

**DEPORTES EXTREMOS.
CONSTRUYENDO CAPACIDADES ESTATALES
EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO:
CASO ADUANA ARGENTINA 2005-2010**

Jorge Augusto Depetris (*)

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

RESUMEN

El trabajo argumenta que la Aduana Argentina construyó capacidades para enfrentar el fenómeno del narcotráfico entre los años 2002 a 2008. Las preguntas que se intentan responder son: ¿fue efectiva la respuesta de la Aduana a la problemática del narcotráfico? ¿Qué capacidades desarrolló? ¿Cómo funcionan dichas capacidades?, y ¿por qué fueron efectivas? Para ello se efectúa una descripción de la problemática del narcotráfico en la región y la Argentina en particular, luego se efectúa una medición de impacto para probar que la Aduana con su accionar contribuyó a reducir el tráfico de exportación de cocaína a Europa. Se describen las transformaciones que se realizaron para enfrentar el desafío, y luego se analiza un caso concreto, donde dichas transformaciones interactuaron para lograr detener el tráfico de cocaína oculto en embarques de carbón. Se explica el éxito en la construcción de capacidades a una modalidad de gestión pública de tipo "artesanal", en contraste con los tradicionales postulados de la mano dura y mano blanda.

PALABRAS CLAVE:

capacidades estatales, artesanía regulatoria, Aduana argentina, tráfico de drogas.

ABSTRACT

It has been argued that Argentina Customs built capabilities to tackle drug trafficking from 2002 to 2008. The questions seek to answer are: Was effective the response from Customs?. What kinds of skills were developed? How do these skills work? Why were they effective? It built an impact measurement, to prove that Argentina's Customs was successful reducing cocaine traffic from Argentina to Europe. It is described the organizational changes that were made to cope with the problem, and then a description of a case where Customs stopped a big smuggling of cocaine hidden in shipments of coal. It shows how all of these organizational changes worked together to solve the problem. The case shows that successful capacity building is due to a "craftmanship" management approach, in contrast to the traditional of hard and soft hand.

KEY WORDS:

state capacities, crafts regulatory, Argentina Customs, drug trafficking.

(*) E-mail: jdepetris@afip.gov.ar

RECEPCIÓN: 20/08/11

ACEPTACIÓN FINAL: 31/01/12

1 INTRODUCCIÓN

La presente investigación intenta fundamentar la hipótesis de que la Aduana Argentina construyó capacidades para enfrentar el fenómeno del narcotráfico entre los años 2005 a 2010.

Las preguntas que se intentan responder son: ¿Fue efectiva la respuesta de la Aduana a la problemática del narcotráfico? ¿Qué capacidades desarrolló? ¿Cómo funcionan dichas capacidades?, y finalmente ¿Porqué fueron efectivas?

Para responderlas, primero se describirá el problema a enfrentar, el crecimiento del narcotráfico en la región. Se proseguirá contestando la pregunta acerca de la efectividad de la respuesta aduanera, para ello se intentará medir el impacto de la política de la Aduana en el elusivo mundo del narcotráfico.

Para contestar las preguntas de “qué” capacidades generó, se describirá las transformaciones aduaneras a propósito de la temática, y para responder acerca del “cómo”, se ilustrará con un caso concreto donde estas capacidades fueron puestas en juego para desbaratar una importante modalidad de exportación de drogas ilícitas a Europa.

Para responder el interrogante acerca de “porque” fueron eficientes, se analizarán a la luz del caso, los modelos teóricos de gestión operativa dominantes y a partir de allí desentrañar qué enfoque se usó, y porque le permitió ser exitoso.

“Lo importante no es como sabe el chocolate,
sino como se fabrican los chocolates”

Malcolm Sparrow (2011)

2 ACLARACIONES METODOLÓGICAS

Si se comparte la opinión de los historiadores de la Administración Pública sobre que “Los eventos y experiencias pasadas, bien o mal, son importantes para comprender los problemas actuales en el ámbito público y encontrar soluciones apropiadas para tratar esos desafíos” (Van Der Meer, Raadsclerdes, & Toonen, 2008), un caso de éxito estatal en la construcción de capacidades para enfrentar un fenómeno de la gravedad y complejidad como es el narcotráfico reviste interés para los estudiosos de la materia.

Sin embargo, un amplio grupo de académicos reclaman que los trabajos de Administración Pública, trasciendan el caso concreto, y generen un armazón teórico que sea aplicable a otras circunstancias. A esto se refiere el epígrafe de Malcolm Sparrow.

El enfoque de este trabajo, parte de que la Administración Pública es una disciplina de tipo aplicado (Ricucci, 2010), (Frederickson & Smith, 2003), e intentará analizar un caso concreto, (chocolate), pero intentando desentrañar cuestiones teóricas más generales, acerca de cómo se construyen capacidades estatales en las agencias regulatorias (la fábrica de chocolate). La idea de conclusiones generales no se refiere a la “generalización estadística”, sino a la “generalización teórica” (Stake, 1998), (YIN, 1994).

El diseño de investigación seleccionado es un estudio de casos que Yin define como *“una(s) 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”*. (YIN, 1994). Según este autor, este tipo de diseño metodológico es apropiado, si se trata una situación “reveladora” que son hechos poco accesibles o escasamente estudiados.

La característica de caso revelador, está dada por el hecho que si bien existe una importante producción académica en torno al narcotráfico, pero la misma es orientada por enfoques criminológicos, sanitarios, políticos, etc. Es escasa o nula la reflexión académica acerca de las transformaciones de las organizaciones públicas que luchan contra el tráfico de droga en América Latina.

Las fuentes consultadas para la elaboración de la presente investigación, fueron documentos y estadísticas de organismos internacionales y nacionales; expedientes judiciales y administrativos y entrevistas a funcionarios aduaneros vinculados con la temática. Entre los entrevistados, la selección tuvo en cuenta los distintos roles y áreas involucradas en la lucha contra el narcotráfico; por un lado los inspectores, analistas de riesgo y abogados que intervienen en distintos momentos procesales, de las causas de narcotráfico.

El estudio fue llevado a cabo entre los años 2010 y 2011, las entrevistas

se realizaron a funcionarios y ex funcionarios del organismo. El anonimato de las entrevistas se desprende de lo delicado del tema, y fue condición necesaria para que los entrevistados pudieran opinar abiertamente acerca de la temática estudiada. Se los consignará como “informantes claves”.

3 EL PROBLEMA: EL NARCOTRÁFICO

3.1. 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. La primera está difundida en todo el hemisferio, y la segunda se concentra en México. Dado que el caso refiere a la Argentina, el foco estará puesto sobre la primera.

América Latina es el único productor mundial de Cocaína, estimándose para el 2010 según las Naciones Unidas la producción total entre 845 y 1110 toneladas (UNDOC; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011)¹. 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 de la Cocaína a Estados Unidos y Canadá es procedente en un 90% de México y los restantes embarques proceden mayoritaria, pero no únicamente de América Central.

En el tráfico hacia Europa, un alto porcentaje proviene 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 en los últimos años se produjo una transformación en los flujos de tráfico de cocaína y comenzaron a ser exportados por países sudamericanos no productores (O.N.U.- JIFE, 2010).

Abonando esta postura, Mónica Hirst (2009) en el caso brasilero, y Andrés Antillano (2009) el venezolano refieren a los graves problemas asociados al tránsito (y en algunos casos procesamiento) en sus países. Souto Zabaleta (2007) y Vázquez (2010), refieren a que Argentina cumple un rol de país de tránsito; aunque la problemática viene creciendo en los últimos años.

Completan el cuadro Chile y Uruguay quienes registran menos intensidad pero también con tendencia creciente. La gravedad del problema surge de hacer una mirada retrospectiva y ver que en América Latina el Narcotráfico dejó de ser un problema policial y se transformó en un dilema político de gran magnitud; a principio de los años 80 era un problema casi exclusivamente colombiano,

luego se transformó en andino, desestabilizó Centroamérica, el Caribe y México, y luego se habló de contagio “Amazónico” y hoy hemisférico; dado que se derrama cada vez con más fuerza por el resto de América del Sur.

3.2. LAS POLÍTICAS NACIONALES

Para enfrentar al fenómeno Tolkatian y Briscoe (2010) identifican tres tipos de estrategias teóricas y tres realmente implementadas.

La primer estrategia teórica, es la promovida por Estados Unidos en la “guerra contra la drogas” y su enfoque duro o “*hard*”, que se concentra sólo en la oferta, entonces la guerra se libra en el territorio de los países productores y tránsito, y no en el seno de sus propios países, –según la literatura los malos recuerdos de la ley seca, fundamentan esta postura, desde su punto de vista–. La segunda es la europea, blanda o “*soft*”, con mayor tolerancia a las descriminalización del consumo de las drogas blandas y una mirada más comprensiva sobre el fenómeno. Y la tercera puramente académica –hasta el momento– que se asemeja a la Europea, pero incluye medidas de desaliento de la demanda y alivio a los eslabones más débiles de la cadena con tratamiento de los problemas sociales subyacentes.

En la práctica según Tolkatlian (2009), se combinan políticas *hard* (Calderrón en México), con mixtas donde por un lado se combate fuertemente con el narcotráfico y por otro se negocia con él (el enfoque mayoritario) y finalmente la tercera, que serían las estrategias “desarticuladas”, donde no hay una política nacional contra el fenómeno y cada fuerza de seguridad fija su política (Argentina y Brasil).

3.3. EL TRÁFICO DENTRO DE LA ARGENTINA

El esquema del tráfico de cocaína en la Argentina, se podría sintetizar de la siguiente forma:

- *Ingreso del exterior*: según los entrevistados, e informes sobre el tráfico en la Argentina (Souto Zabaleta & Vasquez, 2007), (SEDRONAR - Souto Zabaleta y otros, 2011), el lugar de ingreso a la Argentina es la frontera Nor/Noroeste. Los medios por vía terrestres por las extensas fronteras boscosas y desiertas, o a través de “mulas”² con el mecanismo de “contrabando hormiga” para el cual se aprovechan de las condiciones paupérrimas de vida de los habitantes de las fronteras, que por desesperación realizan una actividad que los arriesga

a perder la vida o la libertad. Por la vía aérea, la falta de cobertura de radares en la frontera norte permite que pequeñas aeronaves introduzcan la cocaína en el territorio haciendo su aterrizaje en pistas ilegales, o lanzando la cocaína desde el aire a lugares de recolección seguros.

- *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.

- *Exportación:* la exportación de cocaína hacia Europa o se hace a través de pasajeros de vuelos internacionales o en embarques “disimulados” entre otros tipos de mercaderías, tanto marítimos o aéreos. 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. La carga aérea, se controla y egresa del país principalmente través del Aeropuerto Internacional de Ezeiza. 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.

3.4. LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN ARGENTINA

No se cuenta con una estrategia unificada de lucha contra el narcotráfico. Coincidiendo con la idea de Tolkatian (2009) de “estrategias desarticuladas”, cada organismo regulatorio afectado por la problemática elabora sus propias estrategias. Si bien se podría delimitar ámbitos de competencia de cada fuerza, existe solapamiento de jurisdicciones, donde comparten responsabilidades: Prefectura, Gendarmería, Aduana, Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Policías provinciales. Pese a la existencia de instancias formales de coordinación (reuniones de jefes de organismos, etc.), en la práctica prima una combinación de competencia y colaboración entre algunos organismos³.

- *Las organizaciones y el tráfico de drogas*

Para poder comprender las características del tráfico de drogas, es necesario entender a los sujetos que lo controlan, los cerebros detrás del fraude. Según

la literatura académica, las organizaciones dedicadas al tráfico de cocaína han mutado de los “grandes carteles” –que todavía subsisten en Brasil y México (Hirst, 2009), a pequeños carteles o “cartelitos” que se vinculan en forma de red, cumpliendo diferentes roles en las distintas etapas del proceso (Thoumi, 2009), (Souto Zabaleta & Vasquez, 2007), (Tokatlian, 2009), (Vazquez, 2010), (Klerks, 1999).

4 PROBLEMAS DE MEDICIÓN DE AGENCIAS REGULATORIAS

Hasta aquí se analizó el desafío que representa el narcotráfico, ahora corresponde contestar la pregunta si ¿fue efectiva la respuesta de la Aduana a la problemática del narcotráfico? Para poder responder esta pregunta, se requieren algunas explicaciones previas, acerca de ¿cómo medir “capacidades de control”? La complejidad de la temática está dada porque sus productos son intangibles, los problemas que afronta tienen múltiples causas, y no existen unidades fiables.

En las Agencias Regulatorias, a diferencia de las que producen bienes y servicios, carece de indicadores como cantidad de agua potabilizada, niños vacunados, o alumnos que aprobaron tal o cual examen. Sparrow (2008) sostiene que ni la academia, ni la práctica de los organismos ha resuelto todavía los dilemas de medición y que por ende se debe seguir intentado aproximaciones lógicas y razonables. Los principales problemas provienen porque sus efectos son invisibles en algunos casos y en otros multicausales.

La categoría de visible o invisible, según la clasificación de Sparrow (1996), es que existen casos, que las evidencias del fraude son muy complejas de observar. Ejemplos de los visibles, es el homicidio donde hay un cadáver, en un fraude por falsificación de tarjeta de crédito hay un cliente enojado, en cambio en casos de una evasión impositiva o violencia familiar no tenemos esos indicadores.

La idea de la multicausalidad como la palabra lo dice, es que se origina en distintas causas, por ello un incremento o disminución de los niveles de un fraude particular, no siempre depende del accionar de la agencia regulatoria. Como ejemplo un organismo encargado de protección de la flora y la fauna de una jurisdicción, puede ser muy eficiente combatiendo cazadores furtivos, y contaminación en su jurisdicción, pero no puede hacer nada frente a derrames tóxicos en una jurisdicción extraña que afectan a la propia.

Dando un paso más, se puede comprender que impacto y capacidades, son conceptualmente distinguibles, y que si bien en la mayoría de los casos covarían inversamente (una mejora en las capacidades tiende a reducir la magnitud del

problema) existen oportunidades en que no. Puede ocurrir que el organismo haya mejorado sus capacidades, pero aun así, los otros factores determinen que se incremente el tráfico, o a la inversa puede que el organismo no mejore sus capacidades, pero cambios normativos (legalización de la droga) provoque una amplia reducción en el tráfico

Esta introducción, es importante para comprender, en primer lugar, que el fenómeno del narcotráfico es “invisible” por ello se deberá recurrir a una metodología particular de medición, y por el otro que un aumento o disminución del narcotráfico, por ser “multicausal”, no depende exclusivamente de la Aduana, entonces paralelamente al tratar de medir impacto, se intentará ver si se mejoró o no la capacidad del organismo para enfrentar al narcotráfico.

Para medir “impacto” se seguirá la metodología expuesta por Sparrow (2000). El autor considera que se debe superar la tradicional modalidad de medición de Agencias, que consiste en medir resultados (ej. cantidad de detenciones, incautaciones de drogas, multas, denuncias penales, etc.). Es un elemento útil, conocer los “resultados” pero insuficiente para saber si se está solucionando el problema de fondo, y a veces esta forma de medir se torna peligrosa⁴. Lo importante pasa por saber si se soluciona o no el problema de fondo, esto es, si se reduce la cantidad de homicidios, accidentes de trabajo, lesionados en accidentes de tránsito, etc.

En los casos de los fraudes “visibles”, con alguna sofisticación cuantitativa, es válida esta forma de medir, (menos homicidios, menos accidentes de tránsito, etc.), pero el inconveniente se plantea en el caso de los fraudes “invisibles”. Aquí el autor sostiene que no queda otra alternativa que acudir a indicadores “indirectos” y no generalizables, sino que dependiendo del caso, se construye el indicador y que los mismos deben ser analizados razonable y lógicamente.

Para el caso en análisis, la metodología señalada implicaría tratar de conocer a través de indicadores indirectos, si se redujo o no, el tráfico de cocaína proveniente de Argentina, hacia Europa (impacto), y por otro lado usando indicadores indirectos también, si la Aduana, logró generar capacidades, –podemos inferir esto, si se logró hacer más difícil o compleja la tarea de traficar drogas desde la Argentina a las organizaciones de narcotraficantes–.

4.1. LA MEDICIÓN DE IMPACTO Y CAPACIDADES

Primero se presentarán una serie de indicadores y a partir de ello se intentará reconstruir en forma razonable cuál fue el impacto en el tráfico de cocaína de exportación, así como si la Aduana mejoró sus capacidades.

- *Medición de Resultados:* se incrementó la incautación de drogas en un 3800 % en los diez últimos años. Como se observa en el gráfico 1

- *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 en el 2008 un 15 % comparado con el año anterior y continúa una tendencia decreciente producto de su reemplazo progresivo por las drogas sintéticas.

- *Disminución del porcentaje de cocaína exportada:* el JIFE⁵ estimó que la cocaína exportada a Europa por países Sudamericanos no tradicionales se mantiene estable Brasil en un 80%, Argentina desciende de un 20 % a un 15 % y el 5 % restante sería de Chile y 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 algunos narcotraficantes a Uruguay y Chile.

- *Disminución de incautaciones de drogas en Europa, proveniente de Argentina:* esta reducción que se observa en el gráfico 2 es explicada en el informe (UNDOC; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011), producto de un exitoso trabajo conjunto entre los organismos de control europeos y sudamericanos como la Argentina.

- *Incremento del Valor:* si bien las fuentes son siempre estimaciones⁶, 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 era aproximadamente de U\$ 10000 el kilo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los últimos años la droga cambia el valor, en 2011 se estima que su valor ha descendido a U\$s 4000 ó 5000. La cocaína puesta en Europa se calcula en U\$s 57.000 (o Euros 40.000). El precio luego de trasponer la Aduana rondando los U\$ 25000 a U\$ 30000 depende el caso.

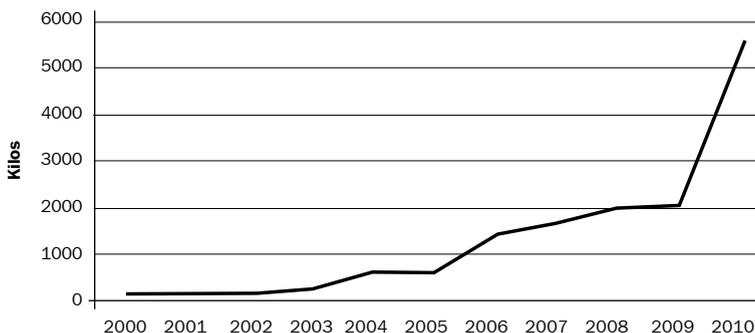
- *Complejización de los medios de ocultamiento:* en los últimos años, según los informantes claves, los medios de ocultamiento se fueron sofisticando (y consecuentemente encareciendo), incluyendo casos recientes de compras de empresas en funcionamiento.

- *Mutación de las mulas:* 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, a Argentinos de un origen social alto, acostumbrados a manejarse en un Aeropuerto”.

Gráfico 1

Incautaciones de cocaína por la Aduana Argentina



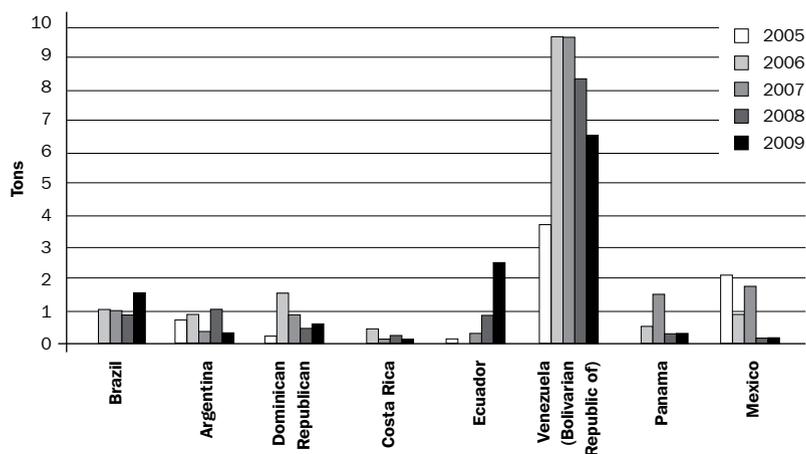
Fuente: DGA (Dirección General de Aduanas)

Primero se medirá el impacto de la estrategia aplicada sería mediante un análisis razonable de estos indicadores indirectos tratar de desentrañar si se redujo o no efectivamente el tráfico de droga a Europa proveniente de la Argentina. En ese sentido cuatro de los indicadores analizados, son congruentes entre sí, (b, c, d y e), hay un merma de la producción global de cocaína, a su vez se reduce la participación argentina de la cocaína exportada, se incautan menos cantidades de droga en el viejo continente proveniente de Argentina y comienzan a haber desvíos de rutas de tráfico de droga. Todos llevan a pensar que la reducción en el tráfico efectivamente se produjo.

En el caso de analizar si la Aduana mejoró, sus capacidades, además de los indicadores citados que muestran que se redujo el tráfico, es necesario analizar otros, que permitan ver si esto es atribuible a la Aduana, o a otras causas.

Gráfico 2

Cocaína incautada en Europa en países de tránsito (2005-2009)



Fuente: United Nations Office on Drug and Crime. Informe 2010

Un primer indicador, un incremento del 3800 % de la incautación de cocaína, con un valor estimado de ciento cincuenta millones de dólares, de por sí sugiere una mejora en la capacidad de detección y aprehensión de cocaína importante. Máxime si este incremento en la incautación se da en un contexto de reducción del tráfico, como se observaba en los indicadores de impacto.

Además en un contexto de baja de producción (b), un incremento en la incautación (a) sumado a una menor participación de la Argentina en las exportaciones a Europa (c) y una reducción de la detección de droga proveniente de nuestro país en el viejo continente (d), son todos indicadores convergentes que llevan a pensar en que hubo una seria mejora en las capacidades aduaneras.

El indicador (e) refiere a dos cuestiones, por un lado a una merma del valor del cocaína con respecto a su valor un tiempo atrás, estaría denotando la facilidad por parte de los narcotraficantes para ingresar la cocaína a la Argentina. Por otro el diferencial de valor entre el precio en Buenos Aires y luego de que la misma transpone los controles aduaneros sugieren inequívocamente que el escollo más difícil es transponer los controles aduaneros.

No sería arriesgado conjeturar que la causa que llevó a las organizaciones dedicadas al narcotráfico a complejizar los medios de ocultamiento –encare-

ciendo sus costos— , así como el “uso” de mulas más sofisticadas, no es otra que una mejora en las capacidades de control aduanero.

En el mismo sentido, se interpreta el hecho que estas organizaciones una vez que ingresaron la droga a la Argentina, decidan incrementar sus riesgos y costos, traspasando otra frontera para exportar la droga a Europa por Chile o Uruguay,

Antes de continuar con las preguntas de qué capacidades se crearon y cómo se utilizaron para luchar contra el narcotráfico, se puede elaborar un primer cuadro de que pasó con las corrientes que trafican droga en la Argentina para llevarla a Europa.

A partir de los datos expuestos hasta aquí, se podría sostener con fundamentos que las corrientes de narcotráfico hacia Europa, una vez que se dificultó la exportación por países productores, comenzaron a buscar nuevas alternativas, el ingreso a la Argentina no pareció presentar demasiadas complejidades (Vazquez, 2010) (SEDRONAR - Souto Zabaleta y otros, 2011), y en un primer momento la exportación tampoco. La Aduana logra tomar conciencia, estudia como funciona el narcotráfico y comienza a desarrollar capacidades para enfrentarlo, (esto explica las mayores incautaciones), las organizaciones comienzan a buscar caminos alternativos, reducir la exportación por Argentina, sofisticar los medios de ocultamiento y mulas, o preferir exportar por Uruguay o Chile.

5 CREANDO CAPACIDADES

5.1. LA ESTRATEGIA DE LA ADUANA

El primer momento es de toma de conciencia acerca de la importancia del fenómeno, se da a partir de los años 2003 a 2005 la Aduana comienza a percibir que el problema del tráfico de cocaína crece y va tomando una dimensión cuantitativa y cualitativa superior que los períodos anteriores como sostienen los informante claves:

Informante clave 1: “... hasta el año 2003, teníamos una causa de droga por cada tres de otro tipo, hoy la proporción es más que inversa tenemos más de tres casos de droga por cada caso de otro origen...”.

Informante clave 2: “... los informes de los organismos internacionales, y una lectura de las tendencias globales permitía vislumbrar desde el principio del nuevo milenio, que el narcotráfico y el crimen organizado se estaban transformando en problemas realmente importantes para la Argentina...”.

Luego intenta desentrañar los orígenes del mismo, y que tipo de organizaciones se dedican al narcotráfico, y sus modalidades de operación, como surge de las expresiones del informante Clave 3:

“El negocio de la efedrina, es negocio de redes sofisticadas. La cocaína, son organizaciones más chicas que la entran desde el norte y se la pasan a otras que las tratan de mandar a España o Bélgica...”. “... Las organizaciones tienen ramificaciones y roles, logística, táctica, la operación de comercio exterior tienen asesores de primer nivel”.

A partir de allí comienza la búsqueda de las vulnerabilidades del narcotráfico, y una modalidad viable de enfrentar el problema, como refería el informante clave 4:

“... el ingreso para nosotros es casi imposible de controlar, somos menos de 5000 aduaneros en todo el país para todas las tareas de la Aduana, gendarmería sola tiene ese número en el Norte para controlar droga...”
“... nuestra fuerza está en parar el contrabando de cocaína a Europa, el momento de la exportación allí es donde los narcos son más vulnerables y donde nosotros somos más fuertes, tenemos el conocimiento y la experiencia en el control del comercio exterior”.

93

Dentro de la búsqueda del punto débil, del análisis surgió que la cuestión más importante, asociada al narcotráfico, era el uso de la Argentina como país de tránsito para el envío de cocaína a Europa. La superior importancia del tránsito vis a vis con el consumo doméstico, surge de los datos que se extraen del informe de Naciones Unidas (UNDOC, 2011), el mercado argentino de cocaína rondaría alrededor de 200 a 250 millones de dólares, mientras que el mercado europeo, 33.000 millones de la misma moneda.

La posibilidad de interrumpir el tráfico hacia Europa, es donde la Aduana observa un “punto débil”, a la vez que es el espacio donde se encuentra en mejores condiciones técnicas para enfrentarlo. Para poder llevar adelante su objetivo, realizó una serie de transformaciones internas, que le permitieron concentrar sus energías allí donde podía tener mayor impacto.

5.2. TRANSFORMACIONES ORGANIZACIONALES

Por una cuestión de claridad y analítica dividiremos las transformaciones organizacionales en tres partes: procesos, prácticas y estructura, alianzas y

vinculaciones y finalmente incorporación tecnológica. Pero estos procesos no pueden ser entendidos por separados, o desarrollados en “silos” burocráticos diferentes. Por el contrario, fue un proceso con alto grado de influencia mutua.

5.2.1. TRANSFORMACIONES DE PROCESOS, PRÁCTICAS, Y ESTRUCTURAS

La idea de procesos, se refiere al flujo de trabajo, o “workflow” en la jerga informática y consiste en cuestiones formalizadas que indican que tal tarea x, debe pasar primero por la oficina A, donde se hace el proceso y, luego en la B, donde se efectúa en proceso Z, y así sucesivamente, en general en la Administración Pública están formalizados en normas, en protocolos profesionales o la costumbre.

Las prácticas son más informales, es “como se realizan las tareas día a día”, enmarcadas por un proceso más formal. La relación entre las dos es sumamente fluida, los cambios en uno provocan modificaciones en el otro. Las prácticas, no son mayormente abordadas en la literatura de administración pública, sin embargo muchas veces son las determinantes de los resultados finales (Sain, 2008).

Hasta el año 2004, la Aduana tenía inspectores especializados en droga que reunían todas las funciones en una persona, a ellos se les asignaba un “caso”, donde se constató narcotráfico, o donde hubiera sospechas, analizaban la documentación y los sistemas (back office), y realizaban tareas investigativas, de calle o lugares operativos para tratar de evitar o aprender a los traficantes, o e impedir el tráfico ilegal

Del año 2005 se realiza un primer cambio de proceso, se dividen las tareas entre analistas de riesgo, e inspectores. Usualmente este tipo de división provoca una mayor especialización de cada uno, pero como contrapartida genera mayores problemas de coordinación.

Por el lado de los cambios de prácticas, los “analistas de riesgo” provocan una primer modificación, se rompe la lógica de “caso a caso” en vez de analizar casos, buscan problemas o áreas problemáticas. Utilizan todos los adelantos de la tecnología de información, crean redes con distintos organismos para intercambio de información y otras tareas colaborativas; dejan de focalizarse en los hechos pasados, para pasar a la detección temprana y construcción de “perfiles de riesgo”. Su conexión con los inspectores y otros funcionarios de fiscalización, es a partir de alertas, informes y reuniones periódicas.

También desde los cambios de prácticas, los inspectores abandonan las tareas de oficina y se concentran en los lugares operativos, reciben la información previamente trabajada por los “analistas” y se especializan en dominar

nuevas tecnologías, (scanners, detectores de densidad, perros entrenados, etc.), y que son un importante soporte, y permitieron mejorar su “instinto” u “olfato” habitual.

Estos cambios, no fueron exento de “tensiones” y “celos” entre los dos grupos, (los problemas de coordinación), pero se fue trabajando intensamente en mejorar la coordinación, los “analistas” también periódicamente iban al “campo”, más cuando había una detección, y los inspectores tenían oportunidad de plantear sus dudas, e inquietudes a los primeros, para que estos refinaran el análisis⁷. La coordinación más intensa se daba cuando se trabajaba un problema concreto, frente a ello el informante clave 4 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...”.

Estas transformaciones operativas, llevaron a una modificación de la estructura organizativa: se creó una Subdirección General de Riesgo, y en la misma una unidad especializada en narcotráfico.

5.2.2. VINCULACIONES Y ALIANZAS

• *Internacionales*: se ampliaron los contactos con organizaciones internacionales y aduanas de otros países, lo que se tradujo en beneficios tanto por la transferencia de información y conocimientos acerca de modalidades operativas de los narcotraficantes, medios de ocultamiento, etc. El resultado de estos intercambios permitió obtener informes de inteligencia y realizar embarques controlados⁸. La creación de esta red de contactos no es un proceso “automático” o protocolar. En cuestiones de inteligencia o lucha contra delitos de esta envergadura se requiere un paciente proceso de “construcción de confianza”, que en este caso ha dado frutos. El valor de estas vinculaciones y trabajo conjunto, donde hubo un trabajo conjunto muy intenso con la Aduana Española, y en menor medida con otras pares europeas, no sólo es destacado por los funcionarios nacionales, sino también en los informes de organismos internacionales (UNDOC; United Nations Office on Drugs and Crime, 2011).

• *Nacionales*: en el ámbito nacional ocurrió algo similar, lentamente, luego de un paciente y sostenido trabajo se fue construyendo confianza para lograr operativos conjuntos y trabajo colaborativo, especialmente cuando cada organismo tiene capacidades y facultades distintas y complementarias. En referencia a este tema el informante clave 5, nos decía

“... 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...”.

5.2.3. INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍA

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

- *Desarrollos informáticos*

Haciendo una apretada síntesis, de los desarrollo informáticos aduaneros, podemos referenciar tres etapas críticas: La primera asociada a hacer más económico y eficiente el control del comercio exterior. A fines de la década de 1980, se inició el proyecto *María* que permitió informatizar todo el proceso de registración de operaciones de Comercio Exterior efectuándose una serie de controles en línea, lo que redujo inmensamente las tareas manuales, agilidad y transparencia al accionar del organismo.

En la segunda etapa se enriquecieron y vincularon las bases de datos del organismo. Por enriquecer se entiende la incorporación de los resultados de fiscalización, permitió obtener en línea, los antecedentes de infracciones o delitos cometidos por los operadores del Comercio Exterior. Las vinculaciones fueron por un lado internas cruzaron con otras bases de la A.F.I.P⁹ que contienen información tributaria y de seguridad social, por otro; externas ya que se cruzaron con otras bases públicas y privadas, lo que permitió generar una inmensa red con datos financiero, económicos, judiciales, inmobiliarios, y de otros organismos públicos.

La tercera etapa, es donde se trabaja en hacer una real explotación de la información, mediante herramientas de de “data mining” o minería de datos, que son software que permiten procesar grandes cantidades de información, para su manipulación y análisis. Así se crean perfiles de riesgo, que es utilizan tanto para tareas de análisis, investigación, detección temprana, o alertas automáticas, cuando hay operaciones sospechosas.

Las dos últimas etapas no están tan diferenciadas cronológicamente, en muchos casos se solapan, ya que una nueva fuente de información, permitía una explotación más rica, y se generaron ambas en un proceso interactivo.

Para comprender la importancia de este proceso para las tareas de lucha contra el narcotráfico, hay que entender que en las dos primeras etapas, los analistas tenían información “caso a caso” y que era soporte a su tarea coti-

diana, en cambio en la tercera etapa se pudieron hacer cruces que permitían detectar conductas anómalas, patrones de comportamiento de distintos operadores, en distintas jurisdicciones, les permitió efectuar un salto cualitativo, de trabajar “casos” a trabajar “problemas”.

Para tomar magnitud de este cambio, el sólo hecho de que se produzcan más de un millón de operaciones de comercio exterior por año, basta para entender las implicancias de romper la lógica del caso a caso, y saltar a hacer análisis multidimensionales, cómo son los que se hacen sobre problemas.

- *Otras tecnologías*

- *Tecnologías de control no intrusivo*: más conocido como *scanner*, es equipamiento que utilizando rayos X brinda imágenes de la carga. A través de variaciones cromáticas permite a los inspectores especializados conocer aproximadamente las formas y densidades de los objetos analizados. Muy útil para detectar si existe droga, u otros objetos ocultos dentro de la mercadería.

- *Seguimiento Satelital de Tránsitos y Traslados*: 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. El trayecto en el interior del país, lo hace con precintos y sin custodia aduanera desde o hacia el lugar de control. En este recorrido es donde hay mayor vulnerabilidad, y posibilidades que se cometan fraudes de distinto tipo. Este seguimiento satelital, que permite seguir los movimientos del vehículo en línea, y disparar alertas a patrullas o controles sorpresivos, permitió que se redujeran los fraudes de varios cientos por año, a menos de uno como promedio desde su implementación.

- *Canes*: finalmente el uso de perros adiestrados en detección de narcóticos.

6 EL CASO CARBÓN

El objetivo de presentar un caso concreto de “solución de problemas”, es poder ilustrar en la práctica como operan las transformaciones recientemente descritas¹⁰. De qué manera se integran estos cambios frente a un caso concreto.

En el año 2005, la Aduana Argentina recibe una alerta de su par española sobre detección de droga oculta en contenedores de carbón proveniente de nuestro país. El carbón desde el punto de vista de las organizaciones dedicadas al narcotráfico es una mercadería que presenta características operativas, orgánicas y morfológicas 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 entre 7500 a 10000 contenedores por año.
- El número de exportadores de carbón es importante, y muchos de ellos son pequeños, y están generalmente radicados en el interior del país alejados de los principales centros urbanos, lo que dificulta el rastreo y conocimiento individual de los exportadores.
- El origen orgánico del carbón, similar a la cocaína, dificulta la detección por medios no intrusivos (*scanners*), y su fuerte olor, impide su descubrimiento por los perros.
- 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.

Frente a la complejidad del problema, en primera instancia la Aduana comenzó a detener los embarques de carbón y registrarlos en profundidad. A poco de andar se concluyó que era inviable; varios embarques destruidos, casi todos los recursos destinados a controlar carbón, las quejas de los exportadores legales, casi nulas detecciones y la sospecha que podía ser una trampa dado que todos los inspectores estaban concentrado en carbón y desatendían las otras mercaderías.

En este sentido, el informante 2 aseveraba:

“... 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...”.

A partir de este primer fracaso, se comenzó una búsqueda abierta a experimentar, una respuesta distinta, aunque se apartara de los procesos tradicionales.

Los analistas de riesgo a partir de realizar un estudio de mercado, aprendieron que la exportación de carbón, por su bajo precio y reducido margen, para ser rentable requería grandes volúmenes de exportación. Esto los indujo a buscar en las bases de datos, quienes eran los exportadores de bajos volúmenes. Con los resultados se elaboró un “perfil de riesgo” que en general, eran incriptos recientes, empresas unipersonales y con escaso patrimonio.

El segundo intento de respuesta fue más creativa, en vez de salir a detener los embarques de empresas o personas que encuadraban en el “perfil de riesgo” se

optó por promulgar una norma que creaba un registro de “exportadores de carbón” y la obligación de inscripción para quienes quisieran exportar esta mercadería.

Esta norma obligó a los postulantes a presentar documentación que acreditara la existencia de una empresa “real” y además una entrevista con los funcionarios especializados en Narcotráfico. A su vez, se cruzaba la información con las otras bases de datos de la AFIP, para controlar la “verosimilitud” de la documentación. La táctica fue acertada, y permitió discriminar a los reales exportadores de carbón, y quiénes hacían de esto una “pantalla” para exportar droga a Europa.

El informante clave 6 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 7:

“... Te dabas cuenta, quienes eran verdaderos exportadores que conocían el negocio, las características de la mercadería, como había que embalarla, etc.”, “... era obvio, 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 tenía idea en que estaban metidos...”.

Se continuó exportando carbón (Gráfico 3) y por largo tiempo, no hubo novedades desde Europa acerca de droga en los embarques. Sin embargo, era muy claro para los investigadores, que la victoria era importante, pero provisional.

El informante clave 5, 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 confiables 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 afirmaba:

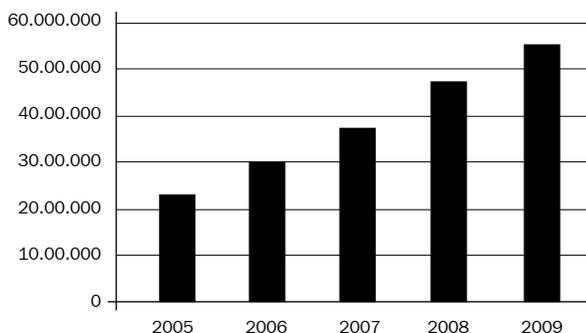
“... el resultado fue importante, ya que si bien es verdad que hecha la ley, hecha la trampa, también es cierto que cuando le desarmas un mecanis-

mo 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...”.

Se logró un delicado equilibrio, entre “solucionar el problema” de las exportaciones de cocaína disimulada en embarques de carbón, y la necesidad de dejar fluir el comercio, que no fue afectado, como se puede observar en el gráfico 3.

Gráfico 3

Exportaciones de Carbón en U\$S



Fuente: Discoverer AFIP-DGA

A partir del caso, se puede ver cómo opera en la práctica la “capacidad” de resolver el problema, la Aduana se entera del caso, a partir de información proveniente de la Aduana Española, lo cual es producto de *la creación de las redes internacionales*, a renglón seguido se propuso *solucionar el problema (impacto)* esto es, su idea era terminar con la exportación de droga a España en embarques de carbón, no encontrar los culpables del último embarque, lo que además significar romper con la lógica del caso a caso.

Entiende al caso como la punta del *iceberg* de un “problema” en el sentido que le otorga Herman Goldstein (1990) “*problema es un cluster de incidentes similares o relacionados, antes que un incidente particular*”, para ello los “*analistas de riesgo*” de la mano de las herramientas de *data mining* exploran, conocen

y dan textura al problema y para ello no sólo explotan información de las bases de datos aduaneras, sino también las bases de otras organizaciones públicas con las que se han efectuado *alianzas* para intercambio de información.

La solución la elaboran los “*analistas de riesgo*” después de un período de ensayo error, en forma artesanal, ya que el registro no era una medida “standard” o habitual, sino una *creación “a medida”* para solucionar el problema. En el diseño de la misma, es fundamental los análisis producto de la manipulación de información de las fuentes informáticas así cómo el feed back entre inspectores que están al lado del problema con los analistas (*coordinación*).

En síntesis, se partió del problema a la solución, y en el caso se articularon las diversas transformaciones observadas, la importancia de la especialización de los analistas de riesgo, su capacidad de coordinar tareas con los inspectores, la importancia del uso de las nuevas tecnologías; el rol de las alianzas y redes para llegar a un resultado.

Finalmente, la solución no incluyó un uso desmedido de la fuerza pública, ni tampoco implicó tolerancia al contrabando de drogas. Fue una solución “distinta”.

7 MODELOS OPERATIVOS

Bajo este título agrupamos al conjunto de ideas que explícita o implícitamente guían el accionar de las agencias regulatorias. 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 no necesariamente tienen el sustento académico que avalen sus premisas.

Estos modelos operan en las organizaciones de forma similar a la que describe Kuhn (1971) para el desarrollo científico cuando define paradigmas, como un conjunto de logros científicos que (en un momento determinado) imponen modelos de problemas y soluciones para la comunidad científica. Estos no son un conjunto de reglas deducibles, o fácilmente aislables, por el contrario, tienen una estructura más laxa, y en la ciencia, tanto como en las organizaciones, una vez que se instala el “las cosas aquí, se hacen así...”, son resistentes al cambio, aún con evidencias empíricas contrarias.

Los modelos operativos más conocidos y que están presentes en la gran mayoría de las agencias de regulación y determinan en gran medida su accionar reciben diferentes nombres, “mano dura” y “mano blanda”; “hard” y “soft”; enfoque punitivo, enfoque amistoso, etc.

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 duras, o “castigos ejemplares” 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”, esto es, espera que ocurra los hechos para mover la maquinaria, que termina en una sanción. Desconfía de cualquier tipo de asociación, hace del secreto un culto, y en general posee una mirada negativa o desconfianza hacia los regulados.

La “mano blanda” en cambio 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 este modelo es que la mayoría de los ilícitos se cometen por desconocimiento, necesidad, regulaciones demasiado inflexibles, y en el caso que existiere 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.

7.1. LAS IDEAS DE SPARROW: " LA ARTESANÍA REGULATORIA "

El autor enfoca sus estudios en agencias regulatorias, que se diferencian de las agencias que producen “bienes y servicios” (e.g. educación, provisión de agua potable, servicios sociales, etc) por dos cuestiones claves, primero imponen obligaciones, cargas y castigos, que por diseño son “desagradables”, y segundo hacen uso del poder de “policía” del estado, incluyendo violencia o prisión, sobre los ciudadanos del propio país, y lo hacen en tiempos de paz. Estas características hacen que la gestión operativa, se diferencie tanto de sus símiles del sector público, así como de las organizaciones del sector privado.

Este modelo surge de observaciones empíricas de Agencias de Regulación Estadounidenses que venían padeciendo la crisis en los modelos de gestión tradicionales. Hasta principios de la década de 1980, la “mano dura” era el paradigma de gestión de este tipo de agencias, los abusos de la misma, sus resultados negativos y un clima político y social anti-estatal llevaron a su sustitución por el paradigma de “mano blanda”¹¹. Al poco de andar, los resultados contrastaron las previsiones y comenzaron a incrementarse los accidentes labo-

rales, el nivel de contaminación del aire y los espejos de agua; lo que provocó una fuerte reacción adversa, tanto de la opinión pública, como en Organizaciones No Gubernamentales, figuras políticas y los medios de comunicación.

Frente a los sucesivos fracasos de la mano dura y blanda, se genera en las agencias una suerte de laguna conceptual, donde los políticos le requirieron a los burócratas soluciones, pero sin tener el manual o modelo a seguir para obtenerlas. Estas circunstancias abrieron –en algunas de ellas– un espacio donde los funcionarios de carrera tenían más poder de decisión, y así comenzó un período de “exploración” de ensayo-error para buscar respuestas.

Sparrow, enfoca su estudios en las prácticas de distintas agencias regulatorias de Estados Unidos que adoptaron la idea de explorar nuevas técnicas y métodos para la regulación, entonces el autor a partir de sus observaciones empíricas, construye un modelo que por sus orígenes lo denomina el Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias (PEAR).

Este modelo parte de invertir la relación una lógica antigua de los modelos tradicionales seleccionan primero la metodología para luego apuntar al problema, en el PEAR, es al revés, se parte de observar y conocer el problema, para luego diseñar la solución.

Esta metodología provoca tres grandes transformaciones al seno de las organizaciones, que denomina como el “triángulo estratégico”. Primero se cambian las formas de mensurar la performance de las organizaciones, se pasa a medir impacto (solucionar el problema) y no resultados que era lo habitual. Segundo asume que los problemas no “encajan” en las estructuras, y por ello se trabajan con alianzas y colaboración con otras organizaciones y finalmente una metodología de trabajo interna que denomina el “enfoque de solución de problemas”.

El enfoque de solución de problemas, tiene su origen en los escritos de Goldstein(1990), acerca de la “problem oriented police” que Sparrow analiza y reformula en varias oportunidades (Sparrow, 1994 y 2000), hasta que concluye con un modelo similar, que consiste en seis pasos:

- Un sistema de detección que permita “visibilizar” los problemas independientemente de los canales de “denuncias” tradicionales.
- Análisis y definición del problema con precisión, cuantitativa y cualitativa.
- Determinar la medición del resultado a priori de implementar el plan.
- Desarrollar la solución a medida; analizando críticamente las prácticas y procedimientos existentes del organismo y si no encuadran en el problema, abordarlo desde la “creatividad” elaborando una solución a medida.
- Implementación: a. Reformulación y ajustes del plan.
- Cerrar el proyecto, asignación de tareas y monitoreo de largo plazo:

Las disciplinas del “análisis de riesgo” están presentes en todas las etapas del proceso. De los distintos pasos del mismo, surge la característica de “artesanal”, con ensayo error, con conocimientos técnicos y apoyo tecnológico, pero con una gran capacidad de crear. La idea de Sparrow es la de un “artesano” que con distintas herramientas (proceso, tecnología, vinculaciones, etc.) va modelando la solución a su problema.

7.2. ANÁLISIS DE LOS MODELOS DE GESTIÓN OPERATIVA

De la lectura del caso y los modelos de gestión operativa, es fácil identificar, que el modelo artesanal, es el que más se aproxima al accionar aduanero. Pero para profundizar la búsqueda de respuesta de “porqué fue eficaz”, no alcanza con identificar cual es el modelo que mejor explica el accionar aduanero, por ello se irá un paso más allá, se aplicará una técnica, que Yin denomina de “emparejamiento” (Yin, 1994), que consiste contrastar los distintos puntos de vista teóricos frente a un caso concreto, para ver qué conclusiones se extraen a partir de ello, en síntesis es una operación intelectual, que contribuye a explicar un fenómeno.

En el caso carbón, de aplicar las premisas de la “*mano dura*”, la Aduana probablemente no se hubiese enterado del caso, no habría generado redes con Aduanas de otros países como le Española, por su culto al secreto y su estructura cerrada. Su estrategia de “buenos casos”, “buenas investigaciones” y “sanciones ejemplares”, en caso de lograr enterarse, hubiera focalizados sus esfuerzos en “el caso”, realizaría una investigación profunda, procurado castigos duros entre los indigentes que estas organizaciones reclutaban, pero luego de varios años tendrían sentencia las causas judiciales, y con poco o nulo efecto en la reducción del tráfico de drogas. Hubiera sido fácil para las organizaciones dedicadas al narcotráfico burlar la estrategia planteada y reclutar personas carenciadas que a cambio de unos pocos pesos se prestarían a firmar unos documentos, sin saber que luego a partir de ello estarían involucrados en una operación de narcotráfico (SEDRONAR - Souto Zabaleta y otros, 2011). Probablemente en el tiempo, hubiéremos tenido, un incremento del tráfico de drogas, mayores incautaciones y numerosos indigentes castigados, y con serios perjuicios al Comercio Exterior, de los exportadores lícitos (destrucciones masivas, prohibición de exportar, etc.).¹²

La “*mano blanda*”¹³ tampoco hubiere funcionado, las organizaciones dedicadas al narcotráfico no tienen problemas de falta de educación, desconocimiento o regulaciones inflexibles. Por el contrario no delinquen, por rigidez de las normas, sino porque ven en sus grietas, enormes posibilidades de negocios

ilícitos. La Aduana difícilmente hubieran detectado el caso, de hacerlo no lo habrían considerado como “la punta del iceberg” de un problema, sino una circunstancia excepcional, no tendría efectos importantes para el narcotráfico en general, que se incrementaría, y en cuanto al comercio, al corto plazo no se vería afectado, pero probablemente sí en el largo plazo¹⁴. Esta mirada cuando tiene buenas intenciones, no deja de ser un poco ingenua con relación al crimen organizado, sus potencialidades de crecimiento, su peligrosidad, y las consecuencias sociales que el mismo puede generar.

La artesanía de gestión, o el (PEAR) de Malcolm Sparrow, es el que más se aproxima a explicar el accionar aduanero, en búsqueda de la solución al caso. En el Cuadro 1, se hace una asociación punto por punto entre las premisas del modelo y lo sucedido en el caso.

Cuadro 1

La Artesanía de Gestión y el Caso Carbón

Triángulo de Sparrow	Caso Carbón
1. Medición de Impacto. (Solucionar el problema)	El objetivo de la Aduana era solucionar el problema, no mejorar las estadísticas de incautación.
2. Trabajo Colaborativo	El origen y todo el monitoreo posterior se hizo colaborando con la Aduana de España.
3. Enfoque Solución de problemas	Se desagregará en sus componentes, pero una de las características similares, es la idea de ensayo-error-aprendizaje; la Aduana primero intentó una solución que fracasó, y la solución llegó en el segundo intento.
3.1. Sistema de detección	El aviso llegó de la Aduana de España, distinto a los canales habituales de denuncia.
3.2. Análisis del problema	Luego del primer intento fallido, la Aduana se concentra en estudiar y conocer el fenómeno previo a elaborar una respuesta.
3.3. Medición de resultado definida previamente	Desde el inicio la idea era “solucionar el problema” o evitar más embarques de carbón con cocaína.
3.4. Desarrollo de solución a medida	El diseño del registro, el estudio de los antecedentes, y las entrevistas, no son parte del “menú” habitual de respuestas o procesos aduaneros.
3.5. Implementación	Se implementó con éxito a corto plazo.
3.6. Cerrar el proyecto y monitorear el largo plazo	Una vez registrados los operadores, los inspectores se dedicaron a otros temas, y siguió el monitoreo periódico, por análisis, inspecciones sorpresivas y contactos con la Aduana Española.

Fuente: elaboración propia

De emparejar los tres modelos con el caso, analizado, surge no sólo la similitud con el PEAR, sino que además sería el único que se aproximaría a solucionar el problema, como surge del Cuadro 2.

Cuadro 2

Emparejamiento

Enfoque	Detección	Solución	Comercio
Mano dura	Poco Probable	El caso	Detenido o seriamente interferido
Mano Blanda	Poco Probable	El caso	Sin problemas en el corto plazo, con probables problemas en el largo
Artesanal	Altamente probable	El problema	Salvo molestias menores, sin problemas

Fuente: elaboración propia

Para finalizar este análisis, vale la pena mirar la “estrategia” global de la Aduana, frente al “problema narcotráfico”: Primero tuvo los sensores necesarios para identificar la existencia del problema; segundo procuró conocerlo, tomar dimensiones, entender cómo funcionaba y cuáles eran sus puntos débiles; tercero diseñó una estrategia enfocarse en el contrabando de exportación de cocaína a Europa (seleccionó ese punto, y no se enfocó en el contrabando de ingreso o la marihuana por ejemplo); cuarto realizó las transformaciones operativas, tecnológicas y de alianzas necesarias para enfrentarlo.

El resultado fue satisfactorio, tanto en cuanto al impacto (disminuir la cocaína exportada) y de capacidades, la organización aprendió a luchar contra el narcotráfico.

8 CONCLUSIONES

Al inicio de este artículo, se plantaban una serie de interrogantes en torno a la creación de capacidades por parte de la Aduana Argentina. La primera pregunta era si fue efectiva la respuesta de la Aduana a la problemática del narcotráfico, se entiende que a partir del intento de medición a partir de indicadores razonables y consistentes muestran que se redujo el tráfico (impacto) y se mejoraron las capacidades aduaneras.

La segunda pregunta era ¿Qué capacidades desarrolló? La respuesta es que fue una estrategia integral, artesanal y consistente, que partió del problema, para luego diseñar la solución. Surge del análisis, que la misma no fue un sólo elemento como podría ser un sistema informático, un equipamiento, el incremento de recursos humanos o materiales; cambios normativos o de estructura; por el contrario, lo que existió fue un proceso de aprendizaje organizacional, donde se cambió la forma de trabajar.

Desde este punto de vista es donde cobran sentido las transformaciones analizadas en el título 5, las alianzas, los cambios de estructura, las modificaciones de procesos, la inversión en hardware y software; el entrenamiento del personal, se organizan detrás de la respuesta al narcotráfico.

La tercer respuesta a la pregunta ¿cómo funcionan dichas capacidades?, a través del análisis del caso carbón, se intentó demostrar como todas estas nuevas habilidades de la Aduana, operan en la práctica.

La respuesta a la última pregunta, ¿porqué fueron efectivas?, tiene dos respuestas, la primera la empírica, que consiste en presentar los hechos y a partir del análisis de los mismos concluir con el “porque” las transformaciones aduaneras permitieron generar los resultados esperados. De las respuestas a las preguntas anteriores, se pueden sacar estas conclusiones.

La segunda respuesta es teórica, cómo se planteaba al inicio del artículo se procura que conclusiones teóricas, se pueden sacar del caso que “trascienda al caso”. Por ello se analizaron los distintos modelos operativos, que son la base del accionar de agencias regulatorias y en qué medida la “artesanía de gestión” es consistente con el accionar aduanero, y contribuye a explicar el porqué de sus resultados.

Todo estudio de caso, lleva implícito el interrogante sobre la capacidad de “generalizar” estas conclusiones. Como se señalaba al inicio de este trabajo, a partir del análisis de un caso no puede existir “generalización estadística”, que implicaría sostener que lo que sucedió en Aduana, estaría ocurriendo en otras Agencias Regulatorias de Argentina; pero sí podría procura que pueda hacerse una “generalización teórica”, esto es utilizar los lentes teóricos expuestos en el trabajo para ver si le son aplicables, si ayudan a desentrañar lo que pasa en otros organismos, o a solucionar sus problemas. (Yin, 1994), (Stake, 1998)

Finalmente queda pendiente un interrogante sin responder, que consiste en ¿qué modelo de organización pública –no ya gestión operativa–, es necesario para el desenvolvimiento de este tipo de gestión.

El modelo burocrático Weberiano, piramidal o mecánico, por su verticalismo, sus jurisdicciones y competencias rígidas, no aparecería como totalmente

adecuado. Tampoco el otro gran modelo, la Nueva Gestión Pública, con su idea de privatización, tercerización, paga por resultado e insertar la competencia en el sector público, que atentan contra el trabajo colaborativo y poco tienen que ver con las necesidades de gestión operativa analizadas.

Probablemente, se aproxime más a la idea de “gestión estratégica del sector público”, que desarrolla Mark Moore (1998), que tiene contenidos artesanales de gestión de organizaciones públicas, pero su análisis, teórico y empírico, exceden largamente, los límites del presente artículo.

NOTAS

¹ La variación de las estimaciones depende de si se le resta o no, la cantidad incautada en los propios países de producción.

² Se le denomina mulas al eslabón más débil de la cadena del narcotráfico y es quién corre mayores riesgos por introducir la droga personalmente al país, en muchos casos ingiriendo pastillas que contienen cocaína con alto riesgo de que si explotan ser sometidos a una muerte lenta y dolorosa. El perfil de las mulas –según el informe que citáramos- para el ingreso al país, son en su mayoría indigentes argentinos o bolivianos que habitan en localidades cercanas a la frontera.

³ Esta problemática de falta de colaboración entre organismos de control, no es un problema exclusivo de la Argentina, ocurre en casi todos los países por el celo propio de este tipo de agencias. El trabajo coordinado es la excepción y no la regla (Sparrow, 2000).

⁴ El peligro deviene, que los agentes trabajen para la “estadística” y cometan abusos o fraudes para llegar a mejorar su performance, las irregularidades van desde hacer denuncias irresponsables, hasta plantar pruebas de delitos inexistentes, en el medio existe una amplia gama de posibilidades.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Esto ocurrió en el marco de tensiones, celos y competencias propias de la literatura y la práctica de todas las organizaciones grandes que dividen tareas. Lejos de una mirada idílica, lo que se pretende reflejar es que el proceso funcionó y se evitaron los problemas comunes de falta de coordinación.

⁸ 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.

⁹ La Aduana Argentina, si bien tiene una considerable autonomía, desde el año 1997, forma parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos, que agrupa a los ex-organismos dedicados a la recaudación y control de tributos, así como contribuciones de seguridad social.

¹⁰ Un tratamiento más extenso y detallado de la problemática acerca de cómo se detecta drogas,

y un análisis de otros casos con más profundidad se puede ver en (Depetris, 2011).

¹¹ Esta mirada crítica sobre los modelos dicotómicos comienza a ser observada en casi toda la literatura vinculada a organismos de control, a partir de los fracasos recurrentes de estas miradas. Una visión similar en el ámbito local da Marcelo Sain en su análisis sobre la policía de la Provincia de Buenos Aires, donde disiente de las visiones maniqueas de “mano dura” y “mano blanda” en la profesión policial. (Sain, 2008).

¹² Esta operación intelectual, en el caso de la mano dura, no es tan ficticia, basta con mirar las políticas para el resto de América Latina que

se describía en la primera parte de este trabajo, y ver que sus graves consecuencias se asimilan bastante a esta descripción.

¹³ En un trabajo anterior (Depetris, 2009), se analiza como la mano dura y mano blanda fueron los modelos aplicados en la Aduana en momentos históricos determinados. Las consecuencias de su implementación, fueron negativas, por las mismas consideraciones vertidas en este artículo.

¹⁴ Sería esperable que si continuara apareciendo droga en Europa en embarques provenientes de la Argentina, que se generaran más restricciones e inconvenientes a los exportadores locales.

BIBLIOGRAFÍA

Antillano, A. (2009): Las drogas ilícitas en la Venezuela contemporánea. En J. G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino*. Buenos Aires: El Zorzal.

Depetris, J. (2011): *Deportes Extremos*. Buenos Aires: Administración Federal de Ingresos Públicos.

Depetris, J. (2009): *Transformaciones en el Paradigma de Fiscalización Aduanera (1983-2007)*. Buenos Aires: Cuadernos del Instituto AFIP.

Frederickson, H. G., & Smith, K. (2003): *The Public Administration Theory Primer*. Colorado - USA: Westview Press.

Goldstein, H. (1990): *Problem Oriented Police*. Mc Graw Hill.

Hirst, M. (2009): El tráfico de drogas desde una mirada brasilera. En J. G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: El Zorzal.

J.I.F.E (Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes) (2009): *Informe Anual sobre Estado del Narcotráfico*.

Klerks, P. (1999): The Network Paradigm Applied to Criminal Organizations: Theoretical nipping or relevant doctrine for investigators? Recent developments. En A. Edwards, & P. Gil, *Transnational organised crime: perspectives on global security*. 2003: Routledge.

Kuhn, T. (1971): *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica: México D.F.

Moore, M. H. (1998): *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.

O.N.U.-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.

Riccucci, N. (2010): *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Sain, M. (2008): *El Leviatán azul*. Buenos Aires: Siglo XXI.

SEDRONAR (Souto Zabaleta y otros) (2011): *Primer estudio de diagnóstico sobre narcotráfico en la provincia de Salta*. Buenos Aires: SEDRONAR.

Shafritz, J., Russell, E., & Borick, C. (2009): *Introducing Public Administration*. United States: Pearson-Longman.

Souto Zabaleta, M., & Vasquez, J. C. (2007): *El tráfico de estupefacientes en la Argentina*. Buenos Aires: SEDRONAR.

Sparrow, M. (1994): *Imposing Duties*. Boston: Praeger.

Sparrow, M. (1996): *License to steal*. Westview: Boulder - Colorado.

Sparrow, M. (2008): *The character of harms- Operational challenges in control*. United States of America: Cambridge University Press.

Sparrow, M. (2008): *The character of harms: Operational challenges in control*. New York: Cambridge University Press.

Sparrow, M. (2000): *The Regulatory Craft*. Washington: Brookings Institution.

Stake, R. E. (1998): *Investigación con Estudio de Caso*. Madrid: Morata.

Thoumi, F. (2009): Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcoóticos y la necesidad de reformas institucionales en Colombia. En J. G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino*. Buenos Aires: El Zorzal.

Tokatlian, J. G. (2009): Hacia una larga guerra irregular. En J. G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino*. Buenos Aires: El Zorzal.

Tokatlian, J. G., & Briscoe, I. (2010): Drogas ilícitas y nuevo paradigma: Hacia un debate postprohíbilicista. En J. G. Tokatlian, *Drogas y prohibición*. Buenos Aires: El Zorzal.

UNDOC (United Nations Office on Drugs and Crime) (2011): *Word Drug Report 2011*. New York.

Van Der Meer, F., Raadscelderes, J., & Toonen, T. (2008): Modelos Administrativos, tradiciones y reformas. ¿El último recurso explicativo? *Estado, Gobierno y Gestión Pública*. *Revista Chilena de Administración Pública*.

Vazquez, J. C. (2010): *La sombra del narcotráfico*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Weber, M. (2007): Bureaucracy. En J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson-Wadsworth.

Weber, M. (1991): *La ciencia como profesión*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Yin, R. K. (1994): *Investiación sobre el Estudio de Casos*. Thousand Oaks: Sage Publications.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Depetris, Jorge Augusto (2011) "Deportes extremos. Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico: caso Aduana Argentina 2005-2010", *DAAPGE*, año 11, N° 17, 2011, pp. 81-111. UNL, Santa Fe, Argentina.
