

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Desafíos al Estado, enforcement y legitimidad. El caso del contrabando en el departamento de Puno.

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Caldas Velasquez, Josue Daniel

Asesor:

Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Desafíos al Estado, enforcement y legitimidad. El caso del contrabando en el departamento de Puno del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Caldas Velasquez, Josue Daniel

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 14%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/11/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 24 de noviembre del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando</u>	
DNI: 07885701	 Firma
ORCID: 0000-0002-1844-246X	

RESUMEN

El ingreso de productos de contrabando por la frontera del departamento de Puno es un desafío al Estado peruano trascendente y continuo en el tiempo. Desde al menos el año 2004, el contrabando que proviene del departamento de Puno representa entre el 40% y 45% del total de contrabando que ingresa al territorio peruano (SUNAT, 2021, 2022). Existe un statu quo subyacente a dicha continuidad temporal. Por un lado, los ciudadanos departamentales participan de forma generalizada en el proceso de contrabando, como consumidores o comerciantes. Por otro lado, el Estado peruano destina recursos y realiza esfuerzos por aplicar la ley, con resultados limitados en el día a día, pero significativos en ocasiones puntuales. Es decir, se trata de un statu quo en el que, si bien la transgresión de la ley predomina en el departamento de Puno, la aplicación de la ley resulta posible, y, por tanto, el Estado de derecho no es completamente irrelevante.

¿Qué factores hacen posible la estabilidad del statu quo anteriormente descrito? La presente investigación tiene como objetivo dar respuesta a esta pregunta. En una primera aproximación, desde el enforcement, se observa la importancia de la complementariedad entre la capacidad estatal y el rol de los actores sociales. Ante las limitaciones de capacidades estatales en el departamento de Puno, la acción de los actores sociales a favor y en contra de la aplicación de la ley cobra importancia. La intervención de los actores sociales en contra de la aplicación de la ley es cotidiana, mientras que la intervención de su contraparte es eventual. El resultado es el predominio del delito en el día a día, y el éxito ocasional en la aplicación de la ley.

En una segunda aproximación, más allá del enforcement, se advierte la relevancia de la legitimidad del contrabando. Por un lado, el contrabando se considera una actividad económica legítima para los ciudadanos del departamento de Puno, dadas sus consecuencias redistributivas en un contexto de pobreza monetaria y desempleo. Por esta razón, la participación ciudadana en el proceso de contrabando es generalizada, y existen demandas de liberalización del comercio fronterizo. Por otro lado, el contrabando perjudica los ingresos aduaneros y las actividades industriales nacionales. En consecuencia, el Estado central y los gremios empresariales

nacionales consideran ilegítima a esta actividad, y realizan esfuerzos por aplicar la ley.

La disputa en torno a la legitimidad no solo se expresa en el enforcement, sino también en la arena política. Los políticos del departamento de Puno recogen las demandas de liberalización de comercio fronterizo, y presentan proyectos de Ley para crear una Zona Franca Comercial en Puno. Sin embargo, las instituciones técnicas del Estado central y los gremios empresariales nacionales se oponen con éxito a estas iniciativas en el Poder Legislativo, y, en consecuencia, el statu quo se preserva.

Palabras clave: contrabando, desafíos al Estado, Puno, enforcement, legitimidad.



ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. REVISIÓN DE LITERATURA	5
1.1. Contrabando y dinámicas territoriales	5
1.2. Apuntes teóricos sobre desafíos al Estado	6
1.3. Apuntes teóricos sobre legitimidad política	9
1.4. El conflicto político en Puno	11
CAPÍTULO 2. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	16
2.1. Aspectos metodológicos.....	16
2.2. Recajo de información.....	16
CAPÍTULO 3. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO.....	18
3.1. Dinámicas operativas del contrabando.....	18
3.2. Contrabando y aplicación de la ley.....	21
3.3. Actores y posiciones frente al contrabando.....	25
3.3.1. Posición a favor del enforcement.....	26
3.3.2. Posición liberalizadora	30
3.3.3. Posición en contra del enforcement.....	32
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO.....	35
4.1. Contrabando y enforcement	35
4.1.1. Límites de las capacidades estatales	35
4.1.2. Influencia de actores sociales.....	39
4.2. Contrabando y legitimidad.....	44
4.2.1. Contrabando como actividad económica legítima.....	44
4.2.2. Contrabando como actividad económica ilegítima.....	49
CONCLUSIONES.....	53
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
ANEXOS.....	68

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Número de entrevistados según tipo.....	17
Tabla 2. Número de denuncias registradas por Ley N°28008, Ley Contra Delitos Aduaneros, en el departamento de Puno ante el Sistema de Denuncias Policiales (Sidpol).	23
Tabla 3. Actores y posiciones frente al contrabando.....	25



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de población urbana y rural en el departamento de Puno durante los años 1940, 2017.	12
Gráfico 2. Contrabando según fuentes de origen, 2019.	21
Gráfico 3. Valor estimado de contrabando en términos absolutos, 2004-2020.	22
Gráfico 4. Contrabando proveniente de Puno y de fuentes alternativas en términos relativos, 2004-2020.	22
Gráfico 5. Gasto nacional de lucha contra el narcotráfico vs. Gasto de lucha contra el contrabando (2012-2020).	36



ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Rutas referenciales de productos de contrabando que ingresan al departamento Puno.	19
Mapa 2. Puestos de Control Fronterizo (PCF) y Puestos de Control Interno (PCI) de SUNAT en el departamento de Puno.	38



INTRODUCCIÓN

El 8 de agosto de 2016 el expresidente Pedro Pablo Kuczynski inició su primera gira por los departamentos de Perú en la ciudad de Puno. En su discurso de presentación, Kuczynski declaró: “Queremos apoyar a Puno, queremos que Puno sea próspero. A mí, francamente, no me preocupa que haya un poquito de contrabando, a quién le importa eso”. La reacción de los ciudadanos departamentales fue inmediata: aplausos y gritos de aprobación. La razón es que el contrabando es una fuente intensiva de empleo y bienes de consumo a bajo precio para el departamento de Puno. Días después, desde Lima, el representante de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Raúl Saldías, se mostró contrariado por las declaraciones de Kuczynski. “Por culpa del contrabando al año son alrededor de 500 millones de dólares, y, en los últimos 10 años, 5 000 millones de dólares lo que el país dejó de percibir” declaró Saldías ante un importante diario de distribución nacional. Más allá de los perjuicios tributarios, las empresas agremiadas a la SNI se dedican a actividades transformativas, y, por tanto, son las más perjudicadas por el ingreso de productos de contrabando a territorio peruano¹.

La mayor fuente de contrabando en Perú es la frontera del departamento de Puno con Bolivia. En el año 2021 el valor de los productos de contrabando que ingresaron por este espacio geográfico fue de 234 millones de dólares y representó el 40% del total de contrabando que ingresó a territorio peruano (SUNAT, 2022). El grado de integración del contrabando con la economía departamental es significativo: se estima que el 60% de la economía del departamento de Puno se sustenta con esta actividad económica ilegal (Uribe, 2014). Además, los ciudadanos departamentales participan del proceso del contrabando, ya sea como comerciantes informales o como consumidores de productos de consumo provenientes de esta actividad económica ilegal. En suma, la transgresión de la ley se practica de forma generalizada y cotidiana.

Sin embargo, el predominio de la ilegalidad no es completo. Existen importantes esfuerzos por parte del Estado peruano para aplicar la ley. Las instituciones estatales competentes, tales como la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), el Ministerio de la Producción y la

¹ Las fuentes utilizadas para la presente descripción fueron: Gestión (2016), Latina Noticias (2016) y RPP (2016b).

Policía Nacional del Perú disponen de recursos, personal e instrumentos de gestión para hacer cumplir la ley. Estos esfuerzos se canalizan, principalmente a través de los operativos de interdicción y control territorial sobre los almacenes y los convoyes de camiones cargados con productos de contrabando. Si bien, en el día a día el impacto de los operativos es limitado, en ocasiones puntuales el despliegue de recursos y capacidades estatales es mayor, y en virtud de ello, se logra incautaciones cuya valoración supera el millón de soles.

Entonces, el escenario del contrabando en el departamento de Puno se caracteriza por la habitualidad de la transgresión de la ley, y al mismo tiempo, la posibilidad de aplicación de la ley. Es decir, existe un statu quo en el que, si bien la ilegalidad predomina, el Estado de derecho no resulta completamente irrelevante. El resultado: al menos desde el año 2004, el contrabando proveniente del departamento de Puno representa entre el 40% y 45% del total de contrabando que ingresa a Perú (SUNAT, 2021, 2022). ¿Qué factores hacen posible la estabilidad de este statu quo? El objetivo de la presente investigación es dar respuesta a esta pregunta.

Se propone dos aproximaciones: en torno al enforcement² y en torno a la legitimidad del delito. En primer lugar, desde la aproximación en torno al enforcement se observa la importancia de la complementariedad entre capacidad estatal y el rol de actores sociales. Por un lado, los límites de las capacidades estatales -particularmente en lo que respecta a capacidad fiscal, coercitiva, y de implementación de políticas- explican la imposibilidad del Estado peruano de hacer cumplir la ley integralmente. Por otro lado, dadas las limitaciones de capacidades estatales, el rol de los actores sociales cobra importancia. Los actores sociales a favor y en contra del enforcement ejercen presiones sobre el Estado de acuerdo con su posición. Los gremios empresariales nacionales -y principalmente la SNI- intervienen eventualmente, y desde la capital, Lima, a favor de la aplicación de la ley. Por su parte, las organizaciones de contrabando y los ciudadanos de zonas de paso intervienen cotidianamente, y desde el propio departamento de Puno, en contra de la aplicación de la ley. El resultado: un equilibrio en torno al enforcement en el cual la transgresión

² El término “enforcement” hace referencia a la aplicación de la ley. En el presente texto los términos “aplicación de la ley” y “enforcement” se utilizarán de manera intercambiable.

de la ley ocurre en el día a día; aunque, en ocasiones puntuales, los operativos logran resultados significativos.

En segundo lugar, desde la aproximación de la legitimidad del delito, se observa la existencia de diferentes posiciones políticas sobre el contrabando. Esta diversidad de posiciones desemboca en una disputa política en torno a la posible creación de la Zona Franca Comercial de Puno. Por un lado, las dinámicas de comercio fronterizo ilegal son fuentes intensivas de empleo y bienes de consumo a precios accesibles. Dadas estas circunstancias, los ciudadanos departamentales perciben el contrabando como una actividad económica legítima, y demandan la liberalización del comercio fronterizo con Bolivia a través de la creación de la Zona Franca Comercial. Los políticos puneños trasladan estas demandas al Poder Legislativo y generan iniciativas legislativas en este sentido. Por otro lado, el ingreso ilegal de productos de consumo genera pérdidas para la industria peruana nacional y para la recaudación aduanera. Por ello, los gremios empresariales nacionales y el Estado peruano perciben el contrabando como una actividad ilegítima, y se oponen con éxito las propuestas legislativas de creación de Zona Franca Comercial. El resultado: un equilibrio en torno a la liberalización, en el cual las dinámicas de comercio fronterizo se preservan, pero se mantiene su carácter ilegal.

El presente texto se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo se aborda la revisión de literatura sobre los temas principales de esta investigación, a saber: contrabando y dinámicas territoriales, desafíos al Estado, legitimidad política y antecedentes históricos en el departamento de Puno. En el segundo capítulo se presenta el diseño de investigación, con precisiones sobre la metodología y el recojo de la información. En el tercer capítulo se realiza una descripción del caso de estudio, que incluye, las dinámicas operativas del contrabando, el estado de la aplicación de la ley, los diversos actores involucrados en el proceso del contrabando, y sus respectivas posiciones frente a esta actividad económica ilegal. En el cuarto capítulo se realiza el análisis del caso de estudio, tomando como insumos la revisión de literatura y la descripción del caso de estudio. El objetivo de este capítulo es explicar los factores que sostienen el statu quo anteriormente mencionado. El análisis se desdobra en dos aproximaciones: en torno al enforcement y en torno a la legitimidad del delito. Finalmente, se presentan las conclusiones. En esta sección, se muestra cómo los hallazgos de la presente investigación pueden aportar pistas para

aproximarse a otros casos de desafíos al Estado en los que existe un statu quo de predominio incompleto de la ilegalidad.



CAPÍTULO 1. REVISIÓN DE LITERATURA

1.1. Contrabando y dinámicas territoriales

En su acepción más sencilla, el contrabando puede entenderse como la evasión del control de las autoridades en las operaciones de comercio exterior vinculadas a la exportación y/o importación de bienes (Stein et al., 2015). Se trata de un delito tipificado por las legislaciones contemporáneas³. En el caso del departamento de Puno, el contrabando se manifiesta en el flujo de mercancías que ingresa desde Bolivia hacia el territorio peruano a través de la frontera de Puno.

Un primer concepto útil para aproximarse al tema del contrabando desde las dinámicas fronterizas⁴ es el de “asimetrías complementarias”. Las asimetrías complementarias son un fenómeno que surge de la interacción entre las entidades territoriales delimitadas por una frontera. El mecanismo es el siguiente: los lados desarrollan eventualmente relaciones de complementariedad⁵, y adquieren ventajas comparativas⁶ en la producción y/o distribución de bienes y servicios intercambiables a través de la frontera (Carrión, 2013). Así, por ejemplo, la frontera internacional entre las ciudades de Tacna y Arica se caracteriza por el flujo de ciudadanos de Tacna que se desplaza a Arica para emplearse, y el flujo de ciudadanos de Arica que visita Tacna para adquirir bienes de consumo a precios accesibles.

Un segundo concepto útil es el de “economía informal”. Rentería (2015) define la economía informal como un sector de la economía cuya estructura productiva se

³ En Perú, la Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros tipifica el contrabando del siguiente modo: “El que se sustrae, elude o burla el control aduanero ingresando mercancías del extranjero o las extrae del territorio nacional o no las presenta para su verificación o reconocimiento físico en las dependencias de la Administración Aduanera o en los lugares habilitados para tal efecto, cuyo valor sea superior a dos Unidades Impositivas Tributarias, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años, y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa. La ocultación o sustracción de mercancías a la acción de verificación o reconocimiento físico de la aduana, dentro de los recintos o lugares habilitados, equivale a la no presentación” (*Ley N° 28008, Ley de los Delitos Aduaneros* de 2003).

⁴ La literatura académica distingue entre los términos “límite” y “frontera”. El concepto de “límite” se ha identificado históricamente con la línea que diferencia a dos o más entidades territoriales; mientras que el concepto de “frontera” implica considerar las dinámicas de articulación económica, social y cultural que existen entre las entidades territoriales (OIM, 2012).

⁵ Complementariedad es un fenómeno mediante el cual las unidades territoriales divididas por una frontera se atraen y complementan entre sí, dado que producen y se especializan en bienes y servicios intercambiables (Carrión, 2013; Ullman, 1980).

⁶ El término “ventajas comparativas” hace referencia a un principio económico según el cual las unidades territoriales producen aquellos bienes que suponen menores costes de producción (Chavarría et al., 2012).

basa en relaciones de parentesco o afinidad, y que carece de reconocimiento administrativo porque opera al margen de la ley. En el caso peruano, la economía informal coexiste con otras dos expresiones económicas: la economía formal y la economía delictiva (Durand, 2007). Las tres economías -formal, informal e ilegal- se interrelacionan entre sí: la economía delictiva “explota” a la economía informal como mecanismo de distribución de sus bienes y servicios; y puede, tanto integrarse como competir, con la economía formal (Durand, 2007). Estas interacciones ocurren en dentro de un continuo indeterminado de legalidad-ilegalidad que Schultze-Kraft (2016) denomina “zonas grises”.

1.2. Apuntes teóricos sobre desafíos al Estado

Desde la Ciencia Política, las actividades económicas ilegales -entre ellas, el contrabando- suelen abordarse bajo la categoría de desafíos al Estado. Max Weber (1979) define al Estado como la comunidad humana que posee el monopolio del uso de la violencia legítima dentro de su territorio. Desde esta perspectiva un Estado es teóricamente la entidad más poderosa dentro de su territorio. Paralelo al poder del Estado se encuentra el poder de los retadores del Estado. Eaton (2012) los caracteriza como actores sociales que resisten el monopolio de la violencia por parte del Estado. De esta manera, los retadores ponen a prueba la capacidad de respuesta estatal, y, por tanto, se constituyen como una fuente intensiva de desafíos al Estado (Dargent, 2015).

La respuesta estatal frente a los desafíos puede ser exitosa o viceversa. ¿Qué factores determinan el resultado final? Existen dos perspectivas teóricas complementarias que buscan responder a esta pregunta: el enfoque centrado en capacidades estatales, y el enfoque centrado de actores sociales.

El enfoque centrado en capacidades estatales parte de la idea de que un Estado puede enfrentar con éxito a los desafíos a su autoridad si cuenta con las capacidades para hacerlo. Este enfoque hunde sus raíces en autores pertenecientes a la corriente neo-weberiana del pensamiento estatal⁷. Por ejemplo, Skocpol (1985, pp. 9) caracteriza a un Estado con capacidad estatal como aquel que: “implementa objetivos institucionales, especialmente frente a grupos sociales de posición existentes y potenciales, o frente a circunstancias económicas recalcitrantes”. Bajo

⁷ Al respecto véase Evans y Wolfson (1996), Skocpol (1985), Bersch (2016) y Bersch et al. (2017).

esta perspectiva, se asume que los Estados con mayor capacidad tienen mayores posibilidades de éxito al momento de enfrentar a los desafíos a su autoridad.

¿Cómo saber si un Estado cuenta con capacidades estatales? Dado que la capacidad es un concepto multidimensional, existen diferentes propuestas de medidas. En el presente texto se considerará tres dimensiones presentadas por Cingolani⁸ (2013):

- Capacidad fiscal: no existen brechas entre las demandas de enforcement y los recursos con los que cuenta el Estado
- Capacidad coercitiva: el Estado es el actor con mayor capacidad de coerción y control territorial dentro de una jurisdicción determinada.
- Capacidad de implementación: el Estado implementa intervenciones de política con diseños, objetivos y medidas de evaluación pertinentes

El enfoque centrado en capacidades responde a un sentido común ampliamente desarrollado en la literatura peruana: la ausencia de capacidades estatales como determinante de una deficiente implementación de políticas⁹. Por ejemplo, en el contexto de la lucha contra la corrupción de los Gobiernos Regionales, Jaramillo (2018) concluye que la incapacidad de los organismos fiscalizadores explica en gran medida la falta de éxito para sentenciar a autoridades vinculadas a la corrupción.

El enfoque centrado en capacidades estatales ha sido cuestionado por algunos autores. Por ejemplo, Centeno et al. (2017) plantean que centrarse en las capacidades estatales implica asumir que el Estado determina unidireccionalmente a la sociedad, sin considerar que el escenario inverso es posible. Es decir, la sociedad también puede configurar al Estado. Por ejemplo, de acuerdo con el modelo de establecimiento de la Agenda Pública propuesto por Kingdon (2003), los emprendedores de políticas pueden aprovechar las ventanas de oportunidad para impulsar políticas públicas acordes con sus intereses.

⁸ En su texto, Cingolani (2013) propone siete dimensiones para medir la capacidad estatal: capacidad coercitiva, capacidad fiscal, capacidad de implementación, capacidad de industrialización, capacidad de control territorial, capacidad legal y capacidad política.

⁹ Al respecto, véase Jaramillo (2018), Nicolas (2017) y Ugarte (2020).

Otro problema de este enfoque es asumir que los resultados son efectos automáticos de las capacidades existentes. No obstante, pueden existir factores externos a las capacidades estatales que condicionen el resultado de política (Dargent, 2015). Por ejemplo, un Estado con poca capacidad puede lograr la consecución de sus objetivos si existen condiciones y actores sociales que empujen lo empujen a la acción (Dargent, 2015). Es decir, el resultado de política se puede rastrear más allá de la capacidad estatal.

Considerando estas limitaciones, existe una perspectiva complementaria que, más allá de las capacidades estatales, asume la importancia de las dinámicas sociales para comprender los resultados de la respuesta estatal frente a desafíos. Se trata del enfoque centrado en actores sociales. En Perú existe una creciente literatura académica que puede categorizarse dentro de este enfoque¹⁰. Por ejemplo, ante el desafío de la erradicación de cultivos de coca en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Zevallos y Casas (2019) concluyen que el éxito de la política antidrogas no se debió a la capacidad estatal, sino al debilitamiento de los retadores del Estado y el apoyo de las empresas privadas.

En la literatura de Ciencia Política existen diversas aproximaciones conceptuales que permiten comprender cómo el contexto social es capaz de influir sobre la respuesta estatal frente a desafíos¹¹. En la presente sección se incluyen tres de estas aproximaciones: standoffish states, forbearance y presiones externas.

En primer lugar, considérese el concepto de standoffish states. Slater y Kim (2015) definen el término standoffish states como aquellos Estados que evitan controlar a ciertos sectores de su población o territorio, principalmente a aquellos que consideran “poco importantes”, aun cuando cuentan con la capacidad para hacerlo. La razón de esta conducta es la pretensión de minimizar retos y esfuerzos que, a juicio de quienes tienen el poder de decisión dentro del aparato estatal, son innecesarios (Slater y Kim, 2015). Este concepto antagoniza y complementa la perspectiva del Estado “maximizador” de recursos. Bajo esta perspectiva, autores como Scott (2009) conciben al Estado como un leviatán burocrático que, en su búsqueda de maximizar

¹⁰ Al respecto, véase Baraybar y Dargent (2020), Casas y Ramírez (2017), Dargent y Urteaga (2016), Zevallos y Casas (2019) y Arriola (2019).

¹¹ Sin intención de exhaustividad, la lista de aproximaciones conceptuales que siguen esta línea incluye: blame avoidance (Hood, 2011), coping strategies (Lipsky, 1980), reconfiguración cooptada del Estado (Garay et al., 2018) y presiones culturales (Oszlak, 2006; Winter, 2002).

la extracción de recursos, pretende incrementar el control y la legibilidad de su población.

En segundo lugar, téngase en cuenta el concepto de forbearance. Holland (2017) define el término forbearance como la decisión consciente de las autoridades electas de no aplicar a la ley en determinados contextos, con el objetivo de obtener beneficios, usualmente políticos. Es decir, se tolera la transgresión de la ley, y esta transgresión no se debe a la deficiencia de capacidades estatales, sino a una expresión calculada de voluntad política, que a cambio exige retribución. Un ejemplo de esta conducta es la tolerancia por parte de las autoridades municipales a los vendedores ambulantes, a cambio de obtener sus votos en los próximos comicios (Holland, 2017).

En tercer lugar, considérese el concepto de presiones externas¹². Amengual y Dargent (2020) caracterizan las presiones externas como la influencia voluntaria que los actores sociales ejercen sobre el Estado frente a un problema público determinado. Las presiones externas pueden actuar a favor o en contra de la aplicación de la ley y pueden ser próximas o difusas. Por un lado, las presiones próximas son ejercidas por actores locales, es decir, en el lugar de los hechos (Amengual y Dargent, 2020). Por ejemplo, las organizaciones de narcotráfico que amedrentan a las autoridades locales con su capacidad armamentística. Por otro lado, las presiones difusas se ejercen por actores lejanos, usualmente situados en el gobierno central o en los gobiernos locales (Amengual y Dargent, 2020). Un ejemplo de presión difusa son los mecanismos de cooperación internacional que actúan para fortalecer las capacidades de los Estados frente a la lucha contra el narcotráfico. Es importante considerar que el concepto de presiones externas no se encuentra completamente separado de los conceptos de standoff y forbearance. Al contrario, Amengual y Dargent (2020) incluyen las conductas de standoff y forbearance como posibles mecanismos de presión difusa¹³.

1.3. Apuntes teóricos sobre legitimidad política

¹² El concepto general de presiones como incentivos de origen diverso que condicionan la conducta de los burócratas es recurrente en la literatura académica. Al respecto, véase Hupe y Van der Krogt (2014).

¹³ Amengual y Dargent (2020) determinan la existencia de tres mecanismos de presión difusa. Primero, proactiva: cuando los actores que ejercen presión difusa lo hacen a favor del enforcement. Segundo, standoff: cuando no hay actores que ejerzan presiones a favor o en contra del enforcement, y, por tanto, desde el Estado se ignora el problema. Tercero, forbearance: cuando hay actores que sí ejercen presión difusa en contra del enforcement.

Desde una posición descriptiva¹⁴, Max Weber caracterizó la legitimidad como la dimensión subjetiva de la aceptación del poder en virtud de la cual los ciudadanos consienten y validan el ejercicio de la autoridad por parte del Estado (Peter, 2017; Martínez-Fierro, 2010). De acuerdo con esta perspectiva, si los ciudadanos consideran legítima la autoridad en un sistema político, dicho sistema político cuenta con mayores posibilidades de continuidad. Por esta razón, la legitimidad sostiene la estabilidad de los sistemas políticos¹⁵ (Netelenbos, 2016).

Sin embargo, las sociedades no son homogéneas. Como sostiene Wallner (2008), las intervenciones estatales tienen diferentes consecuencias para los diversos grupos -o stakeholders- que componen la ciudadanía. Una misma intervención puede beneficiar a un grupo social, y perjudicar a otro. Si un grupo social es perjudicado por una intervención estatal, es muy probable que dicho grupo muestre su desacuerdo y se oponga a la intervención (Wallner, 2008). Por esta razón, en el ámbito de las políticas públicas, la legitimidad es un factor importante. Si no se genera un consenso entre los diferentes grupos sociales involucrados en la intervención, es posible que la sostenibilidad de la intervención se vea comprometida en el largo plazo (Wallner, 2008)¹⁶.

De manera análoga, la legitimidad es un factor para considerar en el ámbito de las sanciones legales. De acuerdo con Gebaldón (2007), el efecto disuasivo de las sanciones legales se diluye si los ciudadanos no consideran legítimas las sanciones establecidas ante la conducta infractora. Al respecto, existen dos razones. Primero, es más improbable que los ciudadanos se sientan disuadidos e intimidados ante las sanciones si dentro de su grupo social no se reconoce como negativa la conducta infractora, y, por tanto, no existe “vergüenza por señalamiento” (Gebaldón, 2007, pp. 128). Segundo, la efectividad de la disuasión de la sanción es menor si no se reconoce

¹⁴ Existen dos posiciones sobre el concepto de legitimidad política: posición descriptiva y posición normativa. A diferencia de la posición descriptiva, la posición normativa se centra en el carácter justificador de la legitimidad sobre el ejercicio coercitivo del poder por parte de la autoridad (Peter, 2007).

¹⁵ Weber (1978, citado en Netelenbos, 2016) determina cuatro fuentes de estabilidad de los sistemas políticos: el cálculo costo-beneficio, los ideales normativos, la solidaridad o la tradición. Sin embargo, aun cuando se cuente con estas fuentes, sin legitimidad la estabilidad del sistema político no está asegurada (Weber, 1978, citado en Netelenbos, 2016).

¹⁶ Incluso si la intervención es eficiente y efectiva, existen altas posibilidades de que la carencia de legitimidad comprometa la sostenibilidad (Wallner, 2008).

la autoridad, o cuanto menos no existe cercanía, a quien impone las sanciones (Gebaldón, 2007).

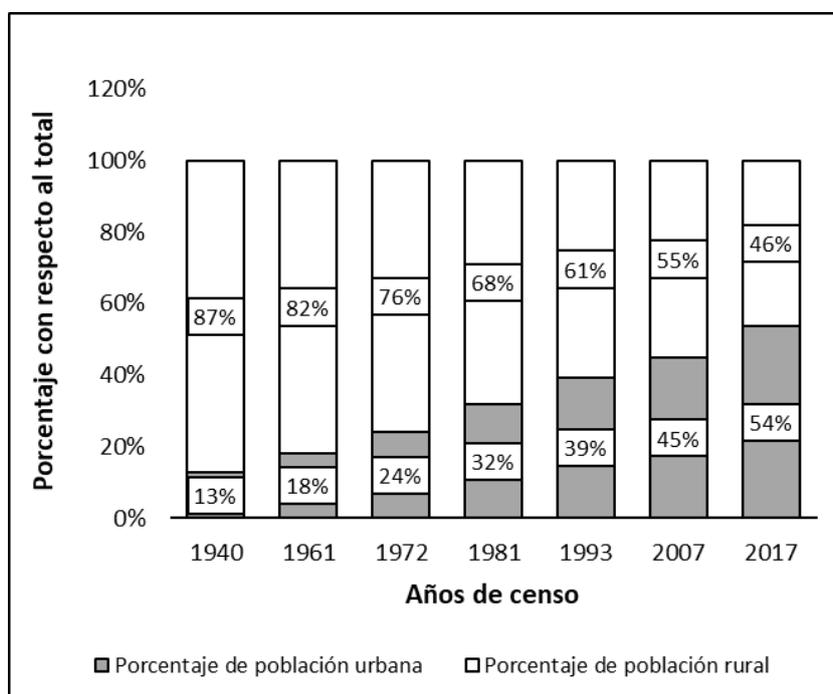
1.4. El conflicto político en Puno

En primer lugar, téngase presente los distintos procesos históricos atravesados por el espacio geográfico que en la actualidad es ocupado por el departamento de Puno. Durante la mayor parte del periodo virreinal la provincia de Charcas, la actual Bolivia, y el virreinato de Perú, se constituyeron como una sola unidad política. En este periodo se desarrollaron importantes rutas comerciales que conectaron las ciudades peruanas de Lima, Arequipa y Cusco con los centros mineros de la provincia de Charcas (Mendoza, 2017). Los territorios de Puno se convirtieron en el epicentro de este intercambio comercial. Posteriormente, eventos históricos como la escisión de la provincia de Charcas del virreinato de Perú¹⁷, y la posterior creación de la República de Bolivia durante las Guerras de Independencia, separaron políticamente a los territorios de Puno de la actual Bolivia.

Durante el periodo republicano el problema de la tierra se constituyó como una de las mayores continuidades con respecto al anterior periodo virreinal. En Puno, este problema fue particularmente agudo. Hasta la segunda mitad del siglo XX, y de manera análoga a otras zonas andinas, la economía departamental se sostuvo en la agricultura latifundista. Bajo este modelo de desarrollo, la propiedad de la tierra se encontraba altamente concentrada en manos de los terratenientes y la mayoría de la población -indígena- se mantenía sujeta a instituciones y relaciones sociales de carácter semi-feudal (Leyton, 2019). Hay que mencionar, además que la mayoría de población se concentraba en las zonas rurales. Por ejemplo: en el Censo Nacional del año 1940 se constata que el porcentaje de población rural en el departamento de Puno fue de 87.04% (INEI, 1994, citado en Vilca, 2019). Dadas estas circunstancias, hasta la Reforma Agraria el problema de la tierra fue central para comprender las dinámicas políticas y económicas del departamento de Puno.

¹⁷ Hecho ocurrido durante las Reformas Borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII, y la consecuente creación del virreinato del Río de la Plata.

Gráfico 1. Porcentaje de población urbana y rural en el departamento de Puno durante los años 1940, 2017.



Fuente: elaboración propia con base a datos de INEI (1994, citado en Vilca, 2019) e INEI (2017, citado en Vilca, 2019).

La Reforma Agraria iniciada en 1969, durante el gobierno de Juan Velasco, dio origen u ocurrió de forma paralela a una serie de transformaciones sociales y económicas importantes en el departamento de Puno. Primero, la organización productiva agraria se transformó desde el latifundismo hacia el corporativismo de Estado. Las haciendas fueron expropiadas y transformadas en cooperativas denominadas SAIS¹⁸ (Diez y Burneo, 2020). Segundo, se inició un proceso de migración del campo a los polos de desarrollo regionales: Juliaca y Puno. El crecimiento de Juliaca, la ciudad de los comerciantes, fue particularmente explosivo: pasó de 6 034 habitantes en el año 1940 a 216 716 habitantes en el año 2007 (Choquehuanca, 2014).

¹⁸ La Reforma Agraria de 1969 contempló la creación de dos tipos de cooperativas agrarias: Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), predominantemente localizadas en las zonas andinas; y las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP), ubicadas en las zonas costeras.

Tercero, las actividades económicas urbanas fueron desplazando gradualmente a las actividades económicas rurales en importancia. Así, para el año 2015, las actividades económicas urbanas representaron el 51% del Valor Agregado Bruto del departamento, en contraste con el 16.8% de las actividades económicas rurales¹⁹ (BCRP, 2016, citado en Vilca, 2019). Cuarto, surgieron nuevas narrativas e identidades. Bourricaud (2012) describe este proceso como “cholificación”. El “cholo” no es “indio” ni “misti”, no pertenece a ninguno aquellos dos mundos, pero transita entre ambos con pragmatismo y pretensiones de ascenso social (Bourricaud, 2012). No es de extrañar, entonces, el surgimiento y consolidación de una burguesía “chola”, de origen campesino, que en el departamento de Puno ha desplazado del protagonismo político y económico a los antiguos personajes de origen señorial (Vilca, 2019).

En segundo lugar, tómesese en cuenta la recurrencia del conflicto político en la trayectoria histórica del departamento de Puno. En el célebre libro titulado “La batalla por Puno. Conflicto agrario y nación en los andes peruanos”, José Luis Rénique muestra que los territorios de Puno son, e históricamente se han constituido, como el motivo y el escenario de una pugna continua entre diversos actores.

Siguiendo a Rénique (2004), una de las primeras fases de la “Batalla por Puno” fue la rebelión de Huancané, protagonizada por Juan Bustamante. El contexto es el siguiente: Puno en el año 1868, un departamento predominantemente rural, de economía agraria latifundista, y dominada por hacendados y personajes señoriales. Bustamante fue un próspero comerciante y político de tendencia liberal que representaba al departamento de Puno en el Poder Legislativo, y, según se menciona, gestionaba la defensa de los derechos de la población indígena puneña frente a los abusos del latifundismo.

Por su parte, el gobierno central se encontraba a cargo de Mariano I. Prado, de tendencia también liberal. El gobierno de Prado abolió la contribución personal - impuesto focalizado hacia la población indígena- y evitó la represión frente a las revueltas indígenas anti-latifundistas en el departamento de Puno. Desde Huancané, provincia de Puno, Bustamante se convirtió en uno de los aliados más leales de Prado,

¹⁹ En Vilca (2019), las actividades económicas urbanas incluyen: comercio, construcción, transporte, turismo, entre otros; y las actividades económicas rurales incluyen: agricultura, ganadería, pesca y acuicultura.

y formó milicias indígenas para apoyar a su posición frente a las insurrecciones antigubernamentales del radicalismo conservador y liberal. El gobierno de Prado implosionó finalmente el 30 diciembre de 1867, mismo día que Bustamante tomó pacíficamente la ciudad de Puno junto a sus milicias indígenas. Dada la caída del gobierno de Prado, las milicias de Bustamante fueron derrotadas con rapidez y brutalidad por las fuerzas conservadoras.

Siguiendo a Rénique (2004), otra de las fases de la “Batalla por Puno” fue el conflicto gerencial-comunero por la propiedad de la tierra. El escenario es el siguiente: Puno en los años 1975-1990. El cooperativismo agrario ha mostrado sus límites, Perú atraviesa el Conflicto Armado Interno, la urbanización se ha acelerado en el departamento de Puno, y si bien el modelo de desarrollo se está desplazando del campo a la ciudad, la agricultura todavía es la actividad económica central. La pugna entre gerentes y comuneros ocurre por el control de las SAIS -cooperativas agrarias resultantes de la Reforma Agraria en la zona andina-.

Por un lado, los gerentes fueron funcionarios designados por el gobierno central para supervisar la transferencia de la propiedad de las SAIS a los comuneros (Rénique, 2004). Sin embargo, las SAIS devinieron en la práctica en nuevos feudos dirigidos como propiedades privadas por los gerentes, en alianza con los antiguos hacendados, administradores, y el Estado central durante el primer gobierno de Alan García. El objetivo de la alianza gerencial era mantener el control de las propiedades agrícolas, una suerte de statu quo. Por otro lado, los comuneros fueron los campesinos que habían recibido promesas de propiedad de la tierra durante la Reforma Agraria, pero que tuvieron que agruparse en federaciones y comunidades para participar en las cooperativas SAIS. Los comuneros tenían vínculos significativos con el Partido Unificado Mariateguista (PUM) y los sacerdotes progresistas de la iglesia católica. El objetivo de la alianza comunera fue asumir el control de las propiedades agrícolas.

Los dos ejemplos mencionados han sido algunas de las numerosas fases de la “batalla por Puno”. Eventualmente, el escenario de conflicto político se ha desplazado del campo a la ciudad, y los protagonistas han pasado de ser personajes “señoriales” a representantes de la burguesía “chola”. Sin embargo, la “Batalla por Puno” se

mantiene vigente, y evoluciona según cambian las dinámicas sociales y económicas del departamento de Puno. Vilca lo expresa de la siguiente forma:

«(...) la batalla por Puno es protagonizada por los descendientes de los comuneros devenidos en congresistas, gobernadores regionales, alcaldes, empresarios, periodistas e intelectuales que conforman la nueva clase política puneña.» (Vilca, 2019, pp. 16).

Los conceptos, herramientas teóricas y trayectorias históricas presentados hasta aquí proveen insumos para el análisis del de la respuesta estatal frente al contrabando en el departamento de Puno. Primero, la literatura sobre contrabando y dinámicas territoriales es útil para esbozar una primera sección descriptiva en torno a esta actividad económica ilegal, su origen, y sus mecanismos operativos. Segundo, las herramientas teóricas sobre desafíos al Estado permiten aproximarse a los incentivos de los funcionarios públicos para hacer cumplir la ley –o no-, y, por tanto, dar el salto a una sección de carácter más analítica. Tercero, la literatura en torno a la legitimidad política hace posible mapear las posiciones de los distintos actores involucrados en el proceso de contrabando, y, por tanto, brinda un nuevo nivel de análisis, esta vez, centrado más allá del enforcement. Cuarto, las trayectorias históricas permiten poner en perspectiva las dinámicas y pugnas sobre el contrabando con los antecedentes históricos del conflicto político en el departamento de Puno.

CAPÍTULO 2. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

2.1. Aspectos metodológicos

Gerring (2004) establece que los estudios de caso son investigaciones intensivas de una sola unidad que pueden generalizarse a unidades similares. La presente investigación es un estudio de caso sobre la respuesta estatal frente al contrabando en el departamento de Puno. El contrabando en esta región es un fenómeno amplio, que incluye diversas modalidades y productos. La presente investigación se concentra en el contrabando de bienes de consumo que ingresan mediante la modalidad del gran convoy o “culebra”²⁰. La metodología que se empleó es de corte cualitativo por dos características: la concentración del análisis en un caso de estudio y el uso de información predominantemente cualitativa (Aragón y Guibert, 2015).

La investigación tiene un carácter deductivo. Es decir, se parte de la literatura sobre desafíos al Estado para analizar y probar su validez sobre el caso de la respuesta estatal frente al contrabando en el departamento de Puno (Bennet y Checkel, 2014). Las conclusiones tienen algunas características inductivas. La razón es que se muestra cómo los hallazgos del caso de estudio pueden ayudar a aproximarse a otros casos de desafíos al Estado (Bennet y Checkel, 2014).

2.2. Recojo de información

La presente investigación ha integrado dos fuentes de información. La primera se constituye por 14 entrevistas semiestructuradas realizadas a actores relevantes para el caso de estudio, tanto de Puno como de Lima. El trabajo de campo se realizó de manera virtual mediante conferencias Zoom, Microsoft Teams y llamadas telefónicas, durante el periodo: enero 2022 - noviembre 2022. La tabla 1 presenta el número de entrevistados según el tipo. Un detalle importante es que el contrabando es una actividad económica ilícita bajo la legislación vigente. En consecuencia, si bien no se entrevistó a ninguna persona directamente vinculada a esta actividad, se decidió mantener en el anonimato la identidad de todos los entrevistados²¹.

²⁰ En el capítulo 3 se presentan mayores detalles al respecto.

²¹ Al respecto, puede consultarse el anexo 4, que detalla el Protocolo de Consentimiento Informado.

Tabla 1. Número de entrevistados según tipo.

Tipo de entrevistado	Número de entrevistados
Periodistas e informantes en Puno	4
Políticos, excongresistas y excandidatos al Gobierno Regional de Puno	3
Funcionarios y exfuncionarios estatales que operan en Lima y/o Puno	6
Representantes de gremios empresariales nacionales	1
Total de entrevistados	14

Fuente: elaboración propia

La segunda fuente de información fue la revisión documental de datos existente en forma de: reportes de origen estatal y no estatal, consultas a los sistemas integrados de información del Estado, planes de gobierno, videograbaciones de actividades políticas y solicitudes acceso a la información pública. Esta fuente de información permitió complementar las entrevistas realizadas para el caso de la respuesta estatal frente al contrabando en el departamento de Puno. Asimismo, la revisión documental permitió el análisis los casos alternativos de desafíos al Estado que se presenta brevemente en las conclusiones.

CAPÍTULO 3. DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

El presente capítulo describe el contexto general en el que se desarrolla el caso de estudio: el contrabando en el departamento de Puno. El objetivo de este capítulo es incorporar elementos contextuales que posteriormente servirán de insumos para el próximo capítulo, referente al análisis del caso de estudio. En este sentido, se presentan los siguientes elementos: las dinámicas operativas del contrabando en el departamento de Puno, el estado de la aplicación de la ley, y los actores involucrados en el proceso de esta actividad económica ilegal.

3.1. Dinámicas operativas del contrabando

Un primer elemento relevante es el origen de los productos de contrabando que ingresan al departamento de Puno. De acuerdo con Dammert et al. (2017), el origen de los productos se puede rastrear en tres escalas: global, regional y local. Siguiendo a Dammert et al. (2017) se detallan las tres escalas:

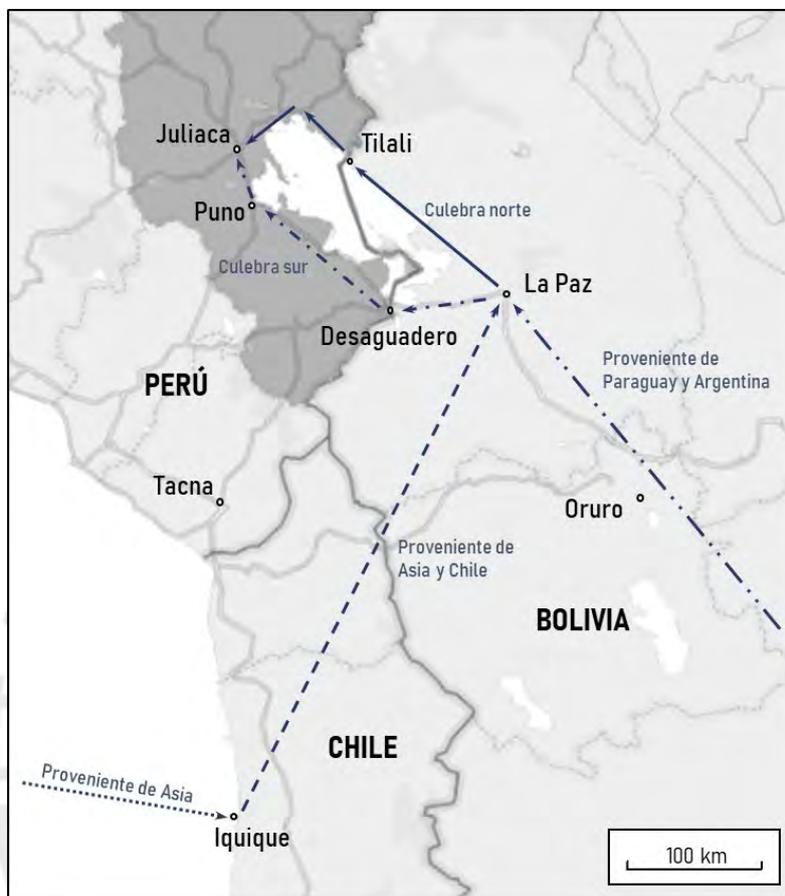
- Escala global. Los países asiáticos exportan productos manufacturados y tecnológicos por vía marítima. Estos bienes desembarcan en la ciudad de Iquique, Chile, y se benefician de las ventajas arancelarias de la Zona Franca local. Posteriormente, los productos se dirigen a Bolivia, país que se constituye como un destino de paso y distribución. Los productos finalmente ingresan a Perú a través de la frontera de Puno.
- Escala regional. Los países del subcontinente sudamericano -particularmente Argentina, Paraguay y Brasil- se constituyen como puntos de origen de diversos productos, tales como licores, cigarrillos, alimentos, entre otros. Al igual que en el caso anterior, el territorio boliviano es un centro de paso y distribución.
- Escala local. Bolivia produce mercancías subsidiadas -combustibles, ropa, licores- que atraviesan la frontera de Puno.

Un segundo elemento relevante son las modalidades de contrabando. De acuerdo con SUNAT (2018), existen seis modalidades²² que se emplean para ingresar

²² La lista completa de modalidades de contrabando es: “hormiga”, “caleta”, “pampeo”, “culebra”, “ruleteo” y “chacales” (SUNAT, 2018).

productos de contrabando. La presente investigación se concentra en la modalidad “culebra”, dado que permite el transporte de mayor volumen de mercancías²³.

Mapa 1. Rutas referenciales de productos de contrabando que ingresan al departamento Puno.



Fuente: elaboración propia

La modalidad “culebra” consiste en convoyes de vehículos de transporte terrestre que trasladan mercancías en cantidades considerables. Por lo general, las organizaciones de contrabando con mayor capacidad logística utilizan esta modalidad (SUNAT, 2018). En general, estos convoyes evitan las carreteras oficiales y los puestos de control fronterizo, y emplean rutas de ingreso que dan rodeos por

²³ Una de las modalidades que presenta mayor interés para posteriores investigaciones es la modalidad “hormiga”. Se trata de personas que transportan pequeñas cantidades de mercancías varias veces a través de centros poblados (SUNAT, 2018). Esta modalidad es común en las ciudades binacionales como Desaguadero, y se constituye como una fuente intensiva de ingresos económicos para los ciudadanos locales.

zonas de menor población (Vera, 2016). En este sentido, se distinguen dos grupos de convoyes²⁴ que tienen rutas de uso regular: “culebra norte” y “culebra sur”²⁵.

Un tercer elemento relevante son los tipos de productos que ingresan mediante contrabando. El tipo predominante de productos son los bienes de consumo: alimentos, combustibles, textiles, bebidas alcohólicas y tabaco, y productos tecnológicos (Chavarría et al., 2012; Dammert et al., 2017). Sin embargo, existe evidencia de que los productos que ingresan mediante contrabando incluyen bienes regulados por ley. Por ejemplo: armas de fuego, explosivos para la minería informal, insumos químicos, poliestireno expandido (tecnopor), entre otros²⁶ (Entrevistados 2, 5, 8). El contrabando de productos regulados por ley presenta estrechos vínculos con otras actividades económicas ilegales que se realizan en el departamento de Puno, particularmente, minería ilegal y narcotráfico (entrevistados 5 y 12). La presente investigación se concentra en el contrabando de bienes de consumo.

Un cuarto elemento relevante es la existencia de una Zona Franca Industrial. En el año 2006 se aprobó la Ley N°28864, Ley de Zona Económica Especial de Puno – ZeedePuno. Al respecto, existen dos elementos a tomar en cuenta. Primero, pese a la aprobación de este proyecto aprobación 2006, su implementación estuvo estancada durante más 15 años²⁷. En una fecha tan tardía como setiembre de 2022, el Gobierno Regional de Puno anunció que el expediente de administración de la ZeedePuno se encuentra listo, y que el próximo paso será su implementación (Correo, 2022). Segundo, la ZeedePuno, tal como se planteó en la Ley N°28864, tiene un carácter estrictamente industrial. Es decir, los beneficios tributarios de la ZeedePuno solo serán aplicables para actividades de transformación, y no para la importación y comercio de productos provenientes del extranjero (García, 2017). Por esta razón, desde la perspectiva de los políticos departamentales, la implementación de la ZeedePuno no tendrá ningún efecto sobre el contrabando en la región (entrevistados 8, 9 y 14).

²⁴ Un tercer grupo de convoyes importante es la “culebra de Tacna”. Sin embargo, dado que en este caso los productos ingresan a una región diferente de Puno -Tacna-, no se considera para la presente investigación.

²⁵ La “culebra norte” ingresa a territorio peruano mediante la ciudad fronteriza de Moho, al norte del lago Titicaca. La “culebra sur” ingresa a territorio peruano a través de la ciudad binacional de Desaguadero, al sur del lago Titicaca (Alva y Jiménez, 2019). En ambos casos, el destino es la ciudad de Juliaca, Puno.

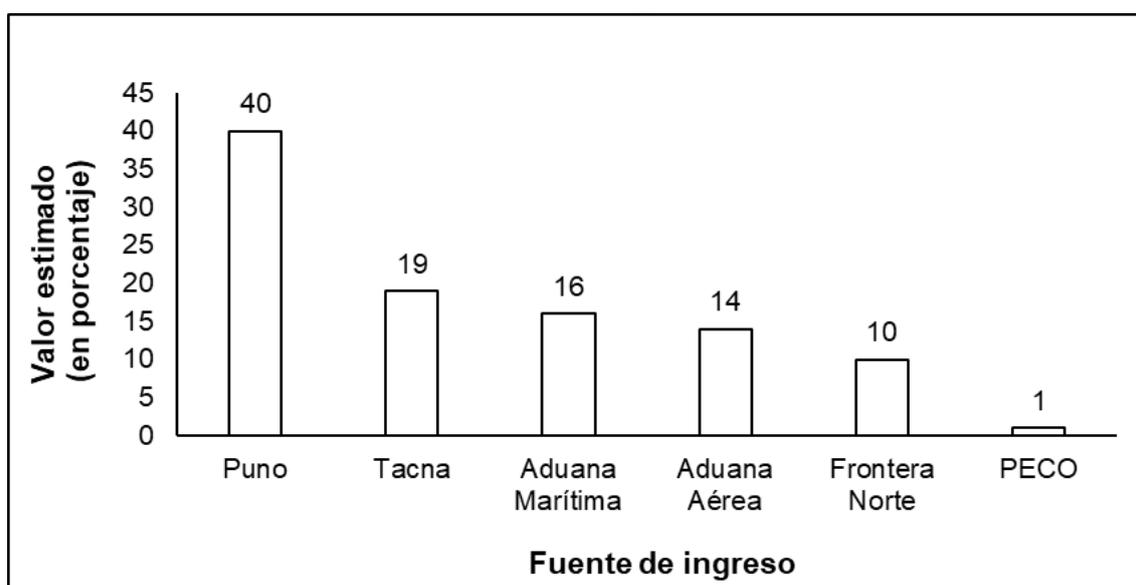
²⁶ Al respecto, también puede consultarse: El Peruano (2022) y El Comercio (2017a).

²⁷ García (2017) identifica dos razones para el estancamiento de la implementación de la ZeedePuno: el lento avance del saneamiento del terreno destinado, y la falta de gestión de recursos presupuestales.

3.2. Contrabando y aplicación de la ley

Puno es la principal puerta de entrada de productos de contrabando en Perú. De acuerdo con datos de SUNAT (2020), la frontera de Puno es la fuente del 40% del total de mercancías de contrabando que ingresan a Perú. La segunda mayor fuente de contrabando es la región fronteriza de Tacna, con un aporte de 19% (SUNAT, 2020).

Gráfico 2. Contrabando según fuentes de origen, 2019.

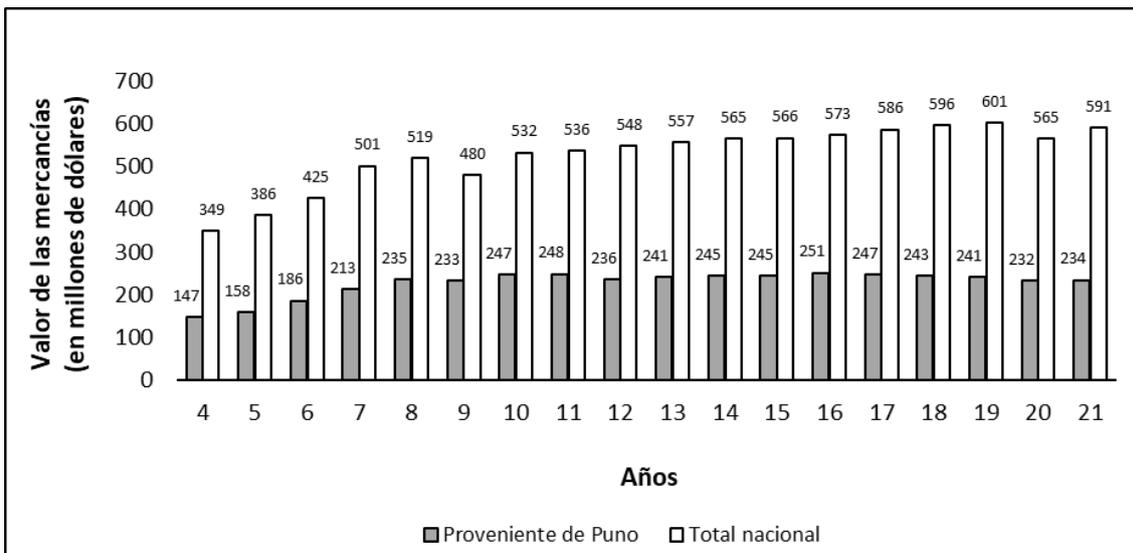


Fuente: adaptado de SUNAT (2020).

En términos absolutos, desde el año 2004²⁸ se observó una ligera tendencia hacia la expansión del valor de los productos de contrabando ingresados a territorio peruano. El contrabando proveniente de Puno siguió esta tendencia hasta 2011, año a partir del cual su expansión se estancó progresivamente. Al respecto, véase el gráfico 3.

²⁸ 2004 es el primer año del que el informe SUNAT (2021) tiene registros.

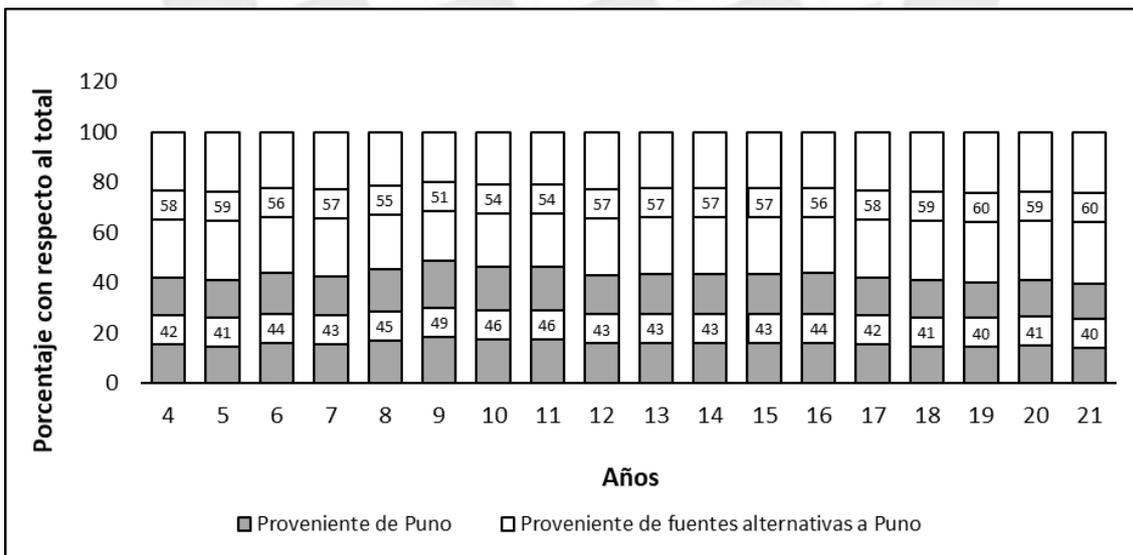
Gráfico 3. Valor estimado de contrabando en términos absolutos, 2004-2020.



Fuente: elaboración propia con base a datos de SUNAT (2021) y SUNAT (2022).

No obstante, la tendencia global indica que el porcentaje de contrabando proveniente de Puno se ha mantenido constante, en torno al 40-45%, con una ligera alza durante los años 2008-2011. Al respecto, véase el gráfico 4.

Gráfico 4. Contrabando proveniente de Puno y de fuentes alternativas en términos relativos, 2004-2020.



Fuente: elaboración propia con base a datos de SUNAT (2021) y SUNAT (2022).

El contrabando es una actividad económica ilegal estrechamente integrada en la economía del departamento de Puno. Si bien no existen estimaciones oficiales, en

investigaciones como Uribe (2014) se estima que el 60% de la economía departamental se sustenta de esta actividad. En una región con una economía predominantemente informal²⁹, los vínculos entre contrabando y comercio informal se tornan importantes. Los productos de contrabando se distribuyen mediante espacios de comercio informal tales como: mercados mayoristas de Juliaca y Puno, puestos comerciales minoristas, y ferias urbanas y rurales (Ødegaard, 2008; SUNAT, 2021).

En términos de Schultze-Kraft (2016), los espacios de comercio informal en el departamento de Puno son “zonas grises” en los que los ciudadanos departamentales participan del proceso de contrabando, o bien desde el lado de los comerciantes; o bien desde el lado de los consumidores. Uribe (2014) estima que el 80% del comercio departamental ocurre dentro de estas “zonas grises”. Se trata, entonces, de una transgresión generalizada y cotidiana de la ley que cimienta la economía de consumo departamental.

Habría que mencionar, además, que la transgresión de la ley no suele denunciarse. En una región con 1 172 697 millones de personas³⁰ y las características económicas descritas, se registraron en total 26 denuncias por dicho delito durante los años 2018, 2020 y 2021. Al respecto, véase la tabla 2.

Tabla 2. Número de denuncias registradas por Ley N°28008, Ley Contra Delitos Aduaneros, en el departamento de Puno ante el Sistema de Denuncias Policiales (Sidpol).

Año	Número de denuncias registradas
2018	6
2020	5
2021	15

Fuente: elaboración propia con base a datos provenientes de una solicitud de acceso a la información pública a la Mesa de Partes Virtual del Ministerio del Interior.

Si bien el delito de contrabando se ejerce de forma generalizada y cotidiana, el predominio de la ilegalidad no es total. El Estado peruano implementa políticas y asigna recursos financieros y humanos para aplicar la ley frente a este delito. En el nivel del Estado central, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) elabora todos los años un “Plan Nacional de Gestión y Control Aduanero”,

²⁹ De acuerdo con la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (2022), en el departamento de Puno el porcentaje de empleo informal es 90.4%.

³⁰ Dato obtenido para el año 2017 (INEI, 2018b).

que determina los lineamientos operativos asumidos en la lucha contra el contrabando (SUNAT, 2020, 2021). Asimismo, la Comisión la Contra Delitos Aduaneros y Piratería (CLCDAP) del Ministerio de la Producción articula los esfuerzos del Estado y el sector privado nacional para enfrentar el delito de contrabando a través del Plan Estratégico Nacional.

En el nivel operativo, las dependencias departamentales de SUNAT y Policía Nacional del Perú (PNP) ejercen un extendido -aunque precario- control territorial y realizan operativos de interdicción sobre rutas de transporte y almacenes de mercancías. Los operativos de interdicción no son inusuales. Cotidianamente, estos operativos se caracterizan por sus pequeñas dimensiones y alcance restringido. Por ejemplo, durante el periodo enero-setiembre 2022 la dependencia departamental PNP reportó que se incautó un poco más de 8 millones de dólares en mercancías provenientes de contrabando en Puno³¹. Compárese dicho valor con el total de contrabando estimado que ingreso mediante la frontera de Puno en el año 2021: 234 millones³² (SUNAT, 2022).

No obstante, en ocasiones puntuales, estos operativos muestran un despliegue importante de capacidades estatales, y logran resultados de mayor magnitud. Este fue el caso del megaoperativo Perseo 2017. Esta acción consistió en una intervención a gran escala contra el clan Larico, la organización de contrabando más grande de la “culebra norte”. La intervención fue liderada por la dependencia departamental PNP y contó con la participación de 500 agentes de la División de Investigaciones de Alta Complejidad (Diviac) y 26 fiscales. El resultado de este operativo fue el allanamiento simultáneo de 24 inmuebles en la localidad fronteriza de Moho y la ciudad de Juliaca, la incautación de mercadería de contrabando por un valor de 12 millones de soles, y la captura de cuatro de los principales integrantes de la organización³³. Así como en el caso del megaoperativo Perseo 2017, las intervenciones que incautan mercancía

³¹ La cifra informada por los medios de comunicación fue 31 492 854 soles (Condori, 2022; Pachamama Radio, 2022). Dicha cifra se convirtió a 8 242 388 dólares a una tasa de 0.26 dólares por sol. La conversión se realizó para hacer comparable las cifras reportadas por los informes de SUNAT.

³² De manera análoga, a nivel nacional téngase presente que durante el periodo enero-julio de 2022, la SUNAT realizó 7 mil acciones de interdicción contra el contrabando, e incautó un total de 76 millones de dólares en mercancías provenientes de dicho delito (El Peruano, 2022). Compárese dicho valor con el total de contrabando estimado que ingresó a Perú durante el año 2021: 591 millones de dólares (SUNAT, 2022). De manera análoga, durante el periodo enero-setiembre 2022 se incautó un total de 31

³³ Las fuentes que se usaron para presentar el caso del clan Larico fueron: Vera (2017), El Comercio (2017) y La República (2019).

de contrabando valorada en un millón de soles o más ocurren de manera ocasional. Las incautaciones a gran escala más comunes incluyen cigarrillos, licores y bienes de consumo en general³⁴.

En suma, el escenario del contrabando en el departamento de Puno se expresa en un statu quo. De un lado, esta actividad económica ilegal se integra estrechamente con la economía departamental, la transgresión de la ley es generalizada y Puno es la mayor fuente de contrabando en Perú. Es decir, la comisión del delito predomina. Sin embargo, dicho predominio no es total. La razón es que, de otro lado, el Estado peruano dispone de oficinas burocráticas de coordinación, control aduanero y territorial, y realiza intervenciones para aplicar la ley con resultados magros pero variables. Es decir, la legalidad existe, y si bien su presencia es limitada, no es irrelevante. En consecuencia, nos encontramos ante un statu quo de predominio incompleto de la ilegalidad estable en el tiempo³⁵.

3.3. Actores y posiciones frente al contrabando

La presente investigación identifica ocho tipos de actores que intervienen en el proceso del contrabando, y que se agrupan en torno a tres posiciones sobre el contrabando: posición a favor del enforcement, posición liberalizadora y posición en contra del enforcement. Los actores guían su comportamiento e interactúan entre sí en función a su posición. La tabla 3 presenta los tipos de actores y la posición que sostienen.

Tabla 3. Actores y posiciones frente al contrabando.

Posiciones en torno al contrabando			
A favor del enforcement		Liberalizadora	En contra del enforcement
Actores	Estado central	Ciudadanos departamentales	Organizaciones de contrabando
	Gremios empresariales nacionales	Gremios empresariales departamentales	Ciudadanos en zonas de paso
	Dependencias departamentales de SUNAT y PNP	Políticos departamentales	

Fuente: elaboración propia

A continuación, se explica con mayor detalle cada una de las posiciones y actores.

³⁴ Al respecto, puede consultarse los siguientes casos: RPP (2016a), RPP (2017), La República (2020) y Correo (2021).

³⁵ Como se observa en el gráfico 4, el porcentaje de contrabando proveniente de Puno mantiene una proporción estable con respecto al total.

3.3.1. Posición a favor del enforcement

Esta posición se define como aquella que se muestra a favor de la aplicación de la ley frente al delito de contrabando. El objetivo de los actores que sostienen esta posición es erradicar, o cuanto menos impedir el avance, de esta actividad económica ilegal. Como se verá más adelante, las posiciones liberalizadora y en contra del enforcement pretenden alterar el statu quo a favor de las dinámicas de comercio existentes, mediante vías legales o no legales, respectivamente. Al respecto, la posición a favor del enforcement no solo se opone a la comisión del delito, sino a los intentos legalistas o “liberalizadores” de favorecer las dinámicas de comercio existentes.

Esta posición tiene dos versiones: dura y blanda. Por un lado, la posición dura a favor del enforcement implica abordar el tema desde una lógica punitiva, según la cual, mientras existan más intervenciones y más sanciones, las personas tendrán menos incentivos para transgredir la ley (entrevistado 7). Esta posición suele ir de la mano con los enfoques policiales tradicionales, que se centran en la interdicción y el control territorial (entrevistado 6).

Por otro lado, la posición blanda a favor del enforcement tiene una naturaleza preventiva, y tiene como objetivo convencer a los ciudadanos de no incurrir en los delitos de contrabando y comercio informal (entrevistados 7 y 13). Para este fin se realiza charlas, repartición de folletos, y diversas actividades informativas a escolares, estudiantes universitarios y comerciantes sobre los riesgos que implica incurrir en el delito de contrabando, y los beneficios de las actividades económicas formales.

Existen tres actores cuya posición puede definirse como favorable al enforcement: el Estado central, los gremios empresariales nacionales y las dependencias departamentales de SUNAT y PNP.

En primer lugar se encuentra al Estado central. En la presente investigación se define a este actor como el conjunto de entidades burocráticas que opera desde Lima, y cuyas funciones son establecer prioridades, diseñar políticas y asignar recursos. El Estado central se posiciona a favor del enforcement, y estructura sus esfuerzos en ese sentido mediante la Comisión de Lucha Contra Delitos Aduaneros y Piratería (CLCDAP), entidad adjunta al Ministerio de la Producción. La CLCDAP es el órgano

articulador y especializado en temas de lucha contra el contrabando. La CLCDAP está integrada 16 por instituciones públicas y privadas entre las que destacan: Ministerio del Interior -a través de la Dirección Contra el Crimen Organizado (DCO), Sociedad Nacional de Industrias y Gobierno Regional de Puno³⁶. Las acciones de la CLCDAP se orientan bajo dos ejes estratégicos: interdicción y prevención (PRODUCE, s. f.). En el primero predomina una posición dura a favor del enforcement; y en el segundo, una posición blanda a favor del enforcement.

Primero, con respecto al eje de interdicción y sanción, los esfuerzos de la CLCDAP se concentran en: la identificación de modalidades y ubicaciones geográficas óptimas para la intervención, y la coordinación y participación en los operativos de interdicción de manera conjunta con las dependencias departamentales de PNP y SUNAT (PRODUCE, s. f.). Asimismo, dentro del eje de interdicción, la CLCDAP se encuentra en proceso de elaboración de un proyecto de Ley -en coordinación con la DCO- para incluir los delitos aduaneros dentro de los delitos contemplados en la Ley N°30077, Ley Contra el Crimen Organizado³⁷. El objetivo es incrementar la gravedad de las sanciones por la comisión del delito de contrabando (entrevistado 7). En suma, en el eje de interdicción predomina la posición dura a favor del enforcement.

Segundo, con respecto al eje de capacitación y sensibilización, una de las intervenciones más importantes de la CLCDAP es el proyecto educativo “Yo decido, yo respeto: Respeto a la propiedad intelectual y rechazo al contrabando”. Este proyecto de alcance nacional fue implementado entre los años 2013-2017 y consistió en la creación de espacios informativos destinados a estudiantes de Educación Básica Regular sobre el rechazo al contrabando y propiedad intelectual para estudiantes y profesores de Educación Básica Regular (PRODUCE, 2022). Durante su periodo de implementación, este proyecto logró un alcance de 16 500 estudiantes de Educación

³⁶ La lista completa de instituciones que integran la CLCDAP es: Viceministerio de Economía, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio Público, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), SUNAT, Indecopi, Gobiernos Regionales de Tumbes, Loreto, Puno y Tacna, y Gremios Empresariales de las MYPEs (PRODUCE, s. f.).

³⁷ El delito de contrabando se tipifica dentro de la Ley N° 28008, Ley de Delitos Aduaneros.

Básica Secundaria para el departamento de Puno (entrevistado 13). En síntesis, en el eje de prevención predomina la posición blanda a favor del enforcement^{38 39}.

En segundo lugar se encuentran los gremios empresariales nacionales. Estos actores son instituciones que representan a las principales empresas peruanas de la economía formal. Los principales gremios empresariales son: Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y Cámara de Comercio de Lima (CCL). Las empresas pertenecientes a la economía formal, particularmente aquellas que se dedican a la manufactura y actividades transformativas, son perjudicadas de manera significativa por el ingreso de productos de contrabando. Por esta razón, los gremios empresariales mantienen una posición a favor del enforcement.

Uno de los gremios empresariales con mayor participación en la lucha contra el contrabando es la SNI⁴⁰. Su intervención ocurre a través de su propia Comisión de Lucha Contra el Comercio Ilegal (CLCCI). La CLCCI es un espacio de incidencia sobre temas de piratería, violaciones a la propiedad intelectual, y principalmente, contrabando. A través de este espacio, la SNI canaliza las demandas de sus representados, sostiene continuas reuniones de trabajo con SUNAT, y participa activamente en la Comisión de Lucha Contra Delitos Aduaneros y Piratería (CLCDAP) del Ministerio de Producción (entrevistado 12).

Un elemento adicional es el cambio de paradigma de intervención sobre el contrabando sostenido por la SNI. Anteriormente, la posición de esta organización a favor del enforcement podía categorizarse como completamente dura, en la medida que favorecía un enfoque punitivo, de control e interdicción. No obstante, los continuos años de malos resultados en la lucha contra el contrabando impulsaron un cambio de paradigma hacia una posición más blanda, que prioriza la dimensión preventiva a través de la información.

³⁸ Una intervención adicional en el eje de prevención ha sido la campaña educativa “compra legal, compra original”, transmitida a través de radio, televisión y medios digitales durante los años 2012 y 2016, de alcance nacional. Esta intervención no ha tenido continuidad.

³⁹ Una intervención adicional de la CLCDAP que combina los ejes de interdicción y prevención es la Comisión Bilateral Perú Bolivia de Lucha Contra el Contrabando. Este espacio de cooperación internacional se ha articulado mediante siete Mesas de Trabajo que coordinan ocasionalmente actividades de interdicción y prevención.

⁴⁰ La SNI agremia sectores industriales tales como: alimentos y bebidas, textiles, metalmecánicos, plásticos, entre otros. Las empresas que la SNI representa conforman uno de los sectores más afectados por la comercialización de productos de contrabando en el departamento de Puno.

«[Sobre la realización de operativos de control e interdicción] Ya no es el foco. El sector privado, pero también la aduana ha sacado una nueva visión (...). Porque también lo que queremos desde el sector privado hacer es empezar a sensibilizar el mercado, empezar a educar a la gente.» (Entrevistado 12, representante de la SNI).

En tercer lugar se encuentran las dependencias departamentales de PNP y SUNAT. La Policía Nacional del Perú (PNP) y la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAT) son instituciones estatales con una extendida presencia en el territorio nacional a través de sus dependencias departamentales. En el caso del departamento de Puno, las dependencias departamentales PNP y SUNAT llevan a cabo las medidas de control y prevención de contrabando de la CLCDAP en el ámbito territorial correspondiente. Por esta razón, mantienen una posición a favor del enforcement.

Por un lado, dependencia PNP Puno es la entidad de carácter técnico y operativo que ejerce funciones de representación y delegación de la PNP para el departamento de Puno⁴¹. Con respecto al delito de contrabando, la dependencia departamental PNP Puno tiene la función de realizar operativos de interdicción y control territorial en zonas estratégicas en coordinación con la Intendencia Nacional de Aduanas de Puno en el nivel operativo, y el Comité de Lucha Contra Delitos Aduaneros y Piratería (CLCDAP) en el nivel central.

Por otro lado, la dependencia SUNAT Puno⁴² es una entidad que representa y ejerce las funciones de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas⁴³ en el departamento de Puno. Sobre el delito de contrabando, la dependencia SUNAT Puno tiene como principales funciones: el control de los puestos aduaneros fronterizos, y la realización de operativos de interdicción y control territorial.

⁴¹ Su nombre institucional es X Macro Región Policial de Puno (Macropol - Puno). En la presente investigación se le referirá como dependencia PNP Puno. Entre sus múltiples funciones, destaca la facultad de implementar, controlar y supervisar los mecanismos de prevención e intervención para prevenir y sancionar los delitos ocurridos dentro de su jurisdicción (Decreto Supremo N°026-2017-IN de 2017).

⁴² Su nombre institucional es Intendencia Nacional de Aduanas de Puno (INAP). En la presente investigación se le referirá como dependencia SUNAT Puno. Sus funciones incluyen supervisión, control y recaudación de tributos aduaneros provenientes del tráfico internacional formal de mercancías, así como la realización de acciones de prevención y represión de delitos aduaneros (Decreto Supremo N°198-2017-EF de 2017).

⁴³ La Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas es un órgano de línea de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración tributaria (SUNAT).

3.3.2. Posición liberalizadora

Esta posición parte de la siguiente premisa: liberalizar el ingreso de las mercancías es la mejor manera de enfrentar el contrabando. La propuesta más popular de quienes sostienen esta posición es la creación de una Zona Franca Comercial en el departamento de Puno, que brinde un tratamiento tributario especial para los productos que ingresan mediante el contrabando. Bajo esta perspectiva, la implementación de una Zona Franca Comercial permitiría tomar ventaja del ingreso de mercancías de contrabando, al regularlas de manera flexible, impulsar la formalización comercial y potenciar la tributación.

La posición liberalizadora busca alterar el statu quo del contrabando a través de la “legalización de facto” de las dinámicas de ingreso de mercancías y comercio existentes en el departamento de Puno. Para lograr este objetivo, la posición liberalizadora emplea los mecanismos institucionales a su favor a través de la propuesta de creación de la Zona Franca Comercial. A diferencia de la existente Zona Franca Industrial (ZeedePuno), la creación de una Zona Franca Comercial posibilitaría la extensión de los beneficios aduaneros a la importación de productos extranjeros⁴⁴. Existen tres tipos de actores que mantienen una posición liberalizadora: ciudadanos departamentales, gremios empresariales departamentales, y políticos departamentales.

En primer lugar, considérese a los ciudadanos departamentales. Como se presentará con mayor detalle en el capítulo 5, el contrabando satisface dos necesidades para los ciudadanos puneños: empleo y productos de consumo a precios accesibles. Adicionalmente, el contrabando presenta una baja asociación con actividades violentas, en comparación con otras actividades económicas ilegales. En consecuencia, el contrabando es una actividad económica ilegal con amplia legitimidad social.

⁴⁴ Como ejemplo, uno de los proyectos de Ley presentados ante el Poder Legislativo para crear la Zona Franca Comercial incluye las siguientes propuestas de exoneración:

«Los usuarios que realicen dichas actividades estarán exonerados del Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo, Impuesto de Promoción municipal, Impuesto Extraordinario de Solidaridad, así como de todo tributo, tanto del gobierno central, regional y municipal, creado o por crearse, inclusive de aquellos que requieran de norma exoneratoria expresa, excepto las aportaciones a ESSALUD y las tasas» (*Proyecto de Ley N°8091/2020-CR de 2021*).

Por esta razón, los ciudadanos departamentales no tienen problemas con una propuesta que “legalice de facto” el contrabando. Al contrario, se posicionan en su mayoría a favor de la creación de una Zona Franca Comercial⁴⁵. Como se verá en el próximo capítulo, esta posición se manifiesta en el apoyo electoral que reciben los candidatos políticos departamentales que incluyen en su agenda la creación de una Zona Franca Comercial.

En segundo lugar, se encuentran los gremios empresariales departamentales. Se trata de instituciones que representan a las micro y pequeñas empresas de productores, comerciantes, tanto de la economía formal como de la economía informal. Crear una Zona Franca Comercial beneficiaría tanto a comerciantes como a productores departamentales, al brindar ventajas competitivas a los productos comerciales y disminuir los costos de producción. Por esta razón, los gremios empresariales departamentales mantienen una posición liberalizadora.

«Gremios artesanales, gremios sociales, sindicales, colegios profesionales, exigen la presencia de la Zona Franca Comercial, no solo porque va a aportar al PBI, sino porque va a formalizar a los sectores de contrabando.» (Entrevistado 14, político y excongresista representante del departamento de Puno).

Uno de los gremios que se ha manifestado a favor de la Zona Franca Comercial es la Federación de Mercados y Centros Comerciales de la provincia de San Román (FMCCSM)⁴⁶, localizada en la ciudad de Juliaca. En marzo de 2022, Alejandro Paricahua, presidente del gremio, demandó un mayor compromiso de parte de los políticos departamentales para la creación de la Zona Franca Comercial de Puno argumentando que un tratamiento aduanero especial para los productos era necesario para el trabajo de microempresarios y agricultores (Radio Onda Azul, 2022).

En tercer lugar, se considere a los políticos departamentales. La posición liberalizadora surge como una respuesta a la necesidad de dar una solución legal a las demandas de preservación del statu quo. Dada esta circunstancia, diversos

⁴⁵ Como se presentará en la sección 3.2.3.2., una sección de la ciudadanía puneña se posiciona directamente en contra del enforcement, y respalda a las organizaciones de contrabando ante los operativos de las dependencias departamentales PNP y SUNAT.

⁴⁶ Otros gremios empresariales departamentales que se han manifestado a favor de la Zona Franca Comercial son: Asociación de Comerciantes Mayoristas y Productores Plaza Internacional San José, Federación Regional de Micro y Pequeñas Empresas Industriales y Federación Única de Mercados y Plazas (Medina, 2022).

partidos políticos que postulan a las Elecciones para Gobierno Regional presentan propuestas a favor de la Zona Franca Comercial.

«Nuestra propuesta de política exportadora se basa en mejorar nuestras condiciones de competitividad, potencialización de la zona franca y la creación de su zona de comercialización para el mercado nacional tal como lo tiene la ciudad de Tacna.» (Plan de Gobierno del Movimiento de Integración por el Desarrollo Regional, 2018, pp. 56)

Con base a la revisión de diez planes de gobierno presentados ante Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para las elecciones a Gobierno Regional de Puno, 2018, se puede realizar dos afirmaciones. Primero, las propuestas a favor de la Zona Franca Comercial implican, o bien la adaptación de la Zona Franca Industrial existente, o bien la creación de una nueva zona franca de carácter comercial. Segundo, cinco de los diez planes de gobierno incluyen una propuesta a favor de la Zona Franca Comercial⁴⁷.

3.3.3. Posición en contra del enforcement

Los actores que sostienen esta posición se oponen a la aplicación de la ley frente al delito de contrabando. Es decir, bajo esta perspectiva, se pretende ampliar, o cuanto menos, mantener intactas las dinámicas de contrabando en el departamento de Puno. A diferencia de la posición liberalizadora, que pretende alterar el statu quo a favor del contrabando mediante los mecanismos institucionales, la posición en contra del enforcement antagoniza directamente con el Estado de derecho. Existen dos tipos de actores que sostienen una posición en contra del enforcement: las organizaciones de contrabando y los ciudadanos en zonas de paso.

En primer lugar, se encuentran las organizaciones de contrabando. Se trata de organizaciones ilegales con fines de lucro⁴⁸ que articulan las “culebras” y se estructuran en clanes, es decir, en unidades basadas en lazos de parentesco. Estas organizaciones han experimentado cambios operativos durante las dos últimas dos

⁴⁷ Los partidos políticos que mostraron propuestas a favor de la Zona Franca Comercial fueron: Acción Popular, Alianza Para el Progreso, Democracia Directa, Poder Democrático Regional y Movimiento de Integración por el Desarrollo Regional.

⁴⁸ Las dinámicas de asimetría complementaria que caracterizan a la frontera de Puno posibilitan que el contrabando sea una actividad económica ilegal con amplios márgenes de ganancia. Como se presentó en la sección 3.1. la modalidad “culebra” -convoyes que se desplazan por rutas alejadas- es la expresión más organizada del fenómeno del contrabando.

décadas. Anteriormente, las “culebras” se constituían de grandes convoyes de carga pesada, con rutas y horarios definidos, y mandos centralizados. No obstante, tras las dos últimas décadas, las organizaciones de contrabando se han convertido en actores fragmentados⁴⁹ que mantienen relaciones de cooperación y conflicto entre sí (entrevistado 2). Estos cambios han ido acompañados por transición de la modalidad del gran convoy a convoyes más pequeños, con vehículos ligeros y maniobrables (entrevistado 5).

Estos cambios se pueden explicar por dos razones. Primero, el incremento de operativos de interdicción realizados por las dependencias departamentales SUNAT y PNP durante las dos últimas décadas (entrevistado 7). Segundo, las tendencias a escala regional organizaciones delictivas, que en las últimas décadas priorizan la agilidad y la capacidad de permear las estructuras del Estado sobre la centralización total (entrevistado 6). Lo cierto es que la tendencia hacia la fragmentación y el empequeñecimiento de las culebras no implica la reducción de la comisión del delito. Como se observa en los gráficos 3 y 4, desde 2004 el porcentaje de contrabando que ingresa a través de Puno se ha mantenido estable en torno a un 40-45%, al mismo tiempo que el valor total de los productos de contrabando ha mostrado una tendencia hacia el incremento.

En segundo lugar, se encuentran los ciudadanos de paso. El término “ciudadanos en zonas de paso” hace referencia a los ciudadanos departamentales que viven en las localidades de paso en las rutas de las “culebras”⁵⁰. Las zonas de paso incluyen pequeñas localidades fronterizas, y ciertos sectores urbanos de las ciudades de Juliaca y Puno cercanos a las entradas/salidas, a los almacenes de productos o a los centros de comercio informal.

Los ciudadanos de paso se caracterizan por tener una cultura “antiestado”; es decir, una profunda desconfianza a las instituciones del Estado peruano. Esta cultura se puede aproximar desde tres factores. Primero, las zonas de paso se caracterizan por tener los indicadores sociales y económicos más rezagados, incluso en comparación

⁴⁹ La “culebra norte”, por ejemplo, estuvo bajo el mando de Aquilino Rodrigo hasta inicios de los años 2000 (Vera, 2017). No obstante, para el año 2017, la “culebra norte” se organizaba en torno a cuatro clanes: los Blanco, los Cusi, los Larico y los Apaza (Gutiérrez, 2019).

⁵⁰ Este término se basa en la categoría “residentes en zonas de paso” presentada por Dammert et al. (2017).

con los indicadores promedio del departamento de Puno⁵¹. Segundo, la ausencia de instituciones estatales fuertes, situación que contrasta con la presencia del contrabando como sustituto redistribuidor, proveedor de empleo y productos a precios accesibles (Dammert et al., 2017). Tercero, la trayectoria histórica de constante subordinación y conflicto de este departamento frente al centralismo ejercido por el Estado nacional desde Lima (Rénique, 2004; Vera, 2010). En palabras de Matos Mar, se trata de la desconfianza del “Perú marginado” frente al “Perú moderno” (Matos Mar, 1984).

«El ciudadano puneño no tiene un compromiso, como lo podría tener cualquier otro ciudadano con el Estado nacional y con el Estado de derecho. El gobierno central, las instituciones del Estado peruano, no son vistas con cercanía (...) Hay una cultura establecida de sospecha permanente. La palabra es fea, pero hay que verla en un sentido de resentimiento con el Estado nacional y con la sociedad mayor.» (Entrevistado 2, comunicador y sociólogo – Puno).

El presente capítulo ha incorporado algunas descripciones contextuales en torno al contrabando en el departamento de Puno. Dos elementos destacan. Primero, existe un statu quo en el cual la ilegalidad predomina de forma incompleta, dada la posibilidad de aplicación de la ley. Segundo, existen diversos actores involucrados en el proceso de contrabando, y sus posiciones con respecto a esta actividad económica ilegal son importantes para aproximarse a los factores que sostienen el statu quo.

⁵¹ Particularmente, las provincias de Moho y Huancané -zonas de paso de la “culebra norte”- se ubican en los quintiles 1 y 2 de pobreza a nivel departamental (MIDIS, 2021).

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

¿Qué factores sostienen la estabilidad del statu quo de predominio incompleto de la ilegalidad en el departamento de Puno? La explicación que se desarrolla considera dos niveles de análisis. En una primera aproximación, se articula una respuesta en torno al enforcement o aplicación de la ley. En una segunda aproximación, complementaria al enforcement, se considera la legitimidad del contrabando, y la consecuente disputa política en torno a liberalización del comercio fronterizo a través de la creación de la Zona Franca Comercial de Puno.

4.1. Contrabando y enforcement

4.1.1. Límites de las capacidades estatales

Las deficiencias de capacidad estatal para enfrentar el contrabando el departamento de Puno son un factor importante, que determina la limitada aplicación de la ley. Una primera muestra de deficiencias de capacidad estatal son las brechas entre las demandas de enforcement y la disponibilidad de recursos. En términos de Cingolani (2013), se trata de capacidades fiscales limitadas. Son comunes los escenarios en los que las políticas diseñadas no pueden ser implementadas por carencias de presupuesto, o en los que las burocracias especializadas compiten entre sí por recursos (entrevistado 6). Se observa dentro de las burocracias centrales una tendencia a “priorizar” la respuesta sobre actividades económicas ilegales con altos niveles de violencia⁵².

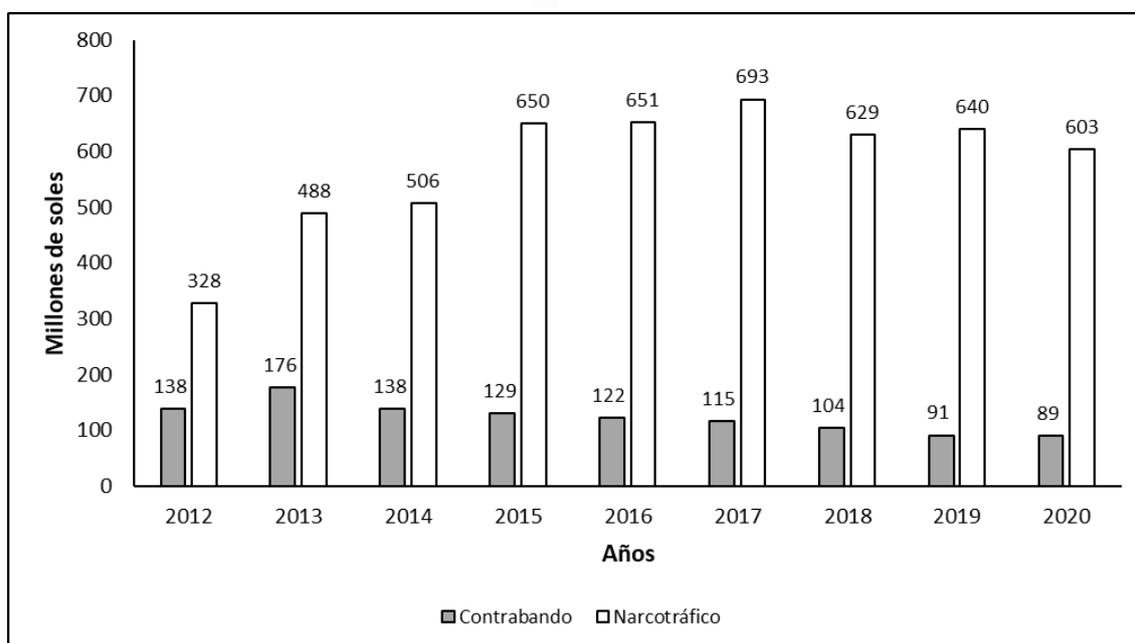
«Hay tráfico de armas, tráfico de personas, tráfico de migrantes. Y claro, los recursos son limitados y se tiene que tratar sobre lo que de alguna manera está generando mayor impacto o está en crecimiento. Así que yo no creo que no sea importante [sobre el delito de contrabando], pero creo que dadas las condiciones del país se priorizan algunas cosas.» (Entrevistado 11, funcionario del Ministerio del Interior - Puno).

La disponibilidad de recursos para enfrentar las actividades económicas ilegales se determina, además, por la posibilidad de asistencia internacional. Un

⁵² Recuérdese que, a comparación de delitos como el narcotráfico o la minería ilegal, el contrabando es una actividad económica ilegal con relativamente bajos niveles de violencia asociada.

ejemplo de ello es el presupuesto asignado a la lucha contra el narcotráfico vs. El presupuesto asignado a la lucha contra el contrabando. En el caso del narcotráfico, Perú se convirtió durante el periodo 2000-2018 en el tercer país latinoamericano con mayor recepción de presupuesto para asistencia militar y policial asignado por parte de Estados Unidos (Adins, 2019). Por ello, a diferencia del caso del contrabando, la política antidrogas del Estado peruano cuenta con una robusta base presupuestaria.

Gráfico 5. Gasto nacional de lucha contra el narcotráfico vs. Gasto de lucha contra el contrabando (2012-2020).



Fuente: elaboración propia con base a datos de García y Qwistgaard (2021) y una solicitud de acceso a información⁵³.

Una segunda muestra de deficiencias de capacidad estatal son los fallos de control territorial. El departamento de Puno se encuentra ubicado en el altiplano andino, una extensa meseta que abarca áreas de Perú y Bolivia, y que permite un considerable vínculo comercial y cultural entre los ciudadanos de ambos países. Las burocracias del Estado peruano tienen un alto grado de fragilidad sobre las zonas de

⁵³ Los datos sobre narcotráfico pertenecen a García y Qwistgaard (2021), y los datos sobre contrabando fueron obtenidos mediante una solicitud de acceso a información realizada a SUNAT.

frontera del altiplano andino. Una muestra de esta fragilidad es su imposibilidad de registrar información fiable sobre los ciudadanos⁵⁴:

«[Sobre ciudadanos de localidades fronterizas] Uno comienza a comprobar cómo tenían facilidades en tener un DNI peruano, pero también una cédula boliviana. Cómo ellos tranquilamente se podían mimetizar, y nos podemos mimetizar nosotros con la población boliviana.» (Entrevistado 3, periodista de “Radio Onda Azul” - Puno).

Asimismo, la línea fronteriza que delimita el departamento de Puno con Bolivia es extensa. Se trata de 1 108 kilómetros que se extienden sobre zonas terrestres y sobre la superficie del lago Titicaca. Las zonas terrestres son ideales para el tránsito de vehículos. Además de las carreteras oficiales, existe una gran cantidad de vías no asfaltadas por donde las “culebras” pueden desplazarse evitando los puestos de control⁵⁵ (Entrevistado 1).

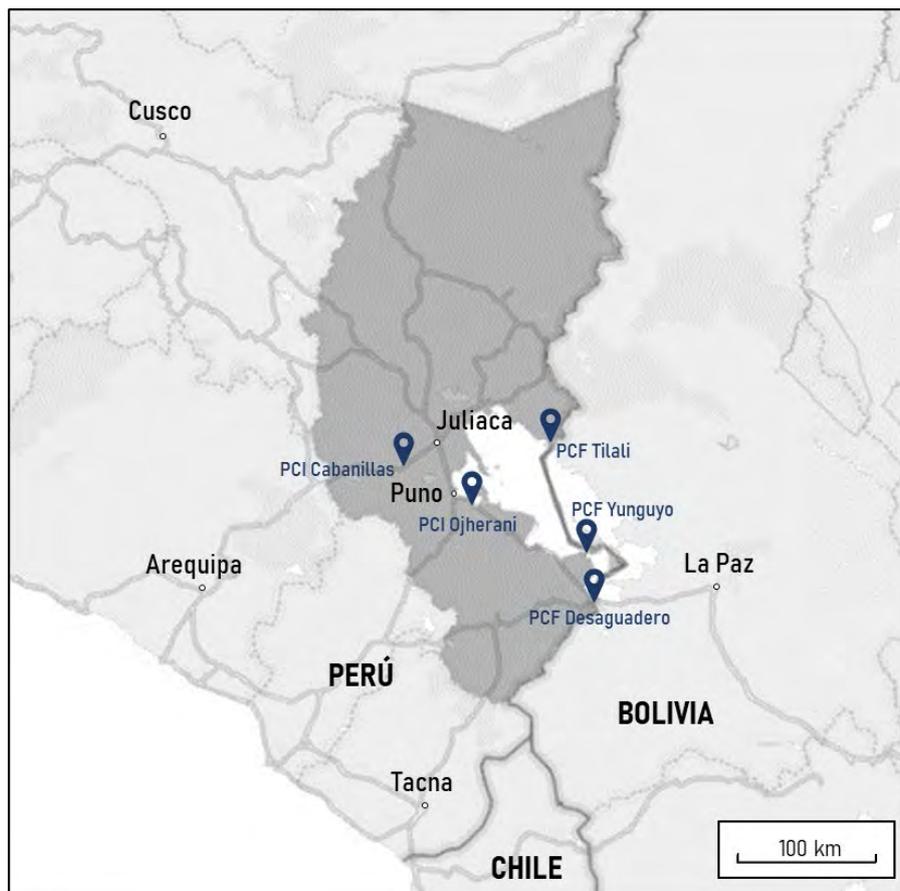
Frente a este escenario, la infraestructura de control territorial de las dependencias departamentales SUNAT y PNP resultan insuficientes. Para una frontera de 1 108 km existen solo tres puestos de control fronterizo situados sobre carreteras oficiales: Desaguadero en el sur, Tilali en el norte, y Yunguyo en la península de Capachica (Entrevistado 3). A estos puestos fronterizos hay que agregar el puesto de control interno de Ojherani, que regula el ingreso a la ciudad de Puno por la carretera sur; y el puesto de control interno de Cabanillas, que hace lo propio con la ciudad de Juliaca por la carretera suroeste. Como se observa, no se controla todas las carreteras de ingreso a las ciudades de Puno y Juliaca⁵⁶, y menos, las múltiples vías no oficiales que se extienden desde los flancos norte y sur de la frontera. En términos de Cingolani (2013), se evidencia los límites de la capacidad coercitiva del Estado peruano.

⁵⁴ Legibilidad: el Estado, en su condición de Leviatán burocrático que maximiza la extracción de recursos, necesita tener registros fiables sobre su población (Scott, 2009).

⁵⁵ Además, las organizaciones de contrabando desplazan mercancías a través de la superficie del lago Titicaca, mediante embarcaciones y muelles clandestinos (Paredes, 2022).

⁵⁶ Puno y Juliaca cuentan con cuatro y seis carreteras de ingreso, respectivamente.

Mapa 2. Puestos de Control Fronterizo (PCF) y Puestos de Control Interno (PCI) de SUNAT en el departamento de Puno.



Fuente: elaboración propia.

Una tercera muestra de debilidad es el manejo de las medidas de enforcement blando⁵⁷. Al respecto, la Comisión de Lucha Contra Delitos Aduaneros y Piratería (CLCDAP) coordina la implementación del proyecto educativo “Yo decido, yo respeto: Respeto a la propiedad intelectual y rechazo al contrabando”.

El alcance del proyecto educativo ha sido limitado. Durante los años 2013-2017, se capacitó a 16 500 estudiantes de Educación Básica Regular Secundaria (entrevistado 13), de un total 110 868 estudiantes matriculados en dicho nivel para el año 2017 en el departamento de Puno (Ministerio de Educación, 2017). Aún el total de estudiantes capacitados durante el periodo 2013-2017 equivale al 14.9% de estudiantes del año 2017. Este proyecto educativo se ejecutó nuevamente en el año

⁵⁷ Como se comentó en el capítulo 3, la posición blanda a favor del enforcement tiene como objetivo convencer a los ciudadanos de evitar participar en el contrabando y el comercio informal, y se operacionaliza a través de actividades informativas a cargo de la CLCDAP.

2021 de manera virtual, y se encuentra en proceso de adscripción al Ministerio de Educación (entrevistado 12).

El diseño e implementación de esta intervención muestra algunos problemas. Primero, el proyecto se diseñó e implementó sin pretensión de medir su impacto. Más allá de las cifras de estudiantes capacitados, no existen instrumentos que permitan conocer si el proyecto está teniendo efecto, para tomar buenas decisiones de intervención. Segundo, a partir de los aportes de la economía conductual, se conoce que los tratamientos no económicos son generalmente ineficaces para modificar conductas asociadas a altos niveles de ganancias, o a condiciones de desempleo y escasez (Draca y Machin, 2015). Es decir, adicionalmente al alcance limitado de la intervención, esta podría no tener efectos sobre los pocos estudiantes capacitados. En este caso, se observa deficiencias en la capacidad de implementación (Cingolani, 2013).

Ahora bien, téngase en cuenta que el statu quo al que se hace referencia en la presente investigación tiene dos componentes. Por un lado, el predominio de la ilegalidad. Al respecto, los fallos en las capacidades estatales se constituyen como un factor determinante para el limitado alcance del enforcement. Por otro lado, el segundo componente es la posibilidad de aplicación de la ley. Es decir, si bien cotidianamente la ley se transgrede, en ocasiones el Estado peruano muestra un despliegue importante de capacidades, y realiza operativos a gran escala que terminan en incautaciones valoradas en un millón de soles o más. Dadas estas circunstancias, los límites en las capacidades estatales explican solo parcialmente el statu quo. Por este motivo, la siguiente sección analiza la influencia de los actores sociales sobre la respuesta estatal frente al contrabando en el departamento de Puno.

4.1.2. Influencia de actores sociales

Los límites de las capacidades estatales incrementan la importancia de los actores sociales sobre el resultado de política. En la presente sección se argumenta que diversos actores sociales, en función a sus posiciones, ejercen presiones próximas y difusas, tanto a favor como en contra del enforcement. El resultado es el siguiente: las fuerzas en contra del enforcement se imponen cotidianamente, aunque las fuerzas a favor logran victorias puntuales. A continuación, se presenta los

mecanismos mediante los cuales los actores a favor y en contra del enforcement gestionan sus intereses.

Por un lado, téngase en cuenta los mecanismos mediante los cuales los actores en contra del enforcement logran imponerse cotidianamente. La evidencia recogida señala la existencia de tres mecanismos: el respaldo de los ciudadanos en zonas de paso, la infiltración de las organizaciones de contrabando dentro de las dependencias departamentales SUNAT y PNP, y las demandas clientelistas de las organizaciones de contrabando a las autoridades políticas.

El primer mecanismo es el respaldo de los ciudadanos en zonas de paso frente a los operativos de interdicción realizados por las dependencias departamentales de SUNAT y PNP. Vera (2016) recogió el testimonio de funcionarios policiales encargados operativos. Estos funcionarios comentaron que en muchos casos los operativos de control se tornan imposibles por la oposición de los ciudadanos del lugar y las amenazas de “costo social” en caso de intervención. Varios entrevistados para la presente investigación coincidieron en este punto (entrevistados 1, 2 y 4). Se trata de presiones próximas en contra del enforcement (Amengual y Dargent, 2020).

«Recuerdo una vez que hubo un operativo en la zona alta de Puno, de la entrada de Puno (...) Y la gente salió a respaldar a los contrabandistas, y se fue en contra de la policía. Decían: "y estos abusivos, corruptos". Increíble. Y la noticia recuerdo que salió en los medios y mis colegas la cubrieron. Y realmente, la noticia no era el operativo. La noticia era que la población respaldó a los contrabandistas. Salieron en masa los vecinos de esta zona de alto Puno a respaldar a estas señoras, que eran incluso señoras en pollera, que exigían, que reclamaban. Bueno, la policía tuvo que retirarse, no hubo operativo.» (Entrevistado 2, periodista y sociólogo - Puno).

El segundo mecanismo es la infiltración de las organizaciones de contrabando dentro de la dependencia departamental PNP. El mecanismo es el siguiente: los clanes que articulan las “culebras” financian e impulsan la carrera de sus miembros más jóvenes dentro de la dependencia departamental PNP. De este modo, los clanes cuentan con informantes y contactos dentro de la institución policial, y son capaces de anticiparse a los operativos de interdicción (entrevistados 2, 3 y 5).

«[Sobre el General Becerra, ex jefe de Frente Policial de Puno] Entonces, él decía: "Lamentablemente es algo que uno tiene que reconocer. Que en la PNP existen personas jóvenes cuya actividad económica familiar también era el contrabando. Familias que subvencionan a los postulantes a la PNP, hombres y mujeres, para que sean parte de ese cuerpo de seguridad del Estado. Lo mismo pasa con el narcotráfico, lo mismo pasa con otras actividades económicas ilícitas". Entonces, yo me quedé sorprendido por la forma en cómo él explicó. Y a las personas que sucedieron en el cargo al comandante, o al general de la policía también se les hacía la misma pregunta a través de la radio. Esto es público. A ver, "¿subvencionan o no subvencionan?" Y él reconocía: "estamos exentos, no sabemos quiénes postulan. Postulan con su plata, es cierto, postulan con su esfuerzo, de la familia, de los papás. Pero, lamentablemente también están involucrados dentro de la misma PNP algunas familias que están en estas actividades económicas".» (Entrevistado 3, Periodista de "Radio Onda Azul" - Puno).

El tercer mecanismo son las demandas clientelistas de las organizaciones de contrabando ante las autoridades políticas. De acuerdo con la evidencia recogida, no es inusual que las autoridades políticas estén directamente involucradas en el contrabando, o que tengan vínculos directos con personas dedicadas a esta actividad económica ilegal. Mediante esta posición, las organizaciones de contrabando se encuentran en una posición sólida para negociar favores con las dependencias departamentales de SUNAT y PNP.

«Por ejemplo, en varios distritos de pueblos fronterizos, quienes son alcaldes son figuras vinculadas al narcotráfico, a la minería, al contrabando u otras actividades. Pero ¿a quiénes responden? Responden a su interés nada más. Si para su interés tú tienes que ir a hablar con el general, hablas, y es más fácil hablar desde el lado gubernamental que desde el lado ilegal. No es lo mismo que hable un alcalde a que hable un procesado por narcotráfico, o uno perseguido por la ley, o uno que esté en esa actividad [contrabando].» (Entrevistado 4, periodista de "La República" - Puno).

Por otro lado, se encuentran los mecanismos mediante los cuales los actores a favor del enforcement logran victorias puntuales. De acuerdo con la evidencia

recogida, existen dos mecanismos: la intervención difusa de los gremios empresariales nacionales sobre el Estado central y la intervención directa de los gremios empresariales nacionales sobre las actividades de interdicción.

El primer mecanismo es la intervención de los gremios empresariales nacionales sobre el Estado central. Una de las mayores muestras de voluntad estatal para enfrentar el contrabando es la existencia y funcionamiento de la Comisión de Lucha Contra Delitos Aduaneros y Piratería (CLCDAP). Los gremios empresariales nacionales se constituyen como una de las principales fuerzas que impulsa el funcionamiento de la CLCDAP. Los tres gremios empresariales nacionales más importantes⁵⁸ tienen asientos dentro de la CLCDAP. De ellos, la SNI destaca por su participación en representación de las empresas nacionales dedicadas a las actividades de transformación.

«Tenemos reuniones permanentes ante el Consejo Consultivo de Aduanas. Tenemos reuniones con la gente de Aduanas que ve todos los temas de valoración. Tenemos reuniones con la gente de Aduanas que ven los temas de frontera. Reuniones de trabajo, no son reuniones protocolares. Reuniones de trabajo donde llevamos los casos que conocemos y vamos trabajando con ellos propuestas de mejoras normativas, o de mejoras de regulaciones, o en su caso, de actividades de interdicción.» (Entrevistado 12, representante de la SNI - Lima).

Más allá de su participación en la CLCDAP, la SNI se constituye como la principal organización que gestiona la aplicación de la ley frente al delito de contrabando ante los funcionarios del Estado central. Se trata de una presión difusa a favor del enforcement (Amengual y Dargent, 2020).

«Lamentablemente hay tanta rotación en el gobierno últimamente que tenemos que repetir esta historia cada tantos meses al nuevo que llega. Tenemos que decírselos para nos vean la cara y sepan que estamos dispuestos a acompañarlos en esta lucha para restituir la legalidad en el país.» (Entrevistado 12, representante de la SNI - Lima).

⁵⁸ Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y Cámara de Comercio de Lima (CCL).

El segundo mecanismo es la intervención directa de los gremios empresariales nacionales sobre los operativos de interdicción. La evidencia recogida señala que cuando el ingreso ilegal de bienes de consumo afecta a un sector productivo, las empresas que se dedican a dicho sector pueden impulsar y coordinar operativos de interdicción para hacer frente al ingreso ilegal. Tal fue el caso de la Cervecería Backus y Johnson frente al ingreso de cerveza ilegal boliviana por contrabando⁵⁹ (entrevistado 3).

«Desde el punto de vista del sector privado nos interesaba años atrás estar permanentemente con operativos policiales, viendo en los mercados ilegales el levantamiento de estos productos. Que sigue siendo importante, porque uno no puede permitir que sigan.» (Entrevistado 12, representante de la SNI - Lima).

Por su parte, la SNI ofrece a sus empresas agremiadas el servicio de “Asesoría en Delitos de Contrabando y Propiedad”. Este servicio incluye, además de la identificación del origen de los productos contrabandeados/falsificados que afectan a la empresa contratante y la asesoría legal; la organización y ejecución de operativos de incautación con las autoridades pertinentes. En términos de Amengual y Dargent (2020), la intervención directa de la SNI y otras empresas/gremios empresariales son “presiones próximas” a favor del enforcement.

«Tras ubicar exitosamente los puntos, el interés de los asesores se enfoca en planear, junto a con la Policía y la Fiscalía, los operativos de incautación.» (SNI, 2016, pp. 33).

Un elemento adicional que favorece el enforcement es la fragmentación de las organizaciones de contrabando. Como se mencionó en el capítulo 3, en la actualidad estas organizaciones no constituyen un bloque unificado. Al contrario, se trata de un conjunto “anárquico” de clanes, con relaciones de cooperación y oposición, en una

⁵⁹ El entrevistado 3 narró extensamente la ocasión en la que se gestó un operativo de interdicción para capturar un importante lote de cerveza boliviana que ingresó a territorio peruano mediante el contrabando. El resumen de la narración es el siguiente. Hace algunos años el ingreso y comercialización ilegal de bebidas alcohólicas se convirtió en un problema importante para la industria de bebidas. Por esta razón se trasladó por vía aérea un importante contingente de efectivos desde Lima, a cuyos integrantes se mantuvo aislados en el avión. No se informó a la policía local al respecto para evitar infidencias. Dos días después se realizó el operativo de madrugada y se logró incautar la cerveza. Días después, la comunidad periodística puneña tuvo acceso a información confidencial: la Cervecería Backus y Johnston había impulsado, coordinado, y presumiblemente financiado el operativo.

constante pugna por obtener mayores beneficios económicos. Por ello, existe una dinámica de alianzas, “traiciones” y “soplos” entre sí.

«[Sobre las organizaciones de contrabando] Cuando entre ellos hay disputas, y un grupo quiere hacer caer a otro, entonces, van y le dicen a la policía. Algún contacto en la policía, y luego arman un operativo, esperan al vehículo. Ya saben qué vehículo es, y bueno, cae. Y los detienen.» (Entrevistado 2, periodista y sociólogo - Puno).

Entonces, ¿por qué las fuerzas en contra del enforcement se imponen en el día a día mientras que las fuerzas a favor logran el éxito sólo ocasionalmente? Un factor para considerar es la frecuencia de las intervenciones. Por un lado, las presiones a favor del enforcement son de carácter eventual. Las intervenciones de los gremios empresariales nacionales ocurren sólo en ocasiones puntuales, sea en los espacios de presión difusa como la CLCDAP; o en aquellos de presión próxima, como la coordinación de operativos de interdicción cuando existen demandas urgentes de enforcement. Además, los gremios empresariales nacionales se encuentran centralizados en la capital, Lima, y, por tanto, alejados geográficamente del departamento de Puno.

Por otro lado, las presiones en contra del enforcement ocurren de manera cotidiana. Como se presentará con mayor detalle en la siguiente sección, el contrabando es una actividad profundamente enraizada en las dinámicas sociales del departamento de Puno. En virtud de este enraizamiento, los mecanismos de presión próxima en contra del enforcement se mantienen constantes en el tiempo. Además, los actores que se oponen a la aplicación de la ley se encuentran en el departamento de Puno, cercanos al territorio de operaciones, y pueden actuar con mayor agilidad y disponibilidad que su contraparte.

4.2. Contrabando y legitimidad

4.2.1. Contrabando como actividad económica legítima

Más allá del enforcement, es preciso considerar el efecto de la legitimidad del contrabando sobre el *statu quo*. Al respecto, el contrabando satisface dos necesidades importantes para los ciudadanos puneños: empleo y bienes de consumo a precios accesibles.

Primero, téngase presente la necesidad de empleo. El departamento de Puno presenta importantes brechas en condiciones de vida entre el ámbito rural y urbano. Estas brechas se expresan en la diferencia de Índice de Desarrollo entre lo urbano y lo rural: Mientras que el IDH urbano es de 0.54, el IDH rural es de 0.32 (PNUD, 2019). La consecuencia de estas brechas ha sido el significativo flujo de migrantes rurales a las zonas urbanas departamentales, principalmente las ciudades de Juliaca y Puno⁶⁰ (Machaca, 2018). Esta migración interna genera un excedente de mano de obra en los núcleos urbanos, y hay evidencia de que la falta de empleo es un factor determinante que impulsa a las personas a incurrir en actividades como el transporte y/o comercio informal de bienes de contrabando (Atencio, 2018; Chambi, 2020).

Segundo, considérese la necesidad de bienes de consumo a precios accesibles. Al respecto, la pobreza monetaria es un factor determinante. Mientras que en Perú el promedio de personas que se encuentra en situación de pobreza es de 20.5%, en Puno esta cifra alcanza el 34.6% (Viceministerio de Gobernanza Territorial, 2021). La condición de pobreza generalizada de la región determina la baja capacidad adquisitiva promedio de los ciudadanos puneños, y, en consecuencia, la demanda de bienes de consumo a precios accesibles. Dado el fenómeno de asimetrías complementarias que ocurre en la frontera de Puno, los bienes de consumo extranjeros tienen un precio significativamente menor al de su contraparte peruana⁶¹ (Chavarría et al., 2012; Dammert et al., 2017).

El contrabando -con las limitaciones que una actividad ilegal implica- satisface las necesidades de empleo y bienes de consumo a precios accesibles. Por un lado, se constituye como una fuente intensiva de empleo informal. Así, se estima que el 80% del comercio departamental de bienes de consumo se produce en espacios informales generalmente abastecidos con productos de contrabando (Uribe, 2014). Por otro lado, como ya se comentó, el contrabando brinda acceso a bienes de

⁶⁰ De acuerdo con MIDIS (2021), el 60.3% de la población departamental se concentra en los núcleos urbanos. Según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2017, en el departamento de Puno la población urbana ha crecido significativamente en las provincias de San Román y Puno: en San Román la población urbana creció un 27.8% desde 2007, mientras que en Puno la población urbana se incrementó un 7.7% desde 2007 (INEI, 2018a). Asimismo, el censo de 2017 también revela que, en las zonas rurales, todas las provincias del departamento de Puno perdieron población, a excepción de San Román (INEI, 2018a). Cabe destacar que en las provincias de San Román y Puno se encuentran los dos polos urbanos de atracción: Juliaca y Puno.

⁶¹ De acuerdo con Chavarría et al. (2012), los productos de consumo básico provenientes del comercio ilegal con Bolivia, como el arroz, la quinua y combustibles, cuestan hasta un 40% menos que los productos de origen nacional.

consumo con precios significativamente reducidos. Se trata, entonces, de una actividad económica con características redistributivas.

Adicionalmente, el contrabando presenta bajos índices de violencia asociada. Generalmente, las actividades económicas ilegales como el narcotráfico y la minería ilegal son acompañados por delitos con un alto grado de violencia y socialmente “reprobados”, tales como el sicariato y la trata de personas. A diferencia del narcotráfico y la minería ilegal, el contrabando de bienes de consumo no integra delitos violentos dentro de su proceso, y en general, presenta bajos niveles de violencia (entrevistado 1). Por esta razón, los ciudadanos departamentales no condenan socialmente el contrabando como sí ocurre en mayor medida con actividades económicas ilegales más violentas (entrevistado 4).

En suma, el contrabando como actividad económica ilegal presenta tres características: es una fuente intensiva de empleo, provee productos de consumo a precios accesibles, y presenta bajos niveles de violencia asociada. Por estas razones, el contrabando es una actividad económica ilegal con amplia legitimidad. Es decir, no se percibe como una actividad que debería ser “castigada”.

«[Sobre el contrabando] Se genera una aceptación implícita por la población. Es decir, no solamente por las personas que se dedican a esta actividad, sino la misma población. No rechaza la actividad del contrabando. Para el grueso de la población es una actividad para lo cual muchas familias se tienen que desarrollar.» (Entrevistado 2, periodista y sociólogo - Puno).

La legitimidad del contrabando es un factor determinante para comprender la estabilidad del statu quo. Por un lado, es una fuerza que preserva el statu quo en el ámbito departamental. La razón es que, en virtud de la legitimidad existente, los ciudadanos departamentales no demandan enforcement. Los problemas de competencia “desleal” que experimentan los gremios empresariales nacionales se tornan irrelevantes en el ámbito departamental frente a las consecuencias redistributivas de esta actividad. Dadas estas circunstancias, los actores con poder político, los políticos departamentales, no elevan este tema a la agenda pública

(Olavarría, 2007)⁶². Los problemas asociados al contrabando no se mencionan en los debates políticos, en los planes de gobierno, ni en otros espacios de la esfera pública.

«No recuerdo alguna autoridad que haya cuestionado esta actividad. Que por tanto, digamos, haya tomado medidas para apoyar al gobierno en el control, etcétera, jamás. Nunca. (...) En Puno vamos al contrabando a comprar todo. Yo cuando voy de visita a Puno, y quiero a comprar algo voy al contrabando. Entonces, no es una actividad que tenga una valoración negativa en Puno.» (Entrevistado 1, exfuncionario especialista en gobernanza territorial y académico - Puno).

Por otro lado, la legitimidad del contrabando tiene el potencial de alterar el statu quo. La razón es que el tema del contrabando no está completamente ausente de la agenda pública. En la presente investigación se argumenta que la forma “política” de hacer referencia al tema del contrabando son las propuestas de Zona Franca Comercial. Los políticos del departamento de Puno ejercen un rol de interlocución a favor de la propuesta de Zona Franca Comercial, tanto aquellos que postulan al Poder Legislativo como aquellos que postulan al Gobierno Regional de Puno.

«Es urgente Zona Franca Comercial. En muchos países avanzados, con economía liberal, hay Zonas Francas Comerciales. El mundo se ha globalizado.» (Entrevistado 8, político departamental, excongresista representante por el departamento de Puno, 2022).

«El contrabando justamente lo vamos a combatir, no con persecución, con represión, sino con construcción. ¿Cómo así? Con la creación de una Zona de Tratamiento Tributario Especial en Puno. Que la presión tributaria en Puno sea reducida para promover las inversiones en Puno.» (Miguel Pino, candidato al Congreso de la República por el departamento de Puno 2021. Recuperado de Diario Sin Fronteras (2021)).

La opción de liberalización representa los intereses de los gremios empresariales departamentales, puesto que la implementación de una Zona Franca Comercial otorgaría ventajas competitivas a las empresas departamentales -formales e informales- dedicadas al comercio de bienes de consumo. La opción liberalizadora

⁶² Olavarría (2007) argumenta que un tema adquiere el estatus de problema público cuando hay evidencia objetiva de que existe el problema, y los actores con poder político lo trasladan a la agenda pública.

también representa los intereses de los ciudadanos departamentales, en tanto que su implementación garantizaría el acceso a bienes de consumo a precios accesibles.

«[Sobre la propuesta de creación de Zona Franca Comercial] La zona franca es de bastante interés. La zona franca trae bastante desarrollo. Lo que nosotros, la región Puno, estamos apuntando eso. Nosotros tenemos frontera con tres países, Brasil, Bolivia y Chile, a gritos pedimos la creación de la zona franca. Dicho esto, agradecer la visita y pedir el apoyo desde el Congreso de la República.» (Ernesto Flores, delegado de la Federación Única de Mercados y Plazas de Juliaca ante la visita de los congresistas Wilson Quispe y Esdras Medina. Recuperado de Medina (2022)).

Por ello, en la dimensión electoral, los políticos que tienen una posición liberalizadora son apoyados no solo por los comerciantes, sino por los ciudadanos en general. Un ejemplo de este apoyo es el caso de Walter Aduviri, político puneño que postuló al Gobierno Regional de Puno en el proceso electoral del año 2018. Una de las principales propuestas de campaña de Aduviri fue la gestión una Zona Franca Comercial ante el gobierno central (Aquino, 2018). Aduviri resultó electo, y durante su periodo en el cargo gestionó sin éxito la creación de la Zona Franca Comercial ante el presidente de aquel momento, Martín Vizcarra (Gestión, 2019; Gobierno Regional de Puno, 2019).

Los políticos puneños presentes en el Poder Legislativo también han hecho esfuerzos por la creación de la Zona Franca Comercial. Una de las muestras de este interés fue la inclusión de la Zona Franca Comercial como uno de los “megaproyectos” prioritarios en el “Acuerdo Puno al 2021”, un documento de compromiso resultante del I Encuentro Regional de Puno⁶³ (Correo, 2016a; Red de Comunicación Regional, 2016).

Una de las muestras más recientes de esta conducta ha sido el anuncio de proyecto de Ley para la creación de una Zona Franca Comercial realizado por el congresista puneño Wilson Quispe el día 30 de setiembre de 2022. En esta ocasión, Quispe se presentó ante representantes de gremios empresariales de la provincia de

⁶³ El “I Encuentro Regional” fue una reunión auspiciada por el Gobierno Regional de Puno que se realizó en el año 2016, y que convocó a congresistas representantes del departamento de Puno, consejeros regionales y alcaldes recientemente electos (Correo, 2016a).

San Román junto al congresista Esdras Medina, presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Poder Legislativo.

Sin embargo, esta no es la primera vez que se presenta un proyecto de Ley con el propósito de crear una Zona Franca Comercial. Solo durante el periodo 2016-2021 los congresistas puneños presentaron cinco proyectos de Ley con este propósito. Por ejemplo, en la primera ocasión el congresista puneño Lucio Ávila, junto al grupo parlamentario “Fuerza Popular”, presentó el proyecto de Ley 00007/2016-CR, Ley que proponía modificar la Zona Económica Especial de Puno (ZeedePuno), y dotarla de un carácter comercial. Este proyecto de Ley no tuvo éxito, dado que quedó estancado en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Para un listado exhaustivo de todos los proyectos de Ley presentados con este propósito desde el año 2006, véase el anexo 1.

4.2.2. Contrabando como actividad económica ilegítima

A diferencia del departamento de Puno, el contrabando no se considera una actividad legítima a nivel nacional. La razón es que esta actividad económica ilegal perjudica significativamente a la industria peruana nacional y a la recaudación aduanera. Solo en el periodo 2010-2019 el contrabando generó pérdidas tributarias por un valor estimado de 5 mil 089 millones de dólares⁶⁴ (SNI, 2019). Además, la creación de una Zona Franca Comercial tiene el potencial de alterar el statu quo de predominio incompleto de la ilegalidad. La razón es la siguiente: con una frontera liberalizada, el ingreso de mercancías adquiere un carácter legal. En consecuencia, no existirían fuerzas que pretendan ejercer enforcement, y se incrementa el peligro de que las mercancías se distribuyan fuera del departamento de Puno.

Por estas razones los gremios empresariales nacionales y los funcionarios del Estado central se oponen a los intentos de crear una Zona Franca Comercial en Puno. El actor que ejerce de facto el rol de portavoz en esta posición es SNI. La SNI ha mostrado su desacuerdo con los proyectos de Ley de creación de Zona Franca Comercial en diversas ocasiones. Por ejemplo, en el año 2016, Raúl Saldías, presidente de la Comisión de Lucha Contra el Contrabando de la SNI mostró su disconformidad con el proyecto de Ley 00007/2016-CR presentado por el congresista

⁶⁴ Esta cifra hace referencia al impacto fiscal de la totalidad del contrabando que ingresa a Perú. Es decir, incluye fuentes de contrabando alternativas al departamento de Puno.

Ávila⁶⁵ (Correo, 2016b). Como contrapropuesta, Saldías propuso la implementación de dos medidas que podrían categorizarse dentro de la posición dura a favor del enforcement⁶⁶.

Un elemento importante es el hecho que ninguno de los proyectos de Ley de creación de Zona Franca Comercial presentados por congresistas representantes de Puno haya tenido éxito. La evidencia recogida señala que una de las principales razones del fracaso de estas propuestas es la oposición de los Gremios Empresariales Nacionales.

«Yo presenté iniciativas cuando ingresé como congresista el año 2001, hace 20 años atrás, un poco más. Los gremios empresariales peruanos no quieren, no dejaban aprobar la zona franca. La Confiep, la Cámara de Comercio de Lima, la SNI, no quieren. Piensan que les van a hacer competencia.» (Entrevistado 8, excongresista representante del departamento de Puno).

Los gremios empresariales nacionales y las burocracias del Estado central se oponen a la aprobación de los proyectos de Ley que proponen la Zona Franca Comercial en el departamento de Puno en la etapa de debate de comisiones del Congreso⁶⁷. Cuando la iniciativa legislativa de creación de Zona Franca Comercial pasa a la Comisión de Economía, las instituciones encargadas de emitir una opinión técnica presentan informes desfavorables que inclinan la balanza hacia el pase al archivo del proyecto de Ley mencionado (entrevistado 14). Dichas instituciones pueden ser públicas y privadas e incluyen a: Ministerio de Economía y Finanzas,

⁶⁵ Ley que propone modificar la Zona Económica Especial de Puno (ZeedePuno), y dotarla de un carácter comercial

⁶⁶ Estas medidas fueron: creación de un sistema de inspección nacional de incursión no intrusiva y creación de bases anti-contrabando en las rutas de las caravanas de contrabando (Correo, 2016b).

⁶⁷ De acuerdo con el Congreso de la República del Perú (s. f.-a), el Esquema General del Procedimiento Legislativo para la Aprobación de una Ley consta, a grandes rasgos, de cuatro etapas:

1. Los actores ciudadanos -entre ellos los congresistas- presentan una iniciativa legislativa ante la Oficina de Trámite Documentario.
2. Una vez tramitada la iniciativa legislativa, esta pasa a la etapa de Comisión. En esta etapa, las comisiones del Congreso analizan la viabilidad y pertinencia de la iniciativa legislativa. Posteriormente, la Comisión dictamina si la iniciativa puede continuar con el procedimiento para su aprobación, o es rechazada y pasa al archivo.
3. Una vez aprobada en la etapa de comisión, la iniciativa legislativa pasa a discutirse en el Pleno del Congreso. El Pleno tiene la potestad de aprobar o pasar al archivo la iniciativa legislativa.
4. Si la iniciativa legislativa fue aprobada por el Pleno, pasa al Poder Ejecutivo como una autógrafa para su promulgación.

Ministerio de Producción, Sociedad Nacional de Industrias y Cámara de Comercio de Lima.

«[Ante la pregunta “¿Cuál es su posición frente a las demandas de creación de la Zona Franca Comercial en Puno?”] Que de ninguna manera (...) La Zona Franca Comercial en Puno es claudicar ya completamente de la presencia del Estado (...) Es trasladar la frontera un poco más adentro. No podemos ni siquiera controlar la actual, vamos a controlarla más adentro.» (Entrevistado 12, representante de la SNI).

Es posible discutir hasta qué punto la conducta de los políticos departamentales puede categorizarse como *forbearance*. Holland (2017) definía este concepto como la decisión consciente de las autoridades electas de permitir la transgresión de la ley a cambio de beneficios usualmente políticos. El caso del contrabando en el departamento de Puno difiere de este concepto por dos motivos. Por un lado, la aplicación de la ley no es responsabilidad de las autoridades políticas, sino de las dependencias departamentales SUNAT y PNP. Es decir, salvo las negociaciones para satisfacer las demandas clientelistas, las autoridades políticas no tienen poder de decisión sobre el enforcement. Por otro lado, la asunción de la demanda de Zona Franca Comercial tiene un componente de convicción más que de cálculo costo-beneficio. A diferencia de los casos de *forbearance* en el que los políticos “toleran” la transgresión de la ley, en el presente caso de estudio, tanto políticos como ciudadanos puneños se encuentran convencidos de las bondades de la Zona Franca Comercial para su departamento.

Como se observa, las diferentes posiciones sobre el contrabando -y la legitimidad que se desprende de esta actividad- desembocan en una disputa política en torno a la posible creación de una Zona Franca Comercial. Por un lado, dada la configuración económica del departamento de Puno, los ciudadanos de dicho departamento consideran legítimas las dinámicas de comercio fronterizo ilegal. En consecuencia, existe una demanda de liberalización del comercio fronterizo, que es operacionalizada por los políticos departamentales a través de la posible creación de la Zona Franca Comercial. Por otro lado, el contrabando genera pérdidas económicas a los gremios empresariales nacionales, perjudica la recaudación aduanera del Estado peruano, y no se considera una actividad legítima a nivel nacional. En este sentido, la

propuesta de liberalización del comercio fronterizo se enfrenta a la oposición de los gremios empresariales nacionales y las instituciones técnicas del Estado central en el Poder Legislativo. El resultado es el siguiente: la formación de nuevo equilibrio, de carácter político, en torno a la liberalización del comercio fronterizo.



CONCLUSIONES

El caso del contrabando en el departamento de Puno muestra una situación recurrente para los desafíos al Estado en Perú. Se trata de un statu quo en el cual el delito predomina de forma cotidiana y generalizada, aunque también incompleta, dado que la aplicación de la ley es posible. ¿Qué factores sostienen la estabilidad del statu quo anteriormente descrito? El objetivo de la presente investigación ha sido dar respuesta a esta pregunta desde dos aproximaciones: en torno al enforcement y en torno a la legitimidad del delito.

En primer lugar, desde la aproximación en torno al enforcement, se establece que la complementariedad entre las limitaciones de las capacidades estatales y el rol de los actores sociales determina la estabilidad del equilibrio en torno al enforcement. Por un lado, si bien no es inexistente, la respuesta estatal frente al contrabando es limitada. El Estado peruano presenta brechas entre los recursos disponibles y las demandas de enforcement, existen fallos en el control territorial y en el manejo de las intervenciones de enforcement blando. Siguiendo a Cingolani (2013), los límites de capacidades fiscales, coercitivas y de implementación del Estado peruano son un factor importante para comprender la inefectividad de la aplicación de la ley frente al contrabando.

Por otro lado, los actores sociales con distintas posiciones sobre el contrabando ejercen influencia sobre el Estado tanto a favor como en contra del enforcement. Esta influencia es determinante para el resultado de política. Por un lado, los gremios empresariales nacionales -y en particular la SNI- ejercen presión difusa sobre el Estado central, y presión próxima sobre las dependencias departamentales PNP y SUNAT, a favor de la aplicación de ley. Estas intervenciones potencian la capacidad de respuesta estatal, e incrementan las posibilidades de enforcement. Por otro lado, las organizaciones de contrabando y los ciudadanos residentes en zonas de paso ejercen presiones próximas en contra de la aplicación de la ley, en virtud de las cuales disminuyen las posibilidades de enforcement. Mientras las presiones a favor ocurren eventualmente, y se organizan desde la capital, Lima; las presiones a favor se caracterizan por su cotidianeidad y enraizamiento con las dinámicas sociales del departamento, y provienen del propio teatro de operaciones: Puno. Dadas estas

circunstancias, las fuerzas en contra se imponen en el día a día, aunque, en ocasiones concretas, las fuerzas a favor ejercen enforcement con resultados significativos. En consecuencia, se forma un equilibrio estable en torno al enforcement.

Desde la aproximación en torno al enforcement se concluye señalando la importancia de la complementariedad entre el enfoque centrado en capacidades y el enfoque centrado en actores sociales. Como muestran Amengual y Dargent (2020), es más probable que la influencia de los actores sociales sea determinante en aquellos Estado con capacidades parcialmente limitadas. En el caso del contrabando en el departamento de Puno, el equilibrio en torno al enforcement ocurre por las presiones ocasionales de las fuerzas a favor del enforcement, y las presiones cotidianas de las fuerzas en contra. Las intervenciones realizadas por los actores sociales adquieren importancia precisamente por los límites de las capacidades estatales. Estos límites restringen la posibilidad de que el Estado ejerza enforcement de manera efectiva por su propia cuenta.

En segundo lugar, desde la aproximación en torno a la legitimidad del delito, se establece que la diversidad de posiciones frente al contrabando genera una disputa política sobre la posibilidad de implementar una Zona Franca Comercial en el departamento de Puno. Por un lado, el contrabando es una actividad económica ilegal con un amplio grado de legitimidad para los ciudadanos locales, dadas sus consecuencias redistributivas y los bajos niveles de violencia asociada. Este factor no solo impide que los ciudadanos departamentales exijan enforcement, sino, además, impulsa la demanda ciudadana de liberalización del comercio fronterizo. Esta demanda se convierte en las propuestas de creación de Zona Franca Comercial.

Por otro lado, a nivel de país, y particularmente en Lima, el contrabando no se percibe como una actividad legítima, a diferencia del departamento de Puno. Y es que, la liberalización del comercio fronterizo podría inclinar el equilibrio en contra de los intereses económicos de los gremios empresariales nacionales, dado que las mercancías de origen extranjero podrían ingresar sin impedimentos legales, y existe la posibilidad de que la distribución de dichas mercancías se extienda más allá del territorio departamental. Por esta razón, los gremios empresariales nacionales y las burocracias del Estado central se oponen con éxito a los proyectos de ley presentados

por los políticos puneños en el Poder Legislativo. En consecuencia, se forma un equilibrio estable de carácter político en torno a la liberalización.

Debe notarse que el equilibrio en torno al enforcement no es equivalente al equilibrio en torno a la liberalización. En el primer caso, el equilibrio se determina por la magnitud en la que se aplica la ley frente al contrabando. En el segundo caso, el equilibrio adquiere forma en virtud de la condición legal del contrabando. Si bien ambos equilibrios actúan en dimensiones diferentes, están estrechamente vinculados. La razón es que, de implementarse la Zona Franca Comercial, las dinámicas de comercio fronterizo de bienes de consumo perderían su carácter “ilegal”, y, por tanto, la aplicación de la ley no sería necesaria.

Los hallazgos de la presente investigación pueden brindar algunas ideas para aproximarse a otros casos de desafíos al Estado. De manera análoga al caso del contrabando en el departamento de Puno, los desafíos al Estado en Perú generalmente se expresan en un statu quo donde la ilegalidad predomina frente a la ley, aunque dicho predominio no es total. Al respecto, téngase presente brevemente los casos de la minería informal en la región de Madre de Dios; y la tala y comercio ilegal de madera en la provincia de Condorcanqui, en la región de Amazonas.

Por un lado, en ambos casos se observa la complementariedad de la explicación de capacidades y la explicación de actores sociales. La región de Madre de Dios y la provincia de Condorcanqui se encuentran geográficamente alejadas de los centros administrativos nacionales, y la capacidad estatal para ejercer enforcement en estos espacios es limitada. Existen presiones externas a favor del enforcement, predominantemente internacionales en el caso de la minería informal (Dargent y Urteaga, 2016); y de la sociedad civil, en el caso de la tala y comercio ilegal de madera (Defensoría del Pueblo, 2022). Del mismo modo, existen presiones en contra del enforcement con un mayor grado de cotidianeidad por parte de las organizaciones dedicadas a estas actividades ilegales/informales. Nuevamente, se alcanza un equilibrio en torno al enforcement, con distintos grados de estabilidad⁶⁸.

⁶⁸ En el caso de la minería informal, el equilibrio es más dinámico. Como muestran Dargent y Urteaga (2016), la capacidad de respuesta del Estado peruano se ha fortalecido en las dos últimas décadas como consecuencia de las presiones internacionales a favor del enforcement. En el caso de la tala y comercio ilegal de madera, el equilibrio es más estable dada la ausencia de presiones fuertes a favor del enforcement.

Por otro lado, en ambos casos, la legitimidad del delito es importante, aunque ocurre en sentidos opuestos. En el caso de la minería informal, el delito se percibe legítimo por parte de los ciudadanos de la región de Madre de Dios. Si bien la minería informal posee un alto grado de violencia asociada, tiene importantes consecuencias redistributivas sobre los ciudadanos departamentales. De manera análoga al caso del contrabando en el departamento de Puno, en este caso existen demandas de no aplicación de la ley, que son recogidas por los políticos departamentales y operacionalizadas con éxito a través de las propuestas de ampliación del plazo de inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (Reinfo)⁶⁹. Este fue el caso del exitoso proyecto de Ley 688-2021-CR presentado por el congresista representante de la región Madre de Dios, Eduardo Salhuana. Se alcanza un equilibrio en torno a la extensión del proceso de formalización.

En el caso de la tala y comercio ilegal de madera, el delito no se percibe legítimo por parte de los ciudadanos de la provincia de Condorcanqui. La razón es que la tala y comercio ilegal de la madera integran altos grados de violencia dentro de su proceso, y no tiene consecuencias redistributivas sobre los ciudadanos provinciales. En consecuencia, en este caso si existen demandas de aplicación de la ley que no son atendidas por parte del Estado. A diferencia de los casos de minería informal y contrabando, en este caso, la demanda de enforcement no se operacionaliza a través de la representación política, sino a través de las intervenciones directas de los ciudadanos provinciales. Así se formó el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis, organización que en ocasiones asume las funciones del Estado central en la realización de operativos de interdicción y control territorial (Chávez, 2022; el Comercio, 2022). Se trata de una nueva presión a favor del enforcement, que, sin embargo, no llega a romper el equilibrio de predominio de la ilegalidad.

Finalmente, creo necesarias tres consideraciones. La primera es sobre la legitimidad del delito. El caso del contrabando en el departamento de Puno, y los otros casos brevemente revisados, muestran que la legitimidad del delito se sostiene por su

⁶⁹ Para aproximarse a este caso es preciso comprender la distinción entre minería ilegal y minería informal. Si bien ambas modalidades operan fuera del Estado de derecho, los mineros informales se distinguen por haber iniciado un proceso de formalización a través de su inscripción en Reinfo (MINAM, 2013). Una vez inscritos en Reinfo, los mineros pueden seguir explotando los yacimientos con el compromiso de que formalizarán sus actividades una vez vencido el plazo. La ampliación del plazo de inscripción en Reinfo permite a los mineros informales seguir operando sin la necesidad de formalizarse.

capacidad redistributiva, y en menor medida, por su grado de violencia asociada. Cuando un delito es ampliamente practicado en un espacio social determinado, se convierte en legítimo. Sin embargo, existe una posibilidad alternativa: el delito puede tener consecuencias impositivas en lugar de redistributivas, ser percibido ilegítimo, y, aun así, ser ampliamente practicado por la ciudadanía. En estos casos, la legitimidad del delito no determina su grado de comisión. Considérese brevemente el caso de la corrupción política. Por un lado, Perú es un país sacudido por escándalos de corrupción, y con una ciudadanía profundamente preocupada por este fenómeno⁷⁰. Por otro lado, los ciudadanos peruanos perciben la corrupción como un elemento “inevitable” en sus interacciones con las instituciones estatales (Palacios et al., 2022). Entonces, ocurre una aparente paradoja: los ciudadanos desapruueban enérgicamente los actos de corrupción que se conocen públicamente, pero al mismo tiempo, ejercen microcorrupción en las transacciones cotidianas. Es decir, el delito se percibe ilegítimo, pero al mismo tiempo, se practica.

La segunda consideración es sobre las consecuencias de la ausencia de legitimidad en las políticas públicas. La pugna por el contrabando en el departamento de Puno ocurre en un contexto altamente centralizado, donde las decisiones de políticas públicas se toman desde Lima, con objetivos y mecanismos que usualmente no comulgan con las aspiraciones de del departamento de Puno. Más aún, la propia legitimidad del delito pone en entredicho la legitimidad del Estado peruano. Como recuerda Wallner (2008), los fallos en la legitimidad de las políticas públicas pueden minar su sostenibilidad a largo plazo, incluso si tales políticas se implementan de manera efectiva. En el caso de estudio, aún en el escenario en el que se logre un equilibrio de aplicación efectiva de la ley, dicho equilibrio no sería sostenible en el tiempo porque la configuración económica departamental y la propia legitimidad del delito generan incentivos para transgredir la ley. Entonces, cualquier pretensión de construir un equilibrio de aplicación efectiva de la ley, centrándose en la criminalización y la vía represiva, sin cambios en las condiciones económicas departamentales, y sin legitimidad, tiene muchas posibilidades de fracasar.

La tercera consideración es sobre el conflicto político en Puno. Desde mediados del siglo XX el departamento de Puno ha experimentado profundos

⁷⁰ De acuerdo con el informe del Barómetro de las Américas (LAPOP Lab, 2021), Perú es el país con mayor percepción de corrupción de la región, con un 88%.

cambios. El protagonismo se ha desplazado desde el campo, los personajes señoriales y las jerarquías rígidas; a las ciudades, los actores urbanos, y las dinámicas de ascenso social de la burguesía “chola”. El modelo de desarrollo económico ha pasado de la agricultura latifundista a las actividades económicas urbanas y extractivas. Las relaciones semi-feudales han mutado en dinámicas de subempleo, informalidad e ilegalidad. En medio de estos cambios, el histórico conflicto político en Puno se mantiene vigente. Las pugnas ya no se producen por el control de la tierra, sino, por el control de las actividades económicas urbanas y extractivas, que en el departamento de Puno son de carácter predominantemente informal/ilegal. Por ello, la pugna del contrabando, con su diversidad de actores, posiciones, y equilibrios, es una nueva fase del conflicto político en Puno⁷¹. La batalla por Puno, me temo, no ha terminado.



⁷¹ La nueva fase del conflicto político en Puno incluye no solamente la pugna por el contrabando, sino también las pugnas en torno a la minería ilegal/informal, el narcotráfico, y otras actividades urbanas y extractivas en el límite entre la legalidad y la ilegalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adins, S. (2019). El Perú frente a las nuevas configuraciones de seguridad regional y global. En S. Adins, J. Baeza, J. Cortinhas, M. Escudero, F. Gamboa, E. Pastrana, D. Pérez, J. Rocabado, A. Ramalho, y D. Vera (Eds.), *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad*. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung.
- Alva, A., y Jiménez, J. (2019). *La adquisición de prendas de vestir de contrabando y su contingencia tributaria en las pequeñas empresas comerciales de la provincia de Chiclayo, 2017* [Tesis de licenciatura, Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo].
- Amengual, M., y Dargent, E. (2020). The Social Determinants of Enforcement: Integrating Politics with Limited State Capacity. En D. Brinks, S. Levitsky, y M. Murillo (Eds.), *The politics of Institutional Weakness in Latin America* (pp. 161-182). Cambridge University Press. <https://doi.org/doi:10.1017/9781108776608.007>
- Ames, P., y Merino, F. (2019). Reflexiones y lineamientos para una investigación ética en Ciencias Sociales (*Cuaderno de Trabajo N° 52*). Centro De Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas Y Antropológicas (CISEPA – PUCP).
- Aquino, M. (2018, 14 de noviembre). *Líder indígena de Perú dice no permitirá saqueo minero, plantea gasoducto con Bolivia*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/mineria-peru-dirigente-idLTAKCN1NJ34Z>
- Aragón, J., y Guibert, Y. (2015). *Metodología y diseños de investigación en Política Comparada*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arapa, J. (2021, 16 de julio). Proyecto de Ley N°8091/2020-CR. *Ley que declara de interés nacional, la necesidad pública y dispone la creación de la Zona Franca Comercial, Industrial y Tecnológica a la región Puno*. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL08091-20210716.pdf
- Arriola, A. (2019). *La urbanización selectiva. Un estudio de la respuesta estatal a las invasiones de tierras y al tráfico de terrenos en zonas urbanas marginales de Lima* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Atencio, C. (2018). *Los efectos económicos y tributarios del contrabando en la región Puno en los periodos 2015-2016* [Tesis de licenciatura, Universidad Nacional del Altiplano].
- Baraybar, V., y Dargent, E. (2020). State Responses to the Gold Rush in the Andes (2004–2018): The Politics of State Action (and Inaction). *Studies in Comparative International Development*, 55(4), 516-537. <https://doi.org/10.1007/s12116-020-09314-5>

- Bennet, A., y Checkel, J. (2014). Process Tracing: From philosophical roots to best practices. En A. Bennett y J. Checkel (Eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 3-38). Cambridge University Press.
- Bersch, K. (2016). The merits of problem-solving over powering: Governance reforms in Brazil and Argentina. En *Comparative Politics* (Vol. 48, Número 2, pp. 205-225). City University of New York. <https://doi.org/10.5129/001041516817037727>
- Bersch, K., Praça, S., y Taylor, M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipiélago of Excellence in Brazil. En *States in the Developing World* (pp. 157-183). Cambridge University Press.
- Bourricaud, F. (2012). *Cambios en Puno. Estudios de sociología andina*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Carrión, F. (2013). *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia*. FLACSO.
- Casas, F., y Ramírez, M. (2017). Actores y escenarios como determinantes clave de la política de drogas en Perú. El caso de la implementación del control de hoja de coca en el valle del Monzón (2010-2015). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 33-57. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201701.002>
- Centeno, M., Kohli, A., y Yashar, D. (2017). Unpacking States in the Developing World: Capacity, Performance and Politics. En M. Centeno, A. Kohli, D. Yashar, y D. Mistree (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 1-32). Cambridge University Press.
- Chambi, E. (2020). *Contrabando: factores comerciales entre la frontera Puno – La Paz* [Examen de suficiencia profesional - artículo científico, Universidad Nacional del Altiplano].
- Chavarría, C., Casquero, C., y Martínez, D. (2012). Contrabando: importancia en la región trinacional frente a la estructura espacial. *Espacio y Desarrollo*, 24, 75-88.
- Chávez, S. (2022, 05 de julio). *Acción urgente, para detener la tala y minería ilegal en territorio Wampis*. Otra Mirada.
- Choquehuanca, A. (2014). Distritalización: una solución para el desarrollo de Juliaca. *Espacio y Desarrollo*, 26, 143-164.
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*.
- Condori, O. (2022, 11 de octubre). *Puno: PNP desarticuló 75 bandas criminales, decomisaron más de una tonelada de droga y detuvieron a 4 mil personas*. Los Andes. <https://www.losandes.com.pe/2022/10/11/puno-pnp-desarticulo-75-bandas-criminales-decomisaron-mas-de-una-tonelada-de-droga-y-detuvieron-a-4-mil-personas/>
- Congreso de la República del Perú. (s. f.-a). *Ciclo Legislativo*. <https://www4.congreso.gob.pe/tutor/ciclo/legislativo.htm>

- Congreso de la República del Perú. (s. f.-b). *Proyectos de Ley*. Área de Trámite Documentario y Digitalización de Documentos. <https://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>
- Congreso de la República del Perú. (2003, 18 de junio). Ley N° 28008, Ley de los Delitos Aduaneros. Diario Oficial El Peruano.
- Correo. (2016a, 13 de julio). *Nuevos congresistas se adhieren a Agenda Puno al 2021*. <https://diariocorreo.pe/edicion/puno/nuevos-congresistas-se-adhieren-a-agenda-puno-al-2021-684730/>
- Correo. (2016b, 12 de agosto). *Puno: Zona Franca para el Altiplano regresa a debate parlamentario*. <https://diariocorreo.pe/edicion/puno/puno-zona-franca-para-el-altiplano-regresa-al-debate-parlamentario-690853/>
- Correo. (2021, 18 de octubre). *Incautan 2 millones de contrabando en la frontera de Puno*. <https://diariocorreo.pe/edicion/puno/incautan-2-millones-de-contrabando-en-la-frontera-noticia/?ref=dcr>
- Correo. (2022, 17 de septiembre). *San Román: ZeedePuno a poco de concretarse*. <https://diariocorreo.pe/edicion/puno/san-roman-zeedepuno-a-poco-de-concretarse-noticia/>
- Dammert, M., Bensús, V., Sarmiento, K., y Prieto, G. (2017). *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú, FLACSO Sede Ecuador.
- Dargent, E. (2015). Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiante. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 2(4), 11-22.
- Dargent, E., y Urteaga, M. (2016). Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista de Ciencia Política*, 36(3), 665-677.
- Defensoría del Pueblo. (2022, 19 de junio). *Defensoría del Pueblo demanda al GORE Amazonas, Ministerio Público y Ejecutivo priorizar erradicación de tala ilegal y garantizar seguridad de pueblo indígena wampis*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-demanda-al-gore-amazonas-ministerio-publico-y-ejecutivo-priorizar-erradicacion-de-tala-ilegal-y-garantizar-seguridad-de-pueblo-indigena-wampis/>
- Diario Sin Fronteras. (2021, 04 de enero). *Declaraciones del candidato al congreso Miguel Pino Ponce* [Transmisión en vivo]. Facebook. <https://www.facebook.com/diariosinfronteras/videos/diariosinfronteras-puno-el-candidato-al-congreso-miguel-pino-ponce-por-avanza-pa/428914225135033/>
- Diez, A., y Burneo, M. (2020). Agro asociativo y procesos sociales: transformaciones rurales desde la Reforma Agraria en la sierra centro y sur peruana. En S. Vargas y M. Bravo (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate* (pp. 71-108). Seminario Permanente de Investigación Agraria - SEPIA.

- Draca, M., y Machin, S. (2015). Crime and Economic Incentives. *Annual Review of Economics*, 7(1), 389-408. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080614-115808>
- Durand, F. (2007). *El Perú Fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Eaton, K. (2012). The State of The State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657.
- El Comercio. (2017, 18 de septiembre). *Puno: caen cabecillas de red de contrabando con productos valorizados en S/ 12 millones*. <https://elcomercio.pe/peru/puno/puno-detienen-cinco-cabecillas-mafias-contrabandistas-noticia-459077-noticia/?ref=ecr>
- El Comercio. (2022, 11 de agosto). *Tala y comercio ilegal de madera fina amenazan comunidades wampís de la Amazonía peruana*. <https://elcomercio.pe/tecnologia/ecologia/tala-y-comercio-ilegal-de-madera-fina-amenazan-comunidades-wampis-de-la-amazonia-peruana-noticia/?ref=ecr>
- El Peruano. (2022, 20 de julio). *Sunat interviene mercancías por más de 76 millones de dólares en acciones contra el contrabando*. <https://elperuano.pe/noticia/171070-sunat-interviene-mercancias-por-mas-de-76-millones-de-dolares-en-acciones-contrael-contrabando>
- Evans, P., y Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140), 529-562. <https://www.jstor.org/stable/3467372>
- Garay, L., Salcedo-Albarán, E., de León-Beltrán, I., y Guerrero, B. (2018). *La Reconfiguración Cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Fundación Método, Fundación AVINA y Transparencia por Colombia.
- García, H. (2017). *Análisis de la implementación de la Zona Económica Especial de Puno y su relación con el crecimiento económico de la región, año 2017* [Tesis de ingeniería, Universidad Católica Santa María].
- García, J., y Qwistgaard, H. (2021). *Análisis de los aportes del Estado peruano a la lucha contra las drogas 2000-2020*. Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/175611>
- Gebaldón, L. (2007). Territorialidad, legitimidad y empoderamiento en la seguridad ciudadana y el control del delito en América Latina. *Espacio Abierto*, 16(1), 119-134. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12216105>
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *Source: The American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gestión. (2016, 11 de agosto). *SNI: Cerca de 300,000 personas lucran con el contrabando en Puno*. <https://gestion.pe/economia/sni-cerca-300-000-personas-lucran-contrabando-puno-112018-noticia/?ref=gesr>

- Gestión. (2019, 19 de marzo). *¿Se debe crear zona franca comercial en Puno?*
<https://gestion.pe/opinion/pregunta-de-hoy/debe-crear-zona-franca-comercial-puno-261759-noticia/>
- Gobierno Regional de Puno. (2019, 19 de marzo). *Gobernador regional solicitó a jefe de Estado encaminar proyectos en beneficio de pobladores de provincias de la región.*
<https://www.regionpuno.gob.pe/gobernador-regional-solicito-a-jefe-de-estado-encaminar-proyectos-en-beneficio-de-pobladores-de-provincias-de-la-region/>
- Holland, A. (2017). *Forbearance as Redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge University Press.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press.
- Hupe, P., y van der Krogt, T. (2014). Professionals Dealing with Pressures. En M. Noordegraaf y A. Steijn (Eds.), *Professionals Under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*. Amsterdam University Press.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (INEI). (2018a). *Resultados Definitivos del Censo 2017. Puno*. (Tomo I).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (INEI). (2018b, 30 de noviembre). *Censos 2017: Departamento de Puno tiene 1 172 697 habitantes.*
<https://censo2017.inei.gob.pe/censos-2017-departamento-de-puno-tiene-1-172-697-habitantes/>
- Jaramillo, C. (2018). *Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes* [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, Alternatives an Public Policies*. Longman Classics in Political Science.
- La República. (2019, 29 de mayo). *Caen integrantes de "Larico", mafia de contrabandistas.* <https://larepublica.pe/sociedad/1099695-caen-integrantes-de-larico-mafia-de-contrabandistas/>
- La República. (2020, 05 de diciembre). *Puno: intervinieron a 4 camiones cargados con contrabando de La Culebra del Sur.*
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP). (2021). *Barómetro de las Américas.*
<https://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Latina Noticias. (2016, 09 de agosto). *PPK: Con estas declaraciones encendió la controversia.* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=S0VML0CeUrY>
- Leyton, C. (2019). Puno: Desarrollo y Articulación en la Macroregión Sur. En P. Vilca (Ed.), *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades* (pp. 39-101). Asociación de Servicios Educativos Rurales.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation.

- Machaca, L. (2018). *Factores determinantes de la migración en la región de Puno en el periodo 2007-2015* [Examen de suficiencia profesional - artículo científico, Universidad Nacional del Altiplano]. Factores determinantes de la migración en la región de Puno en el periodo 2007-2015
- Martínez-Fierro, H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 12, 405-427.
- Matos Mar, J. (1984). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Medina, E. (2022, 30 de setiembre). Reunión de trabajo sobre el tema de la Zona Franca Comercial, Industrial y Tecnológica en la región de Puno. [Transmisión en vivo]. Facebook.
<https://www.facebook.com/EsdrasRicardoMedinaM/videos/776567946938075>
- Mendoza, G. (2017). La red de tráfico comercial en la ciudad de La Paz, 1594-1595. *Historia y Cultura*, 40, 9-24.
- Ministerio de Ambiente. (MINAM). (2013). *Diálogos ambientales con la prensa. Minería ilegal*.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (MIDIS). (2021). *Reporte regional de indicadores sociales del departamento de Puno*.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2017, 09 de julio): Decreto Supremo N°198-2017-EF, que modifica Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria. Diario Oficial el Peruano.
- Ministerio de Educación. (MINEDU). (2017). *Censo Educativo*.
http://escale.minedu.gob.pe/resultado_censos
- Ministerio de la Producción. (PRODUCE). (s. f.). *Comisión de Lucha Contra Delitos Aduaneros y Piratería (CLCDAP)*.
<https://www.produce.gob.pe/index.php/clcdap/quienes-somos/30-clcdap>
- Ministerio de la Producción. (PRODUCE). (2022). *Oficio N° 00000049-2022-PRODUCE/CLCDAP. Informe de Gestión correspondiente al Primer Trimestre del año 2022 de la Comisión de Lucha contra los Delitos Aduaneros y la Piratería – CLCDAP*.
https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Produccion/files/informes_por_ley/informe_clcdap_1_trimestre_ley_27595.pdf
- Movimiento de Integración por el Desarrollo Regional. (2018). *Plan de Gobierno. Gobierno Regional - Puno. CPC. Walter Aduviri Calisaya. Gobernador regional 2019-2022*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Netelenbos, B. (2016). *Political legitimacy beyond Weber. An analytical framework*. Palgrave Macmillan.
- Nicolás, L. (2017). *La Capacidad Estatal de la Dirección de Lucha Contra la Violencia Familiar de la Policía Nacional del Perú en el año 2015* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].

- Ødegaard, C. (2008). Informal trade, contrabando and prosperous socialities in Arequipa, Peru. *Ethnos*, 73(2), 241-266. <https://doi.org/10.1080/00141840802180520>
- Organización Internacional para las Migraciones. (OIM). (2012). Módulo I: Gestión de fronteras. Gestión Fronteriza Integral en la Subregión Andina.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas* (N.º 11; Documentos de trabajo). Instituto de Asuntos Públicos (INAP). Universidad de Chile.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *PostData*, 11, 11-56.
- Pachamama Radio. (2022, 5 de octubre). *Región Policial Puno desarticuló más de 75 bandas criminales en lo que va del 2022*. <https://www.pachamamaradio.org/region-policial-puno-desarticulo-mas-de-75-bandas-criminales-en-lo-que-va-del-2022/>
- Palacios, J., Rodríguez, R., Fuerte, L., y Pereyra, V. (2022). Problemática de la corrupción en el Perú. *Revista de Ciencias Sociales*, XXVIII, 268-278. <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>
- Paredes, I. (2022, 12 de septiembre). *Operaciones ilícitas en el Titicaca: desde muelles ilegales a droga sumergida*. El Deber. https://eldeber.com.bo/pais/operaciones-ilicitas-en-el-titicaca-desde-muelles-ilegales-a-droga-sumergida_292614
- Peter, F. (2017). Political Legitimacy. En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2017 Edition). Stanford University.
- Presidencia de la República del Perú. (2017, 15 de octubre). Decreto Supremo N°026-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N°1267, Ley de la Policía Nacional del Perú. Diario Oficial El Peruano.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2019). *El Reto de la Igualdad. Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú*.
- Radio Onda Azul. (2022, 21 de marzo). *Juliaca: Conforman Federación Provincial de Mercados y Plazas Comerciales de San Román*. <https://radioondaazul.com/juliaca-conforman-federacion-provincial-de-mercados-y-plazas-comerciales-de-san-roman/>
- Red de Comunicación Regional. (2016, 02 de agosto). *Congresista Ávila: Puno está interesado en recibir a corto plazo gas de Bolivia*. <https://www.rcrperu.com/congresista-avila-puno-esta-interesado-en-recibir-a-corto-plazo-gas-de-bolivia/>
- Rénique, J. (2004). *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los Andes peruanos*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Rentería, J. M. (2015). *Brechas de ingresos laborales en el Perú urbano*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Radio Programas del Perú. (RPP). (2016a, 08 de abril). *Incautan licores de contrabando valorizados en más de un millón de soles*. <https://rpp.pe/peru/puno/incautan-licores-de-contrabando-valorizados-en-mas-de-un-millon-de-soles-noticia-952290?ref=rpp>
- Radio Programas del Perú. (RPP). (2016b, 08 de agosto). *PPK en Puno: «No me preocupa que haya un poquito de contrabando»*. <https://rpp.pe/politica/gobierno/ppk->

en-puno-no-me-preocupa-que-haya-un-poquito-de-contrabando-noticia-985535?ref=rpp

- Radio Programas del Perú. (RPP). (2017, 16 de julio). *Decomisan cigarros de contrabando por un valor de US\$ 2,5 millones en la frontera con Bolivia*. <https://rpp.pe/peru/puno/decomisan-cigarros-de-contrabando-por-un-valor-de-us-25-millones-en-la-frontera-con-bolivia-noticia-1064683?ref=rpp>
- Schultze-Kraft, M. (2016). Crimillegal Orders: Revisiting Organized Crime's Political Power. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 55, 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Scott, J. (2009). *The Art of Not Being Governed An Anarchist History of Upland Southeast Asia*. Yale University Press.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En P. Evans, D. Rueschemayer, y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back in* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- Slater, D., y Kim, D. (2015). Standoffish states: Nonliterate leviathans in Southeast Asia. *TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 25-44. <https://doi.org/10.1017/trn.2014.14>
- Sociedad Nacional de Industrias. (SNI). (2016). Servicio Anti Contrabando. En *Revisa Institucional de la Sociedad Nacional de Industrias*. (Número 916, pp. 32-33).
- Sociedad Nacional de Industrias. (SNI). (2019, 08 de septiembre). *Contrabando genera pérdida de más de cinco mil millones de dólares en los últimos ocho años*. <https://sni.org.pe/contrabando-genera-perdida-mas-cinco-mil-millones-dolares-los-ultimos-ocho-anos/>
- Sociedad de Comercio Exterior del Perú. (2022). *Desempeño del mercado laboral peruano. Resultados en 2021*.
- Stein, E., Schwarzbauer, A., y Rayo, M. (2015). *Contrabando y defraudación aduanera en Centroamérica*. Fundación Konrad Adenauer y Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.
- Superintendencia Nacional de Aduanas y Adiminstración Trbutaria. (SUNAT). (2018). *Informe N° 34-2018-SUNAT/1V3000*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/estimacion_contrabando_2017.pdf
- Superintendencia Nacional de Aduanas y Adiminstración Trbutaria. (SUNAT). (2020). *Informe N° 18-2020-SUNAT/1V3000. Estimación del nivel de contrabando 2019*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Contrabando_2019.pdf
- Superintendencia Nacional de Aduanas y Adiminstración Trbutaria. (SUNAT). (2021). *Informe N° 000033-2021-SUNAT/1V3000. Estimación del nivel de contrabando 2020*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Contrabando_2020.pdf
- Superintendencia Nacional de Aduanas y Adiminstración Trbutaria. (SUNAT). (2022). *Informe N° 000037-2022-SUNAT/1V3000. Estimación del nivel de contrabando en el*

2021.

https://www.mef.gob.pe/contenidos/tributos/doc/Estimacion_Contrabando_2021.pdf

- Ugarte, M. (2020). Gestión ambiental del conflicto socio-ambiental de «Tía María». *Análisis Político*, 99(mayo-agosto 2020), 24-40. <https://orcid.org/0000-0001-7621-5233>
- Ullman, E. (1980). *Geography as spatial interaction*. University of Washington Press.
- Uribe, C. (2014). Estudio de caso sobre el departamento de Puno. En I. Briscoe, C. Perdomo, y C. Uribe (Eds.), *Redes Ilícitas y Política en América Latina* (pp. 157-172). Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) y Netherlands Institute of International Relations (Instituto Clingendael).
- Vera, E. (2010). *Cultura y política en Puno: El dispositivo de la Identidad Etnocultural* [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos].
- Vera, E. (2017, 25 de setiembre). *La ruta del contrabando: así funciona el tráfico de mercadería en Puno*. El Comercio; El Comercio. <https://elcomercio.pe/peru/puno/ruta-contrabando-funciona-traffic-mercaderia-puno-cronica-noticia-460357-noticia/?ref=ecr>
- Vera, L. (2016). *Implementación de medidas en la prevención, investigación y represión del contrabando en el Perú durante 2012-2015* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Viceministerio de Gobernanza Territorial. (2021). *Información territorial del departamento de Puno*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/campa%C3%B1as/4349-puno-informacion-territorial>
- Vilca, P. (2019). Puno y Poder Campesino. En P. Vilca (Ed.), *Puno en el siglo XXI. Desarrollo, Ambiente y Comunidades* (pp. 15-38). Asociación de Servicios Educativos Rurales.
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance. *The Policy Studies Journal*, 36(3), 421-443.
- Weber, M. (1979). *El político y el científico* (Quinta Edición). Alianza Editorial Madrid.
- Winter, S. (2002). *Explaining Street-Level Bureaucratic Behaviour in Social and Regulatory Policies*. Danish National Institute of Social Research (SFI).
- Zevallos, N., y Casas, F. (2019). Una lectura de las capacidades estatales desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú. En *Gestión y Política Pública* (Vol. 28, Número 2, pp. 473-500). Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. <https://doi.org/10.29265/gypp.v28i2.627>

-

ANEXOS

Anexo 1.

Proyectos de Ley presentados por políticos puneños y coaliciones para implementar la Zona Franca Comercial en el departamento de Puno desde el año 2006.

Número de proyecto de Ley	Título	Estado
04183/2022-CR	Ley que crea la Zona Franca Comercial, Industrial y Tecnológica del departamento de Puno	En comisión
00293/2021-CR	Ley de Zonas Económicas Especiales que promueve el comercio exterior	En comisión
8091/2019-CR	Ley que declara de interés nacional, necesidad pública y dispone la creación de la Zona Franca Comercial, Industrial y Tecnológica de la Región Puno	Archivado ⁷²
3383/2018-CR	Ley de fortalecimiento de la Zona Económica Especial de Puno – ZeedePuno	Archivado
3874/2018-CR	Ley que modifica la Ley N°28864, Ley de la Zona Económica Especial de Puno – ZeedePuno	Archivado
01210/2016-CR	Ley que propone declarar de interés nacional y de necesidad pública, el desarrollo de las Zonas Especiales de Desarrollo de Ilo, Matarani, Paita, Loreto, Tumbes y de la Zona Económica Especial de Puno, con la finalidad de impulsar el desarrollo productivo y tecnológico de las actividades industriales, comerciales de bienes y de servicios.	Ley promulgada por el Congreso de la República: Ley N° 30777 ⁷³
00007/2016-CR	Ley que crea la Zona Franca, Industrial y Comercial de Puno-Zofraincompuno, modifica el título y los artículos 1, 3, 11, 33, de la Ley 28864 Ley de la Zona Económica Especial de ZeedePuno e incorpora los artículos 4-a, 4-b,38,39,40,41.	En Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera ⁷⁴
00456/2011-CR	Propone modificar y complementar los artículos 1º, 3º, 5º, 31º, la Primera y Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28864, que crea la Zona Económica Especial de Puno, ampliando las actividades que se pueden desarrollar dentro de ella y crea una Zona Comercial en Puno	Archivado
00114/2006-CR	Ley que propone modificar los artículos 1º, 5º y Primera Disposición Transitoria y Complementaria, así como adicionar el artículo 5º-A y derogar la Tercera Disposición	Archivado

⁷² En este caso, el proyecto de Ley fue archivado por acuerdo del Consejo Directivo N°19-2021-2022/CONSEJO-CR. Este Consejo Directivo decretó el archivamiento de todos los proyectos de Ley que quedaron pendientes cuando concluyó el periodo parlamentario 2016-2021.

⁷³ La Ley promulgada se aplica sobre todas las Zonas Especiales de Desarrollo mencionadas en el título, a excepción de la Zona Económica Especial de Puno.

⁷⁴ Posiblemente archivado para el año en que se realizó la presente investigación, dado que el periodo parlamentario en el que se presentó dicho proyecto de ley finalizó en el año 2021.

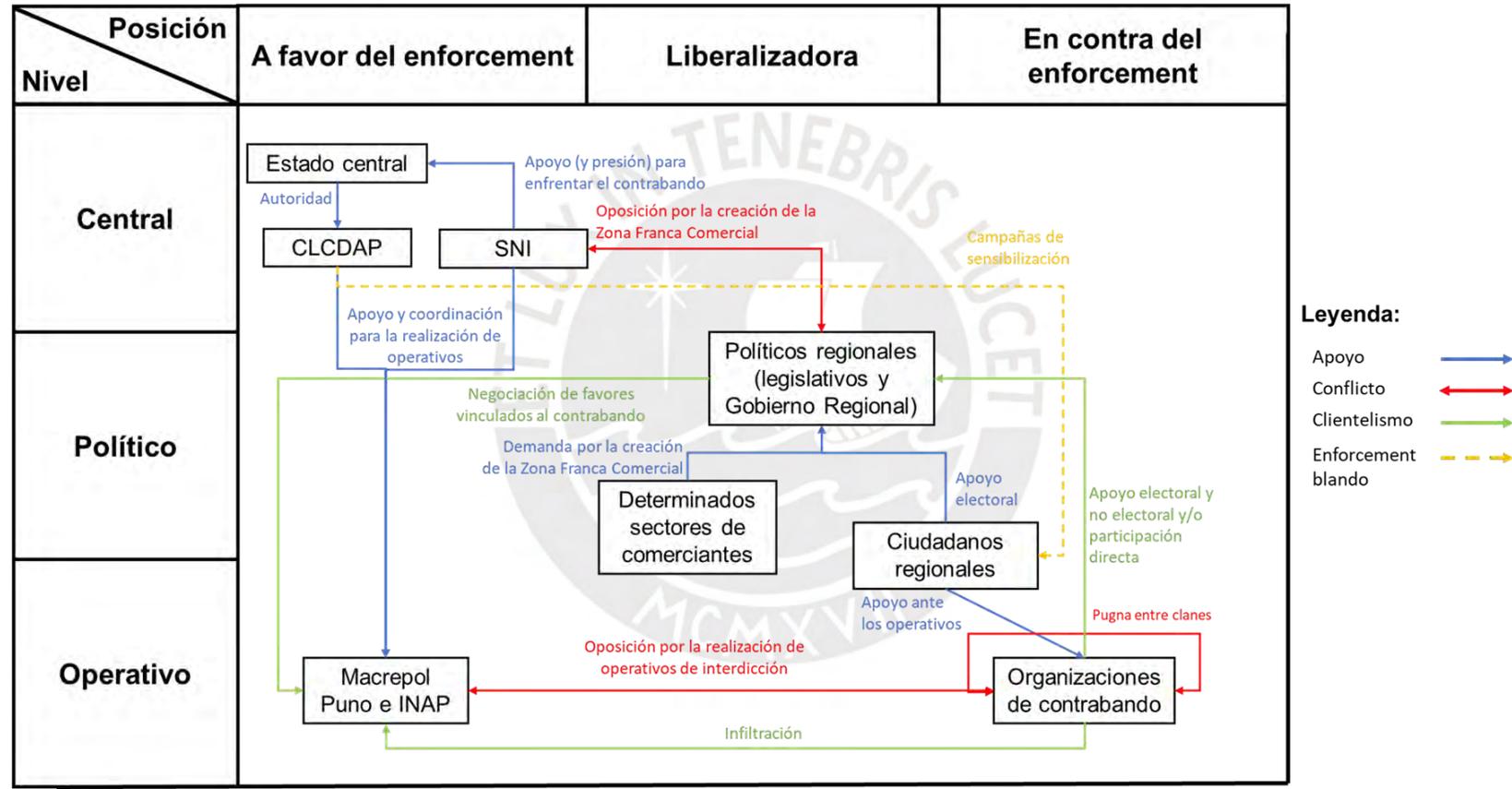
	Complementaria y Final de la Ley N° 28864, Ley que crea la Zona Económica Especial de Puno - ZEEDEPUNO, referente a incluir las actividades de comercio al por mayor y turismo.	
00102/2006-CR	Ley que propone modificar y complementar los artículos 1°, 3°, 5°, 31°, la Primera y Tercera Disposición Transitoria de la Ley N° 28864, que crea la Zona Económica Especial de Puno, ampliando las actividades que se pueden desarrollar dentro de ella y crea una Zona Comercial en Puno.	Archivado

Fuente: elaboración propia con base a la información de Congreso de la República del Perú (s. f.- b).



Anexo 2.

Primer esquema descriptivo de interacciones entre los actores involucrados en el proceso de contrabando en el departamento de Puno.



Fuente: elaboración propia

Anexo 3.

Relación de entrevistados.

Entrevistado	Descripción	Fecha de entrevista	Modalidad
Entrevistado 1	Exfuncionario especialista en temas de gobernanza territorial y académico (Puno)	17/01/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 2	Comunicador, periodista y sociólogo (Puno)	13/04/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 3	Periodista de "Radio Onda Azul" (Puno)	25/04/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 4	Periodista de "La República" (Puno)	29/04/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 5	Periodista de la ciudad de Huancané, punto de paso de la "culebra norte" (Puno)	28/05/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 6	Exfuncionario especialista en temas de seguridad y académico (Lima)	12/06/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 7	Funcionario del Ministerio de Producción (Lima)	16/06/2022	Videollamada de Google Teams
Entrevistado 8	Político, excongresista representante del departamento de Puno (Puno)	24/06/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 9	Político, excandidato al Gobierno Regional de Puno (Puno)	18/07/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 10	Exfuncionario de la Dirección de Comercio Exterior y Turismo de Puno (Puno)	22/07/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 11	Funcionario del Ministerio del Interior (Lima)	25/07/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 12	Representante de la Sociedad Nacional de Industrias (Lima)	20/09/2022	Videollamada de Zoom
Entrevistado 13	Funcionario del Ministerio de Producción (Lima)	07/11/2022	Videollamada de Google Teams
Entrevistado 14	Político, excongresista representante del departamento de Puno (Puno)	11/11/2022	Llamada telefónica

Fuente: elaboración propia

Anexo 4.

Formato de consentimiento informado oral utilizado en las entrevistas semiestructuradas⁷⁵.

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO ORAL

Buenos días/tardes/noches. Mi nombre es Josue Daniel Caldas Velasquez. Soy estudiante de pregrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la especialidad de Ciencia Política y Gobierno. Quisiera conversar con usted e invitarle a participar de mi tesis de pregrado. Este estudio está a cargo de mi persona.

Su participación será en una entrevista. Le haré algunas preguntas sobre la respuesta estatal frente al contrabando en la región Puno, y en particular sobre [área específica sobre la cual tratará la entrevista]. La entrevista tomará aproximadamente [duración estimada].

Las condiciones de la entrevista son las siguientes. Primero, se protege la confidencialidad del nombre del participante, asegurando que su identidad no aparezca en las grabaciones, transcripciones, resultados, ni en ninguna parte de la investigación. Solo yo como investigador a cargo tendré acceso a esta información. Segundo, la información obtenida es estrictamente confidencial, y solo se utilizará con fines académicos. Tercero, la participación es completamente voluntaria, y, por lo tanto, puede evitar responder algunas preguntas, o dejar de participar en cualquier momento.

¿Desea participar? [Sí/No].

Consentimiento verbal grabado

[Se solicita al participante que exprese verbalmente su aceptación y se graba]

Yo [nombre del participante], he recibido la información sobre el estudio [nombre del estudio] y acepto voluntariamente participar en este estudio y que se grabe mi aceptación.

⁷⁵ Basado en el modelo de protocolo de consentimiento informado presentado por Ames y Merino (2019) en *Cuaderno de Trabajo N°2. Reflexiones y Lineamientos para una investigación Ética en Ciencias Sociales*.

Anexo 5.

Guías de entrevista según tipo de entrevistados⁷⁶

Tipo de entrevistado	Preguntas
Funcionarios y exfuncionarios estatales	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Por qué el Estado peruano no ha logrado resultados significativos para enfrentar el contrabando en la región Puno? - ¿Por qué la DCO (Dirección Contra el Crimen Organizado del Ministerio del Interior) no tiene un rol protagónico en la lucha contra el contrabando? - ¿Qué tanta relevancia se le brinda a la atención del delito de contrabando frente a otros delitos de crimen organizado como el narcotráfico, o minería ilegal? ¿Qué determina la prioridad que se le asigna a algunos delitos de crimen organizado en comparación con otros? - ¿Qué tanta coordinación existe entre entidades del Estado central y las instituciones locales encargadas de enfrentar el contrabando? - ¿Existe resistencia a un proyecto de Zona Franca Comercial en Puno?
Periodistas e informantes de Puno	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Por qué el Estado no ha tenido éxito en su lucha contra el contrabando en la región Puno durante estos años? - ¿Por qué no se ha implementado la Zona Económica Especial de Puno (ZeedePuno) pese a que ya existe una ley y presupuesto aprobados? - ¿Por qué en algunos casos el Estado interviene con fuerza, y logra resultados importantes, en los operativos contra el contrabando? Por ejemplo, el megaoperativo Perseo 2017. - ¿Existen vínculos entre políticos u organizaciones políticas regionales y el contrabando? Si ese fuese el caso, ¿por qué las autoridades no emprenden actividades más vigorosas para favorecer el contrabando? - ¿Cómo evalúa el rol del gobierno central en la lucha contra el contrabando?
Políticos departamentales	<ul style="list-style-type: none"> - ¿Por qué implementar una Zona Franca Comercial? ¿Quiénes demandan la creación de la Zona Franca Comercial? - ¿Por qué las autoridades no tienen éxito en enfrentar el contrabando en la región Puno? - ¿Qué vínculos existen entre la política regional y el contrabando? Por política regional me refiero a los alcaldes, gobernadores regionales, y eventualmente, los candidatos el Congreso. - ¿Por qué los políticos en Puno no mencionan el tema del contrabando en sus discursos públicos? - ¿Por qué la Zona Económica Especial de Puno no ha sido implementada pese a que ya cuenta con ley y presupuesto aprobados? - ¿Cómo evalúa el rol de las entidades encargadas de luchar contra el contrabando?

⁷⁶ Tómese en cuenta que en ocasiones el cuestionario varió entre entrevistados pertenecientes a un mismo grupo. Tales variaciones incluyen: fraseo distinto de las preguntas y presencia o ausencia de alguna/s de las preguntas en determinados casos.

Representantes de gremios empresariales nacionales (SNI)	<ul style="list-style-type: none">- ¿Cómo evalúa el desempeño de los funcionarios y autoridades estatales en la lucha contra el delito de contrabando?- ¿Qué medidas se toman desde la SNI para enfrentar el contrabando? ¿Estas medidas incluyen el apoyo a las actividades de interdicción del Estado frente al delito de contrabando?- Algunos sectores demandan la creación de una Zona Franca Comercial en la región, que le brinde un tratamiento tributario especial a las mercancías que ingresan. ¿Cuál es su posición al respecto?
--	--

Fuente: elaboración propia

