

HERRAMIENTAS DE PREVENCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS A TRAVÉS DE LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A NIVEL LOCAL. LA NECESARIA IMPLEMENTACIÓN DE CONTROLES

Marina Beatriz Marsili

Investigadora de Delitos Económicos y Complejos. Doctora en economía, Especialista en administración y contabilidad pública, contadora pública. Graduada Universidad Nacional de Rosario. Estudiante de abogacía en Universidad Siglo 21. Miembro de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

RESUMEN

El artículo ofrece una reflexión desde la perspectiva de la criminología económica respecto de los desafíos que se presentan y la necesidad de adoptar políticas públicas tendientes a hacer frente a las complejas maniobras llevadas a cabo por organizaciones criminales para transformar los activos de procedencia delictiva, utilizando las estructuras de la economía legal con la finalidad de ocultar su verdadero origen y valiéndose a su vez de las estructuras estatales.

Hasta la década del setenta, el rol asignado a los municipios de satisfacción de demandas comunitarias, fue cumplimentado con niveles aceptables a través de prestaciones y trabajos públicos típicos: alumbrado, barrido y limpieza, habilitación, deporte y recreación. Sin embargo, los altos índices de violencia urbana y maniobras de lavado de activos, adicionan una tarea a nivel comunal: el diseño de mecanismos de prevención que sirvan de barrera a las diversas técnicas criminales de captura de agencias estatales.

El caso de la ciudad de Rosario se presenta como sujeto de estudio puesto que -a pesar de registrar importantes fallos judiciales en materia de lavado de activos procedentes de diversas economías ilegales-, no cuenta a nivel municipal con estructuras administrativas cuya finalidad sea detectar alertas sospechosas de este tipo de maniobras.

INTRODUCCION

El rol asignado a Municipios y Comunas es la satisfacción de demandas comunitarias. Hasta los setenta, puede referirse que –en términos generales- cumplieron el cometido con niveles aceptables de prestaciones y trabajos públicos típicos: alumbrado, barrido y limpieza, habilitación, deporte y recreación. Sin embargo, aparecieron los primeros atisbos de dificultades económicas y desequilibrios presupuestarios, y consecuencia de la implementación de las políticas económicas neoliberales a partir de la ley de Reforma del Estado en el año 1989, se produjeron importantes cambios a nivel de gobiernos locales.

Así es como nuevos desafíos se sumaron a nivel comunal que deben ser afrontados con el diseño de políticas públicas que atiendan a las crecientes demandas sociales.

El caso de la ciudad de Rosario se presenta como sujeto de estudio. A las políticas municipales implementadas en materia de salud, descentralización administrativa, presupuesto participativo, transporte, se adiciona la necesidad de atender a los altos

índices de violencia urbana y maniobras de lavado de activos, adicionan una tarea a nivel comunal: el diseño de mecanismos de prevención que sirvan de barrera a las diversas técnicas criminales de captura de agencias estatales.

Por tanto, la economía del delito se presenta como un desafío al cual hacer frente, y las preguntas que le siguen es qué rol les cabe a los gobiernos locales -si es que les corresponde adoptar medidas preventivas- y en qué medida las mismas pueden contribuir a evitar maniobras ilegales de ocultamiento de bienes obtenidos como producto de delitos o bien como provecho de los mismos.

El presente artículo pretende ofrecer una reflexión desde la perspectiva de la criminología económica respecto de los desafíos que se presentan y la necesidad de adoptar políticas públicas tendientes a hacer frente a las complejas maniobras llevadas a cabo por organizaciones criminales para transformar los activos de procedencia delictiva utilizando las estructuras de la economía legal con la finalidad de ocultar su verdadero origen, valiéndose a su vez de las estructuras estatales. (Barroso González, 2015; Olaeta, 2016; Carrara, 2017; Grasa, 2016).

Binder ha de definir a la política pública criminal como la de administración de la violencia estatal (2010).

Ahora bien, frente a la identificación de la problemática que pretende combatir, esto es la inserción de activos ilícitos en los mercados formales, se generó a nivel local un debate intenso en las diferentes estructuras estatales respecto a que rol le corresponde frente a esta nueva realidad.

Dicha preocupación por establecer mecanismos de control y transparencia pública sobre el origen y la trazabilidad de las inversiones privadas, se ve reforzada por la necesidad de diseñar y poner en marcha tareas de prevención de delitos complejos como política de Estado. Es decir, que en determinados rubros y frente a ciertos montos definidos por ordenanza, se activen mecanismos de alerta frente a algunas actuaciones sospechosas.

En la etapa de discusión y definición de la política pública a implementar se encuentra la Municipalidad de Rosario, donde coexisten cinco proyectos de ordenanza tendientes a definir los mecanismos de detección de operaciones sospechosas a establecer, áreas responsables de llevar la tarea a cabo, áreas o sectores clave donde focalizar los controles, mecanismos de información e interacción con otras reparticiones públicas, y agencia o agentes responsables de informar las situaciones identificadas.

El lavado de activos

Las maniobras de lavado de activos permiten introducir dinero o masas patrimoniales de procedencia ilícita en la economía legal con la finalidad de ocultar su verdadero origen, mediante un proceso paulatino tendiente a otorgarles apariencia de legalidad.

La ciudad de Rosario hace tiempo se encuentra atravesada por hechos de criminalidad compleja donde se identifican personas de distintos segmentos sociales que se relacionan y en los que -por detrás- se alzan significativas y clandestinas empresas criminales que se articulan por una ley: la de la calle. Lo que conlleva daños sociales inmensos.

De esta forma, los grandes volúmenes de ingresos que generan los negocios ilegales o ilícitos, deben ser incorporadas a la economía legal para poder aprovecharse, disfrutarse y multiplicarse para su disfrute o bien para sostener la economía criminal. Y en esa tarea intervienen otras personas que "lavan" esos fondos o bienes de origen ilícito.

Esto significa que estos segmentos del mercado –ilegales- se entrecruzan y entrelazan con empresas legales prestadoras de servicios múltiples que facilitan las maniobras de lavado de activos. Estas empresas pueden ser constructoras, empresas de logística, aseguradoras, mutuales financieras, agencias de remise, por nombrar sólo algunas.

Para entender estos procesos sociales -que tienen componentes económicos y jurídicos- es fundamental trabajar con una perspectiva que incluya el delito de lavado de activos como circundante de toda investigación criminal.

El delito de lavado de activos incluye una multiplicidad de acciones que son llevadas a cabo por grupos delictivos que buscan cambiarle la apariencia a los activos generados de las actividades ilegales, "limpiarlos" para poder de esta forma disfrutar del producto o provecho de los hechos ilícitos cometidos. Ello suele acaecer detrás de la violencia visible que queda evidenciada en asesinatos, secuestros, balaceras, extorciones, usurpaciones o narcotráfico.

Es que a la violencia criminal que se visualiza, que la sociedad palpa en forma cotidiana, se le adiciona otro tipo de violencia. Una violencia silente que podemos identificar detrás del delito de lavado de esos bienes producto de la actividad delictiva desplegada.

A los efectos de comprender como el producto del delito precedente puede insertarse en la economía y competir con activos de origen legales, el esquema circular de la actividad económica puede servir de elemento gráfico de apoyatura.

Así, el mercado en términos económicos es el ámbito donde se desarrollan el conjunto de intercambios de bienes o servicios entre individuos. Es en este espacio abstracto donde las familias acuden para adquirir los bienes y servicios producidos por las empresas, pagando por ello el precio. Por un lado, tenemos la economía real (el trabajo y los bienes de bienes y servicios); y por otro las operaciones financieras (monetarias y cambiarias).

Entre ambos tipos de agentes se produce un flujo real de factores de producción y bienes y servicios, y otro monetario que se traduce en renta/gasto. A su vez, interviene un tercer actor que es el Estado el cual incide no sólo en la *"creación de normas dirigidas al hecho económico, sino también mediante la actuación, como protagonista, en las relaciones de producción, distribución y consumo"* (Baigún, 2005).

Así es que, si un activo de origen ilícito sea financiero o de la economía real ingresa a la economía, el mismo se confundirá con aquellos de origen lícito. Esta situación deberá ser atendida en pos de diseñar políticas públicas sobre la materia. (Alvarado, M., y otros, 2014)

Para ello es importante interpretar las formas en que se vinculan los diferentes actores, su rol en la organización, los canales de comunicación formales e informales que se establecen, las funciones que cada uno cumple y aquellas que le son asignadas por la misma organización criminal. Asimismo, se requieren monitorear en forma permanente e

identificar las actividades legales e ilegales desplegadas, vínculos internos y externos. Y en forma paralela estudiar/profundizar sobre el funcionamiento del mercado en que esta organización opera.

Ello resulta un imperativo para comprender las maniobras desplegadas por las organizaciones criminales que procuran ingresar al mercado como bienes “limpios”, se valdrán de las estructuras existentes y procurarán entrecruzarse con el producido de las actividades lícitas, para así tratar de confundirse con ellos. Pero para poder efectuar este análisis, resulta indispensable contar con datos sólidos y confiables que permitan interpretar la realidad.

El Estado en su rol de regulador de la economía, así como en su papel de actor, a través de su intervención directa, debe adoptar una función activa en la detección temprana de maniobras tendientes al lavado de activos y en la generación de informes sobre el funcionamiento de los mercados locales.

Es decir, establecer barreras a través de la obtención de datos y producción de información pública con el objeto de evitar que el producto del delito pueda ser volcado al sistema económico.

En este marco, son fundamentales las actividades de índole preventivo que puedan ser desarrolladas por funcionarios de distintas áreas del aparato estatal. El sistema preventivo se basa en la detección temprana de hechos u operaciones que pretendan generar estructuras para introducir en el sistema formal fondos obtenidos en actividades ilícitas.

Por ello, se debe comprometer en las tareas de detección de señales de riesgo, a la mayor cantidad de agentes públicos a fin de que se pueda llevar a cabo un abordaje integral de la situación, considerando a su vez que las maniobras delictivas podrán afectar directamente a distintas reparticiones estatales.

La penetración de activos de origen ilícito en la esfera de lo estatal produce una “captura del Estado” (Aspiazu, 2002; Calvo, 2002; García Delgado, y ot., 2018), que beneficia intereses sectoriales y tiende a apoderarse de áreas públicas, y al mismo tiempo genera beneficios económicos o sociales para la organización delictiva, debilitando los estamentos del Sector Público.

Es por esta razón que en las últimas décadas se han generado corpus jurídicos e instituciones nacionales e internacionales especialmente destinadas a observar, identificar e investigar acciones, personas y empresas sospechadas de la comisión de este tipo de delitos.

Llevar a cabo un sistema preventivo requiere una decisión política ya que como toda política pública “revela y especifica la puesta en juego, por parte del gobernante, de su particular proyecto de dirección política y dirección del Estado y la sociedad que se gobierna y su proyecto de dirección acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa.” (Medellín Torres, 2004; 19)

Escenario nacional

En el año 2009, la República Argentina se encontraba en una situación muy

comprometida ante el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). En dicha oportunidad el país fue incorporado en la lista gris junto a otros Estados con importantes deficiencias lo cual motivó reformas estructurales.

A partir de esta situación, y se resolvió modificar el tipo penal adecuándose a la figura del autolavado y agrupando, junto a otros ilícitos, en un nuevo título dentro de la Parte Especial del Código Penal denominada “Delitos contra el Orden Económico y Financiero”. A su vez, se consagró la responsabilidad de la persona jurídica y se reguló la figura del decomiso anticipado.

Así, la sanción de la ley 26683 en el año 2011, reconoció al lavado de activos como un delito autónomo. Esto implicó una evolución de la normativa que se corresponde con la idea de que se trata de un delito pluriofensivo puesto que provoca múltiples y graves consecuencias a nivel económico, social e institucional.

En forma paralela, y como principal modificación en materia administrativa, se puso en funcionamiento un dispositivo denominado “matriz de riesgo” para procesar los datos recopilados por la Unidad de Información Financiera (UIF), y se amplió el universo de sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas.

En 2012 se crea la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROSELAC) dependiente del Ministerio Público Fiscal ante los bajos índices de juzgamiento de este tipo de conductas y con el objetivo de fortalecer la eficacia del sistema de administración de justicia con relación a hechos.

De esta manera, se logra en el año 2014 que el país sea excluido de la mentada lista gris.

Ello se logró fundamentalmente a partir de la reconfiguración de los tres sujetos principales asociados a la problemática abordada: 1. en el ámbito de persecución criminal formal, el Ministerio Público que tiene a su cargo la investigación y juzgamiento del delito de lavado de dinero. 2. en el segmento administrativo, la Unidad de Información Financiera que actúa como órgano intermedio evaluador de los reportes de operaciones inusuales o sospechosas informadas por los sujetos obligados y en caso de ilicitud puede continuar su intervención como auxiliar técnico de la justicia. 3. como tercer sector, los sujetos obligados a informar operaciones inusuales o sospechosas: sistema preventivo.

Respecto de los sujetos obligados, cabe referir que el punto de partida para la detección de casos de lavado de activos de origen ilícito, es fundamental dotar a terceros con la capacidad de identificar maniobras sospechosas a partir de un sistema de alertas, de mecanismos de comunicación hacia los otros sujetos, posibilitando a los funcionarios públicos competentes avanzar en las investigaciones focalizadas sobre estas, sean de tipo administrativo o judicial.

Así, la obligación de informar se establece el pilar central del sistema general de prevención de lavado de activos.

Ahora bien, sobre el Registro de operaciones sospechosas, los datos recabados deben ser suficientes para permitir la reconstrucción de tales operaciones, y servir de elemento probatorio en eventuales acciones judiciales, y han de ser puestos a disposición de los otros dos sujetos como la UIF o los ministerios públicos a cargo de las tareas de

investigación penal.

Será importante considerar en este sentido, que los principales riesgos de lavado de activos están asociados a los siguientes sujetos:

1) Personas Expuestas Políticamente: comprender dicho riesgo asociado a causas de corrupción y sobre todo el riesgo de captación del Estado.

2) Estructuras Jurídicas. Un elemento común en los casos de lavado es el uso de distintos ropajes jurídicos: sociedades, fideicomisos, mutuales, cooperativas, asociaciones civiles, organizaciones sin fines de lucro, para lavar el producto ilícito. La razón es que las estructuras jurídicas pueden ser creadas, disueltas, transformadas, con o sin inscripciones públicas. La laxitud de controles y los ropajes jurídicos permiten alejar a la persona física de los hechos investigados.

3) Actividades y Profesiones No Financieras (APNFD) dada su capacidad para establecer estructuras legales, complejas y realizar transacciones de manera eficiente, evitando la detección de los sistemas de monitoreo de los órganos públicos de control. Las tareas de los facilitadores, resulta clave en maniobras delictivas de transformación de activos.

Por su parte, el uso de dinero en efectivo es una de las herramientas principales en los esquemas de lavado de dinero, así como las técnicas de captura del Estado puesto las organizaciones criminales procuran insertarse en el sector público tanto para justificar fondos lícitos, como para crear vínculos sociales. (García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C., & De Anchorena, B., 2018).

La falta de intercambio de información entre las jurisdicciones constituye una problemática a nivel global, que exige que se establezcan mecanismos de comunicación entre los diferentes estamentos del Estado como elemento clave para mejorar la efectividad de las medidas de prevención.

Es importante en este sentido referir que se considera la existencia de un Estado corrupto cuando este promueve el crecimiento de organizaciones delictivas de gran magnitud. Sin embargo, el problema radica en que el sector público puede también pecar por omisión.

En múltiples situaciones se verifica que las debilidades radican con mayor fuerza en la falta de controles que permiten a la organización criminal crecer bajo la vista de un "Estado Bobo", ausente a la hora de identificar y enfrentar situaciones complejas.

Situaciones a las que prestar especial atención

Las líneas estratégicas de actuación para establecer barreras que impidan la concreción de maniobras de lavado de activos por parte de los gobiernos municipales, deben apuntar a definir mecanismos de prevención.

Estas barreras deben evitar la captura de agencias estatales por parte de organizaciones criminales que se valen de diversas herramientas que les permite permear en las estructuras públicas.

La Convención de Palermo, que se erige en el primer instrumento normativo internacional "de amplio espectro" en materia de blanqueo, recomienda a los Estados parte aplicar las

disposiciones relativas a la penalización del lavado a la más amplia gama posible de delitos determinantes.

Es por esta razón que, siguiendo a Marsili y Radyna (2020), debe procurarse la colocación de dinero ilícito en el circuito de la economía formal prestando especial atención a acciones relativas a:

- Comportamiento adoptado por quienes intentan colocar fondos ilícitos en la economía: por ejemplo actitudes que pueden resultar sospechosas y a las cuales se debe estar atentos entre las que se pueden considerar: escatimar información sobre sus actividades, propósitos, capacidad económica actual y su evolución histórica, o directamente negarla; evitar el contacto personal con la agencia estatal; desarrollar actividades económicas que no se condicen con su capacidad monetaria (compra de bienes muebles e inmuebles, establecimiento de empresas con altos niveles de facturación y crecimiento acelerado); adquirir bienes por parte de familiares o de personas allegadas que no tienen capacidad económica; registrar cambios repentinos en su comportamiento tributario/patrimonial; efectuar acciones que no se corresponden con el principio de realidad económica.
- Transacciones financieras y/o comerciales que -en principio- no guardarían correlato con los usos y costumbres del funcionamiento del mercado entre las que podemos enumerar transacciones (extracciones y transferencias) de dinero por sumas elevadas; giros de dinero en efectivo sin razones comerciales; transacciones múltiples con cheques valores; adquirir créditos y cancelar los mismos en períodos corto de tiempo y sin razones aparentes; cobrar seguros; implementar maniobras de pitufo, usando múltiples sujetos para dividir los volúmenes de dinero a poner en movimiento.
- Actividades profesionales que requieren de un conocimiento específico como puede ser en áreas legales, financieras y/o económicas y contribuyen a interpretar y permear los engranajes de los sistemas. Estos profesionales oficiarán de facilitadores frente a las acciones a llevar a cabo: compras y transferencias de propiedades sucesivas en períodos cortos de tiempo de manera de alejar los bienes de los ilícitos precedentes; modificaciones en la composición societaria; constitución de cooperativas y mutuales como forma de aprovecharse de las debilidades de control en el área respectiva; confección y presentación de documentos de dudosa autenticidad; realización de inscripción ante organismos fiscalizadores maquetados para dar apariencia de legalidad; aprovechamiento de los vínculos profesionales.
- Rubros de la economía que por su flexibilidad, incentivo económico y márgenes de ganancias elevadas se tornan más permeables para la introducción de capitales de origen ilícito. Entre los que se destacan: el sector inmobiliario en materia de inversión y de servicios en cuanto a la capacidad de facilitar la generación de actividades ficticias que posibiliten el lavado.
- Compras públicas: se suele dar la participación de empresas en contrataciones del estado donde los orígenes de sus capitales no resultan totalmente claros; o donde los licitantes rechazan determinadas reglas de juego impuestas como presentación de documental adicional o informes sobre capitales disponibles, o ausencia de

informes referidos a las sociedades. Ello trae aparejado el elevado riesgo de que se produzca la “captura del estado” con el consecuente debilitamiento de las estructuras del Sector Público. Por ello, los agentes y funcionarios estatales, deberán atender a las alertas que pueden presentarse:

- Presencia de errores idénticos o escrituras similares en los documentos presentados por distintas empresas en una licitación.
- Proveedores que hacen declaraciones falsas o inconsistentes; que presenta vínculos con países o industrias que cuentan con historial de corrupción; que presentan varias propuestas idénticas en el proceso de licitación o de adquisición.
- Sociedades que participan de un proceso de licitación y/o contrato con el sector público con idéntico domicilio, mismos socios o directivos; o sin que sea posible identificar la experiencia de los proponentes a una licitación; o sin contar con la capacidad financiera para resultar adjudicataria; donde se rehúsa, suspende o desiste de llevar a cabo una transacción cuando se le informa que los antecedentes serán presentados a alguna entidad supervisora o reguladora.

Ahora bien, en qué consiste una alerta sospechosa? La misma debe ser entendida como toda aquella situación anómala en donde se observen indicios serios de una posible disimulación del origen ilícito de activos; de una simulación de una situación fiscal o patrimonial distinta a la real; o de una exteriorización inusual de activos, inconsistente con el perfil patrimonial o fiscal de quien manifiesta dicha exteriorización; por parte de una persona humana, de una persona jurídica o de un ente de existencia ideal; de las que hubiera tomado conocimientos el organismo correspondiente, en el ejercicio normal y habitual de sus funciones y competencias.

Así podemos referir como operaciones inusuales a aquellas realizadas en forma aislada o reiterada, sin justificación económica y/o jurídica que no guardan relación con los usos y costumbres de las prácticas de mercado, ya sea por su frecuencia, habitualidad, monto, complejidad, naturaleza y/o características particulares.

Ahora bien, referir a la complejidad trae aparejado atender a un enfoque que considera a la organización como un espacio donde coexisten orden y desorden, razón y sinrazón, armonías y disonancias, en términos de Etkin (2006):

“lo complejo también tiene que ver con los intercambios en un ambiente incierto y cambiante, con una competencia agresiva, donde la innovación tecnológica lleva al acortamiento de los ciclos de renovación tanto en el método y equipos como en bienes y servicios finales”

Y reconocer la complejidad propia asociada a determinadas estructuras delictivas conlleva asumir que estarán compuestas por personas con diferentes creencias, valores, costumbres, clases sociales, formaciones y modos de hacer que se vinculan, median, ganan y pierden en las distintas interacciones que se producen entre sí como individuos y como parte de una organización.

Las operaciones sospechosas podrán surgir de trámites de las más diversas formas, tentados o efectivamente realizados que por sus características se evidencian como

inusuales por no guardar relación con las actividades lícitas declaradas o bien porque surgen dudas respecto de la autenticidad, veracidad o coherencia de la documentación presentada, ocasionando sospecha de lavado de activos.

Como pautas generales a considerar para detectar una alerta sospechosa podemos referenciar inconsistencias relevantes entre una situación de exteriorización de activos y el perfil patrimonial o fiscal de una persona humana o jurídica; situación de transferencias sucesivas de bienes registrables, de participación societarias, de la posición de administración fiduciaria, con una velocidad, frecuencias o inestabilidad que resulten inusuales dentro de la respectiva actividad.

Es decir, cuando de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, surjan maniobras complejas, insólitas, significativas, o con patrones de transacciones no habituales o que no tengan un fundamento económico o legal aparente. Asimismo, se puede estar frente a una acción sospechosa cuando tratándose de operaciones relacionadas con actividades lícitas, exista sospecha de que estén vinculadas o que vayan a ser utilizadas para la financiación del terrorismo.

Asimismo, puede considerarse sospechoso cualquier hecho económico que no guarde debida relación con las actividades declaradas y realizadas por las personas humanas y jurídicas correspondientes o hechos económicos desarrollados por personas físicas o jurídicas que, sin tener capacidad patrimonial verificada, declaran como propias manifestaciones económicas, que pertenezcan a otra persona humana o jurídica, que no justifique o no pueda justificar las mismas; o situaciones en las que se verifique la generación de resultados significativamente superiores promedio de la actividad desarrollada por una persona humana o jurídica.

Realizada la evaluación, resta definirse que se hará con las Alertas Sospechosas. ¿Se deben establecer niveles de riesgo?, se realizarán tareas de seguimiento de las situaciones identificadas poniéndolas en conocimiento de otros organismos públicos?; los elementos sospechosos resultan suficientes para activar notificaciones a otros organismos de estado?

Necesidad de crear una cultura tendiente a abordar el problema

El lavado de activos de origen ilícito tiene graves consecuencias tanto a nivel general, ya que la masa de recursos que moviliza puede alterar la economía de cualquier sector y modificar las variables macroeconómicas; como a nivel particular afectando la calidad de vida de los habitantes. Es por ello que en las últimas décadas se han generado corpus jurídicos e instituciones nacionales e internacionales especialmente destinadas a observar, identificar e investigar acciones, personas y empresas sospechadas de la comisión de este tipo de delitos.

En este marco, son fundamentales las actividades de índole preventivo que puedan ser desarrolladas por funcionarios de distintas áreas del aparato estatal. El sistema preventivo se basa en la detección temprana de hechos u operaciones que pretendan generar estructuras para introducir en el sistema formal fondos obtenidos en actividades ilícitas. Es decir, establecer barreras a través de la obtención de datos y producción de información pública con el objeto de evitar que el producto del delito pueda ser volcado al sistema económico.

Por su parte, definir las áreas obligadas a elevar un reporte de alerta sospechosa aplicando la debida diligencia y detectando en su caso una situación susceptible de ser calificada como tal, permitirá establecer una política de capacitación permanente tendiente a mejorar los sistemas implementados, retroalimentando las tareas y acciones establecidas.

Estas acciones requieren del procesamiento de datos obrantes en los registros públicos así como del establecimiento de mecanismos de control interno que verifiquen la carga de datos en las bases informáticas locales, posibilitando contar con información actualizada, veraz y confiable.

De esta forma, las alertas se presentarán como un semáforo al cual atender por los agentes administrativos, los que –frente a una situación sospechosa- actuarán conforme un mecanismo preestablecido que deberá encontrarse lo suficientemente aceitado como para permitir que el ejecutivo cumpla con sus tareas comunitarias, pero al mismo tiempo dé cuenta de aquellas alertas verificadas a través de informes documentados de los elementos recabados.

La existencia de protocolos de intercambio de información con diferentes organismos del estado con responsabilidad en la materia así como la existencia de mesas de trabajo tendientes a mejorar el sistema de detección de operaciones de lavado de activos, constituyen un pilar fundamental para lograr que circule el conocimiento entre los actores responsables de la persecución criminal formal del delito de lavado de dinero; de la evaluación de los reportes de operaciones inusuales o sospechosas informadas por los sujetos obligados de informar operaciones inusuales o sospechosas; o bien de aquellos a cargo de las tareas de prevención.

A su vez, llevar a cabo un sistema preventivo requiere una revisión permanente de las técnicas y métodos, así como también el compromiso, obligatoriedad y proactividad de los funcionarios involucrados.

El desarrollo e implementación de técnicas de prevención de lavado de activos a nivel comunal exige desarrollar una cultura corporativa de cumplimiento y un modelo de gestión tendiente a identificar maniobras de colocación de capitales provenientes de actividades ilícitas. Ello requiere no sólo de un compromiso institucional basado en el cumplimiento de las normas legales vigentes, sino que supone que la organización pública en su conjunto trabaje proactivamente en el diseño e implementación de herramientas que posibiliten prevenir, anticipar y gestionar los riesgos asociados al problema identificado.

La necesidad de crear una cultura institucional implica adoptar en forma permanente acciones dentro de la institución que involucren las personas, los procesos y las relaciones con terceros, y monitorear su desarrollo y los resultados obtenidos en forma periódica.

Ahora bien, a los fines de implementar una adecuada política de prevención y detección de operaciones de lavado de activos, se torna necesario efectuar una reforma hacia el interior de la organización pública.

Estas transformaciones deben contribuir a que los empleados estatales comprendan en qué consiste una alerta sospechosa, la importancia de canalizar los reportes dentro de la

repartición pública de que se trate, y finalmente dar importancia a la existencia de las mismas a través de su análisis y reporte a otros organismos que en función de las tareas y funciones específicas asignadas, puedan actuar dando curso a la misma.

Entre las reparticiones destinatarias de dichas alertas pueden referirse la Unidad de Información Financiera, Administración Federal de Ingresos Públicos, Poder Judicial, otras reparticiones que tengan a su cargo funciones de contralor público como Inspección General de Personería Jurídica, Registro Público de Comercio o de la Propiedad.

Considerando la implicancia de la tarea a desarrollar; la necesidad de recabar, sistematizar y analizar importantes volúmenes de datos que permitan identificar maniobras sospechosas y generar información para otros estamentos del estado; es que se requiere contar con recursos técnicos que tengan permanencia y estabilidad pública de modo de enfrentar las tareas a desarrollar con experticia y que las mismas puedan ser sostenidas en el tiempo.

Por esta razón, es fundamental estructurar políticas públicas integrales que contemplen planes de capacitación al personal público, definan canales de comunicación, áreas de análisis de reporte de alertas sospechosas, mecanismos formales e informales de contacto con otras reparticiones públicas alcanzadas por la problemática.

A su vez, resulta necesario generar un dispositivo administrativo para hacer frente a situaciones que generen alerta sobre flujos financieros irregulares, operaciones sospechosas o anomalías patrimoniales, y activar un procedimiento que viabilice la recopilación de datos para evitar la posible comisión de un delito de los denominados económicos.

A los fines de implementar, coordinar y supervisar estas tareas, se deberá prever el trabajo en coordinación con las otras áreas del gobierno municipal, y con los diversos actores públicos y privados de la sociedad, buscando neutralizar el avance de las organizaciones criminales.

El diseño de la política pública también requerirá contemplar la existencia de un área encargada de procesar, analizar y evaluar las alertas sospechosas que hacen presumir algún origen ilícito de los bienes o la comisión de un delito económico o conexo o si, por el contrario, no encuentra motivación suficiente para concluir ello. (Aguilar Villanueva, 1992; Roth Deubel, 2014)

Consideraciones finales

La detección y abordaje de situaciones vinculadas a los delitos económicos cuyo fin sea la posible colocación de activos ilícitos a la economía formal, es fundamental tanto para el sistema económico como para el social.

Por ello, para que las acciones preventivas sean eficientes, deben estar dotadas de herramientas claras, útiles y aplicables que permitan comprender los conceptos asociados, y dotar a los funcionarios involucrados de las áreas más vulnerables para la comisión de este tipo de hechos de herramientas tendientes a saber qué buscar y cómo informarlo.

En este sentido, resulta significativo atender que debe propiciarse la creación de un procedimiento centralizado que permita actuar en forma ordenada ante determinadas alertas que puedan surgir en organismos que habitualmente procesan información patrimonial de personas humanas o jurídicas, en virtud del complejo entramado que rodea a este tipo de delitos.

Para ello, resulta indispensable referir que por Alerta Sospechosa se entiende a toda situación en donde se adviertan indicios de una posible disimulación del origen de activos; de una situación fiscal o patrimonial distinta a la real; o de una exteriorización inusual de activos, inconsistente con el perfil patrimonial o fiscal de quien manifiesta dicha exteriorización; por parte de una persona humana o jurídica; de las que hubiera tomado conocimiento el área municipal correspondiente, en el ejercicio normal y habitual de sus funciones y competencias.

Las políticas diseñadas, deberán definir claramente los objetivos perseguidos, identificar metas e indicadores, así como los responsables del seguimiento, monitoreo y control, puesto que la evaluación del resultado de su aplicación contribuirá a justificar el cumplimiento del objetivo perseguido, o bien detectar desvíos contribuyendo a incrementar la transparencia del accionar estatal. (Diaz, 2017).

Para ello, se deben consensuar marcos normativos claros sobre las herramientas a implementar para obturar el ingreso de activos ilícitos -integrados por bienes o dinero- en la economía, que se puedan implementar a nivel operativo y ser sostenibles en el tiempo.

De esta forma, el desarrollo de un sistema preventivo de maniobras de lavado de activo a nivel municipal requerirá a su vez de una revisión permanente de las técnicas y métodos, así como también el compromiso, obligatoriedad y proactividad de los funcionarios involucrados.

Es importante visualizar a su vez que se produce una doble vulneración a las estructuras del Estado. Por un lado, se alientan acciones desleales y/o inmorales por parte de funcionarios públicos puesto que el poder económico que acumulan quienes buscan lavar grandes cantidades provenientes de actividades delictivas, tienen un fuerte efecto corruptor; y por otro las distintas maniobras que se despliegan vulneraran los controles públicos diseñados para evitar la concreción de actos ilegales.

A su vez permiten a las organizaciones criminales se consoliden económicamente; permitiendo robustecer sus estructuras, potenciar su accionar criminal y disfrutar con mayor facilidad de los activos espuriamente obtenidos.

Esto, favorece a su vez la comisión de nuevos negocios ilícitos que le permiten aumentar a las organizaciones criminales los beneficios, profundizándose el daño a la calidad de vida de los habitantes y vulnerando las principales variables económicas como producto bruto interno geográfico, consumo familiar, precios, recaudación fiscal, y también las expectativas racionales de los agentes económicos que pasan a tener una competencia desleal.

Se requiere considerar a su vez que el objetivo de la criminalidad organizada es infiltrarse en la economía legal y lograr mercados monopólicos que eliminen la libre competencia, lo

cual es uno de los principales riesgos de los mercados controlados por una organización criminal.

El sector privado se verá afectado puesto que las condiciones de competencia se ven vulneradas puesto que en un mismo mercado interactúan empresarios que se rigen por lógicas del mercado con otros que persiguen como objetivo simular el origen de sus activos, generando un efecto distorsivo en los precios y fijando falsas expectativas en el empresariado que conlleva la toma de decisiones equivocadas.

Por otro lado, la penetración de activos de origen ilícito y de los sujetos involucrados en ellos en la esfera de lo estatal produce una “captura del Estado”, y lleva a miembros de la organización criminal a apoderarse de áreas públicas, debilitando los estamentos del Sector Público.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1992). La hechura de políticas públicas. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porra.
- Alvarado, M., Angarita, D., & Pava, L. (2014). *Efecto del lavado de activos en la economía*. Obtenido de <https://prezi.com/vmisdruiwukp/efectos-del-lavado-de-activos-en-la-economia/>
- Aspiazú, D. (2002). La captura institucional del Estado, en *Realidad Económica* N° 189.
- Baigún, D. (2005). "El bien jurídico orden económico", en *Estudios sobre Justicia Penal. Homenaje al Profesor Julio B. J. Maier*. Buenos Aires, Del Puerto, 1.a ed., 2005, p. 15-18. Citado por Grimm, Federico J. En *El bien jurídico en los delitos contra el orden económico y financiero*.
- Barroso González, J. (2015). Los delitos económicos desde una perspectiva criminológica. *Revista IUS*, 9(35), 95-122. Recuperado el 01 de 11 de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472015000100095&lng=es&tlng=e
- Binder, A. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas para el análisis político-criminal. *REJ- Revista de Estudios de la Justicia* (12).
- Calvo, A. (2002). El estado capturado en *Revista Encrucijadas*. Buenos Aires. N° 19 - UBA, mayo 2002
- Carrara, A. (2017). Persecución penal estratégica de la delincuencia económica: criterios de oportunidad y selección de casos. *En Letra*(7), 70-97.
- Díaz, C. (2017). *El ciclo de las políticas públicas locales. Nota para su abordaje y reconstrucción*. Recuperado de: <https://blogs.ead.unlp.edu.ar/introdsocio3/files/2017/10/Cristina-Diaz-El-ciclo-de-las-politicas-publicas-locales.pdf>
- Etkin, J. (2006). *Gestión de la complejidad en las organizaciones: la estrategia frente a lo imprevisto y lo impensado*. Buenos Aires. Editorial Granica.
- García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C., & De Anchorena, B. (2018). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: Flacso.
- Grasa, R. (2016). Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional. *Revista Nueva Sociedad*(263), 50-63.
- Marsili, M. y Radyna N. (2020). *Crimen, Complejidad y Economía. ¿Cómo pensar una investigación criminal desde la integralidad?*. Buenos Aires. Editorial Buyati.
- Medellín Torres, P. (2004) *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, serie 93.
- Olaeta, H. (2016). *Delincuencia económica organizada. Tres aproximaciones desde la criminología*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Roth Deubel, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Editorial Aurora.