

La gestión del riesgo en la Aduana: Dos estudios exploratorios

Las reglas del juego: Transformaciones en el paradigma de la fiscalización de la Aduana argentina (1983-2007)

Jorge A. Depetris

Administración de riesgos en la Aduana: Una perspectiva horizontal

Marcos J. Russo

Cuadernos del Instituto AFIP



C10
2009

Cuadernos del Instituto AFIP

Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros
y de los Recursos de la Seguridad Social (AFIP)

Presidente del Instituto AFIP
Ricardo Echegaray

Director Ejecutivo
Mario J. Bibiloni

Consejo Editorial
Alejandro M. Estévez (Editor Responsable)
Susana C. Esper
Francisco Pagliuca

Diseño
Icónica

ISSN: 1851-9873. Hipólito Yrigoyen 370, (CP1086), Capital Federal, República Argentina. //
Publicación trimestral de la AFIP, confeccionada por el Instituto AFIP. // Corresponde
exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los
artículos firmados, de lo cual debe inferirse que la AFIP puede compartir las opiniones
vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la
necesaria mención de la fuente. Impreso por los Talleres Gráficos de la AFIP, Humberto I°
110. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño y armado: Icónica.

Tabla de Contenidos

Las reglas del juego: Transformaciones en el paradigma de fiscalización de la Aduana argentina (1983-2007) Por Jorge Depetris.....	5
Introducción	7
Historia externa	10
Contexto – Socioeconómico.....	10
Contexto de Ideas de Gestión Pública.....	12
El pensamiento de Malcolm Sparrow.....	16
Contexto del Comercio Exterior.....	18
Historia Interna.....	20
Período 1983-1991.....	20
Período 1992-2001.....	22
Período 2002-2007	26
Tres casos representativos.....	31
Robo de cables de cobre.....	31
Caballos de polo.....	32
Control satelital para traslados	33
Conclusiones.....	40
Referencias bibliográficas	42
Acerca del Autor.....	45

Administración de riesgos en Aduana: Una perspectiva horizontal <i>Por Marcos Russo.....</i>	46
Punto de partida.....	49
Presentamos el contenido	49
El análisis.....	50
La administración de riesgos y rol de la aduana: todo un desafío.....	50
¿Qué entendemos por control aduanero y cuáles son sus características distintivas?	52

Facilitación y control. ¿Dos variables opuestas?	54
¿Qué entendemos por riesgos y cómo concebimos su administración?	56
Descomponiendo la definición e introduciendo algunos elementos.....	57
¿Cómo es la gestión del riesgo dentro de la Aduana?	62
¿Cómo se relacionan las dimensiones de la gestión del riesgo con las unidades de estructura?	64
La estructura de control y su grado de centralización. Una aproximación.	68
La administración de riesgos y las capacidades internas.	69
Aproximándonos a los perfiles de riesgo y la categorización de operadores.....	72
La importancia de contar con un adecuado sistema de información.....	75
Reflexiones.....	76
Ideas rectoras.....	76
Conclusiones.....	78
Referencias bibliográficas	80
Normativas consultadas	80
Páginas WEB visitadas.....	81
Acerca del Autor	82

Las reglas del juego: Transformaciones en el paradigma de fiscalización de la Aduana argentina (1983-2007)

Jorge A. Depetris

RESUMEN

En un contexto de crisis financiera internacional, cambio climático, uso irracional de los recursos naturales, organizaciones criminales transnacionalizadas, etc., el rol de la intervención estatal se halla en plena discusión. En ese debate, se posicionan en el centro de la escena las Agencias de Control o Regulación. Frente a ese contexto, el presente artículo, de carácter exploratorio, aborda parte de estos cuestionamientos, tomando como foco el rol de la Aduana Argentina, en tanto agencia de control y, como base de partida, los desarrollos teóricos de Malcolm Sparrow, para finalmente presentar tres casos de estudio.

Palabras claves: control – Aduana – Administración Federal de Ingresos Públicos – regulación - fiscalización

Introducción

En el ámbito mundial, está en el centro de la escena el debate en torno a las Agencias de Control o Regulación. La crisis financiera internacional, el cambio climático, el uso irracional de los recursos naturales, organizaciones criminales transnacionalizadas marcan un cambio de ejes en cuanto al debate del rol de la intervención estatal.

En el plano doméstico, también está presente dicho debate con temas centrales en la agenda política de hoy, como: inseguridad, corrupción, medio ambiente, provisión de servicios públicos por agentes no estatales, evasión impositiva, narcotráfico, contrabando, protección de la industria nacional, y seguridad en la prestación de servicios, actividades comerciales o industriales (Por ej.: evitar otro Cromagnon), etc.

Existe un cúmulo de preguntas sin respuesta con respecto a estas Agencias ¿Cuál es el modelo de control? ¿Cuáles son los desafíos? El modelo vigente ¿da cuenta de dichos desafíos? ¿Cómo debería evolucionar? ¿Cuáles son las tendencias más importantes?

El presente artículo es de carácter exploratorio, y aborda una pequeña parte de los cuestionamientos mencionados, y centrados en una sola agencia la Aduana Argentina. Además somos conscientes de que es uno de los tantos abordajes posibles a la temática.

El título intenta alertar sobre las características de la lucha contra el fraude. Básicamente, es un juego dinámico, cambiante, inteligente, de ensayo error, de "hecha la ley hecha la trampa". Pero bien jugado también significa menos trampas y tramposos. El término "jugar" en su acepción inglesa (*play*), se usa tanto para la actividad lúdica de los niños, como para un eximio músico que ejecuta su instrumento en un concierto. Lo que tienen en común es la concentración, la perseverancia y la pasión con que ambos se dedican a su juego.

Esta mirada no es contradictoria con la profunda convicción de que la lucha contra el fraude es clave para vivir en una sociedad mejor y más justa. Asimismo, la magnitud de los problemas que enunciábamos al inicio del artículo nos da la dimensión del desafío. Verlo como un juego ayuda a evitar el desaliento, y nos inyecta la adrenalina para enfrentarlo.

La elección de la Aduana tiene dos motivaciones. Primero, como caso en sí, es interesante por el rol que ocupa en la sociedad, pero además puede ser un caso que nos permita una comprensión más general acerca del funcionamiento de las Agencias Regulatorias. Es lo que en la literatura específica se denomina un caso instrumental (Stake, 1995).

Para emprender nuestra tarea, contamos con dos hipótesis que queremos comprobar y un supuesto importante a partir del cual se construye la búsqueda de respuestas a los interrogantes.

En la primera hipótesis, la Aduana ha tenido en los últimos 25 años tres períodos muy marcados. Durante el primero, desde el 1983 a 1992, la Aduana adoptaba perfiles burocráticos tradicionales de organismo de control duro, cerrado y oscuro que trababa el comercio exterior, un segundo período que se inicia con la finalización del anterior y que culmina en el año 2002¹, en los que la Aduana liberalizó totalmente el flujo de mercaderías y descuidó los controles y concluye con una etapa donde se logran conjugar el permitir fluir al Comercio Exterior y mejorar la *performance* de fiscalización.

En esta última etapa, el organismo se alinea con las expectativas sociales que espera que la Aduana deje Comerciar, pero detecte y castigue el fraude oportunamente. La opinión pública no quería ni que la Aduana sea una barrera infranqueable, ni que deje fluir el comercio sin control.

En la segunda hipótesis, los cambios que se produjeron en la segunda etapa, son similares a los que detecta Malcom Sparrow cuando analiza Agencias Regulatorias en el mundo anglosajón, y donde también las agencias sufrieron presiones similares, primero de ser burocráticas y cerradas, luego de liberalizar y adoptar técnicas de gerenciamiento privado y atención al cliente, y finalmente presión por los resultados, sin tanta especificación por qué medio.

Nuestro supuesto², es que el modelo de gestión del tercer período sea el más adecuado para dar cuenta de los desafíos con los que la Aduana cuenta. No existen medidas objetivas para esta afirmación pero la sustentamos en los siguientes argumentos:

Por un lado la Aduana ha multiplicado sus funciones y en muchos casos con éxito, con prácticamente la misma estructura de recursos humanos, hoy la Aduana además de ser activa en la lucha contra el contrabando (su misión tradicional), cumple un rol importante en la lucha contra el narcotráfico, es el principal organismo que lucha contra el fraude marcarío, ingreso y egreso ilícito de divisas, medidas de protección a la salud, a la seguridad y a la industria.

¹ Si bien en el medio de este período se produjo la fusión DGI- Aduana y la creación de la AFIP, las políticas de liberalización y facilitación fueron el eje central, aunque desde el punto de vista de fiscalización, comienza una suerte de transición con algunos cambios que luego se amplían y perfeccionan en el período siguiente.

² El presente supuesto, no es opinión del autor, sino que se conforma a partir de entrevistas a numerosos funcionarios y agentes aduaneros que cumplieron funciones en el Organismo en las distintas administraciones.

Ser eficiente puede ser visto como hacer lo mismo con menos recursos, o también prestar más servicios y funciones con los mismos recursos.

No existen series estadísticas que midan los resultados de fiscalización, de multas y secuestros de mercadería en todo el período, pero desde que se inician las mediciones (en el último período) los resultados han ido mejorando en forma significativa, la percepción generalizada entre los funcionarios es que hoy se detectan mucho más ilícitos que en el pasado.

Y finalmente, el lugar en la opinión pública también ha cambiado positivamente, en el pasado la imagen se asociaba a un organismo rústico y oscuro que trababa el comercio exterior, o la aduana que no controla nada, y más grave aún eran las causas penales famosas, donde la Aduana en muchos casos no era denunciante, sino que aparecía con sus funcionarios involucrados, basta recordar que tres Administradores Nacionales de Aduana de estos períodos estuvieron presos y/o fueron procesados (Del Conte, Parino y De Fortuna).

La imagen actual se aproxima más a una Aduana profesional, moderna y que cumple con su tarea de controlar el comercio exterior; los perros con el logo de la Aduana sobre cargamentos de droga son un clásico en las primeras planas de diarios nacionales y provinciales, funcionarios destruyendo CD y DVD producto de piratería, novedades de contrabando con alta exposición mediática descubierto por la Aduana son bastante habituales, así como que emplea tecnologías modernas como control satelital o imágenes no intrusivas (*scanners*), o que se emplean “perfiles de riesgo” y cruces informáticos para detectar fraudes.

También en mediciones de imágenes que se han hecho sobre la AFIP (de la que la Aduana es parte) dan muy buenos resultados, superando en imagen positiva de la mayoría del sector público y de varias empresas privatizadas.

Entonces para poder dar cuenta de nuestro propósito la metodología empleada será una descripción de los principales cambios operados en el modelo de fiscalización aduanera en los últimos 25 años y para explicar dichos cambios utilizaremos un recurso ideado por Imre Lakatos (Lakatos, 1985) en otro contexto, pero que consideramos útil al presente, y consiste en relatar primero una suerte de historia externa –referida al contexto– y otra interna de la propia Aduana para poder explicar el desarrollo del modelo de fiscalización aduanero.

El análisis de la historia externa tiene tres aspectos que consideramos centrales para entender las transformaciones que nos proponemos. Primero la lente bien amplia, cuál es el rol del Estado, y su relación con la sociedad en los períodos analizados. Seguimos con las ideas sobre la burocracia, o el aparato administrativo del Estado, cuál es su “deber ser” en cada uno. Finalizamos con la descripción de la

evolución del comercio exterior, –el objeto de control de la Aduana– en los períodos analizados.

El abordaje de la historia interna se centrará en los principales cambios del modelo de fiscalización, de ninguna manera apunta a ser exhaustivo, y menos aún una “historia contemporánea de la Aduana”, ya que sólo se describirán los elementos que sean conducentes a explicar el aspecto de control aduanero, descartándose por no ser objeto de análisis las tareas relacionadas a recaudación, atención al cliente o ciudadano, etc.

En síntesis, la historia interna y externa, intentan conformar tres “fotografías” de los principales momentos aduaneros y su contexto, en el artículo pretendemos aproximarlos a un “video”, analizando cómo se transformaron y porqué.

Historia externa

Contexto – Socioeconómico

Desde el punto de vista del modelo político-económico vigente, la Argentina sufrió tres grandes cambios en los 25 años que analizaremos. El primero se denomina en la literatura el “modelo de sustitución de importaciones” que con algunas variaciones rigió en la Argentina desde los años 30 en adelante y llega al final de los años 80; el siguiente modelo de Neoconservador o economía neoclásica, se inicia con el gobierno de Menem, y su final con la salida de la convertibilidad, y la renuncia del presidente F. de la Rúa a finales de 2001; y el tercer modelo es el que se inicia con posterioridad y rige hasta el presente al que podríamos llamarlo heterodoxo.

El **modelo de sustitución de importaciones**, se origina en los países desarrollados y luego se expande a gran parte del planeta a partir de los años 30, fue una construcción elaborada para dar respuesta a la fenomenal crisis mundial, que se desencadenó con el *crack* de *Wall Street* del año 1929. En ese momento, se hundían las economías mundiales, con quiebras de bancos, desempleo elevado, cierre de fábricas caída de consumo, etc.

Las ideas liberales que impedían la intervención del Estado en la economía, fueron dejadas de lado y el Estado comenzó a tener un papel más activo, tanto en lo económico como en lo social. Este modelo que rigió en el mundo desarrollado y con algunas salvedades en muchos países con desarrollo intermedio, incluyendo la Argentina (ROMERO, 1994), generó luego de la II Guerra Mundial, una prosperidad planetaria incomparable en la historia de la humanidad. Eric Hobsbawn, el

historiador del siglo XX más importante, los denomina los “años dorados” (Hobsbawm, 1995).

Sin embargo a partir de los años 70, este esquema comienza a demostrar una suerte de agotamiento y crisis en los países centrales a partir –entre otras causas– de la suba del precio del petróleo. El año 1973 marca el principio del fin de un modelo económico y social.

En la Argentina, el impacto fue importante ya que produce un doble efecto negativo, por un lado suben de precio los insumos importados y por el otro se reducen los precios y las cantidades de nuestras exportaciones, fenómeno que en la literatura especializada se denomina “deterioro de los términos de intercambio” que produjo una contracción de la economía e inflación crónica y marca el principio de la crisis del modelo socioeconómico que termina de eclosionar con la hiperinflación del año 1989.

Luego de este período, comienza a gestarse en el ámbito internacional el denominado modelo **Neoliberal o Neoconservador**, que tiene su inicio con el triunfo electoral de Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos. Postulan básicamente que el Estado se ha expandido demasiado, y que debe reducir sus roles al mínimo permitiendo que el mercado se despliegue sin trabas, que genere riqueza y permita salir del estancamiento en que se encontraba la economía.

Esta política se denominó Neoconservadora, por adoptar postulados económicos *aggiornados*, pero asimilables a los que regían en el mundo previo al *crack* de *Wall Street* y por su propuesta de realizar una drástica reducción de la presencia e intervención del Estado en la economía y con la consecuente ampliación exponencial del mercado y las empresas transnacionales.

En la Argentina, la “revolución neoconservadora” es llevada adelante por el Gobierno de Menem que si bien, tuvo un éxito inicial en su faz económica en la primera parte de la década del noventa, donde se producen grandes transformaciones en el seno del Estado como una amplia desregulación de la economía con la eliminación de normativa y organismos de regulación (Junta Nacional de Carne, Granos, etc.), descentralización de funciones en gobiernos provinciales (salud y educación principalmente), privatización de las empresas proveedoras de servicios públicos, tercerización de muchos servicios y una drástica reducción de las plantas de personal (Oszlak, 2001).

En el segundo lustro, comienza a denotar síntomas de agotamiento a partir de 1998 se inicia una recesión que culmina con la eliminación de la libre disponibilidad de los depósitos bancarios (corralito), destrucción de la paridad cambiaria (convertibilidad), suspensión de pagos de la deuda externa (*default*), y en lo socio-político: empobrecimiento

colectivo, estallido social y renuncia anticipada del gobierno del entonces presidente, Fernando de la Rúa.

La contracara social de esta reforma del Estado, fue el acelerado crecimiento de la pobreza, la indigencia, el desempleo, la exclusión y los índices de delito. Se incrementó la fragmentación social y generó una sociedad más inequitativa en su distribución de la riqueza.

El origen de ideas las podemos rastrear en el denominado Consenso de Washington (Williamson, 1990) y fue la apoyada entusiastamente por los Organismos Internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Luego de estos sucesos nuestro país se desacopla de las tendencias económicas dominantes en el mundo y comienza un período que podemos denominar **heterodoxo**, donde el Estado comienza a reasumir mayores roles y hay una vuelta parcial al modelo de sustitución de importaciones *aggiornado*.

Se devaluó drásticamente la moneda, esto permitió un gran incremento de las exportaciones y se inició un período de crecimiento económico que abarcó prácticamente en todos los sectores de la economía, lo que permitió al Estado estabilizar sus cuentas y tener superávit fiscal y de comercio exterior lo que se denominó “*superávit gemelos*”.

No existe hasta el momento un conjunto de ideas estructuradas de cómo se debe enfrentar la crisis del modelo neoliberal, de la cual la Argentina emergió intentando una fórmula heterodoxa y no planificada, que por lo menos hasta el año 2008, le dio resultado.

Actualmente se cierne sobre las economías del planeta una crisis económica de magnitudes comparables a la depresión de los años 30, como crisis terminal de dicho modelo, y los interrogantes locales, se han vuelto globales.

Contexto de Ideas de Gestión Pública

Es indudable que las ideas de época con respecto al modelo ideal o “deber ser” de la Administración Pública se encuentran muy vinculadas a lo que se piensa del rol del Estado en la sociedad. Ya que en alguna medida se piensa a la burocracia es el “brazo ejecutor” del Estado, es obvio que no se los pueda desligar tan fácilmente

Durante el período de sustitución de importaciones el modelo vigente era el que se denomina Burocrático Weberiano al que en la Argentina podremos adicionar el calificativo de imperfecto.

Su nombre de Weberiano, se debe al gran autor alemán (Weber, 1973) que a principios del siglo XX describió de manera clara y precisa las características centrales del aparato administrativo que se estaba desarrollando a principios de siglo, y que luego tuvo una fuerte expansión luego de la crisis de 1929 y con la creación del Estado de Bienestar. A este modelo de dominación estatal, el autor lo califica como Racional, legal, dado que es administrado en base a la racionalidad y el cálculo por un lado, y por el otro por la aplicación de la ley en forma impersonal e igualitaria.

Sus principales características son: división por jurisdicciones tanto geográficas como por temas, especialización, estructura piramidal, administración por expedientes, cuando la Administración está desarrollada, el trabajo de sus funcionarios es de tiempo completo, sigue reglas medianamente estables y generalmente construidas o dictadas por el conocimiento científico.

Este modelo descrito por Weber, encuadra perfectamente con las necesidades de gestión del entonces incipiente capitalismo industrial, y enriqueció las ideas de autores como Woodrow Wilson (Wilson, 1887), intelectual que luego fue presidente de Estados Unidos que pensó a la Administración Pública como la nueva disciplina que iba a ayudar a gestionar el fenómeno burocrático naciente, y de autores provenientes de disciplinas vinculadas a la Administración como Frederick W. Taylor (Taylor, 1911), que pretendía demostrar la superioridad técnica de un gerenciamiento basado en principios científicos sobre aquel intuitivo.

Este esquema se fue desarrollando y puliendo durante todo el siglo XX donde se gestaron, en la mayor parte del planeta, formidables burocracias mecánicas (Mintzberg, 1983). En su aplicación a Latinoamérica se hizo en forma “imperfecta”, el clientelismo, el uso particularista, la corrupción y la utilización política del aparato del Estado, hace que las grandes burocracias creadas el siglo pasado, contengan vicios estructurales que impidieron el despliegue del modelo en su forma original.

Este modelo de construcción de los Estados modernos, comienza a entrar en crisis en los años 70, al igual que el Estado Intervencionista, su falta de flexibilidad, su incapacidad de adaptarse a los cambios, fueron las críticas más fuertes que provinieron de los intelectuales vinculados a la ortodoxia económica, quienes portaban una convicción profunda de que el mercado es la mejor forma de organización. El *New Public Management* es la corriente de pensamiento que intenta demostrar que hay una “nueva forma de gerenciar el Estado”, distinta de la burocracia

Sus orígenes se remontan a Nueva Zelanda, donde se aplicó inicialmente, aunque rápidamente se expandió a Australia, Reino Unido y Canadá, y finalmente a Estados Unidos. La nueva propuesta fue caracterizada como un argumento administrativo y una filosofía administrativa.

Por **argumento administrativo** (Barzelay, 2001) entienden a un punto de vista acerca del diseño organizacional, cuyos valores centrales serían de tipo sigma, esto es eficacia y eficiencia. Entre los subargumentos³ que componen este argumento son privatizar, insertar competencia, flexibilizar las reglas de contratación en general y personal en especial; descentralizar, desregular, hacer a la gestión pública más parecida a la del sector privado, incluye medición por resultados y la búsqueda de un espíritu emprendedor en los funcionarios públicos.

Por **filosofía administrativa** se entiende como un cuerpo de enseñanzas doctrinales que goza de una amplia aceptación en un lugar y un momento determinado. Este cuerpo de ideas es aceptado, tienen el poder de fijar la agenda gubernamental y retórica persuasiva que lo sustenta.

El origen de este pensamiento varía entre los autores, pero gira en torno a la Nueva Economía Institucional, el *Public Choice*, economía neoclásica y el gerenciamiento como visión de aplicación acrítica del pensamiento el Management privado al sector público. (HOOD, 1991) (Barzelay, 1992).

En Latinoamérica estos modelos fueron propugnados por los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID, etc.) (Schick, 1998) y tuvo dos etapas, la primera llamada reforma de Primera Generación incluyó Privatizaciones y Desregulación de la Economía, a diferencias de las “Reformas de segunda generación” (Naim, 1995) que intentaban hacer funcionar más eficientemente el aparato “residual” del Estado (Oszlak, 1999).

Sus resultados en los países centrales son al menos dudosos, si bien hubo casos puntuales de éxitos, también de estrepitosos fracasos. Disconformidad con los resultados de las privatizaciones, beneficios de corto plazo que se tradujeron en grandes pérdidas. Pasado un tiempo quedó expuesto que un estado, fragmentado, se debilita y pierde sus capacidades para gestionar, sin que esta desestructuración vaya acompañado con la adquisición de nuevas habilidades para regular o articular la red de empresas privatizadas, contratistas, ONG, que le permita elaborar así políticas descentralizadas.

En Latinoamérica además de los vicios detectados en los países desarrollados, se agregaron los estructurales: corrupción, patrimonialismo, cooptación de agencias estatales por las empresas privatizadas, y concluyó con un Estado más débil que el anterior y menos preparado para responder a las demandas sociales, que eran más graves, dado el deterioro de la situación social ocurrido, tal como lo describíamos en el punto anterior.

³ Barzelay se refiere al NPM como una “gran tienda” ya que no existe homogeneidad sino proximidad entre sus autores, esto es, algunos puntos de vista son opuestos dentro de la gran tienda.

Frente a los cuestionamientos que genera el NPM, comienzan a proliferar nuevas corrientes de pensamiento alternativas, como *New Public Service* (Denhart, 2004), “Totalidad en el Gobierno” (Christensen, 2008), las propuestas “socialdemócratas” (Bresser Pereira, 1999 y 2001) entre otras.

En este artículo tomaremos una de ellas que nos parece que mejor ilustra el fenómeno que estamos abordando es la corriente de Valor Público, y cuyo pensamiento propone una nueva modalidad de gestión pública sin adherir a una vuelta al modelo Burocrático Weberiano, ni contraponerse explícitamente con los preceptos del NPM (aunque tiene profundas diferencias). Dicha propuesta podemos esquematizarla sintéticamente en los tres ejes la clave de la gestión pública, al que denomina el “triángulo estratégico”.

El primero vértice, valor público, consiste en que el titular de cada unidad o el que decide políticas, deberá definir explícitamente cual es el valor que persigue. El mismo consiste en una suerte de acuerdo social, y no lo que el funcionario desea (Moore, 1995)

Le sigue “construir consenso político y social”, por que el Estado no opera en el vacío, sino que pretende cambiar algo, y para esto deberá enfrentar resistencias culturales y políticas; tendrá apoyos y oponentes entre los actores sociales, políticos, económicos y administrativos. Entre los autores de ciencias sociales, esto se denomina *Governance*.

El último consiste en “CREAR CAPACIDAD OPERATIVA”, esto se asocia al gerencialismo, o la aplicación de técnicas gerenciales, pero no en forma aislada, sino teniendo en cuenta los dos aspectos antes mencionados.

Los aspectos distintivos de esta corriente con respecto al NPM son:

- Recuperar la noción de Valor creado por el Estado, el pensamiento neoclásico considera que el Estado destruye valor.
- Valor público como una construcción colectiva y no eficacia o eficiencia como valores a priori.
- La especificidad de lo público en el hecho de que se administra un contexto de naturaleza política, con intereses y grupos sociales.
- La forma en que fue construida esta corriente se basa más en indagaciones empíricas que se contrastan con teorías, y no como un “argumento”⁴ que se deduce de premisas económicas y gerenciales.

Dentro de esta corriente, se ubica un autor llamado Malcom Sparrow colega de Moore en Harvard que se concentra en las Agencias

⁴ Argumento Administrativo.

Regulatorias y específicamente en las que denomina regulación social. Afirma que éstas últimas tienen una modalidad de gestión distinta tanto de las de producción de bienes y servicios (como un hospital o escuela) y de las de regulación económica (regulación de servicios públicos, competencia, etc.). Y que la clave para entender su funcionamiento no se halla en la estructura, sino en sus prácticas o sea sus rutinas de trabajo y procesos, y cómo se proponen abordar su misión.

Entendemos que sus ideas nos pueden ayudar a explicar mejor los cambios de la Aduana. Desarrollaremos las principales ideas de su pensamiento.

El pensamiento de Malcolm Sparrow

Su primer libro *Beyond 911* analiza la profesión policial y lo que en ese momento era la gran novedad “los llamados al 911” que es código de emergencia, y sus descubrimientos fueron: a) la gran mayoría de los llamados no eran realmente urgentes; b) muchos de los llamados eran recurrentes; c) gran parte de ellos ni siquiera eran delitos, d) sólo algunos se solucionaban con un patrullero en forma inmediata al lugar del hecho; e) los casos indicados en los puntos a y b en numerosas oportunidades eran emergentes de problemas más graves que se desconocían y que no se solucionaban con el patrullero.

Sus conclusiones como lo anticipa el título del libro, es que si bien la tecnificación (el 911, con su *call center* asociado) mejora el accionar policial, no alcanza. La competencia desatada en ese momento entre las policías estatales de Estados Unidos a ver quién baja los tiempos promedio entre llamada y llegada del patrullero no tiene sentido. Si bien es un avance tecnológico que ayuda, los problemas que no resuelve deben ser tratados de otra forma. El camino pasa por utilizar la información estratégicamente, crear mapas del delito, analizar tendencias, vincularse con la comunidad.

Su segundo libro *Liscense to steal* (Sparrow, 1996) o licencia para robar, analiza el fraude en el mundo de la salud. En este trabajo, analiza los distintos fraudes que se perpetúan, y como organizan su lucha contra el fraude las agencias y empresas que gestionan la salud en Estados Unidos.

Sobre las características del fraude, realiza una gran distinción entre los fraudes que se auto revelan y los que no. En los primeros, el cadáver en un homicidio, el perjudicado por un fraude en tarjetas de crédito, o una víctima de una mala praxis nos “informan” del fraude. En cambio los segundos son mucho más complejos, los fraudes contra las obras sociales, los impositivos, los aduaneros la contaminación, son mucho más difíciles de detectar. Lo caracteriza como el iceberg, que siempre lo que se puede

ver es una mínima parte de lo que realmente es. Y el otro aspecto central del fraude es su dinamismo y capacidad de adaptación.

Sobre las organizaciones, afirma que las más automatizadas y modernas, no están preparadas para detectar el fraude. Sus sistemas automáticos detectan más errores o extralimitaciones banales y no los verdaderos fraudes. Quienes perpetran fraudes importantes conocen perfectamente los mecanismos de control y saben como se vulneran. No sólo que no los reprimen⁵, no los detectan y en la gran mayoría de los casos ni siquiera lo saben. En contraposición encontró una pequeña compañía que combina métodos electrónicos con trabajo artesanal, sumamente exitosa en la detección del fraude.

En *Imposing Duties* (Sparrow, 1997), efectúa una comparación entre tres agencias de regulación aparentemente disímiles como son: la Agencia de Control de Medio Ambiente (EPA), la policía, y la Agencias de Recaudación de Impuestos (IRS) de Estados Unidos, y las conclusiones más importantes a las que arriba son: por más que el objeto de control sea diferente, la forma de gestionar es similar, el medio ambiente, el delito común y la evasión impositiva tienen naturaleza diferente, los actores son distintos, pero el fraude tiene muchas similitudes y los procedimientos para controlarlos también.

La otra gran conclusión, se articula con los libros anteriores, los procedimientos preestablecidos, sólo captan una parte de los fraudes (y probablemente los menos sofisticados), sólo con metodologías alternativas más flexibles es posible un combate efectivo al fraude.

Procedimientos de control

Luego edita *The Regulatory Craft* (Sparrow, 2000). Probablemente, su obra más importante y a la vez más aplicable a nuestra realidad. Las principales ideas del texto son:

La mayoría de las Agencias de Regulación de Estados Unidos produjeron un primer gran cambio de agencias cerradas y “mano dura” (asimilables al paradigma BW), sufrieron una fuerte presión por desregulación y “mano blanda”, esto provocó gran crisis y recomposición de las agencias. Al cabo de un tiempo, este ensayo falló, la reducción en los controles, la noción de cliente, y las técnicas gerenciales (asimilables al NPM) no llevaron a la solución del problema (en muchos casos lo empeoraron).

Luego del fracaso de estas propuestas, y ante una fuerte presión social por producir “resultados que cuenten”, analiza que está surgiendo naturalmente desde las propias agencias un nuevo paradigma de gestión,

⁵ Para tener una referencia de la magnitud del fraude que estamos hablando, Estados Unidos gasta anualmente 1 Trillón de Dólares en salud, las estimaciones conservadoras hablan de 10 % de fraude, Sparrow sostiene que es mucho mayor.

al que denomina el de “Paradigma Emergente de las Agencias Regulatorias” (PEAR) y sus principales características son:

a) Medición de Impacto, no lograr sólo resultados o recursos, se busca solucionar el problema, no contar multas o resultados de inspecciones,

b) Metodologías de Gestión Alternativas: Sin que exista un único criterio, se comienza a trabajar desde el problema hacia la solución (a diferencia de repetir procesos), incluye un intenso análisis del problema, una visión crítica de los procedimientos de la empresa, el desarrollo de una solución a medida, y luego una medición de sus resultados. Incluye mucho trabajo por proyecto, y no procedimiento estructurado estilo línea de montaje.

c) Alianzas: La visión integral del problema, lleva a romper con la insularidad de las agencias, y a poder trabajar en alianzas, intra-agencia, inter-agencias y con otros actores sociales no estatales

Concluye con dos reflexiones importantes, primero que el debate entre mano dura/mano blanda, no tiene sentido, que la clave para superarlas es hacer un análisis inteligente del problema e intervenciones “quirúrgicas” para solucionarlo. Y la otra es que la gerencia de agencias regulatorias es profundamente artesanal, no hay bala de plata, no hay técnica de gestión clave que nos solucione los problemas, depende del tipo de fraude, del contexto, de las capacidades de la propia organización, y del talento de sus funcionarios. No hay recetas, lo que sí se puede hacer es ampliar la visión y la “caja de herramientas”.

Su último trabajo *The Character of Harm* (Sparrow, 2008) analiza fundamentalmente dos temas, el primero de ellos es la expansión del análisis de riesgo como herramienta como lucha contra el fraude, y el otro tema, comienza una descripción (y tipología) de los tipos de fraude, a la vez que alerta que la globalización y las nuevas tecnologías le están dando posibilidades insospechadas, al fraude (así como también a los que luchan contra él).

Contexto del Comercio Exterior

Durante el período de **sustitución de importaciones**, el flujo de comercio Exterior era bastante reducido. Se exportaban básicamente *commodities* como Maíz, Trigo, Soja, Aceites, esto se traduce en grandes volúmenes de mercadería homogénea y relativamente simple de controlar. Las exportaciones tenían un componente de control central ya que se le aplicaban distintos tipos de tributos al comercio exterior. En volumen y valor generalmente eran más importantes las exportaciones que las importaciones.

Por el lado de las importaciones, estaban fuertemente restringidas, por productos, por país de origen, por sujeto que podía exportar o importar. Se requería una compleja serie de autorizaciones y trámites previos a la importación de productos. Existiendo en este período un fuerte control de ingreso y egreso de divisas.

A este período le siguió una etapa totalmente opuesta coincidente con el que denomináramos período **neoconservador o neoliberal**, y tienen un profundo impacto en el Comercio Exterior. Estas políticas consistieron en la a) Apertura Unilateral; b) Desregulación y c) Se combinó con la sobrevaluación del tipo de cambio a partir de la convertibilidad.

La apertura unilateral implicó una reducción generalizada de aranceles a la importación que en el modelo anterior eran claves para la protección de la industria nacional. Por desregulación nos referimos a la normativa que redujo significativamente los requisitos para importar y exportar mercaderías, así como para ser habilitado como importador o exportador. Finalmente el tipo de cambio sobrevaluado redujo el valor relativo de las mercaderías importadas en términos reales.

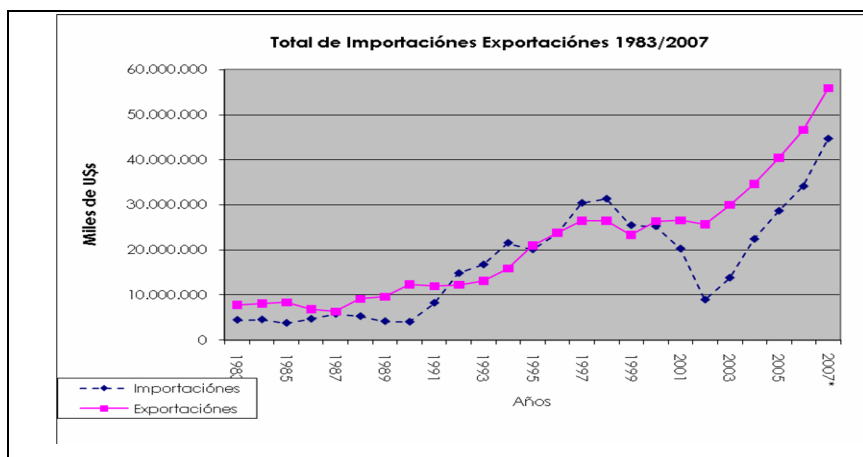
Este conjunto de políticas produjo en una fuerte facilitación a la importación y tuvo un profundo efecto en la geografía de nuestro Comercio Exterior, en primera instancia en poco tiempo el monto de las importaciones y exportaciones sumadas, cuadruplicaron los del período previo. En el caso de las **Importaciones** este crecimiento es exponencial (en pocos años, se cuadruplicaron y a lo largo de 10 años llegaron a multiplicarse por seis), y se produce una importante diversificación. Por el lado de las **exportaciones** comienza un crecimiento gradual.

La configuración del comercio exterior entra en crisis con la caída de la convertibilidad y del *default* de la Argentina, y lo que denomináramos como modelo **heterodoxo**, produce otra vez grandes cambios que repercuten directamente en la fisonomía del comercio exterior argentino.

Las importaciones sufren una baja inicial, pero al poco tiempo se recuperan y vuelven a crecer lentamente, en tanto las exportaciones sí tienen un importante crecimiento (entre el 2002 y 2007 crecen un 120%). Se comienza además a cobrar aranceles a las exportaciones.

En el gráfico 1, se puede observar claramente cómo la evolución del Comercio Exterior coincide con la periodización que hemos descripto, menos nítido en el caso de las exportaciones tiene dos momentos claves (principios de los 90 y del 2002 en adelante), y mucho más marcado en el caso de las importaciones donde principio de los 90 y el año 2002 en adelante marcan verdaderos puntos de inflexión.

Gráfico 1: Comercio Exterior 1983-2007.



Fuente: Indec

Historia Interna

Período 1983-1991

En un primer período previo a los años 90, podemos caracterizar a la Gestión Aduanera como cerrada, burocrática y con amplios poderes de regulación sobre el comercio exterior.

Los sujetos del sector privado que interactuaban con la Aduana (Importadores/Exportadores, Despachantes de Aduana, Transportistas, Agentes de Transporte, etc.) eran un sector muy acotado. Y los requisitos legales, trabas burocráticas, y alguna oscuridad en los procedimientos llevaban a que los autorizados a operar fueran un grupo muy restringido.

La modalidad de las operaciones de comercio exterior conllevaban tiempo y trámites previos en la Aduana y otros organismos, —producto de las restricciones antes descritas— por lo tanto cualquier operación tardaba varios días en autorizarse.

La misión central implícita de la aduana era a) recaudar, b) proteger a la industria, y c) el control de cambios. Si bien sus misiones y funciones eran según la ley más amplias, hacia allí estaba enfocado su accionar.

La estructura de control aduanero estaba organizada de la siguiente manera:

Los denominados equipos técnicos, eran los encargados de hacer la fiscalización previa y debían **clasificar, valorar, y el controlar las autorizaciones**

que implicaba: observar si la documentación de terceros organismos era la correcta, observar que no hubiere prohibiciones, etc.

Al momento del ingreso o egreso de la mercadería, lo que denominaremos control de primera línea, tenía dos protagonistas, el **guarda** que “cuenta, mide y pesa” y el **verificador** que debía actuar en todos los casos, constataba la coincidencia entre la mercadería declarada, con lo efectivamente importado o exportado. Hacía un control de tipo cualitativo.

En una segunda línea, los **inspectores** trabajaban denuncias: realizaban investigaciones y utilizaban el factor sorpresa en su accionar. A veces efectuaban los controles al momento de ingreso de mercadería, y en otros casos luego de ingresada al territorio (*ex-post*).

No existían indicadores estadísticos permanentes que fueran utilizados como unidad de medida del accionar del organismo. En general se trabajaba de forma más artesanal, y si proliferaban las solicitudes de informes específicos, ante problemas puntuales.

Los poderes que ejercía la Aduana sobre las importaciones eran muy amplios, y el foco estaba sobre el “control”, tanto los equipos técnicos como el verificador, tenían facultades para detener o demorar una operación con un gran margen de discrecionalidad, si a esto se le suma que los inspectores tenían un estilo “policial” (de hecho se agrupaban en Policía Aduanera), el edificio central tenía calabozos, se detenían personas, los funcionarios portaban armas, en síntesis podemos asociarlo con lo que se conoce vulgarmente como “Mano Dura”.

Una de las claves para comprender mejor este período es que la Aduana tenía amplias facultades para regular el comercio exterior. Esto no significa que se aplicara en forma uniforme. Convivían mercaderías, productos e importadores/exportadores que eran “ampliamente controlado” y otros que no. La prueba de ello, es que durante este período, existía una modalidad de importación denominada “directo a plaza”, donde la mercadería ingresaba desde el exterior al mercado interno con muy pocos controles. En términos organizacionales podemos decir que convivía una burocracia tipo “punitiva” con otra tipo “simulacro” (Gouldner, 1967)

No hay antecedentes de que existan en la época la noción de “cliente” o “usuario aduanero” que luego toman importancia en los sucesivos períodos.

Para poder situarse en la época, es necesario recordar, que en estos momentos la informatización estaba en una etapa de inicial en la

Argentina, —y también en la Aduana—, entonces todos estos controles implicaban una gran cantidad de papeles sellados y firmados que podían ser fácilmente adulterados (y efectivamente ocurría con frecuencia), tanto la documentación del propio organismo, como certificados de otros organismos públicos (Por ej.: Autoridades sanitarias, medicamentos, control de armas, seguridad industrial, DGI, etc.) y por último, copias de boletas de depósitos en bancos.

Los controles básicamente se organizaban por operación, y no existía análisis de riesgo previo, se controlaba todo (en teoría se verificaba el 100 % de las operaciones).

Finalmente desde el punto de vista de la gestión de recursos humanos, no eran altamente calificados, la proporción de profesionales sobre la totalidad de la planta de empleados era baja, existía estabilidad en el empleo como el común de los empleados públicos. El ingreso de personal, estaba influido por una acentuada tradición de que los nuevos funcionarios que se nombraban debían ser familiares directos de aduaneros.

La capacitación estaba orientada hacia aspectos técnicos aduaneros, y no incluía casi vinculación con otras instituciones. Se centraba en el área de capacitación, popularmente conocida como la “Escuelita Aduanera”.

Período 1992-2001

A principio de los años noventa, la aduana efectúa un giro profundo en su modalidad de fiscalización, se nombra al frente de la Aduana a un funcionario vinculado con el entonces Ministro de Economía (Domingo Cavallo) quien trae consigo las ideas de privatización y apertura externa, modificando fundamentalmente la operativa y la vinculación con el sector privado.

Con relación a los **sujetos** que pueden operar en el Comercio Exterior se libera prácticamente la matrícula esto implica que para o importar o exportar el único requisito de la obtención de CUIT, e inscribirse en los registros de la Aduana como exportador-importador. Esto produjo una multiplicación de importadores/exportadores donde se pasa de cientos de inscriptos a varias decenas de miles. Como consecuencia saliente de esto, fue la constitución masiva de empresas “fantasmas.”

Por el lado operativo, se comienza con el “despacho en confianza”, se desmantelan los controles previos y se reducen los que se hacían al momento de ingreso. Se despacha lo que ingresa al país en menos de 24 horas. (Con anterioridad según la mercadería y el importador/exportador, esto podía tardar semanas). La unidad de

medición pasó a ser que porcentaje de los contenedores se despachaban dentro de las 24 hs/48 hs que en los años 90 eran más del 90 %.

Este proceso tiene marcado como período a lo largo de toda su duración un ingreso masivo de bienes finales entre los productos importados –obsérvese el gráfico 2– y a muy bajo precio con grandes niveles de evasión por subdeclaración (subfacturación). Esto tiene un gran impacto desde el punto de vista de fiscalización, ya que a diferencia del período anterior cuando se importaban más bienes de capital y productos intermedios, que tienen alta complejidad técnica, pero baja demanda de recursos, a la inversa de los bienes finales que tienen una gran demanda de recursos de fiscalización.

A modo de ejemplo, la fiscalización de un contenedor conteniendo un bien de capital sofisticado, puede requerir complejidad técnica, pero la acción de un solo verificador en un día, - una sola operación puede involucrar uno o varios millones de dólares- , en contraste, verificar los mismos valores en un múltiples contenedores con productos de consumo de bajo valor y distintos productos puede insumir cientos de horas hombres.

La misión central pasa a ser “facilitar el comercio exterior” y en menor medida recaudar tributos, desaparece el control de ingreso y egreso de divisas, surge la idea del “cliente” y que la Aduana es un organismo que brinda servicios.

La organización de los controles cambia radicalmente, se priorizan los controles *ex-post*, esto significa se deja ingresar la mayor cantidad posible, y se controla después, con lo que la arquitectura de los controles queda de la siguiente manera:

- ✓ Prácticamente desaparecen los equipos técnicos, se traslada la mayor parte de la tarea al Verificador, quién con presión de tiempo, debe resolver las cuestiones que antes efectuaban los equipos técnicos, más las específicas de verificación.

- ✓ Se reducen las funciones de control del guarda.

- ✓ Se establece un sistema de Selectividad para la **Verificación Física**, se abandona el sistema de controlar el 100 % de la de la mercadería al momento de la importación o exportación. El diseño quedó de la siguiente forma:

Canal Rojo: En este caso se hace verificación física y documental de la mercadería como se efectuaba en el período anterior.

Canal Naranja: Se efectúa sólo el control documental de la mercadería.

Canal Verde: No existen controles más que del guarda que observa los precintos que no hayan sido violados, y la documentación básica de autorización de salida.

Valoración, inicialmente se concentró la tarea en el verificador, pero luego se produjo una innovación importante en el ámbito de fiscalización con el programa de “Control Preembarque” donde se dio una suerte de privatización parcial de la Valoración aduanera de importación. Se contrataron compañías que hacían un control del valor de la mercadería previo al ingreso a plaza. Emitían un certificado en el que se avalaba u observaba el valor declarado por el importador. Sumado al hecho que el importador “elegía” la compañía que lo iba a controlar.

La tarea de los inspectores no recibió modificaciones de fondo, salvo que se creó en el área metropolitana un área de control selectivo que entre otras tareas hacía inspecciones sorpresivas en casos de canales verdes.

Una mención especial merecen los resultados del control “Preembarque”, a juicio de los expertos en el tema, los resultados fueron realmente negativos, casos que aprobaban valores de productos finales a precios inferiores que el de las materias primas con que estaban compuestos. Sumado a la lógica del sistema, que si existían numerosas compañía de control y el interesado estaba facultado a elegirla, la tendencia era a competir por aceptar los precios más bajos. Si bien la Aduana, retenía su facultad de valorar después, su posición ante la justicia en caso de discrepancia se veía fuertemente debilitada.

La unidad de análisis para ejercer los controles en este período era la operación, al no existir bases de datos y posibilidades de cruces informáticos, la única posibilidad de fiscalizar era casos a caso. Todavía no se hacían análisis a nivel macro.

A modo de síntesis se puede afirmar que si el período anterior lo caracterizábamos como de “mano dura”, este por su oposición lo llamaríamos como un período de “mano blanda”, atento que los controles fueron mucho más laxos y la prioridad estaba en dejar “fluir el comercio”, más que en controlar.

Con la tecnología en este período, se inicia un lento pero profundo cambio, con la implementación gradual de un sistema informático integral que abarca desde la declaración de los terceros (despachantes, agentes de transporte) continúa con todo el proceso interno y culmina con la salida de la mercadería a plaza. Este sistema denominado MARIA comienza a registrar todos los eventos de hasta todo el proceso interno (sigue todo el proceso de la línea de montaje), la primera operación que se realizó con este sistema fue de YPF en el año 1993, y recién estuvo

integralmente implementado a fines de los años 90. Su impacto sobre prácticas y procedimientos habituales fue profundo.

En el ámbito de recursos humanos, se produjeron modificaciones importantes, en primer lugar se firmó un convenio laboral en el cual los aduaneros perdieron una de las conquistas más importantes de los empleados públicos, la estabilidad en el empleo. A partir de la firma del mismo, comenzaron a regirse por la ley de contrato de trabajo (régimen de los empleados privados). El uso del despido por parte de las autoridades no tuvo el carácter masivo, se hizo selectivamente, pero tuvo un profundo impacto disciplinador entre los funcionarios. Sobre finales del período analizado comenzó también un proceso de flexibilización del empleo mediante la contratación amplia de estudiantes como pasantes y el uso extendido de contratos precarios denominados “planta transitoria”.

Otra novedad es la profesionalización de la planta de personal, a fines del año 1992 y principio del año 1993 se produce un ingreso masivo de profesionales a la Aduana (casi se duplicó la dotación de personal), sus perfiles en general eran abogados, ingenieros, contadores, licenciados en administración, disciplinas técnicas y comercio exterior.

Desde el punto de vista de la capacitación, se orientó básicamente a la formación técnica de sus funcionarios pero se le incorporó aisladamente cursos de “formación gerencial”, con mucha orientación hacia el sector privado y sus modalidades mayoritariamente interna o cursos *in house*, esto significa que se contrata una consultora o institución que brinda los cursos en el propio organismo.

Este período tuvo un fuerte giro en el medio con tres causas judiciales con fuerte repercusión mediática como fueron la Exportación de Armas a Croacia y Ecuador; el cobro indebido de reintegros de exportaciones de Oro conocido como “la causa del oro” y una serie de operaciones de tránsito y traslados aparentemente incumplidos denominado “Aduana paralela”.

Luego de un prolongado tiempo y asentadas las pasiones de estos hechos que marcaron a fuego a la Aduana, se puede afirmar que la justicia no pudo probar participación aduanera en los ilícitos mencionados. Pero lo que sí quedó probado, es que una Aduana sólo como servicio y sin controles había llegado a su fin.

Como consecuencia de esto, en el ámbito político se decidió fusionar la Aduana con la DGI (Dirección General Impositiva) se conformó la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos), y dado que la mayoría de los cargos gerenciales fueron ocupados por funcionarios de la DGI, el proceso fue vivido por los aduaneros como una absorción y no una fusión.

Como toda fusión, se abre un proceso de transición difícil desde el punto de vista organizacional, y sin cambiar el modelo de “facilitación

del Comercio Exterior”, se efectúan una serie de reajustes y experiencias que luego maduran en el período siguiente.

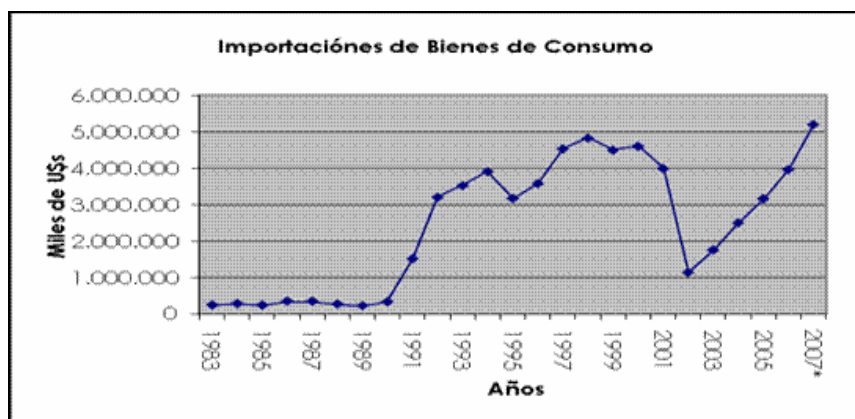
Gradualmente se fortalece la valoración de la propia Aduana, tanto a nivel metropolitano, como con la creación de unidades específicas en el interior del país.

Comienzan a crearse áreas, unidades cuya misión era seleccionar “inteligentemente” las destinaciones u operaciones que se debían verificar (Comisión de Selectividad), lo que luego maduraría en el períodos siguiente en la creación de importantes áreas de estructura dedicadas al análisis de riesgo.

Se introduce una innovación en los canales para verificar, además de los verde, naranja y rojo se implementa el Morado, que además de los controles aduaneros dispara inspecciones impositivas.

Se le otorga prioridad y se acelera el ritmo de implementación al sistema informático MARIA, que en este período concluye la implementación en todo el país.

Grafico 2. Evolución de las importaciones de bienes de consumo (Fuente: Indec)



El gráfico 2 nos muestra el incremento sustancial de importación de bienes de consumo que se produce a principio de los años 90 que desde el punto de vista aduanero, son los que mayor complejidad revisten para su fiscalización.

Período 2002-2007

En este período se producen los cambios en la fiscalización del Comercio Exterior más profundos, a la vez que reduce su exposición mediática y en este período el organismo adquiere un perfil más bajo, más profesional y desaparece de los medios como generador de

escándalos, pero sin embargo es donde se producen transformaciones más profundas.

Los operadores de Comercio Exterior mantienen la libertad para inscribirse en las distintas categorías de comercio exterior, pero se incorporan algunos requisitos mayores a quienes no puedan demostrar solvencia, a la vez comienzan a realizar una serie de análisis internos y aquellos operadores “sospechosos” tienen mayor nivel de fiscalización y mayores obstáculos para realizar operaciones que no son acordes con su situación patrimonial o sus antecedentes. En síntesis, se mantiene la flexibilidad, pero con filtros “inteligente” se detectan y vigilan a los operadores que se consideran sospechosos.

La misión de la Aduana, sufre importantes modificaciones, en un mensaje de la actual Directora General de Aduana a todo el personal con motivo del día del Aduanero refleja claramente los nuevos valores “*Para honrar nuestra historia como Institución, y la oportunidad dada por el Gobierno Nacional, de una Aduana conducida por Aduaneros, les propongo que hoy..., renovemos el pacto, cada uno desde su lugar, para mantener los resultados que logramos en el combate al fraude marcarario, al narcotráfico y a las mercaderías que ponen en riesgo la salud, la seguridad y el trabajo de nuestra población*”⁶.

En síntesis sin dejar de respetar la celeridad y necesidad de fluidez en el Comercio Internacional, se retoman la lucha contra el contrabando y se amplían las funciones de control a áreas que no eran casi consideradas en períodos anteriores.

En los aspectos operativos, no se modificaron los términos de cómo se realizaban las operaciones, y se siguió despachando con la misma celeridad que en el período anterior la reforma más profunda es en el aspecto de fiscalización y no en los trámites operativos.

Desde el punto de vista de Fiscalización, operan importantes transformaciones; se abandona el proyecto privatizador, se refuerzan y estructuran los controles *ex-post*, y comienza a funcionar la noción de análisis de riesgo, se incrementa el cruce de información para detectar maniobras fraudulentas. Dichos cambios producen numerosos éxitos de fiscalización que tomaron estado público.

Si uno observara el cursograma de las tareas de fiscalización entre el período anterior y el que estamos analizando, no observaría grandes cambios. En cambio si se mirara el detalle de cómo se comenzaron a realizar las tareas en cada uno de los pasos o puntos de control observaría que las transformaciones fueron profundas.

⁶ Este mensaje fue emanado de la Directora General de Aduanas a toda la AFIP con motivo de la celebración del día del Aduanero en el año 2009. Si bien el mismo es en fecha posterior al período analizado, es válido tomarlo en cuenta porque no han existido importantes cambios institucionales, y además porque grafica lo que fue la Aduana considera como misión

Dichas transformaciones se produjeron durante este período y no de forma premeditada, como una búsqueda de ensayo y error en un proceso de aprendizaje. El mismo tuvo cuatro vertientes; la primera: una fuerte presión por parte de las autoridades a obtener resultados concretos, la segunda: un gran aporte de innovaciones tecnológicas que fueron aplicadas para la fiscalización, la tercera: la irrupción del análisis de riesgo como herramienta de control, y finalmente una gran apertura de la Aduana al trabajo colaborativo tanto interno (rompiendo barreras y *ghettos*) como externo con otros organismos y jurisdicciones.

El mapa de la fiscalización quedaría configurado de la siguiente manera:

En la etapa **ex-ante**, ya desde la inscripción de importadores-exportadores la DGI realiza una inspección de aquellos que se considera sospechosos, al momento de la presentación el sistema MARIA efectúa controles automáticos, y en el caso de algunos certificados, al estar en línea hoy, se hace control por sistema (evitando posibles falsificaciones).

Si el importador es “poco solvente” ya de por sí debe tributar un nivel más alto que la media como “adelanto” de impuestos (percepciones), si declara por debajo de valores que la Aduana considera mínimamente razonable acorde al tipo de mercaderías (criterio), también deberá adelantar impuestos.

Al momento de ingresar la mercadería (**primera línea de fiscalización**), se hace una selección de las destinaciones a verificar en base a criterios que combinan, aleatoriedad, obligaciones normativas y análisis de riesgo. Si además existen datos específicos, al verificador le sale en la pantalla del sistema en un apartado de “mensajes al verificador” datos útiles sobre posibles riesgos de la mercadería.

Un párrafo especial merece el control de los tránsitos y los traslados. Estas son operaciones autorizadas por las normas, que permiten circular por el interior del país a medios de transporte con mercadería que todavía no ha sido sometida a los controles Aduaneros. Fraudes y deficiencias en el control de estas operaciones fueron las que provocaron parte de la crisis que generó la fusión DGI-DGA. Se desarrolló en el sistema MARIA un módulo específico para cancelar los tránsitos y se ajustó la operativa para mejorar los controles con ayuda del sistema, su resultado fue una drástica reducción de los tránsitos que no arribaban.

Por el lado de los traslados (son idénticos a los tránsitos pero dentro de una misma jurisdicción geográfica), en el área Metropolitana atento a los numerosos “robos de camiones” sospechosos, se implementó una iniciativa de control satelital que efectúa un seguimiento de los camiones desde la salida del puerto hasta el arribo a la zona donde existen controles aduaneros. Desde su implementación prácticamente desaparecieron los robos, el último ocurrió en el año 2005, como se amplía luego.

Asimismo, la incorporación de otras tecnologías como las de uso de imágenes para controles no intrusivos (escáneres), la utilización de canes para detección de drogas, sondas para medir densidad, cámaras de foto y video se generalizó contribuyendo a mejorar la calidad de las tareas de fiscalización aduanera.

Por el lado de los controles *ex-post*, se mejoraron sustancialmente las herramientas, en primer lugar los datos que se declaraban en el sistema MARIA, estaban sólo accesibles para su control caso a caso. En este período se implementaron sistemas para integrar las bases de datos (*data warehouse*) y para explotar los mismos para el análisis de riesgo. En esta etapa además se comenzó a registrar, integrar y compartir la información proveniente de las investigaciones y procedimientos de distintas áreas de fiscalización aduanero.

El intercambio de información produjo resultados provechosos, primero porque al integrarse y compartir información se generaron mejores perfiles de riesgo, cuando estuvieron accesibles los datos provenientes de la DGI, fue mucho mayor, ya que se pudieron tener datos de la economía real en general y no sólo transacciones de comercio exterior. Y finalmente el intercambio de información con aduanas y organismos de otros países permitieron tener datos invalorable a la hora de seleccionar una operación para efectuar los controles, o las investigaciones *ex-post*.

Se integró además en otros sistemas satélites, toda la información detallada con los resultados de fiscalización de los distintos controles *ex-post* y se la compartió entre jurisdicciones.

El análisis de riesgo, pasó a ser una pieza clave en la ingeniería de control aduanero, tuvo un hito importante con la creación de un área en la estructura de primer nivel (Subdirección General de Control) pero además el riesgo se diseminó en toda la organización. Tanto en las áreas centrales para construir “perfiles de riesgo”, como en las áreas operativas, buscar antecedentes o testear el “instinto” cuando algo le parece sospechoso. “Peinar” bases de datos pasó a ser una tarea del día a día de cualquier aduanero y se impuso casi con naturalidad.

Uno de los elementos que se modificó en el proceso, es la unidad, antes se centraban todos los controles en la operación, a partir de estas nuevas herramientas, pasó a analizarse por mercaderías, operadores, países de orígenes, tipos de operaciones, grupos de empresas similares, etc.

Las metas se modifican, a la par que se le continúa prestando atención al tiempo de desaduanamiento como indicador estratégico, se van incorporando distintas mediciones de resultados de fiscalización, hasta culminar con el PAF, que es el PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN, donde las áreas fijan metas de fiscalización y se va contrastando esto con los resultados.

El intento de facilitar y controlar a la vez con las lógicas tensiones que generan los objetivos opuestos, es siempre complejo. Procurar que el uso del poder de policía recaiga sobre operadores previamente seleccionados, evitando entorpecer las tareas de los que trabajan legalmente, implica una nueva forma de abordar el uso de la fuerza y el poder del Estado, lo que nos permite calificarlas de intervenciones “quirúrgicas”, diferenciándola de la tradicional dicotomía de mano dura y mano blanda..

Contrariamente a lo esperado, estos cambios, no provocaron una política de desconfianza y/o confrontación con los operadores de comercio exterior, por el contrario, se tiende a balancear la **noción de cliente**, y surge una nueva figura que termina teniendo raigambre institucional que es el **usuario aduanero**, pero que se contrapesa el servicio con la fiscalización. Se crearon “consejos consultivos” primero en el ámbito nacional, y luego en la región, donde la Aduana se reúne con las diferentes cámaras que agrupan a los actores del comercio exterior, para buscar conjuntamente mejoras en los temas comunes, sin que esto afecte las tareas de fiscalización.

Con relación a los recursos humanos, se continuó con la política del período anterior de ingreso de recursos humanos calificados, inicialmente no se derogó la facultad de despedir sin causa pero no volvió a ser utilizada; a los pasantes y el personal de planta transitoria gradualmente se los incorporó a la planta permanente, en síntesis se fue recuperando de la noción de empleo público

La capacitación también tuvo un giro importante, se efectuaron contratos con universidades prestigiosas públicas y privadas para generar cursos específicos en materias de alto interés de la AFIP, (los cursantes eran seleccionados por el organismo), o se instituyeron becas para cursar postgrados vinculados (Impuestos, Administración Pública, Administración Privada, etc.). Se generó un programa de postgrado sobre especialización Aduanera y se contrataron cursos gerenciales (con orientación al sector público) que debían cursar todos los jefes de la AFIP⁷. Esto sin descuidar el aspecto de capacitación interno en aspectos técnicos que continúa, agregándose la modalidad virtual o *e-learning* como desarrollo propio del organismo.

⁷ Si bien esta política se genera en la Áreas Centrales de la AFIP, entendemos que al igual que todo el proceso, hay un conjunto de ideas concordantes que se llevan a la práctica de forma consensuada.

Tres casos representativos

Robo de cables de cobre

A partir del año 2002, comenzó a producirse un robo masivo de cables de cobre a las compañías de telecomunicaciones. El motivo de este novedoso delito estaba en la confluencia de mayores precios internacionales del cobre, con la importante devaluación del tipo de cambio de la economía argentina, transformando este ilícito en sumamente rentable.

El tema que era básicamente policial y más allá de una fuerte repercusión mediática, no tenía porqué vincular a la Aduana ni a la AFIP en general, hasta que los investigadores del caso comenzaron a sospechar que los cables estaban siendo exportados como “chatarra de cobre” al exterior.

La primera reacción del organismo fue disparar las acciones habituales de fiscalización tanto de DGI como de DGA a los exportadores de chatarra de cobre. Esto es “inspecciones en la DGI y canal rojo (verificación obligatoria) en la DGA a las exportaciones de chatarra de cobre. (La línea de montaje).

Los primeros resultados comenzaron a fluir a distintas áreas centrales con resultados mixtos, en la DGI había casos que eran denunciados penalmente donde rápidamente se detectaba el fraude, había casos donde todo parecía normal, y había una serie de casos dudosos. En tanto que en la DGA, salvo algún caso aislado, se detectaba que mayoritariamente luego de la verificación el producto exportado era “chatarra de cobre” (bien clasificado), el valor asignado también era correcto acorde a los precios de mercado (valoración correcta) y los pesos y las cantidades en general coincidían con lo declarado.

Los exportadores eran numerosos, los resultados empezaban a reducir las exportaciones de chatarra de cobre; y en alguna medida, los robos, pero con sobreutilización y desperdicio de los escasos recursos de fiscalización, los resultados eran positivos pero modestos.

En una segunda etapa se inició un análisis intensivo, se comenzaron a realizar tareas de análisis de riesgo, y generar perfiles de riesgo de aquellos exportadores sospechosos, y comenzaron a trabajar con un grado de colaboración más estrecho los fiscalizadores de la DGA y la DGI.

Se detectaron exportadores que no pudieron justificar la compra de chatarra y esto provocó nuevas denuncias penales. En poco tiempo, las exportaciones de chatarra de cobre volvieron a las cantidades y a los exportadores habituales previos al 2002 y se redujeron sensiblemente los robos. Las empresas de telecomunicaciones enviaron una carta de

agradecimiento al titular del organismo y al Presidente de la Nación por el accionar efectivo del organismo.

Caballos de polo

La Aduana siempre tuvo sospecha que las exportaciones de caballos de polo se documentaban por debajo de su valor real, como forma de evitar abonar los derechos de exportación, y evadir el pago de impuestos a las ganancias en la faz interna.

Esta sospecha que en más de una oportunidad se había analizado chocaba con la realidad que era difícil probar maniobras en este sentido, analicemos como se efectuaban los controles, para ver lo complejo que resultaba detectarlo y/o probarlo:

✓ **Verificación:** El verificador que se encuentra frente a un caballo de exportación, —si llega a ser especializado— a los sumo podrá determinar que no es un caballo común, sino que es para polo. Pero de ninguna manera puede saber (y menos con 1 hora de inspección en el aeropuerto), si el mismo está entrenado o no, que calidad de entrenamiento tiene, si el mismo tiene pedigrí, etc. Estos son datos que la Aduana no tiene casi forma material de enterarse de no ser proveídos por el exportador.

✓ **Valoración y Fiscalización Documental:** Estos inspectores como aclaráramos antes, trabajan “ex – post”, tienen más tiempo y se concentran en el análisis de la documentación presentada por el exportador y le pueden pedir cualquier tipo de información complementaria y en casos muy limitados efectuar una inspección.

Tampoco en este caso, existen muchas oportunidades de detectar la maniobra, la documentación va a coincidir con lo declarado, salvo que se cometa alguna torpeza.

La sensación de fraude existía en la Aduana, en general se comparaban los precios internacionales o de algunos exportadores aislados, y siempre los precios eran sustancialmente mayores, pero las limitaciones normativas y las características de la mercadería hacían muy difícil probar la existencia del mismo.

Finalmente todo cambió a partir del intercambio de información con Aduanas de otros países. Se cruzó información, y comenzaron a dar casos positivos, esto significa que había discrepancia entre el valor documentado de la compra-venta en la Argentina, con el del país de importación (en este caso Estados Unidos).

Así luego con la información extraída de los sistemas informáticos, se seleccionaron los casos con mayor probabilidad de ser fraudes y se les solicitó a los funcionarios estadounidenses copia legalizada de la

documentación completa que amparaba las importaciones sospechadas. En la documentación, surgieron las diferencias entre lo documentado y lo realmente exportado. Finalmente fue denunciado a la Justicia, atento que no sólo era una cuestión de valor, sino que por mediar falsificación de documentación se transformó en delito de contrabando.

Luego salieron a la luz, más datos del *modus operandi*, ya que un transportista era quien documentaba como propios a los caballos que en realidad eran de afamados polistas. El hecho de ser el transportista un personaje de la “farándula”, sumado al origen social y el “espíritu aristocrático” de los jugadores y criadores de caballo de polo, llevó a que el tema tuviera un fuerte impacto mediático.

Control satelital para traslados

Como nos referíamos antes, uno de los puntos débiles que históricamente padeció la Aduana, era la fiscalización de tránsitos y traslados. Esto es cuando la mercadería que todavía no ha sido controlada circula por el interior del territorio del país precintada en camiones.

Dicha operación es legal, pero extremadamente difícil de fiscalizar, robos de camiones, camiones donde se cambia la mercadería, violando los precintos, y contenedores con puertas falsas, son casos hartos conocidos por la Aduana, y muy difícil de controlar. Si bien se había mejorado notoriamente, con esta iniciativa se intentaba erradicar definitivamente el problema planteado. Consiste en colocarle un precinto digital al camión o contenedor y el mismo consta de un GPS que brinda información a la Aduana.

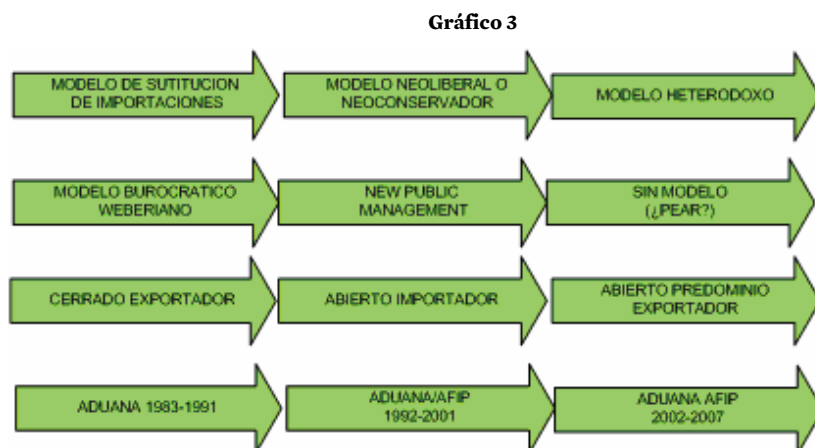
El sistema le informa en tiempo real a la Aduana cuando se coloca el precinto, alerta 1, cuando este por algún motivo es abierto indebidamente en zona primaria de aduana de salida; alerta 2, cuando una vez salido el camión se detiene más de x tiempo; alerta 3, cuando es abierto fuera de zona primaria y alerta 4, cuando es abierto indebidamente en la otra zona primaria o de arribo.

Asimismo este sistema informa cuando se aleja de las rutas predeterminadas, y además se observa en un mapa como los mismos se desplazan. Los funcionarios aduaneros tienen información en tiempo real, y se comunican con los transportistas permanentemente por teléfono, y en caso de inconvenientes se hacen presentes en el lugar.

Con estos sistemas se ha logrado prácticamente solucionar el problema del robo o fraude con contenedores en traslados en la zona metropolitana, ya que en los últimos tres años no desapareció ningún camión.

Análisis

La primera hipótesis que formulábamos en la introducción era acerca de que existían tres períodos muy marcados para la Aduana en los últimos 25 años y para explicarlos recurríamos al recurso de la historia interna y externa. Entendemos que son bastante claras las diferencias entre dichos períodos como lo muestra el siguiente gráfico.



Al modelo de sustitución de importaciones, donde el Estado era el centro de todo y la economía era cerrada era consistente con un comercio exterior reducido (vea gráfico 1) y lógico que sus ideas se conectaran con el paradigma BW y su burocracia funcionara de manera acorde. En ese contexto la Aduana se “adaptó” a lo esperado, generando una burocracia cerrada, su estilo adversarial o de mano dura con los operadores de comercio exterior, con amplios poderes, rutinas y una gestión de recursos humanos y capacitación asociada a las burocracias tradicionales.

El modelo neoliberal que le siguió, donde el Estado cede al “mercado” la conducción de la economía y los destinos del país, también es consecuente con los postulados del NPM y una apertura al Comercio Exterior que multiplicó el comercio, le siguió una Aduana que se presentó más como de servicio al comercio (mano blanda) que de fiscalización, que aceptó privatizaciones, que flexibilizó y precarizó el empleo y que confió en técnicas de gestión provenientes del sector privado, aunque a la vez comenzó el proceso de profesionalización e incorporación tecnológica que daría muchos frutos en el período siguiente.

En el último período, el del modelo heterodoxo, cuando en lo político y económico se cuestiona al mercado como organizador de la

vida social, y sin volver al período previo se comienza a dar más espacio al Estado, cuando desde los modelos teóricos de la burocracia hay una suerte de “deriva” sin paradigmas del cual deducir lecciones claras, y donde el comercio exterior nuevamente comienza a cambiar de signo y a ampliar sus desafíos; surge un tercer modelo aduanero más flexible, que recupera su fiscalización, pero que no quiere volver a cerrarse, que incorpora tecnología, análisis de riesgo y que procura que sus intervenciones sean “quirúrgicas”, golpeando justo en el lugar necesario.

Para mayor claridad expositiva, adjunto un cuadro que sintetiza los aspectos centrales en que se pueden reflejar los tres modelos aduaneros (Cuadro 1).

El gráfico 3 nos refleja las diferencias en el momento, la intensidad y la modalidad de fiscalización en los tres períodos analizados. En el período 2002-2007, se incorporan bajo el título de R todas las tareas de análisis de riesgo llevadas adelante.

Con respecto a la segunda hipótesis, también creemos que se corrobora que el paradigma inicialmente diseñado por Moore y ampliado por Sparrow es útil para entender las transformaciones aduaneras en este período.

Desde el punto de vista de Moore, el triángulo estratégico inicia con una misión clara, el mensaje de la Directora General de Aduana es suficientemente claro como para denotar que hay un sentido de misión, y un camino a seguir.

Con respecto a la “amplitud” o discrecionalidad del funcionario para fijar esa meta, es claro en el caso, ya que bajo el paraguas de “control de comercio exterior” que brinda el Código Aduanero se dieron tres tipos de misiones completamente diferentes. Es rol del funcionario, interpretar a la sociedad y a las autoridades políticas al momento de fijarla.

La construcción de legitimidad y soporte político, incluye que la misión seleccionada pueda ser aceptada por la sociedad, pero además la construcción de alianzas internas y externas y en esto el caso fue interesante. En el ámbito externo, al mejorar la fiscalización, pero sin entorpecer el comercio exterior, permitió mantener un buen vínculo con las organizaciones de la sociedad civil involucradas, sin resentir la relación, en ello creemos que el Consejo Consultivo tuvo un rol importante de amortiguar posibles conflictos.

Cuadro 1 Períodos de Fiscalización Aduanero

	Sustitución de Importaciones	Convertibilidad	Heterodoxo
Sujetos	Restringido	Abierto	Abierto con alertas de filtros y alertas de fiscalización.
Misión	Recaudar y defender la industria	Recaudar y promover el comercio internacional	Recaudar,
Controles	Focalizados en <i>Ex ante</i>	Reducidos y la carga durante y algo ex post	Automatización <i>Ex ante</i> Información y selección durante Fortalecimiento y tecnificación <i>ex post</i>
Medición	No existía institucionalizado	Tiempo de desaduanamiento de la Mercadería	Tiempo de desaduanamiento de la Mercadería / Resultados de Fiscalización.
Cliente	No existía noción	Atención al Cliente	Usuario aduanero combinando facilitación y fiscalización
Mano dura/mano blanda	Mano Dura	Mano Blanda	Intervención Quirúrgica
Tecnología	Escasa	Comienza con informática	Profundización Informática GPS. Control Satelital Imágenes no intrusivas (<i>Scanners</i>) Fotos. Etc.
Unidad de análisis	Operación	Operación	Operación Operador Destinos
Análisis de riesgo	Nulo	Nulo	En pleno desarrollo
Privatización	No	Sí	No
Rh Profesionalización	Baja	Alta	Alta
Rh Modalidad	Estabilidad	Flexibilidad (Se adopta el régimen laboral que el sector privado)	Estabilidad
Capacitación	Técnica	Técnica Gerencia Sector Privado	Técnica Gerencia orientada al Sector Público

La imagen que empezaron a mostrar los medios era la de una Aduana que detecta droga, que destruye CD piratas o que realiza denuncias de alta exposición mediática. La vinculación con otras

Aduanas y una activa participación en la Organización Mundial de Aduana, le valieron un alto cargo en el organismo internacional y contribuyeron a mejorar la percepción de la sociedad y los actores políticos sobre la Aduana.

Internamente, la Aduana es parte de la AFIP, y si bien ha sido una relación no exenta de tensiones, ha sido fructífero el compartir información, sistemas, modalidades de trabajo y ha permitido un aprendizaje mutuo que ha contribuido en gran medida al perfil actual de la Aduana. Entre las autoridades y sus empleados, el hecho de recuperar el perfil de fiscalización de la Aduana generó una adhesión casi automática de los aduaneros que por su “cultura”, nunca se sintieron cómodos con el rol de servicio.

Las mejoras operativas y técnicas fueron numerosas, pero se analizaran en más detalle a continuación cuando veamos los cambios aduaneros a la luz del pensamiento de M. Sparrow que es más específico en el abordaje de esta temática.

Las hipótesis de Sparrow, se confirman pese a la diferencia de contexto entre el que el observó y el que estamos analizando. Pasaremos revista a como se observaron en la Aduana Argentina los principales elementos constitutivos del tipo ideal definidos por el autor con relación al PEAR y también a otros conceptos que desarrolla a lo largo de su obra.

Un primer elemento del PEAR, era la adopción de otras formas de trabajo distintas a “línea de montaje”, las formas de detectar contrabando de drogas son paradigmáticas en este sentido, pero también los casos de cables de cobre, caballos de polo, y el control satelital de los traslados hablan a las claras de “otra forma de trabajo”. No significa que se dejen los viejos procesos de control, sino que se abran espacios para encontrar nuevas modalidades de fiscalización adaptadas a los problemas.

Que se comience analizando el problema, que se verifique si las soluciones planteadas lo resuelven realmente o no, y finalmente ir buscando cual es el procedimiento adecuado para solucionarlo. Se verificó en los tres casos: los intentos iniciales que se fueron puliendo en el “robo de cables”, los fracasos previos de “caballos de polo” y la construcción de una solución en dos etapas para los traslados, nos hablan de una idea asimilable a las metodologías alternativas de solución de problemas que describe el autor. Ir de problema a la solución, rompiendo el esquema de la línea de montaje, es el camino y no a la inversa, mejorar procesos para solucionar problemas que no tenemos del todo claro.

Un segundo elemento eran “resultados que cuenten” y mediciones de impacto. Con resultados que cuenten quería decir problemas que se solucionan, no estadísticas de resultados de acciones. La diferencia puede ser sutil pero importante. No es lo mismo incautar mucha droga (resultado) que reducir o eliminar el tráfico (impacto).

Podemos afirmar que la Aduana lo adopta parcialmente, los casos de cobre y el de los traslados apuntan a “solucionar el problema”, las mediciones del Plan Anual de Fiscalización son netamente de resultados que si bien no encuadrarían completamente con el PEAR, tampoco se puede dejar de ver que significa un avance con relación a períodos anteriores, ya que antes ni siquiera se medía.

El tercer elemento eran alianzas para conseguir los resultados, y en esto la Aduana efectuó avances significativos, el intercambio de información es una de las principales soluciones a fraudes que se detectan, el compartir información con DGI ha sido un instrumento valioso en la mejora de los controles. Finalmente, tanto los casos de droga, como cobre y caballos de polo, son claros frutos de trabajo colaborativo con otras agencias de diferente tipo.

Sparrow plantea las Alianzas más en términos operativos, como necesarias para la lucha contra el fraude. Moore las plantea como una necesidad política de apoyo, para llevar adelante un proyecto. La mirada de Moore es más macro, la de Sparrow es más micro, a modo de ejemplo, el consejo consultivo es útil como soporte político (macro), el intercambio de información es útil para combatir el fraude (micro).

El *análisis de riesgo* como tarea clave, se verifica ampliamente en el caso Argentino, no sólo que se expandió a todo el seno de la organización, sino que además tuvo reflejo estructural de importancia. Hoy existe una Subdirección de Control que orienta en base a análisis de riesgo a las distintas modalidades de control que efectúa la Aduana.

El concepto de “artesanía gerencial” de Sparrow tiene dos aspectos que confluyen, pero que tiene diferencias. En ambos casos se refiere por un lado está la idea de “estrategia” y por el otro a que no es un trabajo mecánico, a que se asemeja más a la forma de trabajo de un artesano.

La idea de estrategia no es unánime entre los autores, Henry Mintzberg (Mintzberg, 1998) da cuenta de diez escuelas con diferentes criterios de lo que es “estrategia” pero con palabras simples podríamos decir que Estrategia requiere una mirada atenta sobre el contexto, un conocimiento de las propias capacidades de la organización, y la fijación de un rumbo posible. Chandler diferenciaba al manager del estratega diciendo que el primero hace las cosas correctamente, el segundo las cosas correctas. “El accionar aduanero permanentemente miró el contexto y evaluó y fortaleció sus capacidades y fue encontrando el camino para no reapartarse de su misión.

El otro aspecto de “artesanal”, es que el producto o la obra esperada determinan qué herramientas y no al revés. No empezamos por los procesos y vemos luego que problemas podemos solucionar, sino a la inversa. Esto ahorra una serie de discusiones teóricas sobre técnicas gerenciales aplicables.

Las mejoras en fiscalización “ex post”, incluyendo tecnología e intercambio de información, fueron mejorar un proceso existente, y por ende asimilable a “calidad total” (Deming. 1982) o *Process Improvement* (Sparrow. 2000). Los cambios producidos por el sistema MARIA, o por el sistema de seguimiento satelital de contenedores se asimilan a Reingeniería. Era una búsqueda de soluciones y una aproximación pragmática, y no teórica a las técnicas, “...No importa que el **gato** sea negro o blanco, importa que **cace ratones**”.

Finalmente frente al dilema muy conocido de mano dura, mano blanda, Sparrow sostiene que hay que superar la discusión, atento a dos consideraciones, si bien hay una tensión entre controlar y dejar fluir, en muchos casos se puede mejorar en los dos aspectos simultáneamente, por otro lado nuevamente que no hay preferencia de métodos, lo que determina el enfoque apropiado es el problema. A esta modalidad distintiva las llama intervenciones “quirúrgicas”.

En la jerga Aduanera, esto se denomina, “pescar con anzuelo”, contraponiéndolo a los que “pescan con red” que se asocia más al mano dura, y que en el concepto general hacen denuncias masivas o que no tienen sustento, o que no producen resultados más que mediáticos. Ejemplos de intervenciones quirúrgicas son el caso de tránsitos donde se diseñó una solución en la que no fue necesario usar la fuerza, por el contrario los casos de cables de cobre y caballos de polo incluyeron denuncia penal.

A continuación exponemos un segundo cuadro, donde tratamos de asociar las principales ideas tanto de Mark Moore como de Malcolm Sparrow y en la columna de la derecha mediante una escala ordinal reflejamos la intensidad con las que la misma se aplicó en la Aduana Argentina en el período 2002-2007.

Concepto Moore /Sparrow	Intensidad de aplicación a la Aduana
Misión	Alto
Construyendo Soporte y Legitimidad	Alto
<i>Problem Solving Approach</i>	Alto
Medición de Impacto	Medio
Alianzas	Alto
Análisis de Riesgo	Alto
Artesanía	Alto
Intervenciones Quirúrgicas	Alto

Conclusiones

Al inicio de nuestro trabajo, nos interrogábamos acerca de la posibilidad de poder verificar dos hipótesis con la que iniciamos la presente exploración. La primera es si hubo tres períodos diferenciados en la gestión de la Aduana Argentina y la segunda es si los cambios que se están produciendo en el último período se asimilan al pensamiento de Sparrow acerca de las transformaciones de la Agencias Regulatorias. Entendemos que en ambos casos la respuesta es positiva.

Las descripciones de la historia, tanto interna como externa, nos dieron la fotografía del qué y el cómo, o sea nos mostraron *que* hubo tres períodos, *que* se hicieron modificaciones asimilables al PEAR y *como* se conformaron los modelos de fiscalización en los distintos períodos. En el análisis pretendimos explicar el *porqué* de dichos cambios. Intentando dar una coherencia al cambio de las fotos, con la esperanza de asimilarlo a una película.

Las características exploratorias del presente trabajo, hace que deba ser profundizado para obtener una mayor validez en las afirmaciones realizadas. Pero a la vez, cómo en toda búsqueda, se abren nuevos interrogantes, tanto desde el punto de vista operativo, como teórico.

Desde el punto de vista operativo los grandes interrogantes son acerca de cómo evolucionará el análisis de riesgo, si se especializará por materias o se procurará integrar, si tenderá a la automatización o si trabajará con los sistemas, pero de forma más artesanal.

Desde lo teórico el caso puede abrir algunos interrogantes interesantes de explorar en investigaciones más profundas, como ser:

Primero la relación entre tecnología y cultura, existe una larga tradición de debate en este sentido en las disciplinas que analizan organizaciones (Oszlak, 1999 B) que sólo una buera articulación entre tecnología y cultura permitirían cambios duraderos en las Administraciones Públicas

Con relación a los propios agentes aduaneros, hay una serie de autores que al analizar las Administraciones Públicas consideran que la cultura es el factor determinante (Wilson, 1989; Lipsky, 1984) ya que consideran que seguir pensando en cambiar las variables “macro” sin conocer que pasa en la “caja negra” no tiene demasiado sentido. Así como en Educación es central lo que hace la maestra en el aula, en seguridad lo que hace el policía que patrulla la ciudad, en nuestro caso serían los aduaneros “operativos”, como decodifican las “modas” gerenciales los funcionarios de calle (*street level bureaucracy*) y como mantienen o cambian su hábitos de trabajo, son claves para analizar que hace la burocracia y porqué.

Desde lo metodológico cabe interrogarse si los paradigmas de gestión pública que pretenden construir modelos con abstractos de donde deducir luego que hay que hacer en la realidad (Barzelay, 2001), (Gouldner, 1964) que se denominan “hipotético deductivos”, y no a la inversa, los que se construyen empíricamente, conociendo que es lo que pasa en las agencias día a día, para luego de allí, si generar “teoría” (Glasser, 1967; Guba, 2000). Los trabajos de Sparrow y Moore se insertan en esta última corriente.

Finalmente, Aldous Huxley autor de la genial obra *El mundo feliz- escrita entre las dos guerras mundiales-*, al reescribir la introducción de la misma veinte años después, sostiene que si volvería a escribir la novela, entre la armonía perfecta, (pero falsa y cruel) de la ciudad del futuro, y los instintos y las pasiones descontroladas del “salvaje” (que también a la larga resultan ser crueles), él elegiría la cordura, entre Hitler o Stalin, preferiría la democracia con sus imperfecciones.

Si nosotros pudiéramos salir del falso dilema de “mano dura” que parece que soluciona, pero luego genera desbordes lamentables y no compatibles con una democracia (gatillo fácil) y “mano blanda” que ingenuamente -o no- propone dejar que el fraude se “autorregule”, como si la impunidad detuviera al delito o generara justicia por sí sola. Entonces si aceptamos esto, tal vez podamos reconstruir la cordura en las agencias regulatorias o los organismos de control.

La generación de cordura, es menos vistosa, menos heroica, pero más profunda, requiere perseverancia, elaboración y tolerancia al fracaso, pero genera mejoras verdaderas. Los avances observados en la Aduana en los últimos años nos muestran que es un camino posible. Animarnos a transitarlo nos permite aportar un grano de arena en el desafío a construir un país del mañana que valga la pena ser vivido para nosotros y nuestros hijos. Si además podemos vivirlo como un juego; entonces como diría Joaquín Sabina, tal vez “... que ser valiente no salga tan caro, y ser cobarde no valga la pena”.

Referencias bibliográficas

- BARZELAY, Michael (1992) Breaking through bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Berkeley: University of California Press.
- BARZELAY, Michael (2001). La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos y otros. Revista de CLAD Reforma y Democracia.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. (1999) Reforma del Estado para la Ciudadanía. EUDEBA. Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, Luis (2001) Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de America Latina, sin embargo...". INTERNATIONAL JOURNAL OF POLITICAL STUDIES
- CHANDLER Alfred D. (1977). The Visible Hand : The Managerial Revolution In American Business. The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts
- CHRISTENSEN, Tom y LÆGREID, Per (2007) Reformas post nueva gestión pública: Tendencias empíricas y retos académicos. Gestión y Política Pública; 2007, Vol. 16 Issue 2.
- DEMING, Edward (1982). Quality, Productivity and Competitive Position. Cambridge, MA: The MIT Press
- DENHART, Robert B. (2004) Theories of Public Administration. Thompson-Wadsworth. U.S.A.
- GARCIA DELGADO, Daniel R. (1994). "Estado & Sociedad la nueva relación a partir del cambio estructural". FLACSO. Tesis Norma. Buenos Aires
- HAMMER, Michael & CHAMPY J (1994) Reingeniería. Norma. Buenos Aires
- HOOD, Chrisotpher (1991). A public Management for all seasons?. Public Administration Vol 69.
- FREDERICKSON, George y SMITH Kevin (2003). The Public Administration Theory Premier. Westview. U.S.A
- GLASSER, Barney & STRAUSS A. (1967) The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research. Aldine. Chicago
- GOULDNER, Alvin W (1964). Patterns of Industrial Bureaucracy. A case study of modern factory administration. The Free Press. USA

- GUBA, Egon y LINCOLN, Y. (2000) . “Competing Paradigms in Qualitative Research, en Denzin, N & Lincoln Y (ed.), Handbook of Qualitative Research, Sage Publications. USA”
- HOBSBAWM, Eric (1995). Historia del Siglo XX. Crítica.
- LAKATOS, Imre (1983) Historia de la ciencia y sus reconstrucciones racionales. Alianza. Madrid
- LIPSKY, Michael (1980) Street Level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. Russell-Sage Foundation. USA
- MINTZBERG, Henry (1983). “Structure in five. Designing Effective Organizations”. Prentice Hall Inc. U.S.A.
- MINTZBERG, Henry , AHLSTRAND B. and LAMPEL J. (1998) Strategy Safari. A guided tour through the wilds of Strategic Management. Free Press. USA
- MOORE, Mark H (1995) Creating Public Value. Harvard Press University.
- MORGAN, Gareth (1990) Imágenes de la Organización. Editorial Ra-ma.
- NAIM, Moisés (1995) “Latinoamérica: La segunda fase de la reforma”. Revista Occidental, Estudios Latinoamericanos.”. México
- NORMAN, Richard (2005). Recuperándose de una oleada: Nuevas Direcciones para el Gerenciamiento de Desempeño en el Sector Público de Nueva Zelanda. www.top.org.ar/pucilacac.htm
- OSBORNE, David and Gaebler, Ted. (1992) Reinventing Government. (How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector). Addison Wesley. USA
- OSZLAK, Oscar (1999a) De Menor a Mejor: El desafío de la “segunda reforma del Estado”. Revista Nueva Sociedad. Nro 160 . Venezuela
- OSZLAK, Oscar (1999b) Quemar las naves (O como lograr reformas estatales irreversibles). Disponible en versión digital en: www.campinas.sp.gov.br/rh/uploads/egds_material/txt_apoio_oszak_estado_irresponsabile.pdf
- OSZLAK, Oscar (2001) El Estado Transversal Encrucijada UBA, 2001
- STAKE, Robert (1995) Investigación con estudio de casos. Ediciones Morata. Madrid
- SCHICK, A (1998). “Why most Developing Countries should not try New Zeland reforms” .The World Bank Observer. Washington
- ROMERO, Luis Alberto (1994). Breve Historia Contemporánea de la Argentina. Fondo de Cultura Económica .
- SPARROW, Malcolm (1996) License to Steal. Westview
- SPARROW, Malcolm (1998) Imposing Duties

- SPARROW, Malcolm (2000) *The regulatory Craft*. Brooking/CEG
- SPARROW, Malcolm (2008) *The character of harm. The operational Challenges in Control*. Cambridge University Press. UK.
- SPARROW, Malcolm, Moore Mark and Kennedy Robert. (1990) *Beyond 911 era*. Basic Books. New York
- TAYLOR, Frederick Winslow (1911) *The principles of scientific management*. Dover Publications Inc. U.S.A.
- WEBER, Max (1972) *Ensayos sobre metodología sociológica*. Amorrortu.
- WEBER, Max (1973). *Bureaucracy. Essays in Sociology*. (1973) Oxford University Press.
- WILLIAMSON; John (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*
- WILSON, James Q (1989). *Bureaucracy. What Government Agencies do and Why they do it?*. Basic Books. New York
- WILSON, Woodrow (1887) *The Study of the Administration*. En Jay M. Shafritz, *Classics of Public Administration*.

Acerca del Autor

Jorge A. Depetris

Abogado (UNL). *Master in Public Administration* (Universidad de Harvard). Investigador, Instituto AFIP. Docente universitario y autor de varios artículos en la materia. Correo Electrónico: jdepetris@afip.gov.ar

Administración de riesgos en Aduana: Una perspectiva horizontal

Marcos J. Russo

RESUMEN

Por medio de entrevista a informantes clave, el presente trabajo intenta contribuir al desarrollo de herramientas de procesamiento y análisis de la información que permitan identificar, en base a un concepto de confiabilidad -definido desde la óptica tributaria, aduanera y de la seguridad social-, aquellos segmentos sobre los cuales ejecutar acciones de control diferenciadas, oportunas, razonables y económicas.

Palabras claves: Administración Federal de Ingresos Públicos – Aduana - perfiles de riesgo – control

Punto de partida

Presentamos el contenido

El presente documento expone el resultado de la primera fase de la investigación denominada "Administración del riesgo en AFIP", la cual se desarrolló en el ámbito de la Dirección General de Aduanas dada su reconocida experiencia en la materia.

En el marco del estudio, se celebraron una serie de entrevistas con informantes claves, referentes cuyos conocimientos y experiencias agregaron valor al proyecto. Merece resaltarse que han participado agentes provenientes de áreas centrales y descentralizadas, tanto del ámbito metropolitano como del interior del país.

Se abordan el rol de la aduana ante los desafíos actuales, el alcance del concepto de control aduanero y la interrelación entre los roles de control y facilitación del comercio ejercidos por la Organización.

Asimismo, se desarrolla la "administración de riesgos", destacando su relevancia estratégica dada su relación intrínseca con el cumplimiento de los objetivos de la entidad. En este marco, presentamos las dimensiones de la gestión del riesgo en aduana y cómo éstas se relacionan con las unidades de estructura de la AFIP, haciendo hincapié en los aspectos estructurales y culturales involucrados.

Cada temática incluye un apartado dedicado a ofrecer una visión introspectiva de la entidad en el que se pretende plasmar el "sentir" de la Organización, ofreciendo al lector una mirada íntima y reflexiva.

Se planea extender la investigación a las Direcciones Generales Impositiva y de los Recursos de la Seguridad Social, a los fines de formular un diagnóstico del modelo vigente.

El objetivo final del proyecto es contribuir al desarrollo de herramientas de procesamiento y análisis de la información que permitan identificar, en base a un concepto de "confiabilidad" definido desde la óptica tributaria, aduanera y de la seguridad social; segmentos sobre los cuales ejecutar acciones de control diferenciadas, oportunas, razonables y económicas.

Antes de comenzar el recorrido, quisiera invitar al lector a plantearse tres interrogantes que creo le servirán de referencia para entender el alcance y la dimensión de los conceptos aquí plasmados. Primeramente, ¿Cuál es el fundamento de nuestras decisiones de control? En según

término, ¿Estamos aplicando económica y racionalmente los recursos que fueron conferidos por la ciudadanía? y finalmente, ¿Conocemos nuestro horizonte de mediano y largo plazo?

Existirán tantas respuestas como personas se propongan los interrogantes planteados, siendo la indagación el primer paso para participar como agentes de cambio de nuestra realidad.

El análisis

La administración de riesgos y rol de la aduana: todo un desafío

Nuestra vida está signada por una multiplicidad de decisiones; constantemente elegimos entre las alternativas que se nos presentan. En esos momentos, conciente o inconscientemente, administramos riesgos. Resulta una actividad cotidiana y hasta muchas veces imperceptible que cada uno de nosotros practica en búsqueda de satisfacer necesidades y alcanzar metas y objetivos personales, cualquiera fuese su alcance o dimensión.

Las entidades, por su parte y quizás a otro nivel, también administran riesgos, concibiendo este proceso como una herramienta fundamental para garantizar de manera razonable el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

La AFIP no es una entidad más, es una organización que desempeña un papel fundamental en el contexto económico y social, contribuyendo su accionar al fortalecimiento del Estado.

Particularmente, la Aduana desempeña una función de relevancia estratégica: facilitar el comercio y coadyuvar a la competitividad de la economía, velando por la seguridad nacional, la salud pública, el medio ambiente y el resguardo del patrimonio cultural.

En consecuencia, el rol de la administración es facilitar el comercio internacional y a la vez mantener estándares razonables de control del cumplimiento de la legislación aduanera. Ello requiere construir un modelo de gestión del riesgo que, desde una visión holística de los componentes organizacionales, capitalice las mejores prácticas y experiencias para alcanzar un balance óptimo.

Para enfrentar este desafío inexorablemente debemos desarrollar una visión de largo plazo que nos permita formular un horizonte que se

constituya en un verdadero salto de calidad, confiados en todo nuestro potencial y mirando prospectivamente el futuro.

La mirada introspectiva

Han aparecido en los pronunciamientos de los informantes cuestiones tales como la necesidad de construir una visión de largo plazo, disminuir el grado de incertidumbre, conocer hacia donde uno va. Claramente estamos en presencia de un fenómeno que es propio de nuestro país. Cuando se mencionan cuestiones como políticas de Estado, no es otra cosa que proponer la construcción de un horizonte que trasciende lo que está frente de nuestras narices y que va más allá de la mirada de nuestro propio ombligo.

Informante Clave N° 3:

“...Facilitar el comercio y mantener los estándares de control es el desafío actual e histórico. Hoy ese desafío se potencia [...] Los sistemas informáticos son la clave. Conocer de antemano información, a priori. Antes de llegar la mercadería”.

Informante Clave N° 5:

“Es necesario construir una visión largoplacista. Fijar metas de corto, mediano y largo plazo. Hoy todo es muy cambiante. No se sabe hacia donde uno va”.

Informante Clave N° 6:

“[...] es necesaria una administración de riesgo muy rápida, con capacidad de respuesta, interconectada con el contexto; ya no sirve mirarse el ombligo de la organización, tenemos que mirar lo que pasa afuera y en otras organizaciones. Debería apuntarse a una administración de riesgos altamente sofisticada. Hay indicios. Pero no existe”

Informante Clave N° 7:

“El principal desafío que enfrenta es entender el proceso de globalización e integración entre los países ha hecho que la aduana deje de ser sólo un organismo de control de fronteras para adentro, sino que lo es sabiendo que está inserto en un contexto internacional [...] La aduana no está solamente para controlar el comercio ilícito. Es facilitador de comercio lícito. De hecho, el 90 y pico de las operaciones que administra la aduana es comercio lícito. Para ello, debe focalizarse para atender la contingencia del comercio ilícito”

¿Qué entendemos por control aduanero y cuáles son sus características distintivas?

La expresión “control aduanero” ha sido definida en el Glosario de Términos Aduaneros de la Organización Mundial de Aduanas como las “medidas aplicadas a los efectos de asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos de cuya aplicación es responsable la aduana”. Claramente la amplitud manifiesta del concepto adquiere su dimensión en el marco del rol que le cabe a la administración aduanera en el contexto económico y social.

Es dable destacar que la AFIP mediante la Resolución General (AFIP) N° 2603 del 05 mayo de 2009 incorporó al ordenamiento jurídico interno la Directiva N° 32/08 de la Comisión de Comercio del MERCOSUR relativa al control aduanero en las administraciones aduaneras.

Allí se plasman los principios del control aduanero, el alcance del concepto, las transacciones y sujetos como objetos de control, las fases de aplicación de las actividades y las medidas de facilitación otorgables a determinados operadores.

Merece resaltarse que el control aduanero es selectivo en base al análisis de riesgo aduanero y que los resultados de las medidas adoptadas servirán de retroalimentación para efectuar ese análisis.

Sumado a ello, en lo que se refiere a su alcance, posee dos dimensiones, una objetiva referida a las transacciones (ingreso, almacenamiento y salida de mercaderías, unidades de carga, medios de transporte) y otra subjetiva concerniente a los sujetos intervinientes en el proceso (Importadores, Exportadores, Despachantes de Aduanas, Transportistas, entre otros).

En lo concerniente a las acciones, las mismas se aplican en tres fases segmentadas a partir de la oportunidad en el ejercicio de las medidas de control:

- ✓ Control previo: el ejercido por la administración aduanera antes del registro de la declaración aduanera.
- ✓ Control durante el despacho: el ejercido desde el registro de la declaración aduanera y hasta el libramiento o embarque de las mercaderías, conforme sea el caso.
- ✓ Ex post: el ejercido después del libramiento o del embarque de las mercaderías, conforme sea el caso.

La mirada introspectiva

Todos los informantes clave destacaron que el control aduanero posee un alto dinamismo, siendo la urgencia y diversidad características distintivas. En relación al impositivo previsional advirtieron que son muy diferentes.

Informante clave N° 6:

“Tremendamente distinto. La urgencia y diversidad son diferenciadoras. La DGI posee más elaboración técnica. La actividad aduanera es más compleja. [...] La actividad de control *ex post* posee un peso relativo – drogas, armas, precursores químicos, productos químicos-”.

Informante clave N° 7:

“Es totalmente distinto. En materia impositivo-previsional que son asimilables, se controlan hechos del pasado. El núcleo del control aduanero es en tiempo real. La importancia del ‘hoy’ [...] En materia impositiva se considera ejercicio vencido. En materia aduanera, el control excede la recaudación, incorpora cuestiones de seguridad nacional y salud pública”.

Durante las entrevistas se percibió, en general, una marcada tendencia a buscar los puntos diferenciadores y distintivos que hacen al control impositivo y aduanero como procesos desvinculados. Se advirtió, a priori, la conceptualización del control desde una visión unidimensional omitiendo considerar la fase *ex-post*.

En este último sentido, el Informante clave N° 2, expuso:

“[...] La interacción de ambos controles es fundamental en el marco de la AFIP. Esto no es comprendido [...] Como objetivo debería lograrse una contemporaneidad entre la valoración y la fiscalización [expone la cuestión en relación a los estudios de valor]”.

La interacción es fundamental, y es en la dimensión *ex-post* en la que perfectamente ambas unidades pueden congeniar sus capacidades. Es por ello que debemos hacer un esfuerzo por encontrar aquellas variables que nos acercan.

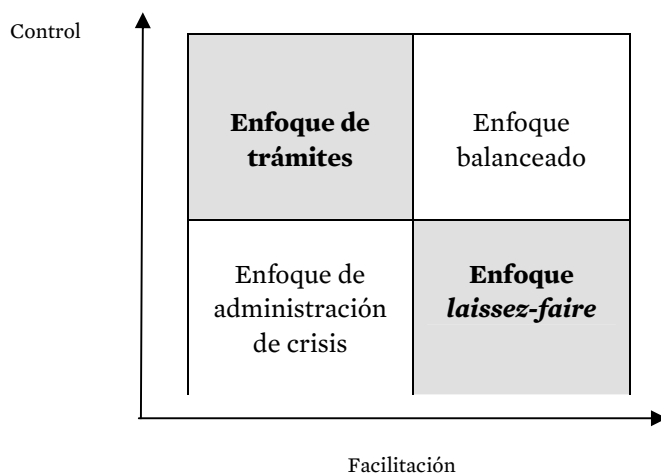
Ahora bien, conceptualizar el “control aduanero” implica entender su relación intrínseca con la facilitación del comercio. Es así que la expresión debe ser comprendida en el marco del binomio – facilitación y control.

Facilitación y control. ¿Dos variables opuestas?

El objetivo central del servicio aduanero es controlar que el flujo del comercio internacional circule en forma segura, eficiente, económica y adecuada a las normas y reglamentos vigentes. Por ello la administración procurará obtener un balance apropiado entre los objetivos de facilitación y control.

Este binomio no está conformado por conceptos que constituyen extremos opuestos, sino que está representado por dos variables indisolublemente unidas en un punto que será determinado por el modelo de gestión del riesgo imperante en la organización.

En el sentido de lo expuesto y con el objetivo de graficar lo antedicho, a continuación se expone una matriz en la que cada cuadrante representa las combinaciones posibles:



Fuente: David Widdowson. Administración del riesgo en el contexto de la aduana. Manual de Modernización de las aduanas. Banco Mundial. Año 2005.

El cuadrante superior izquierdo de la matriz representa un régimen de alto control en que los requerimientos de la aduana son estrictos y van en detrimento de la facilitación. Esta combinación es impensada en el marco de las demandas actuales de la comunidad comercial. El cuadrante inferior izquierdo muestra un enfoque en que ninguno de los actores es beneficiado dado que la administración ejerce poco control y consigue bajos niveles de facilitación.

El cuadrante inferior derecho representa un alto nivel de facilitación en desmedro de garantizar el adecuado ejercicio del control aduanero. El contexto actual nada se parece a un mundo ideal en el que los actores desarrollan su labor en estricto cumplimiento del marco normativo vigente.

Finalmente, el cuadrante superior derecho representa una aproximación balanceada de alto nivel tanto para el control como para la facilitación del comercio, maximizándose los beneficios tanto de la aduana como de la comunidad de comercio internacional.

Así expone David Widdowson: “La aplicación efectiva de los principios de gerencia del riesgo es la clave para lograr un balance adecuado entre facilitación y control. Mientras el uso de la gerencia del riesgo se vuelve más efectivo, más sistemático y sofisticado, un balance apropiado entre facilitación y control se hace más alcanzable”. (Manual de Modernización de las Aduanas. Banco Mundial. Año 2005)

Por lo expuesto, la construcción de un modelo de administración de riesgos más sistemático y sofisticado es el camino para lograr un balance óptimo y adecuado a las demandas de la comunidad toda.

La mirada introspectiva

La complejidad y diversidad del comercio, así como el cambio de paradigma en cuanto al control y facilitación, repercuten en la manera que la Organización administra los riesgos a fin de cumplir los objetivos estratégicos y, consecuentemente, satisfacer las necesidades de la comunidad.

En ese orden de ideas, los referentes expresaron:

Informante clave N° 6

“[Expone las características del comercio mundial en las distintas décadas y el rol del organismo de control...] en la década del 70, volumen chico, productos homogéneos. En la década del 90, explota la diferenciación. Diversificación del comercio. Se complejizó tremendamente el tipo de mercadería. Lo único que importaba realmente es facilitar y después recaudar. Ahora tenemos control de divisas, de drogas, narcotráfico, fraude marcario; control de prohibiciones no económicas y económicas; lavado de dinero. Se multiplica en cantidad y complejidad. Existen oponentes sofisticados”.

Asimismo el informante clave N° 1:

“Una creencia anterior era que cuanto más se revisaba y controlaba, cuanto más control físico se ejecutaba, más perfecto era el control. Esto hoy es

materialmente imposible. Es ilógico pensar que un buen control pase por un control físico de todas las mercaderías o un control físico intenso. Hay que trabajar identificando perfiles de riesgo. El concepto de control mutó”.

¿Qué entendemos por riesgos y cómo concebimos su administración?

Comencemos por definir un evento. Éste es un incidente o acontecimiento proveniente de fuentes internas o externas que afecta la consecución de los objetivos y que puede tener un impacto negativo o positivo o de ambos tipos a la vez. En consecuencia, los eventos de signo negativo constituyen riesgos toda vez que afectan desfavorablemente el logro de los objetivos. Aquellos de signo positivo, maximizan su cumplimiento o bien plantean nuevos desafíos.

Las características del entorno en el que la organización se desenvuelve, los factores económicos, medioambientales, políticos, sociales y tecnológicos derivan en la ocurrencia de eventos. Así también los de orden interno, como la infraestructura, el personal, los procesos y la tecnología.

Constantemente, la entidad está expuesta a eventos de distinta índole que constituyen en si mismos riesgos y/o oportunidades, lo que no significa que la organización los advierta y valore como tales.

David Widdowson, en el Manual para la Modernización de Aduanas editado por el Banco Mundial en el año 2005 plantea: *“El concepto de riesgo organizacional se refiere a la posibilidad de que ocurran eventos o actividades que puedan evitar que una organización logre sus objetivos. Las autoridades de la aduana están obligadas a lograr dos objetivos principales- proporcionar a la comunidad comercial internacional un nivel apropiado de facilitación, y asegurar la conformidad con los requerimientos de regulación [...] Una gerencia del riesgo sólida es fundamental para efectuar operaciones aduaneras, y podría ser verdad decir que todas las administraciones aduaneras aplican alguna forma de gerencia del riesgo, ya sea de manera informal o formal. Utilizando inteligencia, información y experiencia, la aduana siempre ha adoptado procedimientos diseñados para identificar actividades ilegales en un esfuerzo para reducir sus riesgos”.*

Según expone el autor, todos los servicios aduaneros del mundo administran riesgos siendo ello un proceso con mayor o menor grado de formalidad e institucionalidad. La relevancia del rol ejercido por la administración obliga a redoblar los esfuerzos por instrumentar un

modelo de gestión adecuado a las necesidades de control y facilitación propios de nuestro contexto.

Es dable mencionar que la AFIP mediante la Resolución General N° 2605 del 5 de mayo de 2009 incorporó al ordenamiento jurídico interno la Directiva N° 33/08 de la Comisión de Comercio del MERCOSUR relativa a la Gestión de riesgo aduanero.

Los considerandos de dicha norma rezan que la implementación de una aduana moderna, debe permitir alcanzar los objetivos de control y facilitación y que para ello se hace necesario gestionar el riesgo con el objetivo de equilibrar el ejercicio de ambos roles.

Sumado a ello, en su artículo 3 establece que la gestión de riesgos se aplicará en las tres fases de control antes señaladas: previo; durante el despacho y a posteriori, disponiendo en las disposiciones siguientes el alcance de cada etapa. Finalmente, en su artículo 14, expone que la utilización de sistemas de gestión de riesgo permitirá la identificación de operadores de menor riesgo. Es así que permitirá segmentar los operadores de manera tal que nuestras acciones estén correctamente dirigidas y económicamente aplicadas.

En relación a esto último, quisiera exponer cómo es concebida la administración de riesgos en el marco del Plan Estratégico AFIP 2007-2010. Allí es entendida como un proceso lógico y sistemático que requiere el desarrollo y aplicación de herramientas de procesamiento y análisis de información detallada de sujetos, transacciones y operaciones, para identificar segmentos sobre los cuales aplicar acciones específicas que conduzcan al aumento del cumplimiento voluntario y a la detección y prevención de maniobras delictivas, evasivas y elusivas.

Descomponiendo la definición e introduciendo algunos elementos

- ✓ Es entendido como un proceso lógico y sistemático, enfatizándose la participación de todo el capital humano de la organización.
- ✓ Se advierte como elemento central el sistema de información.
- ✓ Aparece como rasgo distintivo la “segmentación” a los fines de aplicar acciones específicas y diferenciadas.
- ✓ Dadas las capacidades de la organización, esa segmentación debería realizarse en base a un concepto de confiabilidad definido desde la óptica tributaria, aduanera y de los recursos de la seguridad social.

- ✓ Se destaca su función preventiva.
- ✓ Podría inferirse que el aumento del cumplimiento voluntario podría estar vinculado con el incremento de la percepción del riesgo de los administrados de vulnerar los preceptos normados, siendo ello la opción menos atractiva.

La mirada introspectiva

Todos los informantes clave destacaron que la administración de riesgos es clave para el ejercicio del control aduanero en todas sus dimensiones.

Así el informante clave N° 1 nos dijo:

“La administración de riesgos es la columna vertebral del control”.

El informante clave N° 3 agregó, focalizándose en sus beneficios:

“Tengo más posibilidades de detectar situaciones infraccionales y delictivas. Posibilita el desaduanamiento más rápido. Tengo mayores posibilidades de enfocar mi aparato de control sobre aquellas operaciones que tengo posibilidades de encontrar algo. No se puede controlar el 100%. Es imposible materialmente y el riesgo legal que le hago correr al funcionario es alto. Es necesario contar con información *on-line* de todas las aduanas del mundo”

El informante clave N° 6 agregó:

“Tenemos que dejar de pensar en la muralla china y tenemos que pensar en radares y helicópteros. No se puede controlar todo [En este sentido índico] tres requisitos: mucha atención; una herramienta idónea y velocidad en la sanción. El fraude arma redes, se expande. La prontitud en la detección y la eliminación es central”.

Por otra parte, en cuanto al arraigo de la temática “administración de riesgos”, es dable resaltar que del balance de opiniones podría inferirse que está incorporada en áreas y/o mandos (posición jerárquica) determinados; cuestión asociada con la filosofía de gestión del riesgo imperante en la entidad, aspecto que abordaremos más adelante.

Merecen destacarse ciertos pronunciamientos de los informantes clave:

Informante clave N° 2

“...Debe inculcarse la necesidad de planificar estratégicamente. [...] Es necesario que la organización vaya hacia una planificación estratégica.”

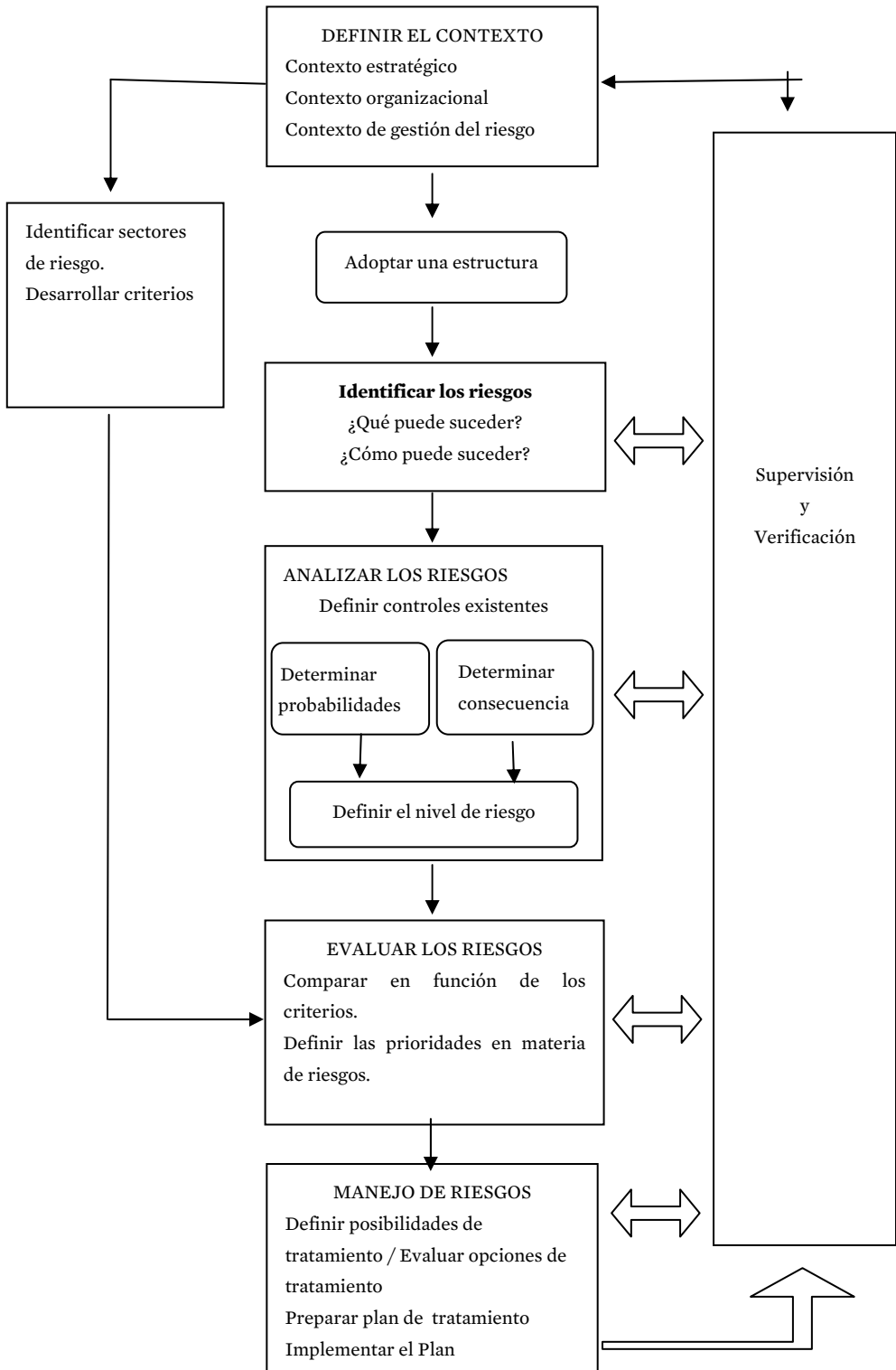
Informante clave N° 5:

"En las áreas gerenciales si. A nivel de jefe de división hacia arriba.
Hacia abajo no lo tienen incorporado"

Informante clave N° 6:

"Si. Es una de las primeras organizaciones en el mundo que lo ha
hecho. Requiere un mayor grado de sofisticación. Falta mejorar lo que se
hace"

A continuación se expone un diagrama que representa un proceso básico de gestión del riesgo basado en la Norma Australiana/ neozelandesa "Gestión de Riesgo", AS/NZ4360:1995 p.11.



Fuente: Convenio de Kyoto. Directivas sobre control aduanero.

Seguidamente se expone el contenido de cada una de las etapas del proceso:

<p>Establecer el contexto</p>	<p>Esta etapa se refiere a la definición del contexto estratégico y organizacional dentro del cual se desarrollará la gestión de riesgo. Implicará definir la relación entre la organización y su entorno, identificando las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas de la organización.</p> <p>El contexto incluye los aspectos financieros, operativos, competitivos, políticos (percepciones públicas/ imagen), sociales, culturales y legales de las funciones de la organización.</p> <p>Es necesario comprender la organización y sus capacidades, así como sus metas y objetivos y las estrategias que están vigentes para lograrlos.</p>
<p>Identificación de riesgos</p>	<p>Identificar cuáles son los riesgos que probablemente se puedan presentar, por qué y cómo pueden surgir los riesgos, como base para un análisis posterior. Este paso requiere una detallada descripción del proceso de control actual, el cual deberá incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Participantes/partes interesadas; ✓ Fortalezas y debilidades ✓ Dónde, cuándo y cómo es probable que ocurra un riesgo y a causa de quién; ✓ Cuáles son las amenazas y su impacto en el caso de infracción
<p>Análisis de riesgo</p>	<p>Determinar los controles y analizar los riesgos con respecto a su probabilidad y consecuencia. El análisis debería considerar: la probabilidad de que un hecho ocurra; y sus probables consecuencias y la magnitud de las mismas. Combinar estos elementos a los efectos de obtener una estimación del nivel de riesgo. Si los niveles estimados son bajos, entonces los riesgos entrarían en una categoría aceptable y no es necesario llevar a cabo ninguna intervención.</p>
<p>Evaluación y priorización de riesgos</p>	<p>Comparar los niveles de riesgo estimados en función de los criterios preestablecidos. Los riesgos se clasifican a los efectos de identificar las prioridades de la gestión. Existen distintos sistemas de clasificación. La clasificación ALTO, MEDIO y BAJO es ampliamente utilizada.</p>

	<p>En ambientes complejos puede ser necesario un sistema más detallado, como por ejemplo un puntaje de 1 a 100. Este sistema requiere asimismo la determinación de alto y bajo riesgo pero también es más exacto.</p> <p>La evolución de los riesgos debe ser continuamente revisada por cualquier cambio que surgiera en la naturaleza, nivel o importancia de los mismos.</p>
Manejo de riesgos	<p>Aceptar y seguir la evolución de los riesgos de baja prioridad. Con respecto a otros riesgos, desarrollar e implementar un plan de gestión que incluya la consideración de recursos (humanos, financieros y tecnológicos).</p> <p>Es así que en caso que el nivel de riesgo no se encuentre dentro de los niveles aceptables -según criterios definidos-, se plantean opciones de tratamiento tales como reducir la probabilidad de ocurrencia o las consecuencias, transferir todo o parte del riesgo o bien evitar. Así habrá una parte retenida por la organización y una transferida.</p> <p>Quizás la transferencia de los riesgos en organizaciones públicas como la AFIP, es la opción con menos posibilidades fácticas de adoptar. En cuanto a la reducción de las probabilidades o consecuencias habrá que analizar los beneficios relativos a implementar nuevos controles o el perfeccionamiento de los existentes.</p>
Supervisión y revisión	<p>Supervisar y revisar el funcionamiento, la eficacia y la rentabilidad del sistema de gestión de riesgo así como los cambios que pudieran afectarlo.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los conceptos vertidos en el Capítulo 6 de la Convención de Kyoto revisada, relativo al control aduanero

¿Cómo es la gestión del riesgo dentro de la Aduana?

La gestión de riesgo dentro de la Aduana puede ser estratégica, operacional o táctica. Se debería tener presente que el proceso de gestión

de riesgo se puede aplicar transversalmente a todos estos niveles. (Convención de Kyoto Revisada. Capítulo 6.)

1. Gestión de riesgo estratégica

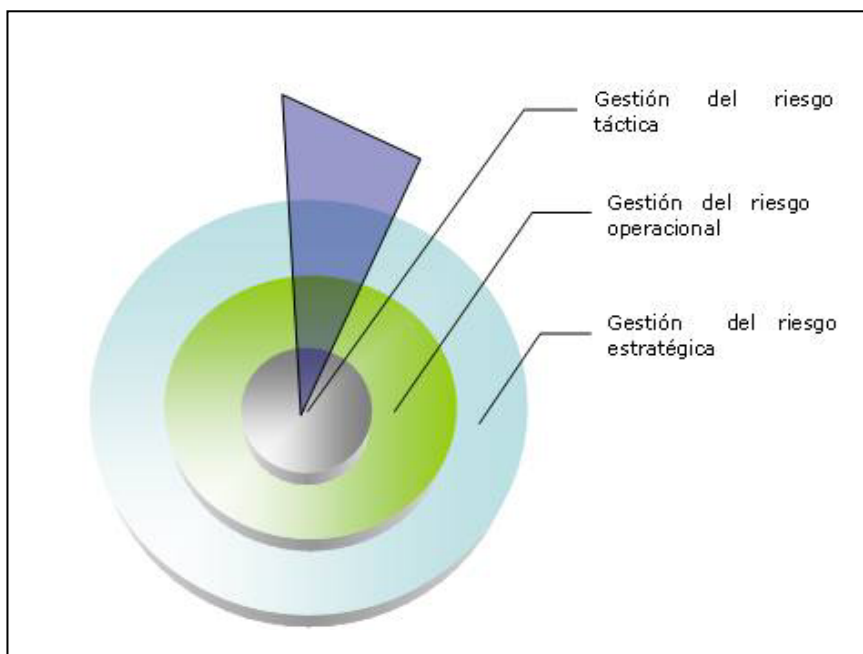
Mediante el estudio exhaustivo de la información, las administraciones aduaneras pueden identificar sectores de riesgo, descartar aquellos de menor importancia e intervenir solamente cuando sea necesario de acuerdo con la experiencia y el criterio práctico. Los sectores de riesgo en el contexto aduanero pueden incluir temas sociales, pornografía, etc., prohibiciones y restricciones respecto a las importaciones / exportaciones, salud pública, medio ambiente, medidas sobre políticas comerciales, cuotas y asuntos relativos a derechos e impuestos.

2. Gestión de riesgo operacional

Consiste en la determinación del nivel de control necesario a los efectos de manejar eficazmente el riesgo evaluado. Un ejemplo de ello es determinar la aplicación de controles por auditoría a un importador, o cómo disponer de personal y equipamientos limitados eficazmente. De este modo, la Aduana deja de ser un "guardia" que verifica cada movimiento, y verifica solamente los movimientos seleccionados que presentan mayores riesgos.

3. Gestión de riesgo táctica

Es empleada por los funcionarios en su lugar de trabajo para manejar situaciones inmediatas. Utilizando procedimientos preestablecidos, combinados con inteligencia, experiencia y destreza, ellos deciden qué movimientos requieren mayores controles.



Mediante este esquema podemos visualizar de qué manera se contienen y articulan las distintas dimensiones de la gestión a los fines que la administración aduanera brinde seguridad y facilitación al flujo del comercio exterior, resguardando los intereses de la ciudadanía y tutelando el “control aduanero” como bien jurídico protegido por nuestro marco normativo.

¿Cómo se relacionan las dimensiones de la gestión del riesgo con las unidades de estructura?

En la actualidad la Subdirección General de Control Aduanero es el área responsable de ejecutar la política de control aduanero definida por la Dirección General de Aduanas. Es el “cerebro” de la aduana definiendo la composición y funcionalidad del sistema desde una visión estratégica y global de sus componentes. Merece resaltarse que la

Subdirección General de Fiscalización participa del proceso a través de la División Apoyo Aduanero.

La Subdirección General de Control Aduanero está compuesta por unidades técnicas especializadas en distintas temáticas que aportan su conocimiento y pericia: valoración, narcotráfico, fraude marcario y prohibiciones no económicas. En ella se centraliza la administración de la información a los fines de decidir la intensidad del control aplicable por las áreas operativas.

Así también el Departamento Selectividad que le depende tiene como acción planificar, proponer y controlar los criterios que permitan definir los perfiles de riesgo de las destinaciones y/o operaciones aduaneras como así también de los operadores y auxiliares del comercio exterior. Asimismo entiende en la retroalimentación del sistema de análisis de riesgos, evaluando el comportamiento de los perfiles establecidos y proponiendo adecuaciones en los mismos.

Ese Departamento fundamentalmente gestiona y/o administra reglas de selectividad, según su tipo u origen, que en su mayoría están contenidas en el Sistema Informático María (SIM) a los fines de aplicar acciones de control con distinta intensidad – canal verde, naranja o rojo, como también dirigir mensajes con aspectos a considerar por los agentes en oportunidad de ejecutar sus tareas o bien disponer requisitos formales de tramitación al momento del registro o el libramiento de las mercaderías.

Las aduanas de todo el país controlan las operaciones en base al canal de selectividad otorgado por el SIM, pudiendo incrementar la intensidad de la medida originalmente dispuesta en base a una causa debidamente fundada. Este podría denominarse el primer nivel de control dentro de la faz concomitante al despacho de la mercadería.

Posteriormente, en un segundo nivel de control, las Divisiones Fiscalización de Operaciones Aduaneras e Investigación, Control y Procedimientos Externos o bien las unidades especializadas dependientes de las Direcciones Regionales Aduaneras existentes en el interior del país como también las instancias dependientes del ámbito metropolitano, ejecutan acciones vinculadas con el estudio de valor, comprobaciones de destino, monitoreo de operaciones, inspecciones, controles conjuntos, fiscalización de documentos aduaneros, etc., en base a perfiles de riesgo definidos por áreas centrales como también resultantes de la formulación de criterios propios.

En consecuencia, las Direcciones Regionales Aduaneras y sus pares del ámbito metropolitano, disponen medidas complementarias desde el

conocimiento de la realidad de su jurisdicción. Poseen un margen de decisión que impacta tanto en la dimensión *ex-post* del control como en la concomitante al despacho.

Así se conforma el flujo constante y multidireccional de acciones de control. Los agentes aduaneros despliegan su capacidad técnica y aplican su experiencia a lo largo y a lo ancho del país, tomando decisiones que involucran recursos y comprometen intereses que importan a toda la ciudadanía.

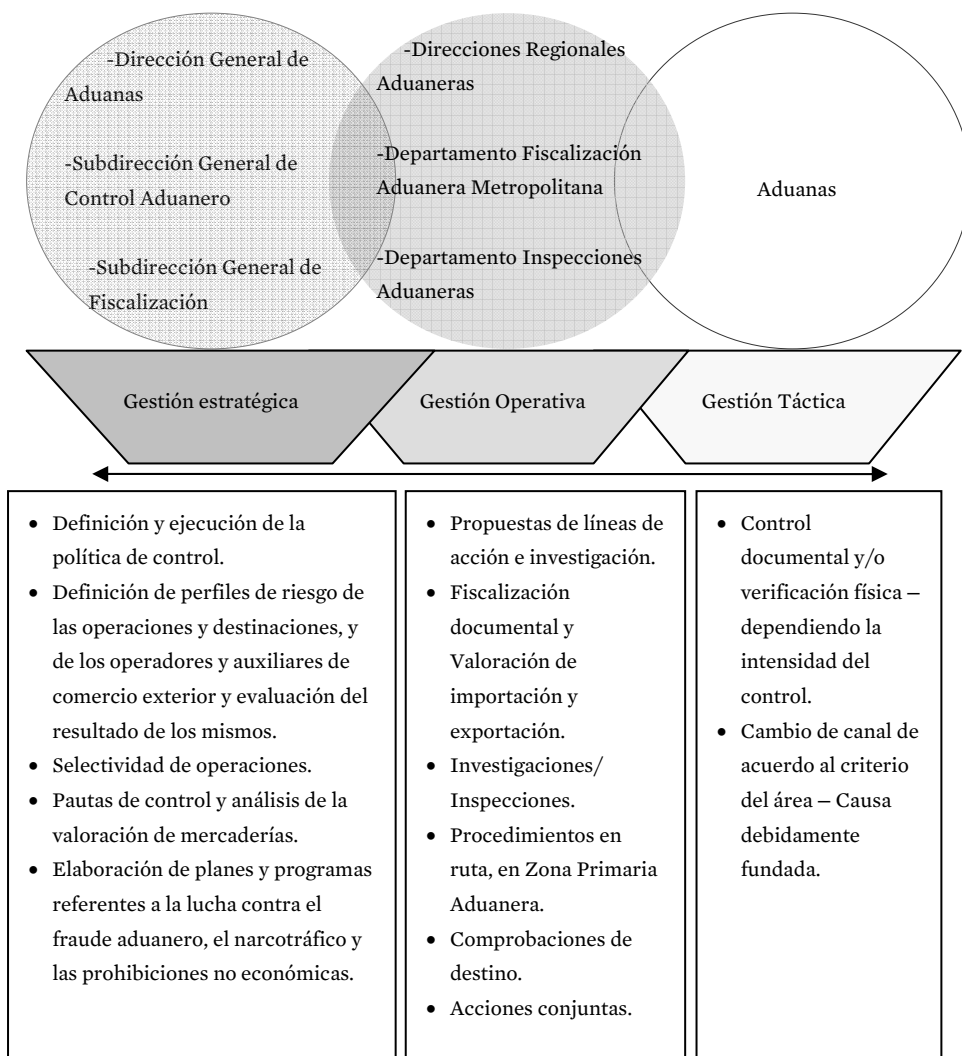
Es más, mientras usted está leyendo este documento, la aduana en particular y la ciudadanía toda está exponiéndose a los riesgos derivados del movimiento de mercaderías de importación y exportación, como también del ingreso y egreso de viajeros de nuestro territorio. Es así que existe una sucesión de hechos y transacciones sobre las que la administración aduanera está ejecutando acciones de control.

Ahora bien, podríamos preguntarnos primeramente si esas acciones siguen un hilo conductor, si es la administración de riesgos el principio ordenador que las guía. También, indagar respecto si el agente aduanero que intensifica el control comprende el impacto de su decisión para el sistema y finalmente inferir la racionalidad en la aplicación de los recursos.

Claramente, este flujo debe ser canalizado y ordenado de manera tal que se apliquen acciones lógicas, económicas, oportunas y razonables.

Para finalizar, resulta sumamente importante que la Organización desarrolle una filosofía de gestión del riesgo que atraviese horizontalmente la estructura, comprometiendo a la Dirección y a todo el personal en el proceso y fomentando su participación mediante canales de comunicación institucionalizados. Se debe incluir la razón de ser de la gestión, la determinación del apetito de riesgo, es decir el nivel de riesgo que la organización está dispuesta a aceptar, la identificación de los responsables y referentes y un plan para evaluar la eficacia y el rendimiento, entre otras variables.

El siguiente diagrama permite visualizar las dimensiones de la gestión, su conectividad y alcance.



Fuente: Elaboración propia.

La estructura de control y su grado de centralización. Una aproximación.

La extensión geográfica de nuestro territorio, la complejidad y diversidad derivada del tráfico internacional de mercaderías y los propios objetivos de control determinan la estructura organizacional y funcional de nuestra entidad.

En la Convención de Kyoto, en su Capítulo 6, Control Aduanero, punto 8. Infraestructura de respaldo, se indica que “Las diferencias existentes entre tradiciones, procedimientos legales, volúmenes comerciales, prioridades nacionales, geografía y objetivos de los distintos países no permiten la definición de una estructura organizacional uniforme que resulte apropiada para todas las administraciones aduaneras. Los recursos destinados a la gestión de riesgo deberían ser determinados en función de la clase de controles que se deba ejercer y del lugar donde deban ser aplicados...”.

En consecuencia, no existe una fórmula única que permita determinar el grado de centralización óptimo. Lo ideal sería lograr un punto de equilibrio que será aquel que asegure el cumplimiento de los objetivos de la política de control definida.

La mirada introspectiva

Se consideró que el grado de centralización es óptimo. La Subdirección General de Control Aduanero, en orden a sus competencias, funciones y naturaleza de actividades es el cerebro de la aduana, siendo ejecutada por las áreas descentralizadas del interior del país y del ámbito metropolitano, tanto sean Direcciones Regionales Aduaneras, aduanas u otras unidades de estructura. Las normas generales son fijadas por el área de control a nivel central, sin perjuicio de que las Direcciones Regionales Aduaneras o los Departamentos Fiscalización Aduanera Metropolitana o Inspecciones Aduaneras fijen nuevos parámetros derivados de la realidad jurisdiccional.

En el sentido de lo expuesto, los informantes clave han explicitado:

Informante clave N° 2:

“El control está centralizado pero no totalmente. Deja a las direcciones regionales para utilizar sus criterios que deben ser comunicados al área central [...] Muy peligroso una centralización total. Debe estar centralizado pero otorgándose un grado de autonomía a las regiones [...] no hay un aporte de las regiones a esa alimentación. Parece que esperan todo de

arriba. Entender eso es tirar abajo el análisis de riesgo [...]. Hemos estudiado temas por inteligencia propia”.

Esto último nos permite vislumbrar la problemática de interacción que trataremos a continuación.

Informante clave N° 6:

Aplicación de control: primera línea de control: Constatación: Guarda y el sistema. Cruces informáticos automáticos. Control del peso, cantidad de mercaderías, La acción del verificador. Aspecto cualitativo de la mercadería. Control somero de valor. La segunda línea: Documental: Fiscalización. Valor. Investigación, Control y Procedimientos Externos. Direcciones Regionales Aduaneras. Tipo de controles y órdenes. (SEFIA). En interior es cerrado mientras que en el área metropolitana es más especializado. En una organización, esto debería ser iterativo. Intercambio cruzado de información entre el área de riesgo y quienes ejecutan las acciones de control. La Región posee el área de análisis y selección que ejecuta un riesgo intermedio. Las instancias intermedias deben existir.

Informante clave N° 7:

“La administración de información está centralizada. En la faz operativa está descentralizada en las Direcciones Regionales Aduaneras. [] Después de tres años y unos meses, los mecanismos se han aceitado. Nuestro trabajo se nutre de la información del área operativa. Esto es vital. Los antecedentes son sumamente necesarios.”

La administración de riesgos y las capacidades internas

En el Informe Final relativo a capacidades internas formulado en el marco del Plan Estratégico 2007-2010, se enfatizan dos cuestiones que pudieron advertirse durante el transcurso de la investigación, la existencia de “compartimentos estancos” en la organización, los cuales atentan contra el flujo natural de información a través de las distintas áreas de la organización, y de esta forma inciden negativamente en la gestión del organismo y la integración insuficiente entre el ámbito impositivo-previsional y el ámbito aduanero.

Resulta oportuno destacar que se consideran capacidades internas a las características del organismo que influyen positiva o negativamente en el logro de sus objetivos organizacionales, constituyendo fortalezas o debilidades estratégicas.

Respecto de la primera cuestión planteada, es dable resaltar que la interacción de las áreas centrales y descentralizadas del ámbito aduanero requiere ser sistematizada. En tal sentido, se estima conveniente la construcción de canales de comunicación abiertos y participativos que fomenten el debate de ideas y la construcción de alternativas, a la vez que permitan evaluar la eficacia del sistema.

En cuanto a la integración de los ámbitos impositivo-previsional y aduanero, vale la pena recordar lo expuesto en lo atinente al control aduanero y sus características distintivas. Allí, plasmábamos la necesidad de buscar los puntos de encuentro entre esos ámbitos y exponíamos que es en la dimensión de control *ex-post* donde, a priori, mejor podrían crearse sinergias. Aquí no sólo se trata de practicar "acciones conjuntas" que tienen como común denominador el sujeto de control o la oportunidad de su ejercicio, sino por el contrario, idear programas de trabajo mancomunados mediante los que, sistémicamente, las unidades de fiscalización formulen y practiquen procedimientos verdaderamente integrales.

Podría afirmarse, entonces, que el éxito del modelo de "Agencia Única" depende de cada uno de los que conformamos la Organización, más aún de aquellos que como autoridades máximas conducen la entidad desde una visión global e integradora de sus componentes. En ese orden de ideas, debería existir una política institucional clara al respecto y las acciones encaradas deben ser coherentes con ella. Así todos podremos vislumbrar que ese "modelo" no es solamente una creación derivada del marco normativo vigente, sino que se constituye en una estructura sólida, vital e inteligente.

Una mirada introspectiva

En relación a la interacción entre áreas centrales y descentralizadas del ámbito aduanero, se advirtieron posiciones contrapuestas dependiendo si el informante es de un área central o descentralizada. Desde las primeras, se resaltó la importancia y naturalidad de la interacción mientras que las segundas expresaron que su participación es escasa. Más allá de este punto, la cuestión aparece como un componente central para garantizar la calidad del proceso.

Actualmente, la retroalimentación no fluye mediante canales de comunicación formales, ni la interacción es propiciada institucionalmente. La relevancia de esta etapa del proceso no puede depender de la "voluntad" de aquellos que cotidianamente ejecutan decisiones.

Se destacan las expresiones de los informantes clave:

Informante clave N° 2:

“La interacción debería fortalecerse. Debería buscar más canales de comunicación.”

Informante clave N° 3:

“Se evalúa buena. Surge como iniciativa del área la participación. El área central lo permite. Las áreas de riesgo disparan las acciones de control y después harán la evaluación de los resultados. No está institucionalizado el canal de comunicación. Se da naturalmente”.

Informante clave N° 6:

“El área de riesgo mira lo macro. Se mete en lo micro a veces, pero va y vuelve. Más global. Otra mirada. Es comparativa, general. La región está mirando lo local, el detalle. [...] Es necesario el cruce información, con equipos profesionalizados que conozcan la cadena de valor”. [...] El cerebro de la aduana es el área de riesgo. La otra gestión es doméstica. En este sentido, marca una incompetencia del área central”.

Informante clave N° 7:

“La resistencia básica es cuando sentís que un órgano central tiene la capacidad de influir o tener opinión sobre tu trabajo [...] Esto se da por el desconocimiento de la competencia del área central. El criterio de decisión no es el mío sino el que la ‘organización’ pretende”.

La mirada introspectiva

En cuanto al proceso de integración cultural, la evaluación general es buena aunque se evidencian sentimientos encontrados derivados de la propia génesis de la organización.

Los sentimientos originados en la fusión son los que de alguna manera dificultan la integración plena de todas las áreas del organismo con independencia de la materia de competencia. Asimismo, surgieron aspectos que alientan la construcción de una visión única que capitalice las capacidades internas.

Informante clave N° 2:

“En los primeros momentos fue traumático. El modelo tiende a una mayor complementación. Más recursos [en referencia a los económicos], mejor tecnología. Implicó limitaciones en lo que respecta a recursos humanos. No es suficiente la dotación. Hay que aceptar el modelo. Se interactúa mucho desde hace 3 años. [] Se hablan idiomas distintos. Necesidad de lenguaje común. El tema en trato es central dentro de la visión estratégica de las

aduanas. Sería importante conocer de qué manera trabajan las áreas de DGI y DGRSS”

Informante clave N° 5:

“Es necesario fijar objetivos comunes [...] Generar espacios de trabajo y debate es central. Debemos desburocratizar. Procurar un análisis global entre todos. Es vital romper barreras, cambiar modelos mentales. [...] Destaca el organismo como generador de competitividad de la economía”

Informante clave N° 6:

“Tiene una ida y vuelta [...] Dominación de DGI y cierto desprecio hacia a la aduana [...]. Los aduaneros eran discriminados y existe un espíritu de revancha. Técnicamente es indispensable que estén juntas”.

Informante clave N° 7

“Sin duda. El alto grado de información se nutre de los sistemas centrales. Esa información en otro momento no hubiese sido posible obtener. El criterio de agencia única quedó institucionalizado en áreas centrales”.

Aproximándonos a los perfiles de riesgo y la categorización de operadores

En general podríamos decir que la formulación de perfiles de riesgo en la faz de control concomitante al despacho se exterioriza a través de reglas de selectividad, que según su tipo u origen, están contenidas en el Sistema Informático María (SIM) a los fines de aplicar acciones de control con distinta intensidad – canal verde, naranja (control documental) o rojo (control documental y verificación de la mercadería), como también dirigir mensajes con los aspectos a considerar por los agentes en oportunidad de ejecutar sus tareas o bien disponer requisitos formales de tramitación al momento del registro de la operación o su despacho a plaza.

Así, si una determinada operación cumple con los parámetros preestablecidos, esto es encuadra completamente en las condiciones definidas en la regla, el SIM “dispara” una acción de control que como hemos visto puede ser intensificada por el agente aduanero en caso de existir causa debidamente fundada (riesgo operativo).

Sumado a ello, en la dimensión *ex-post*, se destaca el canal de selectividad “ROJO VALOR” que supone una medida de fiscalización posterior al libramiento de la mercadería, como también la “marcación”

de declaraciones mediante una funcionalidad en el SIM que permite seleccionar casos para su estudio de acuerdo a los parámetros definidos.

Resulta oportuno destacar que existe un amplio desarrollo de perfiles de riesgo en la faz que se extiende desde el registro de la declaración hasta el libramiento, no así en las otras fases.

Merece resaltarse que la intensidad ejercida en ese momento guarda independencia con la actividad de control *ex-post* dado que muchas veces se traslada inconvenientemente un parámetro definido para la faz de control ejercido durante el despacho a la faz de control ejercida con posterioridad al libramiento de la mercadería.

En referencia a la categorización de operadores, vale mencionar que no existen parámetros reglados que permitan segmentarlos en función del grado de confiabilidad.

Una mirada introspectiva

El informante clave N° 1 expuso:

“[...] No existe una clasificación que reunidos determinados requisitos un operador va a ser muy confiable, altamente confiable o no confiable: No existe un parámetro reglado [...] Nuestros análisis no apuntan a ver si podemos confiar o no, apuntan a ver que como no sos confiable tenemos que aplicar alguna acción de control determinada. No apuntan a cómo puedo disminuir el control porque sos confiable. [...] Es inverso [Ejemplifica haciendo una pirámide, desde la cúspide a la base] Operador confiable; aduana en factoría; aduana domiciliaria; generales”

Este mismo informante expresó:

“Determino quiénes son operadores confiables, así descanso los controles en el resto de los operadores” [aclara que habla de confiabilidad en sentido general] “No existe una regla determinada. No es una fórmula matemática $1+1+1=\text{riesgoso}$ ”. Se establecen parámetros para que dadas determinadas circunstancias el operador sea sometido a una acción de control. Esa confiabilidad general no está determinada. Son cuestiones que se ponen en la balanza en el caso particular”.

Informante clave N° 7

“Cuando se trabaja con matrices de riesgo, se ponderan circunstancias. Siempre la administración de riesgo es así. Un determinado operador puede revestir un perfil de riesgo en una operación habitual distinto que si realizamos el análisis en el sentido de las circunstancias de la operación. Siempre la administración de riesgos considera las circunstancias”. [En referencia a la segmentación de operadores] En una materia tan

permeable a la contingencia económica local y mundial. Va a fluctuar tanto que es más conveniente trabajar en una ponderación en un momento dado que hacer algo pétreo. Es requisito realizar ello en un momento dado. La segmentación de confiabilidad en base a cuestión financiera no es suficiente cuando lo llevo al plano de administración de riesgo. No se puede trabajar con la segmentación exclusivamente. Es simplemente un elemento”.

Una pequeña referencia respecto a los operadores confiables

En cuanto al Sistema de Operadores Confiables, vale la pena recordar que como fruto del Marco Normativo de la OMA para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial, se definieron dos pilares de gestión. El pilar aduanas-aduanas y el pilar aduanas-empresas.

En este segundo pilar se instala el sistema que apunta fundamentalmente a dotar de seguridad a toda la cadena logística y le asigna al sector privado un rol importante en ese sentido.

Es importante destacar que es el operador quien lo solicita y a su requerimiento el servicio aduanero, luego de cumplir una batería de análisis conforme la normativa vigente, dispone su autorización para operar como tal. Merece resaltarse que los beneficios derivados de su calificación se encuentran operativos en materia de exportación.

En el resto de los casos, los operadores no están categorizados o segmentados.

Una mirada introspectiva

Informante clave N° 1

“Luego de superar una batería de análisis y consultas [en referencia a su calificación como tal]. [En cuanto al beneficio]..100% canal verde y facilitación en el desaduanamiento y frontera. “Confío en lo que conozco”. Situación tributaria al día. No hay impedimento legal alguno, antecedentes penales, impositivos ni aduaneros. También se analiza su circuito comercial, operativo y logístico y se realiza un monitoreo. Es a pedido del interesado no es que realizo una evaluación propia y lo califico de esa forma”.

En los considerandos de la Nota Externa N° 37/2006 (DGA) mediante la que establecen los lineamientos operativos bajo los cuales se instrumenta el sistema arriba aludido, se indica que la aplicación de la selectividad, para las situaciones no alcanzadas por los controles obligatorios impuestos por las normas legales relativas al tratamiento tributario y a la aplicación de prohibiciones de carácter económico y no económico, debe tener en el actual desarrollo del comercio internacional

como elemento prioritario y determinante, la conducta del operador, basado en el análisis y la evaluación del mismo.

Claramente, determinar la confiabilidad del operador de comercio exterior es un componente sustancial de la gestión del riesgo en aduana.

En virtud de lo hasta aquí expuesto, existe un universo de operadores distintos de las aduanas domiciliarias o en factoría, o de los contenidos en el Sistema Aduanero de Operadores Confiables “desconocido” por el servicio aduanero y por lo tanto “no confiables”.

La administración aduanera debiera hacer un esfuerzo por “conocer” ese universo porque ello facilitará la aplicación eficiente de los recursos, disminuyendo los controles en aquellos segmentos de operadores cuyos parámetros de confiabilidad así lo aconsejen. De esta manera, en oportunidad de formularse perfiles de riesgo, podrán combinarse las variables circunstanciales inherentes a la operación y/o las características del administrado, según el caso.

La importancia de contar con un adecuado sistema de información

El sistema de información de una entidad es un componente sustancial en el proceso de administración de riesgos.

En tal sentido, se destaca que la administración aduanera se sirve de él para adoptar acciones de distinto alcance destinadas a controlar y facilitar el flujo lícito del comercio internacional y detectar, reprimir y desalentar operaciones que vulneran los preceptos normados.

En cuanto a su valoración, la mayoría de los informantes coincidieron en la necesidad de perfeccionamiento y optimización. No obstante ello, merece resaltarse que en los últimos años se ha avanzado en el desarrollo y/o la implementación de mejoras que impactaron positivamente en la gestión, monitoreo y evaluación de la actividad del servicio aduanero en las distintas dimensiones del control.

Una mirada introspectiva

Se destacan los pronunciamientos de los informantes clave;

Informante clave N° 7:

“Se necesita un nuevo sistema que administre información, que permita su explotación”

En este punto también se evidencia el impacto del modelo de agencia única. Así el Informante clave N° 2, expuso:

“Yo creo que el sistema de información debe oír al servicio aduanero. La AFIP es sorda. Privilegia más lo impositivo que lo aduanero. Se necesita un mejor sistema de información.”

Reflexiones

Ideas rectoras

La Aduana desempeña una función de relevancia estratégica: facilitar el comercio y coadyuvar a la competitividad de la economía, velando por la seguridad nacional, la salud pública, el medio ambiente y el resguardo del patrimonio cultural.

En consecuencia, el rol de la administración aduanera es facilitar el comercio internacional y a la vez mantener estándares razonables de control del cumplimiento de la legislación aduanera.

Enfatizamos que la entidad está expuesta permanentemente a eventos de distinta índole que constituyen en si mismos riesgos y/u oportunidades que impactan directa e indirectamente en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la entidad. Este grado de exposición no significa que la entidad esté preparada para advertirlos o tratarlos como tales oportunamente.

Por ello, hicimos hincapié en la importancia que la Organización desarrolle una filosofía de gestión del riesgo que atraviese horizontalmente la estructura, comprometiendo a las máximas autoridades y a todo el personal en el proceso y fomentando su participación mediante canales de comunicación institucionalizados. Se debe incluir la razón de ser de la gestión, la determinación del apetito de riesgo, es decir el nivel de riesgo que la organización está dispuesta a aceptar, la identificación de los responsables y referentes y un plan para evaluar la eficacia y el rendimiento, entre otras variables.

En cuanto a las dimensiones de la gestión de riesgo en aduana, señalamos las necesidades de que se encuentren perfectamente articuladas en miras de resguardar los intereses de la ciudadanía y tutelar el control aduanero como bien jurídico protegido por nuestro marco normativo.

Respecto de las características inherentes a los controles aduanero e impositivo-previsional, advertimos la necesidad de encontrar las variables de acercamiento que permitan compatibilizarlos, notándose

que en la faz posterior al desaduanamiento de la mercadería, a priori, las áreas pueden congeniar sus capacidades.

En cuanto a la estructura de control y su grado de centralización, identificamos que la complejidad y diversidad derivada del tráfico internacional de mercaderías y los propios objetivos de control son factores determinantes de la estructura organizacional y funcional de nuestra entidad. En consecuencia, no existe una fórmula única para determinar la conformación óptima, por lo que lograr un punto de equilibrio es la cuestión central.

Por otra parte, remarcamos que la interacción de las áreas centrales y descentralizadas del ámbito aduanero requiere ser sistematizada. En tal sentido, subrayamos la conveniencia de construir canales de comunicación abiertos y participativos que fomenten el debate de ideas y la formulación de alternativas, a la vez que permitan evaluar la eficacia del sistema.

En cuanto a la integración de los ámbitos impositivo-previsional y aduanero, expusimos que no sólo se trata de practicar “acciones conjuntas” que tienen como común denominador el sujeto de control o la oportunidad de su ejercicio, sino por el contrario, supone idear programas de trabajo mancomunados mediante los que las unidades de fiscalización, de manera sistémica, formulen y practiquen procedimientos verdaderamente integrales.

En virtud de ello, remarcamos que el éxito del modelo de “Agencia Única” requiere una política institucional clara que se traduzca en acciones coherentes con una visión global e integradora de las capacidades internas.

En lo atinente a los perfiles de riesgo, destacamos su amplio desarrollo en la faz que se extiende desde el registro de la declaración en el SIM hasta el libramiento de la mercadería, no así en las otras fases.

En referencia a la categorización de operadores, concluimos que no existen parámetros reglados que permitan segmentarlos en base a grupo de atributos que determinen el grado de confiabilidad. En este sentido, enfatizamos la conveniencia de “conocer” el universo de operadores distintos de los contenidos en el Sistema Aduanero de Operadores Confiables, las Aduanas Domiciliarias o en Factoría, porque ello le permitirá a la administración aduanera aplicar eficientemente los recursos, disminuyendo los controles en aquellos segmentos de operadores cuyos parámetros de confiabilidad así lo aconsejen. De esta manera, en oportunidad de formularse perfiles de riesgo, podrán

combinarse las variables circunstanciales inherentes a la operación y/o las características del administrado, según el caso.

Finalmente, presentamos al sistema de información de una entidad como un componente sustancial en el proceso de administración de riesgos que, más allá de los avances producidos, requiere ser perfeccionado.

Conclusiones

Hemos abordado la **administración de riesgos en aduana** y la concebimos como un proceso de relevancia estratégica, que es ejecutado por el **capital humano** de la organización a todo nivel, en búsqueda de alcanzar los objetivos de la entidad vinculados con los roles de facilitación y control del comercio internacional.

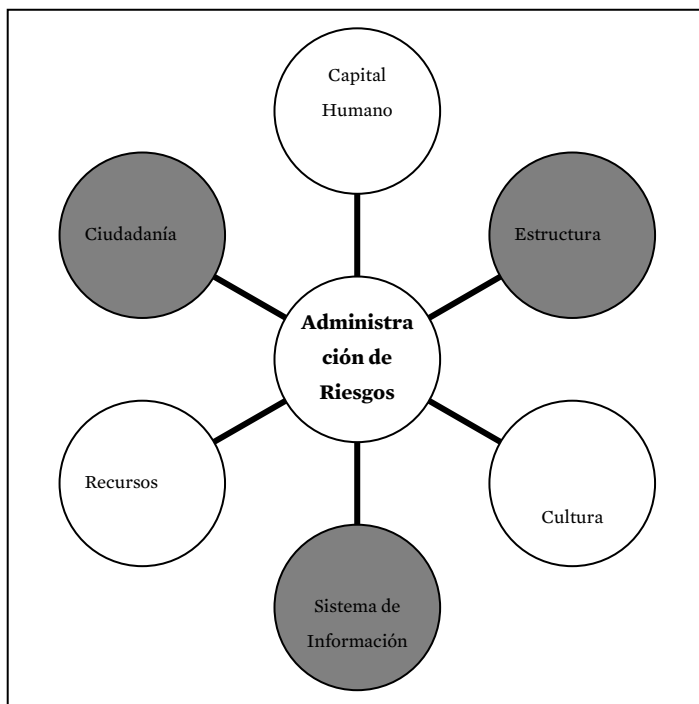
Advertimos la necesidad de institucionalizar el proceso de gestión del riesgo, logrando una mayor sinergia de las unidades de **estructura**, aprovechando su especialización y contemplando las realidades y experiencias operativas de todas las jurisdicciones del país. En tal sentido, se deberá fomentar la participación de todas las áreas con competencia y procurar romper con las barreras derivadas del proceso de integración **cultural**.

En este contexto, es indispensable contar con un **sistema de información** de excelencia que permita disponer de datos confiables, dado que ellos servirán de sustento para la toma de decisiones que comprometen **recursos** de control.

El perfeccionamiento del modelo de gestión del riesgo vigente requiere de un análisis organizacional transversal, participativo e integrador. Todos los actores deben estar incluidos, quienes toman decisiones a cualquier nivel de estructura, aquellos que las ejecutan, los agentes auxiliares del comercio y del servicio aduanero, y los referentes del ámbito académico. Todos los grupos de interés deben participar.

Merece resaltarse que la **ciudadanía** es la destinataria final de nuestras acciones y es a ella a la que tenemos que responder por la responsabilidad que nos ha conferido.

Es por ello que debemos elegir ser meros espectadores en una posición de privilegio, o verdaderos servidores públicos que honran el compromiso asumido y comprenden el nuevo desafío de este tiempo.



Referencias bibliográficas

Widdowson, David (2005), Administración del riesgo en el contexto de la aduana , en Manual para la Modernización de Aduanas, Banco Mundial, Mayol Ediciones, Colombia. Publicado originalmente en inglés. Customs Modernization Handbook. Disponible en website del Banco Mundial, sección Publicaciones y Documentos.

Directivas sobre Control Aduanero. Capítulo 6 del Convenio Internacional para Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros revisados (Convenio de Kyoto Revisado). Organización Mundial de Aduanas. Disponible en español en el website <http://www.wcoomd.org/kyoto/kyreportSP.html>

Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global- Organización Mundial de Aduanas 2005. Disponible en el website:

<http://www.afip.gov.ar/Aduana/documentos/MarcoNormasOMA.pdf>

Plan Estratégico AFIP 2007-2010. Disponible en el website: <http://www.afip.gov.ar/institucional/documentos/planEstrategico20072010.pdf>

Capacidades Internas - Informe Final Noviembre de 2006 Proceso de formulación del Plan Estratégico AFIP.

Normativas consultadas

Código Aduanero, Ley N° 22.415, complementarias y modificatorias.

Resolución General (AFIP) N° 2605/2009 - Incorpora al ordenamiento jurídico interno de la Directiva de la Comisión de Comercio del MERCOSUR N° 33/08 (CCM). Norma Relativa a la Gestión de Riesgo Aduanero.

Resolución General (AFIP) N° 2603/2009 - Incorporación al ordenamiento jurídico interno de la Directiva de la Comisión de Comercio del MERCOSUR N° 32/08 (CCM). Norma de Control Aduanero en las Administraciones Aduaneras del MERCOSUR.

Nota Externa N° 37/2006 Sistema de Operadores Confiables.
Establecimiento de los lineamientos operativos.

Páginas WEB visitadas

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP):

<http://www.afip.gov.ar/>

Organización Mundial de Aduanas (OMA):

<http://www.wcoomd.org/>

Organización Mundial del Comercio (OMC):

<http://www.wto.org/indexsp.htm>

Banco Mundial:

<http://www.bancomundial.org/>

Acerca del Autor

Marcos J. Russo

Licencia en Comercio Exterior (UADE). Docente Universitario. Investigador, Instituto AFIP. Actualmente, se desempeña en el Departamento Auditoría Aduanera (SDG-AUI). Correo electrónico: marcrusso@afip.gov.ar