

# TRES ARTÍCULOS

---

Vol. 2

Año 2018

ISSN: 2525-1201

---

1.

## 2. La revista sobre instituciones, organizaciones y prácticas disfuncionales.

CONTENIDOS.

ARTÍCULOS:

**La Universidad: una organización compleja pero flexible**

Página 4

*Por Ileana Minutella*

**Gestión Pública: ¿Gestión inteligente? Información, conocimiento y organizaciones en contextos de incertidumbre**

Página 27

*Por Mariano H. Boiero*

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

Página 36

*Por Jorge A. Depetris*

---

**Tres artículos.** Revista digital del Centro de Estudio del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP).

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Teléfonos 011-4374-4448.

<http://www.economicas.uba.ar> - [cedeop@fce.uba.ar](mailto:cedeop@fce.uba.ar)

# Nuestro staff

## **Directora de la publicación.**

Susana C. Esper

## **Editora en jefe.**

Susana C. Esper

## **Comité Editorial.**

Alejandro M. Estévez (UBA)

Denis Proulx (Université du Québec)

Leonardo Schvarstein (UBA)

Jorge Etkin (UBA)

Carlos Altschul (UBA)

ISSN: 2525-1201

// Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

## **Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP).**

Facultad de Ciencias Económicas –  
Universidad de Buenos Aires.

Avenida Córdoba 2122

(C1120AAQ), Ciudad Autónoma de  
Buenos Aires, República Argentina

### **Correo electrónico:**

[cedeop@fce.uba.ar](mailto:cedeop@fce.uba.ar)

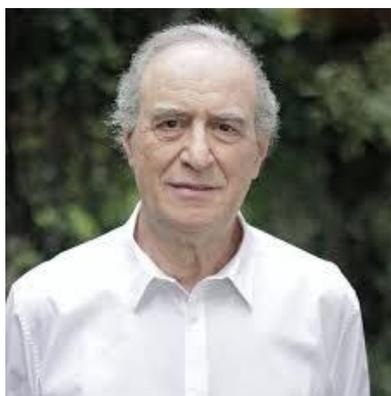
### **Página web.**

<http://www.economicas.uba.ar>

## **TRES ARTÍCULOS.**

1. La revista sobre instituciones, organizaciones y prácticas disfuncionales.

## Carlos Altschul – In memoriam



Carlos fue uno de los más grandes psicólogos institucionales de la Argentina y miembro fundador de la revista Tres Artículos. Estudió Ingeniería Química en la UBA y luego obtuvo el Bachelor of Science, el Master of Science y el Doctorado (PhD) en Psicología Social y Clínica, en la Iowa State University, EE.UU.

Sus intervenciones profesionales tuvieron múltiples destinatarios: Shell, Transportadora de Gas del Norte, Schering, Banco Central de la República Argentina (BCRA), Novartis, DaimlerChrysler, Bayer, Boehringer Ingelheim, Cerro Vanguardia, ESSO,

Bahco-Sandvik, Autolatina, SOMISA, Stauffer/Sanofii, Goodyear y Nestlé.

Además, coordinó programas de capacitación multianuales en OSDE. Grupo Techint, Aker Kvaerner, Repsol YPF, Sofitel Arroyo, Sofitel Cardales, Petrobras, Cargill, Transportadora de Gas del Perú, Clorox, TAMSAM México, Price Waterhouse, Scania, Coca Cola, Bridas y Sud America Seguros.

Fue consultor del Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe, Argentina; Consultor Organizacional del Plan Nacer/Programa Sumar del Ministerio de Salud de la Nación; Consultor del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto en Operaciones Militares de Paz (CAECOPAZ).

Fue Coordinador Responsable en Argentina de la Investigación GLOBE sobre Conducción y Prácticas Gerenciales de la Escuela Wharton de Negocios de la Universidad de Pensilvania.

También fue Profesor Invitado en la Universidad Católica de Pereyra (Colombia); la Universidad de Panamá; la Universidad de Uppsala (Suecia); del Institut de Sciences Politiques de la Universidad de París, Francia y del Fondo Monetario Internacional, Washington DC, EE.UU.

Fue Profesor de postgrado de “Resolución de Conflictos y Negociación” en las Maestrías de Administración Pública y de Administración de Empresas y Comercialización, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires; de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario; y en los postgrados de Negociación Internacional en FLACSO / Universidad de San Andrés, y de la Facultad de Agronomía, UBA; “Intervención en las Organizaciones” del postgrado en Psicología del Trabajo y las Organizaciones, Universidad Nacional de Córdoba, y Talleres de Pensamiento Sistémico y de Pensamiento Estratégico del Programa de Responsabilidad Social Corporativa, Fundación Amartya, Oslo, Noruega.

Escribió y publicó numerosos libros, entre los que se encuentran: “Dinámica de la Negociación Estratégica”, Granica, 1997; “Todos ganan”, Paidós, 1993; “Avenirse: Actualización en Negociación Estratégica”, OSDE, 1995; “Transformando: Proyectos de cambio en empresas”, Eudeba, 2003 (Compilador, con Carbonell, R.); “Estar de paso: Roles del consultor institucional”, Granica, 1999; “Construir tratos”, Granica 2010; “Restablecer confianza”, Granica 2011; y su libro más reciente: “Gestionar Cambios Complejos: Cuentas y Cuentos de liderazgo transformacional”; EDICON, 2016.

Siempre señaló la relación entre el poder y los conflictos interpersonales. Consideraba que se podía lograr una convivencia armoniosa estableciendo consensos básicos entre los distintos grupos. Una de sus grandes enseñanzas era que “todos ganaban” si se establecían los puntos de acuerdo y los conflictos se especificaban claramente. “El límite siempre es el poder en las organizaciones y hay que saber trabajar con él...”, decía.

Sin duda, recordaremos las reuniones que organizaba en su casa con jardín y al limonero “organizacional” que se veía desde la mesa de reuniones. Lo vamos a extrañar.



## Editorial

En este número de “Tres Artículos” se abordan tres problemáticas claras de las organizaciones, por un lado, la organización compleja, la inteligente y la “opaca”, que de alguna forma son casi una muestra de los tiempos que nos tocan vivir.

La complejidad remite a la idea de subsistemas débilmente acoplados que finalmente terminan siendo “anarquías organizadas” en las cuales las decisiones, no se toman de una forma tradicional ni siquiera previsible... pero finalmente las decisiones se toman... los ejemplos que Cohen, March Y Olsen planteaban al respecto eran las universidades y los gobiernos. Las tres características comunes eran; a) los miembros de las distintas partes de la organización, no comparten las mismas prioridades ni los mismos problemas, b) no comparten una tecnología para solucionar el problema, y c) hay una participación fluida de quienes tienen que decidir... y sin embargo se decide. Los gobiernos y las universidades son “anarquías organizadas” que la mayor parte del tiempo se apartan del paradigma de la “organización técnica” y que de alguna forma construyen decisiones en conjunto frente a problemáticas cambiantes.

La organización inteligente, remite a una capacidad de aprendizaje y a las comunidades de prácticas. El paradigma de organizaciones cada vez más abiertas y participativas puede, por momentos, plantear una paradoja, en tanto más actores se sumen al esquema, necesariamente el refinamiento de los argumentos podría descender, pero la comprensión profunda de un problema podría aumentar...

En cuanto a la organización digital criminal es uno de los grandes dramas que nos depara el presente y el futuro en la teoría y en la práctica de las organizaciones. Nuestra vida cotidiana está atravesada por distintas “zonas opacas” a las cuales la criminalidad puede instrumentalizarlas en su beneficio. La corrupción es un fenómeno adaptativo y dinámico.

Pero sean complejas, inteligentes y transparentes, se debe buscar una visión del futuro para pensar nuestras organizaciones, el único común denominador que está apareciendo es el de la complejidad, mientras que el de la inteligencia y la transparencia, parecerían estar perdiendo la partida.

En relación a los problemas con los cuales convivimos, existirían básicamente tres estadíos: a) los que tienen solución, b) los que no tienen solución (insolubles), y c) los que son “administrables”, que evidencian un mayor grado de complejidad que y mutan permanentemente según el contexto. Complejidad y “administrabilidad” parecerían haberse transformado en sinónimos asociados.

*Los Editores*

# La Universidad: una organización compleja pero flexible

*Por: Ileana Minutella*

Magister en Relaciones Internacionales Europa-América Latina por la Universidad de Bologna, Italia. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Católica Argentina. Maestranda en Políticas Educativas de la Universidad Torcuato Di Tella. Correo electrónico: [iminutella@gmail.com](mailto:iminutella@gmail.com)

## Resumen

El presente trabajo aborda la complejidad organizacional de las universidades a través de los aportes de los dos enfoques predominantes en el estudio de la universidad como organización: el neo institucionalismo sociológico y de la teoría internalista.

**Palabras clave:** universidad, complejidad organizacional, perspectiva internalista, neo institucionalismo sociológico, acoplamiento flojo.

## Abstract

This paper addresses the organizational complexity of universities through the contributions of the two predominant approaches: Clark's internalist theory and sociological institutionalism.

**Keywords:** university, organizational complexity, internalist perspective, sociological institutionalism, loose coupling.

## Introducción

Las universidades son un tipo de organización específica dedicada a la transmisión y producción de conocimiento de alto nivel. Sus orígenes se remontan (en occidente) al siglo XI, cuando comenzaron a funcionar como gremios de maestros interesados en enseñar a pequeños núcleos de asistentes y aprendices ávidos de formación (Clark 1983). Las universidades medievales se constituyeron en base a dos grandes modelos: el de la universidad de Bologna (1088), de corte laico, surgida a partir de las escuelas comunales como corporación de estudiantes, y la de Paris (1170), que nació a partir de una escuela catedralicia y se constituyó como corporación de maestros (Mureddu, 1995). Los modelos más cercanos de las universidades modernas aparecieron en el siglo XIX. Por un lado, la Universidad Imperial creada en Francia como organización estatal y centralizada en momentos en que el Estado asume la dirección de la enseñanza universitaria y escolar como una de sus prerrogativas y plantea nuevas necesidades de formación profesional de sus cuadros burocráticos. Por otro, el modelo de universidad prusiano que impulsó el desarrollo de las ciencias básicas y la investigación como motor del desarrollo y la industrialización del país. Este modelo integró por primera vez a la investigación como función de la universidad con un rol fundamental en su propia estructura, que se reorganizó en torno a las disciplinas emergentes (Altbach 2001) dando lugar a los primeros estudios de posgrado. Posteriormente, las transformaciones

económico-sociales del siglo XX trajeron aparejadas la masificación de la educación superior y la multiplicación de las instituciones universitarias. Para responder a los cambios del entorno y las nuevas exigencias de la transmisión y producción de un conocimiento en continuo avance debieron atravesar un proceso de diferenciación por el cual funciones anteriormente unificadas se dividieron y encontraron una localización institucional específica (Brunner, 2007). La adopción de nuevas funciones, valores y formas de organización introdujeron un alto grado de complejidad en las universidades como organización. Esto se hace patente en la multiplicidad de objetivos que persiguen, en sus complicados procesos decisorios, en la diversidad de su oferta académica, y en los mecanismos mediante los que se intenta coordinarlas como sistema (García de Fanelli, 2005).

La pregunta que aparece es cómo ha logrado la universidad perdurar a lo largo de diez siglos para seguir respondiendo a las cambiantes necesidades del entorno político, social y económico sin perder su esencia. El funcionamiento de la universidad y los mecanismos que le han permitido permanecer a través del tiempo han sido analizados (entre otras) por dos perspectivas teóricas: el neo institucionalismo sociológico u organizacional y la teoría internalista. El llamado “enfoque internalista” ha contribuido a la comprensión sus rasgos más específicos describiendo pormenorizadamente su marco institucional, la organización de las actividades académicas, las culturas y valores de sus actores, los tipos y la distribución de autoridad en la institución y en el sistema, y su capacidad de innovación y cambio. El neo institucionalismo no se desarrolló como una teoría homogénea sino que refiere a estudios de disciplinas como la economía, la ciencia política y la sociología que se interesan por la dimensión institucional pero rechazan los modelos del actor-racional. Estos estudios consideran a las instituciones como variables independientes y se abren a buscar explicaciones cognoscitivas y culturales intentando superar el individualismo metodológico (DiMaggio y Powell, 1999). Este enfoque teórico ha producido conceptos e imágenes que proporcionan una idea más apropiada de la universidad como organización fluida y descentralizada.

En este artículo, se repasan los conceptos de estos dos enfoques que han ayudado a entender a universidades como organizaciones complejas que funcionan a la manera de sistemas flojamente acoplados. A continuación, se aborda su funcionamiento en tres niveles de análisis: el disciplinar, el institucional y el del sistema universitario. Finalmente, se analizan los cambios en el contexto institucional que afectan actualmente a las universidades y las tensiones que estas introducen en las herramientas analíticas que han ayudado a entender su funcionamiento hasta el momento.

## **La universidad como organización compleja**

Las universidades son un tipo de organización específica dedicada a la transmisión y producción de conocimiento de alto nivel de especialización. Burton Clark (1983), máximo exponente del enfoque internalista, explica a la universidad partiendo del análisis de la naturaleza específica de la “materia prima” con la que trabaja: el conocimiento. El trabajo que se realiza en la universidad comporta “la manipulación del conocimiento, entendida como una combinación muy variada de esfuerzos tendientes al descubrimiento, la conservación, la depuración, la transmisión y la aplicación” (Clark 1983, p. 12). Ciertas características del conocimiento avanzado moderno impactan en la universidad desde un

punto de vista organizacional al influir en las formas de comportamiento y de ejercicio del poder:

1. *Es especializado*: abarca gran cantidad de disciplinas que se subdividen especialidades cada vez más numerosas, intensivas y extensivas en conocimiento.
2. *Es autónomo*: las especialidades son crecientemente autónomas entre sí y también del conocimiento impartido en la escuela primaria y media.
3. *Es acumulativo*: el conocimiento avanza a partir del trabajo de investigadores anteriores, lo que lo hace portador de "herencias ancestrales" de gran peso simbólico y le da cierta autonomía que deriva de este avance.
4. *Es abierto*: la búsqueda de nuevo conocimiento es una actividad los resultados son en gran medida desconocidos e inciertos.

Estas particularidades hacen que las funciones básicas de enseñanza e investigación se organicen en torno a un conjunto de disciplinas que poseen su propia lógica interna, y funcionan autónomamente, lo que dificulta su organización a través de estructuras racionalmente adoptadas para alcanzar fines conocidos y definidos por todos. Además de la enseñanza y la investigación, la universidad persigue otros objetivos relacionados a la importancia del conocimiento en el sociedad y la economía actual: la formación de profesionales para el mercado de trabajo; la formación de científicos; la formación de líderes políticos y empresariales; la formación de ciudadanos con mayor conocimiento y cultura general; la prestación de servicios de asistencia técnica, consultoría y transferencia tecnológica al sector productivo y a la comunidad; la mejora de la distribución del ingreso a través de la provisión de oportunidades de movilidad social ascendente; la provisión de un conocimiento independiente de los gobiernos y de los partidos políticos, orientado por la búsqueda de la verdad; constituirse como un polo de desarrollo económico local; y preservar y diseminar los valores culturales (García de Fanelli, 2005, p. 34-35).

Las instituciones de educación superior gozan de autonomía académica que es "la condición bajo la cual el mundo académico determina cómo se lleva a cabo su trabajo" (Neave y Van Vught, 1994). Esta autonomía es tanto sustantiva como procedimental ya que además de poder determinar sus propias metas y programas también puede elegir los medios por los cuales busca alcanzarlos (Berdahl, 1990). Desde el punto de vista institucional pueden definir sus estatutos y órganos de gobierno, y tienen autarquía para administrar sus bienes y recursos. Aunque todas las universidades deben perseguir tanto los objetivos explícitos de enseñanza, e investigación como los objetivos implícitos relacionados el rol que juega en la economía y la sociedad, dada la diversidad que presentan en términos del tipo de gestión (pública/privada) y misión institucional es natural que difieran en el grado y alcance con el que lo hacen (García de Fanelli, 2005).

Los objetivos mencionados son perseguidos en distinto grado por los diversos grupos que integran la universidad, cuyos intereses pueden estar en contradicción entre sí y con los de la organización. Un ejemplo de ello es la maximización que hacen los docentes investigadores del tiempo dedicado a la investigación por encima del tiempo dedicado a la enseñanza y, dentro de este último, el destinado al posgrado, más aún a sus intereses de investigación (García de Fanelli, 2005, p. 37). Es difícil saber en qué medida los grupos significativos del sistema aceptan estos objetivos ni qué prioridades conceden a cada uno (Clark 1983, p. 19). Ellos son, además, tan amplios y ambiguos que son muy bajas probabilidades de cumplirlos acabadamente y más aún de evaluar su cumplimiento (Clark 1983). Es por ello, las teorías que consideran a las organizaciones como

estructuras fuertemente vinculadas y gestionadas en base a una racionalidad instrumental de medios y fines resultan inapropiadas para comprender a la universidad (Weick 1976).

La vertiente sociológica del neo institucionalismo se abocó desde los años sesenta al estudio de las llamadas *soft organizations* u “organizaciones suaves” (escuelas, universidades, hospitales, entre otras), que a diferencia de las “organizaciones duras” (empresas y corporaciones dedicadas a la producción, el comercio o la actividad financiera) no aplican directa ni explícitamente criterios de desempeño económico como la eficiencia técnica o la rentabilidad, se comportan de manera no jerárquica y funcionan con una mínima interdependencia (Buendía, 2011). Las universidades pueden ser analizadas a la vez como organizaciones y como instituciones. Para principales autores del nuevo institucionalismo consideran ambos conceptos son interdependientes y complementarios, sin que sea posible entender a uno sin el otro (Ochoa y Buendía Espinosa, 2016). Richard Hall precisa que:

“Una organización es una colectividad con unos límites relativamente identificables, un orden normativo, rangos de autoridad, sistemas de comunicación y sistemas de pertenencia coordinados; esta colectividad existe de manera relativamente continua en un medio y se embarca en actividades que están relacionadas, por lo general, con un conjunto de objetivos.” (Hall, 1983:13).

Una institución, en cambio, representa un orden o patrón social -en el sentido de secuencias de interacción estandarizadas- que revela un proceso de reproducción que se activa por sí mismo. Su persistencia no depende de una movilización colectiva periódica, que reiterativamente la reconstruya y reactive para asegurar la reproducción de un patrón, sino de “procedimientos reproductores rutinarios [que] apoyan y sustentan el patrón, favoreciendo su reproducción a menos que la acción colectiva obstruya, o el choque ambiental interrumpa, el proceso reproductor.” (Jepperson, 1991 en Powell y DiMaggio, 1999, p. 196). Una organización logra institucionalizarse cuando alcanza esta forma de reproducción autoactivada y posee rutinas que le evitan tener que definir cada vez el comportamiento a seguir frente a los problemas que se presentan, reduciendo los problemas de elección de estrategias y la incertidumbre en la acción. “La capacidad de estas rutinas para predecir eficazmente las situaciones que el medio ambiente le presentará a la organización acaba por darles un carácter institucional.” (Romero, 1991:22).

Las universidades como organizaciones funcionan en ambientes altamente institucionalizados debido a su arraigada existencia en el mundo occidental donde existe desde hace diez siglos y al hecho de dedicarse a la educación (Fernández y Bernasconi, 2012). Al igual que otras organizaciones, las universidades se ven impulsadas a incorporar las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos o mitos racionalizados y socialmente institucionalizados que rigen acerca del trabajo académico y organizacional. “Los productos, servicios, técnicas, políticas y programas institucionalizados funcionan como poderosos mitos” que las organizaciones adoptan en pos de aumentar su legitimidad y sus posibilidades de supervivencia (Meyer y Rowan, 1977, p. 340). Esta adopción de mitos y reglas les permite ser exitosas y sobrevivir de

---

<sup>1</sup> Hall, Richard (1983). Organizaciones: estructuras, procesos y resultados. New Jersey-Madrid: Prentice-Hall.

tres maneras: (a) incorporando prácticas y procedimientos legitimados externamente, independientemente de su eficacia inmediata; (b) empleando criterios de evaluación externos o ceremoniales para definir el valor de los elementos estructurales; y (c) reduciendo la turbulencia interna y manteniendo la estabilidad. Por otra parte, aumenta el compromiso de los participantes internos y los agentes externos (Meyer y Rowan, 1977, p. 348-349).

La adopción de mitos y reglas institucionalizados tiene un efecto isomórfico que genera las organizaciones tiendan a parecerse entre sí, se por tres vías (DiMaggio y Powell, 1983, pp. 152-153):

- 1) por presiones (formales e informales) entre organizaciones o por las expectativas culturales de la sociedad en que funcionan (*isomorfismo coercitivo*);
- 2) por imitación de características o comportamiento considerados exitosos como estrategia para enfrentar ambientes de gran incertidumbre y la disminuir la inestabilidad (*isomorfismo mimético*);
- 3) por asimilación de reglas y normas de comportamiento adquiridas por la socialización que se produce en los procesos de profesionalización o en un campo disciplinar (*isomorfismo normativo*).

De estas presiones resulta una tendencia isomorfista por la que tiende a primar la homogeneidad a nivel organizacional por sobre la diversidad. No obstante, en los casos en que la conformidad con las reglas institucionalizadas entra en conflicto con los criterios de eficiencia, las organizaciones pueden optar por adoptarlas de modo más bien ceremonial que real y mantener un bajo grado de acoplamiento, creando brechas entre sus estructuras formales y las actividades o prácticas reales (Meyer y Rowan, 1977).

Karl E. Weick (1976) recurrió al concepto de “acoplamiento”, que refiere inmediatamente a conceptos como conexión, enlace o interdependencia, para afirmar que las instituciones educativas funcionan en la práctica como “sistemas flojamente acoplados” (*loosely coupled systems*). En estos sistemas, sus componentes se corresponden entre sí pero conservan su propia identidad y especificidad, manteniendo una existencia separada ya sea desde el punto de vista físico o lógico. A diferencia de situaciones en las que los componentes están vinculados entre sí de modo que los cambios de cualquiera de ellos determinan cambios en los otros, el acoplamiento flojo o suelto refiere a un tipo de vinculación débil, infrecuente o sólo mínimamente interdependiente. Este es el caso de las universidades, en donde las distintas disciplinas y secciones operan de manera independiente dentro de un mismo contexto institucional que, a su vez, alberga una burocracia administrativa que les sirve de soporte.

El acoplamiento/desacoplamiento también es un tema central para Meyer y Rowan (1977) quienes, como se ha dicho, afirman que las estructuras organizacionales formales y los procesos pueden desacoplarse entre sí y/o de prácticas organizacionales en caso de conflicto con los mitos racionalizados para garantizarse legitimidad y recursos. A diferencia de lo que se espera de una organización burocrática moderna donde las estructuras y las actividades se piensan como racionalmente vinculadas por metas y políticas explícitas que compatibilizan los medios y objetivos, en las organizaciones flojamente acopladas:

“los elementos estructurales están apenas vinculados entre sí y con las actividades, las reglas a menudo se violan, las decisiones a menudo no se implementan, o si se implementan consecuencias inciertas, las tecnologías tienen una eficacia problemática, y los sistemas de evaluación e inspección se subvierten o se vuelven tan vagos que proporcionan poca coordinación” (Meyer y Rowan, 1977, p. 348-349).

De acuerdo a Meyer y Rowan, el desacoplamiento es posible en entornos donde la competencia es débil y la eficiencia es difícil de medir tal como sucede en las organizaciones del sector público y las dedicadas a la educación, En otros entornos más competitivos conformados por organizaciones integradas cuya eficiencia es más fácil de evaluar, el margen para disociar o desacoplar las estructuras y los procesos de las actividades es mucho menor. El desacoplamiento es posible además en culturas organizacionales caracterizadas por la confianza y la buena fe que requieren que las partes de la organización y los miembros cumplan simbólicamente con las normas y regulaciones sociales, independientemente del grado en que puedan o deseen aplicarlas. Independientemente de los niveles de autonomía profesional que existe en las organizaciones educativas, se supone que sus profesionales están comprometidos con un “*ethos* educativo”, que es fuente de confianza y buena fe (Halle y Krüger, 2014, p. 7).

El acoplamiento flojo de las universidades está directamente relacionado con las características del conocimiento avanzado con el que trabaja. Sin dudas, desde la perspectiva de las organizaciones duras, cuyas unidades son menos numerosas, más interdependientes o más constreñidas desde el interior esto puede parecer una disfuncionalidad no menor. Sin embargo, es precisamente lo que otorga a estas organizaciones la flexibilidad necesaria para permanecer en el tiempo y superar los cambios ambientales manteniendo cierto orden, eficiencia y coordinación en el proceso. Esto le ha permitido adoptar nuevas funciones a lo largo de diez siglos sin perder la estabilidad y el funcionamiento rutinario que permite considerarlas también como instituciones. No obstante, dependiendo del contexto particular en que se encuentre una organización, estas ventajas también pueden derivar en prácticas disfuncionales.

Ventaja	Desventaja
Permite que algunas partes perduren de manera relativamente estable en el tiempo mientras otras cambian para responder a las exigencias del ambiente, sin que todas se vean obligadas a hacerlo	También pueden perpetuarse las tradiciones arcaicas.
Mejora la sensibilidad de la organización al medioambiente por la existencia de múltiples elementos independientes que detectan nuevas demandas y cambios del exterior	El sistema puede volverse demasiado sensible a las exigencias caprichosas del medio y reaccionar con cambios que la vuelvan vulnerable
Admite adaptaciones localizadas de ciertas partes más capaces de <u>adaptarse</u> o innovar ante contingencias, de manera sustancial, rápida y relativamente económica	Hay menor disponibilidad a la estandarización en casos en los que podría tener efectos deseables
Aumenta la capacidad de innovar y generar soluciones que permiten adaptarse a una gama más amplia de cambios en el ambiente	Los elementos que se adaptan localmente lo hacen sin participación del resto del sistema y las innovaciones no llegan a propagarse
Permite aislar los problemas de una parte o unidad evitando que se propaguen a otras partes de la organización.	Puede dificultar la solución de un problema y, si éste consigue afectar a otras partes, podría debilitar la capacidad de respuesta de estos segmentos.
Los actores tienen márgenes mayores de autodeterminación, lo que debería favorecer la eficacia en comparación a situaciones donde tienen discrecionalidad acotada	La autonomía puede traducirse en una mayor resistencia a la innovación.
La coordinación conlleva menos tiempo y dinero, menos conflictos e incoherencias entre actividades y menos discrepancias entre las categorías y la actividad.	Un sistema no racional de asignación de recursos es difícil de precisar, de modificar y de ser utilizado como medio de cambio.

Fuente: elaboración propia en base a Weick, 1976, 6 y 7.

Los sistemas de educación se componen seis niveles que constituyen en sí mismos “estructuras de decisión” entrecruzadas, que alojan cierto grado de autoridad o poder de decisión (Clark, 1983). Las cátedras, departamentos o institutos que, a su vez, forman parte de las facultades, escuelas o *colleges* conforman la “infraestructura” del sistema. Las universidades, institutos universitarios<sup>2</sup> y los institutos terciarios representan el “nivel intermedio”, por encima del cual está la “superestructura” del sistema donde se encuentran los órganos de gobierno que intentan dar coherencia al sistema (gobierno municipales, provinciales y nacionales) y los órganos de coordinación y consulta (junta regionales o los consejos de rectores). Dentro de estos tres grandes niveles Clark encuentra que la autoridad puede tomar distintas formas, algunas de las cuales son predominantes en ciertos niveles sobre las otras. ¿Qué es entonces lo que mantiene aglutinados a tantos elementos con fines tan distintos?

<sup>2</sup> A diferencia de las universidades que desarrollan su actividad en una variedad de áreas disciplinarias no afines orgánicamente, estructuradas en facultades, los institutos universitarios circunscriben su oferta académica a una sola área.

Weick (1976) subraya la importancia de dos mecanismos de acoplamiento, el acoplamiento técnico y el que genera la autoridad del cargo, que coinciden con dos de las características principales de las universidades según Burton Clark. En el ámbito universitario, el primer mecanismo ejerce gran influencia, debido a la organización disciplinar del trabajo académico y la importancia que dentro de ellas tienen las disciplinas. La preponderancia de la autoridad en el cargo es más difusa ya que ésta se encuentra distribuida en distintos niveles y puede tomar formas distintas.

## **El funcionamiento interno de la universidad**

### ***La organización disciplinar del trabajo académico***

En la universidad, el acoplamiento técnico ejerce su influencia a nivel disciplinar. En este mecanismo cada elemento de la organización constituye algún tipo de tecnología, tarea, rol, territorio o persona y que son inducidos al acoplamiento en virtud de las tareas o actividades que deben realizar (Weick 1976, p. 4). Dado que las universidades son organizaciones dedicadas a la transmisión y producción de conocimiento, las disciplinas son los elementos aglutinantes de las tareas y las personas dentro de ellas. Las disciplinas tienen primacía en el ejercicio de una tarea sustantiva o campo de conocimiento académico y su influencia se extiende incluso más allá de los sistemas nacionales de educación superior. Desde el punto de vista organizacional son la unidad de adscripción básica de los sistemas académicos, lo que resulta en una importante fragmentación dentro de estas organizaciones ya que actúan como células especializadas y de manera poco interdependiente.

Los distintos campos de conocimiento se estructuran horizontalmente en facultades, escuelas o colegios encargadas de la enseñanza de alguna profesión (por ejemplo: el derecho) o disciplina básica (por ejemplo: humanidades). A su vez, organizan a nivel operativo sus actividades de docencia e investigación a través de secciones como las cátedras, los departamentos o los institutos según el caso. La cátedra, forma tradicional de organización operativa en la mayor parte de las universidades europeas y latinoamericanas, se remonta a la época medieval siendo modernizada posteriormente por la universidad de investigación alemana. Ella concentra las responsabilidades de la unidad académica en la persona del titular de cátedra que supervisa las actividades académicas apoyado por personal subordinado. Si la investigación se organiza por medio de un instituto, el catedrático aparece como director del mismo y los institutos de investigación tienden a estar fusionados con las cátedras por ser éstas las posiciones primordiales de la estructura universitaria después del nivel de facultad (Clark, 1983, p. 46-47). El departamento es una forma de organización relativamente nueva que surgió en Estados Unidos en un ámbito controlado por los patronatos y las administraciones de las universidades y *colleges* del siglo XIX. A diferencia de la cátedra, el departamento distribuye las responsabilidades y el poder entre varios profesores de rango superior semejante entre sí y admite mayor participación de los profesores asociados y asistentes. Se convierte por ello en el fundamento tanto del orden colegiado como del orden burocrático en el nivel operativo (Clark 1983). A diferencia de otro tipo de organizaciones,

las universidades presentan un bajo grado de interdependencia entre sus secciones que, a su vez, varía además entre instituciones y sistemas de educación superior según el grado de especialización y la primacía que ejerza la función de docencia o de investigación. Las características de las secciones se relacionan con el grado de estructuración de la disciplina en cuestión. Las ciencias exactas, las naturales, la ingeniería y la medicina, por ejemplo, presentan un alto grado de estructuración de sus conocimientos más alto que las ciencias sociales y las humanidades, que trabajan con cuerpos de conocimientos poco integrados y más ambiguos. En las primeras, es más fácil lograr consensos en torno a ciertas cuestiones con mayor facilidad que las segundas (Clark 1983).

La autoridad que concentran los académicos en este nivel debido a su conocimiento altamente especializado sobre qué y cómo investigar, y sobre qué y cómo enseñar es una de las características más salientes de las universidades (Clark, 1983). Los profesores detentan una autoridad de tipo *personalista*, asentada en la necesidad de supervisión y crítica del trabajo de estudiantes y profesores jóvenes, está muy presente en el ámbito de la educación superior. Los académicos ejercen también a nivel disciplinar una autoridad *colegiada* basada en la libertad de enseñanza y el juicio experto, cuya influencia creció gracias al avance de la especialización. Ejemplo de ello es la autoridad que ejercen los decanos en las facultades en las que son elegidos entre un cuerpo de pares. A su vez, ejercen una autoridad de tipo *profesional*, basada en su competencia técnica, que en la práctica puede ser ejercida de modo más o menos personalista, colegiado, a través de su posición burocrática y mediante la lucha política. Clark también menciona la autoridad *gremial o corporativa*, mezcla de la autoridad personalista y la colegiada ejercida por los académicos en ciertas situaciones. Cuando las disciplinas se organizan académicamente en cátedras, tiende a predominar el poder personalista de los profesores titulares sobre profesores noveles y los alumnos, especialmente si la supervisión colegiada es más bien de carácter nominal y supervisión la estatal es una instancia de control demasiado remota. En cambio, en los sistemas departamentales el poder está más distribuido entre varios profesores titulares y su poder es mayor cuanto mayor es el nivel en el que realizan sus actividades de investigación y docencia (1983, p. 46).

## La autoridad y el proceso de toma de decisiones

Weick señaló otro mecanismo de acoplamiento que es el de la autoridad del cargo. En este caso, los elementos son puestos, oficinas, responsabilidades, oportunidades, recompensas y sanciones cuyo acoplamiento mantiene unida la organización (Weick 1976, p. 4). A nivel institucional, en los establecimientos universitarios Clark encuentra que lo que predomina la autoridad del *patronato* o el gobierno colegiado que implica la supervisión de la organización por un grupo de outsiders cuyos compromisos principales están fuera de la organización y sólo se dedican a ella *part-time* y de manera no rentada. En este nivel también es relevante la autoridad *burocrática típica de los sectores administrativos y de gestión*, que es la antítesis de la autoridad personal y está basada en la jerarquía formal, la delegación explícita de autoridad en cargos y áreas, la coordinación codificada y la toma de decisiones no personalista. Estas burocracias pueden tener visiones e intereses diferentes a los del cuerpo docente, los estudiantes y las oficinas centrales.

Si bien muchas de las decisiones que a diario se toman están a cargo de profesionales no académicos, tanto internos (gerentes, personal de apoyo) como externos (gobierno, agencias de financiamiento, comités de evaluación, contratistas de investigación), la influencia de los académicos en los procesos de toma de decisiones es muy importante. La autoridad tiende a concentrarse en los niveles más bajos por lo que la influencia de la autoridad institucional es bastante más débil y la gerencia tiene una capacidad limitada para dirigir la organización. Esto hace que Clark los llame “sistemas de base pesada” (Clark 1983, p. 234). Todos estos niveles y formas de autoridad entran en juego de un modo u otro tornando favoreciendo la difusión extrema del poder de decisión en muchas unidades y actores que se comportan como en un sistema federal. Cohen, March y Olsen (1972) afirman que las organizaciones educativas (así como las organizaciones públicas en general y las organizaciones con fines no legítimos) funcionan como una “*anarquía organizada*”, porque:

1. Funcionan en base a preferencias no muy claras o, insuficientemente definidas e incluso inconsistentes, que son más una colección difusa de ideas que una estructura coherente que se refleje en las acciones de los actores.
2. Utilizan tecnologías no claras, y sus procesos no son completamente entendidos por sus miembros. Por ello, frecuentemente se basan en “prueba-error”, en las lecciones de experiencias pasadas y en soluciones surgidas de la necesidad.
3. Hay en ellas una participación fluida de múltiples actores que varía en cuanto al tiempo y esfuerzo que le dedican a las diferentes actividades.

Como resultado de ello “las fronteras de la organización son inciertas y cambiantes; las audiencias y los decisores en cada elección en particular cambian caprichosamente” (Cohen, March y Olsen, 1972, p. 1). Este tipo de organizaciones toman decisiones a partir de objetivos ambiguos no necesariamente compartidos por todos y en situaciones en las que los miembros prestan su atención las cuestiones de modo intermitente. Los autores visualizan a las universidades como:

“una colección de decisiones buscando problemas, asuntos y sentimientos buscando situaciones de decisión, en las cuales puedan ser ventiladas, soluciones buscando asuntos para los cuales sean una respuesta, y decisores buscando trabajo.”(Cohen, March y Olsen, 1972, p. 1)

En este contexto, el proceso de toma de decisiones no se acerca al modelo racional que vincula lógicamente decisiones-problemas sino a la imagen del “bote de basura” en el que los problemas, las soluciones y los participantes se mueven de una oportunidad de decisión a otra, de tal manera que la naturaleza de las decisiones, los tiempos y los problemas dependen de un complicado engranaje de elementos. Estos elementos incluyen el “mix de problemas que logran acceder a la organización, de soluciones que buscan problemas y de demandas externas que influyen sobre los decisores” (Cohen, March y Olsen, 1972, p. 16).

## **Los mecanismos de coordinación de los sistemas universitarios**

Las universidades son, a su vez, las unidades constitutivas de los sistemas nacionales de educación superior considerados de modo amplio como conjunto de programas e instituciones educativas ubicadas en un territorio determinado (Knowles, 1978). Más allá de la complejidad interna, el grado de autonomía académica, institucional y financiera que tienen estas organizaciones para tomar decisiones las hace difíciles de regular y

coordinar como sistema de educación superior por la autoridad política que debe siempre cuidarse de no violar esta autonomía.

A nivel gobierno, sobre todo allí donde el gobierno asume la provisión de la educación superior como en algunos países Europa y América Latina, ejercen su influencia tres tipos de autoridad. Por un lado, opera la autoridad de tipo *burocrática* de las secretarías y ministerio de educación. Por otro, opera también la autoridad *política* que fue inicialmente era ejercida por la Iglesia y luego lo fue por los gobiernos, especialmente donde la educación superior recibe financiación estatal y existen universidades estatales. En tercer lugar, opera en este nivel la autoridad de la *oligarquía académica*, que ejerce su influencia personal y colegiada cuando una disciplina alcanza los niveles más altos, transferencia de la oligarquía académica local al nivel nacional<sup>3</sup>.

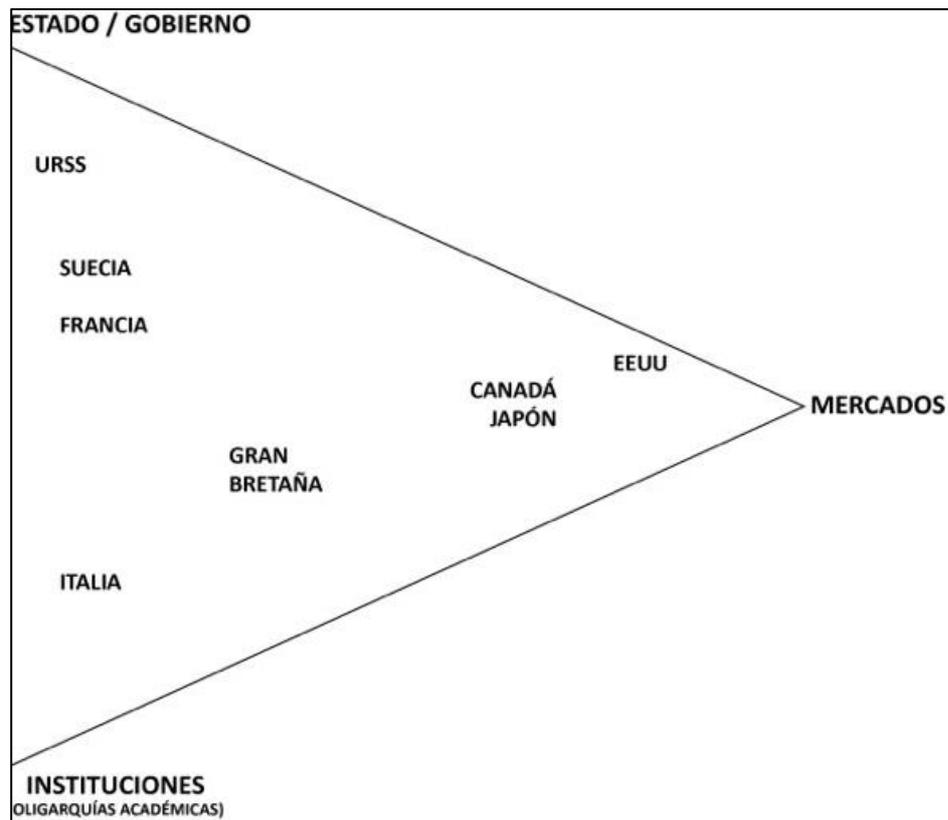
Los profesionales académicos conservan un gran margen de autoridad debido a su *expertise* en relación con los bienes y servicios basados en el conocimiento (Clark, 1983). Las distintas formas de autoridad recién mencionadas se distribuyen de modo desigual entre los niveles de un sistema de educación superior y tienen diversas cuotas de poder de decisión sobre los asuntos académicos según la tradición y la cultura institucional de cada país<sup>4</sup>.

Las modalidades de coordinación de los sistemas resultan básicamente de la interacción entre tres componentes que Clark (1983) representa gráficamente como los vértices de un triángulo: las instituciones académicas, el Estado y el Mercado. Cada esquina del triángulo representa, el extremo de una forma y un mínimo de presencia de las otras dos, y una diferente localización de los sistemas dentro del triángulo refleja combinaciones de los tres componentes:

---

<sup>3</sup> Otras formas de autoridad que pueden estar presentes son: la carismática, basada en las cualidades personales de los académicos, que es más bien situacional y muy inestable, y la de los centros de estudiantes de las universidades latinoamericanas (Clark 1983).

<sup>4</sup> Clark identifica cuatro grandes modalidades de distribución de la autoridad a nivel nacional. La de Europa continental concentra la autoridad en la infraestructura del sistema y en la cúpula ministerial en detrimento del nivel institucional. La británica combina el poder de la oligarquía académica y una modesta influencia de los patronatos y de los administradores institucionales. La modalidad norteamericana combina formas de autoridad distribuidas entre los miembros de los patronatos y los profesores, si bien éstos ejercen una influencia más débil. El departamento es la forma de organización académica típica de este modelo, lo que favorece un modelo de toma de decisiones más colegiada y menos personalista. Finalmente, la japonesa que presenta un ministerio central poderoso junto a un conjunto de universidades nacionales de gran prestigio que históricamente ejercen un rol predominante en el sistema. La influencia de las agremiaciones de profesores es muy fuerte y ellos forman parte de la burocracia nacional (Clark 1983, p. 125-131).



Fuente: Clark (1983, p.143)

La autoridad estatal ejerce la **coordinación política**, en virtud de la importancia o la prioridad política que los sistemas de educación superior adquirieron con la creciente participación de nuevos sectores amplios de la población. Desde la Segunda Guerra Mundial, el Estado ha intervenido directamente en la educación superior para democratizar el acceso y el gobierno de las universidades, incrementar la pertinencia de los programas y la investigación para la economía y el mercado laboral, y para influir sobre el tamaño, forma, costos y dirección futura del sistema (Trow 1984). El Estado ejerce la regulación del sistema entendida como el "control sostenido y centrado ejercido por un organismo público sobre actividades que son valoradas por la comunidad" (Selznick 1985, p. 363 en Salto, 2016, p.16). El control se ejerce sobre las instituciones de manera burocrática a través de normas legales, evaluaciones externas de las instituciones y sanciones explícitas que tienen como objetivo final la protección de los beneficiarios (principalmente de los estudiantes). King (2007) llama a este tipo de regulación "comando y control", donde "comando" refiere a la naturaleza prescriptiva del reglamentación legalmente establecida por el gobierno o la agencia reguladora, y "control" al estar apoyada por sanciones negativas (por ejemplo, multas).

En líneas generales, las oligarquías académicas se comportan estratégicamente en relación con el Estado que regula el sistema, y con los mercados relevantes donde las instituciones compiten por estudiantes, personal académico, recursos de diverso tipo y prestigio. Estas oligarquías ejercen una **coordinación profesional** basada en el conocimiento como fuente de autoridad y en la creencia de que quienes más saben

merecen tener más poder. Ejemplo de ello son las asociaciones nacionales de decanos de distintas especialidades que analizan los estándares de acreditación de sus carreras o los comités de expertos que evalúan proyectos de investigación e intervienen en el control de calidad. En ciertas oportunidades, las instituciones buscan establecer y operar reglas y controles sobre sí mismos, e intentan auto regularse a través de la internalización de estándares y mejores prácticas. En estos casos, la atención se centra más en los miembros de la institución que en los beneficiarios del servicio educativo. Este tipo de coordinación también se ejerce a través del control de calidad de una actividad o cuando la producción está protegida a través de asociaciones que ejercen controles sobre la formación, la entrada, la competencia y la disciplina (King 2007).

La **coordinación de mercado** aumentó su influencia a partir de los años ochenta cuando la masificación de la educación superior, la multiplicación y la diferenciación de sus instituciones impusieron un cambio en la economía política que sustentaba los sistemas de educación superior (Brunner, 2012). Los principales vectores de este fueron la creciente privatización de los sistemas de educación superior y el uso gubernamental de instrumentos y modalidades de financiamiento que promueven la competencia, la eficiencia interna y la adaptación a las demandas del entorno, adoptando una gestión inspirada en el *New Public Management* (Brunner, 2012, p. 32). La introducción de mecanismos de mercado también se hace visible en cobro de aranceles y la asignación de fondos públicos en función de la matrícula o la demanda (*mercado de consumidores*); en la competencia de instituciones por personal, estudiantes, recursos financieros y prestigio (*mercado institucional*); y en la competencia por profesores y administrativos a través de beneficios diferenciales (*mercado laboral*) (Clark 1983).

La coordinación de mercado introdujo en el campo educativo mecanismos de competencia y elección individual. Los **rankings** de universidades son uno de los más visibles mecanismos de coordinación de mercado ya que facilitan obtención de información y la comparación entre universidades mediante categorías que ubican a las universidades en diversos niveles según indicadores de enseñanza e investigación. En los últimos años han devenido en elementos constitutivos de estos mercados en muchos países donde condicionan el desarrollo de las universidades medida que se institucionalizan. En este punto, cabe destacar que los sistemas de educación superior funcionan en torno a la reputación de sus instituciones que compiten entre sí no tanto en función de un beneficio económico del prestigio (Fernández y Bernasconi 2012).

## **Cambios organizacionales y transformaciones en educación superior**

En las últimas décadas, se están produciendo transformaciones profundas el sector de la educación superior que generan tensiones a nivel organizacional. Entre ellas, las más importantes son: la diversificación de los proveedores de educación superior que cuestiona la tendencia de hacia la homogeneidad; la exigencia de rendición de cuentas por parte de la sociedad a las universidades genera una tensión entre las ideas de eficiencia y legitimidad; y el creciente rol de tienen en la sociedad del conocimiento y la expansión económica que las hace objeto de interés por parte de los gobiernos. Estas transformaciones ponen en cuestión los conceptos del neo institucionalismo vistos más temprano (Fernández y Bernasconi, 2012).

## ***Expansión y diversificación vs. homogeneidad organizacional***

A lo largo de su historia pero, especialmente, desde la segunda mitad del siglo XX, la universidad como organización ha adquirido múltiples expresiones institucionales. Durante el siglo XIX y gran parte del XX, la educación superior estuvo mayormente en manos del sector público que concentraba la mayor proporción de instituciones, de la matriculación y el financiamiento. Desde los años ochenta, el desarrollo de la educación superior privada ha mostrado una expansión enorme a nivel mundial especialmente por vía de la aparición de instituciones del sector privado, si bien de manera desigual a nivel nacional y regional (Brunner 2012). La coexistencia de sistemas nacionales con bajo grado de privatización o con una economía política predominantemente estatal junto a otros con grados variablemente crecientes de privatización señala un cambio del patrón tradicional de organización de la provisión de educación superior a nivel mundial (Brunner 2012, p.31).

Desde un punto de vista jurídico institucional, suele distinguirse entre universidades públicas (controlados y gestionados por una autoridad u organismo público nacional/federal, estatal/provincial o local) y universidades privadas (controlados y gestionados por organizaciones no gubernamentales, iglesias, asociaciones sectoriales, fundaciones o empresas), independientemente del tipo de financiamiento que reciben. Dentro de esta distinción básica, se encuentra una diversidad de tipos institucionales según su misión y funciones. Para las universidades privadas Levy configuró una tipología que distingue entre universidades de élite/semi-élite, culturales, y de no-élite/absorción de demanda (Levy, 2011). En cuanto a los tipos funcionales existe una amplia gama de denominaciones como «de la tercera edad», «de ciencias aplicadas», «a distancia», «abiertas», «populares», «tecnológicas», «multiculturales», «del trabajo», «de investigación», «docentes», etc. (Brunner, 2012, p. 29) que muestran hasta qué punto ha llegado la diferenciación.

Este nuevo panorama caracterizado por una mayor diversidad organizacional de las universidades pone en cuestión la tendencia hacia la homogeneidad por vía del isomorfismo. No obstante las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, siguen compartiendo una estructuras organizacionales similares basadas en el modelo profesional napoleónico o el modelo humboldtiano de investigación. Por otra parte, como se verá más adelante, los procedimientos de evaluación institucional refuerzan la adopción de estándares comunes en este nivel que refuerzan el isomorfismo.

## ***Eficiencia vs. legitimidad y acoplamiento suelto***

A partir de la década de los ochenta, surgen demandas por mayor rendición de cuentas de las universidades ante la sociedad. En palabras de Rojas y Bernasconi (2014, p. 84): “Como condición de la confianza pública depositada en ellas, las instituciones deben responder por la integridad, la eficacia y la eficiencia tanto de sus procedimientos como de sus resultados en todas las esferas de su accionar”. El Estado dejó de ser un “Estado benevolente” que financia a la educación superior sin tener en cuenta el análisis costo/beneficio a partir de una noción limitada de rendición de cuentas para pasar a ser un “Estado evaluativo” que, además de contribuir con el financiamiento, promueve la evaluación de las funciones y los resultados de las universidades supervisándolas “desde la distancia” (Brunner 1990, p. 21). La exigencia de una mayor rendición de cuentas por

parte de la sociedad a las universidades no sólo genera tensión entre las ideas de eficiencia y legitimidad que muchas veces se suponen contrarias sino también una tendencia hacia un mayor control interno que limita el acoplamiento suelto (Fernández y Bernasconi 2012).

Incluso en sistemas donde el Estado ejercía un control centralizado de las universidades y la investigación se han introducido mecanismos de coordinación de mercado como (Fernández y Bernasconi, 2012) por ejemplo, atando la asignación de fondos para investigación a los resultados de la evaluación institucional y la acreditación de carreras. Esto se ve reforzado por la adopción por parte de las instituciones de conceptos y prácticas del *New Public Management* que aportó métodos y estilos de gestión empresarial (Brunner 2007). En términos generales, la administración de estas organizaciones profesionalizado (hoy existen incluso carreras y posgrados dedicados específicamente a la administración de instituciones educativas) y se han creado nuevos puestos en campos como planificación, los servicios estudiantiles, el control de calidad y las relaciones públicas, que contribuyen al concepto de una entidad integrada y orientada a los objetivos. Esto conlleva un control interno más estrecho de las prácticas organizacionales y una reducción del grado de acoplamiento suelto (Hasse y Krüchen, 2014).

Hasse y Krüchen (2014) sostienen que en la actualidad las universidades se perciben a sí mismas como situadas en procesos competitivos de carácter global en los que los estándares comunes, los modelos de conducta, las clasificaciones y los rankings son de suma importancia. Las reformas organizacionales de las últimas décadas habrían propiciado el desarrollo de las universidades como “actores organizacionales”, que compiten entre sí mediante el comportamiento de nicho, el desarrollo de perfiles individuales y las alianzas con otras universidades. “La universidad como organización se está transformando en un actor organizacional, es decir, una entidad integrada, orientada a objetivos y competitiva en la que la gestión y el liderazgo desempeñan un papel cada vez más importante.” (Hasse y Krüchen, 2014 p. 13). De este modo, la visión tradicional de las universidades como “instituciones dadas por sentado” está cambiando hacia desarrollo de perfiles individuales, por ejemplo, mediante la adopción o elaboración explícita de visiones y misiones institucionales y actividades relacionadas al desarrollo de marcas. No obstante, estos autores consideran que el rápido cambio institucional no va acompañado de un cambio igualmente rápido a nivel organizacional (Hasse y Krüchen, 2014, p. 14).

Fernández y Bernasconi (2012) advierten que el hecho de que se introduzcan mecanismos de mercado en la educación superior, no implica que las organizaciones operen como empresas y sus miembros orienten su acción por criterios de racionalidad económica instrumental, aun cuando ello sí suceda en circunstancias específicas. De hecho, en un contexto en el que los mercados económicos ya se encuentran institucionalizados, las universidades podrían adoptar métodos de gestión empresarial de manera ritualista y ceremonial no siendo seguro que busquen una mayor eficiencia mediante la diferenciación y a la generación de nuevas estructuras. “Así, pueden coexistir a la vez un valor alto para la variable “mercado” y un valor alto para la variable “isomorfismo”. (Fernández y Bernasconi, 2012, p. 93). El hecho de que el mercado de la educación superior opere en torno a una escala reputacional, sumado a la existencia los procesos de acreditación y de *rankings* de universidades que definen esta escala en función de estándares altamente legitimados podría hacer que las universidades opten por transiten procesos isomórficos que privilegien la legitimidad social en vez de producir

decisiones que busquen aumentar la eficiencia interna (Fernández y Bernasconi, 2012, p.94).

### ***Coordinación política y de mercado vs. acoplamiento suelto***

A partir de los años los ochenta y noventa se cuestiona modo tradicional de gobernanza del sistema de educación superior que combinaba distintos grados de regulación estatal con un amplio margen de autogobierno académico y predominio de la autoridad, disciplinar en pos de un mayor protagonismo de la coordinación política del Estado y la del mercado. Además, el rol cada vez más relevante de las universidades en una economía basada en el conocimiento y en los procesos de institucionalización social genera un mayor interés en el gobierno de la educación superior (Fernández y Bernasconi 2012).

A nivel de la disciplina, el peso tradicional de las áreas disciplinarias, su diversificación y especialización refuerzan y mantienen el poder de la coordinación académica. Una muestra de ello es la actividad de las asociaciones nacionales de decanos que analizan los estándares de acreditación de sus carreras o los comités de expertos que evalúan proyectos de investigación. Por otro lado, el débil acoplamiento de las secciones se ha acentuado en los últimos años en los que la universidad muestra una mayor tendencia hacia la especialización de los campos de conocimiento y la diversificación de los programas de estudio, una mayor autonomía de los ciclos de aprendizaje, especialidades y niveles de estudios, y una conformación de comunidades disciplinares que trascienden instituciones y países (García de Fanelli, 2005).

No obstante, la expansión y diversificación de los sistemas de educación superior en general y, en particular, el creciente número de instituciones privadas percibidas como de distinta calidad, la necesidad de legitimar el uso de fondos públicos y el aumento de las presiones del mercado exigieron un mayor escrutinio sobre la educación superior a través de procedimientos de evaluación y acreditación ya que su calidad, eficacia y eficiencia ya no se dan por sentado (Lemaitre y Zenteno, 2012). En este contexto, la mayoría de los sistemas de educación superior ha adoptado sistemas de aseguramiento de la calidad con diversas modalidades (El-Khawas 2006) y han surgiendo nuevos actores como organismos de acreditación y evaluación. Las universidades y sus programas son evaluados a partir de criterios o estándares predeterminados en conjunto por las comunidades científicas y las autoridades políticas en dimensiones consideradas clave para el cumplimiento de las funciones de la organización. Entre otras cosas, estos indicadores buscan dar cuenta exhaustivamente de:

- la coherencia entre las funciones de la educación superior, la misión institucional y las actividades académicas y de investigación de la universidad;
- la adecuada disponibilidad de recursos económicos, organizativos y de infraestructura;
- la congruencia entre los planes de estudios, los objetivos de las carreras y los perfiles de los egresados;
- la pertinencia temática y resultados de los proyectos de investigación; de la relevancia de las actividades de extensión y vinculación;
- la cantidad, dedicación y formación del cuerpo académico;
- la existencia de condiciones de admisión y mecanismos de ingreso, seguimiento y apoyo de alumnos; y

- la existencia y cumplimiento de la normativa sobre selección y promoción de docentes y alumnos.

El incumplimiento de los estándares y los compromisos de mejora para subsanar los déficits detectados da lugar a sanciones como la imposibilidad de matricular a nuevos estudiantes, recibir financiación pública u obtener certificación profesional. Esto ha planteado a las universidades la necesidad de ir hacia mayores niveles de acoplamiento interno y adoptar modelos de calidad y eficiencia más cercanos a los de las organizaciones duras (Fernández y Bernasconi 2012; Buendía Espinosa, 2011).

Fernández y Bernasconi (2012) advierten que los distintos niveles jerárquicos o funcionales de las organizaciones universitarias se encuentran expuestos a diferentes influencias institucionales. Los niveles más altos estarían inmersos en lógicas más institucionalizadas siendo más susceptibles al isomorfismo, mientras que los niveles operativos con lógicas más cercanas a la racionalidad técnica serían más compatibles con el acoplamiento suelto. Esto es congruente con el desdoblamiento observado en las respuestas de las universidades ante los procesos de evaluación institucional, por un lado, y los de acreditación de carreras directamente controladas por las áreas disciplinares, por otro. En el primer caso, las instituciones cumplen (e incluso sobre cumplen) los estándares de evaluación, por ejemplo, mediante el establecimiento de sus propios órganos de evaluación que pueden llegar a adoptar incluso estándares más estrictos (Salto 2016). En el segundo caso, algunos estudios advierten la existencia de formas de cumplimiento formal, parcial o superficial de los estándares de acreditación (Camou 2002; Salto 2016). La excepción parece ser los programas de posgrado más expuestos a la competencia que tienden a cumplir con las exigencias de acreditación para no poner en riesgo su continuidad o estabilidad (Salto 2016).

## Conclusión

Este artículo ha buscado mostrar que la universidad es una entidad compleja en virtud de una serie de características particulares, relacionadas en última instancia a la naturaleza del conocimiento con el que trabaja que hacen de ella una organización flojamente acoplada. Sus múltiples fines y la intervención de numerosos actores de naturaleza e intereses diversos la hacen difícil de gobernar y de coordinar interna y externamente. En la infraestructura de los sistemas de educación superior son las áreas disciplinares las actúan como elementos aglutinantes de las tareas y los miembros de la universidad. Las disciplinas y especialidades se encuentran, a su vez, integradas de manera simbólica en el nivel medio, que es el del establecimiento o la universidad en sí misma. En el nivel más alto, son las estructuras burocráticas locales y nacionales las que intentan a coordinar el funcionamiento del conjunto de organizaciones de educación superior, a través de leyes y reglamentaciones que le otorguen coherencia como sistema nacional. Nada de esto evita que las instituciones de educación superior sigan funcionando internamente y entre sí con un bajo nivel de acoplamiento dada la dispersión de la autoridad en los distintos niveles organizacionales.

La particular forma de funcionamiento que representa el acoplamiento flojo, que desde el punto de vista de otras organizaciones pueden ser considerados como disfuncional, es lo que le ha permitido hacer frente a los cambios sociales, políticos y económicos del ambiente a lo largo de sus de diez siglos de existencia. Los cambios en el contexto

institucional en el que funcionan las universidades plantean dudas sobre la tendencia de estas organizaciones al isomorfismo en pos de una mayor legitimidad social y la posibilidad de seguir funcionando en un contexto de acoplamiento suelto. A pesar de ello, el contexto de altamente institucionalizado en el que funcionan las organizaciones de educación superior, que funciona en torno a una escala reputacional; el hecho de manejarse a través de criterios no necesariamente vinculados a la eficiencia; y las diferentes presiones a las que están sometidas sus distintos niveles organizacionales (Fernández y Bernasconi, 2012), no se augura la desaparición de ninguno de estos del isomorfismo o el acoplamiento suelto.

## Bibliografía

- Altbach, P. (2001 [1998]). *Educación Superior Comparada. El conocimiento, la Universidad y el desarrollo*. Cátedra Unesco de Historia y Futuro de la Universidad. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- Acosta Ochoa, A. Y Buendía Espinosa, M.A. (2016). "Perspectivas Institucionales y Educación Superior desde miradas globales a espacios locales: el caso de México." *Revista de Educación Superior*. 45 (179), p. 9-23.
- Berdahl, R. (1990). "Academic Freedom, Autonomy, and Accountability in British Universities." *Studies in Higher Education* 15 (2): 169–80.
- Brunner, J. (1990). "Universidad, Sociedad y Estado los noventa." *Nueva Sociedad*, Nro. 107, mayo-junio, pp. 70-76.
- Brunner, J. (2007). *Universidad y Sociedad en América Latina*. Veracruz: Universidad Veracruzana - Instituto de Investigaciones en Educación.
- Brunner, J. (2012). "La universidad: ¿comunidad de mercado o posmoderna?". *Bordón* 64 (3), p. 27-38.
- Buendía Espinosa M. A. (2011). "Análisis Institucional y Educación Superior. Aportes teóricos y resultados empíricos". *Perfiles Educativos*. Vol. XXXIII, n. 134.
- Camou, A. (2002). "Reformas Estatales de 'Segunda Generación' y Reformas Universitarias en la Argentina Actual (O de por qué es Bastante Más Fácil Privatizar Una Línea Aérea que Reformar una Universidad) En La Universidad Cautiva: Legados, Marcas y Horizontes, editado por Pedro Krotsch and Marcelo Prati. La Plata, Argentina: Ediciones al Margen.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Cohen, M., March, J.G. y Olsen, J.P. (1972). "A garbage can model of organization choice." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, pp. 1–25.
- Fernández, D. E. & Bernasconi, A. (2012). "Elementos conceptuales para el análisis organizacional de universidades en contextos de mercado". *Innovar*, 22(46), 87-98.
- El-Khawas, E. (2006). "Accountability and Quality Assurance: New Issues for Academic Inquiry." In: *International Handbook of Higher Education*, edited by James J. F. Forest and Philip G. Altbach, 18:23–37. Springer International Handbooks of Education. Netherlands: Springer.
- García de Fanelli, A. (2005). *Universidad, organización e incentivos: Desafíos de la política de financiamientos frente a la complejidad Institucional*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Hasse, R. & Krücken, G. (2014). "Coupling and Decoupling in Education". In: *Holzer, B. Et al. (eds), 2014, From Globalization to World Society*. New York: Routledge, 197-214. Versión disponible en : [https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/ksf/institute/sozsem/dok/Mitarbeitende/Hasse/Hasse\\_Kruecken\\_2014\\_Coupling\\_and\\_Decoupling\\_in\\_Education.pdf](https://www.unilu.ch/fileadmin/fakultaeten/ksf/institute/sozsem/dok/Mitarbeitende/Hasse/Hasse_Kruecken_2014_Coupling_and_Decoupling_in_Education.pdf)
- Jepperson, R. (1991). "Instituciones, Efectos Institucionales e Institucionalismo" Powell, W. & dimaggio, P. (Eds.). (1999 [1991]). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ UAEM.
- King, R. (2007). "Governing Universities: Varieties of National Regulation." In *Public-Private Dynamics in Higher Education: Expectations, Developments and Outcomes*, edited by J. Enders and Ben Jongbloed, 63–88. Bielefeld: transcript Verlag.
- Knowles, A. S. (1978). *The international encyclopedia of higher education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lemaitre, M.J y Zenteno, M. E. (eds.) (2012). *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación Superior Informe Superior 2012*, Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- Levy, D. (2011). "Las múltiples formas de educación superior privada: un análisis global." En: J. J. Brunner y C. Peña (eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 135-60.
- Meyer, W. And Rowan B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2 (Sep., 1977), pp. 340-363.
- Mureddu, C. (1995). "Educación y Universidad". *Revista Estudios. Filosofía-Historia-Letras*, Invierno 1994 - Primavera 1995. Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Neave, G., & van Vught F. (1994). "Conclusions". In: *Government and Higher Education Relationships across Three Continents: The Winds of Change*, edited by Neave G. And Van Vught F., 2, pp. 269–71. Oxford: Pergamon Press.
- Powell, W. & dimaggio, P. (Eds.). (1999 [1991]). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ UAEM.
- Romero, J. (1991). "Los nuevos institucionalismos: sus diferencias y cercanías" Powell, W. & dimaggio, P. (Eds.). (1999 [1991]). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ UAEM.

- Salto, D. 2016. *Regulation through accreditation in Argentine graduate education: Regulatory actions and organizational responses*. Dissertation, University at Albany, State University of New York.
- Trow, M. (1984). "The Analysis of Status". In *Perspectives in Higher Education*, ed. Burton E. Clark, 132-1645. Berkeley: University of California Press.
- Weick, K. E. (1976). "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems." *Administrative Science Quarterly* 21 (1): 1-19.

# Gestión Pública: ¿Gestión inteligente?

## Información, conocimiento y organizaciones en contextos de incertidumbre

Por Mariano Boiero

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Doctorando en Administración Pública (FCE UBA). Profesor a cargo de la asignatura “Elementos de Administración” UNLaM. Jefe de Trabajos Prácticos (JTP) “Metodología de la investigación” Fac. Ccias Sociales UNLU. JTP “Administración y empresas públicas” FCE UNLZ. Profesor ayudante “Taller de Tesis” Maestría en Administración Pública FCE UBA Profesor invitado “Cambio organizacional” UNSAM. Docente UB, UPSJB, UNLP. Consultor nacional e internacional en temas de gestión del conocimiento, desarrollo organizacional y formación de RRHH en Administración Pública. Correo electrónico: [mhboiero@gmail.com](mailto:mhboiero@gmail.com)

### Resumen

Las características particulares de la sociedad del conocimiento plantean desafíos a las burocracias públicas: el cambio y los entornos de incertidumbre requieren de constituir organizaciones inteligentes que puedan dar cuenta de este nuevo fenómeno, y llevar adelante exitosamente la gestión.

### Abstract

The particular characteristics of the knowledge society pose challenges to public bureaucracies: change and environments of uncertainty require the establishment of intelligent organizations that can account for this new phenomenon, and successfully carry out the government's own management

*“El futuro ya llegó  
Llegó como no lo esperabas  
Todo un palo, ya lo ves”*

Patricio Rey y sus Redonditos de ricota (1987)

### “El futuro llegó”: la sociedad del conocimiento

Existe un consenso generalizado respecto del entorno en el que las organizaciones públicas están inmersas, hoy en día. Entornos que se han vuelto sumamente complejos, que devienen cambiantes en un tiempo sorprendentemente corto, que resultan imprevisibles para la gran mayoría de las personas que tiene que tomar decisiones en las organizaciones públicas.

Uno de los puntos más destacados de este entorno, tiene que ver con la sociedad del conocimiento: el conocimiento, como producto del trabajo reflexivo, contextualizado, que el hombre hace a partir de la información y el dato aportados por la organización y su entorno (Davenport y Prusak, 1998). El dato es un elemento generalmente cuantitativo, aportado por la organización. Los sistemas de procesamiento de datos, relacionando al

mismo con un contexto, con los objetivos y vinculados a los procesos organizacionales, permiten construir información (útil para la toma de decisiones); el conocimiento aportado por la experiencia, Este conocimiento adquirido permite que las personas sepan lo que necesitan conocer y aprender, dentro de una organización (Wiig, 1993). De este modo, las organizaciones aprenden sobre la base de una gestión del conocimiento (Knowledge Management), que aporta a la organización la capacidad de reconstruir saberes, a partir de los datos existentes, y de las experiencias previas. Así entendidas, pasamos a hablar de que las organizaciones capaces y hábiles para gestionar su conocimiento, se convierten en organizaciones inteligentes: ágiles para aprender cosas nuevas, para adaptarse a entornos cambiantes: ideales para estos tiempos que corren. Otra característica interesante para las organizaciones inteligentes es que ponen al capital humano en un lugar de relevancia, como aportante fundamental para la gestión del conocimiento, en detrimento de los sistemas de gestión y administración tradicionales, o de las cuestiones de necesidad de infraestructura y tecnología (Middleton, 1999). La organización que se centra en la búsqueda de conocimiento es la más innovadora, y es la que mejor se adaptará a la complejidad del contexto actual: en palabras de uno de los referentes mundiales sobre el tema, en economías o entornos donde una economía donde la única certeza es la incertidumbre, la única fuente segura de ventaja competitiva sostenible es el conocimiento (Nonaka, 1995)

### **“Todo un palo, ya lo ves”: La información y el universo digital**

Al respecto del entorno o del contexto al que se hacía referencia, uno de sus puntos principales lo forma la información digital, Al respecto se puede decir que, a partir del año 2010, es necesario incorporar otras variables al análisis de la información digital que constituye el insumo principal de la sociedad del conocimiento. A la información digitalizada y transmitida globalmente, es necesario agregar como variables de estudio el comportamiento de esa información: el uso de redes sociales y el crecimiento de la información digital producida por los usuarios.

El número de usuarios de Internet no para de crecer: durante 2018 se han incorporado a la web más de 276 millones de personas, que representan un incremento del 7% respecto de 2017, según el reporte de consultoras especializadas en la materia (Kepios,2018)<sup>5</sup>. Según este mismo reporte, más relevante aún ha sido el crecimiento de los usuarios activos en redes sociales: la suba ha sido del 13%, lo que da un total de 390 millones de personas que se han volcado a las redes sociales, respecto del año anterior.

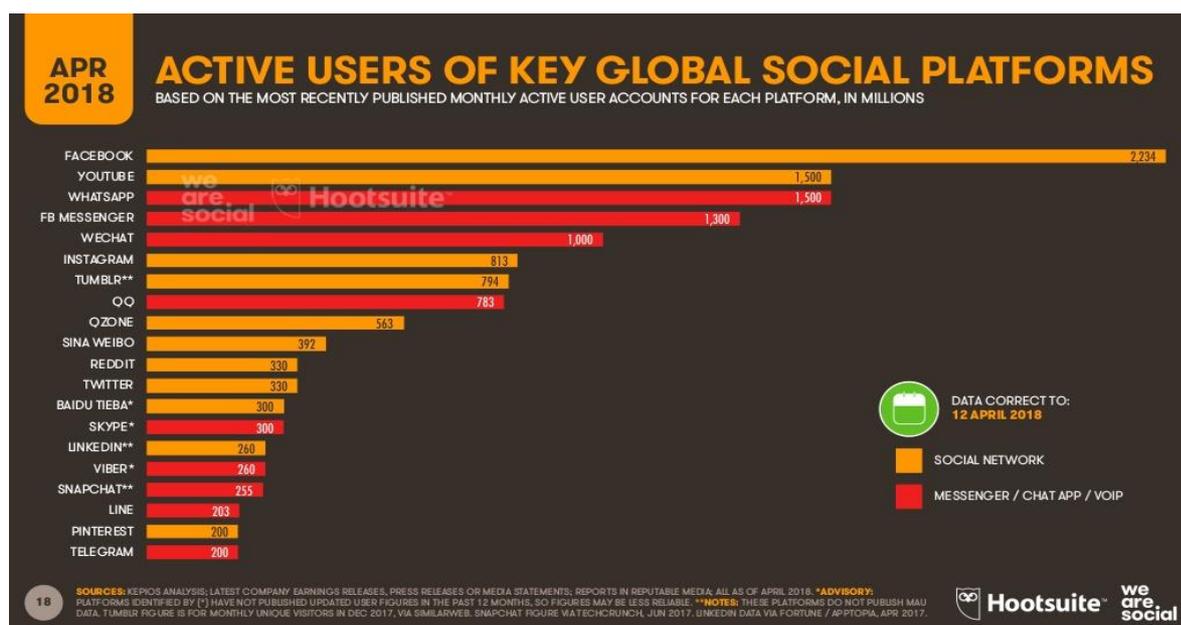
El incremento de usuarios de redes sociales ha sido mayor al crecimiento económico de la más pujante economía latinoamericana, durante el mismo período -Panamá -5.6%- (Banco Mundial, 2018). Dicha entidad, prevé un crecimiento para el total de la economía global del orden del 3.1%, según consta en su reporte de junio pasado<sup>6</sup>, porcentaje inferior al crecimiento de las redes sociales, y la aparente suba del volumen de información digital que agrupa la red Internet, que será desarrollado más adelante. Al respecto de redes sociales, el total de usuarios por red social se puede observar en la figura siguiente:

**Figura 1.** Usuarios mensuales en redes sociales. Abril de 2018

---

<sup>5</sup> <https://kepios.com/data/>

<sup>6</sup> <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2018/06/05/global-economy-to-expand-by-3-1-percent-in-2018-slower-growth-seen-ahead.print>



Fuente: Hootsite / Kepios, (<https://kepios.com/data/>)

La red Facebook tiene un total de 2.234 millones de usuarios al mes. La plataforma Youtube carga videos de 1.500 millones de usuarios mensuales. Entre 1.300 y 1.500 millones de usuarios envían mensajes por Whatsapp o Messenger de Facebook al mes. La cantidad de usuarios globales de Facebook ha superado a la población total de China, el país más poblado del planeta. Se puede concluir en primer lugar, que el uso de Internet no para de crecer (llegando a superar el crecimiento de las economías mundiales), y en segundo término se puede decir que el uso de redes sociales crece aún más rápido todavía. Hasta el momento esta información es obtenida y procesada únicamente con fines de estudios de comercialización/marketing digital. Esto da cuenta de un fenómeno sin precedentes, del cual las organizaciones públicas, los tomadores de decisión del Estado y los planificadores de las políticas públicas de comunicación parecen no registrar en todas sus implicancias.

Respecto de la velocidad de crecimiento de la información en esta sociedad del conocimiento, la “huella digital” (el total de información digital producida por una persona) muestra un comportamiento similar al aumento de usuarios y al crecimiento de las redes sociales: de 4,4 trillones de gigabytes de contenidos digitales totales a nivel mundial de 2003, para el año 2020 se esperan 44 trillones de gigabytes de información digital generado por todos los habitantes del planeta.<sup>7</sup> Esto es una tasa de crecimiento similar a la duplicación de la tecnología existente cada dos años, que establecía en 1965 la Ley de Moore (Cheang Wong, 2005), y que inclusive puede llegar a ser superada si esta tendencia continua. Según datos obtenidos del estudio EM-IDC (entidad privada que realiza un estudio periódico sobre esta temática), la próxima década prevé un crecimiento del universo digital superior al 40% anual para el año 2020. Se espera un promedio de información digital de 5.247 gigabytes<sup>8</sup> de información generada por cada persona de la Tierra para dentro de dos años. Algunos ejemplos de la velocidad de movilidad y crecimiento, y del volumen del que se está haciendo referencia: la foto tomada por la conductora Ellen Degeneres en los premios Oscar de 2014 (una simple *selfie* de ella

<sup>7</sup> <https://argentina.emc.com/leadership/digital-universe/2014iview/executive-summary.htm>

<sup>8</sup> A modo de referencia, un gigabyte de información permite guardar aproximadamente 14.900 fotos de buena resolución.

junto con otros actores), fue retransmitida por Twitter 26 millones de veces en un lapso de 12 horas<sup>9</sup>; la plataforma digital Netflix ofrece al usuario un total de 1 billón de horas de programación al mes, y la cifra no para de crecer.

Las publicaciones especializadas en tecnología hablan de un total de aproximadamente 200 mil millones de equipos de todo tipo (celulares, computadoras, electrodomésticos, servidores, plataformas de juegos, etc.) que pueden ser conectados a la web en este momento, de los cuales el 7% (14 mil millones) ya están conectados e interactuando a nivel global, y se espera que para 2020 el porcentaje llegue al 10% (32 mil millones)<sup>10</sup>. Hablamos entonces de una velocidad de crecimiento y expansión de la información existente sin precedentes en la historia humana: una tasa de duplicación cada 18 meses, lapso que está dando muestras de decrecer a niveles geométricos, lo que determinaría una expansión de este cosmos digital a dimensiones astronómicas

Sin embargo, este auge imparable parece tener algunas dificultades que ya están ocurriendo. Existe, aparentemente, un cuello de botella para esta cantidad sustantiva de información digital disponible: en 2013 se consideraba que el 23% de la información generada era considerada útil para la toma de decisiones por parte de organizaciones (corporaciones, gobiernos, etc.). De este cúmulo de información en algún sentido útil, solamente era procesado (sistematizado, clasificado) el 3%, y solamente era analizado el 0,5% por parte de los sistemas existentes<sup>11</sup>. Todo ese volumen de información resulta en un procesamiento para cuestiones útiles, considerada significativamente pobre. Sin embargo, para el año 2020 se espera que el 35% del total de datos generados sea de alguna utilidad, y que el porcentaje de aprovechamiento de estos crezca, gracias al uso de Internet de las cosas, la Big Data y los sistemas de procesamiento más potentes. De todos modos, se observa que un gran volumen de información que puede ser aprovechable escapa a las modalidades de trabajo con datos, a las cuestiones de manejo de información, y a la potencia de los sistemas de procesamiento, ordenamiento y catalogación por parte de las organizaciones privadas y públicas. Así vistas, las leyes del comportamiento del universo digital, que son la fuente madre de la información de la sociedad del conocimiento, han roto los patrones de comportamiento del universo físico, y parecen encaminarse por senderos diferentes.

La información ha impactado en el mundo de la producción, las finanzas y los servicios. Hace apenas cien años, las personas más ricas del mundo se dedicaban al mundo de la producción y la industria: en 1900, el hombre más rico era Nelson Rockefeller (petrolero) Hoy en día, las personas más ricas del mundo son todas provenientes del campo de las TIC's básicamente, y basan su riqueza y fortuna en el aprovechamiento de información y la generación de conocimiento. El ranking de las principales fortunas lo encabezan<sup>12</sup>:

1. Jeff Bezos (CEO de Amazon) 112 mil millones de dólares de patrimonio
2. Bill Gates (CEO de Microsoft) U\$S 90 mil millones
3. Warren Buffet (dueño de la inversora Berkshire Hattaway) U\$S 84 mil millones

Ninguno de ellos fabrica nada. Tanto Amazon como Microsoft son empresas de tecnología y servicios, y Berkshire Hattaway es un fondo de inversión que se dedica a comprar acciones y activos de empresas. Toda la fortuna de estos millonarios del siglo

---

<sup>9</sup> [https://elpais.com/cultura/2014/03/03/actualidad/1393817213\\_629655.html](https://elpais.com/cultura/2014/03/03/actualidad/1393817213_629655.html)

<sup>10</sup> <https://www.computerworld.es/tendencias/el-universo-digital-se-expande-acelerado-por-el-crecimiento-de-los-datos>

<sup>11</sup> <https://www.puromarketing.com/12/14842/solo-informacion-digital-analizada.html>

<sup>12</sup> <https://www.forbes.com/billionaires/#5f9e07d1251c>

XXI está basada en el uso del conocimiento y las TIC's para sus emprendimientos. A punto tal ha sido la revolución del conocimiento, que es probable que actualmente un emprendedor que quiera desarrollar un emprendimiento con conocimiento y sin capital prospere, pero con capital y sin conocimiento es seguro que fracase (Castells, 1997).

Hay otros procesos que han convergido para esta "tormenta perfecta": la sociedad del conocimiento ha sido impulsada por procesos como la globalización, que han permitido alcanzar fronteras más allá del control de los Estados-Nación (García Delgado, 1998). La presión por encima que la globalización ha ejercido sobre los Estados nacionales y sus respectivas administraciones públicas, da por resultado una transnacionalización de las empresas, tendencia que venían encabezando las empresas multinacionales durante las últimas décadas, pero que ahora han alcanzado el nivel de empresas globales (Castells, 1997) operando en todo el globo al mismo tiempo, principalmente de aquellas originadas en el manejo de información, y el armado de servicios basados en las TIC's. Si bien se puede hablar de oleadas de pertenencia a alguna u otra nación, la tendencia es a la independencia de la tecnología y de las empresas de tecnología, respecto de nacionalidades, políticas y decisiones locales, e inclusive regionales. Si bien escapa al objetivo de este trabajo, es probable -e interesante desde el punto de vista académico-investigar sobre la agenda de las empresas globales para los próximos años, y qué relación guardarán los Estados con ellas.

Se puede concluir entonces que la sociedad del conocimiento se fundamenta en un predominio de la información y las tecnologías de la comunicación y la informática (TIC's) basadas en el crecimiento exponencial de la información digital, sumado a una velocidad de crecimiento en volumen de información, que se duplica cada 18 meses y descendiendo, un incremento muy importante de cantidad de usuarios que registra una tendencia similar a la del crecimiento de la información; y una modalidad de vehiculización de esa información, principalmente a través de redes sociales y aparatos interconectados que agregan velocidad de cambio, imprevisibilidad, falta de manejo y apropiación para la decisión, y que redundan en mayor incertidumbre a los condicionantes políticos, sociales, económicos e ideológicos de esta convulsionada porción del siglo XXI. Todo un desafío para las organizaciones privadas, y fundamentalmente para las organizaciones públicas, que deben tomar decisiones a partir de información existente en el contexto, y de la cual deben apropiarse por algún medio. Desafío para el que las organizaciones públicas parecen no estar lo suficientemente preparadas. A modo de muestra: para la redacción de este artículo, la información existente se pudo rastrear en publicaciones especializadas en la web, e investigaciones realizadas por consultoras privadas. El sector público y la academia parecen no haber dado cuenta del fenómeno en toda su complejidad, aún.

### **“Llegó como no lo esperabas”: el desafío para la administración pública**

La agenda del Estado ha tenido históricamente su enfoque principal en tres grandes dimensiones, que guardan tensión entre sí: el comportamiento de la riqueza social, en cuanto al desarrollo; las relaciones de poder de los diferentes actores en tanto gobernabilidad; y la redistribución del ingreso en tanto equidad social (Oszlak, 2007). La administración pública, ha dado cuenta de distintos modelos de gestión, pensados para poder llevar de modo más eficaz y eficiente este modelo dimensional de foco estatal, que da muestras de seguir siendo vigente, si bien puede tener algunas modificaciones dentro de las tres variables que lo componen. Podemos hablar de modelos de gestión

burocráticos, gerencialistas y de gobernanza (Cao et al, 2012), de modelos de nuevo management público y gestión de la calidad total (Estévez, 2001). El foco de las administraciones ha variado a lo largo de los tiempos: desde el sostenimiento de los principios de eficiencia propios de modelos burocráticos, hasta la flexibilidad de procedimientos en pos de la obtención de resultados del modelo managerialista. De decisiones centradas en la cúspide política de la organización burocrática, a mecanismos más abiertos a otros sectores y organizaciones, del gobierno abierto o la gobernanza. Los programas de reforma de la administración pública han estado orientados a: solucionar déficit fiscal, optimizar procesos administrativos para mejorar la recaudación (Thwaites Rey, 1999), cambiar el foco de atención hacia el cliente (Estévez, 2001) o modernizar la gestión a través un nuevo marco: esta vez orientado a constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios<sup>13</sup>, orientación que tuvo como expresión la instauración de sistemas digitales de gestión de expedientes (sistema de Gestión de Expedientes GEDE), mediante decreto 733/18, por citar ejemplos.

Lo que “llegó como no lo esperabas” está en el contexto en que operan las organizaciones de la administración pública: sociedad del conocimiento, velocidad sin precedentes del cambio, entidades que se comportan fuera de los parámetros y herramientas conocidas de gestión, mercados que no responden a los mecanismos ortodoxos de control de la economía, y un universo digital que crece a ritmo muy alto y que se comporta de modo diferente al universo físico.

Estas cuestiones forman la agenda del siglo XXI de la administración pública, agenda que interpela de modo totalmente nuevo a las organizaciones públicas, y que plantea del desafío de medidas innovadoras y creativas en la materia. Frente a cambios de paradigma que seguramente tendrán impacto en la forma de operar y conocer la realidad existente de las organizaciones, utilizar las mismas herramientas, metodologías y conocimientos preexistentes seguramente llevarán a las organizaciones a negar, obstaculizar o desconocer el nuevo saber, confundiénolo con un reconocimiento (de reconocer: identificar sobre la base de lo ya conocido), una anomalía o una desviación epistemológica. Llevar adelante procesos de reforma o programas de modernización estatal, sobre la base epistemológica de saberes preexistentes, seguramente tendrá como resultado la repetición de errores o la falta de soluciones, producto de repetir experiencias y saberes (que llegaron a un límite) y de no operar un salto cuantitativo y cualitativo en el conocimiento aplicado para la gestión de las organizaciones públicas. respecto de la sociedad del conocimiento, las organizaciones públicas están inmersas en una zona de confort y al límite de un paradigma que está dando muestras de agotamiento.

El cambio vendrá (Kuhn, 1962), cuando la generación de nuevos saber permita desvelar el conocimiento oculto, descubrir lo velado, y llegar a una zona donde el crecimiento, el aprendizaje y el cambio ocurran positivamente. En eso consistirá la revolución en entornos de la sociedad del conocimiento, que podríamos tildar como la revolución del conocimiento en la administración pública” Para poder llevarlas a la búsqueda de nuevas herramientas, nuevas metodologías y una verdadera innovación creativa.

Se requieren cambios profundos en la gestión de la información en las organizaciones públicas, es cierto. Estos cambios deberán hacerse en todos los niveles de la administración pública: en los procesos y sistemas de gestión, en la infraestructura de las

---

<sup>13</sup> Decreto 434/16 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259082/norma.htm>

organizaciones públicas, y en el capital humano y relacional que entornos de gobernanza y gobierno abierto están pidiendo.

Los sistemas de información existentes no podrán ordenar, organizar ni tomar decisiones sobre el cuantioso volumen de información digital que se está produciendo a cada momento. Por otra parte, existen limitantes presupuestarias para el desarrollo de infraestructura que requiere una inversión y un desembolso de dinero que no tendrá un impacto inmediato sobre el contribuyente, al menos en el corto plazo. Esto dificulta que la inversión en infraestructura, centros de procesamiento de Big Data, Internet de las cosas y todas las herramientas actuales sea efectivamente realizada en un lapso breve. El capital estructural necesita inversiones de características similares, que probablemente se demorarán en contextos de economía recesiva como el que se está atravesando en este momento. No obstante, mecanismos de decisión flexibles, metodologías ágiles para el diseño de procesos, una mirada integral (sistémica) para detectar desvíos y corregir errores (y principalmente, admitiendo que los errores existen y se trabaje sobre ellos) puede ser un puntapié inicial para mejoras sucesivas y de mayor envergadura progresiva.

Quedan pues, el capital humano y relacional. Sobre el primero: trabajar con entornos de aprendizaje y de planificación participativa de proyectos, cambiar a modalidad de trabajo en comunidades de práctica para la construcción conjunta de conocimiento revisar algunos puntos de los contratos individuales (vinculados a valores y principios éticos) con las organizaciones que los contratan, son medidas tendientes a la producción de conocimiento, que de esta manera puede hacerse explícito (Nonaka, op cit), y contribuir así a formar “organizaciones inteligentes”. Sobre el segundo: articular las relaciones de modo más flexible, participativo y colaborativo con otros sectores del Estado, de la sociedad civil y del Mercado. Transparentar la información oficial, facilitar el acceso a la misma y generar entornos de colaboración con la ciudadanía en el manejo de información y la toma de decisiones, también permite generar conocimiento.

La equidad, el desarrollo y la gobernabilidad a la que apunta el Estado, requiere de organizaciones inteligentes para la administración pública, que tomen decisiones acertadas en entornos de cambio e incertidumbre. Inteligencia organizacional que es necesario estimular, facilitar y sostener.

El futuro llegó hace rato. La canción está sonando. Tiempo de empezar a escucharla.

## Referencias

- Davenport, T.; Prusak, L. (1998). "Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know". Boston: Harvard Business School Press
- Wiig, K.M (1993) "Knowledge Management Foundations: Thinking About Thinking-How People And Organizations Create, Represent And Use Of Knowledge" Schema Press, Arlington
- Middleton, M (1999). "De La Gestión De La Información A La Gestión Del Conocimiento: Perspectivas Sobre El Desarrollo" Revista El Profesional De La Información. Número De Mayo 1999. Issn: 1386-6710.
- Nonaka, I (1995) The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create The Dynamics Of Innovation. Oxford University Press
- Chean Wong, Juan Carlos (2005) "Ley De Moore, Nanotecnología Y Nanociencias: Síntesis Y Modificación De Nanopartículas Mediante Implantación De Iones" Revista Digital Universitaria. Universidad Nacional Autónoma De México. Año 6 Número 7. Issn: 1067-6079
- Garcia Delgado, Daniel (1998) "Estado, Nación, Globalización: Fortalezas Y Debilidades En El Umbral Del Tercer Milenio". Planeta, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto (2007) "La Agenda Estatal Y Sus Tensiones: Gobernabilidad, Desarrollo Y Equidad". Iberoamericana. Nordic Journal Of Latin American And Caribbean Studies Vol. Xxxvii. Sobre Base En Ponencia De Congreso Clad Sobre Administración Pública Y Reforma Del Estado, Guatemala, Noviembre De 2006
- Castells, Manuel (1997) "La Era De La Información" Alianza Editorial
- Estévez, Alejandro M. (2001). "Una Comparación Entre La Teoría Del Nuevo Management Público Y La Gestión De La Calidad Total". En: *La Reforma Managerialista Del Estado*, Compilado Por Alejandro Estévez, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Cao, Horacio; Abal Medina, Juan Manuel (2012) "Manual De La Nueva Administración Pública Argentina". Ariel
- Thwaites Rey, Mabel (1999) "Ajuste Estructural Y Reforma Del Estado En La Argentina De Los '90" Publicado En Realidad Económica, N° 160/161 (16 De Noviembre De 1998 Al 15 De Febrero De 1999). Issn N° 0325-1926
- Kuhn, Thomas (1962) "La Estructura De Las Revoluciones Científicas". Editorial Universidad De Chicago.

# Organizaciones Criminales Digitales, Organizaciones Públicas “Industriales”

*Por Jorge A. Depetris*

Abogado (UNL)- Mastreer in Public Administration (Harvard University) - Ph D en Ciencias Sociales , FLACSO- Buenos Aires. Correo electrónico: [jorgeadepetris@gmail.com](mailto: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 manera 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 manera 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 transnacional, 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,<sup>14</sup> 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<sup>15</sup> 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. Aquella 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<sup>16</sup> cobran otro sentido. Las organizaciones criminales se han vuelto “digitales”, las respuestas estatales comienzan a ser obsoletas y las consecuencias pueden ser realmente graves.

---

<sup>14</sup> Véase (Merton, 2007) y sus trabajos acerca de la estructura de la personalidad burocrática.

<sup>15</sup> Para diseños de políticas públicas véase (Sabatier, 2010), para implementación (Wildavsky & Pressman, 1984)

<sup>16</sup> 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).

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<sup>17</sup> 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<sup>18</sup>. 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.

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Para analizar el peso de la cultura en las organizaciones públicas véase (Wilson, 1989).

## 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<sup>19</sup>. Otro uso de la mercadería ilícita eran empresas con marcas conocidas<sup>20</sup> que optaban por ingresar ilícitamente contenedores a la Argentina, y de esa manera reducir sustancialmente el pago de los impuestos al comercio exterior<sup>21</sup> 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 contratava 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<sup>22</sup>.

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

---

<sup>19</sup> Véase (Rodrigo & Ronconi, 2017).

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

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<sup>23</sup>.

Para realizar esta maniobra a gran escala, era necesario coordinar múltiples actores a nivel internacional (Depósito de Origen, Empresa Naviera, Sociedades Fantasma 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<sup>24</sup> 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<sup>25</sup>.

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,

---

<sup>23</sup> Una estimación común de los entrevistados era que se pagaba aproximadamente entre 20 a 50 mil U\$ por contenedor, y que esto representaba un 30 % de lo que debía pagarse realmente.

<sup>24</sup> 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".

<sup>25</sup> La práctica del Comercio Internacional indica que las primeras operaciones entre comprador y vendedor se efectúan mediante instrumentos bancarios.

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 Depósito 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<sup>26</sup> 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”.

---

<sup>26</sup> 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).

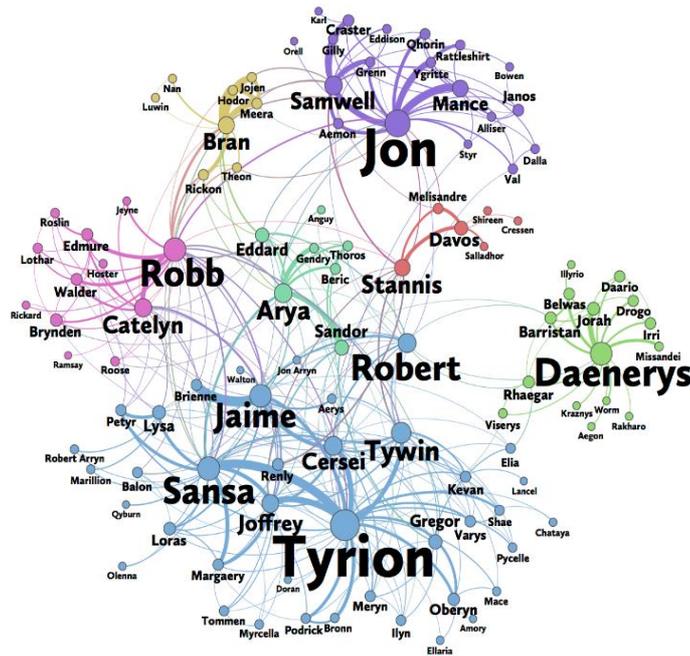


Gráfico Nro. 1 : Ejemplo que ilustra cómo se veía la red<sup>27</sup>. Se puede observar nodos de distintos tamaños (ej. Tyrion, Daenerys, Jon, Robb) donde hay fuertes conexiones con sus grupos (intra-nodo), pero también hay conexiones entre los grupos (entre nodos).

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 contendores 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 contendores, 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.).

<sup>27</sup> Por una cuestión de prudencia no se acompaña el gráfico original, sin embargo, el que se presenta - originario de la famosa serie "Games of Thrones", es muy similar a la observada y sirve para ilustrar la morfología de la red.

Pero el mayor impacto era si se generaban "órdenes de allanamiento" simultáneas, y medidas cautelares<sup>28</sup> 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"<sup>29</sup> 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 coleccionar 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<sup>30</sup> 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

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

totalizan 400 millones de dólares de valor en Aduana<sup>31</sup>, 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<sup>32</sup>- 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 como 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<sup>33</sup>.

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.)<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Esto es el valor antes de efectuar la importación, normalmente en el mercado nacional su valor se cuadruplica.

<sup>32</sup> Existen versiones no totalmente confirmadas de ajustes de cuentas y amenazas para recuperar la mercadería entre miembros de la red.

<sup>33</sup> 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).

<sup>34</sup><sup>34</sup> Véase (Andreas, 2004), (Klerks, 1999), (Mc Intosh & Lawrence, 2011), (Vasquez, 2011), (Fleitas Ortiz de Rozas, 2014) y (Depetris, 2011).

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 contrario, 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)<sup>35</sup>.

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 legítimos 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.<sup>36</sup>

“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<sup>37</sup>.

## 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<sup>38</sup>, 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<sup>39</sup>, 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

---

<sup>35</sup> Véase (Andreas, 2004), (Andreas, 2001) y (Varese, 2011), (Reuter & Haaga, 1988) y (Varese, 2011) .

<sup>36</sup> Véase (De Sousa, 2004), (Fuentes, 2008).

<sup>37</sup> Véase (Virgolini, 2004), (Ruggiero, 2005) y (Naim M. , 2006).

<sup>38</sup> Véase entre otros (Brynjolfsson & McAfee, 2014), (Ford, 2015), (Ross, 2016), (Schwab, 2017).

<sup>39</sup> 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.

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<sup>40</sup> 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<sup>41</sup>.

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<sup>42</sup>” 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

---

<sup>40</sup> Véase (Levy & Murnane, 2004)

<sup>41</sup> 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”.

<sup>42</sup>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.

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 transparentan 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<sup>43</sup>.

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.

---

<sup>43</sup> 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.

## PENDULO DE AGENCIAS REGULATORIAS

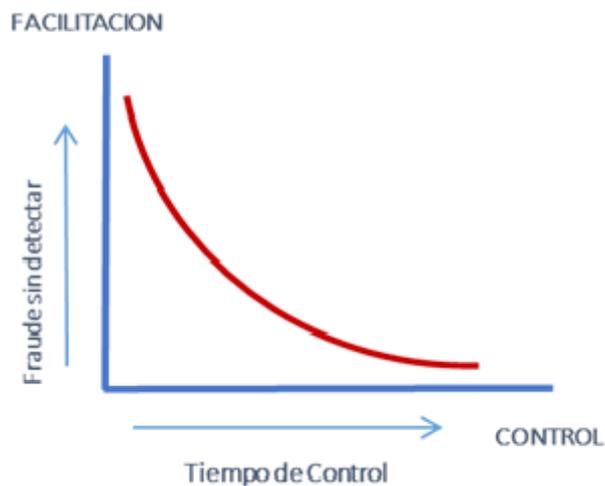


Gráfico 3: (Sparrow, 2000)

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<sup>44</sup>.

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:

<sup>44</sup>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)

1. 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.
2. 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.
3. Determinar la forma de medir los resultados antes de implementar el plan: identificar que “que es solucionar el problema”.
4. 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

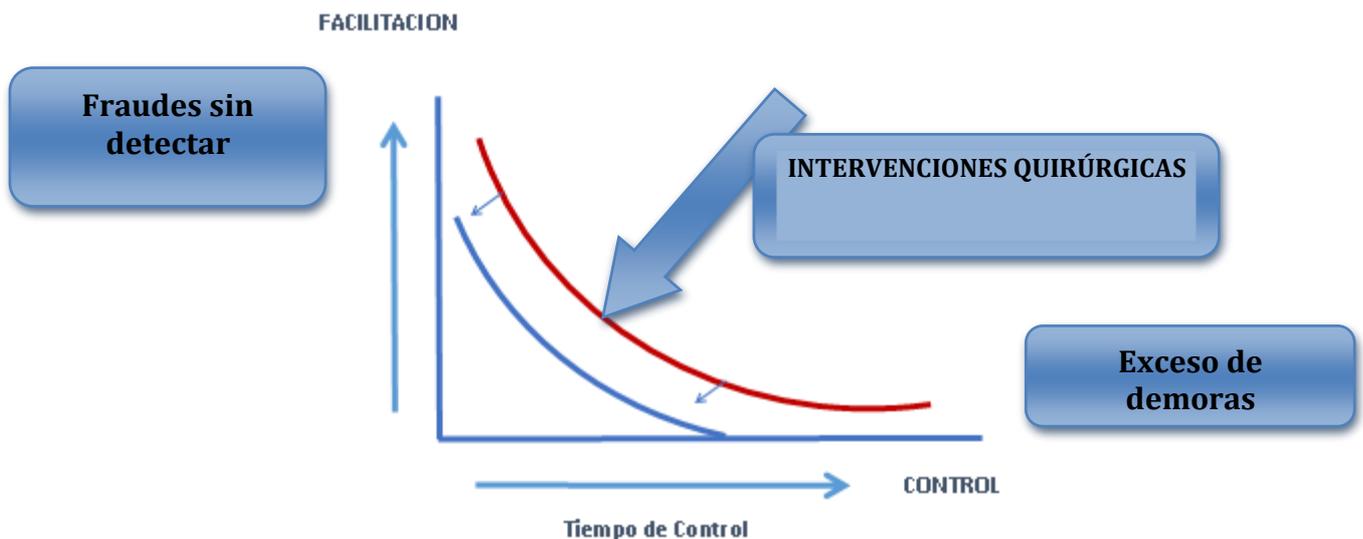


Gráfico 4: El péndulo revisado

5. Implementación: En esta etapa se lleva a la práctica el plan diseñado
6. 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 Transnacionales 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 partícipes 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 transnacionales, 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<sup>45</sup>. 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, quedó 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.

---

<sup>45</sup>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.

### 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<sup>46</sup>.

### 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

---

<sup>46</sup>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.

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<sup>47</sup>.

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.

---

<sup>47</sup>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).

## 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<sup>48</sup>, 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<sup>49</sup>. 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 manera 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

---

<sup>48</sup>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.

<sup>49</sup>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.

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.

### 3. 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). *Bureaucracy: What government agencies do and what they do it*. USA: Basic Books.
- Merton, R. K. (2007). Bureaucratic Structure and Personality. In J. Shafritz, & A. Hyde, *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
- Sabatier, P. (2010). *Teoría 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: California 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 Paradigm Applied to Criminal Organizations: Theoretical nitpicking or relevant 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 international political economy: the clandestine side of globalization. *Review of International Political Economy* , 641-652.
- Andreas, P. (2001). The political Economy of Organized Crime: Providing Protection when the state does not. In S. Skaperdas, *Economics of Governance*.
- Virgolini, J. (2004). *Crímenes 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*

## Colaboraciones<sup>50</sup>

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a [aestevez2009@gmail.com](mailto:aestevez2009@gmail.com) con copia a [suesper@gmail.com](mailto:suesper@gmail.com). Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la dirección y la secretaría de redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista Tres artículos implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.
4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997). «El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293). Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10. El verdadero uso del

---

<sup>50</sup> Agradecemos la colaboración que nos suministrara la revista Estado Abierto en los lineamientos para las publicaciones.

multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

### **Para libros y capítulos de libros:**

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

### **Para revistas:**

Mintzberg, H. (1994). The fall and rise of strategic planning. *Harvard business review*, 72(1), pp. 107-114.

En este caso, el 72 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

### **Para diarios:**

Rupert, A. (2016). «La fiscalidad de una provincia agobiada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

### **Para participaciones en eventos científicos:**

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

### **Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:**

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

### **Para leyes, decretos y resoluciones:**

República Argentina (2016). Ley N.º 27 275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B. O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Heasman, B., & Corti, K. (2015, Agosto 18). How to build an echoborg: PhD researcher Kevin Corti featured on the BBC [Blog post]. Acceso el 18 de diciembre de 2016 en: <http://blogs.lse.ac.uk/psychologylse/2015/08/18/how-to-build-an-echoborg-phd-researcher-kevin-corti-featured-on-the-bbc/>

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.

11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

12. Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.