

## **Sexto Congreso Argentino de Administración Pública**

### **TITULO: DEPORTES EXTREMOS**

Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el  
Narcotráfico:  
Caso Aduana Argentina 2005-2010.

AUTOR: Jorge Augusto Depetris

## **Introducción**

Si se comparte, la opinión de los historiadores de la Administración Pública 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 de interés para los estudiosos de la materia.

El caso empírico que se abordará es cómo la Aduana Argentina en el período 2005-2010 creó capacidades de control del tráfico de cocaína a Europa.

Los preguntas que se intentarán responder en forma exploratoria son: 1) ¿Construyó la Aduana Argentina capacidades para la lucha contra el narcotráfico? 2) ¿Qué cambio de estructuras o “prácticas organizaciones” contribuyeron a generar esa capacidad?; 3) ¿Estas transformaciones se encuadran dentro del pensamiento tradicional de gestión operativa de organismos de control (mano dura o mano blanda)?; 4) ¿Cómo se vinculan estas transformaciones con los principales paradigmas de Administración Públicas (Paradigma Burocrático Weberiano –PWB- y la Nueva Gestión Pública –NGP-).

Las hipótesis del autor, con respecto a la temática son: 1) La Aduana Argentina construyó capacidades de control para luchar contra el narcotráfico de exportación; 2) Que las transformaciones no se encuadran en los modelos tradicionales, sino por el contrario adoptan modalidades de gestión operativas “artesanales” ; 3) Que desde el punto de vista de las Teorías de Administración Pública, los cambios no coinciden ni con los postulados del Paradigma Burocrático Weberiano, ni con la Nueva Gestión Pública.<sup>1</sup>

La estructura del artículo es la siguiente: primero se describe en forma sucinta la problemática a enfrentar (el narcotráfico), tanto en América Latina como en la Argentina.

Luego la estrategia, las transformaciones y un caso concreto de cómo la Aduana abordó el desafío planteado por el narcotráfico, y un caso que ilustra como esas transformaciones operan en la práctica. Proseguiremos con una fundamentación de porque se estima que la política implementada fue eficaz para cumplir sus objetivos.

Finalmente se examinará el accionar aduanero a la luz de los modelos operativos, y los paradigmas de Administración Pública.

### **1) Contextualizando el fenómeno del Narcotráfico:**

#### **1.1 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.

Las drogas sintéticas, el problema mayormente se concentra en México, como proveedor de insumos y productos terminados, entonces el dilema más grave y de mayor impacto regional, es el tráfico de cocaína.

Pese a que la clasificación entre países productores, de tránsito y consumidores se ha tornado borrosa (Tokatlian, 2009), dado que en múltiples casos dichas actividades se combinan, se considera útil a los fines expositivos caracterizar a quienes “predominantemente” cumplen un rol.

---

<sup>1</sup> Hacemos una distinción entre gestión operativa, que se refiere a las “prácticas y procesos” que utiliza una organización para desarrollar sus funciones y cumplir con sus objetivos. Por gestión general, o para algunos “estratégica” se refiere a la conducción del organismo, vinculando los aspectos externos o de contexto, con los internos.

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 mayoritaria, pero no únicamente 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 los en los últimos años, se produjo una transformación de los flujos de cocaína hacia Europa, comenzaron a ser exportados por países sudamericanos no productores.

Brasil (Hirst, 2009) y Venezuela (Antillano, 2009) tienen graves problemas asociados al tránsito (y en algunos casos procesamiento), Argentina también tiene problemas por ser país de tránsito pero en menor medida que los anteriores (Souto Zabaleta & Vasquez, 2007), (Vazquez, 2010); aunque la problemática viene creciendo en los últimos años. Completan el cuadro Chile y Uruguay quienes registran menos intensidad pero también con tendencia creciente.

El narcotráfico, hace largo tiempo que en América Latina dejó de ser una cuestión de salud o policial, para transformarse en un problema político de gran magnitud en algunos de los países. Su crecimiento es alarmante. 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 se derrama cada vez con más fuerza por el resto de América del Sur.

Sus consecuencias son graves: violaciones de derechos humanos; un incremento importante de la violencia; corrupción; un estado cada vez más débil y corroído frente al crimen organizado que se torna cada vez más poderoso. Lamentablemente esta combinación culmina generalmente en mayores penurias para los sectores más vulnerables de la sociedad.

### **Las Estrategias**

Tolkatian (Tokatlian & Briscoe, 2010) identifican varios tipos de estrategias frente al fenómeno, hay tres formuladas teóricamente, y podemos hablar de tres modelos de implementación, comenzaremos con las formuladas:

La de Estados Unidos, que implica la guerra contra las drogas -el enfoque “hard” (Tokatlian & Briscoe, 2010), que consiste en atacar el problema desde el punto de vista de la “oferta” y una política de “guerra contra el narcotráfico

La Europea, que es considerada el enfoque “soft” que tiene una mirada más comprensiva del fenómeno, mayor tolerancia a las drogas blandas, pero que tiene poca fuerza a la hora de la implementación, tanto por la heterogeneidad de las políticas nacionales de los países miembros de la UE (Briscoe, 2009), como por su intención de no colisionar con Estados Unidos.

Hay una tercera visión prometedora, pero que hasta ahora no supera la instancia de formulación teórica<sup>2</sup> y consiste en aceptar la legalización de las drogas blandas, descriminaliza a los sectores más débiles

---

<sup>2</sup> La oposición a la continuidad de la lucha contra el narcotráfico con la modalidad de “guerra contra el narcotráfico” esgrimida por Estados Unidos, tiene fuertes críticos de amplios espectros ideológicos, no sólo son los sectores progresistas también sectores conservadores como las fundaciones del magnate George Soros, la liberalización de la marihuana para fines medicinales en varios estados de los Estados Unidos y el influyente semanario conservador “The Economist” quién en el año 2010 dedicó una edición al “fracaso” de la guerra contra las drogas, y la necesidad de buscar vías alternativas.

de la cadena, propone políticas de desaliento de la demanda, y el tratamiento de los problemas sociales subyacentes.

Las estrategias efectivamente implementadas, son también tres: la adhesión formal a la de la “guerra contra las drogas” militarizando la lucha, erradicando cultivos, y enfrentando a toda la cadena de comercialización (la seguida por México de Calderon, y “sesgadamente” por Colombia<sup>3</sup>); las “mixtas” que combinan declaraciones de lucha contra las drogas, y hechos o momentos puntuales en que se lleva adelante, con una convivencia con los carteles y organizaciones criminales de distinto tipo (la mayoría de los países andinos) y la desarticulada fragmentada en donde no existe una estrategia coordinada “nacional” frente al fenómeno del narcotráfico, y se efectúan ofensivas contra el mismo de distinta intensidad dependiendo del momento y la jurisdicción. Esta podría ser la estrategia seguida por Brasil (Hirst, 2009), y Argentina.

Los resultados hasta el momento de las distintas estrategias han sido profundamente desalentadores.

### **1.3 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 y el informe (Souto Zabaleta & Vasquez, 2007) sobre el tráfico en la Argentina, el lugar de ingreso de la misma a la Argentina es la frontera Nor/Noroeste.

Los medios por vía terrestres por las extensas fronteras boscosas y desiertas, o a través de “mula<sup>4</sup>” con el mecanismo de “contrabando hormiga” para el cual se aprovechan de las condiciones paupérrimas de vida de los habitantes de las fronteras, que desesperación realizan una actividad que los arriesga a perder la vida o la libertad.

Vía Aérea, la falta de cobertura de radares en la frontera norte permiten que 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.

#### ***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.

#### ***Exportación***

La exportación de Cocaína hacia Europa o 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.

---

<sup>3</sup>La calificación de sesgada se debe a que hubo un duro enfrentamiento a algunos carteles (Medellín primero, y Cali después), una fuerte lucha en los territorios dominados por la FARC, pero una amplia tolerancia cuando la misma provenía de los grupos paramilitares (Thoumi, 2009).

<sup>4</sup>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.

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 mayoritariamente a 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.

## **1.2 La Estrategia Nacional en la lucha contra el narcotráfico**

Como se expresaba anteriormente, la Argentina no cuenta con una estrategia unificada de lucha contra el narcotráfico, sino que se encuentra fragmentada y superpuesta 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 (Policía de Seguridad Aeroportuaria) 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.

### **Las organizaciones y el tráfico de drogas**

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.

Si bien algunos países subsisten los grandes “carteles” como México y Brasil (Hirst, 2009), la literatura especializada en Latinoamérica sostiene que viene produciéndose un desplazamiento hacia un número importante de organizaciones menores (cartelitos se lo denomina en Colombia), que actúan en forma de red (Thoumi, 2009), (Souto Zabaleta & Vasquez, 2007), (Tokatlian, 2009), (Vazquez, 2010), (Klerks, 1999).

## **2) La Estrategia de la Aduana**

A partir de los años 2003 a 2005 la Aduana toma conciencia de que el problema del narcotráfico de exportación de cocaína comienza a tomar 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 de otro tipo, hoy la proporción es más que inversa tenemos más de tres casos de droga por cada caso de otro origen...”.*

*Frente a esto, la Aduana va desarrollando una respuesta al desafío planteado, y que podemos englobar en tres ejes que luego se desarrollarán y son en a) posicionamiento estratégico, b) creación de capacidades internas y d) trabajo colaborativo”.*

Es necesario aclarar que –como se verá luego- no existió ningún plan maestro para enfrentar al narcotráfico, sino más bien una problemática que surgió, y un camino que se trazó para enfrentarla con mucho ensayo error y aprendizaje en el proceso, Henry Mintzberg (Mintzberg, Ahlstrand, & Lampel, 1998) caracterizaría de “emergente”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> El autor canadiense, hace una distinción conceptual entre las estrategias diseñadas conscientemente, donde hay un alfa y un omega conocidos y donde se elabora una camino explícito y detallado para llegar; de aquellas que caracteriza como “emergentes”

## 2.1 Posicionamiento Estratégico:

Por posicionamiento estratégico entendemos la actitud de la Aduana de “leer el contexto externo”, fijarse objetivos claros, y diseñar políticas, alianzas y capacidades internas para lograr sus objetivos. Los informante claves expresaban:

*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...”.*

*Informante clave 3: “..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 es número en el Norte...” “..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”.*

*Informante Clave 4:” El negocio de la droga, 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”.*

La idea de leer el contexto, se observa en que los tres informantes denotan claramente que conocen no solo la peligrosidad y dimensiones de las organizaciones a que se enfrentan, así como su morfología, “modus operandi” y, especialmente en el caso del informante 3, donde se encuentran las vulnerabilidades de las mismas.

Se selecciona un objetivo consistente con el contexto y las capacidades internas, el informante clave nro 3 es claro, con la idea de “parar el contrabando de cocaína a Europa”, y subyace en esta idea por un lado una división “tácita” de roles con otras fuerzas de seguridad, y por otro, intentar que Argentina no transite el camino de México, donde los problemas más graves son asociados por el tráfico hacia América del Norte, que los propios del consumo doméstico.

Finalmente, en los títulos siguientes se describirán como en forma consistente con los objetivos planteados, se generaron alianzas o espacios de colaboración internos y externos y capacidades para llevar adelante las políticas con mayor eficacia.

## 2.2 Transformaciones organizacionales

Por una cuestión analítica se dividirá la explicación de las transformaciones organizacionales –desde el punto de vista de las prácticas, los procesos, normativa, reformas de estructura, asignación de recursos y finalmente tecnológicos - de las alianzas y búsquedas de trabajo colaborativo.

De la investigación empírica surge una realidad mucho más compleja, donde se observa un proceso donde cualquier cambio en una parte del sistema provoca modificaciones en otros, en un proceso de constante retroalimentación

Previo a la descripción de dichos cambios es necesario efectuar dos aclaraciones, primero que dichos cambios se dan en un marco más amplio de transformación del modelo de fiscalización de la Aduana, donde la misma a partir del año 2002 se orienta a recuperar capacidades de regulación del comercio exterior que había perdido en la década anterior (DEPETRIS, 2009)

La segunda es que el principio organizador de los cambios es el cumplimiento del objetivo, en este caso, la lucha contra el narcotráfico. Para clarificar, si para detectar mejor una modalidad de tráfico era necesario

---

donde el objetivo es claro pero tanto el contexto de partida, como los medios para alcanzar la meta son más borrosos. Entonces la estrategia se va elaborando más en un proceso de “ensayo /error”, sin perder de vista la meta.

conectarse con la Aduana española, se trabajaba en ese sentido; si era necesarios datos que obraban en bases de datos de la DGI, se conectaba con esas bases; si había que efectuar reformas estructurales, normativas o de prácticas se hacían en función de mejorar la performance del organismo.

Esta última afirmación –que se ilustrará mejor a continuación-, es central para entender el proceso de cómo se crearon “capacidades estatales” para luchar contra el narcotráfico

### **2.2.1 Transformaciones de procesos y estructura.**

La primer transformación importante fue la “división de tareas” entre quienes efectuaban análisis con quienes hacían las tareas de inspección y control físico. Hasta el año 2005 la Aduana tenía especializado en narcotráfico un pequeño cuerpo de inspectores en la jurisdicción de Aduana Metropolitana y en las jurisdicciones del interior los inspectores “generales” tenían también competencia en la temático de droga.

Los “analistas” se abocaron a las tareas de “análisis de riesgo”, que desarrolló contactos con otros organismos a nivel nacional e internacional, análisis y vinculación de bases de datos, intenso trabajo estadístico, incorporación de tecnología, escuchas telefónicas, etc.

En el áreas metropolitana se reforzó el cuerpo de inspectores especializados en drogas, que trabaja estrechamente vinculado a los “analistas” y en el Interior se crearon se crearon tres direcciones regionales con orientación al narcotráfico. . Las mismas (Salta, Bahía Blanca y Barranqueras )aglutinan Aduanas que no son tan significativas por el volumen de Comercio Internacional, sino por su sensibilidad al tráfico de droga.

### **2.2.2 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 pionero en la Argentina en la incorporación de tecnologías de Información para el mejoramiento de sus procesos. A fines de la década de 1980, se inició el proyecto María. Pero a principio de esta década es cuando comienzan los desarrollos vinculados a fiscalización, algunos de ellos son:

- **Minería de datos** es un proceso complementario, una vez extraída la información permite su “manipulación” para análisis de patrones y construcción de “perfiles de riesgo”.
- **Registración de Resultados de las acciones de fiscalización:** Se logró registrar en sistemas informáticos, el universo de los resultados os resultados de las acciones de fiscalización. Indispensables para tareas de inteligencia y análisis de riesgo.
- **Reglas, alertas y mensajes:** Se desarrollaron aplicaciones en el sistema informático que a través de “algoritmos” permiten seleccionar operaciones con distintas finalidades de fiscalización.
- **Intercambios de datos informáticos con Aduanas de otros países:** Que permite cotejar o cruzar las dos puntas de una operación, lo que se declaró al egreso y al ingreso.
- **Integración de bases de datos de AFIP:** Que aportan información sobre las características económicas, societarias , financieras y societarias de las firmas de comercio exterior.

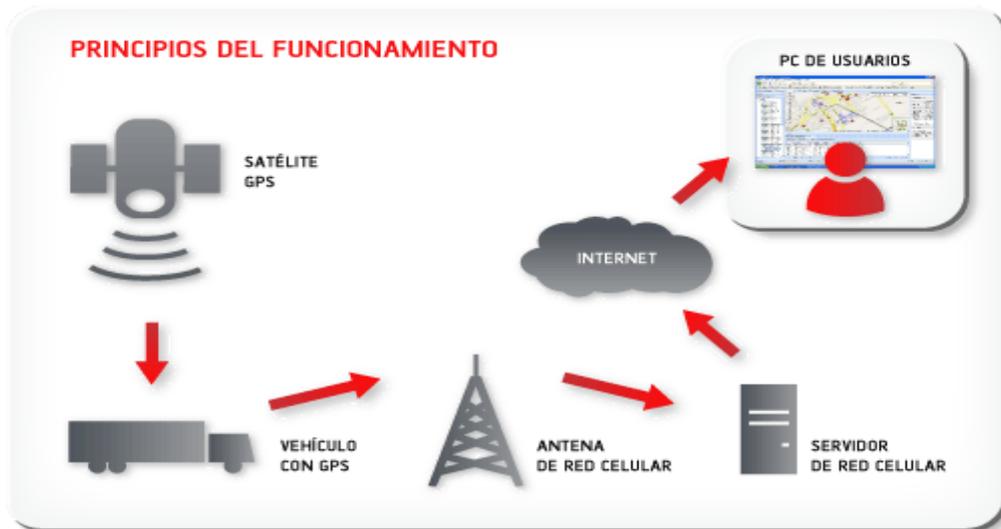
#### **Otras Tecnologías:**

- **Tecnologías de control no intrusivo:** Más conocido como scanner, es equipamiento que utilizando 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.

- **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. Y viaja con precintos y sin custodia aduanera desde o hacia el lugar de control.

El inconveniente principal radica en que tanto los precintos, como los medios de transportes, son vulnerables a adulteración y falsificación. Entonces el punto más débil es ese trayecto en donde el medio transportador viaja, sin custodia aduanera.

### Ilustración 1: Esquema de control satelital de cargas



Se comenzó a trabajar en un sistema de seguimiento satelital (ilustración 3). Donde se le instala un GPS a cada camión que entra o sale por un tránsito o traslado, y frente a distintos eventos emite alertas que un analista en la sede central interpreta. En caso de creer que hay un peligro de fraude, lanza alerta y la aduana u otras fuerzas de seguridad acuden al lugar donde se encuentra el camión.

El sistema se implementó con resultados positivos como refiriera el Informante clave Nro. 4 "...el último camión que nos desapareció fue hace tres años por un robo. Lo encontramos en cuestión de horas...". La implementación para el Interior del país comenzó a partir del año 2010.

- **Canes:** Finalmente el uso de perros adiestrados en detección de narcóticos. (En la jerga se los denomina por la acepción de "canes").

## 2.4 Vinculaciones y Alianzas.

### *Internacionales*

Se ampliaron los contactos con organizaciones internacionales y organismos pares de otros países, lo que se tradujo en beneficios tanto por la transferencia de conocimientos y know-how .

El intercambio de información permitió contar con alertas previas, informes de inteligencia y realizar embarques controlados<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> 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

Se desarrolló una importante red de contactos internacionales, donde se destaca la colaboración con las Aduanas de América Latina y Europa (especialmente España el principal destino de los embarques).

Esta tarea colaborativa con organismo de otros países, no es “automática” ni surge solamente a partir de firmas de tratados, intercambio de información secreta y delicada, así como operaciones conjuntas requieren mucho trabajo de “construir confianza”.

### **Nacionales**

En el ámbito nacional se trabajó con las distintas fuerzas de seguridad, especialmente 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 que no cuentan otros organismos.

*Según el informante clave Nro. 5, “... 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...”.*

### **Coordinación interna**

Internamente, son distintas áreas de la Aduana las que intervienen en un proceso de detección de drogas. La tarea de coordinación 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

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...*”.

## **3. 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 descritas<sup>7</sup>.

Este comienza en el año 2005, en España, con detecciones de droga oculta en contenedores de carbón proveniente de la Argentina, así se exportaba cocaína.

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 1, el número de exportadores de carbón es importante, y muchos de ellos son pequeños, 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.

---

<sup>7</sup> 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).

- 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*), así como para los canes por su fuerte olor.
- 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 podía ser distractivo ya que no era más que una entre varios miles de mercaderías diferentes que se exportan y se estaban desatendiendo por concentrarse en una sola.

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...”.

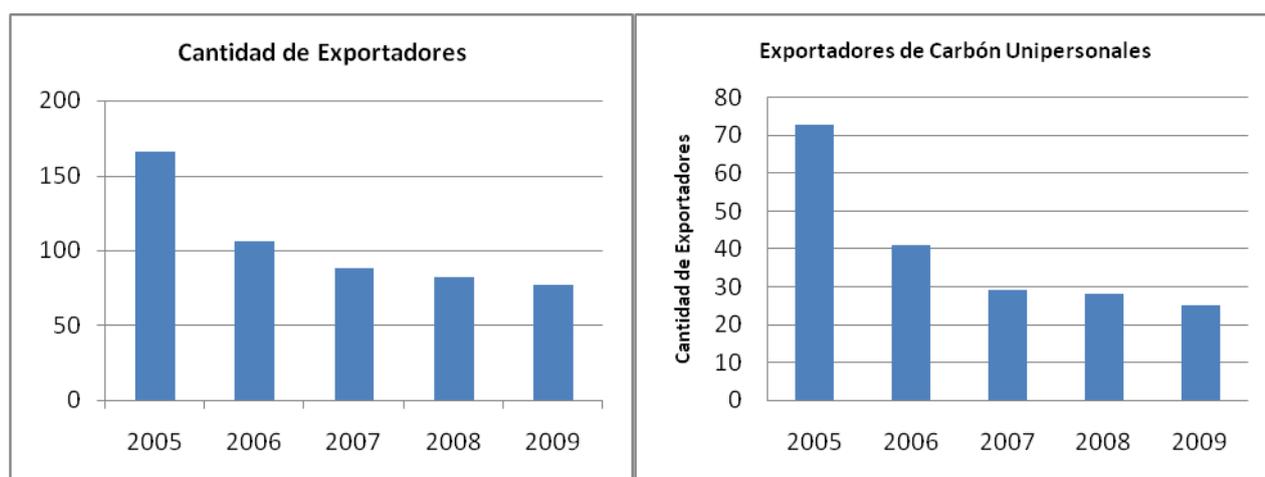
Allí empezó la búsqueda de una respuesta diferente a los mecanismos habituales, por un lado los analistas comenzaron a estudiar el mercado del carbón para así tratar de construir un perfil de riesgo de los posibles exportadores que pretendiera ocultar la droga.

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, en su mayoría eran empresas “unipersonales” (gráfico 1), y en muchos casos recientemente inscriptos y que en los sistemas surgían que sus características económicas los asimilaban a insolvente.

**Gráfico 1**



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 clave6 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...”*.

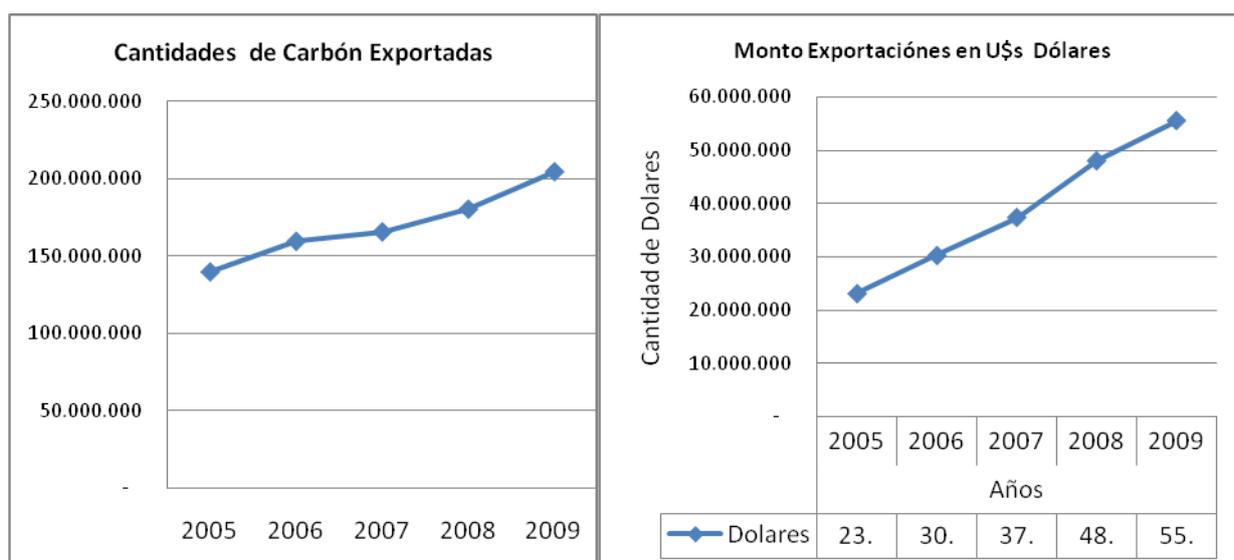
El informante clave 7: *“... Te dabas cuenta, quienes eran verdaderos exportadores conocían el negocios, las características de la mercadería, como había que embalarla, etc...”, “... hasta te dabas cuenta, tenían hollín negro, en la piel, en el pelo, en la ropa, las manos curtidas y negras...”*. Continuaba, *“... 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 el gráfico 2. Finalmente por largo tiempo, en Europa, no se volvió a detectar droga oculta en carbón proveniente de la Argentina.

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 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 desarmas 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 tareas es incrementarles el riesgo, para que sean menos, o busquen otro camino y no la Argentina...”*.

**Gráfico 2**



Fuente: Discoverer AFIP-DGA

#### 4) Medición:

Previo al análisis de las transformaciones descritas, se requiere fundamentar la afirmación que se eficaz en la lucha contra el narcotráfico.

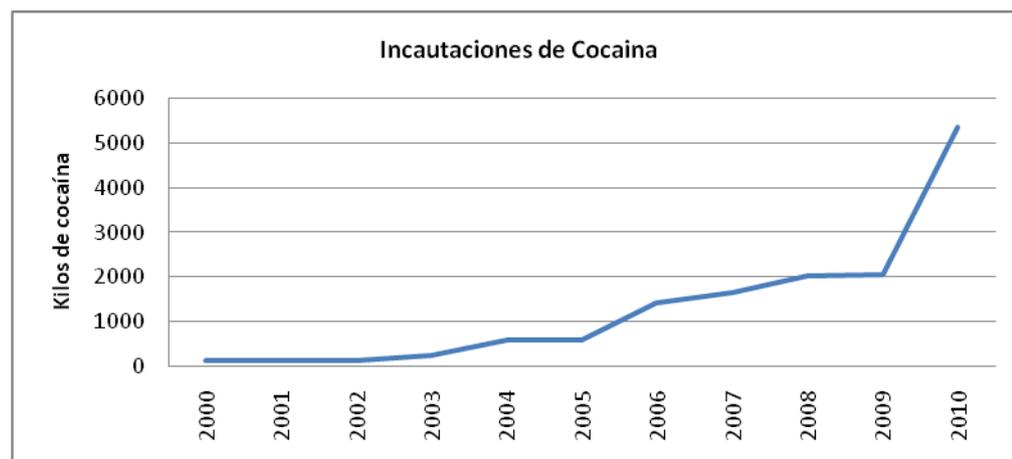
El tema de medición de los fenómenos sociales, y atribución de causalidad usualmente es extremadamente complejo dado que generalmente frente a ellos concurren múltiples causas que los influyen y no es fácil aislar la variable “independiente” y mensurar cuál es su impacto en la variable dependiente.

Esto se complejiza más aún, en temáticas como los fraudes invisibles<sup>8</sup>, donde se pueden medir resultados, pero es más compleja la medición de impacto. Sparrow, intenta en numerosos textos avanzar sobre la discusión de cómo medir impacto en fraudes invisibles (Sparrow, 1996), (Sparrow M. , 2000), (SPARROW, 2008) y llega a la conclusión, que el desarrollo académico no está lo suficientemente maduro, y que lo que podemos hacer es tratar de reconstruirlo a partir de indicios<sup>9</sup>.

#### 4.1 Resultados y Atribución

Las incautaciones de droga de la Aduana Argentina en el período 2000 a 2010 muestran resultados incontrastables de una mejora en la “performance” aduanera de detección y secuestro de la misma como se observa en el gráfico 3 la cocaína incautada en 3800 % con relación al año 2000.

**Gráfico 3: Incautaciones de cocaína por la Aduana Argentina**



Fuente: DGA

#### 4.2 Impacto

Enunciaremos los indicios para luego analizarlos:

- 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 se produjeron 845 toneladas en el 2008 un 15 % menos que el año anterior y continúa una tendencia decreciente producto de su reemplazo progresivo por las drogas sintéticas.

<sup>8</sup> Sain, plantea problemáticas serias de detección para delitos asimilables en el ámbito policial local. (Sain, 2008).

<sup>9</sup> Atento que los resultados de por sí, no nos indican que estemos solucionando el problema, la medición de impacto es esencial para ello. Por eso le dedica tanto espacio en sus libros a la discusión del tema.

- b) **Disminución del porcentaje de cocaína exportada:** La ONELA<sup>10</sup> que estimó 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 es 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 algunos narcotraficantes a Uruguay y Chile.

- c) **Incremento del Valor:** Si bien las fuentes son siempre estimaciones<sup>11</sup>, 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 uniformemente en el país. En los últimos años la droga cambia el valor dependiendo el lugar de incautación, en la Ciudad Autónoma hoy ha descendido ese valor a U\$s 4000 o 5000, puesta en Europa se calcula en U\$s 57.000 (o Euros 40.000). El precio luego de pasado la Aduana rondando los U\$ 25000 a U\$ 30000 depende el caso.
- d) **Complejización de los medios de ocultamiento:** En la medida que la Aduana fue sofisticando sus controles para detectar la droga, los medios de ocultamiento se fueron sofisticando (y consecuentemente encareciendo), incluyendo casos recientes de compras de empresas en funcionamiento..
- e) **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.”*

La dificultad de medir fraudes “invisibles” impide tener pruebas concluyentes de su disminución o erradicación, pero los resultados de las incautaciones, sumados a los indicios coincidentes entre sí, nos permiten afirmar al menos que la Aduana ha mejorado sus capacidades en la lucha contra el narcotráfico, y que a las organizaciones delictivas les es más complejo exportar cocaína a Europa desde la Argentina.

## 5 Los 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” al estilo Weberiano-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 expondremos la artesanía regulatoria de M. Sparrow.

### 5.1 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.

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

Su táctica de intervención preferida es “reactiva”. Poca asociación, secreto, y una mirada negativa o desconfianza hacia los regulados.

## 5.2 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.

## 5.3 La Artesanía Regulatoria

Malcolm Sparrow comienza su enfoque criticando las dos estrategias tradicionales<sup>12</sup> de lucha contra el fraude. Por un lado por los excesos que lleva la mano dura, o el posible descontrol que lleva la mano blanda, pero fundamentalmente porque ambas, aún en los casos que se aplican sin ser desvirtuadas, son absolutamente ineficaces en la lucha contra el fraude.

El punto de partida de sus ideas es que la estrategia se debe definir a partir del tipo de fraude o problema a enfrentar, y no “a priori”, como ejemplo la mano dura es ineficaz para enfrentar delitos que no son manifiestos o que no se denuncian, la mano blanda es inútil para enfrentar el crimen organizado.

Entonces a partir de este punto de partida, observa, cómo trabajan organismos públicos del mundo anglosajón que luego de “pendular” entre la “mano dura” y “mano blanda” eligieron estrategias alternativas y obtuvieron resultados positivos.

Esta estrategia que describe como “artesanía” en la gestión operativa, según el autor conforma el Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias y tiene elementos principales: a) el trabajo colaborativo, b) la progresiva búsqueda de medir impacto y c) prácticas operativas “sofisticadas” que denomina “enfoque de solución de problemas”.

El primer punto es consecuencia de la adaptabilidad y versatilidad del fraude, no encajan los fraudes en las estructuras tradicionales, ni jurisdicciones establecidas en el estado, es necesario el trabajo colaborativo dentro de distintas áreas de los organismos públicos, entre organismos, con el sector privado u ONG, y en muchos casos a nivel internacional. El tipo de alianzas requeridas para solucionar el problema, lo determina la naturaleza del fraude, no las normas.

El segundo punto se vincula a solucionar realmente el problema de fondo, y no quedarse con las medidas tradicionales de resultados de las Agencias. Si nos enfrentamos a la piratería de películas o músicas no alcanzan las mediciones de CD o DVD incautados, es necesario saber si esta está disminuyendo o no; si nos enfrentamos a trata de blancas, no alcanzan los arrestos o condenas por este motivo, en necesario saber si el flagelo crece o disminuye.

---

<sup>12</sup> Estos modelos dicotómicos se observan en casi toda la literatura vinculada a organismos de control, así como se replica en los distintos países. Una visión similar a nivel local da Marcelo Saín en su análisis sobre la policía de la Provincia de Buenos Aires, donde es profundamente crítico de las visiones maniqueas de “mano dura” y “mano blanda” en la profesión policial. (Saín, 2008)

Admite que es un tema complejo, y que ni desde el punto de vista operativo ni desde el punto de vista académico hay respuestas definitivas sobre el tema, pero es necesario intentarlo con medidas indirectas o aproximaciones razonables.

Finalmente postula que las Agencias u Organismos que implementaron estas reformas artesanales arribaron a un esquema o enfoque de solución de problemas<sup>13</sup> que contiene aproximadamente los siguientes pasos:

1. Un sistema de detección que permita “visibilizar” los problemas independientemente de los canales de “denuncias” tradicional.
2. Análisis y definición del problema con precisión, cuantitativa y cualitativamente.
3. Determinar la medición del resultado a priori de implementar el plan.
4. 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.
5. Implementación, reformulación y ajustes del plan.
6. 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, y claramente y del análisis de los pasos, surgen la característica de “artesanal”, con ensayo error, con conocimientos técnicos y apoyo tecnológico pero una gran capacidad de crear y implicadas en todos los pasos del enfoque, y revisar sus supuestos.

## 6) Análisis de los Modelos de Gestión Operativa

Los tres modelos de gestión operativa referenciados, tienen fuertes elementos normativos, establecen un deber ser, de cómo deben operar las agencias regulatorias<sup>14</sup>. El caso descrito tiene una fuerte semejanza con el marco teórico planteado por Sparrow, en cuanto a la “artesanía regulatoria”.

El primer elemento del modelo del autor sostenía la necesidad de pasar a medidas de “**impacto**” y no de resultados. Las expresiones de los informantes claves referenciados tanto cuando se trató el posicionamiento estratégico, como el caso carbón, y el título cuatro (medición), muestran claramente que el objetivo de la Aduana no era incautar más cocaína (resultado), sino solucionar el problema (impacto).

El segundo elemento “**trabajo colaborativo**”, el título 2.3 y el caso carbón demuestran claramente cómo el trabajo con otras agencias, o la colaboración inter-agencia fue central para construir “capacidades” para enfrentar al narcotráfico. Las declaraciones de los informantes claves en cuanto a que dos tercios de los casos se detectan por informes de otros organismos, y la metáfora un tanto poética del informante 6 acerca de cómo el trabajo es una obra de arte donde cada uno aporta lo suyo, no hacen más que abonar la importancia del trabajo en común.

El tercer elemento es el “**enfoque de solución problemas**” (ESP) lo podemos identificar tanto en el caso carbón como en las transformaciones que se llevaron adelante.

De las transformaciones, el hecho de dividir las tareas entre análisis e inspección externa permitió, primero romper la lógica del caso a caso (propia de los inspectores) y ver problemas. También permitió crecer y generar experiencia tanto en detección, análisis, así como en diseño de políticas apropiadas para “solucionar los problemas” (Los puntos 1 a 4 del enfoque de solución de problemas)

---

<sup>13</sup> El enfoque de solución de problemas (Problem Solving Approach) no se una creación de Sparrow, sino de un prestigioso académico norteamericano, Herman Goldstein, (Goldstein, 1990) quién lo pensó para su aplicación en la policía.

<sup>14</sup> Malcom Sparrow, en sus trabajos comparte elementos teóricos y de análisis, con elementos normativos y de propuestas. Los aspectos más teóricos se encuentran desarrollados en “The regulatory craft” (Sparrow, 2000) y “The character of harm” (SPARROW, 2008).

La tarea colaborativa, fue central tanto en la detección - como manifiestan los informantes claves-, así como la implementación, muchos casos se trabajan en operativos conjuntos.

La tecnología fue clave en el apoyo tanto a los analistas para el desarrollo de sus tareas, como a los inspectores.

El caso carbón ilustra también similitudes con el ESP, hubo un origen externo donde se visibilizó un problema oculto, posteriormente hubo mucho trabajo de análisis, se procuró “solucionar el problema”, se fueron desarrollando alternativas de solución en forma “creativa” y monitoreando sus resultados, hasta finalmente lograr el objetivo.

Además de los tres componentes antes enunciados, Sparrow atribuye dos características -que están íntimamente relacionadas-más al modelo, uno es el trabajo artesanal, y la otra es la necesidad de ir del problema a la solución y no a la inversa.

El caso muestra como la solución se construyó desde el problema. Y como mediante ensayo error se fue elaborando artesanalmente la respuesta.

Una artesanía “sofisticada”, ya que requiere conocimientos técnicos, y de gestión diversos y permite observar dos cuestiones: La primera es como la aseveración que se hacía al principio del trabajo, acerca de que no fue una variable la que permitió “construir la capacidad”, sino que fue su combinación de elementos, (tecnología, colaboración, análisis, cambio normativo, etc.) la que permite generar respuesta exitosas.

La segunda cuestión permite diferenciarla de la mano dura o blanda, la primera tiene una metodología preseleccionada para todos los casos (mirada caso a caso, proceso buenos y castigos duros) que no hubiera solucionado el caso, ni tampoco una propuesta un tanto ingenua de capacitar o esperar que el “mercado” solucione los problemas.

Esa capacidad de combinar en forma flexible factores sofisticados, en la elaboración de la respuesta, ese conocimiento tácito en términos de Polanyi (Polanyi, 1966), dado que es difícil de sistematizar, porque depende del tipo de fraude y las circunstancias, es lo que entendemos como “artesanía de gestión”, en este caso operativa.

## **7. Análisis de los Paradigmas de Administración Pública**

En la introducción, nos interrogábamos acerca de ¿Cómo se vinculan estas transformaciones con los principales paradigmas de Administración Públicas ( Paradigma Burocrático Weberiano –PWB- y la Nueva Gestión Pública –NGP-).Y adelantábamos como hipótesis que los mismos nos lograban dar cuenta del accionar de la Aduana y si en cambio se aproximaba a explicarlo el modelo Artesanal desarrollado por Mark Moore.

Esto implica elevar el nivel de abstracción con respecto al punto anterior y comparar los postulados de los modelos de Administración Pública y lo efectivamente realizado por la Aduana para luchar contra el narcotráfico

### **7.1 EL MODELO BUROCRATICO WEBERIANO:**

Hay coincidencia entre los autores, que la moderna burocracia se originó a partir de la paz de Westfalia en 1648 (Lynn, 2006) (Raadschelders & Rutgers, 1996). Pero el modelo que conocemos, al que Max 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. Luego 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.

Max Weber describe a principios del siglo pasado, un tipo “tipo ideal” de Burocracia que goza de un amplio consenso en la Academia, sus ejes son: (Weber, 2007):

- 1 Administración por leyes universal y uniformemente aplicadas y el conocimiento experto de sus funcionarios.
- 2 Jurisdicciones, tanto geográfica como materiales, fijas y administradas según los preceptos de regulaciones administrativas.
- 3 Estructura piramidal. Jerárquica y rígida.
- 4 Administración por expedientes o documentos escritos que se guardan y se preservan.
- 5 Separación entre los bienes personales del funcionario y la Administración.
- 6 Si la Administración está desarrollada, el trabajo de sus funcionarios es de tiempo completo.

Claramente el caso analizado, colisiona con los tres primeros puntos con que el gran autor alemán caracteriza a la burocracia:

El primero en cuanto a la aplicación universal de leyes, si incluimos entre las leyes, no sólo al cuerpo normativo –que no está en duda-, sino a reglamentos y manuales internos que deberían aplicarse uniformemente, esto no encuadra con la idea de “flexibilidad”, creatividad y adaptación que exige a los organismos públicos, la lucha contra el narcotráfico. Puesto en palabras del informante clave Nro 7: “..en este tema (refiriéndose a la detección de droga) si querés armar un manual, antes de terminarlo ya es viejo, los narcos inventaron otra fórmula..”.

El segundo las “jurisdicciones fijas y regladas” por los mismos motivos que el punto anterior no encuadran en el accionar de la Aduana. El fraude no se adapta a las estructuras, sino por el contrario busca las “grietas” para poder filtrarse. En todo el trabajo se refirió a la necesidad de traspasar las fronteras burocráticas, -trabajo conjunto con la policía, Aduanas de otros países, intercambios de información, integración de bases de datos con la DGI, etc.-

Finalmente la “estructura piramidal y rígida” se opone al trabajo “horizontal”, “colaborativo” y “flexible” que se describió a lo largo de la ponencia.

Este paradigma, no sólo no encuadra en el caso, sino que durante toda la segunda mitad del siglo XX, comenzó a ser fuertemente cuestionado por distintos autores como; Merton (Merton, 2007) que teoriza sobre el desplazamiento de los fines por los medios. Alvin Gouldner (Gouldner, 1964) quien realiza una crítica sofisticada a la burocracia discutiendo un elemento central en el pensamiento Weberiano, que es la aplicación “uniforme y universal” de las normas ( 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.

Así como importantes académicos de Administración Pública y Sociología de las Organizaciones que preveían importantes transformaciones al PBW entre ellos Waldo quien en 1952 escribía “..la burocracia en sentido Weberiano podrá ser reemplazada por organizaciones más democráticas, más flexibles y más complejas” (Waldo, 1952); o Warren Bennis “..Deberán crearse sistemas adaptativos, rápidamente cambiantes y temporarios. Van a existir equipos compuestos por extraños provenientes de distintas disciplinas profesionales y con diferentes capacidades organizados alrededor de problemas.”

Alvin Toffler inventa para estas organizaciones flexibles y temporarias el nombre de Ad-hocracias (Toffler, 1970), que luego retoma Mintzberg (Mintzberg, 2003) quien elabora una tipología de cinco modelos de organizaciones y sostiene que las burocracias mecánicas (similares a las descritas por Weber)

son aptas para la producción en serie de productos iguales o similares, o tareas rutinarias y que para otro tipo de tareas son más funcionales otros diseños organizacionales.

Previo al surgimiento del NGP, existía una suerte de diagnóstico de los problemas de PWB, y propuestas de cursos a seguir para resolverlos (la idea de organizaciones adaptables se adecúan a los desafíos organizacionales planteados por el narcotráfico y otros problemas similares en el ámbito de la regulación). Sin embargo las reformas adoptaron otro rumbo.

## 7.2 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA:

Este nuevo modelo o paradigma –según sus propios autores– que pretendió reemplazar al PBW comenzó a gestarse 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.

La causa de surgimiento es la crisis del Estado del bienestar que conllevó un fuerte déficit fiscal en la mayoría de los países desarrollados (Pollit & Bouckaert, 2004), (Hood C. , 1991). La NGP se propuso desde sus inicios la “eficiencia” estatal, básicamente vista como reducción de gasto

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 del 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 subargumentos<sup>15</sup> 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 (BARZELAY, 2001).

Lo que implica que se intentó reemplazar el modelo anterior a partir de una construcción argumental en el sentido de Toulmin (Toulmin, 1958) acordes con una ideología –el neoliberalismo o neoconservadorismo– y sin revisar si las nuevas propuestas eran consistentes con los problemas irresueltos por el paradigma burocrático weberiano.

Independientemente de sus orígenes, la NGP hegemonizó las propuestas de reformas del sector público en gran parte del planeta, así como el pensamiento académico (aún con sus críticas), en el último cuarto del siglo anterior y principios del presente.

No existe una suerte de manifiesto de la NGP (Pollit & Bouckaert, 2004), y muchas veces los autores los autores que se engloban dentro de la “gran tienda” que refiere Barzelay se contradicen entre sí. Pero a continuación se expondrán algunos de las características que sintetizan un consenso bastante extendido entre los autores de esta corriente:

1. La noción de **cliente**
2. La **privatización**
3. Las **mediciones de resultado**, y pago salarios asociado al rendimiento.
4. Flexibilización Laboral
5. Centralización del control financiero descentralización operativa

---

<sup>15</sup> Barzelay se refiere al NPM como una “gran tienda” ya que no existe homogeneidad, sino proximidad entre sus autores, esto es, algunos puntos de vista son opuestos dentro de la gran tienda.

6. Agencificación: O creación de múltiples agencias u organismos un por cada tema
7. Competencia con el sector privado y entre organismos públicos

El primer punto acerca de la idea del cliente es fuertemente resistido en toda la literatura de organismos regulatorios. Sparrow ironiza sobre el tema refiriendo a que una cosa es respetar los derechos y garantías constitucionales como corresponde, y otra brindar un servicio para que los clientes disfruten y pretendan “repetir la experiencia” o “vuelvan por más”. Es casi grotesco ubicar en el lugar de “cliente” a un narcotraficante o un pedófilo.

El punto dos, tampoco encuadra en el caso que analizamos, es difícil de imaginar que una cuestión clave como es la lucha contra el narcotráfico, que además requiere información confidencial y sensible, y construcción de confianza con otros organismos públicos quede en manos de organizaciones cuya finalidad es el lucro.

El punto tres, si lo que se miden resultados y los salarios se asocian a ellos, contradice la idea de “solucionar el problema”, por el contrario, en el caso carbón en vez de crear un registro para identificar y evitar el tráfico de cocaína, una vez identificado los potenciales sujetos hubiera sido preferible detectarlos al momento de exportación, y así aumentar los kilos de droga incautadas y los salarios correspondientes.

La flexibilización laboral, y máxime si ésta es atada a resultados atenta seriamente al compromiso de largo plazo o “ethos” que caracteriza al funcionario público. Esto es aceptado por los críticos del NGP (Shafritz, Russell, & Borick, 2009), como por sus defensores (Hood C. , 1991).

Finalmente los puntos restantes, al igual que el punto tres, atentan fuertemente contra el trabajo colaborativo y la construcción de confianza que se observó claramente, tanto en las transformaciones de la Aduana, el caso carbón, y los dichos de los informantes claves acerca de la importancia de esta última.

### 7.3 LA GESTION COMO ARTESANIA:

La gestión como artesanía o “craft” en su acepción anglosajona, no constituye un corpus teórico organizado. Podemos rastrear dos vertientes, la primera de larga data y proviene de la literatura de gestión caracterizada como “gris” (Pollit & Bouckaert, 2004) o “poco sistemática” (Aguilar Villanueva, 2006) pero que los mismos reconocen que contiene mucha información valiosa, e ignorada por el mundo académico pero de extensa aplicación por parte de los funcionarios públicos y la segunda proveniente de autores académicos relevantes en los debates del NGP, algunos ex defensores desencantados como Laurence Lynn y otros más críticos como el inglés Pollit y el belga Bouckert citados antes.

Entre la literatura no tan académica uno de autor más antiguos y clásicos en plantear este tema de Chester Barnard con su libro las funciones del ejecutivo, (Barnard, 1938), donde refiere a la naturaleza distintiva de la tareas de dirigir o gestionar (con lectura de contexto, objetivos, y cambios pensados artesanalmente), de administración que lo aproximaría a una suerte de mantenimiento.

También hay otros autores que Lynn cita como Millet quien sostiene que “..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...”. (Millet, 1949), o Stokes: “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...” (Stokes, 1986).

Lynn como ex defensor de las reforma del NGP, hace una reflexión crítica del mismo y sostiene que la gestión pública contiene tres dimensiones, la gobernanza, la institucional y un elemento novedoso, el

carácter “artesanal” al que considera esencial para llevar adelante las políticas estatales<sup>16</sup>. Reconoce el uso “argumental” por parte de los teóricos del NGP del término “gestión”, se la utilizó para diferenciar un paradigma “nuevo” y diferenciado del antiguo caracterizado por el término “administración”.

Otro elemento que incorpora es la necesidad de entender las reformas en su “contexto” y trayectoria burocrática (path dependence), ausente en el pensamiento de la NGP, que consideraba la misma una receta universal y válida para todas las Administraciones Públicas.

Entonces una mirada que tiene en cuenta el contexto; que toma en cuenta la historia, las capacidades y los límites de la organización; y finalmente que sostiene que para cumplir los objetivos hay que llevar adelante una gestión “artesanal”, se aproxima bastante al caso de la Aduana Argentina 2005-2010. Pero a continuación se expondrá al autor que mejor sistematiza la idea de “gestión artesanal” para luego contrastarlo puntualmente con el caso en cuestión.

Mark Moore en su libro “Creating Public Value”, (MOORE, 1995) sistematiza un modelo analítico y a la vez “normativo” de lo que debe ser la gestión pública. Primero la califica como “gestión estratégica” porque exige a los altos funcionarios públicos –políticos o de carrera- leer el contexto, conocer donde está “situada” su organización. Una vez clarificado el marco donde se desenvuelven las políticas se define los que el autor denomina el “triángulo estratégico”.

El primer vértice que contempla el fin público o los valores; el funcionario debe preguntarse, en este contexto ¿cómo se puede servir mejor al interés público con los recursos que cuenta la organización?

El segundo vértice plantea como generar consensos y alianzas para llevar la propuesta adelante, en ello incluye actores sociales, políticos y otras áreas de la Administración.

Y finalmente construir las capacidades operativas requeridas para llevar la tarea a cabo. La clave del vértice es por un lado su consistencia interna y externa.

Esto es, que la propuesta sea adecuada con el contexto, y que las partes del triángulo sean acordes entre sí. De nada vale un buen objetivo, si no ajusta a la situación política y social, o si no consigue los apoyos necesarios o si no existe capacidad operativa para llevarlo adelante. La conformación de cada uno de los vértices, así como hacer “encajar” las partes son tareas esencialmente “artesanales”

De contrastar los títulos 2 y 3 del presente trabajo, -donde se reflejan extensamente como se articuló la estrategia aduanera- con los postulados de Moore, se observan similitudes muy grandes. En primer lugar, surge que la Aduana tenía conocimiento del contexto en que se planteaba el desafío: como eran las tendencias del narcotráfico en la región; como estaban conformadas y operaban las organizaciones delictivas; como era la división tácita de tareas entre los distintos organismos públicos y finalmente cuales podían ser sus fortalezas para enfrentar la problemática

Seleccionó un objetivo posible y acorde con el contexto, evitar o dificultar la exportación de cocaína a Europa donde “armonizó” sus fortalezas con las debilidades del narcotráfico. Se planteó una serie de alianzas internas y externas que le permitieron llevar adelante con éxito su política, que de no haber existido difícilmente hubiera tenido los resultados que se reflejaron a lo largo del trabajo.

Finalmente bajo el título 2.2 se detallan claramente las transformaciones estructurales, normativas y procedimentales que se llevaron adelante para mejorar las capacidades de la Aduana en la lucha contra el narcotráfico.

---

<sup>16</sup>En trabajos posteriores cambia los términos y los denomina “cultural”, “estructural” y “artesana”, pero con argumentos similares (Llynn & Hill, 2009)

## 8. Conclusiones

Al principio del trabajo se planteaban cuatro interrogantes, los dos primeros acerca de si la aduana había construido capacidades para luchar contra el narcotráfico y cómo. Para responderlas, en los títulos 2 y 3 se describieron los cambios producidos por la Aduana, y como estos operaban frente a un caso concreto. El capítulo 4 se intentó demostrar que si se crearon capacidades a partir de un análisis crítico de distintos indicadores.

La siguiente pregunta refería que modelo de gestión operativa explicaba mejor dichos cambios, en el título 5 se describieron modelos y en el 6 se analizó que el que más encuadraba era el modelo de Sparrow, con sus características artesanales.

El título 7 elevó el nivel de abstracción de los anteriores y procuró responder la última pregunta acerca de cuál paradigma de Administración Pública era más consistente con la construcción de capacidades aduaneras. La respuesta fue que se diferenciaba en forma importante del PBW y NGP, a la vez que era consistente con el modelo de gestión artesanal (craft).

El trabajo es de características exploratorias y muchas de las hipótesis y afirmaciones del mismo, requieren un estudio mucho más extenso y profundo que el efectuado en la presente ponencia.

Pero de considerarse plausibles algunas de las conclusiones de la ponencia, se abren algunos temas e interrogantes.

El primero, con relación a los modelos de Administración Pública, en los últimos años se viene discutiendo acerca del “retorno del Estado”, primero en América Latina luego de las crisis de principios de milenio, y luego en los países desarrollados a partir de los atentados a las torres gemelas, la crisis financiera del 2008 y múltiples desafíos que plantea la globalización. Pese a la profusa creatividad académica que intenta definir nuevos paradigmas, “new public service” (Denhart, 2008), “digital government era” por parte de Dunlevy, se va imponiendo el criterio del Estado Neo Weberiano (ENW) (Pollit & Bouckaert, 2004).

El ENW consistiría en asimilar la experiencia de los países nórdicos y Holanda en mayor medida, quienes sin perder los valores característicos del PBW, modernizaron la Administración e incorporó tecnología, e introdujeron selectivamente algunas de las reformas del NGP, sin perder de vista el interés público, ni transferir las potestades al mercado. Pero este modelo –que el autor de la ponencia en gran medida comparte- hasta el momento no se observa que incorpore los debates acerca de la crisis del PBW – que se describían en el título 7.1, ni la idea de gestión como “artesanal” que referenciamos a lo largo del trabajo.

Para ejemplificarlo, es muy probable que para un organismo encargado de emitir licencias de conducir, o documento de identidad, o administrar riego en zonas desérticas, sea necesaria una burocracia estilo Weberiana con adelantos tecnológicos. Pero en cambio, para abordar problemas de regulación como es la policía, lavado de dinero, el medio ambiente, la recaudación tributaria, así como provisión de servicios más sofisticados donde el contexto sea cambiante, es importante incorporar en la idea de artesanía.

El segundo tema que se pretende plantear es la necesidad desde la disciplina de la Administración Pública de plantearse la temática de la “gestión operativa”, en muchas áreas del sector público el conocimiento es tácito o inexistente, en algunas aparece como literatura técnica, y en otras en es bibliografía ensayística y poco académica como se refería Aguilar Villanueva en la cita precedente.

En este punto parece necesario aclarar una distinción conceptual que podría prestar a confusiones y es la diferencia entre gestión operativa y gestión pública. La primera diferencia es la temática, no es lo mismo gestión estratégica de los grandes lineamientos de la gestión del organismo, de aquella que aborda la

problemática concreta de lucha contra el fraude día a día. La segunda es el nivel jerárquico en el organismo para quién está destinado, la artesanía de gestión pública es para los niveles ejecutivos y más altos del organismo; la artesanía de gestión operativa está destinada a los jefes intermedios y los profesionales de las organizaciones públicas.

El último tema es metodológico, la mayoría de los trabajos acerca del debate de Administración o Gestión Pública se caracteriza por tener un fuerte contenido teórico, una mirada desde arriba hacia abajo, y escasos desarrollos empíricos en profundidad. Autores prominentes en la materia en los países desarrollados como Pollit y Bouckert (Pollit & Bouckaert, 2004), y también en el contexto regional (Aguilar Villanueva, 2006), reconocen que desde la Academia se sabe poco y nada de lo que realmente ocurre en el seno de las organizaciones cuando se implementan estas reformas y que son una suerte de “caja negra” que necesariamente la disciplina debe abordar.

Este trabajo se inscribe en la modalidad de aproximación de “abajo hacia arriba”, entendiendo que la misma brinda una perspectiva complementaria a la dominante, y que la mayor riqueza teórica-práctica puede surgir del diálogo entre los dos tipos de enfoque.

Para finalizar y abonando la importancia de enriquecer la disciplina con enfoques metodológicos de abajo hacia arriba se expondrá una cita del clásico autor norteamericano de Administración Pública, que fuera rector de la facultad de donde surgieron Moore y Sparrow, “... para desarrollar la gestión pública como un campo de indagación se debería comenzar por los problemas reales y prácticos que enfrentan los gestores públicos” (Allison, 2007).

## Bibliografía

---

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- 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.
- 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.
- Barnard, C. (1938). *The functions of the executive*. Boston: Harvard University Press.
- BARZELAY, M. (2001). La nueva gerencia pública. *Revista de CLAD Reforma y Democracia* .
- Briscoe, I. (2009). La Unión Europea y el tráfico de drogas proveniente de los Andes. En J. G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino*. Buenos Aires: El zorzal.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Denhart, R. B. (2008). *Theories of Public Administration*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- 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.
- Goldstein, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. Mc Graw Hill: United States.
- Gouldner, A. (1964). *Patterns of Industrial Bureocracy*. USA: Free Press.
- 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.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration* .
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth: Aldershot.

- 
- 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.
  - Lynn, L. E., & Hill, C. J. (2009). *Public Management: A three dimensional approach*. Washington: CQ Press.
  - 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.
  - Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari*. New York: Free Press.
  - MOORE, M. (1995). *Creating Public Value*. USA: Harvard University Press.
  - O.N.U.-JIFE. (2010). *Informe 2009*. Nueva York: ONU - Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.
  - Polanyi, M. (1966). *The tacit dimension*. New York: Anchor books.
  - Pollit, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform*. New York: Oxford University Press.
  - 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.
  - Sain, M. (2008). *El Leviatán azul*. Buenos Aires: Siglo XXI.
  - 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. (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. (2000). *The Regulatory Craft*. Washington: Brookings Institution.
  - Stokes, D. (1986). Politician and Organizational Analysis in the Policy Curriculum. *Journal of Policy Analysis and Management* .
  - Thoumi, F. (2009). Las drogas ilegales, el fracaso de la política antinarcóticos 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.
  - Toffler, A. (1970). *Future Shock*. New York: Random House.
  - 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 postprohibicionista. En J. G. Tokatlian, *Drogas y prohibición*. Buenos Aires: El Zorzal.
  - Toulmin, S. (1958). *The uses of argument*. New York: Cambridge University Press.
  - Van Der Meer, F., Raadschelders, 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.
  - Waldo, D. (1952). Development of theory of Democratic Administration. *American Political Science Review* .
  - Weber, M. (2007). Bureaucracy. En J. M. Shafritz, & A. C. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson-Wadsworth.