**Organizaciones Criminales Digitales, Organizaciones Públicas “Industriales”**

*Por Jorge A. Depetris*

Abogado (UNL)- Mastrer in Public Administration (Harvard University) - Ph D en Ciencias Sociales , FLACSO- Buenos Aires. Correo electrónico: jorgeadepetris@gmail.com

**Resumen**

El artículo desarrolla el caso de la “Mafia de los contenedores”, donde se observa que, por un lado, que las organizaciones criminales digitales son una realidad, están entre nosotros. Sin embargo, por el otro, la AFIP-Aduana diseña una estrategia, y conjuntamente con un accionar eficaz del ministerio público y la justicia logra desarticular con éxito la organización criminal. Lo novedoso del caso, es que, lo hace siguiendo procedimientos “no convencionales” y utilizando herramientas “digitales”. Sin embargo, el optimismo hay que tomarlo con cautela, la amenaza es endógena, el tránsito entre burocracias industriales y burocracias digitales tiene como escollo la conocida resistencia al cambio de las organizaciones públicas. Para James Q. Wilson cambiar la cultura en los organismos públicos, es como “mudar un cementerio”. La historia está por escribirse, o construimos organismos públicos digitales o continuamos haciendo las cosas “alla bellissima maniera antica”, para suerte o desgracia, depende de nosotros.

**Palabras Claves:** Paradigma Digital, Agencias Regulatorias, Burocracia, Organizaciones Criminales, Administración Pública.

**Abstract**

The article begins with a case study “la Mafia de los contenedores” (the container mafia), it shows that the myth of digital criminal organization is true, and they are among us; even though the AFIP-Customs together with the public prosecutor and the judge developed a successful strategy that allowed the State to accomplish their mission to fight the “organized crime”. The most interesting part  of the case, is that the solutions was reached with out of the ordinary procedures and using new “digital tools”. However, we have to be carefull with the optimism. The threat is deeply rooted inside the organization. The change from industrial bureaucracies to digital bureaucracies has as major hardle, the well-known resistance to change of public organizations. James Q Wilson said that “to change the culture of public organizations is as difficult as to move a cemetery”. The final is open, or we build digital agencies or we continue doing the things as always “alla bellissima maniera antica”. And for good or bad, it’s on us to lead a change.

**Keywords:** Digital Paradigm, Regulatory Agencies, Bureaucracy, Criminal Organizations, Public Administration.

**Introducción**

*Los gobiernos no pueden controlar el tráfico de drogas, armas, ideas, personas y dinero. Estos mercados ilegales están dominados por redes ágiles multinacionales y con muchos recursos potenciados por la globalización. Los gobiernos seguirán perdiendo estas guerras si no son capaces de crear y adoptar nuevas estrategias para hacer frente a estos nuevos desafíos que configuran el mundo tanto como lo hicieron en el pasado las guerras entre estados … además de la dificultad de combatirlo por su carácter trasnacional, es muy difícil que burocracias con procedimientos repetitivos puedan enfrentar con alguna probabilidad de éxito a estas organizaciones ágiles y cambiantes. (Naim, 2003*)

El tema al que nos convoca esta revista es describir “disfuncionalidades burocráticas”. Esto implica analizar casos donde la propia burocracia diseña procesos y rutinas para cumplir un objetivo y fracasa en ello. Va más allá de cuestiones de competencia, actitudes o personalidad de sus funcionarios como refería Merton, [[1]](#footnote-1) , por el contrario el objetivo es enfocarse allí donde la propia burocracia cruje.

Mares de tinta han corrido para explicar porque, en muchos casos, existe una brecha entre los propósitos de la Administración y lo que efectivamente acontece en la práctica. Haciendo una clasificación simple, podemos decir que: algunas veces corresponde a problemas de diseño de la política pública, otros de implementación[[2]](#footnote-2) y finalmente a cambios en el contexto.

El artículo se referirá al último de los casos. Estamos asistiendo a un cambio de paradigma que empieza en lo tecnológico, se despliega en lo económico y de allí se propaga con mucha fuerza a toda la vida social y política. El contexto se ha modificado radicalmente.

 Algunos académicos como Brynjolfsson (Brynjolfsson & Mc Afee, 2014), sostienen que las transformaciones para los seres humanos de esta revolución digital son sólo comparables a la revolución industrial y la invención de la máquina a vapor. Aquélla multiplicó la fuerza, está, en cambio multiplica la inteligencia.

Asistimos a un cambio profundo, venimos de un paradigma industrial, y estamos entrando en un paradigma digital. En el mundo de las empresas globales, esto ya se observa, Amazon, Google, Apple, Alí Babá y Facebook han desplazado a General Electric, Ford, Boeing y General Motors; en nuestro país en poco tiempo Mercado Libre y Despegar superan largamente en cotización a gigantes históricos como Techint y Arcor.

Estos cambios paradigmáticos, generan profundas transformaciones en la sociedad. Hay prácticas, hábitos y dispositivos sociales que crecen y se difunden vertiginosamente, al mismo tiempo que otras, que estaban profundamente enraizadas, quedan obsoletas.

Siempre que estamos en presencia de una revolución hay nuevos ganadores y perdedores. Las organizaciones públicas no pueden ser ajenas a este desafío, políticas que en el pasado podían ser efectivas, pronto se vuelven obsoletas. Problemas que antes creíamos insolubles, hoy tienen la posibilidad de ser resueltos.

A la luz de este nuevo contexto, los dichos de Naim[[3]](#footnote-3) cobran otro sentido. Las organizaciones criminales se han vuelto “digitales”, las respuestas estatales comienzan a ser obsoletas y las consecuencias pueden ser realmente graves.

Por otro lado, se observan organizaciones públicas, que, adoptando enfoques no convencionales, logran encontrar respuestas para los desafíos planteados por las organizaciones criminales digitales. Entonces este artículo intenta explorar estos dos fenómenos: por un lado si las organizaciones criminales se han vuelto "digitales", y por el otro, si los organismos públicos son capaces de construir respuestas “digitales”.

En síntesis, describiremos el problema de la disfuncionalidad, para luego explorar si han existido respuestas eficaces y que características tienen.

Para ello se comenzará por un caso conocido, que tuvo una amplia repercusión mediática, la causa judicial[[4]](#footnote-4) conocida vulgarmente como, la “Mafia de los Contenedores”. En la misma se investigó un contrabando significativo que implicó en su momento allanamientos masivos, detención de ex altos funcionarios de Aduana y personajes con presencia en los medios.

En el caso se observa como el crimen organizado realizó negocios ilícitos de una manera y a una escala distinta que en el pasado. Hay una multiplicidad de actores de peso, conexiones globales, cientos de millones de dólares en juego, firmas multinacionales y una sofisticación criminal novedosa por su tamaño, modus operandi, persistencia en el tiempo y el quantum de dinero involucrado.

La AFIP-Aduana diseña una estrategia, y conjuntamente con un accionar eficaz del ministerio público y la justicia logra desarticular con éxito la organización criminal. Lo novedoso del caso, es que lo hace siguiendo procedimientos “no convencionales” y utilizando herramientas “digitales”.

Para poder comprender mejor lo novedoso y las implicancias del caso, se acudirá a distintas lentes teóricas, que nos ayudarán a entender y dimensionar mejor el caso. Estas son: a) Qué significa que estamos pasando de un paradigma industrial a uno digital; b) Qué características asumen las nuevas organizaciones criminales y c) Qué prácticas o políticas adoptan las organizaciones públicas que les permiten ser eficientes para enfrentar el desafío que implican las nuevas organizaciones criminales.

Se analizará el caso a la luz de los enfoques teóricos expuestos, y se presentarán las conclusiones del caso. Estas nos mostrarán qué, como todo nuevo paradigma, entraña oportunidades y amenazas.

Las oportunidades son claras, si las organizaciones públicas se lanzan al cambio se demostrará que pueden construir capacidades digitales, multiplicar su eficacia, enfrentar con éxito organizaciones criminales y resolver dilemas que el viejo paradigma consideraba “irresolubles”.

Como contrapartida la amenaza es endógena, el tránsito entre burocracias industriales y burocracias digitales tiene como escollo la conocida resistencia al cambio de las organizaciones públicas.

James Q. Wilson decía que en las organizaciones públicas cambiar una cultura era como mudar un cementerio[[5]](#footnote-5). Salir de la zona de confort que significan los procesos y rutinas conocidos y adentrarse en una zona de cambios, que como consecuencia lógica modifica “status quo” organizacional, es un proceso complejo. No encarar las transformaciones, hacerlas tímidas o a destiempo, puede jugarle una mala pasada.

**La mafia de los contenedores: La maniobra**

El objetivo de esta maniobra era evadir el pago de los tributos, mediante la introducción de mercaderías de forma ilícita al territorio argentino, así como también burlar prohibiciones económicas y no económicas (Afectan salud, medio ambiente, seguridad, patrimonio cultural, científico, histórico, etc.).

Esto no solo perjudica al conjunto de la sociedad argentina pues el Estado percibe menos impuestos, sino que también daña a importadores lícitos o productores locales, que no pueden competir frente a mercaderías que no pagan tributos. Esta maniobra es más grave aún, cuando alimenta mercados ilegales, o se introducen productos que dañan la salud humana, el medio ambiente, efectúan piratería y otros tipos de fraudes cuya gravedad trasciende lo económico.

En general se presume que dicha mercadería tenía como destinatarios finales a los mercados ilegales como "la "Salada" y otras ferias en la misma condición que existen a lo largo y ancho de nuestro país[[6]](#footnote-6). Otro uso de la mercadería ilícita eran empresas con marcas conocidas[[7]](#footnote-7) que optaban por ingresar ilícitamente contenedores a la Argentina, y de esa manera reducir sustancialmente el pago de los impuestos al comercio exterior[[8]](#footnote-8) o eludir las prohibiciones.

El período que abarca la investigación va desde el año 2015, hasta principios de 2016, -fecha que se efectúa la denuncia-. Sin embargo, la maniobra, se presume que era de larga data.

El quantum de la maniobra es de U$s 400 millones y el perjuicio fiscal de U$s 200 millones. La aproximación a esos números surge de extrapolar al universo de los contenedores secuestrados, el valor promedio, que arrojó la valoración exhaustiva de una muestra.

El modus operandi era el siguiente, el interesado contrataba a alguna de las "redes" ilícitas que prácticamente abarcaban todo el proceso del contrabando, el servicio ilegal que brindaban se puede caracterizar como de “punta a punta".

La maniobra consistía en los siguientes pasos: primero el interesado dejaba el contenedor con la mercadería en China -en uno de los depósitos vinculados a la red- y la organización criminal lo entregaba -previo pago de la "coima", en el depósito particular del interesado[[9]](#footnote-9).

Segundo: "la red" lo transportaba a la Argentina fraguando la documentación complementaria (conocimiento de embarque, factura de origen, etc.) en los cuales figuraba mercadería de bajo valor y poco peso. Claramente en complicidad con el Agente de Transporte y representantes de las compañías marítimas internacionales.

Tercero: una vez que la mercadería se hallaba en territorio argentino los caminos se bifurcaban en dos alternativas o presentaba dicha documentación apócrifa a una verificación que previamente había sido "arreglada" con el funcionario pertinente o sustituía la mercadería en el depósito por la declarada (también acordando con otros funcionarios, el depositario, transportista, etc.). En ambos casos pagaba derechos sensiblemente menores a lo que le hubiere correspondido[[10]](#footnote-10).

Para realizar esta maniobra a gran escala, era necesario coordinar múltiples actores a nivel internacional (Depósito de Origen, Empresa Naviera, Sociedades Fantasmas en país de origen) y nacional (Agente de Transporte Local y sus dependientes, Despachantes de Aduana y sus dependientes, Depósitos Fiscales, Agentes Aduaneros de distintas áreas, etc.).

Había que fraguar documentación, crear sociedades falsas y acordar con distintos organismos de seguridad para que no entorpeciera la maniobra. Era un mecanismo de "relojería".

**Detección, denuncia y desarticulación**

A partir del cambio de gobierno se produce una modificación de las autoridades del máximo nivel de Aduanas, y los nuevos funcionarios[[11]](#footnote-11) a cargo, si bien eran conscientes de la existencia de importantes fraudes, no conocían: ni su dimensión, ni los actores, ni el entramado que estaba detrás de la maniobra.

Se conformó un equipo de no más de 5 personas de absoluta confianza y con el deber de guardar secreto. Su objetivo era investigar las características del fraude y conocer todas sus características. Esto se llevó adelante en sucesivas fases.

Fase cualitativa: El propósito era desentrañar la maniobra, el “modus operandi”. Lo primero que se hizo para "tirar la punta del ovillo”, se analizaron un grupo limitado de firmas y operaciones sospechosas. A partir de ello comenzaron a observarse inconsistencias relativas a los exportadores en China, los importadores locales, la composición de las firmas, las operaciones, la documentación, el embalaje y las mercaderías.

Los exportadores chinos se repetían, muchos eran nuevos y tenían facturas correlativas como si sólo tuvieran de clientes a esos importadores argentinos. Además “causalmente” las diferentes firmas asiáticas casi siempre consolidaban en el mismo depósito fiscal en China.

Los importadores eran firmas donde no coincidía su “actividad económica declarada” ante la AFIP y los productos que importaban. Los miembros de la sociedad carecían de solvencia económica para el volumen de operaciones que declaraban, y a su vez no tenían contrapartida de ventas en el mercado interno.

Las operaciones en general no tenían correspondencia con los movimientos financieros o giro de divisas al exterior[[12]](#footnote-12).

La documentación mostraba signos de ser “apócrifa”, las facturas tenían los números y las fechas invertidas, esto es, las de números inferiores tenían las fechas más recientes, existían también números repetidos, la forma que se colocaba la fecha era “uso y costumbre argentina” y no de China, no había ningún carácter chino en las facturas, etc.

Los contenedores de mayor tamaño y capacidad y por ende costo se usaban para traer cargas de poco peso.

Las mercaderías, se repetían en especie en los documentos que amparaban la carga. En general de mucho volumen, poco peso específico y bajo valor (flores de plástico, goma eva, carbonato de calcio, etc.)

Los sujetos estaban entrelazados, había CUITS (clave única de identificación tributaria) que se repetían en las operaciones sospechosas (agente de transportes, despachantes, socios comunes, etc.).

Exportadores “sospechosos” en China, idéntico Deposito Fiscal en el país asiático, “empresas fantasmas” como importadores, documentación apócrifa, inconsistencias en: los giros financieros; las mercaderías y los contenedores; y finalmente actores entrelazados; esto configuraba un escenario con presunción de maniobra ilícita que no dejaba duda a los investigadores.

 Se había logrado averiguar el “cómo”, pero faltaba saber “quiénes”, “cuánto” y “cuándo” y “por donde”.

Entonces se encaró la fase cuantitativa,una vez que se sabía el “cómo” pero faltaba “dimensionar” el problema. Había un desafío importante, como detectar en 1.200.000 operaciones anuales y miles de operadores, quiénes estaban haciendo una maniobra similar a esta. Había que encontrar la “aguja en el pajar”.

Este fue el momento en que "rudimentariamente" se aplicaron técnicas de *minería de datos*. Se descubrió en el "universo" como dichos patrones se repetían en otras operaciones. Se aplicaban técnicas de "big data", porque era la única herramienta idónea para rastrearlos entre millones de documentos[[13]](#footnote-13) que debían ser consultados. Y así se logró tener dimensión del problema.

Se detectó a quiénes realizaban la maniobra, cómo se conformaba la red. Se pudo saber los nombres de cientos de empresas -la gran mayoría fantasmas-, docenas de agentes de transporte, a representantes locales de empresas internacionales, despachantes, agentes aduaneros, numerosos depósitos fiscales, etc.

Cuando en análisis estuvo maduro, la foto panorámica permitió develar una red sin un "centro" claro, que era conformada por varios "nodos", como si hubiera pequeñas organizaciones que se relacionaban mucho "intra-nodo" pero también había comunicaciones "entre-nodos".



Gráfico Nro. 1 : Ejemplo que ilustra cómo se veía la red[[14]](#footnote-14). Se puede observar nodos de distintos tamaños (ej. Tyrion, Daenerys, Jon, Robb) donde hay fuertes conexiones con sus grupos (intra-nodo), pero también hay conexiones entre los grupos (entre nodos).

El paso siguiente una vez conocido el problema, era escoger "la estrategia correcta" para desarticular y denunciar la red. Esto tuvo dos pasos, primero revisar los procedimientos "habituales" del organismo, y luego ver si era necesario un "traje a medida" o solución especial para enfrentar el problema.

Los procedimientos "habituales" del organismo claramente no estaban diseñados para captar este tipo de fenómeno y su uso claramente hubiera sido contraproducente. Enviar una inspección, una contra-verificación, o poner personal de guardia en los depósitos, para ver si cambiaban la mercadería, lo único que hubiera logrado es incautar un solo contendor y "alertar" a la red. Esto provocaría una rápida mutación de su modus operandi y en poco tiempo desaparecerían todos los contenedores que había pendientes de destinación en los Depósitos Fiscales.

Se desechó la alternativa de ir por los procedimientos tradicionales y se comenzó a delinear una estrategia a medida del caso. La finalidad no era sólo “denunciar", sino también “desarticular" la red. El factor "sorpresa" era fundamental y el equipo aspiraba a diseñar una intervención que impactara fuertemente en las organizaciones criminales; de nada servía detener un par de contenedores, si se les permitía "mutar".

La decisión fue "judicializar” el caso. Los juzgados tienen herramientas y facultades para investigar complementarias a los de Aduana, y más idóneas para abordar esta fase de la investigación (ej. escuchas telefónicas, allanamientos, seguimiento y vigilancia discreta, medidas cautelares, etc.).

Pero el mayor impacto era si se generaban "órdenes de allanamiento" simultáneas, y medidas cautelares[[15]](#footnote-15) sobre todos los contenedores de la red. El factor sorpresa, y el secuestro masivo son golpes letales que recibiría la "red".

Había un inconveniente, esto incluía “judicializar" el caso, sin que esté comprobada la maniobra. La Justicia -en los casos de contrabando- siempre actúa a posteriori, después que se detecta la "falsa declaración"[[16]](#footnote-16) y no en los momentos que se está preparando.

Entonces había que convencer a la justicia que tomara la denuncia y para ello se decidió juntar más pruebas y luego acudir a una fiscalía especializado en este tipo de maniobras.

Las pruebas a colectar le otorgaban mayor verosimilitud y robustez a la denuncia, -aunque si no eran bien manejadas podían levantar sospechas y desbaratar la estrategia- . Por un lado, se decidió esperar un barco proveniente de China, y solicitarle al capitán y a la agencia de transporte que lo representan, la presentación del Manifiesto General de la Carga[[17]](#footnote-17) firmado y en papel –no digital-.. Paralelamente se extraían los datos de internet de la misma firma. Se detectó que los pesos de los contenedores en la web, no coincidían con los documentos presentados. Estaban las pruebas en papel y documentadas, los anglosajones le llaman “smoking guns” (armas humeantes).

La denuncia se presentó primero en una fiscalía especializada denominada PROCELAC (Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos), de reconocida experiencia en esta materia, que: analizó el caso; profundizó las investigaciones y realizó una serie de medidas que estaban dentro de su ámbito de competencia.

La profundización de la investigación, y el profesionalismo de la PROCELAC permitieron presentar una denuncia "sólida" al juzgado y recomendaron las medidas probatorias similares a las que esperaba el equipo de la Aduana para producir el mayor impacto del caso. Era un avance en la estrategia innovadora.

 El juzgado tomo el caso, rápidamente fue consciente de las características y dimensiones de la maniobra. Y escogió la estrategia adecuada. Durante un tiempo prudencial mantuvo la causa se secreto, ordenó escuchas telefónicas y colectó pruebas claves. Una vez que obtuvo lo que necesitaba, salió a la superficie. Su accionar demuestra que entendió que el factor “sorpresa” era clave.

Una vez que estuvo listo lanzó las medias claves que lograron desarticular la red. Ordenó 90 allanamientos simultáneos, dictó medidas cautelares sobre los cientos de contenedores que tenían las firmas en Depósitos fiscales, prohibió la salida del país a numerosos involucrados.

Los números hablan por sí solos. Al día de la fecha hay 10 imputados con prisión preventiva, otros 50 procesados, cientos de imputados y 78 invitados a declarar espontáneamente, cientos de medidas cautelares, 900 contenedores interdictados que totalizan 400 millones de dólares de valor en Aduana[[18]](#footnote-18) , prohibiciones de salir del país a varios cientos de miembros de empresas.

Por su magnitud, el juez dividió la causa en legajos, estos números son provisorios. Con el progreso de la causa los imputados y encarcelados pueden incrementarse. El impacto fue profundo, la red fue "detectada", "desarticulada" y "denunciada". La táctica utilizada por los distintos actores es, amén de novedosa, similar a lo que Malcolm Sparrow observa en las organizaciones que realizan el salto paradigmático y aplican el PEAR.

Riesgo y rentabilidad explican claramente la decisión de las organizaciones criminales para decidir si entran o no en determinados "negocios ilegales". Pérdidas millonarias en dólares hablan de "reducción de rentabilidad.", prisión a sus miembros o involucramiento en la causa, hablan de "incrementar el riesgo".

Hubo un capítulo final y agónico de la “red”. Una vez que, las medidas cautelares estaban dictadas, los allanamientos efectuados y los teléfonos intervenidos; miembros de la red -por codicia o desesperación[[19]](#footnote-19)- realizaron una acción temeraria. Decidieron sustituir la mercadería que se encontraba en algunos depósitos fiscales y puertos -con nuevos y viejos cómplices-.

Las escuchas telefónicas alertaron al juez quién ordenó intervenir rápidamente desbaratando la maniobra. Los principales artífices tienen una nueva causa y están detenidos por "peligro de entorpecimiento de la justicia", entre ellos dos ex Directores de Aduana de Buenos Aires.

**Organizaciones criminales digitales**

La literatura refleja profundos cambios en los últimos años de las organizaciones criminales. A continuación, se exponen cinco características que han sido expuestas por los académicos acerca de las modernas organizaciones criminales:

De los cárteles a las “redes”: esta idea refleja la mutación de los antiguos cárteles u organizaciones verticales, estilo las viejas mafias, a estructuras de redes.

Los carteles siguen teniendo una importante influencia en lugares cómo México, Centroamérica, Brasil, Italia, Rusia o Japón sin embargo en el resto de los países, las organizaciones han mutado a estructuras más pequeñas que se interconectan entre sí, formando un entramado asimilable a una red o “mercado ilegal” más que una organización vertical y rutinaria[[20]](#footnote-20).

Las organizaciones se han vuelto más líquidas: al romperse el “centro” hay más innovación y flexibilidad, y se multiplica la capacidad de atravesar fronteras, y jurisdicciones tanto físicas como materiales. (Se combinan diferentes rubros, drogas, piratería, armas, lavado de activos, etc.)[[21]](#footnote-21).

Esto se ve reflejado en la adopción en forma creativa y dinámica de tecnologías de punta para lograr sus objetivos. Las redes, no procuran “rivalizar” públicamente con el Estado, sino por el contario, pasar desapercibidos, el objetivo es ser los mejores en el juego de “hecha la ley, hecha la trampa”.

Tránsito de mercaderías legales a ilegales: Parecería un juego de palabras, pero es clave entender que antes las organizaciones realizaban "actos ilícitos con mercaderías lícitas” y ahora se realizan "actos ilícitos con mercaderías ilícitas".

Para ilustrar mejor esta distinción, existen grandes diferencias entre "subfacturar" o declarar menor cantidad o calidad (acto ilícito) de una importación de textiles, electrónicos, perfumes etc., (mercaderías lícitas) que contrabandear "drogas, armas, residuos tóxicos o material nuclear" (acto ilícito y mercadería ilícita)[[22]](#footnote-22).

Conexión Local: Entre los estudiosos del tema, es considerado un mito, que las organizaciones por sí solas atraviesan fronteras y pueden perpetrar los ilícitos en cualquier lugar del mundo. Para alcanzar objetivos leganos las redes internacionales acuden a una “conexión local”.

En los casos empíricos que analiza la literatura, encuentra que las "mafias" no atraviesan fronteras, sino que se vinculan con otras organizaciones criminales que tienen conocimiento del terreno, infraestructura y conexiones locales.[[23]](#footnote-23)

“Caldo de Cultivo”, no en cualquier país florece el “crimen organizado” dependiendo de los autores tiene que existir corrupción, historia de mercados y organizaciones ilícitas, normativa y sistema judicial que brinda protección política[[24]](#footnote-24).

**Paradigma digital**

Desde hace poco tiempo, surgió una profusa literatura –especialmente en el mundo anglosajón- acerca de los avances tecnológicos y su profundas consecuencia en la vida social y la economía[[25]](#footnote-25) , lo que se denomina el cambio hacia el “Paradigma Digital”.

Hay disidencias en cuanto a la caracterización -acerca de si estamos frente a la segunda o la cuarta revolución tecnológica- , o sobre sus efectos a largo plazo[[26]](#footnote-26), pero lo que si hay acuerdo es *qué* lo está produciendo, *cómo* se está produciendo así como sus *efectos y evolución* a corto y mediano plazo.

*Qué*: los distintos autores acuerdan que estamos asistiendo a una revolución científica-tecnológica sin precedentes, que nos hallamos frente a un punto de quiebre, tareas que hace diez años creíamos que las máquinas no lo iban a lograr realizar, actualmente lo logran.

En el año 2004, se escribió un clásico trabajo[[27]](#footnote-27) denominado “La nueva división del trabajo” que servía de guía o parte aguas acerca de “que hacían las máquinas y qué hacían los seres humanos”. Se sostenía que los robots y las máquinas eran muy buena para hacer trabajos repetitivos, -aún los de gran complejidad- y que los seres humanos seríamos quienes realizaríamos los trabajos no repetitivos, los que necesitan juicio o mayor precisión.

Hoy esto ha quedado desactualizado. Mediante los adelantos de la Inteligencia Artificial, Big Data y Robótica por citar algunos ejemplos, las máquinas pueden hacer tareas de precisión y toma de decisiones que eran impensables hasta hace poco tiempo.

Hoy realizan tareas mejor que el ser humano en profesiones que antes no hubiéramos pensado y que contradicen la “nueva división del trabajo”. Nos superan cuando escriben reportes financieros o deportivos, en tareas de diagnóstico por imagen en medicina, y hasta ofrecen asistencia legal “rápida” de mejor calidad que los abogados.

Los robots pueden hacer tareas con equilibrio, precisión y tomando decisiones; esto permite autos que se conducen solos, aplicaciones que nos guían geográficamente en tiempo real, traductores que constantemente se superan; al igual que sistemas de reconocimiento de voz, o impresoras 3 D que comienzan a reemplazar fábricas enteras[[28]](#footnote-28).

Brynjolfsson sostiene que, en pocos años, los robots y las máquinas nos darán todas las respuestas, lo que no podrán es hacernos las preguntas. Pero esto conlleva una nueva división del trabajo.

*Cómo*: la respuesta tiene dos partes, primero al tempus: “gradually and then sudden” definen los autores o sea primero fue gradual (las computadoras personales tienen medio siglo) y después súbito, hoy se ha acelerado a niveles nunca vistos.

La segunda parte es acerca de sus características. Los autores observan que es “combinatoria”. Todo el tiempo estamos viendo que distintos desarrollos tecnológicos convergen en un dispositivo que ofrece soluciones radicalmente distintas que sus predecesores. El ejemplo es Waze, a simple vista parece un GPS, pero logra integrar tecnologías y hace que millones de celulares dialoguen, reciben información en línea (un rol pasivo) a la vez que generan información en línea (un rol activo). La comunicación “máquina”- “máquina” multiplica las capacidades.

Los autores coinciden que estamos frente a un punto de inflexión, que la tecnología desde la aparición de las computadoras venía creciendo “gradualmente[[29]](#footnote-29)” en forma de progresión aritmética, hoy lo hace en forma “geométrica” a velocidades insospechadas.

Los *efectos de corto y mediano plazo;* es común que todos los autores utilicen el mismo término con respecto a la caracterización de los cambios, “brutales”. No se duda con respecto a la capacidad de enormes saltos cualitativos en eficacia. No sólo existirán mejoras de cantidad y reducción de costos para los productos digitales, sino también mejorará intensamente la producción de bienes físicos.

Un ejemplo aplicado a los organismos públicos, en una entrevista, la Directora de Riesgos de la Agencia Tributaria y Aduanera de Holanda dijo *“..la línea de base que teníamos era que cualquier proyectos íbamos a duplicar la eficiencia. De los 51 que llevamos hechos en los 6 años de existencia, en dos lamentablemente sólo cuadruplicamos, en más de uno mejoramos la performance más de 1000 veces.”.*

En síntesis, se podría caracterizar al paradigma digital como a) que *combina* adelantos tecnológicos, b) que primero fue gradual, pero que ahora es acelerado y c) sus efectos son “*brutales”,*  crecen en progresión geométrica y no aritmética.

**Nuevas ideas en control: Paradigma emergente de agencias regulatorias**

A veces las imágenes valen más que mil palabras. El gráfico Nro 2 muestra que, en los países desarrollados, el mayor descenso de delitos como robos, homicidios y sustracción de vehículos fue contemporáneos a la gran crisis económica que vivieron después de la crisis de las “hipotecas”.

En una primera instancia podría pensarse que se trataba del éxito de la "mano dura", pero salvo la excepción de Estados Unidos, y parcialmente del Reino Unido, en el resto de los países se comprueba que hay “menos delitos, menos condenas, por menos tiempo en prisión, y menos presos”. A su vez si hay una crisis económica con mayor nivel de pobres, la “mano blanda” sería inconsistente con esta reducción de delitos.

Entonces, si “mano dura” y “mano blanda” no logran explicar la reducción de delitos, hay que buscar la aplicación en la adopción de una estrategia diferente de aproximarse a los problemas.



 Gráfico Nro. 2: (The Economist, 2013)

Malcolm Sparrow de la Universidad de Harvard viene estudiando un cambio subterráneo que se está produciendo en las agencias regulatorias hace más de 20 años. Su hipótesis central es que los organismos públicos que logran tener éxito en la lucha contra el fraude son aquellos que dejan atrás los esquemas de “mano dura” y “mano blanda” y abrazan lo que denomina el “Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias”.

La idea de “esquemas” o “modelos” refiere a un conjunto de ideas que, en forma implícita o explícita, consciente o inconsciente, guía el accionar de la mayoría de las agencias regulatorias. Estos son adoptados por una gran mayoría de los miembros de la organización y tienen una poderosa influencia sobre las prácticas de la agencia.

Una genérica descripción de la “mano dura” podría caracterizarla como poseedora de reglas precisas, un estilo confrontativo, punitivo, inflexible en la aplicación de las normas y en cuanto a proponer “sanciones duras”.

La maquinaria burocrática se "mueve" por una denuncia externa o el descubrimiento por parte de un funcionario de un hecho ilícito. Su táctica de intervención preferida es “reactiva”, o sea, su intervención es a posteriori.

 No lleva implícito necesariamente el uso de la fuerza, pero no duda en su uso –y en muchos casos abuso– cuando las circunstancias lo aconsejan. Desconfía de cualquier tipo de asociación y hace del secreto un culto.

La “mano blanda”es más una respuesta o denuncia de los resultados, fracasos y/o abusos de la mano dura, que un enfoque o modelo alternativo de gestión operativa de agencias regulatorias.

Sus ideas trasparentan una importante dosis de confianza en la responsabilidad de los regulados, promueve cumplimiento voluntario, prefiere como remedios la educación, incentivos positivos, la negociación, y rechaza en lo posible el uso de la fuerza o la aplicación de sanciones.

La premisa detrás de este modelo es que la solución al delito proviene de atacar las causas subyacentes que lo provocan y no de la búsqueda de culpables o responsables. El “libre mercado”, “la liberalización de la droga”, o “acabar con la pobreza” son algunos de los ejemplos de soluciones a los problemas de regulación[[30]](#footnote-30).

Sparrow sostiene que existe un “péndulo de agencias regulatorias” y para explicar cómo operan en la práctica, ilustra con un ejemplo con relación a los tiempos de inspección para pasajeros de vuelos internacionales. Ello se puede ver en el gráfico 3, donde, si se revisa a todos los pasajeros, el nivel de fraudes disminuye sensiblemente; en cambio, si se reducen los tiempos de control, aumenta el número de fraudes.

El autor sostiene que la mayor parte de las veces la política péndula "desplazándose a lo largo de la curva". Cuando hay muchos fraudes requiere mayores controles (mano dura, lado inferior derecho de la curva) mientras la política es exitosa. Luego la sociedad comienza a perder interés en esa política y a quejarse de los excesivos tiempos de control a los pasajeros. Así, se pasa a la política de menores controles (mano blanda, lado superior izquierdo de la curva). Hasta que se incrementan los delitos y el ciclo vuelve a empezar.

PENDULO DE AGENCIAS REGULATORIAS



Gráfico 3: (Sparrow, 2000)

La premisa que mueve a las agencias que adoptan los viejos paradigmas es que: 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 sancionados[[31]](#footnote-31).

Esto se aproxima a una línea de montaje o producción en serie y cree que a fuerza de repetir el ciclo se obtienen los resultados deseados. Este paradigma se ha chocado con la realidad en miles de casos, ejemplifica con la policía de Pensilvania que luego de detener a más de una docena de miles de pequeños dealers llegó a la conclusión que ese no era el camino para solucionar el problema del tráfico de drogas. Si se lo traslada a la Argentina ¿Es posible creer que deteniendo a miles de “soldaditos” de la droga se soluciona el problema del narcotráfico en la Argentina?

Frente a ello Sparrow observa que muchas agencias quieren salir de la trampa que implica el péndulo, y exploran soluciones alternativas que sin saberlo tienen puntos en común en distintos lugares. Por ello el autor lo denomina “paradigma emergente” de Agencias Regulatorias. Es “emergente” porque surge de las propias agencias.

El autor sostiene que las Agencias que se embarcan en esta aventura, lo primero que hacen es dejar atrás el paradigma industrial que va de los procesos a los problemas, e invierte el orden, primero de los “problemas” a luego ver las soluciones adecuadas. De lo micro a lo macro, de los casos a los problemas.

Entonces el primer paso es el “enfoque de solución de problemas” que se compone de los siguientes pasos:

##### Un sistema de detección que permita “visibilizar” los problemas independientemente de los canales de “denuncias” tradicionales: Esto se denomina una táctica “proactiva”. Implica un cambio estratégico “la agencia decide donde va”, las denuncias no deciden por la Agencia.

##### Análisis y definición del problema con precisión, cuantitativa y cualitativa: Uso intensivo de expertos para comprender el *cómo* se lleva adelante la maniobra (modus operandi), y su contracara cuantitativa de empleo de herramientas de minería de datos para conocer el qué, quiénes, cuándo y cuánto.

##### Determinar la forma de medir los resultados antes de implementar el plan: identificar que “que es solucionar el problema”.

##### Desarrollar la solución a medida: Esta etapa requiere dos pasos, el primero es analizar con espíritu crítico si las prácticas y los procedimientos disponibles en el organismo permiten o no solucionar el problema. La segunda consiste en diseñar un "plan" que permita una respuesta consistente con el problema.

##### Aquí son importantes, además de la creatividad, la experimentación y la tolerancia al fracaso. La solución debe ser "a medida del problema" y no se debe pretender ajustar el problema "a medida de las soluciones disponibles”.

PENDULO REVISADO



**Exceso de demoras**

**Fraudes sin detectar**

**INTERVENCIONES QUIRÚRGICAS**

Gráfico 4: El péndulo revisado

##### Implementación: En esta etapa se lleva a la práctica el plan diseñado

##### Cerrar el proyecto, asignación de tareas y monitoreo de largo plazo: La idea de Sparrow es que los proyectos no deben eternizarse. Los problemas surgen y, una vez construida una respuesta adecuada, deberían mermar o desaparecer.

Si se logra implementar el “enfoque de solución de problemas”, se generan “respuestas quirúrgicas”, no masivas como en el Paradigma Industrial, y que son extremadamente eficaces y eficientes para solucionar los problemas.

El gráfico 4 entonces muestra como se reformula el proceso. Pasamos de “movernos a lo largo de la curva” como lo hacíamos en los paradigmas de mano dura y mano blanda (gráfico 3) , a “mover la curva” que es lo que genera el Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias.

Finalmente y como consecuencia de la aplicación del “enfoque de solución de problemas” y la consecuente “elaboración de respuestas quirúrgicas”, surgen dos cambios más; el primero es que se va hacia “nuevos sistemas de medición”, se dejan atrás los modelos que miden acciones (insumos como inspecciones, procedimientos, etc.) o resultados (multas, detenidos, etc.) y se pasa a procurar medir impacto (problemas solucionados) y el segundo es que se evoluciona a mayor trabajo colaborativo “los problemas no encajan en las jurisdicciones”, y por ende se debe trabajar en forma “colaborativa”.

**Análisis del caso**

**LA RED:** (¿Organizaciones criminales digitales?)

La red criminal que estaba detrás de la maniobra denominada "la mafia de los contenedores" tenía grandes similitudes con la descripción que hace literatura académica de las nuevas organizaciones criminales. Para ello se contrastarán las características más importantes con lo observado en el caso.

De los carteles a las redes: Era necesario que intervinieran numerosos actores: despachantes, representantes de compañías marítimas, agentes de transporte, empresas fantasmas, funcionarios aduaneros, etc. La característica es que no era una organización vertical, sino por el contrario se agrupaban en nodos con fuertes interacciones dentro de cada nodo, pero también con comunicaciones con otros nodos. El gráfico Nro.1 es bastante ilustrativo para ver que funcionaba.

Organizaciones más líquidas: La "red” era multinacional, sofisticada y adaptativa.

*Multinacional* porque trascendía fronteras, tenía presencia en China, en las Compañías Trasnacionales y en Argentina.

*Sofisticada* desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo. Cuantitativo porque incluía una importante cantidad de actores que debían ser sincronizados (“mecanismo de relojería”). Cualitativos porque lograron penetrar organizaciones privadas (agentes y representantes de compañías marítimas internacionales) y públicos (funcionarios aduaneros que eran participes de la maniobra).

*Adaptativa* lo vemos en el caso, luego de que se dictaron las medidas cautelares, hubo maniobras donde se detectó que la organización cambiaba la mercadería en los Depósitos y Puertos, esto habla de su capacidad para mutar cuando cambian las circunstancias.

Tránsito de mercaderías legales a ilegales: Este tal vez es el punto que menos coincide con la descripción teórica ya que la mayoría de la mercadería que se encontró era destinada a los mercados ilegales y en general procuraba evasión impositiva, Sin embargo, una parte de las mercaderías secuestrada estaba sometida a prohibiciones por afectar la salud (ej. anteojos de sol, cigarrillos electrónicos) así como fraude marcario y piratería.

Conexión Local**:** Si bien se trataba de una red que tenía vínculos trasnacionales, había grupos locales muy fuertes y en la Argentina era donde se perpetraba la maniobra. Sin la “pata local”, la maniobra no tiene sentido.

Caldo de cultivo: La configuración del accionar ilícito no hubiera sido posible sin que estuvieran implicados funcionarios aduaneros. Así que sin corrupción no era posible el delito. Este “caldo de cultivo”, es indispensable para la proliferación de la “red”.

Pero se puede extender la interpretación más aún; el hecho que hayan arriesgado su capital (Depósitos), matrículas profesionales (despachantes, agentes de transporte) o lograr involucrar a firmas de primer nivel como son las marítimas internacionales, nos lleva a inducir que había una creencia en la impunidad de todo lo que hacían, que les generaba la sensación que no corrían ningún tipo de riesgos. Esto también es caldo de cultivo.

En síntesis, los cinco elementos que la teoría encuentra en las organizaciones criminales internacionales, estaban presente en el caso.

**EL DISEÑO DE LA RESPUESTA:** (¿Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias?)

La respuesta que generó Aduana, se asimila bastante a las ideas de Malcolm Sparrow sobre el Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias[[32]](#footnote-32). Se analizarán el "Enfoque de Solución de Problemas”, “nuevos modelos de medición, trabajo colaborativo, "ir del problema a la solución" y finalmente "diseño de soluciones quirúrgicas".

El Enfoque de Solución de Problemas:

Un sistema de detección que permita “visibilizar” los problemas: los miembros del equipo de investigación "sabían" que algo ocurría. No había denuncia formal, ni un caso particular que supieran con exactitud. Hicieron una tarea "proactiva" y allí surgió el problema.

##### Análisis y definición del problema con precisión, cuantitativa y cualitativa:

##### La fase cualitativa y cuantitativa reseñada muestran claramente que antes de actuar, o reproducir un "procedimiento preestablecido" se dedicaron a estudiar desde distintas aristas el problema.

##### Determinar la forma de medir los resultados antes de implementar el plan:

##### No existió esta etapa "formalmente", sin embargo, quedo claro desde el primer momento que la intención era "desarticular" la red.

##### Desarrollar la solución a medida:

##### No utilizaron los procedimientos de control convencionales, por el contrario, estos hubieran alertado a la "red" que algo estaba ocurriendo. Se diseñó meticulosamente una "solución a medida" del problema, lo que inclusive los llevó a confiar en otros organismos del estado.

##### Implementación:

##### No fue automática apenas surgió el problema, primero se estudió su configuración, luego se desarrolló una estrategia, y finalmente se la implementó por fases: la Aduanera, la Fiscalía (PROCELAC) y por último el juzgado.

##### Cerrar el proyecto, asignación de tareas y monitoreo de largo plazo:

##### Una vez finalizada la denuncia, se hicieron diligencias ordenadas por el juzgado, pero dentro de las tareas habituales. Cuando surgió un caso parecido, se aplicó similar metodología, y se capitalizó el aprendizaje, pero no se crearon áreas de estructura, ni se aplicó esta forma de trabajar a problemas que no lo requerían.

Nuevo Sistema de Medición:

El objetivo no era producir más resultados (contenedores incautados, cantidad de detenidos, montos de multas, etc.), siempre el objetivo fue de impacto, esto es desarticular la red, solucionar definitivamente el problema.

Trabajo Colaborativo:

Como los "problemas" no encajan en las jurisdicciones, la respuesta no estaba al alcance exclusivo de la Aduana, necesitaba otros organismos públicos que tenían diferentes facultades y capacidades para encontrar una solución óptima al problema. Por ello la respuesta se construyó entre tres actores, la Aduana, el ministerio público (PROCELAC) y el Juzgado[[33]](#footnote-33).

Ir del Problema a la Solución:

Esta idea es casi tan simple como "pensar antes de actuar", sin embargo, en las rutinas organizacionales se suele dar respuestas "preformateadas". Sin embargo en este caso no se acudió a "procesos predeterminados", se analizó el problema y luego se elaboró la solución, como fue señalado en el "enfoque de solución de problemas".

Diseño de Soluciones Quirúrgicas:

Estas respuestas tienen dos características centrales, primero gran eficacia para solucionar el problema, y por la otra eficiencia como relación entre los recursos insumidos y el resultado obtenido.

La solución tuvo un alto grado de potencia, fue como un golpe a un lugar sensible que logró desarticular la red. Es fácil contraponerlo con la idea de que la Aduana hubiere ido intentando acabar con "cada" empresa fantasma. Por cada una que hubiere cazado se crearían diez iguales.

En cambio, esta respuesta fue directa y eficaz para solucionar el problema. Fue corto, rápido a fondo y el factor sorpresa fue clave. Los 90 allanamientos se hicieron en el mismo día, los contenedores se inmovilizaron instantáneamente, las escuchas previas y durante la ejecución de las cautelares fueron claves para recopilar las pruebas.

La proporción de los recursos gastados, contra los bienes incautados y los fraudes evitados es ampliamente positiva, tuvo un alto grado de eficiencia. Si tuvieran que calcularse la denuncia como lo hace la Aduana para cumplir sus metas de fiscalización, la "Mafia de los Contenedores" implicaría 3 años con una sola denuncia[[34]](#footnote-34).

Pero, además, los bienes fueron donados al Ministerio de Seguridad y si bien indudablemente generó un uso intenso de recursos (mover y valorar 900 contenedores insume costos y tiempos), no tienen comparación con los montos denunciados.

**Conclusiones**

En la introducción se reflejaba la aguda reflexión y también los temores que expresaba Moisés Naím acerca que las organizaciones criminales se han vuelto “digitales”, y las respuestas estatales rígidas son obsoletas y las consecuencias pueden ser realmente graves.

El análisis de la “Mafia de los contenedores” muestra que la “pesadilla” está entre nosotros, las organizaciones criminales digitales están en la Argentina y el daño que pueden producir al cuerpo social es “grave”.

A lo largo del artículo se intentó demostrar que existen motivos para ser optimistas, -pese a los temores de Naím- ,los organismos públicos son capaces de construir respuestas “digitales” y quirúrgicas que logran dar respuestas exitosas a estos desafíos.

La AFIP-Aduana diseñó una estrategia, que conjuntamente con la PROCELAC y el Juzgado lograron detectar, desarticular y denunciar a “la red”. La respuesta tiene todos los condimentos del Paradigma Emergente de Agencias Regulatorias: “enfoque de solución de problemas”; “trabajo colaborativo”; “solución a medida”; utilización de Big Data y “respuestas quirúrgicas”-

Sin embargo, el optimismo hay que tomarlo con cautela. La organización entendió que la Mafia de los Contenedores y otros delitos similares[[35]](#footnote-35), eran sucesos únicos y pasajeros y no una nueva tendencia en las organizaciones criminales, por ende, no era necesarios invertir en construir capacidades diferentes.

Al poco tiempo de resueltos los casos, el equipo que trabajó con esta nueva metodología fue desarmado, -los funcionarios fueron transferidos a otras áreas-, las nuevas metodologías abandonadas y con ello se diluyeron las nuevas capacidades adquiridas.

En algún punto visto con cierta distancia, parece como que la organización quiso “exorcizar” tanto los problemas, como también la solución. Una vez pasado los hechos que la conmovieron profundamente la organización rápidamente quería volver a sus rutinas, a sus procedimientos conocidos y olvidar los sucesos dolorosos[[36]](#footnote-36). Como señalábamos al principio, según Wilson cambiar una cultura es como “mudar un cementerio”.

El hecho que los tiempos se han “acelerado”, que los impactos de las nuevas tecnologías son “brutales” y que el crimen organizado ha abrazado estos cambios, nos pone frente a una disyuntiva de hierro. O las organizaciones públicas adoptan estos cambios, se reinventan “rápido” y enfrentan al delito con éxito, o se aferran a su pasado, a sus rutinas, y siguen haciendo sus tareas como dirían los renacentistas “alla bellissima maniera antica”.

Los jinetes más entrenados, los mejores caballos y las lanzas más afiladas, nada podían hacer frente a las columnas de blindados alemanes en la Segunda Guerra Mundial. La historia enseña que que cuando se enfrentan dos ejércitos o grupos que están en etapas tecnológicas diferentes, los resultados pueden tener consecuencias tan “brutales” para el más atrasado, como la “masacre” de la caballería polaca en setiembre de 1939.

Crisis en idioma chino significa dolor y oportunidad. Podemos adoptar las nuevas tecnologías y construir una “burocracia digital” –con todos los dolores que esos genera- o que terminar como la caballería polaca. La decisión -como casi siempre- sólo depende de nosotros.

# Referencias

Naim, M. (2003). The five wars of globalization. *Foreign Policy* , 28-37.

Brynjolfsson, E., & Mc Afee, A. (2014). *The Second Machine Age.* New York: Norton.

The Economist. (2013). Crime. *The Economist* .

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

Rodrigo, Z., & Ronconi, L. (2017). *Conurbano Infinito.* Buenos Aires: Siglo XXI.

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

Wilson, J. Q. (1989). *Bureacucracy: What government agencies do and wha they do it.* USA: Basic Books.

Merton, R. K. (2007). Bureacucratic Structure and Personality. In J. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of Public Administration.* Boston: Thomson Wadsworth.

Sabatier, P. (2010). *Teoria del Proceso de las Políticas Públicas.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Wildavsky, A., & Pressman, J. L. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are dashed in Oakland...* Berkeley, California: Califorina University Press.

Naim, M. (2006). *Illicit.* New York: Random House Mondadori.

De Sousa, R. S. (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro. *Revista Mexicana de Sociología* .

Mc Intosh, C., & Lawrence, A. (2011). *Global Crime.* Taylor and Francis.

Fuentes, C. (2008). Fronteras Calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica* .

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

Reuter, P., & Haaga, J. (1988). *Organization of High Level Drug Markets. An exploratory study.* Rockville - United States: Rand Corporation.

Fleitas Ortiz de Rozas, D. (2014). *El crimen organizado a nivel local. El caso de la ciudad de Buenos Aires.* Buenos Aires: APP.

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

Vasquez, J. C. (2011). *La sombra global del Narcotráfico: Una amenaza global.* Buenos Aires: Capital Intelectual.

Varese, F. (2011). *Mafias on the move: How Organized Crime Conquers New Territories.*

Andreas, P. (2004). Illicit internacional political economy: the clandestin side of globalization. *Review of International Political Economy* , 641-652.

Andreas, P. (2001). The political Economy of Organized Crime: Providing Proteccion when the state does not. In S. Skaperdas, *Economics of Governance.*

Virgolini, J. (2004). *Crimenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción.* Buenos Aires: Ediciones del Puerto.

Ruggiero, V. (2005). *El delito de los débiles y de los poderosos.* Buenos Aires: Ad hoc.

Ford, M. (2015). *Rise of Robots.* New York: Basic Books.

Ross, A. (2016). *The industries of the future.* New York: Simonad Schuster.

Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación.* Madrid: La Piqueta.

Levy, F., & Murnane, R. (2004). *The New Division of Labor.* New York: Princeton University Press.

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

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

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

Schwab, K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution.* United States of America: Crown Business.

The Economist. (2013). Falling Crime. *The Economist* .

The Economist. (2013). Predictive Policing. *The Economist*

1. Véase (Merton, 2007) y sus trabajas acerca de la estructura de la personalidad burocrática. [↑](#footnote-ref-1)
2. Para diseños de políticas públicas véase (Sabatier, 2010), para implementación (Wildavsky & Pressman, 1984) [↑](#footnote-ref-2)
3. Moisés Naim, es ex director de la revista Foreign Policy y académico que ha estudiado extensamente el fenómeno. Para ampliar sus conceptos véase (Naim M. , 2003) y (Naim M. , 2006). [↑](#footnote-ref-3)
4. La causa judicial es la 529/16 del Juzgado Penal Económico Nro 6 del Poder Judicial de la Nación a cargo r. Dr. Aguinsky, Marcelo Ignacio. [↑](#footnote-ref-4)
5. Para analizar el peso de la cultura en las organizaciones públicas véase (Wilson, 1989). [↑](#footnote-ref-5)
6. Véase (Rodrigo & Ronconi, 2017). [↑](#footnote-ref-6)
7. Entre la mercadería secuestrada se encontraban colecciones de marcas que están presente en los principales shoppings del país, que presumiblemente usaban terceros para realizar esta maniobra. [↑](#footnote-ref-7)
8. Según las constancias de la causa, se pagaban entre U$s 20.000 a U$s 50.000 por contenedor ("lata en la jerga") dependiendo del valor de la mercadería que estos contuvieran. Se presume que el pago ilegal representaba un tercio de lo que debía pagar legalmente. [↑](#footnote-ref-8)
9. En algunos casos se pudo constatar que la entrega en el depósito era "custodiada" por miembros de fuerzas de seguridad que también eran parte de la maniobra. [↑](#footnote-ref-9)
10. Una estimación común de los entrevistados era que se pagaba aproximadamente entre 20 a 50 mil U$s por contenedor, y que esto representaba un 30 % de lo que debía pagarse realmente. [↑](#footnote-ref-10)
11. Todo el equipo que trabajó en esta causa, estaba compuesto por funcionarios de carrera que habían sido desplazados por lo que en el organismo se conoce como la "gestión Echegaray". [↑](#footnote-ref-11)
12. La práctica del Comercio Internacional indica que las primeras operaciones entre comprador y vendedor se efectúan mediante instrumentos bancarios. [↑](#footnote-ref-12)
13. Para tener una idea, son cerca de 1,2 millones de destinaciones al año en que se consignan aproximadamente 300 datos en cada una, que a su vez pueden tener el doble o triple de operaciones previas, cada una con su documentación complementaria que pueden ser 4 o 5 documentos y que tienen la intervención de varios actores cada uno (despachantes, agentes de transporte, dependientes, depósitos, compañías marítimas, socios de la sociedad importadora, etc). [↑](#footnote-ref-13)
14. Por una cuestión de prudencia no se acompaña el gráfico original, sin embargo, el que se presenta -originario de la famosa serie "Games of Trones", es muy similar a la observada y sirve para ilustrar la morfología de la red. [↑](#footnote-ref-14)
15. Las medidas cautelares no permiten disponer de la mercadería hasta que el juez lo disponga. En estos casos la medida para la “red” es clave, porque la mercadería es de un “interesado” y no de la organización. Esto genera reclamos y disputas fuertes en el mundo del delito. Hay pérdida de confianza, pero principalmente hay pérdidas millonarias. [↑](#footnote-ref-15)
16. El caso provocó un cambio de jurisprudencia, antes para que haya contrabando había que hacer una declaración, en este caso se aceptó que cualquier acto previo permite configurarlo. Esto marcó una diferencia importante, la sustitución de la mercadería era previa a la declaración, de continuar la vieja doctrina los contenedores debían luego haber sido liberados. [↑](#footnote-ref-16)
17. Documento donde declara en forma genérica toda la mercadería que transporta y que va a bajar en el Puerto, a quién está consignada. Habitualmente se hace en forma digital. [↑](#footnote-ref-17)
18. Esto es el valor antes de efectuar la importación, normalmente en el mercado nacional su valor se cuadruplica. [↑](#footnote-ref-18)
19. Existen versiones no totalmente confirmadas de ajustes de cuentas y amenazas para recuperar la mercadería entre miembros de la red. [↑](#footnote-ref-19)
20. Véase (De Sousa, 2004), (Mc Intosh & Lawrence, 2011), (Fuentes, 2008), (Klerks, 1999), (Reuter & Haaga, 1988), (Depetris, 2011), (Fleitas Ortiz de Rozas, 2014) y (Vasquez, 2011). [↑](#footnote-ref-20)
21. Véase (Andreas, 2004), (Klerks, 1999), (Mc Intosh & Lawrence, 2011), (Vasquez, 2011), (Fleitas Ortiz de Rozas, 2014) y (Depetris, 2011). [↑](#footnote-ref-21)
22. Véase (Andreas, 2004), (Andreas, 2001) y (Varese, 2011), (Reuter & Haaga, 1988) y (Varese, 2011) . [↑](#footnote-ref-22)
23. Véase (De Sousa, 2004), (Fuentes, 2008). [↑](#footnote-ref-23)
24. Véase (Virgolini, 2004), (Ruggiero, 2005) y (Naim M. , 2006). [↑](#footnote-ref-24)
25. Véase entre otros (Brynjolfsson & Mc Afee, 2014), (Ford, 2015), (Ross, 2016), (Schwab, 2017). [↑](#footnote-ref-25)
26. Haciendo una simplificación, podemos decir que existe una visión “apocalíptica” que temen que las máquinas reemplacen al hombre y ven un futuro de desempleo masivo, y un mundo gobernado por las máquinas. Otra mirada es excesivamente optimista y sostiene que va a existir un mundo donde se van a poder producir bienes en abundancia, y si nos ponemos de acuerdo como sociedad vamos a vivir una prosperidad impensable. Finalmente hay una intermedia que hasta aquellos que tienen una mirada similar al clásico trabajo de Polanyi sobre los orígenes del capitalismo moderno (Polanyi, 1989) creen que en el largo plazo podemos obtener beneficios muy grandes, pero que existen una serie de importantes desafíos en el medio, especialmente en el mundo del trabajo y que depende de acuerdos políticos y sociales para dosificarlo. [↑](#footnote-ref-26)
27. Véase (Levy & Murnane, 2004) [↑](#footnote-ref-27)
28. No es desdeñable la observación de la mayoría de los autores que los robots trabajan las 24 horas, no paran a descansar, no toman café, no se asocian en sindicatos, no hay que pagarles seguridad social, etc. De aquí sale el temor no infundado del “fin del trabajo”. [↑](#footnote-ref-28)
29. Lo que caracterizamos como “gradual” podría ser la “Moore law” que sostiene que los procesadores de las computadoras duplican su capacidad –y reducen su costo en un 50 %- cada 18 meses. Estamos asistiendo a cambios que superan largamente esa velocidad. [↑](#footnote-ref-29)
30. El viejo dilema que provocó debates apasionados entre los contractualistas clásicos, “el hombre lobo del hombre” de Hobbes o la confianza en la bondad del ser humano del Locke están presentes en el inconsciente de este debate. [↑](#footnote-ref-30)
31. Estas premisas con algunas modificaciones se corresponden a la descripción que hace Malcolm Sparrow de lo que denomina la *blind assumption theory*. (Sparrow, The Regulatory Craft, 2000) [↑](#footnote-ref-31)
32. Es interesante remarcar que, si bien existía conocimiento de esta estrategia por parte de algunos miembros del equipo que diseñaba la política, muchos de ellos no, y sin embargo acordaron con la estrategia. [↑](#footnote-ref-32)
33. Esto fue un resultado, ya que cada uno mantuvo su independencia, pero lograron que individualmente haciendo su rol con competencia se encadenaron para realizar la solución. [↑](#footnote-ref-33)
34. Es cinco veces más grande que la valoración que se tuvo que hacer a los fines judiciales de la mayor incautación de cocaína que hizo la Aduana -Tres toneladas de cocaína, caso "manzanas blancas"- (Depetris, 2011). [↑](#footnote-ref-34)
35. Hubo hechos similares como la “Causa de las DJAI” que involucraba las Declaraciones Juradas de Importación que involucró miles de actores y miles de millones de dólares de fraude, así como causas vinculadas a regímenes como mudanzas entre otras. [↑](#footnote-ref-35)
36. Lo paradójico y positivo del caso, es que, quién empezó a ver que esto es una tendencia de largo plazo, y que hay construir capacidades para ello, fueron –en lugar de la Aduana que lo había experimentado- las áreas centrales de AFIP. No sólo creó un área y le asignó recursos para “big data”, sino que además su “elite” comienza a avizorar el cambio. [↑](#footnote-ref-36)