

Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico.

El caso de la Aduana Argentina (2005-2010)

Jorge A. Depetris

Cuadernos del Instituto AFIP - C21

Cuadernos del Instituto AFIP



C21

2011

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 en los Talleres Gráficos de la AFIP, Humberto I°
110, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diseño y armado: Icónica.

Tabla de contenidos

Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el Narcotráfico. El Caso de la Aduana Argentina (2005-2010)

Por Jorge Depetris

Introducción	7
---------------------------	---

PARTE I: LOS DESAFÍOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA RESPUESTA

Capítulo 1: Contextualizando el fenómeno del Narcotráfico 13

El fenómeno en América Latina.....	13
El flujo del Narcotráfico en la Argentina	15
Las competencias y jurisdicciones estatales en la lucha contra el narcotráfico	18
Las organizaciones y el tráfico de drogas.....	19
La logística y los medios de ocultamiento.....	20

Capítulo 2: La Respuesta de la Organización.....22

La gestión aduanera.....	22
Los cambios.....	29
Incorporación de tecnología.....	33
Vinculaciones y alianzas.....	46
División y reconfiguración de las tareas.....	48

Capítulo 3: Los casos..... 53

Caso Carbón	53
Operación Jabón Blanco.....	58
Caso placas de aglomerado	60
Maquinaria Agrícola a España	62

PARTE II: BUSCANDO RESPUESTAS

Capítulo 4: Medición 64 |

Medición en Ciencias Sociales	64
Los dilemas de la medición de impacto en las Agencias Regulatorias.....	65
Resultados, impacto y Atribución a la Aduana.....	67
Impacto	67

Capítulo 5 La gestión de riesgo en otras disciplinas..... 69 |

Salud y Deportes.....	70
-----------------------	----

Bioseguridad	70
Finanzas	71
La policía.....	73
Modificaciones en las Organizaciones	74
Conclusiones Preliminares	75
Capítulo 6: Modelos Operativos	78
Mano Dura.....	79
Mano Blanda	79
Las propuestas de los organismos internacionales.....	79
La Artesanía Regulatoria.....	80
Capítulo 7: Análisis I (Emparejamiento)	82
Caso Carbón.....	83
Caso Jabón Blanco.....	87
Placas de Aglomerado	89
Maquinaria Agrícola.....	91
Síntesis del emparejamiento.....	93
Capítulo 8: Análisis II (Comparativo)	94
Accionar de la Aduana y Artesanía Regulatoria	94
Gestión de Riesgo en las profesiones y Aduana.....	97
Comparando modalidades operativas	98
Capítulo 9: Conclusiones Operativas	105
El péndulo de Agencias Regulatorias reformulado.....	107

PARTE III: LOS NUEVOS INTERROGANTES

Capítulo 10: La Artesanía Regulatoria y la Administración Pública	109
Anexo Metodológico: “La trastienda del proyecto”	113
Bibliografía	123
Sobre el autor	126

Deportes Extremos: Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el Narcotráfico.

El Caso de la Aduana Argentina (2005-2010)

Por Jorge A. Depetris

RESUMEN

Inicialmente, se realiza una descripción del fenómeno del narcotráfico, tanto para el contexto regional como el local. Se revisa también el rol de la Aduana frente al desafío planteado, describiendo las modificaciones estructurales, tecnológicas así como las prácticas y procesos de fiscalización. Se procede luego a describir las bases teóricas de la gestión del riesgo, realizando especial énfasis en las agencias regulatorias. A la luz de dichas consideraciones, se analizan cuatro casos en donde la Aduana logra detectar e incautar cocaína de exportación.

Palabras clave. Aduana – agencias regulatorias - lucha contra el narcotráfico - fiscalización.

Introducción

Con el nombre de “deportes extremos”, se engloban todos aquellos deportes o actividades de ocio, que entre otras cosas conllevan: un importante grado de exigencia física, una real o aparente peligrosidad por las condiciones difíciles o extremas en las que se practican y en una gran dosis de adrenalina para los participantes.

El uso común del vocablo ha ampliado su significado original y ha generado otras acepciones, que tienen en común riesgo o peligrosidad, dificultad, adrenalina y algo de lúdico o de juego.

La utilización de este vocablo polisémico en el título se debe a dos usos distintos pero confluyentes; por un lado empírico asociado con las características de la actividad misma y por otro desde un punto de vista teórico.

Desde la óptica empírica, las características de las tareas de los funcionarios públicos que intentan combatir el narcotráfico en la Aduana Argentina por varias características se asemejan a un “deporte extremo”, la primera y más obvia es el grado de *riesgo* o peligro que conlleva enfrentar organizaciones violentas, sofisticadas y con amplios recursos.

La segunda característica de un deporte extremo es la *dificultad*, allí es donde la Aduana debe construir su fortaleza, en el conocimiento técnico y su “artesanía” de gestión para generar respuestas “quirúrgicas” que permitan debilitar, dificultar o impedir la actividad a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas¹ en el territorio argentino.

Desde el punto de vista académico también hay motivos para atribuir al nombre de deporte extremo por diversas razones.

Para poder analizar este tipo de fenómenos, la literatura técnica (Yin, 1994) sugiere seleccionar casos “extremos” ya que se observan con más claridad algunos de los fenómenos nuevos. La problemática de la lucha contra el narcotráfico por su dinamismo y volatilidad reúne estas características.

Además la mayoría de los la disciplina de la Administración Pública en Argentina abordan el objeto de estudio desde un punto de vista más abstracto. Entre los que los abordan desde un punto de vista más

¹ La mayoría de los entrevistados cuando se refieren a la temática, plantean que es casi imposible reducir la actividad a cero, siempre se está planteando como un juego que nunca se termina, y que la misión es reducirlo a su mínima expresión y dificultarlo lo más posible.

empírico, generalmente analizan el comportamiento de una política pública, como insumos y productos, sin adentrarse en los procesos internos de las organizaciones públicas.

Son la minoría los trabajos que a –al igual que el enfoque que nos proponemos– intentan “abrir” esa caja negra que suelen ser las organizaciones públicas. El intentar transitar caminos poco explorados implica unos módicos riesgos

En un trabajo previo (Depetris, 2009), de características exploratorias, se describieron las transformaciones en los modelos de fiscalización de la Aduana Argentina entre los años 1983 y 2007, se detectaron tres, el primero entre el año 1983 a 1991 que se asimiló a los postulados de la “Mano dura”, otro entre el año 1992 a 2001 que se asimiló a la “Mano Blanda” y finalmente uno tercero entre los años 2002 a 2007 que se asimiló a la “Artesanía Regulatoria”.

Una de las conclusiones preliminares del trabajo, es que el modelo vigente entre los años 2002 a 2007 era el más adecuado y eficaz para enfrentar los desafíos de control del comercio exterior

Este trabajo es una continuidad del anterior, que se enfoca en uno de los aspectos de fiscalización, que sufrió transformaciones importantes en el período apuntado.

Hechos, preguntas e hipótesis

En los últimos años, es de conocimiento público que “algo” está cambiando en la Argentina con relación al narcotráfico. Asesinatos de personas presumiblemente vinculadas al narcotráfico por parte de sicarios extranjeros; detección de droga en Europa en embarques de mercaderías o equipajes provenientes de nuestro país, casos resonantes por su audacia como la droga embarcada a España ocultas en un camión del popular rally “Paris Dakar” que se realizó en el país en los años 2008 y 2009.

Si bien la idea de que la Argentina era un país de “tránsito” de la droga hacia otros destinos siempre estuvo instalada en la opinión pública, la percepción de hoy es que el problema a adquirido dimensiones más importantes que en el pasado, que hay un cambio cuantitativo y cualitativo que hace que nos enfrentemos a un problema más grave.

Frente esta realidad surgen numerosos interrogantes ¿Qué está pasando realmente con el tráfico de drogas en la Región? ¿Qué rol le cabe a Argentina? ¿Qué está haciendo el Estado para detenerlo?

Este trabajo pretende abordar sólo una parte de esto cuestionamientos y es acerca del rol que tiene la Aduana Argentina en la lucha contra el Narcotráfico, y para ello contamos con un primer

supuesto, la Aduana Argentina fue eficaz en la lucha contra el fraude en este período.

Si bien esta afirmación se analizará en más detalle en el capítulo 4 del trabajo, la tabla 1 y el gráfico 1 permiten un primer sustento a esta afirmación.

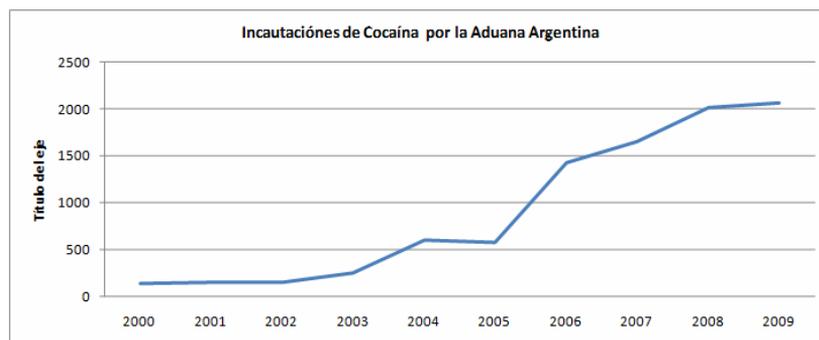
Tabla 1: Cantidades de Cocaína incautada (2000-2009)*

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kilos	141	148	153	254	610	585	1436	1653	2015	2069
Porcentaje	96	100	104	172	414	397	975	1122	1368	1404

*Para el cálculo del porcentaje base (100 %) se tomó el promedio de los años 2000 a 2002.

Fuente: DGA

Gráfico 1 Incautaciones de Cocaína. Aduana 2000-2009



Fuente: DGA

Entonces las preguntas que este trabajo intenta responder relacionadas a la fiscalización del narcotráfico son: **¿qué** cambios produjo la Aduana en el período 2002-2007? **¿Cómo** se modificaron las prácticas de fiscalización? **¿Por qué**² este modelo logra ser eficaz?

Para ello contamos con algunas hipótesis que se intentarán fundamentar a lo largo del trabajo.

La primera ya fue esbozada y es que la Aduana Argentina fue exitosa en la lucha contra el narcotráfico en el período 2005-2010.

La segunda es que para ello construyó capacidades institucionales que son consistentes con el tipo de desafío planteado.

² Es conveniente remarcar que la pregunta de por qué, se refiere a las causas que lo llevan a ser eficiente, no las causas que originaron los cambios o el surgimiento del modelo. Independientemente que del trabajo de campo surjan algunas pistas acerca de las "causas origen", no es el objetivo del trabajo.

La tercera es que dichas capacidades se construyeron analizando el fraude que se enfrenta y a partir de allí diseñando en forma flexible las respuestas adecuadas para solucionarlo. Es decir en forma “inductiva” y no deductiva.

La cuarta es que la a forma de construir capacidades para dar respuesta a los desafíos regulatorios de la Aduana, se aparta de los tradicionales modelos -operativos de “Mano Dura” y “Mano blanda”, así como los postulados por los Organismos Internacionales vinculados a la temática Aduanera.

La quinta es que esta modalidad de gestión coincide con la idea de “Artesanía de Gestión de Agencias Regulatorias” (*Craft*).

Finalmente que la gestión como “artesanía regulatoria” no se adecua a los tradicionales modelos de Administración Pública que son el Paradigma Burocrático Weberiano y la Nueva Gestión Pública.

Organización del libro

El libro consta de tres partes, las conclusiones y un anexo metodológico.

La parte primera se enfoca en la descripción del fenómeno y los cambios; consta de tres capítulos, uno destinado a describir el contexto del narcotráfico en la región y Argentina. El siguiente refiere a la respuesta de la Aduana frente al desafío planteado, describiendo las modificaciones estructurales, tecnológicas así como las prácticas y procesos de fiscalización.

Un último capítulo describe el modelo en movimiento a través del relato de cuatro casos donde la Aduana logra detectar e incautar cocaína de exportación.

La parte dos, consta de seis capítulos y es de tipo explicativa o interpretativa, apunta a tratar de responder la pregunta por qué el modelo de fiscalización implementado por la Aduana es eficaz en la lucha contra el narcotráfico.

Comienza con una fundamentación de la hipótesis que la Aduana realmente fue eficaz en la lucha contra el narcotráfico. Para ello se realiza una explicación de las complejidades de la medición en Agencias Regulatorias

El capítulo m5 describe las modalidades de gestión de riesgo en distintas disciplinas. El sexto los modelos-operativos más importantes en el ámbito de Agencias Regulatorias, con especial énfasis en los aspectos aduaneros

En los capítulos 7 y 8 se utilizan distintas técnicas de análisis para contrastar las evidencias empíricas descriptas en la parte I, con los modelos antes descriptos.

Finalmente el capítulo 9, refleja las conclusiones acerca de la parte II.

La parte III es de carácter exploratorio, a partir de las conclusiones extraídas en la parte II del trabajo, se abren una serie de interrogantes a un nivel más abstracto, acerca de los modelos de administración pública.

En el capítulo 10 se realizan algunas reflexiones preliminares acerca de los posibles cuestionamientos teóricos que se abren a las teorías dominantes, el Paradigma Burocrático Tradicional y la Nueva Gestión Pública.

El capítulo 11, son las conclusiones generales del trabajo.

Cartografía del Texto

En general los autores pretenden o desean que su trabajo sea leído íntegramente y por la mayor cantidad de lectores posibles.

El autor del presente trabajo no escapa a esta regla, pero no deja de ser consciente que cada vez se produce más bibliografía y los lectores cuentan con menos tiempo.

La intención entonces es exponer a los potenciales lectores en donde se encuentran analizados distintos aspectos del fenómeno, así, aquellos que no pretendan o deseen abordar el texto íntegramente, sepan en que parte del mismo pueden encontrar la información que requieren o necesitan.

El objetivo de este título es simplificar la lectura, pero de ninguna manera orientar o “sesgar” la lectura, la invitación inicial es al abordaje completo del mismo.

Un trabajo que analiza la construcción de capacidades estatales para la lucha contra el narcotráfico se estima que puede tener tres tipos de lectores potenciales

El primer o de ellos son quienes tienen un interés genérico en la materia y quieren conocer que está ocurriendo con la exportación de droga desde Argentina a Europa, querrían conocer *que* se hizo. En la parte I se encuentra desarrollado el objeto de sus inquietudes.

El segundo -y probablemente el más numeroso- son los funcionarios públicos (especialmente los de AFIP y Aduana) pueden querer conocer

además de *qué* se hizo, *cómo* se lo hizo y si dio resultados, el porqué del éxito. Su sentido de pertenencia a la organización o la Administración Pública, cómo su formación profesional los lleva a que les atraiga interrogarse por cuestiones teórico-operativas, para analizar la posible replicación de la metodología usada. Van más allá de los hechos.

Estos lectores podrán hacer una lectura más superficial de la parte I, y abocarse a la parte II que es donde encontrarán alguna tentativa de respuesta a sus interrogantes.

Finalmente un tercer grupo, los académicos interesados en la administración de la “cosa pública”. Ellos quieren saber *porque*³ hubo un modelo de gestión que ha demostrado dar respuestas exitosas en un dilema público complejo, y donde otros modelos de gestión han fracasado. Su inquietud tiene un mayor grado de abstracción (y por ende menos detalles), apunta a cuestiones teóricas de modelos de gestión pública en general.

Estos podrán pasar revista a las dos primeras partes en forma general, sin abordar los destalles, y tal vez se encuentren interesados más en la parte III.

A aquellos lectores académicos que les interese “cómo” se construyeron capacidades estatales y “porque” esta modalidad además es eficaz, y en alguna medida puede ser replicable, no tienen más remedio que leer todo el libro.

³Cuando nos referimos a porqué, no lo hacemos desde un punto de vista causal, o cómo se generó el fenómeno, algunas respuestas desde este punto de vista se ensayaron en un trabajo anterior del autor (DEPETRIS, 2009), el porqué de este libro tiene un punto de vista más funcional. Que características tiene este modelo que le permite solucionar problemas que bajo otras modalidades no se logran solucionar.

PARTE I: LOS DESAFÍOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA RESPUESTA

Capítulo 1: Contextualizando el fenómeno del Narcotráfico

Desde el inicio de la presente década, la Argentina ha comenzado a ser un importante lugar de tránsito de Drogas relativamente sofisticadas, que se originan en países productores como Perú o Colombia y cuyo destino final es Europa.

En América Latina, las dimensiones y la peligrosidad de las organizaciones dedicadas al narcotráfico a crecido en forma exponencial, basta con ver los ejemplos de las masacres de los carteles mexicanos o la problemática de Colombia con la cocaína.

Si bien el fenómeno en la Argentina no tiene las dimensiones de los países antes citados, informes internacionales, mayores incautaciones de cocaína, asesinatos por encargo vinculados al narcotráfico, son indicios de un rol más importante de la Argentina en esta problemática.

A continuación se hace un breve mapa de cómo es la realidad del narcotráfico en América del Sur, luego la situación en la Argentina para arribar a la Aduana.

Finalmente, se brindará una descripción somera de las características de cómo se articula el comercio ilícito de drogas ilegales.

El fenómeno en América Latina

Según un informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (2009), los dos problemas más graves vinculados al tráfico y consumo de Narcóticos de América Latina son la Cocaína y las drogas sintéticas.

Del lado de la oferta, América Latina es el único productor mundial de Cocaína, estimándose para el 2008 la producción total en 845 toneladas. Los principales países productores son Colombia, Perú y

Bolivia, en ese orden. La demanda se concentra principalmente en América del Norte y Europa.

El ingreso a Estados Unidos y Canadá de la Cocaína es en un 90 % procedente de México y los restantes embarques proceden mayormente de América Central.

El ingreso a Europa es proveniente mayormente de Sudamérica, en el pasado los principales países utilizados por las organizaciones que se dedican al Narcotráfico para “exportar” la droga eran los países productores y Venezuela, pero el bajo volumen de mercaderías lícitas que éstos exportan a Europa sumado a los mayores controles que generan llevó a las organizaciones a buscar otras rutas para llegar a sus mercados.

Por ello en los últimos años, se produjo una transformación de los flujos de cocaína hacia Europa, comenzaron a ser exportados por países sudamericanos no productores, según estimaciones de la ONELA⁴, entre ellos Brasil concentraba el 80 % de la exportación y Argentina el 20 %

Las causas porque se eligieron esos países son: mayor volumen de comercio con Europa que dificulta la tarea de los organismos de control tanto de exportación como de importación y la existencia de fronteras extensas y difíciles de controlar que simplifican el ingreso de la droga.

Para las drogas provenientes de Argentina, mayormente ingresan a Europa principal, pero no únicamente por España, para consumo interno, aunque también es utilizada como centro de distribución para el resto del continente.

El caso de drogas sintéticas es diferente, los principales laboratorios de producción de este tipo de drogas en América, están concentrados en México, Estados Unidos y Canadá, el rol de América Latina es productor de insumos básicos (precursores químicos en la jerga técnica) para producción de la misma (como efedrina y pseudoefedrina) que en esos países está fuertemente controlado, es un mercado ilícito incipiente y el rol principal de Argentina en él, es la exportación de las materias primas hacia los países antes mencionados.

En el Gráfico 1, podemos observar como funcionan las rutas de la cocaína en América Latina, en el caso de exportación a Europa por países no productores:

1. Son los países productores de la cocaína: Colombia, Perú y Bolivia, en ese orden

⁴ Reunión de Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas, América Latina y el Caribe.

2. El ingreso se produce en avión con vuelos clandestinos de pequeñas aeronaves, o en forma terrestre especialmente en zonas de difícil acceso para los organismos de seguridad.
3. Hay una logística de transporte interno, y ocultación de la droga que se hace una vez que la misma ingresa al país de exportación.
4. Se embarca por vía marítima, fluvial o aérea con destino a algún puerto o aeropuerto europeo. Los principales países son Brasil, luego Argentina y últimamente Uruguay

Ilustración 1: La articulación del tráfico de la cocaína hacia Europa en Sudamérica



El flujo del Narcotráfico en la Argentina

Desde la óptica internacional, Argentina es país de tránsito de cocaína hacia Europa y en menor medida de precursores químicos hacia América del Norte, si bien en el localmente existe consumo de estas

sustancias, su volumen es insignificante con relación a lo que se trafica hacia los países desarrollados.

Desde la óptica local, la mirada es diferente, es objetivo del Estado perseguir el Narcotráfico tanto de exportación como el que es para consumo doméstico. Entonces tenemos tres ámbitos donde combatir al mismo: el ingreso, el tránsito y distribución local, y la exportación.

Ingreso del exterior

1. Vía Terrestre

Los ingresos por vía terrestre son difíciles de controlar dado la extensión e inaccesibilidad de la frontera. En la jerga de los organismos de control, se las denomina “porosas” dado la facilidad que tienen los narcotraficantes para eludir los controles de las fuerzas de seguridad.

Ingresos clandestinos, fronteras boscosas o desiertas con poco o nulo control del Estado, zonas rurales de habitual tráfico de animales, caminos rurales casi sin uso, conforman una geografía fértil para el tráfico de estupefacientes.

Ingreso por vías habilitadas o puestos fronterizos en zona donde se vinculan dos ciudades y donde el tránsito de personas y vehículos es muy intenso durante el día, permitiendo el ingreso oculto en pequeñas cantidades, más conocido como “contrabando hormiga” son terreno fértil para el tráfico ilícito.

Es intenso el reclutamiento que hacen las organizaciones dedicadas al narcotráfico de mulas en esta frontera, donde las condiciones paupérrimas de vida de los habitantes hace en muchos casos que los mismos lo acepten por desesperación.

El informe de Zabaleta (Zabaleta Souto & Vasquez, 2007) da cuenta de numerosos casos donde ingieren pastillas de hasta un kilo de cocaína a cambio de veinte pesos, con alto riesgo de morir al explotar alguna de las cápsulas.

2. Vía Aérea

Por vía aérea, se encuentra pendiente la colocación de radares “poderosos” en la frontera que permitan identificar pequeñas aeronaves que introducen la cocaína en el territorio haciendo su aterrizaje en pistas ilegales, o lanzando la cocaína desde el aire a lugares de recolección seguros.

A lo largo de la extensa frontera noroeste, se han detectado innumerables pistas de aterrizajes clandestinas, y son frecuentes los lanzamientos de cargamentos desde el aire, también se encontraron situaciones similares en la zona norte de las provincias de Santa Fe y Córdoba.

Transporte y acopio en el país

Una vez ingresado al territorio, su circulación hasta los puntos de consumo o embarque hacia el exterior no presenta mayores complejidades para los narcotraficantes, dado que no existe un intenso control del flujo de mercaderías en el mercado interno, o sea que las mismas pueden ser fácilmente ocultadas y transportadas dentro del territorio argentino.

También dentro del territorio se efectúa la tarea de ocultamiento tanto en pasajeros y sus equipajes, como en las mercaderías que luego serán remitidas al exterior.

Exportación

La exportación de Cocaína hacia Europa o de “precursores químicos” a América del Norte se hace a través de la carga en embarques “disimulados” entre otros tipos de mercaderías, o a través de pasajeros mayormente en vuelos internacionales.

Los pasajeros generalmente llevan pequeñas cantidades, a través de las “mulas” que las ocultan en sus efectos personales o en el propio cuerpo y se concentran mayormente en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza.

Cuando se hace a través de la carga, los volúmenes son mayores, y hay toda una sofisticación en la tarea de ocultamiento. Puede ser carga aérea o marítima, y también hay una modalidad especial que es la mercadería en tránsito.

La carga aérea, se controla y egresa del país mayoritariamente a través del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, y lo hace a través de contenedores apropiados para dicho tipo de carga. En esto también se incluyen embarques menores que son las que se realizan por vía postal o Courier.

Los casos de vía marítima incluye la carga que se despacha por cualquiera de los puertos del litoral fluvial (ríos Paraná, Uruguay y de la Plata), cómo aquellos propiamente marítimos que se extienden desde la Provincia de Buenos Aires hasta la Isla Grande de Tierra del Fuego. La

mercadería en este caso se embarca oculta en contenedores o cargas a granel por los numerosos puertos de exportación que tiene la Argentina.

Finalmente existe una complejidad adicional en los tránsitos, que son mercadería que se embarca en una Aduana distinta de la del puerto de salida. Esta mercadería se controla y se precinta en la Aduana de origen, en caso de que los precintos lleguen sin rastros de haber sido violados no vuelven a ser objetos de inspección.

Dicho embarque puede ser adulterado en el tránsito entre la Aduana de Origen (donde se efectúa la carga y los controles) y la Aduana de salida (donde se embarca al exterior). Los precintos son un resguardo para que esto no ocurra, pero no son invulnerables, han existido numerosos casos de adulteración del contenido de la carga.

Graficando un poco la idea del tránsito para los que no se encuentran familiarizados con el quehacer aduanero, sería una exportación a España, que realiza una empresa en Córdoba, se efectúan las cargas y los controles en la Aduana de Córdoba, y luego esta viaja en “tránsito” al Puerto de Buenos Aires, donde la Aduana de Buenos Aires si no observa vulnerados los precintos y salvo circunstancias excepcionales, permite el embarque al exterior sin nuevos controles.

Sobre este tema, se volverá en el capítulo 2.

Las competencias y jurisdicciones estatales en la lucha contra el narcotráfico

Como en la casi totalidad de los países del mundo, la lucha contra el narcotráfico se encuentra fragmentada en numerosos organismos estatales, con diferentes competencias y jurisdicciones.

Para hacer una caracterización general se puede afirmar que el ámbito principal de actuación de los organismos de seguridad es el siguiente: la Gendarmería controla las fronteras terrestres; la Prefectura Naval Argentina controla el litoral marítimo y fluvial; la PSA controla la seguridad en los Aeropuertos; la Aduana los lugares de ingreso y egreso de personas y mercaderías al exterior, la policía federal dentro de todo el territorio del país y finalmente las policías provinciales cada una dentro de su jurisdicción.

Esta fragmentación y en muchos casos superposición traen aparejadas una serie de inconvenientes, cada una de las fuerzas tiene información parcial o segmentada acerca del fenómeno, por otra parte en general los organismos son “celosos” a la hora de compartir información,

especialmente si la misma se origina en operaciones de “inteligencia” y la convivencia no siempre es “armónica”.

Las organizaciones y el tráfico de drogas

Sin ser exacta, se presentará las características de dos tipos de organizaciones que se asocian al tráfico de cocaína, o precursores químicos.

Las organizaciones dedicadas al tráfico de cocaína forman o redes con actores atomizados y vínculos entre ellos; se encuentran fragmentadas, se encadenan en distintas fases del proceso, y donde se desempeñan distintos roles que pueden ser realizados por una o varias organizaciones.

Los roles son **productor** que generalmente es realizado por organizaciones que pertenecen a los países productores.

También existen los “organizadores” o “capitalistas” que no necesariamente pertenecen al país de origen, y compran la droga en Colombia o Perú, y se encarga de introducirla a Argentina o Brasil, hacen acopio y luego organizan su exportación o venta a Europa.

Muchas veces esto también significa distintos actores o eslabones, o en caso de ser la misma organización requiere o subcontratación de a) de quién la ingrese a Argentina o Brasil, b) transporte interno, c) acopio, c) la oculte para llevar a Europa, d) los correos humanos o los exportadores de mercadería que oculta la droga.

Otro es el **comprador** generalmente Europeo, y finalmente el último es el encargado de la distribución en Europa.

Como se producen los encadenamientos, varía en cada operación. En algunos casos salvo el rol de productor, se realiza a través de redes de organizaciones pequeñas que se conectan entre sí; en otros son los carteles de Colombia o México que buscan un organizador local, al que subcontratan; también pueden ser grandes organizaciones de comercialización y distribución en Europa que subcontratan el “organizador” local⁵.

Las organizaciones dedicadas a los precursores químicos para producir metanfetaminas, son diferentes, en general pertenecen a organizaciones más grandes y sofisticadas, que se dedican a diversos

⁵ Mayoritariamente las organizaciones europeas provienen de los países del Este, que aprovechan redes de inmigrantes para la distribución en los países más ricos. Recientemente se desmanteló una proveniente de Serbia, pero se sabe que existen otras provenientes de orígenes similares.

ilícitos (armas, trata de blancas, falsificación de marcas y productos, etc.). La compra de precursores químicos por encargo y que solo subcontratan organizadores locales para aspectos específicos.

La logística y los medios de ocultamiento

El análisis de las organizaciones antes dedicadas al narcotráfico es amplio y excedería largamente los objetivos del presente trabajo, pero hay dos aspectos que a los fines aduaneros cobran una gran importancia, que son la logística y los medios de ocultamiento.

Las organizaciones internacionales estiman que un 7 % de los ingresos de estas organizaciones van a estos dos rubros. Independientemente de las ganancias que se procuran cada uno de los eslabones de la cadena de comercialización.

Una estimación grosso modo del monto que anualmente gastan estas organizaciones en América Latina para ingresar a los grandes mercados de consumo de cocaína nos da aproximadamente 2000 millones de dólares. Aunque Argentina es un actor menor en el tráfico internacional de cocaína las cifras son suficientemente significativas para darnos una idea del poder que tienen estas organizaciones para eludir los controles públicos.

Algunos de los ejemplos de cómo se emplean estas sumas para evadir los controles:

- Cocaína disuelta en botellas de vino
- En palos de golf y raquetas
- En la rueda de auxilio de un camión.
- En los caños de una máquina que se exporta
- Jabón en Polvo
- Carbón
- Frutas y verduras congeladas
- Pescado
- Ajo
- Como cápsulas que son digeridas por los transportistas humanos (mulas)
- En carros de bebé que cruzan con su madre la frontera
- Como material sólido con que se construyen artesanías y artefactos lumínicos

- Madera
- Muebles
- Maquinaria Agrícola
- Equipamiento Industrial
- Etc.

La lista no es exhaustiva, pero sirve para ilustrar la complejidad de detección que tiene la Aduana a la hora de revisar mercaderías, equipajes o pasajeros. Las organizaciones invierten importantes sumas de dinero en perfeccionar los métodos para eludir los controles de Aduana, logran disimular los embarques fraudulentos con mercaderías habituales.

Además la importante capacidad económica les permite no solo ocultar la mercadería, sino hacerse de los recursos necesarios para que la operación aparezca como legal, que incluye, compra de empresas en funcionamiento para no levantar sospechas, asesoramiento profesional de alto nivel de calificación, sobornos, etc.

Una vez presentado someramente el contexto del narcotráfico en el ámbito regional, y nacional, así como las características de las organizaciones y el *modus operandi* ahora el enfoque girará hacia la Aduana, como percibió el desafío, que estrategia eligió, como construyó capacidad operativa y cuales fueron sus resultados, son las preguntas que intentaremos responder en la parte II.

Si bien las drogas sintéticas tuvieron un caso judicial resonante ⁶(la causa de la efedrina) con la detección de un importante volumen de tráfico de precursores químicos que tenían como destino México, luego de la misma se tomaron medidas para el control de la exportación de los mismos, y se redujeron significativamente las exportaciones de dicho insumo.

Entonces el trabajo se concentrará en la exportación de cocaína a Europa que vista desde el contexto internacional es la problemática más importante en la que tiene participación Argentina.

⁶ La notoriedad de la misma se debió a entre otros factores al volumen del tráfico, el procesamiento judicial de varios empresarios del negocio farmacéutico, y al hecho que uno de ellos sea el padre de un conocido actor televisivo.

Capítulo 2: La Respuesta de la Organización

El presente capítulo trata de los principales cambios que ha efectuado la Aduana Argentina para enfrentar el desafío del narcotráfico.

Primero se realizará una introducción genérica al accionar de la Aduana para poder contextualizar el lugar que ocupa la lucha contra el narcotráfico.

Se proseguirá con una breve síntesis de cómo se llevaban las tareas de control del tráfico de drogas antes de los cambios que son el objeto de análisis del presente trabajo.

Finalmente se describirán los distintos aspectos de los cambios producidos por la Aduana, los estructurales, la incorporación de tecnología, las alianzas y el trabajo conjunto y las modificaciones en las prácticas y procesos.

Estas cuatro características se presentarán por separado por una cuestión de claridad expositiva, pero indudablemente son procesos vinculados que no se pueden explicar en forma aislada.

La gestión aduanera

Tanto el Código Aduanero (Ley 22.415) como la ley de creación de la AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) mediante el decreto 618/1997 atribuye a la aduana dos tipos de misiones, la primera es la de percepción y recaudación de tributos vinculados al comercio exterior, y la segunda el control del tráfico internacional de mercaderías.

Misión y tensión

Su función es regular el comercio exterior, lo cual implica por un lado dejarlo fluir naturalmente, siempre y cuando se abonen los tributos correspondientes y se respete el marco normativo que regula el comercio exterior.

Esto lleva en la práctica una doble misión, por un lado la de facilitar el comercio internacional y por el otro controlarlo. Estos objetivos si no son contradictorios están en fuerte tensión. Por un lado se espera que el comercio internacional fluya lo más rápido y ágil posible, por el otro se pretenden generar controles que siempre son vistos como obstáculos o trabas al mismo.

En la literatura técnica (Sparrow, 2008), la tensión entre controlar y dejar fluir es n a la gran mayoría de las agencias regulatorias, y muchas veces genera modelos de control a veces duros y otros permisivos, dependiendo del clima de opinión y la agenda de los decisores políticos. Este incesante cambio de posición en su traducción en términos operativos se denomina el péndulo de las agencias regulatorias sobre esto se profundizará en la parte II del presente.

El accionar aduanero conlleva siempre control de cumplimiento normativo, pero puede dividirse en controles de tipo formal, que en la jerga se denomina operativa y otros sustantivos o en profundidad que adoptan varios nombres pero lo denominaremos fiscalización

La realidad no encuadra por completo en la clasificación ya que existen muchas zonas grises, pero esta construcción de tipos ideales⁷ es útil para ilustrar diferencias importantes en las tareas que lleva adelante el organismo.

La Operativa Aduanera

Para ingresar o egresar del país, una persona, un medio de transporte, o una mercadería es necesario hacer una declaración ante el servicio aduanero que hace un primero control formal o de legalidad sobre ese ingreso o egreso. Se hacen constatan cuestiones básicas, sobre la documentación, y básicos sobre la mercadería y el vehículo.

La operativa aduanera es compleja, por aspectos técnicos, pero además por la diversidad de mercaderías involucradas, la cantidad y diversidad de sujetos, los múltiples regímenes legales, así como el volumen del tráfico y la dispersión geográfica de los puntos de control.

Los aspectos técnicos de las declaraciones aduaneras y comercio internacional son complejos y los últimos años han asistido a dos procesos siempre en tensión, dado que por un lado se trata de uniformar y simplificar las normas y los regímenes, y por el otro el avance tecnológico y económico tensionan para ampliarlo y diferenciarlo.

Para ingresar o egresar al país se debe hacer una declaración tanto del medio de transporte como de la mercadería que se pretende ingresar.

⁷ Esta construcción, no es propia del autor, al seno del organismo en las áreas centrales existe una Subdirección encargada de diseñar normas y sistemas de tipo operativo (Subdirección General de Recaudación) y otra destinada a las mismas tareas pero en el aspecto de fiscalización (Subdirección General de Fiscalización).

Esta declaración debe ser hecha en términos técnicos (vía sistema informático) y contener un amplio de detalle sobre los sujetos, países, medios de transporte y la mercadería.

Sobre esta declaración se hace una amplia gama de controles formales en su gran mayoría a partir del sistema (autorización de los sujetos, pago de tributos, autorización de terceros organismos en caso de corresponder, tratamiento tributario, valor, etc.).

En esta instancia operativa, se controla la presentación sobre la documentación correspondiente, soporte de la operación (no su veracidad), se constata la existencia de la misma y no el contenido. Así como se hacen algunos controles básicos sobre las mercadería (contar, pesar y medir) así como sobre los precintos.

Para entender la complejidad de regular el flujo de mercadería es necesario comprender que para Aduana, mercadería es toda cosa u objeto que se comercie (incluye energía eléctrica, gas, excluye servicios), así como el correo y el equipaje que acompaña a los pasajeros.

Cada mercadería tiene tratamiento tributario, económico y de los organismos de control diferente, y para imaginarlo basta con comparar que un que un Hipermercado puede tener 3.000.000 de productos diferentes, la Aduana además de controlar casi todos los producto que vende un hipermercado tiene una gran variedad de productos que por ellos no se comercializan (insumos químicos, petroquímicos, textiles, maquinarias y herramientas, vehículo y aeronaves, animales vivos, cereales, armas, energía, granos, productos mineros, etc.).

Por el lado de los sujetos, los tradicionales actores del comercio exterior eran los importadores/exportadores y sus despachantes responsables de la mercadería por un lado, y por el otro los medios de transporte y los agentes de transporte representando a estos últimos. A esto se sumaron Depósitos Fiscales, Terminales Portuarias en manos de Terceros, Zonas Francas y sus permisionarios, Aduanas Factorías, Grandes Operadores, Operadores confiables, etc.

Existe un régimen general para el ingreso y egreso de mercaderías que se aplica en la mayoría de los casos, pero paralelamente a él, existen una serie de regímenes específicos que contemplan una serie de situaciones particulares.

Entre estos podría ejemplificar una amplia gama de regímenes vinculados a ingresos o egresos temporarios de mercadería: son distintas las condiciones de importar un insumo para reexportar, una máquina por un tiempo para construir un camino, o un auto que correrá un *rally*, etc.

Así como que existen otros tipos de regímenes especiales, para administrar distintos sujetos (prestadores postales, zonas francas, depósitos fiscales, etc.), así como el régimen para el comercio de los habitantes de poblaciones cercanas a la frontera (régimen de tráfico vecinal fronterizo).

Asimismo disparidad de regímenes normativos según la mercadería y el país de origen o destino por los acuerdos internacionales (MERCOSUR, ALADI y otros específicos).

En cuanto al volumen, basta con conocer que el comercio internacional supera largamente los cien mil millones de dólares por año, que hay más de un millón de declaraciones en el sistema maría (SIM) -el sistema de declaración aduanera-, varios cientos de miles de contenedores, a la que se suman millones de toneladas de mercadería a granel, docenas de miles de vehículos y millones de pasajeros.

Finalmente a ello se le suma la dispersión geográfica, Argentina tiene extensas fronteras con 5 países, un litoral marítimo amplio, navegación fluvial, es país de tránsito en el MERCOSUR y a su vez un activo tránsito de mercaderías arribadas por vía aérea. En la zona metropolitana, que tiene 5 puertos, y 2 aeropuertos con vuelos internacionales, a lo que se le suman 53 aduanas en el interior del país, cada una de ellas con más de un punto de control.

La fiscalización aduanera

La tarea de fiscalización implica controles más cualitativamente distintos. Por un lado constatar que lo declarado sea consistente con la realidad, por ejemplo: que la mercadería coincida con lo declarado; que los valores y condiciones de las mismas sean los correctos; que los certificados sean acordes y verdaderos, que las excepciones, o condiciones que permitan el cumplimiento de un beneficio se cumplan, etc. Por el otro que no ingrese mercadería que no está declarada, ya sea esta lícita o ilícita.

Habitualmente los objetivos que se pretenden proteger mediante las fiscalizaciones aduaneras son tres: aspectos tributarios, económicos y no económicos:

- **Recaudación de Tributos y Aranceles:** Históricamente la Aduana es la encargada de percibir los tributos al comercio exterior (importación y exportación), pero además una parte significativa de los impuestos internos que se cobran como adelanto (IVA y Ganancias, etc.), así como de terceros (Ingresos brutos, Estadísticas).

- Económicas: Implementar medidas de política económica nacional, como ser tributos antidumping, cupos, prohibiciones, lucha contra la falsificación y el fraude marcario, aplicación de licencias de exportación o importación, etc.
- No Económicas: Implementar medidas de control emanadas por terceros organismo para proteger:
 - ✓ La Salud humana (Ej. Medicamentos, PSV, etc.)
 - ✓ Medio Ambiente (Residuos tóxicos)
 - ✓ Patrimonio Histórico (Tráfico de piezas históricas)
 - ✓ Cultural: (Tráfico de arte, restos fósiles, etc.)
 - ✓ Seguridad: (Armas, terrorismo, elementos radioactivos, etc.)
 - ✓ Narcotráfico y precursores químicos
 - ✓ Etc.

También se clasifica por el momento en que se realizan entre los controles previos al arribo de la mercadería (*ex - ante*), los que se hacen al momento de arribo o destinación, y los que se hacen cuando la mercadería ya salió a plaza o egresó al exterior (*ex post*).

Como se puede observar en la tabla 2, los momentos y los tipos de fraudes que se buscan, se cruzan. La cantidad de X en la tabla mencionada, expresa la intensidad de los mismos.

Tabla 2: Los objetivos de control y su *momentum*

Momento/Materia	Tributarios/ Arancelarios	Económicos	No económicos
Ex - Ante	X	X	XX
Durante	X	X	XXX
Ex - Post	XXX	XX	X

Fuente: Elaboración propia

Los controles que se realizan *ex -antes* son a través de los sistemas informáticos con poca intervención humana.

La que se realiza al momento del arribo de la mercadería, centralmente consiste en la verificación física de la mercadería y su documentación soporte (respaldatoria). Esto lo realiza personal especializado con elevado nivel técnico.

Los controles *ex post* los realizan distintos tipos de especialistas, y apuntan a diferentes aspectos, los que analizan el valor, el destino de la

mercadería, la documentación, inspectores que investigan posibles fraudes, etc.

Finalmente existen áreas de análisis, que son las que van proveyendo información y seleccionan que, cuándo y cómo se deben controlar los distintos embarques de mercadería que arriban al país.

La problemática de fiscalización de drogas ilícitas en Aduana

1. La situación preexistente

En el punto anterior, queda claro que el control de tráfico internacional de drogas, es importante dada la gravedad del tema- pero es una entre las múltiples misiones y tareas que tiene asignada a la Aduana.

Antes del año 2005, existía dentro de la Jurisdicción Metropolitana un cuerpo de inspectores diferenciados que cumplía varios roles en relación al narcotráfico: representaban a la Aduana en los organismos de coordinación internacional y con otras fuerzas de seguridad; investigaban en las jurisdicciones del Aeropuerto de Ezeiza y la Aduana de Buenos Aires, y en la medida que podían también efectuaban análisis para detectar posibles embarques sospechosos.

En las jurisdicciones del interior no existía tal especialización, pero algunos inspectores que realizaban diversas tareas tomaban cursos para prepararse aprender la materia.

El profesionalismo y la capacidad de detección, -especialmente de mulas- de los agentes de droga, fue destacado por casi todos los entrevistados, pero el volumen y la escala que fue adquiriendo el problema del narcotráfico requería cambios que se explican a continuación

2. Los motivos del cambio

En los fenómenos sociales, es común que el origen de un suceso o cambio, no tenga una causa única. Por el contrario, la mayoría de ellos son pluricausales, y además es difícil cuantificar el peso o la importancia de cada uno y su capacidad de determinar o influir en los sucesos posteriores.

En este caso, al margen de otras probables causales, la mayoría de los entrevistados identificaron como causas de origen, el crecimiento de la

problemática operativa; las tendencias en gestión pública y una causa judicial.

a. Problemática Operativa

El crecimiento del Narcotráfico comienza a dar síntomas desde los inicios de la década que se inicia en el año 2000 uno de los entrevistados afirmaba:

Informante clave 3: “... hasta el año 2003, teníamos una causa de droga por cada tres de subfacturación de importaciones. Esto se fue desplazando progresivamente”... “hoy la proporción es más que inversa tenemos más de tres casos de droga por cada caso de otro origen...”.

La tabla 2 y el gráfico 2 *sobre incautación de droga, muestran un importante crecimiento en la detección de droga entre los años 2003 y 2004 con relación a los años anteriores aún antes de que comiencen a implementarse los cambios que en el presente trabajo se describen.*

b. Las tendencias en la gestión pública

En un trabajo previo (Depetris, 2009) se señalaba que la Aduana desde el año 2002 había modificado su perfil de la década anterior vinculado a la *mano blanda* y había virado a un enfoque con criterios más fiscalistas.

Asimismo las Agencias Internacionales que durante la década anterior tenían un discurso monolítico a favor de la *facilitación del comercio*, luego del atentado a las torres gemelas comenzaron a modificar su discurso.

c. La Justicia

La causa judicial popularmente conocida como SW que debe su nombre la razón social de una compañía aérea llamada Southern Winds, en la que se detectó una importante cantidad de cocaína en España proveniente desde Buenos Aires, del Aeropuerto Internacional de Ezeiza.

En la maniobra estaban involucrados personal de la entonces Policía Aeronáutica dependiente de la Fuerza Aérea, familiares de miembros de alto rango de la fuerza, empresas de seguridad que operan en los aeropuertos y personal de la compañía aérea.

La causa tuvo un alto impacto político y una amplia repercusión periodística. Como resultado, la firma quebró en poco tiempo, las

compañías de seguridad fueron desplazadas de los controles de los aeropuertos, y se disolvió la policía aeronáutica, y fue reemplazada por una nueva fuerza de seguridad dependiente del ministerio del Interior, la policía de seguridad aeroportuaria (PSA) y dejando de pertenecer a la órbita de las fuerzas armadas.

En un principio, hubo funcionarios aduaneros sospechados por parte de la justicia de estar involucrados en la maniobra, pero finalmente el juez descartó cualquier posible vinculación de aduaneros. Sin embargo observó que los controles de la Aduana para la magnitud y características del fenómeno eran inadecuados e insuficientes.

Esta a percepción que se venía teniendo en el organismo sobre cambios en las características del narcotráfico, los resultados de la causa y nuevos vientos⁸ en materia de ideas de gestión, convergieron y contribuyen a explicar los cambios que a continuación se describen.

Los cambios

Muchos de los cambios que se describirán fueron hechos en el marco de transformaciones más amplias en todo el espectro de las tareas de control o fiscalización aduaneros. Dado que el objeto del trabajo es el control de drogas nos enfocaremos exclusivamente en ellos, haciendo mención sin describirlos- cuando sean parte de modificaciones más amplias.

Modificaciones estructurales

Bajo este título se pretenden detallar las principales modificaciones de la Estructura de la Organización que directa o indirectamente se vincularon con el tema del Narcotráfico.

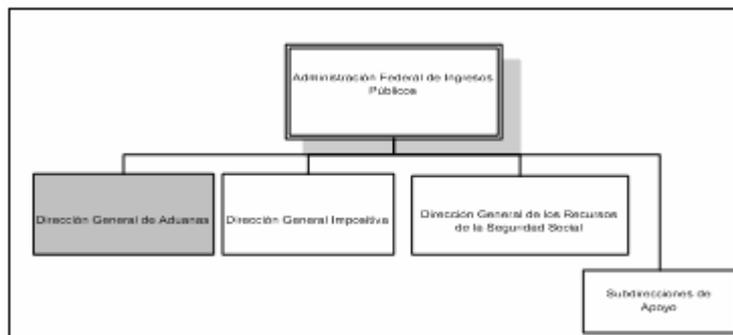
A modo de brindar un panorama más amplio, la Dirección General de Aduana, es hoy parte de un organismo superior que es la Administración Federal de Ingresos Públicos y que como se observa en la ilustración 2 está conformada por las Direcciones Generales de Impositiva, Aduana y Recursos de la Seguridad Social.

Originalmente la Aduana era un organismo autónomo dependiente del Poder Ejecutivo Nacional hasta el año 1996 cuando se fusiona con la

⁸⁸ A partir de los atentados a las torres gemelas en Nueva York del año 2001, los organismos internacionales (Banco Mundial, Organización Mundial de Aduanas, comenzaron a modificar su discurso, que previo a estos eventos colocaban a la Aduana como un organismo de "servicio" cuya misión central era "facilitar" el comercio internacional, y se comenzaron a revalorizar la importancia de las funciones de control.

Dirección General Impositiva, dando origen a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) a la que luego se le anexa una nueva Dirección General encargada de los recursos de la Seguridad Social.

Ilustración 2: Dirección General de Aduana en el contexto AFIP



En el año 2005, mediante el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Nro. 898/05 se produce la modificación más importante en la estructura de la Dirección General de Aduana desde la fusión antes mencionada. La misma consiste en la creación de la Subdirección General de Control, un área de primer nivel estructural que se dedica a tareas vinculadas a análisis y gestión del riesgo de las áreas de control operativo directo.

En el título siguiente se desarrolla con más profundidad el significado de esa modificación en las prácticas y los procedimientos del organismo, aquí sólo se hace referencia al reflejo estructural de dicha realidad.

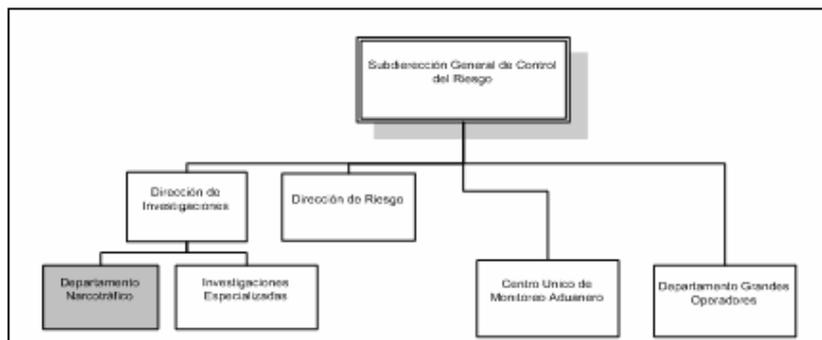
En la ilustración 4 se puede observar que dentro de la recientemente creada Subdirección General de Control, se genera un Departamento especializado en la lucha contra el Narcotráfico.

Desde la óptica interna esto puede ser leído como una jerarquización, ya que hasta el momento no se lo diferencia de otras problemáticas similares a las que solía estar asociado (Contrabando de armas, residuos tóxicos, etc.) que ahora tienen una unidad específica que es el Departamento de Investigaciones Especializadas como se observa e la ilustración 4.

Al Departamento Narcotráfico se le otorgan amplias misiones y funciones para cumplir sus objetivos, entre ellas: la facultad de realizar por sí tareas de investigación, la coordinación en el seno del organismo de tareas de fiscalización con las áreas operativas aduaneras (las Subdirecciones Generales Aduaneras del Interior y la región

Metropolitana), así como la coordinación y vinculación del organismo con sus pares nacionales e internacionales cuya misión sea similar.

Ilustración 3: Diagrama de la estructura de la Subdirección General de Control



En las Subdirecciones Operativas (Interior y Metropolitana – Ilustración 2) también se producen modificaciones de importancia.

La Subdirección General de Operaciones Aduaneras del Interior, tenía seis Direcciones Regionales con lo que cubría todo el país, excluyendo el área metropolitana.

Se realizaron dos modificaciones importantes en la estructura de esta Subdirección, la primera es que de seis Direcciones Regionales pasaron a ser nueve. Las nuevas incorporadas (Salta, Bahía Blanca y Barranqueras –Chaco-⁹) aglutinan Aduanas que no son tan significativas por el volumen de Comercio Internacional, sino por su sensibilidad al tráfico de drogas.

La segunda es que estas tres últimas Direcciones Regionales la División encargada de las investigaciones y los procedimientos “externos”¹⁰, se le adiciona el término de narcotráfico en el nombre, lo cual también va acompañada en la descripción de misiones y funciones, donde la orientación en la lucha contra el Narcotráfico surge mucho más acentuada que en sus pares.

⁹ Es importante hacer dos aclaraciones, la primera es que la antigua división de las jurisdicciones regionales tenía que ver con a) criterios geográficos (proximidad) y b) volumen de comercio internacional. En la actual, la orientación se explica por crear regiones más enfocadas a la problemática del narcotráfico fue clara.

¹⁰ La terminología Aduanera para denominar sus tareas, no es unívoca, los términos como “fiscalización”, “investigación” o “control” no tienen el mismo significado en todas las jurisdicciones. Pero aún así en su uso más corriente se le denomina “fiscalización” las tareas de control que tienen características más vinculadas a revisión documental y “externa” engloba distintas las tareas de control que se hacen en los puntos operativos, rutas o vía pública, a la que se la denomina procedimientos, inspecciones, comprobaciones o investigaciones.

Esto significa que por primera vez en el Interior del país, va a haber inspectores especializados centralmente en el tema del narcotráfico.

Ilustración 4: Diagrama de la estructura de una Dirección Regional especializada en Narcotráfico



Disposición 91/08

En el caso de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitana, mantiene una División Drogas (ilustración 6), con personal altamente capacitado de larga experiencia en la materia. Ellos son los que se hacen presentes en los lugares operativos del área Metropolitana (Aeropuerto Internacional de Ezeiza, Terminales del Puerto de Buenos Aires, Depósitos Fiscales, etc.), el cambio que sufrió es que los inspectores en la actualidad no efectúan tareas de análisis, sino tareas de inspección directa.

Un párrafo aparte merecen estos inspectores especializados, si bien muchos de los informes acerca de probable narcotráfico provienen de fuentes externas o de análisis propios de las áreas dedicadas al tema, la experiencia operativa de estos inspectores, no sólo es importante al momento de inspeccionar la mercadería sobre la que recayó la alerta; sino también su capacidad por experiencia o “instinto” profesional no pocas veces son la fuente de detección de casos que de otra manera podrían pasar desapercibidos.

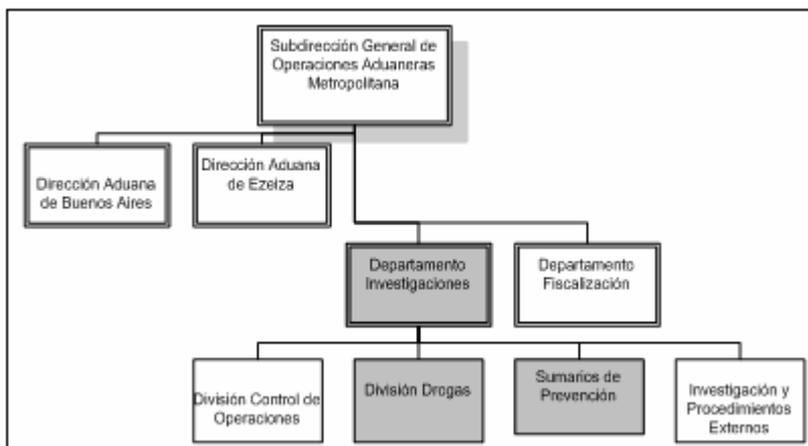
También la División Sumarios de Prevención que es nexo entre la Aduana y el Poder Judicial, si bien sus funciones abarcan todos los ilícitos de índole penal, en los últimos años, viene teniendo preponderancia en sus tareas los procedimientos vinculados a la problemática del narcotráfico, como nos decía un informante clave:

Informante Nro. 5 “... antes los procedimientos eran más mezclados, contrabando, mercadería prohibida, y algo de droga, hoy es al revés, casi todos droga, cada tanto alguno de los contrabando más tradicionales”.

La responsabilidad del funcionamiento “aceitado” del engranaje clave entre la Justicia y la Aduana recae tanto sobre la División Sumarios

de Prevención (que interviene en el momento de los hechos) y la División Causas Penales (que se presenta como querellante en los juicios), ambos logran que la conexión sea más que satisfactoria según la opinión de los entrevistados.

Ilustración 5: Áreas de droga dentro de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitanas



En síntesis en el año 2005, se produjeron importantes transformaciones en la estructura de la Dirección General de Aduanas, reflejando cambios y tendencias en la operativa aduanera. La temática de la lucha contra el narcotráfico fue uno de los vectores más importante de ese cambio.

Incorporación de tecnología

La incorporación de tecnología podemos clasificarla en dos grandes grupos, los desarrollos informáticos y luego otras tecnologías:

Desarrollos informáticos

La Aduana ha sido un organismo pionero¹¹ en la Argentina en la incorporación de tecnologías de Información para el mejoramiento de sus procesos.

¹¹ Sin lugar a duda el (SIM) fue un proyecto de vanguardia, no sólo para la Administración Pública Argentina, sino además en el ámbito internacional. Durante los primeros años de la primer década del presente siglo, el autor del presente trabajo, tuvo la oportunidad de asistir a seminarios con pares de la Aduana Española, Francesa y Estadounidense, en muchos aspectos estas tres organizaciones no habían podido superar desafíos tecnológico/operacionales que en nuestro país se habían logrado.

A fines de la década de 1980, se lanza el proyecto María o (SIM) que se implementó a lo largo de la década siguiente y permitió registrar informáticamente el universo de las destinaciones y operaciones aduaneras más importantes. Esto implica que cualquier agente autorizado podía (y puede) ver los detalles de cualquier operación hasta en sus mínimos detalles en el instante que se termina de efectuar la declaración.

Sin embargo el SIM, está orientado principalmente a la gestión de las operaciones, desde que arriba el medio transportador (Barco, Avión, Camión, etc.), hasta que la mercadería sale definitivamente a plaza. Su uso para fiscalización o control, si bien contribuyó, no fue su foco.

A partir de la década que se inicia en el año 2000, es cuando comienzan a desarrollarse múltiples aplicaciones orientadas a mejorar las actividades de fiscalización.

Algunos de estos desarrollos fueron:

- Incorporación de herramientas de *Data Warehouse* y *Data Mining* fundamentales para las acciones de fiscalización.

El volumen de información que se encuentra en el SIM es inmenso, en la actualidad se realizan aproximadamente un millón de destinaciones u operaciones por año. Cada una de estas destinaciones u operaciones conlleva cientos de campos que se registran. Si a esto se lo multiplica en varios años se puede tener una idea aproximada del volumen de información a que nos estamos refiriendo.

Si se tiene información concreta de la operación que se está buscando, el proceso de búsqueda en el SIM era simple. Ahora si se pretende manipular información para realizar análisis de tendencia, la búsqueda manual en este volumen de datos era imposible, para ello se incorporan las herramientas que mencionábamos al principio.

Una definición simple de *Data Warehouse* o almacén de datos sería una suerte de repositorio de datos útiles para la organización diseñada para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos, permitiendo a los

usuarios hacer consultas e informes, sin tocar o afectar al sistema transaccional.

Se hizo fue una copia de los datos históricos que a la fecha tienen información de más de una década de transacciones aduaneras que se hallaban en el SIM, separándolo para no entorpecer el sistema de gestión. Esta información está disponible para hacer de forma simple y accesible con un mínimo entrenamiento para los funcionarios que quieran acceder a información.

La minería de datos (*Data Mining*) es un proceso complementario, una vez extraída la información permite su manipulación para el análisis de distintas formas.

Para traducirlo a términos más simples se recurrirá a un ejemplo, en el capítulo siguiente se analiza un caso de droga oculta en carbón, en el pasado previo a la adquisición y adaptación de estas herramientas se debía solicitar a las áreas informáticas que extrajeran información sobre carbón, y una vez que cambiarla de formato para intentar ser manipulada por algún software de oficina.

En primer lugar, el proceso podía tardar varios días, dependiendo la carga de trabajo de las áreas informáticas, luego una vez cambiado el formato generalmente aparecía una gran cantidad de información redundante, que había que limpiar, en muchos casos el volumen de datos excedía la capacidad de los software de oficina, y finalmente si al momento de solicitar la información no tuvimos en cuenta alguna de las características de la operación, había que reiniciar el pedido con la consecuente pérdida de tiempo.

Luego de a adquisición y el desarrollo de las dos herramientas mencionadas el proceso se transformó radicalmente. El analista solicita información al sistema sobre los elementos que quiere saber de operaciones de carbón, extrae del sistema en pocos minutos la información deseada en un formato apto para ser procesado (*Data Warehouse*) y luego comienza rápidamente a manipularla para encontrar relaciones que puedan ser significativas para lo que está buscando (*Data mining*).

Volviendo al ejemplo, se se extrae información sobre operaciones de carbón, y comienza a buscar relaciones entre productores de carbón, lugar de origen, despachantes, agentes de transporte, períodos, medios de transporte, puertos de embarque, tipo de embalaje, puertos de arribo, etc. Si requiere información adicional, rápidamente amplía la consulta.

Estas herramientas, no sólo multiplicaron la velocidad de procesamiento de los datos, achicando la brecha de semanas o meses, a horas, sino que además permitió a los funcionarios generar operaciones y modalidades de detección, que antes eran insospechadas.

En síntesis, un proceso que podía llevar semanas o meses, se redujo a unas pocas horas, y permitiendo además mayor calidad en el tratamiento de la información y análisis de riesgo.

- **Registración de Resultados de las acciones de fiscalización:** Los primeros desarrollos informáticos como decíamos antes correspondían a la gestión de operaciones y no a las tareas de fiscalización.

Las áreas de fiscalización siempre fueron sensibles a compartir información de fiscalización muchas veces por cuestiones de secreto exigidas por las justicia, y en otros casos por formación y celo profesional. Entonces las distintas acciones de fiscalización que realizaban y sus resultados quedaban reservadas en cada área u oficina y solo era compartida y/o ventilada en forma vertical, hacia los superiores.

No fue fácil la tarea de lograr que las áreas de fiscalización registraran y compartieran sus datos en sistemas informáticos comunes. Más complejo resultó romper la suerte de guetos y adaptar a las personas, que la creación de los aplicativos para uniformar y compartir la información.

Los resultados para las investigaciones, los análisis, y la construcción de perfiles de riesgo fueron invaluable.

- **Reglas, alertas y mensajes:** Son aplicaciones informáticas que se incorporaron a desarrollos informáticos previos (como el SIM) y resultaron de gran importancia para la tareas de fiscalización aduanera, dado que permiten

seleccionar en el universo de operaciones aduaneras “que” operación fiscalizar, “de que forma” y puede brindar información adicional para quién está controlando. A continuación se explicará como funciona esto en la práctica.

Se carga una regla al sistema a través de un algoritmo que permite seleccionar una operación. Volviendo al ejemplo del carbón, a través de la regla se le indica al sistema que si hay una operación de exportación de carbón, con x características de envase, que va a x destino, y cuyo operador tiene características x debe ser sometido a un control¹² (verificación) profundo.

Una regla de estas características por ejemplo sería¹³: Exportación Definitiva + Carbón y/o briquetas + En bolsas de 5 a 10 kilos+ España o Italia + Monotributista= Canal Rojo.

Una alerta se construye con algoritmos similares (pueden ser idénticos o no) a los que construyen una regla, pero en este caso se le informa l que realizan los controles sobre que tópico o problema se está alertando.

Ejemplo: en nuestro caso si sólo hubiera una regla que señalara control (verificación) profundo, el funcionario podría comenzar a mirar distintos problemas; a) Si el valor de la mercadería es correcto a los fines tributarios; b) Si la liquidación de tributos está correctamente efectuada o faltan algunos elementos que componen la liquidación; c) El peso y la cantidad son correctos; d) Si la calidad de carbón es acorde a lo declarado; e) Si la mercadería es Argentina o puede ser proveniente de maderas de países vecinos; f) Si la marca utilizada pertenece al titular de la exportación o podría haber fraude marcario; g) Si el carbón no es producto del uso de maderas protegidas por peligro de extinción por

¹² Dada la gran cantidad de variables de una operación, los múltiples valores que puede asumir la variable, y las innumerables combinaciones entre ellas posibles, el número de reglas posibles es casi infinito. Lo importante es tener en claro que se quiere seleccionar, y como construir la regla para que lo seleccionado sea sólo lo interesante. Una regla es como una red, si los agujeros son demasiado pequeños traerán todo tipo de pescado y no podremos identificar fácilmente al que buscamos, a la inversa si es demasiado grande, podemos perder nuestra presa.

¹³ En el sistema es mucho más complejo la forma de construir reglas, esto solo se referencia de esta forma sólo a fines explicativos.

organismos de flora y fauna (para ellos puede haber certificados que autoricen y/o extraer muestras), h) Si no hay droga oculta en el embarque, etc.

En el ejemplo que analizamos, habría una alerta específica de narcotráfico¹⁴ que advierte al funcionario que realiza el control, cuál es el problema que debe prestar atención y que genera la alerta.

Esto es muy importante para el funcionario que hace los controles generales de cantidad y calidad sobre la mercadería (el verificador), dada la multiplicidad de fraudes posibles que se hacía referencia en párrafos anteriores, sumado a que un embarque pueden ser varios camiones o contenedores, y el escaso tiempo que tiene el mismo para controlar la operación (usualmente no más de una o dos horas).

Además estas alertas no sólo advierten al funcionario encargado de los controles profundos o canales rojos (el verificador), sino que además ponen sobre aviso a los funcionarios especializados en temática vinculada al narcotráfico (inspectores de drogas) que hay un embarque que tiene importantes probabilidades de contener drogas ilegales.

Los mensajes son aún más específicos, dan indicaciones concretas sobre la mercadería controlada. Por ejemplo, si hubiere datos de inteligencia que la droga se halla combinada con el material que compone las briquetas (y sólo un análisis bioquímico puede detectarlos), el mensaje podría advertir de esta situación diciendo que a) Se detenga el embarque, b) Se saquen muestras de diferentes envases de briquetas, c) Se las envíe al laboratorio de la Aduana, o el INTI¹⁵ (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), dependiendo del tema y la jurisdicción donde se toma la muestra.

¹⁴ Hay distintos tipos de alertas que se les hacen a los funcionarios que realizan los controles aduaneros, 'narcotráfico' es la más importante de todas, pero también existen otros tipos de alerta como fraude marcario, mercadería prohibida, etc.

¹⁵ La AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) tiene un convenio con el INTI para el análisis de algunos tipos de muestras, dado que el laboratorio de la Aduana, está desbordado en su capacidad de procesar muestras.

1. Intercambios de datos informáticos con otras Aduanas

En los últimos años, se han desarrollado sistemas informáticos que permiten intercambiar información prácticamente en línea o con demoras menores con Aduanas de otros países.

Por ejemplo, es importada a la Argentina mercadería proveniente de una zona franca Uruguaya, los funcionarios argentinos pueden observar en la base de datos que permite el intercambio de información, cuando ingresó esa mercadería a Uruguay, proveniente de que país, a que valores, etc.

Como herramienta es sumamente valiosa, permite detectar maniobras que se realizan en terceros países con intención de perjudicar a la Argentina. Durante la década de 1990, eran muy usuales los fraudes a la Aduana Argentina, alterando el valor u otras condiciones de la mercadería, tanto en las Zonas Francas de Uruguay, como en Zona Franca Iquique (Chile).

Estas herramientas pese al gran aporte que significó para la Aduana su adquisición tiene dos grandes limitaciones, por un lado, a veces los requisitos legales y la información brindada en las bases de datos, no siempre permite vincular la exportación argentina con la importación en el exterior o a la inversa. Diferentes formas de declarar, falta de datos relevantes pueden mermar el potencial de la herramienta.

La segunda limitación, es que esta información es compartida con un limitado grupo de países, no obteniendo información del exterior -de esta manera- de otros países.

2. Otras bases de datos de AFIP

Simultáneamente con los desarrollos informáticos específicamente aduaneros a los que se hacía referencia en los párrafos anteriores, la Administración Federal de Ingresos Públicos ha desarrollado múltiples bases de datos con información general útil para sus tres Direcciones Generales- o específicas para las Direcciones Generales encargadas de los aspectos tributarios o de seguridad social, que también contienen información útil para los funcionarios de Aduana.

En síntesis, la herramienta tiene usos muy importantes y provechosos en la detección y denuncia de diversos tipos de fraudes aduaneros. Con relación a la lucha contra el narcotráfico es una herramienta importante a para los analistas, pero de menor trascendencia que las anteriores que se venían analizando.

Informaciones acerca de los sujetos como tipo de sociedad, momento de constitución, domicilios, volúmenes de ventas, impuestos devengados o pagados, cantidad de empleados, información comercial, financiera, y patrimonial son invaluableles tanto para los analistas que construyen perfiles de riesgo y diseñan las reglas, mensajes y alertas en los sistemas, como para los inspectores en el caso de obtener las características de un operador sospechosos que se encuentran bajo investigación.

Tecnologías no informáticas

1. Tecnología de control no intrusivo:

Más conocido popularmente como scanner, es equipamiento que utilizando tecnologías de rayos x que brinda imágenes de la carga. A través de variaciones cromáticas permite a especialistas conocer aproximadamente las formas y densidades de los objetos analizados. Probablemente ha sido la herramienta más popular –pero no la única- en la lucha contra el narcotráfico.

Como se puede observar con más claridad en la ilustración 7, personal previamente capacitado para detectar posibles ocultamientos o cambios de composición orgánica en mercadería que a simple vista podría aparecer como idéntica o similar.

Las posibilidades del equipo se proyectan en un monitor permitiendo al analista disminuir o agrandar la imagen como se hace en cualquier computadora y de esta forma se facilitan las tareas de control.

La Aduana dispone de varios equipos de distintas dimensiones que se adecúan a las distintas tareas de control, hay scanner para equipajes, para cargas menores como son frecuentes en aeropuertos para contenedores, y móviles para controles en ruta o frontera.

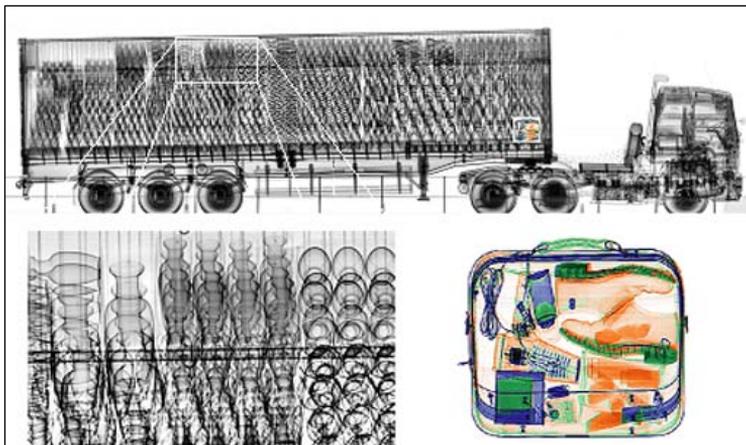
Su uso generalmente es de control al momento de ingreso de la mercadería o “investigativo”. En el primero de los casos, se inspeccionan con esta tecnología una serie de contenedores, en forma aleatoria, o por una selectividad (reglas) generadas por las áreas que se dedican a análisis de riesgo. En el caso investigativo, es cuando un funcionario que se encuentra controlando la carga y tienen sospechas de alguna maniobra, solicita que la misma sea escaneada como una medida más dentro de su proceso de fiscalización.

Esta tecnología tiene grandes ventajas pero también limitaciones que se analizarán a continuación:

La primera gran ventaja es que permite detectar a través de los cambios cromáticos, elementos ocultos en mercaderías que pasarían desapercibidos al ojo humano. Dado los medios de ocultamiento que

utilizan los narcotraficantes, esta herramienta es importantísima en el proceso de detección de drogas.

Ilustración 6: Imágenes producidas por distintos *scanners*



La segunda ventaja es la velocidad, el control de un contenedor por los *scanners* puede, dependiendo el equipamiento y el tamaño de la carga, efectuar el control en minutos, permitiendo ahorro de tiempo sobre una inspección manual.

La tercera gran ventaja es que en algunos casos evita el daño a la carga. Si hay sospechas de droga oculta dentro de mercadería, en muchos casos hay que destruirla total o parcialmente para poder verificar la existencia o no de esta.

También esta tecnología tiene limitaciones; la primera de ellas es que en caso de que la droga esté escondida en mercadería con composición orgánica similar, no hay variación cromática y por ende no son aptos estos equipos para la detección.

Igualmente tampoco es útil si la droga se encuentra oculta en mercadería que refracta los rayos X (ej. Plomo), la imagen de un caño de plomo vacío, o uno con droga son idénticas al ojo humano.

El tema costos también es una limitación importante, el equipamiento es sumamente costoso, especialmente los que permiten inspeccionar contenedores y camiones. Por lo cual no se justifica la inversión en equipamiento de este tipo para todos los puntos operativos del país, sino solamente para aquellos que tienen más movimiento.

Para ilustrar mejor la situación, “escanear” un camión o contenedor puede llevar varios minutos, por ende un equipo puede a lo sumo escanear algunas decenas de contenedores por día, si funcionara la 24 horas. Un buque portacontenedores promedio carga entre 3000 a 8000

contenedores y arriban y parten del puerto de Buenos Aires solamente varios de estos por día. En síntesis, sólo se puede analizar una fracción de la carga que ingresa o egresa.

Por último, este equipamiento es útil solo para un aspecto de los controles aduaneros (mercadería oculta o disimulada), pero una verificación de mercadería exige tratar de evitar otras maniobras para las cuales el scanner poco puede aportar; valuación de la mercadería, la calidad de la misma, el peso, la cantidad, la documentación que autoriza a su ingreso al país por parte de otros organismos, la correcta invocación de ventajas tributarias, cuestiones relativas al país de origen, etc.

Además existen otros equipos de control no intrusivos menos importantes que son medidores de densidad de líquidos y sólidos que son una herramienta más que contribuye en las tareas de control

2. Seguimiento satelital de tránsitos y traslados

Esta es otra iniciativa aduanera que su objetivo primordial fue el control general de las cargas que efectúa la Aduana, su importancia para la lucha con el narcotráfico es destacable.

Para poder explicar cómo funciona es necesario hacer primero algunas aclaraciones acerca de la operativa Aduanera.

En el desenvolvimiento operativo del comercio exterior, es muy común que el lugar donde se controla la carga no es el mismo que donde la mercadería ingresa o egresa al país.

Para ejemplificar, un exportador de vinos radicado en Mendoza, que va a embarcar su mercadería en el Puerto de Buenos Aires, para que viaje por vía marítima hasta el Reino Unido como destino final, probablemente prefiera por cuestiones operativas o de seguridad que esta sea controlada en Mendoza y no en Buenos Aires.

A la inversa, si un importador radicado en Buenos Aires pretende traer mercadería de Brasil que vendrá por camión ingresará por la Aduana de Paso de los Libres y será controlado en Buenos Aires.

Los motivos de esta operativa habitual, son diversos, por un lado costos y tiempo, cargar o descargar para realizar los controles en una jurisdicción distinta, lleva tiempo y dinero, el importador/exportador prefiere estar cerca de los lugares donde se realizan los controles por cualquier inconveniente o reclamo; hay mercadería que por sus características técnicas (necesidad de cadena de frío, peligrosidad, fragilidad, etc.) no es conveniente manipularla más que en lugares adecuados; etc.

Cuando la mercadería se controla en un punto distinto al de embarque y es dentro de la misma jurisdicción se denomina traslado, cuando es entre dos jurisdicciones diferentes se denomina tránsito. Esta

operación, salvo raras excepciones, se realiza sin custodia de personal aduanero.

Desde el lugar de la aduana de origen, hasta la Aduana de egreso (donde la mercadería egresa definitivamente del territorio aduanero) en el caso de la exportación o desde la Aduana de Ingreso hasta la Aduana de Destino (donde se efectuarán los controles aduaneros) en el caso de importación, el contenedor o camión va precintado, y la presencia de los precintos denotaría que el medio transportador no fue abierto.

El inconveniente principal radica en que tanto los precintos, como los medios de transportes, son vulnerables. No es una tarea simple perpetrar el fraude, pero se han constatado diversas formas de violación de los controles aduaneros, adulteración y falsificación de precintos; apertura de una puerta extrayendo las bisagras del contenedor sin violar los precintos; puertas ocultas o robo del camión, entre otras son algunas de la maniobras detectadas.

Entonces para los controles, el punto más débil es ese trayecto en donde el medio transportador viaja, sin custodia aduanera.

En la década pasada, cuando se incrementó significativamente el volumen de las importaciones, y esta operativa se controlaba en forma manual, la que demostró ser una de las más vulnerables para la Aduana. Hubo numerosas denuncias penales importantes producto de fraudes en tránsitos y traslados.

A partir de esta problemática se implementó una respuesta aduanera que integró aspectos informáticos y operativos, dejando atrás el sistema manual de control, y vinculándolos al Sistema Informático María Se generó un módulo de tránsito que mejoró sustancialmente la fiscalización de la operativa y redujo significativamente los fraudes.

Como suele ocurrir en las tareas de regulación, funcionó la expresión popular como “hecha la ley, hecha la trampa” y comenzaron a incrementarse el “robo” de camiones en los tránsitos y los traslados.

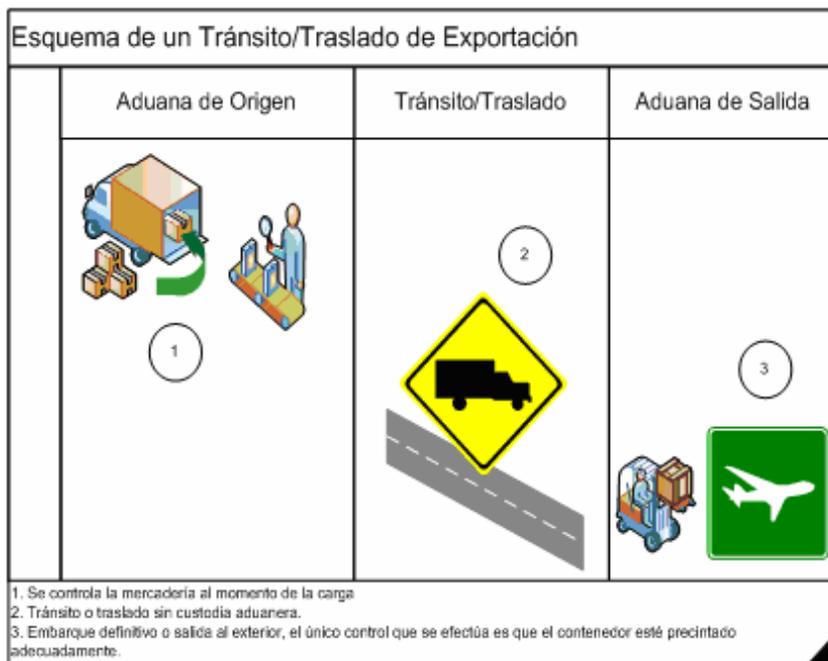
Siguiendo el razonamiento de la expresión popular, si la “ley” está bien hecha, la trampa será mucho menor y más sofisticada. Este fue el caso, el número de los tránsitos o traslados robados redujo drásticamente la magnitud del problema, y desaparecieron los fraudes más simples como la falsificación y “perdida” de documentación.

De todas maneras, pese a la reducción de la magnitud del problema, el mismo subsistía, -había que mejorar la ley frente a las nuevas trampas-. A partir de allí surgió una iniciativa para el seguimiento satelital de contenedores.

Se utilizó la tecnología más avanzada en telecomunicaciones, de la cual no había modelos o experiencias en Aduanas de otros países que pudieran ser imitadas. Fue un desarrollo a medida de la Aduana Argentina.

Su funcionamiento se observa en la ilustración 8 y que ejemplifica un tránsito o traslado de exportación y se explica a continuación:

Ilustración 7: Esquema de tránsito traslado de Exportación

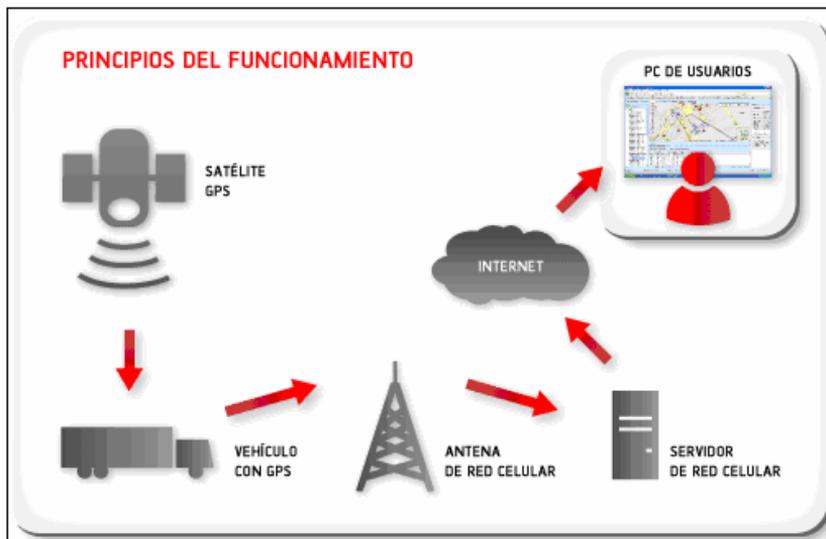


Fuente: Elaboración propia

- Punto 1: La Aduana de Registro donde se efectúan los controles y donde se embarca la mercadería, se coloca un precinto electrónico como se puede observar en la fotografía de ilustración 10.
 - Desde el momento que al camión se le colocan los precintos, este se conecta al sistema de control que se puede ver en la ilustración 8.
 - La información llega a la pantalla de los funcionarios aduaneros encargados de control que se encuentra centralizado en una sección especializada.
 - El sistema consta de diferentes alertas, que informan en tiempo real cualquiera de los siguientes eventos:
 - Alerta 1: Colocación del precinto en zona primaria aduanera (lugar de embarque).
 - Alerta 2: Una vez salido de zona primaria de detención por un tiempo más que razonable.
 - Alerta 3: Cuando es abierto fuera de zona primaria aduanera.

- Alerta 4: Cuando es abierto en la zona primaria aduanera de arribo.

Ilustración 8: Esquema de control satelital de cargas



- Punto 2: Se efectúa el tránsito o traslado sin custodia física de la Aduana, sólo monitoreado por el sistema. Si hubiere alguna anomalía en el proceso, patrullas de la Aduana u organismos de seguridad con los que la Aduana se encuentra vinculado asisten al lugar indicado por los operadores del sistema que tienen la "geolocalización" precisa.

Ilustración 9: Precinto electrónico para el control satelital de cargas



- Punto 3: El medio de transporte arriba a la Aduana de Destino, si no hubo objeciones u observaciones los precintos son abiertos

(aperturados) por funcionarios aduaneros y desactivados del sistema de control de tránsitos.

Un dato a tener en cuenta a la hora de entender el funcionamiento del sistema, es que el mismo no es "automático", la generación de alertas debe ser evaluada por personal experimentado como nos refería el Informante clave Nro. 7:

"...de afuera todos creen que es apretar un botón y listo, pero no es así, hay que tener ojo, permanentemente hay detenciones por piquetes, problemas de tránsito, roturas involuntarias en el puerto, guardas que rompen los precintos sin dar por finalizado el viaje en el sistema..."; "... son cientos de camiones por día y muchas alertas, hay que saber a cuales darle bolilla y cuales dejar pasar..."; "... el ojo se te hace, terminas conociendo las zonas, los operadores y sabés a quién prestarle más atención..."

El sistema se implementó, luego de varias pruebas y reformas en la primera parte de la presente década y sus resultados han sido excelentes, como refiriera el Informante clave Nro. 7 refiriéndose al área metropolitana:

"...el último camión que nos desapareció fue hace tres años por un robo. Fue abandonado y lo encontramos en cuestión de horas..."

La implementación para el Interior del país comenzó a partir del año 2010.

Canes

Finalmente y aunque suene un poco contradictorio ubicarlo dentro de un título vinculado con tecnología, está el uso de perros adiestrados en detección de narcóticos. (En la jerga se los denomina por la acepción de "canes"). En numerosos casos su utilización llevó a descubrir importantes intentos de tráfico de drogas.

Al igual que los *scanners*, es limitada la cantidad de contenedores que puede ser sometida a inspección con ayuda de los perros, utilización se hace frecuentemente cuando existe un análisis o perfil de riesgo que genere sospechas de la operación. O cuando el funcionario encargado de los controles generales de la mercadería encuentre elementos que lo lleve a sospechar que se está ocultando droga en la carga.

Vinculaciones y alianzas

Los contextos externos, la vinculación con otros organismos nacionales como internacionales se ampliaron considerablemente lo que brindó excelentes resultados para la Aduana.

Internacionalmente, al vincularse con organismos pares, especializados en contrabando de drogas ilícitas, produjo dos beneficios importantes, en primer lugar transferencia de conocimientos y know-how acerca de modernas técnicas de lucha contra el narcotráfico y por otro el intercambio de información.

El intercambio de información concreta sobre operaciones de narcotráfico permitió entre otros:

- Alertas: apenas se detectaba un contrabando de drogas, tener rápidamente la información permite rastrear a los “exportadores locales” antes que ellos sean avisados por sus socios exteriores.
- Informes de inteligencia que orientan sobre el tipo de operaciones o mercaderías, destinos, etc. se podría estar preparando un embarque.
- Embarques Controlados: Estas son operaciones que se hacen “con conocimiento del juez” donde se permite la exportación de droga y donde se vigila la operación, pero sin intervenir hasta que la misma sea aprehendida en destino.

Es una operación sumamente riesgosa, que requiere mucha confianza entre partes juntamente con la Aduana y fuerzas de seguridad en destino, de modo de que ellos puedan detener la red en su país, conocer el funcionamiento completo de la red, y finalmente haciendo “ingeniería inversa” ver que otros contactos locales tuvo el grupo exterior.

En el ámbito nacional, se trabajó con las distintas fuerzas de seguridad

La coordinación interna con distintas fuerzas de seguridad en operativos conjuntos. Generalmente en las tareas, cada uno aportaba capacidades y conocimientos que la contraparte carecía.

A modo de ejemplo, la Aduana está inhabilitada para el uso de armas, y no realiza tareas de inteligencia del tipo de “escuchas telefónicas”, por el otro lado aporta su conocimiento en la operativa de comercio internacional y medios de detección no intrusivos (*scanners*) que permiten en muchos casos detectar drogas ocultas en mercaderías.

Según el informante clave Nro. 3, “... casi dos tercios de las detecciones se producen a partir de informes de inteligencia externa, ya sea que provenga el alerta del exterior, o que sea una escucha telefónica local de alguna fuerza de seguridad...”.

Alianzas y coordinación interna

Internamente, son distintas áreas de la Aduana las que intervienen o pueden intervenir en un proceso de detección de drogas. Las áreas de

análisis, los inspectores especializados en droga, los funcionarios que realizan controles de otro tipo sobre las mercaderías, las áreas jurídicas que toman intervención inmediatamente que se detecta el hecho y que están en intenso contacto con la justicia, las áreas legales que siguen el juicio en el largo plazo, etc.

La tarea de coordinación interna es central dado que la especialización tiene la ventaja de conocimientos más profundos de todos los aspectos del fenómeno, pero tiene como desventaja la fragmentación y la posible pérdida de coherencia del “todo” por concentrarse en partes. Esto es un clásico del sentido común, así como de la literatura académica sobre sociología de las Organizaciones (Depetris, 2009).

Las palabras del informante 6 refiriéndose al aporte del trabajo en equipo y su importancia decía:

“...Uno es pintor, otro escultor, uno sabe de colores y entre todos lo vamos armando, es un trabajo creativo, hay mucha estrategia. Hay mucho compromiso en la tarea, mucha gente que se juega...”.

Es importante aclarar que el mundo de las organizaciones y especialmente las que tienen vinculación con el control del narcotráfico, aquí en Argentina al igual que en el resto del mundo, dista de ser un mundo idílico, por el contrario, las relaciones están plagadas de tensión, celos profesionales, y competencia muchas veces ante los superiores y la prensa para ver quién es el “dueño del procedimiento”.

Pero el balance es ampliamente positivo pese a las tensiones y los celos, se ha podido construir confianza, y se trabaja en conjunto, con organizaciones del exterior, con las fuerzas de seguridad, y dentro de la organización. Los minicasos permitirán observar más claramente el fundamento de la presente afirmación.

División y reconfiguración de las tareas

Hasta el momento de la reestructuración que se analizaba en el punto anterior, las tareas de lucha contra el narcotráfico estaban concentradas mayormente en lo que actualmente se transformó en la División Drogas d de la Subdirección General de Operaciones Aduaneras Metropolitana (Ilustración 6).

Los mismos agentes que se hacían presentes en el aeropuerto o los puntos operativos, a su vez eran los responsables de la coordinación con otras fuerzas, contactos con organizaciones en el exterior así como el análisis de la información proveniente de los sistemas informáticos del organismo.

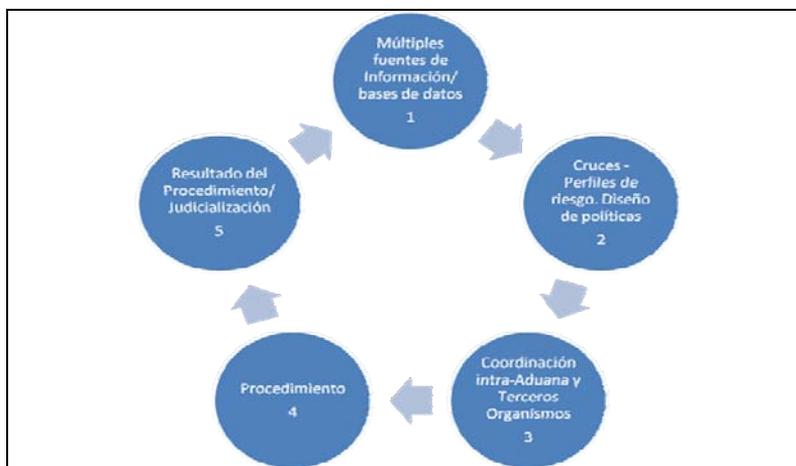
A su vez la coordinación con las Regiones Aduaneras del Interior del país, así como las Aduanas no tenían mecanismos institucionalizados que permitieran comunicaciones fluidas, más bien se trataba de relaciones de trabajo y contactos de buena voluntad.

La reforma vino a modificar profundamente esa forma de trabajar y organizó por estructura diferentes roles, por un lado separó las tareas de análisis y coordinación por un lado de las de las tareas de inspección o control físico por el otro.

En la jerga de las organizaciones, estas tareas de análisis se vinculan más a tareas de escritorio, y se las denomina de diferente manera “análisis”, “investigación”, “fiscalización interna” la denominaremos análisis para simplificar la explicación. Con la tarea de los inspectores también sucede una cosa similar, se los denomina “inspección”, “procedimientos”, “control” o “fiscalización externa”, por los mismos motivos que el anterior lo denominaremos fiscalización externa.

Las mejoras fueron significativas en la capacidad de lucha contra el narcotráfico cuando lograron confluír los distintos factores, la especialización, la reforma estructural, los avances tecnológicos y las mayores vinculaciones externas. No fueron medidas “aisladas” que sumaron, sino que vinculadas entre sí potenciaron sus efectos.

Ilustración 10: El “círculo virtuoso de la fiscalización”¹⁶.



Para poder observar en forma más clara los transformaciones se diseñó una ilustración a la que se tituló como “el círculo virtuoso de

¹⁶ El nombre de “círculo virtuoso de la fiscalización” es una creación del autor a fin de dar más claridad al relato, pero no surge bajo esa denominación, ni en los funcionarios entrevistados ni la literatura especializada.

fiscalización” que refleja la nueva división de tareas, y las relaciones entre ellas, que explicaremos a continuación.

Bases de Datos y otras fuentes de información

- El organismo administra numerosas bases de datos, de fuentes internas y externas. Las internas pueden clasificarse en las propias de la Aduana y la de la AFIP.
 - La principal de las bases de la Aduana es el Sistema Informático María donde se registran todas las destinaciones y operaciones aduaneras.
 - También hay base de datos Aduaneras con los resultados de las distintas tareas de fiscalización que realiza el personal aduanero.
 - De la AFIP, están todas las bases de datos declaraciones juradas que hacen los contribuyentes a la DGI, de los resultados de fiscalizaciones impositivas, de causas judiciales, etc.
 - También hay base de datos internas del organismo de información que proveen los contribuyentes, con información acerca de bienes, operaciones financieras, etc.
 - Las internas provienen por el lado de las Bases del organismo
 - Hay sistemas bases de datos que comparte la Aduana con Aduanas de otros países.
- Información no codificada:
 - Hay intercambio de información para casos puntuales con organismos pares de otros países, tanto información general, como áreas específicas que intercambian información de narcotráfico.¹⁷
 - Existen organizaciones que aglutinan en el ámbito nacional donde se intercambia información entre las distintas fuerzas de seguridad abocada a la lucha contra el narcotráfico. En la gran mayoría de los casos esta información es secreta y no codificada.

¹⁷ La diferencia entre las dos radica, que en la más general es más lenta y se solicita información general y copias de documentaciones que a veces pueden ser útiles como disparadores de casos que encubren tráfico de drogas. Cuando hay una sospecha fundada las Aduanas de los distintos países tienen mecanismos más rápidos y secretos de intercambio de información.

Análisis (Punto 2, Ilustración 7)

Las tareas de análisis que efectúa el Departamento Narcotráfico son múltiples, aquí acompañamos algunos de los ejemplos:

- Análisis: son las que se engloban en el punto 2 de la ilustración 7 y básicamente consiste en:
 - “Cruces” que implica comparar información proveniente de distintas fuentes de información para chequear posibles inconsistencias que generen sospechas de una operación fraudulenta.
 - Perfiles de Riesgo: A partir de información proveniente de distintas fuentes se hace una caracterización de tipo de operación, operador, mercadería, país de destino o procedencia, etc.¹⁸ que resulte sospechosa fin de que esta se inspeccionada en profundidad
 - Elaboración de alertas:

Coordinación intraaduana y vinculación con terceros (Punto 3, Ilustración 7)

- La primera coordinación es lanzar las alertas a los distintos puntos operativos, e inspectores tanto de un perfil de riesgo, como de una operación sospechosa.
- En caso que haya que coordinar que la información necesaria para llevar a cabo las tareas de control fluya adecuadamente entre las diferentes jurisdicciones.
- Vinculación con otras fuerzas de seguridad en los ámbitos nacional e internacional, tanto para intercambio de información, como para la realización de procedimientos conjuntos.
- Diseño de políticas: Cuando alguna modalidad de fraude requiera acciones distintas que los procedimientos habituales y se tenga que diseñar una “solución a medida”¹⁹ el encargado de controlar el diseño y la implementación de las mismas es este Departamento.

¹⁸ La declaración que hacen los importadores o exportadores para poder ingresar o egresar mercaderías es altamente detallada de todos los aspectos involucrados en la operación que incluyen muchos datos variables. A partir de las múltiples combinaciones posibles de esas variables se generan los perfiles de riesgo.

¹⁹ Ejemplo de ellos son el registro para exportadores de carbón, o los embarques controlados que analizaremos luego.

Procedimientos (Punto 4 de la ilustración 7)

- Las tareas de inspección de la mercadería, apertura de contenedores o revisión de medios transportadores productos de las alertas generadas por el Departamento Narcotráfico corresponde a los verificadores o a inspectores, estos últimos dependiendo la jurisdicción pueden ser del División Drogas (ilustración 6) si es en el área metropolitana o los inspectores dependientes de las Direcciones Regionales Aduaneras (ilustración 5).
- Las tareas de detección y aprehensión física de la droga, el medio transportador y eventualmente de las personas que estén involucradas en la maniobra corresponde a estos mismos funcionarios.
- También los inspectores realizan tareas de control sobre mercadería, medios de transporte, equipajes o pasajeros en forma aleatoria, o por sospechas que le surjan por su intuición y experiencia operativa, sin que medie una alerta para ello.
- Eventualmente colaboran en estas tareas funcionarios aduaneros operativos que no son inspectores.

Resultados/Judicialización (Punto 5 ilustración 7)

- Los resultados de los procedimientos tanto positivos como negativos se registran en los sistemas informáticos del organismo por los funcionarios encargados.
- En caso de ser positivo, además se realiza la denuncia penal al Juzgado competente (en muchos casos está previamente advertido de los procedimientos con relativa importancia) y este a su vez puede solicitar una serie de medidas “judiciales” que efectúa la Aduana, en este caso intervienen además de los inspectores la División Sumarios de Prevención en la Jurisdicción Metropolitana y las áreas jurídicas pertenecientes a las Direcciones Regionales Aduaneras en el Interior.

En síntesis, se pasó de un sistema donde unas pocas personas aglutinaban las funciones, consultar sistemas, asistir a reuniones con otros organismos de seguridad locales o internacionales, coordinar con sus pares de otras jurisdicciones y a la vez realizar tareas de “externa” muchas veces en forma “intuitiva” a una red sofisticada donde los distintos nodos se “especializan”, incrementan su capacidades e interactúan. El análisis de las ventajas y aprendizajes que surgen del “ciclo virtuoso de fiscalización” se analizarán en el capítulo 5.

Capítulo 3: Los casos

En este capítulo, se analizarán cuatro casos en los que la Aduana logró la detección y la incautación de la cocaína que pretendía exportarse, y algunas que efectivamente se exportaron.

Dado que el objetivo del libro es analizar las nuevas prácticas y procesos de fiscalización –y no un análisis del narcotráfico- el relato de los casos no será de tipo narrativo o periodístico, sino que busca ilustrar acerca de las nuevas modalidades de fiscalización antes aludidas.

Por ello la se prestará especial énfasis en cada caso a los puntos que tienen relevancia teórica más que “policial” del caso. Esto hace que el tratamiento de se efectúe con distinta intensidad.

Caso Carbón

Este caso comienza en el año 2005, en España, con detecciones de droga oculta en contenedores de carbón proveniente de la Argentina.

El carbón desde el punto de vista de las organizaciones dedicadas al narcotráfico es una mercadería que presenta condiciones óptimas para eludir el accionar de la Aduana por las siguientes características:

- La exportación de carbón se realiza a través de grandes cantidades a bajo precio. El volumen exportado fluctúa es entre 7500 a 10000 contenedores por año.
- Como se observa en el gráfico 2, el número de exportadores de carbón es importante, y muchos de ellos son pequeños (gráfico 3), radicados mayoritariamente en el Interior del país a veces alejados de los principales centros urbanos, lo que dificulta el rastreo y conocimiento individual de los exportadores (gráfico 3).
- El origen orgánico y su composición, hacen que el carbón y la cocaína al ser similares hace dificultoso su detección por medios no intrusivos (*scanners*).
- Por el fuerte olor del carbón, los canes no logran detectar la presencia de droga, cuando esta es en cantidades varias veces inferior que el carbón.
- Una inspección exhaustiva de la mercadería para detectar droga implica la destrucción casi total del cargamento de carbón, dado que hay que abrir las bolsas que lo contienen, con la consecuente pérdida económica para el exportador, y los inconvenientes que trae aparejado la destrucción de mercadería lícita.

La primera respuesta de la Aduana ante la detección de droga en Europa, fue detener los embarques de carbón y registrarlos en profundidad.

Al poco de andar la misma resultó insuficiente: varios embarques destruidos, casi todos los recursos destinados a controlar carbón, las quejas de los exportadores lícitos, y la sensación de que la respuesta era insuficiente, y además no es más que una entre varios miles de mercaderías diferentes que se exportan y se estaban desatendiendo..

El informante 2 afirmaba: “... la situación era insostenible, teníamos todos los inspectores destruyendo bolsas de carbón en el Puerto, quejas de los exportadores, había que encontrar una salida para permitir el comercio lícito, a la vez que evitar que apareciera más cocaína escondida en carbón en Europa...”.

Allí empezó la búsqueda de una respuesta diferente a los mecanismos habituales, por un lado los analistas comenzaron a estudiar el mercado del carbón para así tratar de construir un perfil de riesgo de los posibles exportadores que pretendiera ocultar la droga.

Gráfico 2: Cantidad de Exportadores



Fuente: Discoverer AFIP-DGA

Luego de que los analistas se abocaran al estudio del mercado del carbón, se aprendió en principio que es un mercado de altos volúmenes, bajo precio y bajo margen de ganancias, y esto implicaba que para que fuera rentable, era necesaria la exportación de una importante cantidad de contenedores.

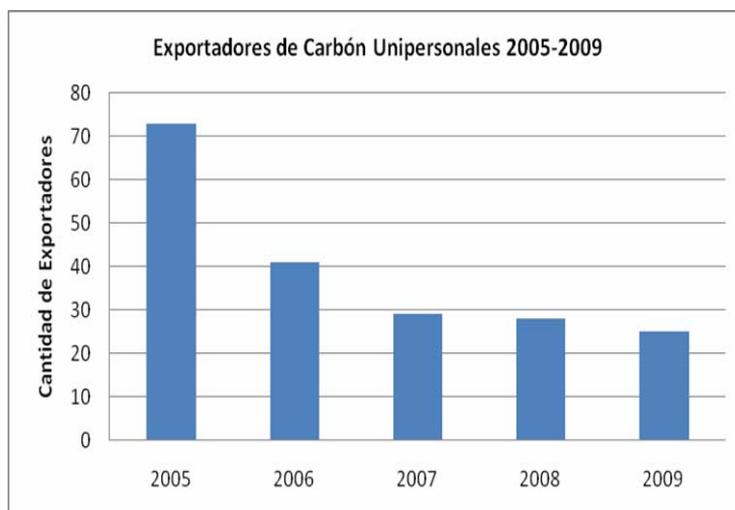
A partir de ello se comenzó a construir el perfil de riesgo, ya que se pudo observar en los sistemas que los exportadores se podían clasificar

en dos grupos, aquellos que tenían grandes volúmenes de exportaciones y los que tenían muy pocas y esporádicas (los llamaremos exportadores sospechosos).

Refinando la información, también se pudo deducir que entre los exportadores sospechosos, la mayoría eran empresas unipersonales, en muchos casos recientemente inscriptos y que en los sistemas surgían que sus características económicas los asimilaban a insolvente.

Esto no quiere decir que todos los exportadores unipersonales y de bajos recursos sean exportadores de droga, por lo contrario, había exportadores unipersonales lícitos y que tenían pocas operaciones porque estaban iniciando su actividad. Los perfiles de riesgo son probabilísticos, lo que permite conocer quienes tienen más posibilidades de intentar traficar droga.

Gráfico 3: Exportadores Unipersonales



Fuente: Discoverer AFIP-DGA

El paso siguiente fue crear un registro de exportadores de carbón, quienes al momento de inscribirse además de aportar documentación debían realizar una entrevista con funcionarios especializados en el control de tráfico de estupefacientes.

Si bien el registro era para el universo de exportadores de carbón, los funcionarios se enfocaron más en aquellos exportadores que por sus características encuadraban mejor dentro del “perfil de riesgo”.

La respuesta pensada por la Aduana, el registro, permitió discriminar en poco tiempo quienes eran los reales exportadores de carbón, y quiénes hacían de esto una “pantalla” para exportar droga a Europa.

El informante clave 2 decía: “... la respuesta fue sorprendente, cuando los entrevistabas teniendo sus antecedentes en mano rápidamente los podías discriminar entre los reales exportadores de carbón y los que no...”.

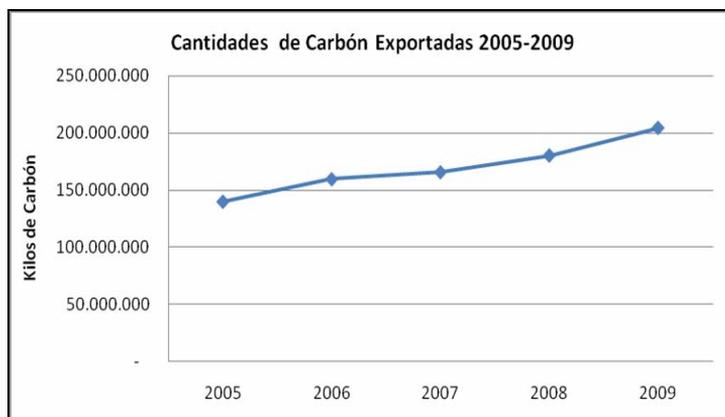
El informante clave 1: “... Te dabas cuenta, quienes eran verdaderos exportadores conocían el negocios, las características de la mercadería, como había que embalarla, etc...”, “... hasta te dabas cuenta, tenían hollín negro, en la piel, en el pelo, en la ropa, las manos curtidas y negras...”.

Continuaba, “... los otros entraban nerviosos, no sabían nada o casi nada del carbón...”, “... los que tenían un libretito estudiado, a las primeras preguntas se desmoronaban...”, “... te dabas cuenta que era un insolvente que por unos pesos le habían sacado una firma, y no tenían idea en que estaban metidos...”.

Los resultados fueron exitosos, ya que este conjunto de medidas desalentó el uso de empresas “fantasmas” para exportar droga (gráficos 2 y 3) sin que esto entorpeciera el comercio lícito de carbón, como se puede observar en los gráficos 4 y 5.

Además por largo tiempo, en Europa, no se volvió a detectar droga oculta en carbón proveniente de la Argentina.

Gráfico 4: Gráfico Exportaciones de Carbón (Cantidades)



Fuente: Discoverer AFIP-DGA

El informante clave 1 reflexionando sobre los resultados decía “... lo que se ganó era una batalla y no la guerra. Sabíamos que los resultados eran buenos, además nos permitía ser más confiable para nuestras organizaciones pares y nuestros superiores, pero seguro que afuera ya estaban tramando otro mecanismo para llevar la droga a Europa...”.

El informante 2 nos afirmaba: “... el resultado fue importante, ya que si bien es verdad que hecha la ley, hecha la trampa, también es cierto que cuando le desarmás un mecanismo que tenían aceitado, les cuesta tiempo y plata armar otro, y a algunos los desalienta...”, “... nunca lo vamos a

evitar del todo, nuestra tarea es incrementarles el riesgo, para que sean menos, o busquen otro camino y no la Argentina...”.

Gráfico 5: Exportaciones de Carbón (Monto en U\$s)



Fuente: Discoverer AFIP-DGA

Apuntes del caso "carbón"

Sin perjuicio que en la parte II se hace un análisis en profundidad bajo este título se resaltarán los aspectos más salientes del caso.

En primer lugar, las características del fraude demuestran un alto grado de sofisticación, tanto en el armado de firmas fantasmas con insolventes –que en algunos casos hicieron primero exportaciones lícitas- previendo controles iniciales.

Inteligencia en la logística, tanto en la selección de la mercadería que demuestra conocimientos suficientes como para vulnerar una suerte de primera línea de controles de Aduana (Scanner, Canes, Inspección Ocular superficial), como en el hecho de conocer que la Aduana no podría indefinidamente destruir todas las cargas de carbón.

Sofisticación logística y operativa, conocimiento de la modalidad con que se ejercen los controles y bajo riesgo de ser detectados los verdaderos organizadores de la maniobra son las características centrales de los “organizadores del fraude”.

En el caso se ve claramente la tensión permanente de la Aduana de fiscalizar y a la vez, facilitar el comercio.

Con respecto al procedimiento de fiscalización, hay una forma usual de mirar los procesos de fiscalización que es a) Un disparador: que elemento provocó que se decidiera realizar una fiscalización, b) El

proceso en sí de fiscalización, y c) Un resultado, lo analizaremos desde esta perspectiva.

El disparador:

- El origen de la fiscalización sobre el carbón fue producto de una información proveniente de organizaciones similares del exterior.

Acción:

- La respuesta se construyó luego de un proceso que podríamos describir como “ensayo-error”, dado que no fue la primera alternativa la solución al problema.
- La respuesta original (detener los embarques o controlarlos todos) fracasó
- Se requirió una importante tarea de análisis y conocer las características de la operatoria específica del carbón para elaborar una respuesta.
- Se construyeron se diseñó una solución “a medida”, luego de los errores y con un profundo conocimiento de cómo operaban estas organizaciones.
- La unidad de análisis se desplazó de la tradicional operación a un problema que abarcaba varias operaciones (exportación de carbón a Europa).
- No había soluciones preestablecidas, se puede afirmar que hubo una suerte de trabajo artesanal de construir la misma a medida. Y que probablemente no sea replicable en la gran mayoría de las mercaderías que se exportan.
- En la solución del problema trabajaron en forma colaborativa diferentes áreas de la Aduana, incluyendo analistas, investigadores de jurisdicciones metropolitanas e interior y áreas técnicas para elaborar las normas de registro.

Resultado:

- Todo el tiempo lo que se pretendía era “resolver” el problema que se traducía en evitar los embarques de cocaína a Europa oculto en embarques de carbón, diferente a las tradicionales medidas de “cantidad de droga incautada” o “detenidos”, etc.

Operación Jabón Blanco

El nombre de operación jabón blanco, se debe una operación que pretendía desbaratar una organización que pretendía exportar cocaína a España oculta en bolsas del mismo producto.

La operación fue exitosa, ya que a través de un proceso de trabajo conjunto que realizaron funcionarios aduaneros con la Policía Federal, lograron desbaratar a la banda que intentaba la exportación, que mayoritariamente estaba compuesta por miembros de la policía de la Provincia de Buenos Aires.

La causa ya tiene sentencia y fueron condenados a prisión un oficial y siete suboficiales de dicha fuerza.

La operación tenía un importante nivel de complejidad, tanto en la organización para el fraude, como en el procedimiento para detectarla y aprehenderlos.

Por ello primero se hará una descripción de como se organizó la maniobra, y luego la operación “jabón blanco” para detectarlos y aprehenderlos.

- **La maniobra:** La logística nacional y, los medios de ocultamiento, muestran que la organización había llegado a un importante nivel de sofisticación, no así en la operatoria del comercio exterior, que a la postre resultó ser su punto débil.
- **La Organización:** El hecho de pertenecer a un organismo de seguridad de las dimensiones y la importancia como la Policía de la Provincia de Buenos Aires, le permitió contar con información, experiencia, contactos y una gran libertad de movimiento que gozan los miembros de una fuerza de este tipo. Esta última afirmación se desprende del hecho que en general y no sólo en el ámbito o local, es poco frecuente que los pares estén investigándose entre sí, salvo casos excepcionales.
- **La logística:** Tenían una logística aceitada, lograron que la droga ingresara a la Argentina y sea transportarla dentro del territorio del país hasta su acopio en la zona del Gran Buenos Aires, sin inconvenientes, aquí fue clave la libertad de movimientos que aludíamos en el párrafo anterior. Otro punto de la logística peculiar es que aprovechándose de su investidura, le solicitaron a distintas organizaciones caritativas y religiosas que “de favor” les permitieran almacenar cajas con jabón en polvo bajo la fachada de un “microemprendimiento” particular que estaban iniciando. Estas organizaciones accedieron de “buena fe” sin que surgiera en la causa judicial elemento alguno que llevara a sospechar de la complicidad de las mismas.
- **El Ocultamiento:** Al igual que en el ejemplo del carbón, la mercadería seleccionada no podía ser detectada ni a través de los *scanners* ni los canes. Lo que demuestra parte el conocimiento o *know how* de la organización.

- **El Comercio Exterior:** Para realizar la exportación, construyeron una empresa lícita, que supuestamente comercializaba artículos de limpieza.
- **La respuesta: “Operación jabón blanco”**

El origen viene de escuchas que realizó la policía federal que venía desde hace un tiempo siguiendo a la organización. La intención era desbaratar la organización y no aprehender solamente droga.

Las características de la organización, sus múltiples depósitos y ser miembros de otra fuerza de seguridad, hacía aconsejable interrumpir la operación en un momento de debilidad y que la mercadería estuviere concentrada.

Esto provocó que la Policía Federal convocara a la Aduana para trabajar en conjunto en la operación. La Aduana a partir de los datos parciales que se obtenían de las escuchas elaboró un “perfil de riesgo” que permitió detener la operación al momento cuando intentaban embarcar la mercadería y luego la aprehensión de sus miembros.

Apuntes del caso “Jabón Blanco”

Así como del caso analizamos las dos facetas, por un lado la organización y la logística para realizar la operación, también el procedimiento que condujo a la detección e imposibilitaron el contrabando de droga.

El aspecto central a destacar son las características de la organización, preparada, que estudia a sus potenciales oponentes, que conoce sus mecanismos de control y está preparada para vulnerarlos.

Por el lado de la modalidad de fiscalización, el origen del caso desde el punto de vista aduanero es producto de un vínculo o asociación externa, la base del caso son las tareas de inteligencia y las escuchas telefónicas que realizó la Policía Federal Argentina.

El accionar por parte de la Aduana se centró en construir los “perfiles de riesgo adecuados” para evitar que la operación de tráfico de cocaína.

De las entrevistas realizadas surge que el objetivo era “desbaratar la banda” y no meramente secuestrar la cocaína involucrada en la operación.

Caso placas de aglomerado

El caso se refiere a un intento de exportación de cocaína a Europa oculto en placas de madera reconstruida.

El operativo de fiscalización fue exitoso ya que en un trabajo conjunto entre la Policía Federal y la Aduana que lograron frustrar el intento

El análisis de esta operación es importante dado que ilustra el grado de sofisticación que llegan a tener las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

El origen de la operación, son informes de inteligencia y escuchas telefónicas que realiza la policía federal. El dato que tenía es que se iba a realizar una operación de exportación en placas de madera reconstruida.

Se efectúa un trabajo conjunto con la Aduana hasta detectar el operador y la operación que coincidían con el perfil de riesgo elaborado a partir de la información brindada por la policía.

A primera vista no parecía una operación excesivamente compleja, dado que las placas de madera reconstruida por su morfología y composición química son diferentes a la cocaína y mediante el uso de *scanners* se podría detectar claramente la existencia de la droga oculta.

El día en que los presuntos sospechosos efectuaron la operación, se hicieron presente funcionarios aduaneros especializados en droga y el personal de la policía federal que había realizado la investigación.

Se comenzaron a escanear las placas de madera, una por una y para sorpresa de todos los participantes del procedimiento no se pudo detectar droga oculta en las mismas.

Se reiteró el procedimiento con más detenimiento y cambiando de posición las placas de madera dando resultado negativo nuevamente.

Informante clave nro 1:

“... no lo podíamos creer, buscamos hasta en los pallets a ver si no existía un doble fondo donde se pudiera esconder al cocaína...”

El pallet es una suerte de piso de “madera” que se utiliza como embalaje de muchas mercaderías porque tiene la facultad de poder ser maniobrados por vehículos especiales utilizados en las cadenas logísticas”

Finalmente se tomó la decisión de destruir algunas placas pese a las dudas que generaba el procedimiento como lo manifestó uno de los entrevistados:

Informante clave nro. 2 “... la situación era por demás de incómoda, los policías estaban seguros de sus escuchas, pero los scanners no fallan. Romper mercadería de un exportador sin fundamentos ciertos era un problema para todos. Al final decidimos hacerlo, después del primer mazazo que partió la placa en dos comenzó a caer una fina capa de polvo blanco...” “..no sabés la alegría y distensión que generó entre los que estábamos en el procedimiento, la tensión se palpaba...”

Lo que el informante refiere como una fina capa de polvo blanco no es más que una sofisticada forma de ocultar la droga. La misma se encontraba entre dos placas de madera reconstruida que se encontraban pegadas pero que dejaban un mínimo espacio entre sí para esconder la cocaína.

Esta modalidad de ocultamiento permitía que la droga fuera “invisible” al scanner, en una mercadería donde supuestamente se debía detectar. Cuando se sumó la droga oculta en cada una de las placas la cantidad final resultante fue importante.

Análisis del Caso

Como en los casos anteriores, el origen del caso proviene de la vinculación de la Aduana y el trabajo conjunto con otras fuerzas de seguridad que tienen el mismo objetivo.

Lo más interesante del caso es la sofisticación de la maniobra tiene dos ángulos interesantes, primero los métodos de ocultamiento, y segundo es la previsión del accionar aduanero.

El primero de ellos no se pudo determinar si la organización tenía *scanners* propios para hacer la prueba, o conocimientos importantes de la capacidad de detección de este costoso instrumental. Pero evidentemente la metodología era elaborada.

El segundo aspecto más vinculado al diseño de la maniobra es el hecho que conociendo la modalidad de control de la Aduana, y los inconvenientes que trae destruir mercadería si una vez sometida a los rayos X da resultados negativos.

De no ser por las alertas previas y la determinación de los funcionarios involucrados, la mercadería se hubiera exportado sin inconvenientes.

Maquinaria Agrícola a España

Llamó la atención a los analistas de riesgo una exportación de maquinaria agrícola de Argentina a España. Si bien es habitual que Argentina exporte este tipo de mercadería generalmente se hace a mercados latinoamericanos, o países que no tengan un alto grado de sofisticación tecnológica.

Se analizó la firma, tenía antecedentes fiscales e historia de exportaciones de maquinaria agrícola a distintos países, que hacían en alguna medida al operador confiable. No surgió nada irregular en los controles, y la maquinaria se exportó normalmente.

Como suele ocurrir en estos casos, el “olfato” de los analistas e inspectores quedó insatisfecho. Luego de despachada la mercadería se

continuaron algunas investigaciones hasta que apareció un dato revelador. Comparando mercadería idéntica o similar exportada por la misma firma en otros embarques el peso era de 400 kilos menos.

Se dieron alertas a la Aduana Española que detectó al llegar a Puerto 400 kilos de cocaína. La investigación local dio como resultado que en una elaborada maniobra, los narcotraficantes habían “usurpado” la identidad de la firma, comprado la mercadería en el mercado interno, y fue preparada para la exportación.

Análisis del caso

El origen del caso es de una fuente aduanera. En este caso no fueron los sistemas ni las alertas automáticas, sino por el contrario, fue el “olfato” de un funcionario el que permitió la detección.

Es difícil definir en que consiste el olfato, pero tiene algo que ver con una capacidad intuitiva y entrenada para observar detalles nimios que permitan rastrear la posibilidad de una maniobra.

Un entrevistado se, refería a esta capacidad de la siguiente forma:

Informante clave Nro 6 “...como decía un viejo personaje de historieta (Savarese), para nosotros el mundo se divide en dos clases de personas, los sospechosos y los culpables. .. es la capacidad de ponerte en la cabeza del tipo que te arma la maniobra lo que te ayuda a encontrar indicios que te lleven a detectarla...”²⁰.

La maniobra de la organización muestra un elevado grado de elaboración y un conocimiento de cómo pueden ser detectados. No deja de llamar la atención, que la maniobra denota un razonamiento similar por parte de los narcotraficantes, pusieron en lugar de la aduana, y armaron la maniobra pensando cómo esta iba a reaccionar para tratar de eludirla. La colaboración con otras agencias fue clave en este caso, no para la detección como es habitual, sino para la aprehensión de los narcotraficantes. Es destacable además el grado de colaboración y apertura con otros organismos, el hecho de generar una alerta y que rápidamente sea tomada por la Aduana de España, refleja un trabajo de construcción de confianza y colaboración que casos así refuerzan- y son esenciales para la lucha contra las organizaciones delictivas transnacionalizadas.

²⁰ El caso y los comentarios del informante clave son oportunos para despejar una confusión habitual en las ciencias sociales cuando se refiere a este tema. Olfato no es lo mismo que prejuicio o una mirada estigmativa sobre un grupo social al que se lo señala como potenciales delinquentes. Esta mirada se conoce en el derecho o las ciencias sociales “lombrosiana”, debido al trabajo de ... que en el siglo XIX elaboró la teoría de “homo delinquentes” que serían personas que por características fisiológicas estaban “predestinados” a delinquir, su descripción coincidía con la clase baja italiana de la época.

PARTE II: BUSCANDO RESPUESTAS

Capítulo 4: Medición

En los capítulos que preceden se describieron que capacidades desarrolló la Aduana para la lucha contra el narcotráfico, en este capítulo se intentará fundamentar que son consistentes con el objetivo planteado.

El tema de medición de los fenómenos sociales, y atribución de causalidad usualmente es extremadamente complejo dado que generalmente frente a ellos concurren múltiples causas que los influyen y no es fácil aislar la variable “independiente” y mensurar cuál es su impacto en la variable dependiente.

Esto se dificulta aún más, en el caso de los fraudes invisibles, donde se pueden medir resultados, pero es más compleja la medición de impacto.

Se abordarán inicialmente algunas cuestiones conceptuales acerca de cómo medir estos fenómenos, y luego se continuará con un intento de medición de los resultados en cuestión.

Medición en Ciencias Sociales

Existe abundante literatura en economía, administración y políticas públicas acerca de cómo medir o evaluar los resultados de las políticas y organizaciones.. Sin embargo es casi inexistente la literatura que aborda la metodología de evaluación de en agencias de regulación, que como se analizará luego tiene características particulares.

La primera distinción clásica que se hace en la literatura general es entre insumos, procesos y efectos. Para ello utilizaremos los criterios descriptos por Cohen y Franco que abordan la evaluación de políticas sociales (Cohen & Franco, 1996).

Los *insumos* son los recursos con que se dispone para la realización de una actividad. Estos pueden ser humanos, materiales, tecnológicos, etc.

Los *procesos* se refieren al conjunto de actividades que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo buscado.

Los *productos* son los resultados concretos obtenidos de los procesos desarrollados a partir de los insumos disponibles.

Los *impactos* es la consecuencia del efecto de un proyecto. A si mismo existen un par de distinciones clásicas referido a si el impacto es

“querido, o no querido” buscado o no buscado, en el caso de la ciencia económica se los denomina “externalidades”.

También existe una distinción clásica en la materia es el resultado bruto y el resultado neto de un proyecto.

Para ilustrar un poco mejor, tomemos un caso simple, de organización que presta “servicios” y luego analizamos el caso de la Aduana como ejemplo de una agencia regulatoria.

Los **insumos** de una organización educativa son sus recursos materiales (infraestructura, partidas presupuestarias asignadas, etc) , sus recursos humanos (personal docente, maestranza, administrativos, directivos, etc.) y la tecnología (informática, proyectores, etc.)..

Los **procesos** pueden ser directamente educativos (como clases, talleres, seminarios, evaluación, etc.) o administrativos; disciplinarios; mantenimiento, etc.

Los **resultados** pueden medirse de distinta manera, como ser la cantidad de niños educados o escolarizados, los que pasaron de año, la calidad de la educación recibida, etc.

El **impacto** puede también medirse de distintas maneras, por ejemplo porcentajes de chicos escolarizados sobre el total de niños en un distrito determinado, o si se mide cualidad variaciones porcentuales de niños que aprueban determinado examen o que continúan su educación en un nivel superior, etc.

En el caso que de la Aduana, los insumos también son sus recursos materiales, humanos y tecnológicos.

Para el caso de los procesos (específicamente en el control de drogas) se puede medir las distintas modalidades, inspecciones, verificaciones, contener que pasaron por scanner, o que fueron sometidos a inspección con perros entrenados, etc.

Finalmente resultados se puede medir como acciones de fiscalización con resultados positivos, detenidos, imputados, droga incautada, y hasta una valorización monetaria de la misma.

El dilema surge al momento de medir el impacto, no es fácil saber cuánta droga se trafica por la Argentina, si aumentó o disminuyó. Es lo que se tratará de abordar en el título siguiente.

Los dilemas de la medición de impacto en las Agencias Regulatorias

Para poder clarificar el tema, primero es necesario hacer la distinción que elabora M. Sparrow (Sparrow & K, 1996) entre fraudes que se “revelan en forma manifiesta” y aquellos que no se “revelan en

forma manifiesta” Posteriormente (Sparrow M. , 2008), cambió el nombre de estos últimos y los denomina fraudes visibles e invisibles.

En el primero de los casos son los fácilmente detectables; frente a un homicidio hay denuncias y un cadáver; frente a un fraude en la tarjeta de crédito, hay un damnificado quejándose; frente a una tala ilegal de árboles, hay organizaciones ambientales, vecinos e imágenes satelitales que muestran claramente el hecho.

Los segundos son los difíciles de determinar, un tráfico de drogas, una evasión impositiva, un fraude a una obra social no tienen semejante contrapartida.

Dado que esta clasificación no es *blancos o negros*, hay una serie de zonas grises como violencia familiar, tráfico de personas o contaminación de las aguas donde la información es parcial o incompleta.

La medición de impacto en los casos que visibles es relativamente simple, homicidios descubiertos sobre homicidios totales, o fraudes denunciados y fraudes resueltos.

La complejidad viene en los casos invisibles, como mensurar la cantidad de ilícitos no detectados en casos de tráfico de droga, violencia familiar o fraudes a obras sociales.

Sparrow (2008), sostiene que la medición de impacto en agencias regulatorias es compleja. Que en cada caso debemos tratar de reconstruirlo a partir de indicios. Y dependiendo el fraude no van a ser iguales las mediciones.

Sostiene que las mediciones de impacto, distan de ser los tableros de comandos, sino más bien una serie de historias individuales que se arman como un rompecabezas.

Pero este armado es esencial, en los fraudes invisibles las medidas de resultados son por demás de engañosas, a modo de ejemplo, la cantidad de “mulas” detenidas en el Noroeste que ingirieron droga nada nos dice si estamos reduciendo o no el narcotráfico en la Argentina.

Según el autor las disciplinas académicas no han construido hasta el momento una respuesta satisfactoria a la medición de impacto de fraudes invisibles, por ello debemos continuar con el “rompecabezas”.

Entonces por ahora, la única herramienta disponible para intentar medir el impacto del fraude son indicios, le da robustez a esta medición, el hecho que los mismos provengan de diversas fuentes y sean convergentes.

Resultados, impacto y Atribución a la Aduana

En este título se tratarán de reconstruir los numerosos indicios de diferentes fuentes que permiten afirmar que la Aduana Argentina ha logrado un impacto positivo en la lucha contra el narcotráfico.

Un primer indicio son las incautaciones de droga de la Aduana Argentina en el período 2000 a 2009 muestran resultados incontrastables de una mejora en la *performance* aduanera de detección y secuestro de la misma como se observa en el gráfico 1 y la tabla 1 -que se presentara en la introducción-, en el período la incautación de cocaína creció en un 1400 %.

Los datos de por sí son elocuentes, pero es necesario someterles a un par de pruebas con respecto a si los mismos son confiables o no por un lado, y por el otro si dicho incremento es atribuible a una mejora en la capacidad de fiscalización de la Aduana, o a otras causas.

La confiabilidad de los datos está respaldada en el hecho que además de ser oficiales y públicos, además se corresponden con causas judiciales y actas de depósito de la droga secuestrada en depósitos como el Banco Central, que hacen extremadamente dudosa la manipulación de los mismos.

El segundo elemento a tener en cuenta es si son atribuibles a “mejoras de capacidades de aduana” atento que podría deberse a otros factores como por ejemplo un incremento en el tráfico²¹.

Esto se corrobora con la confluencia de otros indicios de medición de impacto.

Impacto

- a) **Disminución en la producción:** Según informe del organismo especializado en las Naciones Unidas (O.N.U.-JIFE, 2010), la cantidad de cocaína producida en Latinoamérica está reduciéndose, las 845 toneladas generadas en el 2008 representan una merma de un 15 % menos que el año anterior y continúa una tendencia decreciente producto de su reemplazo progresivo por las drogas sintéticas.
- b) **Disminución del porcentaje de cocaína exportada:** La ONELA²² que es la organización que aglutina a los responsables de la lucha

²¹ Esto desde el punto de vista metodológico se relaciona con la “validez interna” del trabajo que pretende ser “explicativo”. Cómo probar que una causa x (mejoras de capacidades de Aduana) provoca un resultado y (mejora en los resultados o impacto), y no es atribuible a una causal desconocida (por ejemplo incremento del tráfico).

²² Esta información fue suministrada en forma coincidente por dos de los informantes claves entrevistados en la Aduana, y que cumplen funciones en cargos de máximo nivel vinculado a la temática.

contra el narcotráfico en Latinoamérica sostiene que la cocaína exportada a Europa por países no productores se mantiene estable Brasil en un 80%, Argentina desciende de un 20% a un 15% y se incorporan otros países en los últimos años, entre ellos Uruguay.

La explicación de este fenómeno según el organismo es que Argentina ha mejorado sus controles –especialmente de la exportación, no así el ingreso- y que esto provocó un desplazamiento de los Narcotraficantes a Uruguay.

- c) **Incremento del Valor:** Si bien sobre el tema se hacen siempre estimaciones²³, la Droga tanto en sede aduanera como judicial tiene que ser valorada a los fines de la aplicación de sanciones accesorias a las de prisión.

Históricamente el valor del kilo de cocaína era aproximadamente de U\$s 10.000 en casi todo el país. En los últimos años la droga esto se modificó a partir del lugar de incautación.

En las zonas fronterizas los valores son muy inferiores a los U\$s 10000, en Capital Federal el valor se acerca al valor histórico, cuando está lista para ser embarcada al exterior supera los U\$s 10.000 y luego de pasar los controles aduaneros puede llegar a U\$s 30.000.

- d) **Complejización de los medios de ocultamiento:** En el marco de un trabajo más amplio que la presente ponencia, se indagaron acerca de otros casos, además del carbón, y es claro la “sofisticación” de los medios de ocultamiento, compras de empresas en funcionamiento, dilución en vino que se exporta en botellas, falsificación mediante sustitución de exportadores reales, etc.
- e) **Mutación de las mulas:** Un ejemplo vinculado a lo anterior, es el cambio del tipo de personas que están realizando el rol de mulas, en el tráfico de cocaína de exportación, en ese sentido el Informante 4 decía:

“...las mulas en Ezeiza cambiaron totalmente, antes el perfil eran o Colombianos, Bolivianos o Argentinos de origen humilde, te dabas cuenta fácil, no sabían manejarse en el Aeropuerto, se ponían ropa cara y no la sabían usar. Desde hace unos años esto cambió, son Europeos bien vestidos, acostumbrados a viajar, o Argentinos que gozaron o gozan de una situación acomodada, tienen experiencia internacional y en vuelos. Es más difícil captarlos pero los agarramos igual...”

A modo de síntesis:

²³ Cada valoración depende del lugar, la calidad de la droga y las circunstancias. Para efectuarla se toman informes de organismos públicos (sedronar) y otras pruebas o indicios, como declaración de testigos, transferencias de dinero, etc.

El punto a) es claro, si se incauta mayor cantidad de droga, en un momento donde la producción decrece y el tráfico es estable es indicio que se está incautando un mayor porcentaje de la droga traficada y esto lo realiza la Aduana.

El punto b) mejora los fundamentos del anterior ya que los organismos internacionales en un contexto de disminución de la producción consideran que Argentina disminuye aún más su participación en el total exportado.

El punto c) es el más explícito dado que “haber pasado la Aduana” es el punto clave del incremento de valor de la cocaína.

Los puntos d y e son coinciden en señalar que las organizaciones han debido sofisticarse, e incurrir en mayores costos para exportar droga desde Argentina, habla de mejores controles

Los indicios son concurrentes y de múltiples fuentes, incluyendo organismos internacionales, se estima que le otorga mayor credibilidad a la afirmación que la Aduana Argentina ha mejorado sus capacidades en la lucha contra el Narcotráfico

Capítulo 5 La gestión de riesgo en otras disciplinas

El análisis de riesgo como disciplina aplicada a la mayoría de las agencias regulatorias, entre ellas la Aduana, es una disciplina relativamente nueva. Su surgimiento y expansión se vincula con el proceso de informatización y la consecuente posibilidad de manipular gran cantidad de información almacenada en bases de datos.

En el presente capítulo se analizarán las técnicas de gestión de riesgo (*risk management*) en distintas disciplinas que tienen mayor trayectoria o experiencia en la materia.

Se estima que el análisis crítico de disciplinas más desarrolladas, aunque aplicadas a distintos riesgos, puede ilustrar sobre las características del mismo.

Se analizarán cuatro disciplinas diferentes con diferentes tipos de riesgo, y de respuesta que diseñan para mitigarlo.

La primera es desarrollos de las disciplinas vinculados a riesgos a la salud y accidentes en el ámbito deportivo.

La segunda es acerca de las recomendaciones de bioseguridad que recomienda la OMS (Organización Mundial de la Salud) para los

laboratorios que trabajan con virus y bacterias potencialmente peligrosos para la vida humana.

Las finanzas son una rama dentro de la economía y el análisis de riesgo es uno de los pilares de la misma.

Finalmente los desarrollos asociados al trabajo policial, la agencia regulatoria que en los países centrales más rápidamente desarrolló la temática.

Salud y Deportes

Appenzeller (1998), aplica un modelo general de administración de riesgos en el ámbito de la salud, que fuera desarrollado por Head y Horn (Head & Horn, 1997), y trata de adaptar el mismo para la práctica de deporte en establecimientos educativos e instituciones deportivas.

Su punto de partida es el análisis de los distintos tipos de riesgos a los que se ve expuesta la práctica de deportes en un ámbito particular.

Analiza los tipos de eventos que pueden considerarse dañosos, y que hay que prevenir o mitigar, y realiza una descripción detallada de los mismos (muerte súbita, lesiones, exceso de público, fallas en primeros auxilios, etc.), realiza un análisis similar con respecto a los sujetos que pueden estar expuestos a este tipo de lesiones (deportistas, asistentes, público, etc.), y finalmente detalla las circunstancias en que pueden darse los mismos.

Una vez conocido el riesgo, el autor prosigue con la segunda fase del modelo de gestión del riesgo, que consiste en la elaboración de la respuesta:

1. Identificar los puntos centrales de exposición a riesgo en la institución.
2. Analizar las modalidades de gestión alternativa.
3. Seleccionar entre ellas la mejora alternativa.
4. Implementar la técnica específica.
5. Monitorear como los resultados y proponer mejoras o correcciones.

Finalmente sostiene que la gestión de riesgo, es una actividad con características permanentes, por la necesidad de siempre buscar mejoras en la reducción de riesgos, y además porque los riesgos se transforman.

Bioseguridad

El punto de partida de e la bioseguridad es una correcta evaluación de los riesgos. Dicha tarea debe ser llevada a cabo por profesionales de gran experiencia. Primero se consideran son las bacterias o virus con los que se van a trabajar, y se los divide en cuatro categorías de acuerdo al

riesgo de contagio o daño potencial para el profesional que trabaja en la materia y la comunidad circundante.

Hay un primer análisis sobre las características de los virus y bacterias se hace a través de revisión de bibliografía especializada sobre la temática en publicaciones científicas. Luego se incorpora a la evaluación una lista importante de temas a considerar que pueden agravar o mitigar los riesgos de los mismos.

Una vez conocidas los riesgos que se deben enfrentar, se pasa a analizar la respuesta, esta se encuentra estandarizada por la Organización Mundial de la Salud, en cuatro categorías de laboratorios que tienen cada uno condiciones de bioseguridad específicas.

De la evaluación de riesgo efectuada sobre los virus y bacterias se decide en que tipo de laboratorio y sometidos a que tipo de prácticas se puede trabajar.

Para llegar a esa categorización de los laboratorios se deberá analizar entre otras variables, el equipamiento, la infraestructura, el nivel de los profesionales, etc.

Concluye con que la tarea además de ser fundamental el “juicio humano” debe hacerse periódicamente, los cambios en las bacterias, las condiciones circundantes, y la evolución del conocimiento científico exigen una permanente readaptación de los mismos.

Finanzas

Para describirlo se basará en un texto clásico de las finanzas a nivel internacional (Brealey & Myers, 1993).

Los dos pilares sobre los que gira la disciplina de finanzas es la dicotomía riesgo/rentabilidad. A mayor riesgo, mayor rentabilidad exigida por el inversor y a la inversa cuando el riesgo es bajo.

Para la elaboración de dicha tasa, se realizan una evaluación de una serie de riesgos que se analizan por separado, y de dicha evaluación surge finalmente una tasa de interés, o una decisión de inversión que se realiza o no. A continuación se expone sintéticamente dicho proceso.

Esta tasa se descompone en varios factores de riesgo, y se ejemplifica con una inversión bursátil, pero se puede aplicar a cualquier tipo de inversión.

La tasa según los autores, tiene tres componentes centrales –que siempre están presentes- y otros secundarios que dependen de cada inversión:

El primer componentes es la tasa “libre de riesgo”, ninguna inversión que conlleve riesgo será menor que ella. Estas tasas a nivel internacional son las que fijan los Bancos Centrales, ya sean los bonos de 10 años de la

Reserva Federal de Estados Unidos o el Banco Central Europeo o en la Argentina son las LEBAC que emite el Banco Central de la República Argentina. Se denomina (a).

El segundo elemento a considerar es el riesgo “mercado”. Esto se calcula sustrayéndole (a) al interés promedio de rentabilidad de la bolsa de valores local. Dow Jones en Estados Unidos, FTSE en Inglaterra, o Merval en la Argentina.

El tercer elemento a calcular, es el riesgo sectorial, en la jerga económica es conocido como el beta (b). Consiste en un coeficiente que multiplica el riesgo mercado (x) y depende de un análisis histórico del sector, cual ha sido la historia de rendimientos y su volatilidad que terminan formando un coeficiente menor a 1 si es poco riesgosa (Por ej.: Aluminio) y mayor a 1 si es riesgosa (tecnología). Entonces la fórmula para conocer nuestra tasa de interés (y el indicador de riesgo, el beta) es $(a + x*b)$.

A esta fórmula básica, generalmente se le adicionan otros elementos –primas de riesgo- y pueden ser:

- Riesgo Sujeto: (w), que depende del tamaño, antigüedad y trayectoria de la empresa o individuo que solicita el riesgo.
- Riesgo cambiario (y) mide la posibilidad de una devaluación de la moneda en el país que voy a invertir, con relación al país donde me encuentro, consiste en el valor de la prima (swap de monedas) –otro indicador - que cotiza el mercado. Este se utiliza en caso de operaciones “internacionales”.
- Riesgo País (z) mide la posibilidad de *default* de los bonos soberanos de un país determinado.

Entonces la fórmula para calcular la tasa de interés es $(a + x*b + w + y + z)$ en el caso de una inversión determinada en un país como Argentina.

Si bien se traducen en una tasa de interés, las formas de mitigar o “enfrentar el riesgo” son diversas.

Modificar la tasa de interés, transferir riesgo comprando seguros, combinar riesgos, diversificar las inversiones, entre otras son el menú de opciones con el que las finanzas guían el proceso de mitigar el riesgo.

Detrás de este mecanismo complejo, lo que se puede observar es que las “Finanzas” analizan cada uno de los riesgos posibles para una inversión. Luego a cada una de ellos elabora una “respuesta” que son suertes de primas de riesgo, que se traducen en una tasa de interés.

La policía

Dentro de las Agencias Regulatorias, la policía es una de las que más desarrollo académico ha tenido, especialmente en los países centrales, inclusive abordado desde distintas disciplinas.

Tal vez por ello tempranamente comenzó los debates acerca de gestión de riesgo y otras teorías asociadas. Se expondrá brevemente su desarrollo en Estados Unidos atento que ilustra debates que pueden ser útiles para analizar la temática que abordamos en el trabajo.

Una de las primeras innovaciones policiales en la década de 1980-1989 y subsiguientes fue el uso de la computación para asistir a la profesión policial. De allí surgió la aparición del famoso 911.

Dicha innovación consiste en un “call center” con personal entrenado para recibir denuncias telefónicas que, con el apoyo de programas informáticos, permiten además que un patrullero acuda al lugar de los hechos en el tiempo más breve posible.

El principal indicador de eficiencia era el tiempo que transcurría entre el llamado de emergencia y el arribo del patrullero al lugar de los hechos. La mayoría de las grandes ciudades de Estados Unidos comenzaron a competir cuáles eran las que tenían el promedio más bajo de tiempo entre la llamada y la llegada del patrullero.

En terminología de gestión de riesgos sería que el llamado telefónico sería la alerta del riesgo, el operador telefónico evalúa el mismo, y la respuesta es un patrullero llegando en menos de un minuto.

Luego de un tiempo de implementación comenzaron a surgir las críticas sobre el mismo un trabajo de tres profesores de Harvard (Sparrow, Moore, & Kennedy, 1990), luego de analizar las estadísticas observaban que la gran mayoría de los casos la solución al problema no era un patrullero que llegara rápido, muchos ni eran urgencias, ni delitos y la mayoría de de ellos eran indicadores de problemas subyacentes que no se solucionaban con un patrullero rápido.

De allí surgieron respuestas interesantes como, a partir del análisis se creó la técnicas de *hot spots* o los puntos calientes que se asimila a mapas de riesgo o la al denominado *Problem Oriented Police* (Policía Orientada a Problemas) que utilizaba las estadísticas para a) tener alerta temprana de nuevos fenómenos y b) conocer detalles de la modalidad delictiva o *modus operandi* previa a elaborar soluciones.

De este segundo enfoque, surgió un trabajo considerado clásico en la profesión policial acerca de la gestión de riesgos en la policía.

Por otro lado un académico de larga trayectoria en la materia Herman Goldstein (1990) diseñó el primer modelo de gestión de riesgo que denominó *Problem Solving Approach* (Enfoque de solución de problemas) y sobre el que se generaron una serie de discusiones sobre

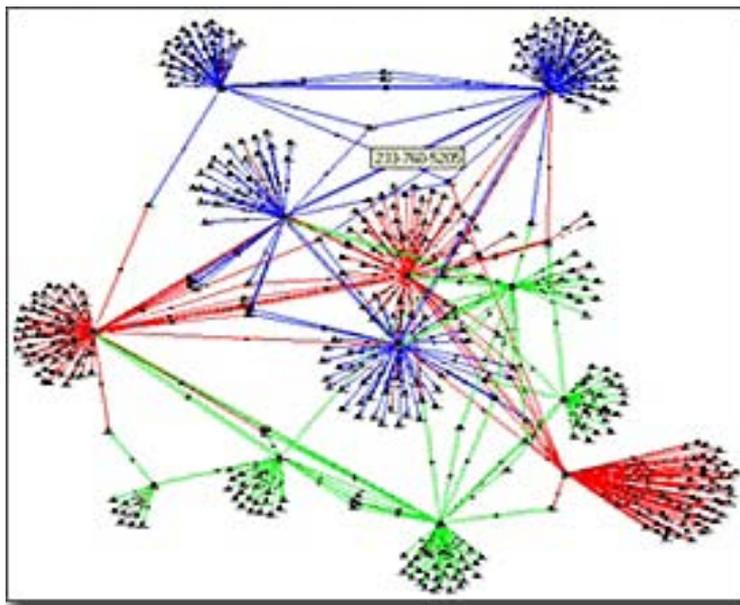
detalles, pero es el “protocolo madre” del enfoque de solución de problemas en la policía

1. Agrupar los incidentes como problemas.
2. Desagregar y ponerle nombres.
3. Analizar los múltiples actores, interesados y afectados por el problema.
4. Capturar y criticar la respuesta actual
5. Búsqueda desinhibida de la solución incluyendo construcción a medida (*Tailor-made solution*).
6. Implementar Respuesta.
7. Evaluar los resultados

Modificaciones en las Organizaciones

Cuando la temática policial analiza al “crimen organizado” se refiere a organizaciones delictiva de envergadura e importancia y estabilidad que trasciende los casos individuales o pequeños grupos que realizan esporádicamente acciones delictivas.

Ilustración 11: Análisis de redes a partir de contactos telefónicos



Fuente: Klerks, 1999

Trabajos recientes que abordan los cambios que se están produciendo en los últimos años en este tipo de organizaciones, -muchas de ellas directamente vinculadas al narcotráfico- son importantes para

conocer el fenómeno y tener en cuenta a la hora de efectuar análisis y gestión de riesgo. A continuación se exponen la síntesis de algunos trabajos.

Dos trabajos destacados en la especialidad, el primero de un especialista Holandés, el segundo de uno estadounidense, enfocados en estudiar el “crimen organizado (Klerks, 1999; Vos Fellman, 2008), el funcionamiento de las grandes organizaciones dedicadas a tráfico de armas, drogas, personas, etc. Coinciden en sus observaciones acerca de la pérdida de terreno de las grandes organizaciones verticales estilos “mafia” que asemejaban ser un poder en las sombras, y su reemplazo por organizaciones sofisticadas pero estilo redes.

Para analizar a dichas organizaciones, recurren a sofisticado técnicas cuantitativas como análisis de redes, inteligencia artificial y árboles, que a partir de entre otras cosas llamados telefónicos le permite reconstruir las conexiones y el probable funcionamiento de las mismas.

Conclusiones Preliminares

En las cuatro profesiones se encuentran características similares que señalaremos y algunas diferencias que son importantes dado la diversidad de riesgo que afrontan.

Rol del Análisis de Riesgo Las cuatro profesiones hacen de este tema, el pilar central de la disciplina. Tienen en común la necesidad de conocer en detalle el riesgo que se está enfrentando, y evaluar sus posibles consecuencias.

La bioseguridad recurre al conocimiento científico para saber que riesgo implican los virus o bacterias con las que se va a trabajar y elabora una categoría donde es posible encuadrarlos. Los análisis de riesgo y deporte, recurre al literatura sobre el tema, más una evaluación empírica de cómo está dispuesta la actividad, y los registros de los eventos anteriores.

La economía descompone los posibles riesgos de una inversión, para luego analizar y evaluar cada uno de ellos. Y finalmente la policía, tanto el trabajo de analizar los llamados al 911, para realizar los mapas de riesgo, como la metodología de Goldstein, y el análisis del crimen organizado se basan en conocer y evaluar los riesgos que se enfrentan.

El orden cronológico: las cuatro profesiones comparten como primer paso el conocimiento del riesgo, para luego pensar y elaborar la solución.

El discernimiento humano: Ninguna de las cuatro profesiones confía en métodos automáticos de evaluación. Por el contrario, el factor humano, o la inteligencia detrás de la “evaluación de riesgo” así como la “construcción de una respuesta es central.

En todos los casos se refiere a recursos humanos calificados y sofisticados, en el caso de bioseguridad asigna la responsabilidad en el criterio de las máximas autoridades científicas del laboratorio, en el caso de riesgo en deporte debe ser un especialista, en el caso de descansa en especialistas en finanzas y conocedores del mercado. La policía la temática está reservada a las más altas autoridades y analistas especializados.

Flexibilidad en la construcción de la respuesta, en el caso de bioseguridad es el que menos flexibilidad exhibe, dado que tiene predeterminados cuatro tipos de laboratorios acorde con el riesgo implicado. Pero la flexibilidad viene dada a la hora de clasificar tanto los elementos riesgosos como la categoría de laboratorios. Existen lineamientos generales pero hay que hacer categorización específica.

La de salud y deportes es más flexible, hay una evaluación de los riesgos y una batería de soluciones o alternativas posibles para resolverlo.

El de finanzas es más acotado en cuanto a los instrumentos que tiene para resolverlo (aumentar la tasa, transferir el riesgo o no invertir), pero tiene una importante amplitud en cuanto al quantum de la tasa de interés.

Finalmente el más flexible es el policial, tomando el ejemplo del protocolo de Goldstein que se analizaba antes, no sólo que se critica los métodos usados, sino que además se crea una “solución a medida”. Los límites vienen dados por la ley y los recursos, pero el ingenio es muy amplio.

Rol de la tecnología: En las cuatro profesiones, la tecnología es auxiliar del analista, y de ninguna manera la solución del problema

Reelaboración permanente: las cuatro profesiones plantean la necesidad de “reevaluación de los riesgos y las respuestas”, la bioseguridad por cambios en el conocimiento científico, el comportamiento de los virus y las bacterias analizadas, cambios en el proceso y las rutinas del laboratorio.

La de salud y deporte plantea que pueden cambiar los riesgos, la disposición de los elementos, las actividades que se practican, las facilidades externas de soporte, etc.

La economía, el “mercado” como expresión de numerosos analistas evalúa permanentemente el riesgo de las inversiones.

Policía es quién más está pendiente de las modificaciones del delito, en el caso de los “visibles”, las denuncias rápidamente devuelven si la táctica empleada resultó ser eficaz o no. En el caso de los invisibles Goldstein tiene como pasos de su protocolo la evaluación periódica de los resultados.

El rol del pasado: Para el análisis de riesgo, en las tres primeras disciplinas el pasado es fundamental. En el caso de bioseguridad conocer el comportamiento de los virus, y el conocimiento científico incorporado en las técnicas de laboratorio son el insumo básico del procedimiento de gestión de riesgo.

En seguridad del deporte, de la misma manera, el pasado condensado en experiencia sobre accidentes, riesgo de los materiales, así como la historia del lugar en cuestión son la base de la construcción de la respuesta.

En finanzas, toda la evaluación de riesgo se basa en la evidencia de la historia del mercado, el sector, el sujeto, las monedas, etc.

En el caso de la policía la situación es diferente, la evidencia del pasado, no suele ser buen predictor del futuro. Si bien hay delitos que se reiteran en forma habitual con características similares, la mayoría de ellos no.

Cuando la policía encuentra la solución a un problema, rápidamente los que perpetran fraudes comienzan a buscar alternativas diferentes.

Artesanía en la elaboración de la respuesta: Las cuatro profesiones una vez que detectan, conocen y evalúan el riesgo, tienen a su disposición, con mayor o menor flexibilidad, una serie de instrumentos para desarrollar una respuesta.

Este tipo de tarea es netamente artesanal, probablemente si uno generara una escala sería bioseguridad, salud y deportes, finanzas²⁴ y policía en ese orden de menor a mayor artesanía.

Tabla 3: Comparación de las características de las disciplinas de gestión de riesgo

	Bioseguridad	Salud y Deportes	Finanzas	Policía
Rol del análisis	Central	Central	Central	Central
Orden cronológico	Primero análisis	Primero análisis	Primero análisis	Primero análisis
Discernimiento humano	Alto	Alto	Alto	Alto
Flexibilidad	Media	Media	Media	Alta
Rol de la Tecnología	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
Reelaboración permanente	Si	Si	Si	Si
Rol del pasado	Insumo principal	Insumo principal	Insumo principal	Insumo secundario
Artesanía	Media baja	Media	Media alta	Alta

Del análisis de las cuatro técnicas de gestión de riesgo en sus respectivos campos temáticos, hay más similitudes que diferencias.

²⁴ No casualmente a esta última, cuando elabora un producto financiero de mediana sofisticación, la denominan “ingeniería financiera”.

Todas tienen como pieza fundamental el análisis para poder elaborar la respuesta, encuentran clave el discernimiento y humano, le dan a la tecnología un rol secundario y aceptan que es una tarea continua.

Las diferencias son de mediana intensidad en el caso de flexibilidad, y artesanía, pero centrales en cuanto al rol del pasado.

Lo que explicaría estas diferencias es que salvo la policía, las otras disciplinas no están pensando en el “fraude”. No están pensando en oponentes conscientes que estén tratando de burlarlos²⁵.

Para la policía es esencial una mirada al presente, más que al pasado, una vez que la policía encuentra una “solución” a un problema, este rápidamente desaparece o reduce su magnitud, el fraude con oponentes conscientes muta, la conocida expresión “hecha la ley, hecha la trampa” capta parte de la esencia del trabajo policial²⁶.

Capítulo 6: Modelos Operativos

Bajo este título agrupamos al conjunto de ideas que explícita o implícitamente guían el accionar de las agencias regulatoria. Definen una suerte de “deber ser” de la gestión y que se originan más en el plano de los valores y el sentido común, y que tienen poco análisis académico serio a fin de comprobarlos.

En primer lugar se describirá los dos grandes esquemas “mano dura” y “mano blanda” –en términos sociológicos son “tipos ideales” -y que es poco común en la realidad observarlos en forma pura. Pero combinaciones y/o adaptaciones de los mismos son fácilmente identificables en el discurso de este tipo de agencias.

Luego se describirán dos modelos reales de cómo debe guiar su accionar una Agencia Regulatoria, por un lado la propuesta de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que propone un tipo de

²⁵ Existe una excepción en el caso de finanzas que es el riesgo moral o *moral hazard* (Mishkin & Eakins, 1997), que no es el riesgo de que la persona no pague sus deudas por incapacidad, sino por que hace un uso fraudulento del dinero. Pero no es central en su análisis. A los sujetos en donde existe “riesgo moral”, no se les presta, no califican para ser analizados. El caso en la Argentina sería que un sujeto tuviera una calificación muy mala en el Veraz o el Banco Central, que dan cuenta de deudas impagas o incumplidas.

²⁶ Lo que no capta esta expresión es que no le es tan fácil al fraude mutar. Cuando el trabajo policial es correcto, logra solucionar el problema y complejizar el accionar de organizaciones que se dedican al fraude, rara vez su rearmado alcanza magnitudes similares. Cuando el trabajo policial es bueno, el fraude muta, pero se reduce, cuando no es efectivo el fraude tiene capacidad de crecer a altas velocidades.

esquema de fiscalización, y luego el de gestión como “artesanía regulatoria”.

Mano Dura

La “mano dura” se caracteriza por poseer reglas precisas, un estilo confrontativo, punitivo inflexible en la aplicación de las normas y proponer “sanciones duras”. La premisa detrás de este enfoque es, si hay “buenos casos” (buenas denuncias), son “bien investigados” y luego reciben sanciones o condenas duras, esto se traduce en una reducción del delito dado que los potenciales delincuentes temen ser descubiertos y sancionados. Su táctica de intervención preferida es “reactiva”. Poca asociación, secreto, y desconfianza hacia los regulados.

Existe una gran desconfianza hacia la comunidad regulada y cualquier tipo de contacto, acuerdo o alianza es sospechoso.

Mano Blanda

La mano blanda, confía en la responsabilidad de los regulados, promueve cumplimiento voluntario, prefiere basarse en educación, incentivos, y negociación. El uso de sanciones debe ser el último recurso y lo más limitado posible

La premisa detrás de esta escuela, es que la mayoría de los ilícitos se cometen por desconocimiento, necesidad, regulaciones demasiado inflexibles, y si hubiere mala intención la educación puede solucionarlo en la mayoría de los casos. Su táctica de intervención preferida es “preventiva”. Promueve una activa vinculación con la comunidad regulada. Su mirada hacia la comunidad regulada es positiva, promueve la comunicación, el trabajo conjunto y todo tipo de alianzas.

Las propuestas de los organismos internacionales

La Aduana es miembro de la OMA (Organización Mundial de Aduanas) es el organismo que nuclea a casi todas las Aduanas Nacionales del Mundo, fija políticas que si bien no son obligatorias para los estados miembros, tienen gran influencia en las políticas de las Aduanas nacionales.

Durante los años previos a los atentados de las torres gemelas, la política de la OMA era claramente alineadas con la unificación y facilitación del comercio. Zabaljauregui (Zabaljauregui, 2008), luego de los atentados del 11/09 esta posición cambia e intenta combinar el discurso de “facilitación” con el de “control”.

La Organización Mundial del Comercio estableció una normativa para la “Facilitación y Seguridad del Comercio” que tiene cuatro elementos básicos y dos pilares sobre los que “gradualmente” se debería confluir.

Los elementos son (OMA, 2005):

1. Armonizar los requisitos relativos a información electrónica para intercambiar entre países.
2. Esquema coherente de análisis de riesgo.
3. A pedido del país de destino, el país de origen deberá aplicar controles sobre la mercadería, especialmente mediante inspecciones no intrusivas (rayos X) y detectores de radiación.
4. Ventajas para las empresas que cumplan con los requisitos necesarios para integrarse en las “cadenas logísticas seguras”.

Los pilares son la relación **Aduana-Aduana** por un lado y la relación **Aduana-Empresas**.

Los aspectos más importantes de la relación Aduana-Aduana son a) la posibilidad de intercambiar información con criterios unificados, b) la posibilidad de validar las fiscalizaciones del país de origen o exportador en el país de destino.

La relación Aduana – Empresas consiste en “construir una cadena logística segura” con ventajas de facilitación para las empresa que cumplan dichos requisitos.

En síntesis se aproxima a la Mano Blanda para las empresas confiables (que por los requisitos para serlo sólo pueden ser Grandes Empresas o Multinacionales) y Mano Dura para los no confiables (el resto)

La Artesanía Regulatoria

El trabajo de M. Sparrow, asume características especiales, ya que el autor orienta sus escritos o hacia los funcionarios administrativos y políticos, no a la discusión académica. Su abordaje se asemeja más al trabajo de un “antropólogo” que se aproxima al objeto de estudio sin un gran armazón teórico previo, va a tratar de construir sus conclusiones sin categorías o “preconceptos”.

La exposición que se hace a continuación es tratar de “reconstruir” una teoría que subyace en una gran cantidad de textos del autor pero que no se presenta formulada con la estructura académica habitual.

- **Centralidad del Fraude o riesgo:** No es posible entender ni diseñar seriamente las tareas de las Agencias Regulatorias sin

tener en cuenta el tipo de fraude que se pretende evitar. En este caso se trata de fraudes con oponentes conscientes.

Este tipo de fraude es absolutamente mutante y dinámico, creativo y en forma permanente analiza los controles, para encontrar los puntos débiles y evadirlos. No encuadra en las estructuras y jurisdicciones. El conocimiento de las dificultades que implica la coordinación entre distintas jurisdicciones, conoce y utiliza esta “vulnerabilidad” característica de la administración pública.

- **Tecnología como herramientas:** El autor contrapone su visión a la de la mayoría de las organizaciones que adopta la tecnología como solución. La “automatización” o reemplazo de la actuación humana por las máquinas. En cambio cree que este cambio atenta contra una herramienta esencial que es el “olfato” o “instinto” de los analistas.

Valora la incorporación de la tecnología pero como apoyo o soporte a la investigación, pero de ninguna manera reemplaza al “ojo” y la inteligencia humana. Por ello es vista como herramienta.

- **Táctica:** va a depender del problema y la estrategia diseñada para solucionarla, no hay una preferencia a priori de tácticas. Depende las necesidades puede ser preventiva, proactiva o represiva.
- **Alianzas:** Como la idea que el fraude y los problemas no encuadran en las estructuras, es fundamental en esta visión el trabajo colaborativo. Pero trascendiendo la idea de acuerdo, se refiere a Alianzas de distinto tipo. Internacional, Nacionales, Públicos y Privados, intraorganismo. Sostiene que no alcanzan los acuerdos, hay que construir confianza y ampliar el trabajo conjunto.
- **Medición:** Apunta a la medición de impacto. Los resultados pueden ser engañosos y peligrosos.
- **Metodología de trabajo:** Una vez comprendidas las características del fraude, la tarea de enfrentarlo pasa a ser diferente que las burocracias tradicionales. La dinámica del fraude pasa a ser esencial para construir las respuestas. Estas se construyen de atrás para adelante. La denomina el *Problem Solving Approach* o enfoque de solución de problemas.
- No es su creación original, el autor explícitamente reelabora el esquema de Goldstein (Goldstein, 1990), que se analizara en el capítulo anterior.

1. Un sistema de nominación de problemas: Esto significa que los organismos deben estar abiertos a todas las posibilidades de aproximarse a fraudes. No descansar en las “denuncias”.
2. Definir el problema con precisión: Mucha recopilación de información, y trabajo estadístico para conocer el problema en detalle. Es clave evitar la tendencia a la “compulsión” por la acción.
3. Determinar la medición del resultado. Preguntarse seriamente que es “solucionar el problema”, ya sea eliminándolo, o que el mismo tenga niveles “razonables”, o conocer si un aspecto puede ser evitado. La idea es que esto se produzca antes de preparar la solución.
4. Desarrollar la solución a medida: Esta etapa tiene dos partes la primera es analizar críticamente las prácticas y procedimientos existentes del organismo y ver si los mismos aplicados al problema dan los resultados esperados. En caso de no ser así, se elabora o crea una solución a medida.
5. El Plan:
 - a. Implementación;
 - b. Monitoreo, revisión y ajuste: El autor considera que esta etapa tiene mucho de ensayo error;
6. Cerrar el proyecto, asignación de tareas y monitoreo de largo plazo: de ninguna manera los proyectos se deben transformar en “permanentes”. Luego establecen mecanismos de monitoreo periódico para analizar si el mismo no resurgiría de maneras inesperadas.

Su esquema metodológico ilustra con claridad lo que se afirma al principio, se va del fraude a la solución, y no a la inversa.

Capítulo 7: Análisis I (Emparejamiento)

El análisis intentará construir la lógica que vincule las hipótesis iniciales, con los datos empírico obtenidos y las teoría analizadas.

Por su extensión, lo haremos en dos capítulos. El primero recurrirá a una técnica de análisis denominada “emparejamiento” que consiste en comparar los resultados obtenidos en el análisis empírico con los postulados de las distintas corrientes teórico operativo.

El método original, es para uso cuantitativo, y se realiza a través de elaborar modelos predictivos y compararlos luego con los acontecimientos. En el presente caso se adaptó, dado que tiene

características del análisis son cualitativas, el mismo debió ser reformulado, y la modelización se realiza con posterioridad a los hechos.

Sin embargo se la seleccionó porque es una técnica ilustrativa para mostrar cómo funcionan los modelos teóricos en la práctica.

En el siguiente capítulo se compararán los postulados de la Artesanía regulatoria con el accionar de la Aduana y la modalidad de gestión de fiscalización de la Aduana con la gestión del riesgo en otras profesiones.

Finalmente se fundamentará el porque, la gestión aduanera construyó capacidades estatales y fue eficaz en la lucha contra el narcotráfico.

Caso Carbón

Mano dura

La detección si hubiera ocurrido en la primera oportunidad que hubiere tenido aviso del exterior. La mano dura lo primero que se hubiera propuesto es sanciones firmes para los responsables de la maniobra.

Inevitablemente esta hubiere recaído sobre los insolventes que eran el eslabón más débil de la cadena del tráfico de droga. Si hubiera detectado embarques posteriores, la lógica indica que este modelo considera “denuncias” y no “problemas”.

En caso que asumiera que es un problema, la respuesta hubiere sido salir a controlar todos los embarques de carbón a Europa. Esta actitud hubiere generado una cantidad de casos inabordables, y entonces luego probablemente luego se prohibiría la exportación de carbón a Europa.²⁷

En cualquiera de los dos casos se hubiera perjudicado seriamente el comercio, atento que si se prohíbe la exportación de carbón, los exportadores lícitos no podrían seguir comerciando; si se realizaran gran cantidad inspecciones periódicas, el hecho de destruir la mercadería también generaría grandes perjuicios.

Finalmente este es el típico caso de “pescar en la pecera” que se analizara antes. Se hubieran focalizado todos los controles en carbón, y las organizaciones dedicadas al narcotráfico mutarían a otras

²⁷ La descripción a primera vista parecería exagerada, pero sin embargo existe en muchas organizaciones, basta mirar si las cárceles cuentan entre sus presos por tráfico de droga a los jefes de la organización, a los que lavan el dinero, o a los pequeños *dealers*; no sólo en la Argentina, en la mayoría de los países del mundo esto es un dato, se repite con el robo de automotores, son escasos los “capitalistas” del negocio que son detenidos.

mercaderías con amplio grado de “seguridad”. Concentrar los recursos en el control de un sector, necesariamente debilita el resto.

La táctica utilizada sería eminentemente “represiva”, la presunción es que insolventes o personas de bajos recursos que por poco dinero firman papeles que desconocen cuál es su destino final, no van a faltar. Entonces aplicar “duras sanciones” sobre ellos, además de ser injustas, lejos estaría de solucionar el problema.

Mano blanda

La detección hubiere ocurrido solamente en caso de la comunicación directa de la Aduana extranjera (en este caso Española). Por lo menos en primera instancia la respuesta hubiere sido tomarlo como un caso, y se haría la investigación correspondiente hasta delimitar las responsabilidades y probables sanciones.

Lo más importante sería no interrumpir el flujo comercial. La detección de un fraude de esta “naturaleza” siempre es considerada una mala noticia –no un indicio de fraudes mayores–.

Si el caso hubiere sido reiterado, probablemente se buscaría un acuerdo con alguna cámara que nuclea a los productores de carbón, o algo similar y tampoco es descartable que simplemente se resignara a aceptarlo como un costo del flujo comercial²⁸.

La táctica preferida sería la preventiva.

Organismos Internacionales

La detección del primer caso no sería inconveniente por el hecho de ser producto de una información internacional que esta teoría respalda ampliamente.

La sanción al caso hubiera sido luego de una investigación y con los procedimientos normales, esta teoría no duda en aplicar sanciones duras a los operadores no confiables.

Si lo tomara como caso, que se una gran probabilidad, sería insumo para las “matrices de riesgo” automática y se incrementaría el porcentaje de exportaciones de carbón.

²⁸ A la luz de los hechos del relato esta perspectiva parecería poco creíble, pero sin embargo también es muy común en la práctica de estas agencias, algunos ejemplos son ilustrativos: la Aduana argentina tenía serios problemas para controlar los fraudes de valor en la década pasada y las autoridades políticas se resistieron a usar mecanismos legales que podrían haber mejorado la capacidad de fiscalización de la Aduana, por temor a “interrumpir el libre comercio”. También es muy común en los fraudes de cuello blanco, que la empresa damnificada no denuncie los fraudes de los que es víctima por temor a perder imagen, entonces no profundizan demasiado la investigación.

La solución predilecta para la “primera línea” sería la aplicación de e “tecnologías no intrusivas” en esta caso no se útil. Las fiscalizaciones de segunda línea “documental”, probablemente no hubieren detectado nada anormal, y sólo cuando arribara a la tercera línea que se la “fiscalización en la sede de la empresa”, se detectaría que es una fachada y se podría suspender la firma.

A primera vista surge que esta respuesta sería inadecuada, la posibilidad de “fabricar fachadas” o empresas fantasmas dado el código aduanero vigente, es muy amplia, entonces se podrían crear múltiples empresas fantasmas, y realizar varias operaciones exportando droga antes de ser detectadas.

Si la información del exterior, le hubiere sugerido que se encontraba frente a un problema de exportación de droga utilizando el carbón para camuflarse, en vez de un caso, para esta concepción consideraría como “no confiables” a los exportadores que no se encuentren vinculados a cadenas internacionales y que hubieren cumplidos los requisitos de “operador confiable”.

El perfil y tamaño de los exportadores de carbón, difiere entre sí, hay grandes, medianos y chicos, pero no es un mercado desarrollado y de gran volumen por ende es probable que aún los “grandes exportadores de carbón” no llegaran a obtener la calificación de operadores confiables.

En este caso, o se inspeccionarían la mayoría de las cargas en profundidad (destruyendo gran parte de los embarques) o se prohibiría la exportación de carbón.

El resultado en la primera opción, serían limitaciones al comercio, en la segunda la eliminación del comercio de esta mercadería.

Artesanía Regulatoria

Lo compararemos con los siete pasos del PSA de Sparrow para ver como considera esta teoría que se debe actuar.

La apertura a cualquier fuente que pueda permitir detectar tipos de ilícitos o problemas, hace que el aviso de la Aduana Española sea analizado desde inicio como la “punta de un iceberg”, más que un caso aislado.

El segundo paso que es “análisis del problema” lo llevarían a conocer el mercado del carbón, sus actores, las características de la mercadería etc.

El objetivo principal sería reducir o eliminar los envíos de embarque de cocaína oculta en el carbón, si se detectan e incautan más drogas, o si

se denuncian más o menos implicados en la maniobra, está supeditado al objetivo principal²⁹.

Diseñar solución a medida en primer se analiza si las soluciones habituales son útiles para solucionar el caso, se descartaría los *scanners*, los perros, y las inspecciones a largo plazo.

Teniendo en mente esta situación, se comenzaría a trabajar en ideas alternativas, se toleraría el “ensayo-error” tal como ocurrió en el caso descripto, luego buscaría soluciones innovadoras tal como la creación de registro.

Otra opción, podría haber sido un trabajo conjunto con la Aduana Española para ver quiénes eran los “importadores no habituales” que contrapartida tenían con “exportadores no habituales”, y focalizar en ellos la fiscalización. .

En síntesis habría una búsqueda activa para solucionar el problema, sin atarse a los esquemas o soluciones predeterminadas.

Implementaría el plan, analizar los resultados inmediatos, corregirlo si fuere necesario con un monitoreo de lo que ocurre, esto implicaría un atento seguimiento de la evolución de las exportaciones de carbón, conjuntamente con un mayor control sobre estas exportaciones y una importante vinculación y trabajo conjunto con la aduana española.

Luego de “solucionado” el problema, se mantendrían controles y monitores periódicos (y menos intensos) sobre la mercadería para analizar si resurge la problemática. Todo esto en coordinación con España.

El flujo de comercio –como se vio en el caso- salvo en una primera etapa, no se vería afectado en gran medida.

Las tácticas frente al caso, son combinadas, predominando la proactiva y la preventiva. Proactiva dado que apenas surge un evento de este tipo se lo analiza como “punta del iceberg” y mediante análisis se procura ver quiénes pueden estar haciendo maniobras similares; el registro opera como medida disuasiva, por ende preventiva y finalmente a los involucrados en los casos detectados se los sancionará o denunciará a la justicia, por ende también represiva.

²⁹ Este concepto requiere aclaración, subordinar las incautaciones y acusaciones al objetivo de “reducir el tráfico”, no significa no pretender hacer justicia, ni ser blando con los traficantes. Pero lo que se pretende es lo opuesto a “pescar en la pecera”, si la estrategia se focaliza en detectar droga y detener traficantes, probablemente incurriríamos en los errores que se señalaran para la teoría de mano dura.

Caso Jabón Blanco

Mano dura

La mano dura, trabaja desde el secreto, la desconfianza, tanto a la comunidad regulada, como a los organismos pares, inclusive, en muchos casos los investigadores entre sí. Probablemente no hubiera “construido” confianza con la Policía Federal y nadie le hubiere propuesto el operativo conjunto.

Frente a esto, si no hubiera estado el alerta externa, es poco probable que la misma hubiere sido detectada, ni los *scanners*, ni los perros detectan la cocaína en el jabón.

En el improbable caso que lo hubiere detectado sólo, se encontraría con la fachada, el insolvente que hace de importador/exportador, recaer sobre él “todo el peso de la ley”, como se analizó.

Vería un caso, y no un problema, entonces, a lo sumo intentaría controlar más jabón en polvo, permitiendo a la organización, que solo perdió un embarque, y uno de los tantos insolventes posibles, probar otras mercaderías, a la vez que sofisticarse.

En caso de tomar medidas, las hubiera adoptado con respecto a la exportación de jabón en polvo, restringiendo o dificultando el comercio de esta mercadería.

La táctica como lo caracteriza hubiera sido represiva.

No se estima que esta metodología pudiere solucionar el problema

Mano blanda

En la lógica de esta teoría, las alianzas son con la comunidad regulada, y no con otros organismos de seguridad, por ende no es probable que la Policía Federal hubiere comunicado su trabajo de “inteligencia” a la Aduana.

Tampoco como decíamos antes, las inspecciones aleatorias tenían posibilidad de detectarlo, así que probablemente hubiere pasado desapercibido.

Si se detectare, hubiere sido visto como un caso (no como problema), y a lo sumo se llegaría un acuerdo con las principales firmas que fabrican jabón en polvo para procurar un auto control o embarque seguros.

Como en el caso de mano dura, la organización hubiere perdido apenas una fachada y deberá cambiar de mercadería.

Se podrá llegar a controlar más los embarques de jabón en polvo, pero se cuidaría el flujo comercial

La táctica preferida sería la preventiva en un caso, que para detectarlo solo se puede hacer con un trabajo “proactivo”.

El problema no se solucionaría

Organismos Internacionales

Al igual que en los dos anteriores, no se desarrolla relación con los organismos de seguridad, por ende es improbable que hubiere detectado por esa vía los embarques de droga.

Mediante análisis de riesgo, existe alguna probabilidad que la operación sea seleccionada para fiscalizar, o pasible de una alerta. Su desconfianza a los exportadores no integrados a cadenas de logística internacional apoyan esta hipótesis, lo que hace más probable la detección que en las visiones anteriores.

Pero su excesiva confianza en los métodos “automáticos” lo hubiere llevado a confiar en los *scanners* o perros que no son útiles para la detección. Su posibilidad de detección entonces se reduce.

Si encontrara la droga, hubiere actuado igual que la mano dura, con investigaciones profundas y sanciones. Pero de no contar con la información de inteligencia de la Policía Federal (PFA), no es probable que llegara a detectar la organización detrás de la “fachada”.

Probablemente hubiere entorpecido el comercio con medidas que permitan continuar exportando esta mercadería sólo a operadores confiables, o controlando en profundidad a los no confiables.

Es importante aclarar, que entre los exportadores de jabón en polvo y productos similares pueden existir empresas que no califiquen por su tamaño e infraestructura para ser “confiables”, y que se dediquen a comercio lícito.

La estrategia sería reactiva para lo que ocurrió, y si se autoriza a los “no confiables” sería reactiva también, si se prohíbe a los “no confiables” sería preventiva.

La organización, probablemente continuaría traficando cocaína, mudando de mercadería. El problema por ende no se solucionaría.

Artesanía Regulatoria

La apertura a cualquier fuente que pueda permitir detectar tipos de ilícitos o problemas, y el apoyo a las Alianzas abona la hipótesis que con esta teoría al igual que la Aduana se hubiera construido confianza con la PFA y la Aduana habría tenido su alerta.

La mirada sobre los problemas hubiera llevado a indagar los datos fiscales de la compañía que pretendía exportar y compararla con otras para poder “dimensionar y conocer el problema”.

El objetivo hubiere sido “desactivar” o “desarmar” la organización, por eso el trabajo conjunto y sigiloso para aprehenderlos en el momento justo, no es descabellado pensar, en que si la organización, enviaba un embarque “limpio”, para probar el canal, y crear antecedentes positivos, se lo hubiere dejado llevar adelante para sorprenderlo luego. La noción de “emboscada” y “pensar como saboteador” las expone claramente Sparrow (2008).

No hubiera confiado en la “tecnología” ciegamente como los *scanners* y los perros, para esta visión, la tecnología es una herramienta. Si la herramienta es apta se busca otra.

Al igual que lo realizado por la aduana, que elaboró un plan conjunto con la PFA, hubiera planeado cuidadosamente la respuesta.

Sin perjuicio de haber “solucionado” el problema a partir de que la organización se desactivó, hubiere analizado los sistemas en búsqueda de exportadores o potenciales exportadores que reúnan características similares a las de la organización detectada. Es otra forma de utilizar la noción de “punta de iceberg”, puede haber organizaciones similares.

El flujo no se vería afectado, el jabón en polvo no es el problema, sino la organización que está detrás.

Las tácticas frente al caso, son combinadas. A diferencia del caso carbón, aquí predomina la represiva, esperar y desarmar en el momento justo la organización, es el mejor mecanismo para que no vuelva a suceder. Pero se combina con la proactiva a partir de que realiza “análisis de riesgo” para ver si no existen organizaciones similares³⁰.

Placas de Aglomerado

Mano dura

La mano dura, no hubiere detectado este caso, como decíamos antes, no es proclive a relacionarse con terceros, por ende no habría recibido la información de la PFA:

³⁰ Existen en el *software* estadístico más comercializado una función denominada técnica de “árboles” que permite a partir de una particular combinación de variables que se observan en el caso detectado, hallar las organizaciones que se le asemejan y en qué porcentaje. Vale la aclaración, que descomponer las variables de la empresa detectada y seleccionar la pertinentes es una tarea requiere una calificación importante y lejos está de ser “automática”, el software es herramienta.

Si le hubiere aplicado los *scanners* tampoco hubiere detectado nada como se explicó en el caso. Frente a esto, sin la alerta externa, es poco probable que la misma hubiere se hubiere encontrado la cocaína en el jabón, ni i los *scanners*, ni los perros eran útiles en este caso..

Al igual que en los casos anteriores, hubiere visto el tema como un “caso” y apuntado a la “fachada”.

Cualquier medida que hubiere tomado general, entorpecería el comercio de este tipo de mercadería.

Mano blanda

Al igual que en los casos anteriores, es sumamente improbable que lo hubiere detectado, tanto por no generar contactos con la policía como por confiar en el Scanner.

En el caso de haber tenido información, si los rayos x, decían que no había droga oculta, difícilmente hubiere destruido la mercadería.

En el improbable caso que se detectare, hubiere sido visto como un caso y lo tomaría como un caso aislado y no afectaría el comercio.

Organismos Internacionales

Como en los anteriores esta teoría no apoya la vinculación con otros organismos de control. Pero es interesante, porque demuestra que la confianza en los métodos tecnológicos (en este caso los rayos X de los *scanners*) falla en los casos concretos.

Al igual que la mano blanda, si era una mercadería en la que la droga se detectaba sin inconvenientes, difícilmente hubiere destruido la mercadería.

En caso de encontrar la cocaína, es estima que difícilmente hubiere analizado como problema que los narcotraficantes oculten droga en mercadería donde la misma sea supuestamente detectable. Hubiere sido la excepción.

Probablemente se habrían autorizado la exportación de placas sólo a los usuarios confiables, hasta tanto se logre investigar a fondo el tema.

No hubieren solucionado el problema desde dos puntos de vista. Si llegaban a detectarlos difícilmente hubieren llegado a captura o desmantelar la organización que estaba detrás de la exportación de cocaína camuflada en “placas”. Y por otra parte, es probable que no vieran como “punta de iceberg” que las organizaciones habían encontrado el modo de vulnerar al Scanner, independientemente de la mercadería en sí.

Artesanía Regulatoria

Como se afirmara en los casos anteriores, la apertura a cualquier fuente que pueda permitir detectar tipos de ilícitos o problemas, y el apoyo a las Alianzas permite sostener que se habría vinculado con la PFA para trabajar en conjunto.

El hecho de considerar a los elementos tecnológicos como una herramienta, no hubiera impedido romper una placa para probar si existía droga oculta.

Para aprehenderlos en el momento justo, no es descabellado pensar, en que si la organización, enviaba un embarque “limpio”, para probar el canal, y crear antecedentes positivos, se lo hubiere dejado llevar adelante para sorprenderlo luego. La noción de “emboscada” y “pensar como saboteador” las expone claramente Sparrow (Sparrow M., 2008).

No hubiera confiado en la “tecnología” ciegamente como los *scanners* y los perros, para esta visión, la tecnología es una herramienta. Si la herramienta es apta se busca otra.

Al igual que lo realizado por la aduana, que elaboró un plan conjunto con la PFA, hubiera planeado cuidadosamente la respuesta.

Sin perjuicio de haber “solucionado” el problema a partir de que la organización se desactivó, hubiere analizado los sistemas en búsqueda de exportadores o potenciales exportadores que reúnan características similares a las de la organización detectada. Es otra forma de utilizar la noción de “punta de iceberg”, puede haber organizaciones similares.

El flujo no se vería afectado, el jabón en polvo no es el problema, sino la organización que está detrás.

Las tácticas frente al caso, son combinadas. A diferencia del caso carbón, aquí predomina la represiva, esperar y desarmar en el momento justo la organización, es el mejor mecanismo para que no vuelva a suceder. Pero se combina con la proactiva a partir de que realiza “análisis de riesgo” para ver si no existen organizaciones similares³¹.

Maquinaria Agrícola

Mano dura

Si bien no se caracteriza por ser afecto a los análisis de riesgo, si favorece la posibilidad de detección que “confía” en el instinto de sus inspectores.

³¹ Ídem nota anterior.

La táctica hubiere sido represiva con los que realizaron las maniobras y los auxiliares de la Aduana (Despachante, agente de transporte, etc.) que contribuyeron a “falsificar” la identidad y cometer el fraude.

Vería un caso, y no un problema, entonces, su expectativa estaría centrada en que los castigos duros y ejemplares, tanto a los que perpetraron la maniobra, como a sus colaboradores evitaría a futuro que se vuelva a repetir.

Por un tiempo pondría especial énfasis en la fiscalización de exportación de maquinaria agrícola, con inspecciones que por sus características puedan entorpecer el comercio.

Mano blanda

Esta teoría tiene pocas o nulas posibilidades de detectar el caso. No se concentra en la fiscalización, es un empresa que lo hace habitualmente y de una fiscalización normal, no hubiera surgido la droga.

En caso de haberlo detectado, lo hubiere tomado como un caso, y a lo sumo hará acuerdos para “embarque seguros” de maquinaria agrícola.

No entorpecería el comercio, ni hubiera analizado el mismo como una modalidad o parte de maniobras más amplias.

Organismos Internacionales

La teoría de los organismos internacionales difícilmente hubiere detectado este caso por dos motivos:

En primer lugar confía en los métodos de detección tecnológicos y/o automáticos, y no en el instinto de los investigadores. Los controles “automáticos” no la hubieran señalado como riesgosa, los rayos x no hubieran podido detectarlo.

La segunda, es que la empresa que “supuestamente” hacía el embarque era una empresa mediana y con trayectoria de exportaciones, si la misma no la hubiere calificado de “confiable” estaría cerca de serlo.

Una vez detectado hubiera sancionado duramente a los responsables del caso.

Hubiera propuesto o exigido que los embarques de maquinaria agrícola lo realicen sólo los operadores “confiables” y vinculados a cadenas de logística internacional. Si el operador al que sustituyeron la importación ya era confiable, lo hubieran tomado como “un caso”.

Artesanía Regulatoria

Este enfoque mantiene su apertura a todo tipo de fuente para generar caso, y explícitamente valora el instinto de los inspectores experimentados. Entonces es probable que se detectara la droga oculta en la Maquinaria como finalmente ocurrió fuera aprehendida en España, a instancias de la Aduana Argentina.

Además de la investigación y sanción del caso, se hubieren disparado una serie de análisis para detectar casos de firmas que operan con habitualidad a destinos no tradicionales para tratar de detectar casos similares.

También se hubiere tratado de analizar la forma de evitar que la sustitución del operador en forma fraudulenta vuelva a ocurrir. Analizando los sistemas, y sus vulnerabilidades.

Hubiera diseñado e implementado las mejoras, y mantendría seguimiento prudencial a fin de observar que casos similares no vuelvan a ocurrir.

Las tácticas hubieren sido combinadas, para el caso detectado la investigación y probable sanción, es represiva; el análisis para tratar de detectar si en el pasado existían operaciones similares es proactiva; finalmente “cerrar” la brecha, para que maniobras de este tipo no vuelvan a ocurrir es preventiva.

Síntesis del emparejamiento

En la tabla 4 podemos observar que dado que es un informe proveniente España, las cuatro teoría indudablemente hubieran logrado detectarla en otros casos la de Artesanía hubiera sido más proactiva y generalmente está preparada para detectar más que las otras. Simplemente porque “va” a buscar los problemas.

Desde el punto de vista de la solución la tres primeras no están construida para ver “problemas” sino casos. La mano dura, porque si existe un “problema” lo va a solucionar mediante cantidad de sanciones, la mano blanda por su enfoque amistoso tiende a ver en los casos “excepciones” y los Organismos Internacionales frente al caso hubieran adoptado la postura de la “mano dura”. La Artesanía regulatoria es quién mejor se adapta al caso, en el sentido de buscar problemas, y soluciones a problemas y no meramente casos y sanciones.

Finalmente la mano dura, al igual que los organismos internacionales de persistir situaciones similares hubiera optado por prohibir o limitar seriamente las exportaciones de carbón. La mano blanda y la artesanía regulatoria permitirían fluir, con la diferencia que la primera probablemente sin cocaína detectada, y la segunda con menos probabilidades que el carbón sea el camuflaje de droga

Tabla 4: Comparación de la aplicación de los distintos modelos a los casos.

Teorías Operativas	Aspecto	Carbón	Jabón. Blanco	Maquinaria Agrícola	Placas
Mano	Detección	Probable	Poco Probable	Poco Probable	Poco Probable
Dura	Solución	Caso	Caso	Caso	Caso
	Comercio	Impedir	Entorpecer	Entorpecer	Entorpecer
Mano	Detección	Poco probable	Improbable	Improbable	Improbable
Blanda	Solución	Caso	Caso	Caso	Caso
	Comercio	Fluir	Fluir	Fluir	Fluir
Organismos	Detección	Probable	Improbable	Improbable	Improbable
Internacionales	Solución	Caso	Caso	Caso	Caso
	Comercio	Impedir	Entorpecer	Entorpecer	Entorpecer
	Detección	Muy probable	Muy Probable	Muy probable	Muy probable
Artesanía	Solución	Problema	Problema	Problema	Problema
	Comercio	Fluir	Fluir	Fluir	Fluir

Fuente: Elaboración Propia

Capítulo 8: Análisis II (Comparativo)

Accionar de la Aduana y Artesanía Regulatoria

Se efectuará una comparación entre las principales características de la Artesanía regulatoria con el accionar de la Aduana, muchos de ellos se pueden anticipar a partir del análisis de los casos del título anterior, lo expondremos en dos cuadros que luego se comentarán.

Tabla 5: Artesanía Regulatoria y Aduana

Artesanía Regulatoria	Artesanía Regulatoria	Aduana
Centralidad del Riesgo	Es el punto de partida sobre el que se estructura la respuesta. Primero en el orden cronológico es conocer el riesgo antes que elaborar la respuesta.	En los cuatro casos analizados se observó claramente que las respuestas que construyó la Aduana siempre se elaboraron a partir del riesgo analizado. Siempre se fue del problema a la solución, al mismo se lo estudió y monitoreo.
Tecnología como Auxiliar	Rechazo por los métodos de detección automática. Central el rol del analista y la “intuición” humana.	El claro tanto en los casos como en la descripción de la Aduana, que la tecnología es auxiliar del discernimiento humano. Los <i>scanners</i> son vulnerables, y sirven para detectar algunos casos pero no otros, los perros lo mismo. Se los usa, pero con criterio. Es la misma alternativa en caso de

		<p>seguimiento satelital. Hay un analista detrás de la pantalla juzgando cuando corresponde emitir una alarma y disparar una fiscalización.</p> <p>No hay sistemas de detección automáticas, hay reglas elaboradas por analistas que disparan fiscalizaciones, que informan a inspectores para hacer mejor su trabajo, de ninguna manera lo reemplazan.</p>
Alianzas	<p>Los problemas no “encajan” en las estructuras.</p> <p>Es indispensable la construcción de alianzas tanto para la detección del problema como para la solución del mismo.</p>	<p>El rol de las alianzas es clave en el accionar aduanero, tanto cuando vimos cómo en la nueva área de droga le otorga un rol central a las vinculaciones y contactos tanto internos como externos.</p> <p>El rol de las alianzas es múltiple, por un lado para la detección, los contactos internacionales y las fuerzas de seguridad fueron claves para tres de los cuatro casos analizados.</p> <p>Para la elaboración de la respuesta, en los cuatro casos, intervinieron agencias externas, y siempre se trabajó en conjunto las distintas áreas de Aduana.</p>
Tácticas	Las tácticas dependen del problema. No hay un uso “principista” de las tácticas.	Las tácticas variaron en cada uno de los casos, al igual que en la Artesanía regulatoria, la táctica la define el problema, no <i>a priori</i> .
Medición de Resultados	Búsqueda de “solucionar el problema” o medición de impacto.	<p>En el capítulo de medición se trabajó como la Aduana buscó producir impacto, y no meramente mejorar los resultados en la detección de cocaína.</p> <p>Pero además explícitamente los funcionarios manifiestan que su rol es luchar contra el tráfico y no sólo incautar droga. El más ilustrativo de los casos es el de carbón.</p>
Metodología de Trabajo	Protocolos de “Enfoque de solución de problemas”	En el caso aduanero no es estructurado, tiene características más informales. Lo analizaremos en detalle a continuación.

En el último punto de la tabla anterior nos referíamos a la metodología de solución de problema propuesta por Sparrow (Sparrow M. , 2000), pero que tiene variantes similares en Goldstein (Goldstein, 1990) y otros son centro de debates y de utilización corrientes en las Agencias Regulatorias de los países centrales. Nuestras características culturales, podrían explicar la poca adhesión a protocolos, sin embargo

existen semejanzas en los casos analizados como en el círculo virtuoso de fiscalización.

Se ilustran en la tabla que se expone a continuación:

Tabla 6: La Aduana Argentina y el enfoque de solución de problemas (ESP).

ESP	Aduana Argentina
Sistema de nominación de problemas	<p>En los cuatro casos analizados los problemas ingresaron o por fuentes externas o por análisis internos. No fue una denuncia el determinante, permite observar una apertura “informal” para nominar problemas.</p> <p>El círculo virtuoso de fiscalización tiene como uno de sus puntos las alianzas.</p>
Definición de problemas con precisión	<p>La creación de un área de análisis de riesgo responde a la necesidad de conocer los problemas en profundidad.</p> <p>Por otra parte en los cuatro casos analizados se procuró conocer el riesgo, con distintas metodologías.</p> <p>En el carbón como en maquinaria agrícola el conocimiento tuvo estado centrado en trabajo estadístico.</p> <p>En los dos casos restantes, había mucho “conocimiento del problema” por el accionar de inteligencia de la policía con intervención de teléfono, complementado por búsqueda de datos en las bases del organismo.</p>
Medición de resultados	<p>Analizado en la tabla 5.</p>
Desarrollo de la solución a medida	<p>Cuando se describió los cambios de la Aduana, es claro que los mismos le otorgan mayor “flexibilidad” para diseñar soluciones.</p> <p>Tanto en la incorporación de tecnología, que es insumo, como en la creación de áreas de análisis de riesgo que permiten pensar soluciones distintas que los procedimientos rutinarios de fiscalización.</p> <p>En los cuatro casos lo mismo, no se siguieron procedimientos habituales, los “estructuró” de una manera especial, ya sea en la herramienta (registro), en el momento (maquinaria agrícola, jabón en polvo) o el procedimiento (placas de madera³²)</p>
Plan Implementación	<p>Todos los casos tuvieron un plan de acción. No fue simplemente estímulo respuesta.</p> <p>La creación del área de riesgo responde a esta concepción.</p>
Monitoreo del Plan	<p>El caso carbón, por ser el que lo requería (en los otros casos se desarticulaban las organizaciones) mantuvo un monitoreo a lo largo de todo el proceso. Hasta no solucionarlo se continúa intentando.</p> <p>En las descripciones de la Artesanía Regulatoria, es habitual que no</p>

³² Pese a no haber sido detectadas por el scanner se las destruyó igual, apratándose del procedimiento habitual.

	siempre el primer plan sea el que da resultados.
Cerrar el proyecto y Monitoreo a largo plazo.	Una vez culminado los casos, las áreas de riesgo dejan alertas en los sistemas para que sean controlados casos similares por los inspectores y realizan análisis periódicos para monitorear que el problema no vuelva a resurgir.

FUENTE: Elaboración Propia

Gestión de Riesgo en las profesiones y Aduana

La tabla que se expone a continuación, muestra que la modalidad como gestionó la Aduana su lucha contra el narcotráfico, tiene muchos puntos en común con los postulados en la materia de las otras profesiones.

Tabla 7: Comparación de Gestión de Riesgo en distintas profesiones

	Bioseguridad Salud y deportes Finanzas	Policía	Artesanía Regulatoria y Aduana Argentina
Rol del análisis	Central	Central	Central
Orden cronológico	Primero análisis	Primero análisis	Primero análisis
Discernimiento humano	Alto	Alto	Alto
Flexibilidad	Media	Alta	Alta
Rol de la Tecnología	Auxiliar	Auxiliar	Auxiliar
Reelaboración permanente	Si	Si	Si
Rol del pasado	Insumo principal	Insumo secundario	Insumo secundario
Artesanía	Media (con variaciones)	Alta	Alta

Se discriminó la gestión de riesgo en la policía, de las otras tres profesiones analizadas, por ser la que tenía diferencias más marcadas con las otras analizadas. Las diferencias centrales se refieren al rol del pasado y la intensidad de las características artesanales del trabajo.

Esas mismas diferencias que distinguen a la policía con las otras profesiones, son las que igualan a ésta con la aduana.

Lo que explica esta similitud/diferencia es que tanto la policía como la Aduana, tiene oponentes conscientes que están evaluando la respuesta y mutan apenas perciben amenazas reales de ser detectados y sancionados.

Por ello el rol del pasado es relativo, y la creatividad de los que diseñan fraudes es “casi ilimitada”, las respuestas por ende deberán ser flexibles y artesanales.

Finalmente las descripciones de las mutaciones en las modalidades de organización del fraude, mutando hacia organizaciones en red,

coincide tanto con la descripción que hacen de las organizaciones los funcionarios aduaneros, como las organizaciones que se detectaron en los casos analizados.

Comparando modalidades operativas

Mano dura

Esta teoría parte de los métodos y las tácticas a la solución del problema y no a la inversa. Entonces tiene dificultades para detectar los fraudes, salvo que los mecanismos utilizados por los traficantes, sean conocidos.

Su trabajo solitario, su desconfianza y su falta de trabajo colaborativo, le impide abrirse a otras fuentes de información, que podrían ayudarlo a mejorar su capacidad de detección.

Cuando logra detectar, ve el “caso” y no el problema. Y si llega a detectar que el caso es “emergente” de un problema mayor, su confianza en sus métodos, procedimientos, así como su táctica represiva, hace que no cambie de actitud frente a los mismos.

En el caso se observó que “insolventes” titulares de firmas fantasmas o fachadas, es probable que no falten, mulas de exportación tampoco, y menos aún las que lo ingresan al país por la fronteras, surge con claridad que frente a determinadas situaciones esta confianza en métodos no le permiten solucionar los problemas.

Los fraudes “invisibles” y con oponentes conscientes, difícilmente se detectan en operativos de rutina, las organizaciones dedicadas al fraude, conocen perfectamente estos procesos y elaboran el fraude de modo que no puedan ser detectados, en los casos aquí analizados es clara esa imposibilidad. Tampoco se exponen a las “tácticas represivas”, utilizan eslabones débiles, aceptan un daño “acotado” y en caso de ser descubiertos los eslabones más importantes de la cadena corren poco riesgo.

Generalmente perjudican a “inocentes” en la medida que entorpecen el comercio cuando no pueden detener o controlar todos los casos, perjudicando a los exportadores lícitos.

La invisibilidad del fraude, y su miopía en la detección los “*pecar en la pecera*”, esto es, concentrarse en los fraudes conocidos y de fácil detección. En el caso de Aduana sería concentrarse en las “mulas” o esporádicamente en “embarques de carbón”.

Esta política que lleva a “pecar en la pecera” tiene como consecuencia generar la ilusión de control. En la medida que esporádicamente haya resultados, se alimentan las estadísticas con detenidos y droga incautada,

parecería que el sistema de control funciona correctamente. Esto hace que se deje de buscar “fraudes invisibles” y que las organizaciones dedicadas al narcotráfico tengan tiempo de armar redes en otros ámbitos distintos a los que el Estado tiene concentrado sus esfuerzos.

Como conclusión final, cuando se aplica a casos de comercio, cuando la respuesta uno a uno comienza a fracasar opta por propuestas que inevitablemente tiende a cerrar el comercio, donde pagan justos por pecadores.

Mano Blanda

Su mirada optimista o ingenua lo lleva a subestimar el fraude. Lo toma como una anomalía que con medidas preventivas se corrige, en el fraude siempre ve una excepción a corregir, y no la punta de un iceberg que nos muestra una parte de fraudes ocultos que no alcanzamos a ver.

Al igual que la mano dura, va de la propuesta de solución al problema, no se enfoca en analizarlo, en analizarlo, estudiarlo o proveerlo. Entonces su capacidad de detección generalmente es baja.

Si logra detectarlo, se enfocará en el caso concreto, no hará una mirada sistémica del mismo.

Al momento de construir la respuesta opta siempre por medidas blandas como prevención o educación, que no son aptas para solucionar los problemas de fraude como el narcotráfico.

Un tema grave de esta mirada es que cuando se enfrenta a oponentes conscientes, la posibilidad de que mecanismos suaves y vulnerables se transformen en terreno fértil para que se reproduzcan.

Esto último combinado con las modernas formas de organización en red, puede generar problemas mayúsculos. México que no abordó la lucha contra el tráfico de drogas a Estados Unidos a tiempo, una vez que este maduró y adquirió volumen, contactos y sofisticación, se transformó en una virtual guerra interna, con miles de víctimas como consecuencia y con un final incierto.

Los organismos internacionales

Si se hace una sobre simplificación del pensamiento de los organismos internacionales sería mano dura para los operadores “no confiables” y “mano blanda” para los operadores confiables.

Los operadores confiables generalmente coinciden con las grandes empresas nacionales y las empresas trasnacionales, que son los que pueden cumplir con los requisitos de ser “operadores confiables” y estar vinculados a “cadenas internacionales de comercio”.

Los otros dos grandes tópicos que incorpora son la “detección automática” y el reemplazo de las verificaciones físicas por los medios tecnológicos.

Los criterios de mano dura y mano blanda, tienen los vicios y problemas de las mismas teorías que antes expresáramos, pero se le adiciona un criterio de selección o confiabilidad discutible, existe el supuesto que “los grandes son confiables”, lo que se analizará a continuación, el segundo es la confianza “ciega” en la tecnología.

El criterio de selección de confiabilidad de los organismos internacionales tiene un claro sesgo a empresas transnacionalizadas y grandes empresas nacionales. Este criterio de por sí es objetable por el hecho de favorecer a las empresas que tienen sus sedes en los países que tienen la mayoría de los votos en los organismos internacionales, o sea los países centrales.

Entonces, detrás del criterio supuestamente “técnico”, hay una definición política que el autor de este trabajo no comparte, ni en sus fundamentos, ni en la modalidad de formularla.

Pero además de cuestiones políticas, el criterio es erróneo desde el punto de vista de las agencias de regulación, primero porque los grandes hacen fraudes, y segundo porque son vulnerables a este tipo de fraudes.

1. Los grandes hacen fraudes

Sobran ejemplos internacionales para demostrar que los grandes hacen fraudes, para poner ejemplos recientes, en la crisis financiera internacional que se inicia en el 2008, donde se generaron dificultades financieras y económicas en todos los países centrales pero que luego se diseminaron por todo el planeta tuvo su origen en mala administración y fraude de los bancos más gigantescos del planeta.

Lehman Brothers una de las instituciones más grandes de Estados Unidos desapareció por malos manejos y fraudes, Madoff, un operador gigantesco de las finanzas desapareció en cuestión de días al detectarse que su empresa encubría un sofisticado fraude, y finalmente en la crisis de Grecia, otro de los grandes bancos de inversión Goldman Sachs, está acusado de elaborar la ingeniería financiera fraudulenta que llevó al país mediterráneo al borde de la quiebra.

En otros ámbitos distintos de las finanzas, la temática se repite, grandes desastres ecológicos han tenido a este tipo de compañías como protagonistas, desde el caso del hundimiento por negligencia del Buque petrolero de la Exxon en el Canal de la Mancha, hasta el reciente derrame de la British Petroleum en el Golfo de México.

En nuestro país y específicamente en fraudes tributarios y aduaneros se han denunciado penal o administrativamente a grandes firmas, basta

recordar que en la década pasada estuvieron procesadas dos de las automotrices radicadas en el país, y que en esta década hubo importantes denuncias a exportadoras de gas, a empresas mineras y recientemente a las traders de cereal.

Esta argumentación sobre que las grandes firmas también cometen fraudes podría ser objetada con el hecho que los fraudes analizados se vinculan más a “fraudes de cuello blanco” y no al tráfico de drogas, sin embargo en la literatura vinculada al “lavado de dinero” un eje central en el mecanismo del narcotráfico se señala a grandes bancos como los responsables de la misma, y a la subfacturación o sobrefacturación de mercadería como uno de los posibles mecanismos de “blanqueo del dinero”, esto también en firmas importantes.

2. Los grandes son vulnerables a los fraudes

El principal atentado producido por un potencia extranjera en el territorio de Estados Unidos en los últimos doscientos años, fue llevado adelante con aviones de compañías estadounidenses, en el año 2001 cuando estos se estrellaron contra las Twin Towers (Torres Gemelas) en el sur de la Isla de Manhattan, y contra uno de los edificios que conforman el Pentágono (Ministerio de Defensa) en Washington D.C.

En la década de los años 90 se dismanteló una de las redes más importantes de tráfico de cocaína en Estados Unidos, era llevada adelante por empleados “infieles” de una gran compañía aérea del mismo país que ingresaban la droga en los equipajes después que los pasajeros los despachaban en Colombia, para extraerlo en Miami antes de ser entregado al pasajero.

En el caso local, la firma exportadora de maquinaria agrícola a la que le apropiaron ilícitamente la identidad para realizar la maniobra, y el camión vinculado a la organización del Rally Paris-Dakar muestran también que las grandes firmas son vulnerables a este tipo de fraude.

Las grandes firmas vinculadas a tienen una gran capacidad para controlar su cadena logística, esto es las líneas aéreas que los aviones lleguen a destino, seguros y puntualmente, o las que transportan alimentos que los mismos tengan trazabilidad y que no se alteren las condiciones para que sean aptos para el consumo. Pero no están especializados, ni están permanentemente vigilando que terceros no introduzca droga en su mercadería.

El modo de administración de riesgo de otros fraudes menores (robos, daños, etc) lo gestionan tercerizándolo en compañías de seguro³³.

³³ El universo de las operaciones de importación, exportación incluye seguros sobre las mercaderías y los medios de transporte.

Entonces, independientemente que estas firmas adopten medidas de seguridad, es claro que su especialización y su objetivo, no es detectar posibles intentos de ser utilizados para el contrabando de drogas.

Las afirmaciones precedentes ponen en cuestión el supuesto de que los “grandes son confiables”, pero de ninguna manera cuestionan la idea de discriminar acerca de la confiabilidad de los operadores.

Lo que es erróneo es los criterios demarcatorios que utiliza la OMA para decir quién es confiable y quién no. La artesanía regulatoria sostiene otros criterios que se ajustan más a “cómo” otras profesiones determinan el riesgo que se analizarán luego.

3. La detección automática y los controles no “intrusivos”

Se afirmó antes que la incorporación de herramientas tecnológicas, tanto para el análisis de riesgo como para realizar controles no intrusivos, son avances importantes que proponen los organismos internacionales con respecto a la situación anterior y a las teorías de mano dura y blanda que no incorporan generalmente estos avances. El cuestionamiento no es a su incorporación, sino a “cómo se las incorpora”, y “cómo se las usa”.

En el análisis de los casos, se pudo observar que las organizaciones que perpetran fraudes intentan mimetizarse lo más posible con los que realizan operaciones de comercio exterior normales, para así pasar desapercibidos, y que además tienen conocimiento de cómo los mecanismos de control operan.

Entonces los medios de detección “automática” que se basan en analizar desvíos, no son del todo aptos para esta tarea. Difícilmente un medio automático hubiere visto como “anormal” la exportación de maquinaria agrícola a España o su diferencia de peso, lo mismo con un exportador de carbón unipersonal y los discriminara de otros.

La operación de jabón en polvo, así como la de aglomerado de madera, o el camión del “Paris-Dakar” no tenían anomalías importantes en su declaración que los diferenciara del resto de las operaciones y permitieran señalarlo “automáticamente” como riesgosos.

Sparrow, (Sparrow & K, 1996) cuando analiza estos mecanismos de detección en el caso de la industria de servicios de salud en Estados Unidos, observa que las desviaciones más importantes que surgen de estos sistemas son “formalidades”, cambios de domicilios no denunciados, errores de tipeo, diferente forma de designar cosas similares, etc.

Que estas desviaciones producen una gran cantidad de trabajo en los fiscalizadores y los terminan enfocando en formalidades, dejando a los

grandes organizaciones dedicadas al fraude mayor libertad para funcionar, dado que sus operaciones no registran “anormalidades estadísticas”.

Algo similar ocurre con los métodos de control no “invasivos” como los *scanners*, estos primero tienen el valioso adelanto que permite observar a través de las variaciones cromáticas si existe mercadería oculta o diferente mezclada con la mercadería que se declara exportar o importar³⁴.

Pero en los distintos casos vimos por un lado que la misma es vulnerable a ser disimulada con mercadería que es de idéntica o similar composición química, o cuando se lo oculta en materiales refractarios a los rayos, o cuando se la disemina en pequeñas cantidades que lo hacen prácticamente “invisibles” al ojo humano.

Entonces, estas incorporaciones tecnológicas son valiosas como una nueva herramienta e manos de analistas especializados, y usada con los fines y en las condiciones en que es conveniente usarlas.

El error es darle a estas “tecnologías” el rol de “bala de plata” que soluciona los problemas y reemplaza al juicio humano, por ello la objeción no es a la herramienta sino a “cómo” se proponen que sean usados.

El Péndulo de Agencias Regulatorias

Malcolm Sparrow sostiene que en muchos casos las agencias regulatorias pasan períodos con una teoría, cuando los excesos o defectos de la misma son visibles, las opiniones cambian y se empiezan a reclamar soluciones que la otra teoría supuestamente solucionaría.

A este fenómeno lo denomina el péndulo de las Agencias Regulatorias, mano dura con el delito después de que el mismo pareciera haberse “descontrolado”, al tiempo los excesos policiales llaman a mayor mesura.

Mano dura en la regulación de accidentes de trabajo, luego de un accidente con víctimas fatales, y al tiempo comienzan las opiniones para

³⁴ El uso de los *scanners* es una herramienta importante para contribuir a detectar mercadería que se oculta en otra y cumple un rol valioso para la detección de droga, pero tiene amplias limitaciones a la hora de detectar otros tipos de fraudes aduaneros. Dos computadoras iguales para el *scanners* pueden tener diferencia de clasificación, valoración, origen o ser mercadería prohibida, de ninguna manera esto se detecta en la imagen que el scanner proyecta.

Por ello el uso de estas herramientas es un avance importante, pero de ninguna manera sustituye el juicio humano. Reemplazar la verificación física de mercadería por funcionarios especializados y reemplazarlos por control de imágenes puede llevar a florecer a otros fraudes distintos del tráfico de drogas.

moderar estas posiciones por cierres de fábricas y migraciones a otros estados.

Para comprender como funciona se ejemplificarán estas opciones dicotómicas con un caso propio de la Aduana, hay un dilema entre cuanto tiempo y cuantos pasajeros se revisan para evitar que se trafique droga.

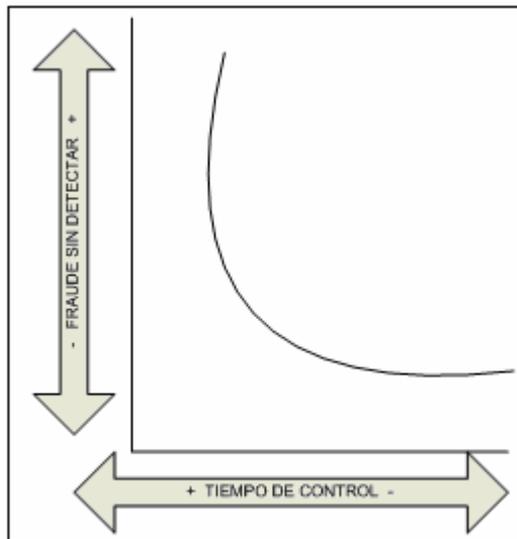
Si el tiempo es alto supuestamente se revisar más pasajeros, y se detectarían la mayoría de los casos, en caso contrario el trámite sería más corto, menos intrusivo, pero facilitaría el ingreso o egreso de droga. No está probado, que la mano dura, logre reducir el delito, si aumentar las condenas, en el caso que analizábamos, mayor cantidad de mulas detenidas, nos brindaría más presos y probablemente encarecería sus servicios, pero es dudoso que solucione el problema del tráfico de droga.

La opción contraria, no sólo no lo solucionaría sino que lo fomentaría, por lo cual las consecuencias serían más peligrosas.

Esta opción nos da elegir falsas dicotomías, inseguridad o tolerancia al abuso policial, poco control sobre la ecología o desempleo. Siempre la decisión parece ser un callejón sin salida.

La ilustración 16 ejemplifica la dicotomía, donde dependiendo del momento y la opinión pública se ubica en alguno de los extremos de la curva.

Ilustración 12: El péndulo de las agencias regulatoria



Fuente: Sparrow M. (2000)

Capítulo 9: Conclusiones Operativas

Al principio del trabajo ante la hipótesis que la Aduana Argentina había logrado ser efectiva en la lucha contra el Narcotráfico, nos hacíamos tres preguntas, **¿qué** cambios produjo la Aduana en el período 2002-2007? **¿Cómo** se modificaron las prácticas de fiscalización? **¿Por qué** este modelo logra ser eficaz?

En la parte I del trabajo, intentamos responder las preguntas de qué y cómo se modificaron las pautas de fiscalización de la Aduana para luchar contra las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas.

Para ello en el capítulo 1 se pasó revista al contexto del narcotráfico en la Región, y la Argentina, y se pudo ver como la Aduana realizó una opción estratégica, conocer la dinámica del fraude (análisis de riesgo) y concentrar sus recursos donde el mismo era más vulnerable, (embarque a Europa por distintos medios).

En el capítulo 2, continuando con la respuesta a los interrogantes de qué, y cómo; se describieron los cambios de distinta índole que realizó la Aduana para enfrentar la problemática del narcotráfico. De los mismos surge que la “respuesta” elaborada por la Aduana fue inductiva, del problema a la solución, y no a la inversa.

El capítulo 3 ilustró el modelo en “movimiento”. Como la Aduana logró detectar e incautar droga logrando frustrar los objetivos de las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

En el capítulo 4 intentamos fundamentar el supuesto inicial que la Aduana ha sido realmente efectiva en la lucha contra el narcotráfico en la Argentina. Para ello se revisaron los dilemas de la medición en las Agencias Regulatorias, los límites de las mediciones de resultado, y la complejidad de la medición de impacto en caso de fraudes “invisibles”.

Esta primera parte fue esencialmente descriptiva, contestar qué y cómo consiste básicamente en narrar. En la segunda parte se intenta responder la pregunta de porque la Aduana fue eficaz, implica un análisis que intente vincular que la efectividad de la Aduana –que fundamentáramos en el capítulo 4- se vincula con los cambios realizados por la Aduana y con la Artesanía Regulatoria (la cuarta hipótesis).

Explicar que es el objetivo de la parte II, requiere análisis y para ello se siguieron dos estrategias, que finalmente confluyen en los mismos criterios.

La primera estrategia consistió en estudiar como abordan la gestión de riesgo en disciplinas con más tradición que la Aduana. El análisis llevó a observar entre ellas importantes convergencias, y algunas divergencias que a la postre resultan útil para entender la gestión de riesgo en agencias regulatorias.

Las coincidencias son: que el punto de partida es el conocer el fraude; que a partir de ello se elabora la respuesta, que debe ser flexible y consistente con el caso; que el discernimiento humano es central, que la tecnología es importante pero siempre auxiliar del analista, y finalmente que es un proceso “dinámico” y de reelaboración permanente.

Las divergencias que diferencian al trabajo de la policía con el resto de las disciplinas son: un mayor grado de flexibilidad el carácter artesanal que es más pronunciado, y finalmente el hecho que se toma menos en cuenta el pasado como elemento para predecir el futuro.

La clave para comprender esta diferencia es que en su tarea de gestión de la policía es que se enfrenta con “oponentes conscientes”, sus riesgos –a diferencia que en las otras profesiones- se materializan en personas u organizaciones que pretenden perpetrar fraudes y permanentemente están estudiando a la policía y mutando los fraudes para no ser detectados o atrapados.

Esta divergencia, es lo que asimila al trabajo de la policía con la Aduana, las dos profesiones confrontan con oponente conscientes.

Por ello las características del trabajo de Aduana tienen un “corazón” común con todas las disciplinas de gestión del riesgo, y las particularidades que la asimilan al trabajo policial.

Esta primera estrategia de análisis que ende explicar el “porqué” la Aduana fue eficiente en la lucha contra el narcotráfico y con ello fundamentar las segunda y tercera hipótesis del trabajo, en cuanto a que la Aduana construyó capacidades institucionales consistentes con el desafío planteado y que lo hizo partiendo del problema (fraude) a la solución (respuestas flexibles) y de forma inductiva.

La segunda estrategia que también procura responder el “porqué” desde otro punto de vista, se hace a través de la comparación (emparejamiento) de los casos concretos con las teorías acerca del “deber ser de las agencias regulatorias”.

Entonces luego de contrastar la evidencia empírica con las teorías, surgiría que la más adecuada para explicar cómo y el porqué del éxito de la lucha contra el fraude es la Artesanía Regulatoria.

Se pudo ver que los modelos operativos más comunes (mano dura, mano blanda, y organismos internacionales), fracasan a la hora de la implementación práctica, tienen problemas para detectar los fraudes, si los detectan no logran captar que son la punta de un iceberg sino que ven un caso, y sus soluciones van desde restringir el comercio (castigando a exportadores lícitos) a ser permisivos dejando que el fraude florezca.

Se complementa con un análisis crítico de porque fallan a la hora de la implementación, y porque la Artesanía regulatoria se asimila al accionar de la Aduana y explica o fundamenta el “porque” de la eficacia aduanera.

Ambas estrategias confluyeron en que la clave de la eficacia de la Aduana, se basa en: la construcción de las respuesta en forma inductiva – a partir de conocer el fraude primero-; la preservación de la flexibilidad; la coherencia en la construcción de alianzas y la forma de medir el éxito.

De este modo se llevaría a fundamentar las hipótesis cuarta y quinta que sostienen que el éxito de la aduana es la Artesanía Regulatoria y no sus teorías rivales.

El péndulo de Agencias Regulatorias reformulado

En el capítulo anterior se explicaba el funcionamiento del péndulo de agencias regulatorias donde conforme la época los organismos alternaban la mano dura con la mano blanda sin solución de continuidad. El pensamiento de los Organismos Internacionales refleja una combinación de ellos, mano dura para unos y mano blanda para otros, donde se analizaron los peligros de esa mirada sesgada. La artesanía de gestión viene a intentar superar esa suerte de círculo vicioso. Aceptar que no existe “bala de plata” que solucionen los problemas, sino que existen diversos problemas que deben ser resueltos, que se requiere paciencia, estudio y diseño de soluciones quirúrgicas, es parte de la Artesanía Regulatoria.

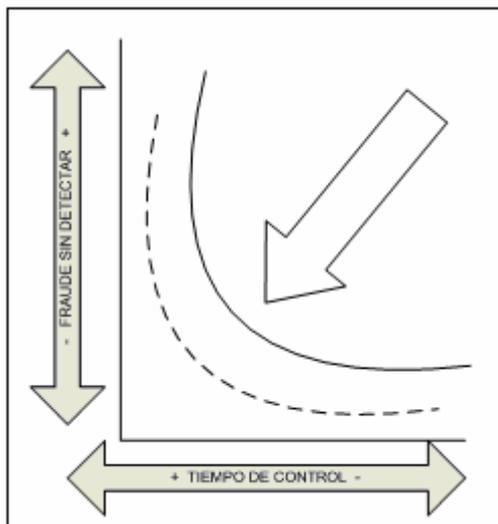
Hay una metáfora que capta la esencia de la artesanía regulatoria y es “pensar como saboteador”, conocer el fraude, y ver cuál es su punto más vulnerable, para allí intervenir.

Esto nos permitiría retomar el gráfico con un cambio, ya las posibilidades no son movernos dentro de la curva (más tiempo/más eficiencia), sino mover la curva y posicionarnos en la curva punteada de la ilustración 14.

Uno de los elementos más positivos de esta estrategia, de pensar como saboteador, es que el fraude, más allá que tenga capacidad de mutar y versatilidad, necesitas tiempo y condiciones “seguras” para florecer, entonces adecuadas intervenciones quirúrgicas pueden llegar a reducir la magnitud del fraude.

Reformulando la clásica expresión, hecha la ley, hecha la trampa, pero con buena gestión de agencias regulatorias, también menos fraudes y menos tramposos

Ilustración 13: El péndulo de Agencias Regulatorias reformulado



Como se afirmaba en la introducción del presente texto, en un trabajo anterior (Depetris, 2009) se describieron las transformaciones en los modelos de fiscalización de la Aduana Argentina entre los años 1983 y 2007, se detectaron tres, el primero entre el año 1983 a 1991 que se asimiló a los postulados de la “Mano dura”, otro entre el año 1992 a 2001 que se asimiló a la “Mano Blanda” y finalmente uno tercero entre los años 2002 a 2007 que se asimiló a la “Artesanía Regulatoria”.

El primer y segundo modelo estaba fuertemente influenciado por el paradigma burocrático tradicional, y el segundo por la Nueva Gestión Pública, en el texto y se sostenía que el tercer modelo surgía “emergía” de la propia organización cuando esta se debió enfrentar con los problemas, pero sin un modelo normativos y de gestión que le indicara las políticas que debía llevar a cabo.

En la parte III haremos el camino inverso. Si la Artesanía regulatoria explica el suceso de la Aduana en su lucha contra el fraude, y no se corresponde con los modelos de Burocracia Tradicional, ni de Gestión Pública, entonces que reflexiones surgen para la disciplina de Administración Pública a partir de las conclusiones del caso.

PARTE III: LOS NUEVOS INTERROGANTES

Capítulo 10: La Artesanía Regulatoria y la Administración Pública

Si las técnicas necesarias para gestionar las Agencias Regulatorias como la Aduana, necesitan componentes “artesanales” y de flexibilidad como los analizados a lo largo del trabajo, presentan un desafío a los paradigmas dominantes de administración o gestión pública, que con sus crisis, hasta la fecha se encuentran vigentes, estos son el Modelo burocrático Weberiano y la Nueva Gestión Pública

El Modelo Burocrático Tradicional: Hay coincidencia entre los autores, que la moderna burocracia se comenzó a gestar a partir de la paz de Westfalia en 1648 (Raadschelders & Rutgers, 1996), pero la burocracia similar a la que conocemos actualmente y que Weber denomina racional-legal, (porque incorpora la norma y el cálculo estadístico), se comienza a gestar tanto en Europa, como en Estados Unidos a fines de siglo XIX.

Se despliega con fuerza en el siglo XX, especialmente luego de la segunda guerra mundial, donde con el Estado del Bienestar la burocracia adquiere una complejidad y dimensiones nunca vistas en la historia de la humanidad. Las principales características “tipo ideal” que Weber describe, son (Weber, 2007):

- Administración por leyes universal y uniformemente aplicadas y el conocimiento experto de sus funcionarios.
- Jurisdicciones, tanto geográfica como materiales, fijas y administradas según los preceptos de regulaciones administrativas.
- Estructura piramidal. Jerárquica y rígida.
- Administración por expedientes o documentos escritos que se guardan y se preservan.
- Separación entre los bienes personales del funcionario y la Administración.
- Si la Administración está desarrollada, el trabajo de sus funcionarios es de tiempo completo.

El fenómeno es internacional, no solo en la práctica, sino también en el mundo de las ideas, lo que Weber observaba y describe en Alemania, Henri Fayol, (Fayol, 1930) considerado por muchos como el fundador

moderno de las ciencias de la Administración, lo piensa y lo propone para Francia.

En Estados Unidos, Weber que no es conocido hasta mediados del siglo XX, sin embargo producto de una confluencia, entre el pensamiento de la Administración Pública Progresiva que venía desde la ciencia política, y proponía la separación entre política y administración (Goodnow & John, 2007) y la generación de una Ciencia de la Administración Pública (WILSON, 2007) por un lado y el Taylorismo (Taylor, 1996) con sus clásicos estudios de “tiempo y movimiento” que se pensó para organizaciones privadas, pero fue adoptada por la Administración.

Este modelo comienza a mostrar algunos síntomas de crisis en la década del setenta, producto de la crisis del Estado del Bienestar, sin embargo, ya la literatura académica, daba cuenta de problemas inherentes al modelo mismo.

Merton (Merton, 2007) teoriza sobre el desplazamiento de los fines por los medios. Alvin Gouldner (Gouldner, 1964) realiza una crítica sofisticada a la burocracia, punta a discutir una cuestión central en el pensamiento Weberiano, que es la aplicación “uniforme y universal” de las normas (y que lo hace ineficiente), y Crozier (Crozier, 1969) retoma el análisis de Gouldner pero va más allá, sostiene que hay un fenómeno a observar y es la lucha por “poder” en el seno de la burocracia. Y que dependiendo de los resultados de esta lucha se podían generar organizaciones altamente ineficientes.

Finalmente, Mintzberg (2003) elabora una tipología acerca de las organizaciones que luego fue ampliamente utilizada. Y sostiene que las burocracias mecánicas (similares a las descritas por Weber) son aptas para la producción en serie de productos iguales o similares, con una extensa división de tareas, una gran rutinización con alta centralización y control (típicas del estado del Bienestar). Pero fracasan seriamente cuando son aplicadas a modelos dinámicos.

El caso de la lucha contra el narcotráfico denota la necesidad de organizaciones preparadas para el cambio y a gestionar en entornos dinámicos.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA: Este nuevo modelo o paradigma –según sus propios autores– que viene a remplazar al modelo Burocrático en Estados Unidos y Reino Unido a principio de la década de 1980-1989 junto con el fenómeno del surgimiento de “La Nueva Derecha” representada por Reagan y Margaret Thatcher, luego rápidamente se expande por gran parte de los países desarrollados pertenecientes a la OCDE con desigual aceptación.

La causa de surgimiento es la crisis del Estado del bienestar que trae como consecuencias fuerte déficit fiscal en la mayoría de los países desarrollados. La NGP se propuso desde sus inicios la “eficiencia” estatal,

básicamente vista como reducción de gasto. Su intención no era reformular el modelo Weberiano para que funcione, sino achicarlo.

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 managerialismo como idea de aplicación acrítica del pensamiento el Management privado al sector público (BARZELAY, 2001), (Hood & Jackson, 1991).

Por **argumento administrativo** entienden a un punto de vista acerca del diseño organizacional, cuyos valores centrales serían de tipo sigma, esto es eficacia y eficiencia. Entre los subargumentos¹ que componen este argumento son privatizar, insertar competencia, flexibilizar las reglas de contratación en general y personal en especial; medición por resultados, paga por resultados en síntesis, hacer de la gestión pública algo similar a la del sector privado.

Por **filosofía administrativa** se entiende a un cuerpo de enseñanzas doctrinales que goza de una amplia aceptación en un lugar y un momento determinado.

Haciendo una escueta síntesis, este modelo buscaba quitarle funciones a la Burocracia Estatal y transferírsela al mercado, y aplicar criterios de la gestión privada a la burocracia estatal residual, lo que ha sido bautizado como "neotaylorismo". Esto se traduce en una mayor debilidad del estado, y una supuesta "mayor eficiencia" del mismo modelo burocrático.

Por casi dos décadas su aplicación se hizo extensiva a gran cantidad de países del mundo. Los resultados en los países centrales son fuertemente cuestionados; las causas de las críticas son numerosas: privatizaciones que aumentan los costos y reducen la calidad del servicio; ahorros a corto plazo que se traducen en mayores costos en el largo; pérdida de capacidad de regular por parte del Estado, pérdida de coordinación entre las agencias, etc.

Pero focalizando el problema en Agencias Regulatorias, este modelo tiene serias debilidades¹:

- La noción de **cliente** no resulta apta para pensar la lucha contra el narcotráfico.
- La **privatización**, independientemente de sus críticas en general, ha dado resultados especialmente negativos en las Agencias de control (DEPETRIS, 2009).
- Las **mediciones de resultado**, desvían a la Agencia de la necesidad de solucionar el problema o pensar en impacto.
- La paga por resultado, atenta contra la colaboración y alianzas.
- El modelo "burocrático" con más eficiencia o el neotaylorismo, sigue siendo rígido y no compatible con las necesidades de "artesanía regulatoria".

LA GESTIÓN COMO ARTESANÍA: A la luz de fracasos en los países centrales de la aplicación de la Nueva Gestión Pública se comenzó a explorar la noción de gestión como artesanía (*craft*), que implica llevar la mirada a los desafíos cotidianos de las agencias y a las tareas del gestor. Lynn (2006) cita a algunos autores antiguos que ya hablaban de este tema y que son sugerentes para pensarlo:

Millet (1949) “El desafío de cualquier administrador público es superar obstáculos, comprender y aprender a resolver problemas, a usar la imaginación y la intuición para descubrir nuevas metas para cumplir con su servicio público. Ningún gestor público capaz puede conformarse con ser simplemente prolijo y cuidadoso...”.

Stokes (1986) “el pensamiento político estratégico implica que gestor público es alguien capaz de *mover* a la agencia de un lugar a otro, y no meramente un rol de custodio...”, “... el gestor estratégico descubre pequeñas grietas en los procesos rutinarios e induce el cambio hacia un objetivo identificado, paso a paso...”. Estas miradas se ajustarían más a la “Artesanía Regulatoria” que los modelos antes analizadas, sobre cómo abordarla. Graham Allison (2007) reflexiona la metodología de análisis de los fenómenos de la Administración Pública si aceptamos este punto de vista. “... para desarrollar la gestión pública como un campo de indagación se debería comenzar por los problemas reales y prácticos que enfrentan los gestores públicos”.

Esta mirada no plantea “vaciar” la Administración Pública de pensamiento político, y volver a planteos que desvinculan Administración y Política. Por el contrario, pretende poner la atención, en que los mismos deben ser “integrados”, pensados conjuntamente. Ni modelos puramente deductivos sobre el deber ser de la gestión pública – que luego se tornan inaplicables o no solucionan los problemas- ni reflexiones puramente administrativas que vacíen a la gestión pública de la política o los valores.

Un intento interesante de integrar los distintos aspectos de la gestión pública lo realiza Mark Moore (1998) un autor enrolado en la idea de “artesanía” propone un triángulo estratégico para la gestión pública; con un vértice que contempla el fin público o los valores; otro la construcción de consenso, que incluye la idea de gobernanza o gestión política y finalmente la construcción de capacidad operativa¹ (que se vincula con el contenido del trabajo). La clave de este triángulo según el autor, es la consistencia entre los tres ejes del vértice.

Las ideas Stokes y Millet pueden ser leídos como emergentes de un momento donde dominaba el paradigma burocrático tradicional, y ante la inconsistencia que observan de “máquinas burocráticas” rígidas que no logran dar cuenta de una realidad cambiante y dinámica, señalan la necesidad “flexibilizar” la idea de Administración Pública que se había cristalizado, y proponen explorar miradas más flexibles.

El pensamiento de Allison inspira este trabajo, cambiando el eje de la mirada más común en la literatura académica que discute los modelos de Administración Pública con desde la óptica de la teoría, a procurar la indagación acerca de los problemas reales de los funcionarios, analizando casos empíricos, para luego desde allí incorporarse al debate teórico.

Moore probablemente intente el proyecto más ambicioso de los pensadores de la “gestión pública”, dado que p en sus escritos procura integrar la política y la gestión; la mirada deductiva y la inductiva.

Incluso en desde su punto de vista de artesanía, no contrapone la construcción de “capacidades operativas” con el modelo Weberiano, por el contrario, hay cuestiones que el modelo Weberiano resuelve perfectamente (los aspectos repetitivos, y rutinarios), pero hay otros que no, para ellos hay que ampliar horizontes y captar miradas que demuestran “resolver” los problemas empíricos, allí es donde tiene cabida la Artesanía Regulatoria.

Llevado al caso concreto, ni Moore, ni Sparrow propondrían modificar las características burocráticas que asumen los procesos donde el Estado asume características de “juez administrativo” (un sumario contencioso, un recurso administrativo, etc.) o un proceso licitatorio. En cambio proponen una mirada más flexible en los aspectos donde la burocracia debe enfrentar fraudes.

La idea de artesanía permite combinar ideas distintas, y modelos de gestión diversos, la clave es buscar la consistencia con el problema planteado. No se “descarta” el modelo Weberiano, se lo integra en una mirada más abarcativa.

Finalmente el autor espera que el trabajo pueda contribuir a generar pensamiento académico consistente con los problemas que día a día encuentran las agencias para cumplir su fin público. Esto nos llevaría a saldar otra deuda que es la relación de la teoría con la práctica.

Cómo se decía al principio del libro, este trabajo no es más que un grano de arena, en la exploración de un camino poco transitado.

Anexo Metodológico: “La trastienda del proyecto”

Porque un anexo metodológico

Un proyecto de investigación es la lógica, que vincula las preguntas de investigación, con las hipótesis de respuestas, la evidencia empírica colectada y las conclusiones que se arriban.

Esta forma de contestar la pregunta distingue la investigación científica del ensayo o el artículo periodístico. No es el grado de verdad, sino el hecho de haber seguido procedimientos predeterminados y consistentes para contestar las preguntas de investigación, lo que mejora no garantiza- las probabilidades de que las afirmaciones sean verdaderas.

Entonces el proyecto vendría a ser como una suerte de hilo conductor lógico que va hilvanando, desde los pasos de la investigación, como si fuera un collar y le da consistencia a un trabajo científico, esta tarea exige al investigador una coherencia y mayor rigor que un ensayo o trabajo periodístico.

Todos los trabajos de investigación científica tienen explícita o implícitos un diseño de investigación. El exponer la metodología con que fue elaborado, es como mostrar los planos de una máquina para que pueda ser revisada por otros especialistas.

Dicha exposición del diseño de investigación cumple dos funciones importantes, la primera es una buena práctica de las disciplinas científicas que permiten juzgar la calidad y robustez de los trabajos y la consistencia de las conclusiones.

La segunda, es para el autor, tener un diseño de investigación es importante para construir el trabajo, exponerlo le exige un mayor esfuerzo en dicha coherencia. Para los que no pertenecen a las disciplinas de ciencias sociales, es como llevar adelante un proyecto o una tarea que se sabe de antemano que va a ser auditada. Obliga a mejorar la calidad.

Primero haremos se fundamentará porque se seleccionó un estudio de caso, y además en su modalidad holístico simple y el porqué se trabajó con mini-casos.

Se continuará explicitando que característica tuvo la selección de la evidencia empírica para fundamentar las preguntas e hipótesis.

Luego como se pretendió eludir los errores más habituales que se cometen en los diseños de estudio de casos, para ello Robert Yin (1994) elabora una guía con pruebas de calidad que servirá de orientación.

Finalmente se acompañará un protocolo donde se da cuenta de las evidencias empíricas utilizadas y su origen.

Porqué estudio de caso

El estudio de caso es una de las diversas maneras posibles de hacer investigación en ciencias sociales, como son las historias de vida, encuestas o experimentos.

García Jiménez (1991) sostiene que no importa cuántas definiciones busquemos sobre este tipo de estudio, todas coinciden en una indagación detallada, sistemática y en profundidad del caso objeto de interés.

Existen diferentes puntos de vista en la academia acerca de cuales son los criterios generales que se deben seguir para la selección de una adecuada estrategia de investigación. En el presente estudio, se utilizaron los criterios brindados por Yin, en el texto antes citado, adecuándolo al objeto concreto de la investigación.

La definición de Yin es: "Un estudio de caso es una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y contexto no son claramente evidentes".

La estrategia de investigación, depende de tres criterios, a) el tipo de pregunta de investigación; b) el control que tiene el investigador sobre la conducta o los eventos y c) el foco sobre lo contemporáneo como opuesto a un fenómeno histórico.

Con respecto al tipo de preguntas sostiene que genéricamente la mayoría de las investigaciones se preguntan "quién", "qué", "cuánto", "dónde", "cómo" y "porqué".

Si las preguntas se orientan más a qué, cuanto o quienes, es aconsejable recurrir a trabajos con mayor enfoque cuantitativo, estilo encuestas. En cambio para responder "cómo y porqué" que son de tipo explicativo las estrategias preferidas son los estudios de caso, los experimentos y las historias de vida.

En el presente trabajo las preguntas centrales son: cómo se construyeron capacidades estatales para la lucha contra el narcotráfico, y porqué esta modalidad es adecuada para combatirlo, de modo que encuadran en el tipo seleccionado.

El segundo criterio es el control o no que tenga el investigador sobre los eventos investigados, en caso de poder controlarlos, es aconsejable si es posible- recurrir a un experimento, en caso contrario a los estudios de casos o las historias de vida.

Nuestro objeto de investigación claramente en el presente no es controlable ni sujeto a experimentación.

Finalmente el tercer requisito es la contemporaneidad de los eventos, cuando se está frente a un hecho histórico es conveniente recurrir a historias de vida, o intenso trabajo de investigación en archivo, cuando el objeto de estudio se encuentra en el presente inmediato o sus efectos se proyectan sobre el presente es aconsejable el estudio de caso.

La presente investigación apunta al período 2005-2010, por ende cumple el tercer requisito.

Porqué estudio de caso simple

Bajo este título se pretenden responder el interrogante, si el estudio de caso simple es una estrategia pertinente para responder las preguntas que nos formulamos en el trabajo

La literatura académica sostiene que un estudio de caso simple es útil como diseño de investigación cuando se dan alguna de las siguientes condiciones.

- a) Una o varias teorías bien formuladas: o sea con premisas claras que el caso podrá confirmar o desestimar.
- b) Caso extremo o único: Cuando el caso es único, o muy particular.
- c) Caso revelatorio: Cuando el investigador tiene la posibilidad de observar un fenómeno previamente poco accesible a las investigaciones científicas de sus disciplina.

La presente investigación tiene una combinación de las distintas condiciones que aconsejan el uso de caso simple como estrategia de investigación. En primer lugar, tanto la teoría operativa, como con respecto a la administración pública existen modelos claros del deber ser o como deben actuar este tipo de agencias. Entonces el caso, permite observar si se validan en la práctica el presupuesto de la teoría.

En segundo lugar, como se anticipara en la introducción la lucha contra el narcotráfico tiene características especiales o extremas. La gravedad del tema, la peligrosidad, el dinamismo y, la versatilidad de los oponentes impactan fuertemente en la forma como la Aduana construye sus capacidades para enfrentarlo.

Se estima que en ese conflicto extremo es donde más claramente se observan algunas de las nuevas tendencias teórico-operativas de cómo se llevan adelante los controles, que si bien están presente en otras áreas no con la intensidad y la pureza como se puede observar en la lucha contra el narcotráfico.

Para despejar dudas, lo que hace que desde el punto de vista metodológico el caso sea extremo o único es como se construyen las capacidades, no el problema del narcotráfico en sí.

Finalmente también tiene características de caso revelatorio.

Si bien la temática del narcotráfico ha sido abordada desde varios puntos de vista, especialmente la criminología, el derecho penal, la profesión policial y las condiciones sociales de las mulas, pero el autor no tiene conocimiento de textos que lo aborden desde el punto de vista de la Administración Pública en la Argentina.

Entonces un abordaje de la problemática de la construcción de capacidades estatales para enfrentar al narcotráfico puede ser "revelatorio" de cómo se construyen las mismas, podría generar nuevos

estudios empíricos sobre como se construyen capacidades en los organismos regulatorios, y a la vez impulsar debates teóricos sobre la disciplina de Administración Pública y algunos supuestos generalizados, que son de aplicación dudosa a este tipo de agencias de regulación.

Porqué estudio de caso simple holístico

Dentro de los estudios de casos, existen dos variantes, los holísticos y los integrados.

En ambos casos se refiere a cuando hay sub-unidades de observación. En el caso del estudio holístico, el investigador explica un fenómeno general y va del caso general a las sub-unidades en la medida que le es útil a la investigación.

En el integrado es diferente, como se pretende generar conclusiones que se infieran a la totalidad a partir de lo observados en las sub-unidades, es necesario respetar criterios cuantitativos y estadísticos para abordarlos.

El presente caso tiene características holísticas, dado que las sub-unidades (los casos) fueron seleccionadas por su importancia para la explicación y no con criterios estadísticos.

La pruebas de calidad

Como afirmábamos al principio del capítulo, todo proyecto de investigación implica un encadenamiento lógico entre preguntas, hipótesis, la colección de los datos empíricos, la teoría y sus conclusiones. La literatura de las ciencias sociales, ha desarrollado distintas pruebas para controlar la calidad de dicho proceso.

Para el estudio de caso, se sugieren cuatro pruebas, la de validez en la construcción, validez interna, validez externa y finalmente confiabilidad.

A continuación se explicitará brevemente como se pretendió cuidar la calidad del presente proyecto, a partir de fundamentarlo desde la prueba que se mencionara anteriormente.

La primera es la “**validez de la construcción**” en términos técnicos significa establecer las correctas medidas operacionales para los conceptos a ser estudiados.

Lo que se trata de evitar es responder las preguntas a partir de impresiones subjetivas y no de los elementos críticos del caso.

En buen romance, implica que los datos empíricos colectados y las medidas que establecemos se refieran a las preguntas que se pretenden contestar y los conceptos que se construyen para ellos.

Ejemplificando, si se toma una fuente de evidencia (ejemplo un informante clave o un solo mini caso) y luego se desestima la fuentes contradictorias o no se las investiga, estamos a ante una falta de validez en la construcción.

Para evitar cometer este error frecuente la literatura aconseja tres tácticas: a) múltiples fuentes de evidencia; b) una cadena de evidencia y c) informante clave para revisar el borrador.

En el presente trabajo, la primera de las tácticas se utilizó extensamente, se combinaron fuentes de diversos orígenes, informes de organismos externos a la AFIP-DGA, estadísticas públicas, normativa, sentencias judiciales y pluralidad de informantes claves provenientes de diferentes áreas de la AFIP.

Se destaca además que los informes provenientes de las distintas fuentes, que se explicitan en el protocolo final, eran convergentes lo que le otorga mayor robustez a las afirmaciones.

La segunda táctica está básicamente cubierta cuando explícitamente por un lado en el capítulo 4, donde se hace un encadenamiento lógico para demostrar la mejora en la capacidad de fiscalización aduanera.

Luego en la parte II del presente donde se realiza con más detalle el encadenamiento lógico que nos permitirá entender como en un contexto determinado (capítulo 2), la Aduana efectúa determinadas reformas (capítulo 3) que permiten generar acciones exitosas en la lucha contra el fraude (capítulo 4) y se vinculan con los resultados globales (capítulo 5).

Finalmente la tercera táctica es que informantes claves revisen el borrador, para detectar posibles errores o malas interpretaciones de los datos empíricos, en este caso fue revisado por dos informantes claves.

Este trabajo previo a su publicación fue revisado por especialistas en el tema.

La segunda prueba es la **Validez Interna**: Establecer la relación causal que muestran que determinadas condiciones llevan a otras condiciones, como modo de distinguirlo de las relaciones espurias. Esto implica afirmar que una causa X provoca un resultado Y, y no que hay un evento o variable Z que lo está provocando.

La táctica sugerida por Yin para superar este obstáculo consiste en efectuar un emparejamiento de modelos que se realiza construyendo modelos de cómo se comportarían determinados eventos, a partir de las premisas de las distintas teorías rivales, y a partir de los datos empíricos puedo concluir cual de las teorías explica mejor la realidad.

Para ejemplificarlo con una política pública acerca del uso de semáforos para controlar accidentes de tránsito. La teoría a) dice que si coloco más semáforos se van reducir los accidentes de tránsito en

general; la teoría b) sostiene que los semáforos no influyen en los accidentes de tránsito y c) dice que los semáforos generan más accidentes.

Entonces se busca una ciudad que haya incrementado el número de semáforo sin alterar demasiado las otras variables (ej. Número de autos) y luego de ver las estadísticas de lo que ocurrió en un tiempo, se puede identificar la teoría que mejor explica la relación entre accidentes de tránsito y uso de semáforos.

El emparejamiento se utiliza usualmente en los estudios de tipo cuantitativo, más que en los cualitativos, dada la necesidad de hacer predicciones. Sin embargo en el presente trabajo se hace en la parte II una suerte de emparejamiento de modelos.

En la medida que se contrastan distintas teorías operativas de cómo se debe luchar contra el fraude y se las aplica a los casos concretos, nos permite conocer cuál de ellas se adecua más para explicar los casos empíricos.

Además existe otra táctica utilizada para aumentar la validez interna y es triangular metodologías, que implica combinar técnicas cuantitativas y cualitativas en el estudio.

El presente trabajo es esencialmente cualitativo, aunque utiliza algunos elementos cuantitativos (estadísticas), para probar las hipótesis.

Las estadísticas utilizadas en el trabajo, tanto las de incautación de droga entre el año 2000 y la actualidad, como las exportaciones de carbón y sus discriminaciones son todas series de tiempo.

La tercera prueba es la **validez externa**: estableciendo el ámbito en el que los resultados del estudio pueden generalizarse. Esto nos refiere al criterio más amplio de la inferencia. Este es un debate habitual en los estudios cualitativos y especialmente en los estudios de casos.

Yin sostiene que el uso habitual de la idea de inferencia se asocia con estadísticas y consiste en ver que determinados fenómenos observados sobre un pequeño número de casos (muestra) pueden decirnos algo de un gran número al cual pertenecen (población). Ejemplos de ello son las encuestas de opinión, estudios de marketing, etc.

Los estudios de casos no nos dan pista en este sentido. Que la Aduana esté desarrollando capacidades de esta manera no significa que otros organismos de regulación en la Argentina estén replicando el mismo fenómeno.

La validez externa en los estudios de casos, genera inferencia teórica que consiste en que nos permite ver si la teoría aplicada al caso también es útil para explicar casos similares donde se den circunstancias parecidas

Con matices en el mismo sentido que Yin, se pronuncian Eishenhardt (1989), Stake (1998) le asigna dos funciones, una modificar impresiones acerca de generalizaciones el caso demuestra que la regla no se aplica- y también que la interpretación fundamentada que surge de los casos puede llevar a entender otros casos con características similares, a estos casos los denomina instrumentales.

Lieberson (2009) en su trabajo "Small N big conclusions" realiza una distinción entre la inferencia estadística que implicaría poder atribuir al universo de casos características observadas en una muestra. De la inferencia teórica que no permite generalizar las conclusiones de un caso a un universo, pero que su utilidad consiste en que otorga herramientas para explicar casos donde se den circunstancias similares.

La validez externa en los estudios de casos, genera inferencia teórica que consiste en que nos permite ver si la teoría aplicada al caso también es útil para explicar casos similares donde se den circunstancias parecidas.

Aquí la teoría guiaría la selección de casos, entonces se puede preguntar en un caso de organización de regulación que enfrentó desafíos en forma exitosa, lo hizo con modificaciones en las prácticas de fiscalización asimilables a la de la aduana. Nos sirve el PEAR o la artesanía de gestión para comprender las causas del éxito o no.

Finalmente la confiabilidad es demostrar que si otro investigador replicara la investigación con las mismas técnicas llegaría a los mismos resultados. Para ello se elabora un protocolo.

La mayoría de la gente está familiarizada con la idea de protocolo en los experimentos de laboratorio, en el caso de ciencias sociales, consiste en documentar los procedimientos seguidos por el investigador.

Antes de exponer el protocolo se harán algunas salvedades propias de las investigaciones en las ciencias sociales, y otras del caso específico.

Con relación a las ciencias sociales, es bueno aclarar que los protocolos son menos exactos que los de las ciencias duras, un observador puede ver los fenómenos desde otra óptica o resaltar detalles que para otro pueden pasar desapercibidos, asimismo cuando se realizan entrevistas no siempre el informante responde de igual manera o con la misma confianza y la pericia del entrevistador.

Por ello este capítulo tiene un último título dedicado a exponer el protocolo de trabajo.

Fuentes de Información

1. Entrevistas

Se realizaron siete entrevistas a informantes claves de la aduana, que pertenecen a las distintas áreas que se desempeñan en la tarea de lucha contra el narcotráfico.

Los funcionarios eran inspectores o ex inspectores de especializados en la temática de drogas, personal proveniente de las áreas de análisis de riesgo, áreas legales involucradas y funcionarios operativos normales que directa o indirectamente se han visto involucrados en la lucha contra el narcotráfico.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas, y el cuestionario fue variando según las áreas donde se desempeñara el entrevistado.

Un elemento que enriqueció el proceso, es que algunos de los entrevistados había modificado su lugar de trabajo, pero en el momento de ser entrevistados, sus respuestas y comentarios incluían perspectivas desde los distintos roles que el mismo desempeñó

2. Normativas

Se consultó abundante normativa interna del organismo (Resoluciones Generales, Disposiciones, Instrucciones, Notas externas, etc.). El autor accede a las mismas por sistemas informáticos de su propio lugar de trabajo, pero las mismas por ser públicas son accesibles, tanto en formato papel como en el servicio de publicaciones que tiene el Ministerio de Economía. <http://infoleg.mecon.gov.ar/>

3. Informes

Para la elaboración del capítulo uno, así como algunos datos para la mediciones de impacto del capítulo cuatro se utilizaron datos provenientes de entrevistas, pero además fueron cruzados con informes de organismos nacionales e internacionales, así como datos obrantes en bases de datos y la propia página web de los mismos.

Aquí se adjunta listado de organismo y su vinculación a través de la web.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD)

<http://www.unodc.org>

Comisión de Naciones Unidas para los Estupefacientes

<http://www.unodc.org/unodc/es/cnd.html>

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)

<http://www.incb.org>

Organización Mundial de la Salud (OMS)

<http://www.oms.org>

Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

<http://www.cicad.oas.org>

Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID)

<http://www.cicad.oas.org/OID/defaultespa%F1ol.htm>

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR)

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

4. Estadísticas

Se reseñan en el trabajo distintas estadísticas. Menos el volumen de incautación de droga que fue facilitada por los informantes claves, la restante está disponible en bases de datos públicas y privadas que registran los datos públicos del comercio exterior.

La propia AFIP cuenta en su página web, un buscador con acceso gratuito a los datos referenciados. www.afip.gov.ar

5. Entrevistas y notas de campo

El presente trabajo es una parte de uno mayor –la tesis doctoral del autor- que pretende abordar en general los modelos de fiscalización de la Aduana Argentina en los últimos 25 años. Los cambios en la lucha contra el narcotráfico son una parte de una transformación que adquiere características más generales

En el transcurso de la investigación del doctorado, se realizaron numerosas entrevistas, para el presente se usaron seis de dichas entrevistas, todas a funcionarios del organismo, vinculados desde distintos puntos de vista en la lucha contra el narcotráfico.

Las características del tema abordado me eximen de justificar el porque de la decisión de respetar la confidencialidad de las mismas.

Finalmente el rol del autor como funcionario activo del organismo permite observar algunos fenómenos de primera mano, o captar diálogos ocasionales de gran interés teórico para tema que se intenta describir y explicar. Las mismas se consignan como “notas de campo”.

Bibliografía

- ALLISON, G. (2007). Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects? En J. M. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of Public Administration*. Botson: Thomson Wadsworth.
- APPENZELLER, H. (1998). *Risk Management in Sports*. Carolina del Sur: Carolina Academic Press.
- BARZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Los Angeles - California: University California Press.
- BARZELAY, M. (2001). La nueva gerencia pública. *Revista de CLAD Reforma y Democracia* .
- BREALEY, R., & Myers, S. (1993). *Principio de Finanzas Corporativas*. Madrid: Mc Graw Hill.
- C.I.C.A.D. (2009). *Informe Anual 2009*. www.cicad.oas.org: Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas.
- COHEN, E., & FRANCO, R. (1996). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Mexico D.F.: Siglo XXI.
- CROZIER, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- DEPETRIS, J. (2009). *Transformaciones en el Paradigma de Fiscalización Aduanera (1983-2007)*. Buenos Aires: Cuadernos del Instituto AFIP.
- DOWNS, G., & Larkey, P. (1986). *The search for government efficiency*. New York: Random House.
- EISEHNARDT, K. M. (1989). Building Theories form Case Study Research. *Academy of Management Review* .
- EVANS, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico* .
- FAYOL, H. (1930). *Industrial and General Management*. Geneva: International Management Institute.
- FREDERICKSON, H. G., & SMITH, K. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Colorado - USA: Westview Press.
- FRY, B. R., & RAADSCHELDERS, J. C. (2008). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Washington D.C.: CQ Press.
- GOLDSTEIN, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. Mc Graw Hill: United States.

- GOODNOW, & JOHN. (2007). Politics and Administration. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of Public Administration* (págs. 28-31). Boston: Thomson Wadsworth.
- GOULDNER, A. (1964). *Patterns of Industrial Bureocracy*. USA: Free Press.
- HEAD, G., & HORN, S. (1997). *Essential of risk management*. Insurance Institute of America.
- HOOD, C., & JACKSON, M. (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot.
- HOOD, M., & JACKSON, M. W. (1991). *The Administrative Argument*. Aldershot U.K.: Dartmouth Publishing Company.
- KLERKS, P. (1999). The Network Paradigm Applied to Criminal Organizations: Theoretical nitpicking or relevant doctrine for investigators? Recent developments. En A. Edwards, & P. Gil, *Transnational organised crime: perspectives on global security*. 2003: Routledge.
- LIBERSON, S. (2009). Small N and big conclusions. En C. Ragin, & H. Becker, *What is a case?* Cambridge- USA: Cambridge Press.
- LYNN, L. (2002). Public Management. En *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications.
- LYNN, L. (2006). *Public Management old and new*. New York: Routledge.
- MERTON, R. K. (2007). Bureaucratic Structure and Personality. En J. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- MILLET, J. (1949). Post War trends in Public Administration in United States. *Journal of Politics* .
- MINTZBERG, H. (2003). *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: El Ateneo.
- MISHKIN, F. S., & EAKINS, S. G. (1997). *Financial Markets and Institutions*. New York: Addison-Wesley.
- MOORE, M. (1995). *Creating Public Value*. USA: Harvard University Press.
- MOORE, M. H. (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.
- OMA (2005). *Marco Normativo para Asegurar y facilitar el Comercio Global*. Bruselas: Organización Mundial de Aduanas.
- ONU-JIFE. (2010). *Informe 2009*. Nueva York: ONU - Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.
- RAADSCHELDERS, J. C., & Rutgers, M. R. (1996). The Evolution of Civil Service Systems. En T. Toonen, H. Bekke, & J. Perry, *Civil Service*

- System in Comparative Perspective*. Indiana: Indiana University Press.
- SPARROW, M. (1994). *Imposing Duties*. Boston: Praeger.
- SPARROW, M. (1996). *License to steal*. Boulder- Colorado: Westview.
- SPARROW, M. (2008). *The character of harms- Operational challenges in control*. United States of America: Cambridge University Press.
- SPARROW, M. (2000). *The Regulatory Craft: controlling risks, solving problems and managing compliance*. Washington D.C.: Brooking Institution/CEG.
- SPARROW, M., Moore, M., & Kennedy, R. (1990). *Beyond 911*. New York: Basic books.
- STAKE, R. E. (1998). *Investigación con Estudio de Caso*. Madrid: Morata.
- STOKER, G. *Public Value Management: A new resolution of the Democracy/Efficiency tradeoff*. University of Manchester- UK: Institute for Political Economic Governance.
- STOKES, D. (1986). Politican and Organizational Analysis in the Policy Curriculum. *Journal of Policy Análisis and Management* .
- TAYLOR, F. W. (2007). Scientific Management. En J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of public administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- TAYLOR, F. W. (1996). *The principles of scientific management*. New York: Dover.
- VOS FELLMAN, P. (2008). The complexity of Terrorist Networks. En D. B.-Y. Ali A. Minai, *Unifying Themes in Complex Systems: Proceedings of the Sixth International*. Cambridge, Massachusetts: Springer .
- WEBER, M. (2007). Bureaucracy. En J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson-Wadsworth.
- WILSON, W. (2007). The study of the administration. En J. M. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- YIN, R. K. (1994). *Investiación sobre el Estudio de Casos*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- ZABALETA SOUTO, M., & VASQUEZ, J. C. (2007). *El tráfico de estupefacientes en la Argentina*. Buenos Aires: SEDRONAR.
- ZABALJAUREGUI, J. (2008). *La organización aduanera frente al proceso Mercosur. El caso argentino*. Buenos Aires: Cuadernos del Instituto AFIP.

Sobre el 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.gob.ar