
Origen	Denuncias Investigaciones propias	Denuncias Investigaciones propias	Múltiples: Denuncias, investigaciones propias, análisis de riesgo, colaboración, etc.
Unidad de análisis	Caso	Caso	Problema
Colaboración	Nula	Escasa	Amplia
Tipo de Trabajo	Proceso rutinario	Proceso rutinario	Artesanal
Análisis de riesgo	No	No	Sí
Tipo de intervención	Represiva	Preventiva	Mixta: Represiva, Preventiva y Proactiva. Depende del problema
Uso de la fuerza	Alta	Baja	Quirúrgico
Resultados	Detenidos, multas incautaciones, etc.	Acuerdos voluntarios	Problemas solucionados

*Origen:* Para detectar los casos, la MD confía en sus métodos, básicamente en sus propias inspecciones y en las denuncias. La MB es similar, pero aún con menos intensidad. El PEAR, además de estos mecanismos, se abre a la colaboración, recibe información, indicios y denuncias de otras organizaciones y además

procura activamente encontrar fraudes “invisibles” a través del “análisis de riesgo”.

*Unidad de Análisis:* Tanto la MD como la MB trabajan a partir de “casos”. Una denuncia equivale a un caso. Una constatación de una infracción equivale a un “caso”. En cambio, el PEAR agrupa casos y los trata como “problemas”.

*Colaboración:* La MD por su estilo confrontativo, desconfiado y su culto al “secreto” no cree en la colaboración. La MB sólo cree en ella para encontrar soluciones preventivas con la “comunidad regulada”. En cambio el PEAR, se apoya centralmente en la colaboración para detectar problemas, para conocerlos o para construir soluciones definitivas.

*Tipo de Trabajo:* Tanto MD como MB abordan los casos, según proceso, normalmente establecidos en normas o por la costumbre. Generalmente, la “máquina” se mueve rutinariamente de forma idéntica o similar para procesar los casos. En cambio, el PEAR analiza el “problema” y busca creativa y artesanalmente las soluciones para el mismo. El PEAR utiliza el “Enfoque de Solución de Problemas” para resolver la cuestión de fondo (eliminarlo o reducir el daño) independientemente de cómo se aborda cada caso concreto.

*Tipo de Intervención:* La MD tiene su preferencia por el uso de tácticas “represivas”. La MB prioriza en la medida de lo posible las tácticas “preventivas”. En cambio, el PEAR, no tiene preferencia por una táctica. Va a depender del problema y puede construir soluciones combinando creativamente diferentes tácticas. Se caracteriza por desarrollar una que es la “proactiva” que implica la búsqueda activa de casos que los sistemas tradicionales no permiten visibilizar.

*Análisis de Riesgo:* No es una metodología propia ni de la MD, ni de la MB. En cambio para el PEAR, es clave. Usado en todas las etapas permite visibilizar problemas que no son evidentes, para ver si frente a una denuncia no se producen casos similares; para conocer el problema previo a desarrollar una solución, y finalmente, para mensurar si la intervención diseñada produce los efectos deseados.

*Uso de la fuerza:* La MD cree en el uso de la fuerza y suele hacer uso y abuso de ella. La MB, en cambio, descreo de la misma y trata de evitar en todo lo posible su uso. El PEAR suele considerar que es un recurso disponible

que debe ser usado en la forma más restrictiva posible dado que se ejerce “contra los propios ciudadanos en tiempo de paz” (Sparrow, 2000), pero si la solución lo necesita, no duda en hacer un uso criterioso de ella.

*Resultados:* La MD suele presentar estadísticas de “detenidos, multas, clausuras, denuncias, etc.” La MB procura mostrar acuerdos, prevención, etc. El PEAR intenta mostrar “problemas solucionados” o “reducción del daño”, independientemente de los resultados de los casos.

## Análisis

*Cable de Cobre:* El origen del caso es producto de la colaboración, distintas agencias de seguridad nacionales como provinciales convocan a la AFIP. También hubo un importante aporte de información por parte de las empresas de Telecomunicaciones que eran las principales víctimas de los robos. La “**unidad de análisis**” no eran los “casos”, las exportaciones individuales o cada contribuyente, por el contrario, se lo abordó como “problema” pues había que identificar a los exportadores de chatarra de cobre robado y “reducir el daño”. La **colaboración** fue clave desde el surgimiento –origen– y durante todo el proceso. Existió intercambio de información con las fuerzas de seguridad, con las empresas de telecomunicaciones y también dentro de la AFIP, las áreas centrales, la DGI (Impositiva) y la Aduana se reunían en forma periódica para coordinar acciones. El **tipo de trabajo** fue totalmente “atípico”, se fue construyendo la solución a medida del problema, de hecho en la primera parte surgieron los métodos tradicionales, luego se comenzó a buscar la forma más efectiva para abordarlo, ni el “análisis de riesgo”, ni la colaboración eran elementos que estaban institucionalizados, por ello puede definirse como “**artesanal**”. El “**análisis de riesgo**” fue clave en la detección de quienes eran los “nuevos exportadores” y posterior-

mente para monitorear si se repetían acciones. El **tipo de intervención** en un primer momento fue “represiva” (fiscalizar a todos los exportadores). Sin embargo, en un segundo momento, tuvo condimentos “proactivos” y “preventivos”. Proactivos, porque se detectaron empresas que estaban acumulando chatarra en el interior del país, en algunos centros importantes (Rosario) y otros menores (San Juan) que no estaban en el foco de la investigación original, ya que se abordaba el tema como un problema “metropolitano”. Y segundo, hubo casos de firmas a las que se les hizo visitas preventivas y teniendo material “sospechoso” desistieron de las operaciones. Por esos motivos la podemos considerar “mixta”. El **“uso de la fuerza”** en un primer momento fue alta, cuando se lanzaron las fiscalizaciones tradicionales masivas a todos los exportadores. En la segunda, luego del “análisis de riesgo”, fue un uso más puntual y “quirúrgico”. El **resultado** más importante para la organización fue la disminución sensible de “cables de cobre” (la carta de Telefónica da testimonio de ello), o sea que se solucionó o mitigó el daño del problema original (impacto), sin embargo también es destacable, que como se observa en el gráfico, luego de una subida abrupta de las exportaciones de cobre producto de los “nuevos exportadores”, el comercio de chatarra de cobre volvió a los niveles anteriores. Esto implica que se “solucionó el problema” sin afectar centralmente al “comercio lícito”.

### **Maquinaria Agrícola**

El **origen del caso** es producto del análisis de riesgo que pudo detectar la diferencia de kilos que existía en el peso de la mercadería del

embarque con otros anteriores. La **“unidad de análisis”** inicialmente era el “caso”, pero luego se analizaron casos anteriores por lo cual se transformó en “el problema”. La **colaboración** fue clave para detener los embarques que ya habían salido del país con Aduanas de otras nacionalidades. El **tipo de trabajo** fue artesanal, y a medida, en más de un millón de destinaciones por año, totalmente “atípico” que se esté comparando los pesos con “operaciones anteriores”, pues es excepcional que se destruya la mercadería para buscar si hay droga oculta, y es muy poco frecuente que se detengan embarque fuera del país. El **“análisis de riesgo”** fue la clave, para detectar el fraude en la operación y además para identificar otros embarques similares que fueron detenidos en el extranjero. El tipo de **intervención** fue “mixta”, proactiva para detectar la maniobra, reactiva para detener el embarque en la Argentina y en el extranjero. El **“uso de la fuerza”** fue “quirúrgico”, se enfocó sobre la exportación que contenía droga y sólo se detuvo el embarque en el exterior con las mismas características. El resto del comercio de esta mercadería—que en la Argentina es significativo y especialmente por parte de PyMEs— no tuvo molestias o interrupciones por este accionar. Los **resultados** son que se “desmanteló” la organización que traficaba droga oculta en maquinaria agrícola, que fueron investigados en España sus contrapartes delictivas, lo cual además de las sanciones penales, se afectó la “confiabilidad” de las organizaciones locales para las redes internacionales de tráfico de cocaína. Entonces, además de los resultados del caso, esto produjo un “impacto” en el mundo criminal por el efecto “disuasivo” que genera un Estado que demuestra “capacidades sofisticadas”.

	<b>Cables de Cobre</b>	<b>Maquinaria Agrícola</b>
Origen	Otras Agencias de control	Análisis de Riesgo
Unidad de análisis	Problema: “Exportaciones de chatarra de cobre”	Problema
Colaboración	Plena: para la detección, para el conocimiento del problema. Y colaboración entre distintas unidades de la AFIP para construir la solución.	Amplia
Tipo de Trabajo	Trabajo Artesanal, luego del fracaso de de los primeros intentos “rutinarios”	Artesanal
Análisis de riesgo	Clave: para la detección y para la construcción de la solución.	Clave para la detección y luego las incautaciones en el exterior.
Tipo de intervención	Represiva - Preventiva	Mixta: Represiva, Preventiva y Proactiva. Depende del problema
Uso de la fuerza	Inicialmente alta. Luego moderada /Quirúrgica	Quirúrgico
Resultados	Reducción del daño, al borde de la eliminación del problema	Problemas solucionados

### Síntesis

El origen de ambos casos fue el “análisis de riesgo” propio del PEAR, de igual manera las unidades de análisis dejaron de ser los “casos” y pasaron a ser los “problemas”. En ambos casos se recurrió a la colaboración, se trabajó “artesanalmente”, el análisis de riesgo fue clave en ambas situaciones para detectar y conocer el problema, así como fue un insumo indispensable para la construcción de la solución. Los tipos de intervenciones fueron “mixtas” ya que se ajustaron a lo que el “problema” demandaba y no a una elección preconcebida, las soluciones fueron “quirúrgicas” minimizando el uso de la fuerza y evitando molestar o entorpecer el comercio lícito. Finalmente, sus resultados fueron “problemas solucionados” y no se propuso “detenidos, incautaciones, multas”. Claramente este accionar se encuadra en el esquema planteado

por Sparrow (PEAR) y no se identifica ni con la Mano Dura, ni la Mano Blanda.

### Conclusiones

El trabajo presentó dos casos (Maquinaria Agrícola y robo de cables de cobre), donde organizaciones criminales con un elevado grado de sofisticación, intentaron perpetrar complejas maniobras de tráfico de drogas y robos combinados con contrabando. La Aduana logró tener éxito en detectar e impedir la maniobra, así como en desmembrar las organizaciones criminales, mediante un accionar que se encuadra con los desarrollos teóricos planteados por Malcolm Sparrow en el PEAR. Esto incluyó la “búsqueda de soluciones”, el trabajo colaborativo y una metodología de trabajo “artesanal”, “flexible” y con un importante soporte tecnológico para el “análisis de riesgo”.

Quedó claro entonces que el accionar del organismo público se asemejó al PEAR de Sparrow y se diferenció de los enfoques tradicionales de Mano Dura y de Mano Blanda.

Los elementos empíricos y el análisis teórico permitieron comprender cómo un abordaje metodológico no tradicional logró diseñar soluciones, donde las metodologías tradicionales fallaban. Sin embargo, desde el inicio de este artículo de investigación se planteó que el objetivo del trabajo iba más allá de la resolución del caso concreto para pensar dispositivos y categorías que puedan trascender el caso (generalización teórica) y ser útiles tanto para los académicos como para los funcionarios políticos y técnicos de la Administración Pública. Para los funcionarios, analizar si esta metodología de trabajo —el PEAR que ya Sparrow observó como exitosa en diversas Agencias Regulatorias del mundo Anglosajón— puede contribuir a superar esa suerte de "círculo vicioso" que son la Mano Dura y la Mano Blanda que suelen arribar a consecuencias "no deseadas". Entonces, se espera que pueda contribuir a pensar de otra manera los "viejos" y los "nuevos problemas" de las Agencias Regulatorias. Por su parte, para los académicos, por un lado, el trabajo se enfoca sobre aspectos poco abordados en la literatura académica doméstica acerca de la gestión de agencias regulatorias. Y por otro lado, es claro que la solución de los casos por parte de la Aduana reúne los elementos constitutivos de una "capacidad estatal" como lo define Sikkink, ya que se trató de: a) organismo público; b) fue eficaz; c) cumplió objetivos públicos y d) desde el punto de vista "administrativo".

Producto de esta intención de "trascender el caso", a continuación se presentarán algunas reflexiones que se desprenden de los casos analizados y que puedan ser útiles para ambos aspectos, el profesional y el académico.

## Aspectos Profesionales: El PEAR frente a los viejos y nuevos problemas

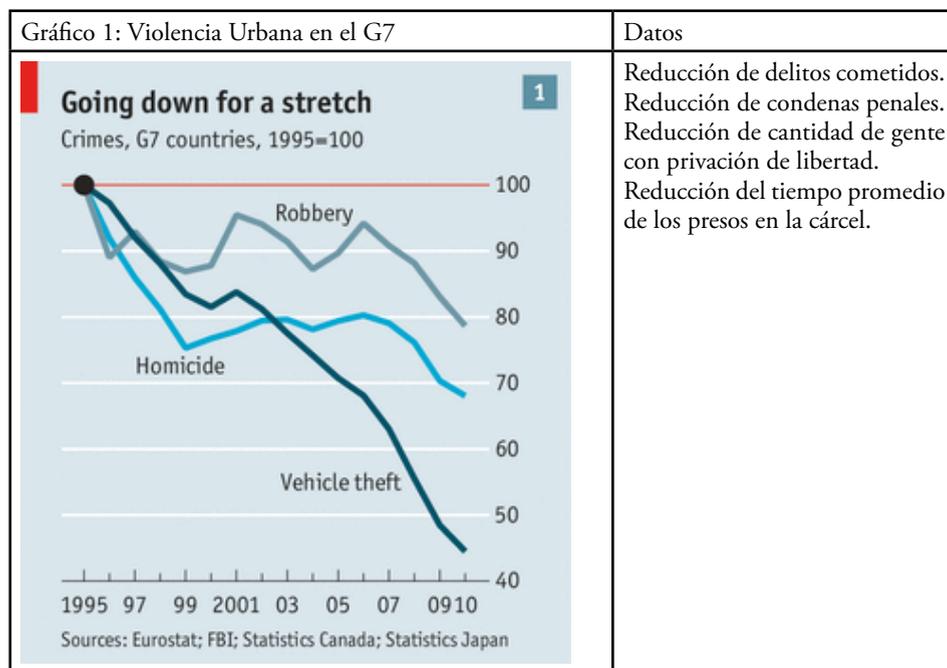
Las ideas del "PEAR" son una forma alternativa de abordar los problemas de los organismos de control, que permite superar el endémico y frustrante péndulo de Agencias Regulatorias. No sólo ha sido aplicado con éxito en Agencias Anglosajonas como son los trabajos de Sparrow, sino también se pudo observar cómo en casos nacionales este "esquema" pudo ser aplicado con éxito. Las ideas de colaboración, de "solucionar problemas", de análisis de riesgo o el "enfoque de solución de problemas", trascienden a una organización en particular. Sin embargo, tenemos otras dos situaciones vinculadas a casos de "delitos urbanos": una, de aplicación intuitiva y otra sistémica que respaldan esta afirmación —que puede ser útil para abordar la solución de "viejos problemas" con el PEAR—. La primera lo constituyen las "salideras bancarias"; la segunda, los cambios en el abordaje desde el punto de vista "sistémico" del "delito urbano" en los países del G7.

"Salideras Bancarias": en la Argentina, hasta hace algunos años, existía una modalidad de robo, generalmente violenta y que atraía la atención periodística. El *modus operandi* de la misma consistía en esperar que una persona retirara importantes sumas de dinero de una institución financiera para luego interceptarlo en las cercanías del banco o cuando arribaba a su domicilio, y con el uso de fuerza, se le arrebatava el dinero y desaparecían en un corto lapso de tiempo. El dilema para la policía presentaba ciertos paralelismos con los "robos de cable de cobre" que se producía en forma atomizada, y era imposible poner custodia a cada persona que retirase el dinero. A primera vista parecía un problema irresoluble. Sin embargo, se estudió el mecanismo del robo, se descubrió que era necesario un "entregador" que "marcara" a la persona que retiraba el dinero. Bastó colocar "mamparas opacas frente a las cajas de los bancos para que se les hiciera casi imposible la maniobra delictiva. Al igual

que en el caso del “robo de cables”, una vez que se obtuvo la posibilidad de exportar cable robado, se redujeron los robos. Por su parte, en el caso de las “salideras”, una vez que se instaló la mampara, se redujeron drásticamente los casos. En consecuencia, no fue la “mano dura” ya que no hubo presos, detenciones, procesos ni uso de fuerza. Tampoco “mano blanda”, pues no se solucionaron los “problemas subyacentes” de los delitos urbanos. Fue la aplicación “intuitiva” de pautas que asimilan al Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias.

Abordaje Sistémico de los delitos que implican “violencia urbana” en el G7: En primer lugar es necesario ver el Gráfico 1 y los datos que publicó la Revista *The Economist* (2013) en cuyo artículo se sintetizan los hallazgos de numerosos académicos sobre el tema de violencia urbana en los países del G7. Lo que se observa en el Gráfico 1 es un pronunciado descenso de algunos de los delitos más importantes como son los homicidios, los robos en general y el robo de vehículos. Esto se produce en un contexto de grave crisis económica como fue la explosión de la burbuja financiera de las “hipotecas” a partir del año 2007.

**Gráfico 1:**  
**Violencia Urbana en el G7**



Claramente la reducción en la comisión de delitos urbanos no puede atribuirse a la “mano dura”, ya que hay menos delitos y condenas, a la vez que penas más cortas. Tampoco puede

ser atribuido a la “mano blanda” en un contexto de crisis económica, donde la pobreza y la indigencia crecen. Entonces los especialistas atribuyen este fenómeno a una mejora en

la eficacia de la gestión policial y enumeran nuevas técnicas: *hot spots*, uso inteligente de cámaras, minería de datos<sup>10</sup>, etc. Todos estas son técnicas consistentes con el análisis de riesgo y con las ideas del “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias”. Sin pretender de esto hacer una generalización empírica, queda claro, que las herramientas conceptuales del PEAR, pueden ser aplicables a ilícitos de diferente índole y ser útiles para abordar las cuestiones irresueltas de los “viejos problemas”.

Los nuevos problemas: “*crimen organizado transnacional*”. Para dar una idea de la significación del peligro que representan son ilustrativas las afirmaciones de Moisés Naim –ex director de la *Revista Foreign Policy*– quién sostiene: “Los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, ideas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles multinacionales y con muchos recursos potenciados por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos que configuran el mundo tanto como lo hicieron en el pasado las guerras entre Estados” (2003). Y destaca finalmente la dificultad de combatirlo tanto por su carácter transnacional como por la sofisticación y el peligro que conllevan: “(...) *es muy difícil que burocracias con procedimientos repetitivos puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes.*”

Esta inquietud también está presente en los trabajos de numerosos académicos especializados en el crimen organizado transnacional (Varese, 2011), (Kessler, 2011), (Mc Intosh & Lawrence, 2011), (Carter, 1997), (Andreas, 2004), quienes coinciden con Naim en su vi-

sión de que estas organizaciones pueden discutir el “monopolio de la violencia física sobre un territorio” –siguiendo a Weber–, tributo esencial del Estado, y la debilidad de las “burocracias tradicionales” para enfrentarlos. Entre ellos, existe cierto consenso acerca de cómo estas organizaciones son producto de los cambios que produce la globalización. Los mismos se podrían resumir de la siguiente manera:

**VII. De los cárteles a las “redes”:** esta idea refleja la mutación de los antiguos cárteles u organizaciones verticales, estilo las viejas mafias<sup>11</sup>, a estructuras de redes (De Sousa, 2004), (Mc Intosh & Lawrence, 2011), (Fuentes, 2008), (Klerks, 1999) (Reuter & Haaga, 1988), (Fleitas Ortiz de Rozas, 2014) y (Depetris, 2011).

**VIII. Las organizaciones se han vuelto más líquidas:** es una consecuencia del punto anterior, al romperse un “centro” hay más innovación y flexibilidad donde también se multiplica la capacidad de atravesar fronteras y jurisdicciones tanto físicas como materiales (Kessler, 2011), (De Sousa, 2004), (Varese, 2011) y (Carter, 1997).

**IX. Tránsito de mercaderías legales a ilegales:** Parecería un juego de palabras, pero es clave entender que antes las organizaciones realizaban “*actos ilícitos con mercaderías lícitas*” y ahora se realizan “actos ilícitos con mercaderías ilícitas”, como son las “drogas ilegales”, “personas”, “armas”, “mercaderías robadas” (Andreas, 2004), (Andreas, 2001), (Varese, 2011).

**X. Conexión Local:** las “mafias” no atraviesan fronteras, sino que se vinculan con otras organizaciones criminales domésticas que tienen conocimiento del terreno, infraestructura y conexiones (De Sousa, 2004),

---

10 Suelen destacar como herramienta importante el uso de un programa informático denominado “Compstar” que permite la realización de múltiples análisis estadísticos para la policía.

---

11 Salvo excepciones en Brasil, México y Rusia. Los estudiosos sostienen que hasta en Italia la mafia ha mutado a “redes” (Andreas, 2004), (Varese, 2007).

(Fuentes, 2008), (Souto Zabaleta & Vasquez, 2007), (Kessler, 2011), (Varese, 2007), (Andreas, 2001) y (Carter, 1997).

- XI. “Caldo de Cultivo”:** no en cualquier país florece el “crimen organizado”. Para ello, y dependiendo de los autores, tiene que existir corrupción, historia de mercados y organizaciones ilícitas y protección política (Virgolini, 2004), (Ruggiero, 2005) (Naim, 2003) (Andreas, 2004).

Finalmente, es difícil pensar que con las ideas de Mano Dura o Mano Blanda sea posible hacer frente al desafío de organizaciones de tal magnitud y poder. El abordaje “caso a caso” o las “sanciones ejemplificadoras” se verían desbordados frente a la multiplicación de casos que pueden producir las redes. Tampoco es esperable que organizaciones criminales dedicadas a la trata de personas, contrabando de material bélico o el “Cartel de Sinaloa” discontinúen sus actividades producto de la “educación” o de la “mitigación de la pobreza”. En cambio, el análisis de riesgo, el estudio de los casos como problemas y soluciones quirúrgicas son “respuestas líquidas” a organizaciones “líquidas” lo que luce como más idóneo para este desafío.

### **Aspectos Académicos: Administración Pública y Capacidades**

*“Abrir la caja negra de las organizaciones públicas consiste en transitar un sendero que conduce desde el mundo simbólico altamente plástico de quienes toman decisiones, planificadores y productores de conocimiento, al más incierto y resistente de realidades sociales cristalizadas en escasez de recursos, relaciones de poder, conflicto de valores, resistencias, retraimiento y pasividad...”*

**Martínez Nogueira, 2007.**

Desde el retorno de la democracia en nuestro país ha florecido el estudio y la enseñanza de

cuestiones vinculadas a la Administración y a las Políticas Públicas. Se abrieron numerosas maestrías y centros de investigación en todo el país (Bulcourn & Cardozo, 2010) donde se puede reseñar los trabajos de Oszlak (1997) acerca de la formación del Estado argentino y a O’Donnell (1982) acerca del Estado burocrático-autoritario como los pioneros que abrieron todo un campo de reflexión fecundo. Sin embargo, el mismo ha tenido un desarrollo sustantivo en el estudio de “políticas públicas” y ha generado menos conocimiento acerca de los “organismos públicos”. El abordaje de la “Administración Pública” suele presentarse como la “caja negra” que refiere Martínez Nogueira en el epígrafe que da inicio a este apartado final.

En estos tiempos se presenta una gran oportunidad para el desarrollo de estudios sobre la Administración Pública. La globalización y las nuevas tecnologías están impactando fuertemente en el quehacer de las Agencias Gubernamentales, y en muchos casos, se están adaptando a gran velocidad. Los “funcionarios” resuelven cotidianamente los problemas que se le presentan, innovan, pero no “teorizan”. Así como el Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias fue un desarrollo teórico que surgió de la “práctica” de los funcionarios, hoy existe la posibilidad de “abrir la caja negra” y organizar, sistematizar y teorizar sobre los cambios en las organizaciones. Quienes tienen las herramientas para “teorizar” este proceso, y producir conocimiento útil, teórico y práctico, son los académicos. La administración pública tiene un sendero amplio para desarrollarse y generar aportes sustantivos.

La necesidad de plantear con rigurosidad teórica los debates acerca de Mano Dura y Mano Blanda, o pensar cómo y en qué medida puede ser aplicable el Paradigma de Agencias Regulatorias, u otro esquema que surgiese, son algunos temas que se desprenden del trabajo y que requieren mayor profundización. Pero también hay un segundo aspecto no abordado en el trabajo. El mismo refirió acerca de las “prac-

ticas” de las agencias regulatorias. Sin embargo, estas no se producen en el aire. Tienen un anclaje en organizaciones que también deben ser repensadas, para modificar el accionar hay que cambiar las estructuras, las normas, las tecnologías y los diseños organizacionales. Este tema en la disciplina está hoy en crisis. Luego que las primeras tres cuartas partes del siglo XX se daba por sentado que las organizaciones públicas debían seguir un modelo similar al descripto por Weber (2007), el llamado “Modelo Burocrático Weberiano” (Denhart, 2008), (Van Der Meer, Raadsclerdes, & Toonen, 2008), (Wilson, 1989), (Mintzberg, 1996). En el último cuarto del siglo pasado, emergió una ola radicalizada de críticas al modelo weberiano y contrapuso otro paradigma alternativo llamado la “Nueva Gestión Pública” (Hood & Jackson, 1991), (Dunleavy, 1994), (Hood C 1991), (Aucoin, 1995), (Barzelay, 1992 (Osborne & Gaebler, 1992), que proponía profundas transformaciones en las burocracias, adoptando ideas de mercado y la gestión privada como modelos a seguir.

Sin embargo, luego de una extendida implementación de estos esquemas en gran cantidad de países –con distinto nivel de desarrollo–, sus resultados y las conclusiones acerca de la implementación del mismo son decepcionantes. Los propios “padres fundadores” hoy son ácidos críticos del movimiento que contribuyeron a gestar (Hood, 2011), (Pollit & Bouckaert, 2011). Entonces, se podría rescatar el pensamiento de autores que escriben en la década del ’60 y del ’70 del siglo pasado, quienes plantearon con agudeza las disfuncionalidades de la burocracia en su época, como Merton (2007), Gouldner (1964) y Crozier (1969) o pensaban las características de las organizaciones del futuro a partir de las limitaciones e insuficiencias que presentaban las que observaban (Bennis & Slater, 1969), (Waldo, 1951), (Toffler, 1970). Estos autores planteaban la necesidad de “tirar el agua sucia, y no el chico que está en la bañera”. Estas mentes lúcidas detectaron con precisión las limitaciones de las burocracias “mecá-

nicas” para hacer frente a contextos de cambio. De ninguna manera se planteaban eliminarlas o reemplazarlas por el mercado como se propuso desde la NGP. Postulaban la necesidad de realizar profundas transformaciones pero conservando ciertos elementos estructurales de las burocracias como ya las había planteado Max Weber. Sus ideas fueron opacadas por la irresistible “ola” (Light, 1997) que significó la NGP.

En consecuencia, la idea de “*burocracia líquida*” que se plantea como título de este trabajo, es una metáfora que puede ser útil para pensar las burocracias que se están gestando y que van a ser necesarias para resolver complejos problemas al retomar las ideas de estas mentes lúcidas. A medida que se incorpora tecnologías de información a las organizaciones públicas, estas permiten realizar gran cantidad de procesos rutinarios, parametrizables y en serie. Esta es la esencia de la “burocracia”, pero actualmente en vez de ser pesada y gris, se hace en forma transparente. Esto permite generar espacio y brindar soporte para que funcionarios altamente capacitados puedan desplegar tareas sofisticadas, como son el “enfoque de solución de problemas” o el “análisis de riesgo”. Este es el “aspecto líquido” de la burocracia. El desafío es pensar cómo vamos a construir organizaciones públicas que permitan detectar unas decenas de mujeres y niños víctimas de trata de persona entre millones de pasajeros que abordan vuelos internacionales, o algunos miles de transacciones financieras que implican “lavado de activos” entre miles de millones, o cómo detectar cocaína oculta en una decena de embarques entre un millón y medio de operaciones lícitas.

Para concluir, nos resta señalar que la Mano Dura prohibiría o entorpecería la circulación de personas, el comercio y las transacciones financieras. En una sociedad democrática debemos aprender a construir organizaciones con capacidades estatales aptas para enfrentar estos desafíos sin entorpecer el desarrollo de las actividades lícitas. En términos de Michael Mann (2007), sería preciso construir poder “infraestructural” –propio de

las sociedades democráticas y modernas—, en oposición al “poder despótico” —propio de los regímenes autoritarios y feudales—.

## Referencias bibliográficas

- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Longman.
- Althusser, L. (1988 -(1964)). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Andreas, P. (2004). Illicit international political economy: The clandestine side of globalization. *Review of International Political Economy*, 641-652.
- Andreas, P. (2001). *The political Economy of Organized Crime: Providing Protection when the state does not*. En S. Skaperdas, *Economics of Governance*.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in comparative perspective*. Canadá: Mc Gill-Queen's University Press.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Los Ángeles - California: University California Press.
- Barzelay, M. (2001). La nueva gerencia pública. *Revista de CLAD Reforma y Democracia*.
- Becker, H. (2009). *Cases, causes, conjectures, stories and imaginary*. En C. Ragin, *What is a case?* U.S.A.: Cambridge University Press.
- Bennis, W., & Slater, P. (1969). *The temporary society*. New York: Harper Colophon Books.
- Berger, P., & Luckman, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bobbio, N. (1989). *Estado, Gobierno y Sociedad: Para una teoría general de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Buchanan, J. (1979). *El fracaso del mercado y del gobierno*. En J. Buchanan. *El sector público en las economías de mercado. Ensayos sobre el intervencionismo*. Madrid: Espasa Calpe.
- Buchholz, T. (1990). *The public choice school: Politics as Business*. Plume Book.
- Bulcourn, P., & Cardozo, N. (2010). *El desarrollo de los estudios sobre Administración y Políticas Públicas*. Buenos Aires: Nuevo Espacio Público.
- Carter, D. (1997). *International Organized Crime: Emerging trends in Entrepreneurial Crime*. En P. J. Ryan, & G. G. Rush, *Understanding organized crime in Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- De Sousa, R. S. (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. *Revista Mexicana de Sociología*.
- Denhart, R. B. (2008). *Theories of Public Administration*. Belmont-USA: Thomson-Wadsworth.
- Depetris, J. A. (2011). *Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico. El caso de la Aduana Argentina (2005-2010)*. Buenos Aires: AFIP.
- Dunleavy, P. y. (1994). *From old public administration to new public management. Public Money and Management*.
- Economist. (2013). Falling Crime - Where have all the burglars gone? *The Economist*.
- Eisehnardt, K. M. (1989). Building Theories form Case Study Research. *Academy of Management Review*.
- Ellet, W. (2007). *The Case Study Handbook*. Boston: Harvard Business Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*.
- Evans, P. (1997). The eclipse of the state? Reflections on Stateness in Era of Globalization. *World Politics*, Vol. 50.
- Fassio, A., Pacual, L., & Suarez, F. (2004). *Introducción a la Metodología de la Investigación. Aplicada al saber administrativo y el análisis organizacional*. Buenos Aires: Macchi.
- Fleitas Ortiz de Rozas, D. (2014). *El crimen organizado a nivel local. El caso de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: APP.
- Frederickson, H. G., & Smith, B. K. (2003). *The public administration theory primer*. Colorado: Westview.
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*.
- Gouldner, A. (1964). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. USA: Free Press.

- Halligan, J., & Power, J. (1992). *Political Management in the 1990 s*. Melbourne. Oxford: University Press Melbourne.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, Vol 69, 3-19.
- Hood, C. (2005). *Public Management: The word, the movement, the science*. En E. Frelie, L. Lynn Jr., & C. Pollit, *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford.
- Hood, C. (2011). *The Ashgate Companion to New Public Management*. En P. Laegrid, & T. Christensen, *The Ash gate Companion to New Public Management*. UK: Forham: Ashagate.
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot.
- Kessler, G. (2011). Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. Ejes de debate sobre narcotráfico, tráfico de armas y de personas. *Cuadernos de Seguridad*.
- Klerks, P. (1999). *The Network Paradigm Applied to Criminal Organizations: Theoretical nitpicking or relevant doctrine for investigators? Recent developments*. En A. Edwards, & P. Gil, *Transnational organized crime: perspectives on global security*. Routledge.
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lieberson, S. (2009). *Small N's and big conclusions*. En H. Becker, & C. Ragin, *What is a case? New York*: Cambridge University Press.
- Light, P. (1997). *The tides of reform: Making government work*. New Heaven: Yale University Press.
- Mann, M. (2007). *El poder autónomo del estado: sus mecanismos, orígenes y resultados*. En P. d. Estado, *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Entre el Diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. En BID, *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*.
- Mayntz, R. (1972). *Sociología de las Organizaciones*. Madrid: Alianza.
- Mayo, E. (1933). *The human problems of an Industrial Civilization*. New York: Vikin.
- Mc Intosh, C., & Lawrence, A. (2011). *Global Crime*. Taylor and Francis.
- Merton, R. K. (2007). *Bureaucratic Structure and Personality*. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- Mintzberg, H. (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- Mintzberg, H. (1996). *Managing Government, Governing Management*. *Harvard Business Review*.
- Moore, M. (1984). *A conception of public management*. Boston: Boston University.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. USA: Harvard University Press.
- Morgan, G. (1990). *Imágenes de la Organización*. Madrid: Rama.
- Naim, M. (2003). The five wars of globalization. *Foreign Policy*, 28-37.
- O'Donnell, G. (1982). *1966-1973. El Estado Burocrático-Autoritario: Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Belgrano.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. USA: Addison Wesley.
- Oszlak, O. (1997). *Estado y Sociedad: ¿Las nuevas reglas de juego? CLAD: Reforma y Democracia*.
- Oszlak, O. (1997). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2011). *Continuity and change in public policy and management*. Edward Elgar Publishing.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford.
- Raadselders, J. C. (2000). *Handbook of Administrative History*. New Jersey - USA: Transaction Publisher.

- Ragin, C. (2009). *Cases of "What is a case"*. En C. Ragin, & H. Becker, *What is a case?* U.S.A.: Cambridge University Press.
- Reuter, P., & Haaga, J. (1988). *Organization of High Level Drug Markets. An exploratory study*. Rockville - United States: Rand Corporation.
- Ricucci, N. M. (2010). *Public Administration: Traditions of Inquiry and philosophies of knowledge*. Washington: Georgetown University Press.
- Ruggiero, V. (2005). *El delito de los débiles y de los poderosos*. Buenos Aires: Ad hoc.
- Sckopol, T. (1991). El Estado regresa al primer plano. Estrategias de análisis e investigación. *Zona abierta*.
- Selznick, P. (1980). *TVA and the grass roots*. USA: University of California Press.
- Senge, P. (1992). *La quinta disciplina*. Barcelona: Granica.
- Shafritz, J., & Hyde, A. (2006). *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson-Wadsworth.
- Shafritz, J., Russell, E., & Borick, C. (2009). *Introducing Public Administration*. United States: Pearson-Longman.
- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*.
- Souto Zabaleta, M., & Vásquez, J. C. (2007). *El tráfico de estupefacientes en la Argentina*. Buenos Aires: SEDRONAR.
- Sparrow, M. (1994). *Imposing Duties*. Boston: Praeger.
- Sparrow, M. (1996). *License to steal*. Westview: Boulder - Colorado.
- Sparrow, M. (2008). *The character of harms: Operational challenges in control*. New York: Cambridge University Press.
- Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft: controlling risks, solving problems and managing compliance*. Washington D.C.: Brooking Institution/CEG.
- Sparrow, M., Moore, M., & Kennedy, R. (1990). *Beyond 911*. New York: Basic books.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con Estudio de caso*. Madrid: Morata.
- Stoker, G. (2004). *Public Value Management: A new resolution of the Democracy/Efficiency tradeoff*. University of Manchester- UK: Institute for Political Economic Governance.
- Toffler, A. (1970). *Future Shock*. New York: Random House.
- Van Der Meer, F., Raadsclerdes, J., & Toonen, T. (2008). Modelos Administrativos, tradiciones y reformas. ¿El último recurso explicativo? Estado, Gobierno y Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*.
- Varese, F. (2007). *Mafias on the Move. How Organized Crime Conquers New Territories*. Princeton: University Press.
- Vasquez, J. C. (2011). *La sombra global del Narcotráfico: Una amenaza global*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Virgolini, J. (2004). *Crímenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- Von Hayek, F. (1997). *Los fundamentos de la libertad*. Folio.
- Waldo, D. (1951). Development of theory of democratic administration. *American Political Science Review*.
- Weber, M. (2007). *Bureaucracy*. En J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson-Wadsworth.
- Weber, M. (1984). *Economía y Sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weir, M., & Sckopol, T. (1993). Las estructuras del Estado. Una respuesta Keynesiana. *Zona abierta*.
- Weiss, L. (1998). *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and what they do it*. USA: Basic Books.
- Yin, R. K. (1994). *Investigación sobre el Estudio de casos*. Thousand Oaks: Sage Publications.