

## PERCEPCIONES ACERCA DE LOS PUESTOS DE CONTROL EN LAS CARRETERAS DEL PAÍS

Giovanni Bonfiglio  
Agosto 2011

Este informe presenta el resumen de los resultados de un estudio sobre la percepción que la población tiene de los puestos de control en las carreteras del país. Para la realización del estudio se ha llevado a cabo un trabajo de campo en 12 departamentos, mediante visitas de campo y entrevistas a informantes clave, así como a operadores los puestos de control y a funcionarios públicos. Adicionalmente se ha realizado entrevistas individuales y sesiones de grupo focal con líderes locales y pobladores de las localidades aledañas a puestos de control seleccionados. El estudio ha sido realizado en el mes de mayo de 2011.

En cada departamento se estableció un puesto de control como lugar de referencia, aunque el análisis abarcó también el conjunto de la problemática del control aduanero y tributario en la región.

### Ámbito del estudio y puestos de control estudiados

Zonas	Puesto de control / localidad
Piura /Sullana	Carpitas
Chiclayo	Mocupe
Trujillo	El Milagro
Huánuco	Ambo
Nazca	Nazca
Arequipa	Camaná
Cusco	Mollebamba
Madre de Dios	Unión Progreso
Puno	Santa Lucía
Moquegua	Montalvo
Tacna	Tomasiri
Lima	Ancón
	Cocachacra
	Pucusana/Asia

## Síntesis de los resultados del estudio

El estudio realizado indica que las mayores amenazas para la viabilidad de los puestos de control se dan en zonas de frontera, entendido como amenaza a la actividad de control y a la operatividad de los puestos. Tanto en la frontera norte como en el sur hay sectores de la población que están dedicadas al comercio informal y al contrabando. En estas zonas, la intensificación de las acciones de control genera reacciones adversas, algunas veces violentas.

En el departamento de Piura hay una gran diferencia entre las ciudades de Piura y Sullana. En Piura el contrabando no representa una actividad importante y, de acuerdo con lo expuesto por las diferentes personas entrevistadas, no habría ningún tipo de problema social si se intensificase las acciones de control. En cambio, en Sullana la situación es muy distinta. Allí el contrabando tiene un impacto mayor, siendo previsible un fuerte problema social, en caso se realizasen mayores labores de control. Todas las personas entrevistadas recuerdan algún tipo de conflicto cuando se han realizado operativos de control y decomiso en Sullana. En esta ciudad, al igual que en Puno, sectores de la población defienden a los contrabandistas e infractores. En Sullana el personal de SUNAT ha sido afectado por actos vandálicos de delincuentes relacionados con el contrabando. Por la falta de seguridad y el grave riesgo para la integridad física, los operativos de control en Sullana son eventuales y muy rápidos.

Según declaraciones de funcionarios de la SUNAT en Piura: *“En Sullana es “imposible trabajar”, pues es una ciudad altamente peligrosa. Cuando se han realizado operativos, siempre ha habido un riesgo latente de linchamiento. Incluso los contrabandistas han cerrado las pistas y “recuperado” lo decomisado. .... En las fronteras de El Alamor y La Tina, la gente vive principalmente del contrabando. El contrabando es algo “intrínseco” para esas personas, saben que es una actividad ilegal, sin embargo, les importa poco. Si se hace “algo” en Sullana, estallarían un problema social. Cuando se han realizado operativos en El Guineo, ha llegado gente de Sullana para generar conflicto. Finalmente, ante la falta de seguridad, se ha optado por no detener a nadie en este puesto de control”.*

Sullana tiene tres accesos hacia la frontera: por Tumbes, por El Alamor y por Macará. Por tal motivo, se ha convertido en el principal eje del contrabando en el norte del país. La principal zona de paso es la frontera entre la provincia de Ayabaca y Ecuador, donde muchos de los pobladores rurales realizan actividades relacionadas con el contrabando.

Algo análogo sucede en la frontera sur del país, especialmente en el departamento de Puno, donde un sector de la población se dedica a actividades de comercio informal y de contrabando. Incluso se da el caso que pobladores protegen a los grupos de contrabandistas organizados en “culebras” o hileras de camiones que transportan contrabando. Las bandas de contrabandistas logran hacer alianzas con un sector de la población, a fin de burlar los controles o amenazar al personal de los puestos. Como declara el Jefe de Aduanas de Ilo: *“Conozco dos casos de compañeros agredidos, a uno le rompieron el brazo y al otro lo pegaron hasta que sangrara, todo esto en intervenciones a contrabandistas, que en todas las oportunidades siempre nos han*

*ganado en número. En lo que respecta a la culebra en cada camión vienen 30 personas encima de la mercadería, algunos con armas, frente a ello, nosotros que somos 6, no podemos hacer nada”.*

La población dedicada a actividades de comercio informal en el sur del país se ha incrementado en los últimos años. Al decir del Jefe del puesto de control de Tomasiri: *La migración que se ha venido llevando en esta última década, ocasiona que prácticamente el contrabando se haya institucionalizado en la región y que lo vean como única actividad que les permita generar ingresos, esto lo vemos en el incremento de las denominadas cachinas, que comercializan productos como ropa americana, maíz, soya, torta de soya, aceites, pañales, etc”.*

En la medida en que los controles en los puestos primarios (en la frontera) no son eficientes, el contrabando llega a los puestos secundarios (que son los que no están en la frontera). Ello se expresa en zonas como Moquegua, por donde circula el contrabando que pasó en Puno y Tacna.

En la medida en que nos acercamos a Lima, desde las fronteras, disminuyen y hasta desaparecen los problemas de viabilidad social de las acciones de control.

Como han dicho varios informantes, si los puestos de control primarios harían un control eficiente, no serían necesarios los puestos de control secundarios. El caso más claro es el de Moquegua, donde se menciona explícitamente que los problemas enfrentados en el puesto de control de Montalvo son reflejo de las deficiencia en los controles que se hacen en Puno y Tacna.

En los puestos de control secundarios alejados de zonas de frontera la población tiene una actitud pasiva frente a los puestos de control. Incluso hay un sector que muestra interés en la existencia de los puestos, en la medida en que encuentran trabajo como vendedores en las intermediaciones. Este sector de pobladores está preocupado por las posibles reubicaciones, como sucede en la localidad de Pucusana, así como en los otros puestos de control cercanos a Lima. De ello se concluye que no hay problemas de viabilidad social de puestos de control en sí, sobre todo en las zonas donde el contrabando no es muy activo (desde Chiclayo al norte hasta Nazca). Las amenazas para la viabilidad social de las acciones de control se dan en las zonas del norte y del sur cercanas a la fronteras.

En zonas del sur del país, como en Cusco y Arequipa, el argumento del “abuso” de los funcionarios encargados del control es recurrente. Ello puede indicar, a modo de hipótesis a ser comprobada en estudios posteriores, que este argumento puede ser una forma de rechazar controles y una expresión de la cultura de rechazo a las normas que es bastante extendida en la zona, frente a la cual hay un retroceso histórico por parte del sector público en general, motivo por el cual en los últimos años se han relajado los controles. Parece que el proceso de regionalización ha incidido en este aspecto.

El reclamo de que lo incautado vaya a los pobres, es una forma de desconocer el rol del sector público central y una duda y sospecha de la honestidad de los funcionarios en general. La cultura de la sospecha es parte de la cultura de la informalidad.

Un elemento de la actitud del liderazgo local en algunos departamentos, sobre todo en el sur del país, es que su exacerbado regionalismo hace que no colaboren con las autoridades nacionales en actividades de control. La percepción de que lo recaudado por la SUNAT no es de beneficio directo de la región hace que las autoridades regionales se muestren indiferentes ante los controles. Aquí se evidencia el elemento de fuerte localismo y regionalismo en la cultura local. Este es un hallazgo del estudio, que debería hacer pensar en futuras estrategias de control en el contexto de la regionalización en curso a nivel nacional.

En el sur del país, la población tiene la percepción que el desarrollo de sus zonas en estos últimos años se debe básicamente al canon minero y no a una política de recaudación tributaria y aduanera. Cabe indicar que la población de la región se ha acostumbrado a que todo se le haga gratis en relación a obras, sin ningún tipo de aportación de parte de ellos. Este es un elemento que incide en su actitud frente a la tributación, al parecer el argumento implícito e inconsciente que hay detrás de esto es: ¿si el canon es nuestro y con eso nos basta, para qué pagar más tributos al gobierno central?

Las actividades informales son bastante difundidas en todas las regiones estudiadas, sin embargo son bastante más intensas en las zonas de frontera. Destaca el caso de Puno, donde cerca del 95% de las actividades económicas son informales. En esta zona, al igual que en el resto de departamentos del sur (Tacna, Moquegua, Arequipa y Cusco), es muy difundida la percepción según la cual el contrabando hormiga es legítimo, en la medida en que es realizado por pequeños comerciantes, mientras que solo el que se realiza en gran escala es criticado. Se percibe que el pequeño comerciante que burla los controles tributarios y aduaneros realiza actividades legítimas o como parte de una estrategia sobrevivencia. Mientras que el gran contrabando es visto como negativo, pero aún así esa opinión no se condice con el hecho que sectores de la población se coluden con el contrabando organizado.

En realidad las bandas de contrabandistas buscan aliados en la población. Según varios entrevistados, estas bandas contratan a sectores de la población e inclusive les dan parte de la mercancía que transportan. En diversas ocasiones, estas bandas organizadas, como las famosas culebras que transitan en Puno, se esconden en la población, la cual los alerta en ocasiones de operativos de control. En varias ocasiones se han dado casos, que con tal de evitar la incautación de mercancía, los contrabandistas prefieren distribuir las mercancías a la población. De ahí que la llegada de las culebras es vista como algo positivo por pobladores, a lo largo de la ruta en Puno.

Además de cultura de tolerancia frente a las infracciones tributarias y aduaneras, hay pasividad por parte del liderazgo local, el cual hace que la tarea de control descansa solamente en las instituciones públicas.

En zonas de frontera está difundida una cultura de la permisividad frente a la informalidad en general y frente al contrabando. El argumento esgrimido por muchos entrevistados y sobre todo por los participantes en los grupos focales es que el contrabando se justifica por razones económicas, por el desempleo y la necesidad de complementar ingresos. Pero el análisis de las entrevistas y de los grupos focales permite afirmar que este argumento es una justificación de la actitud de transgresión de normas, muy difundida en la zona. Como declara el alcalde Inclán (Tacna): *“Los que opinan que el contrabando es una actividad necesaria para la sobrevivencia están buscando una excusa, teniendo en cuenta que hay otras actividades que claro necesita esfuerzo, como la agricultura, que es rentable, pero la gente se ha acostumbrado a lo fácil”*. Sin embargo, a la misma pregunta, una comerciante dirigente de un mercado en Moquegua responde: *“Yo he tenido la oportunidad de conversar con mis asociados y la mayoría tiene ese pensamiento que para crecer tienes que empezar a ser informal y evadir impuestos, yo creo que el tema del comercio informal y del contrabando está relacionado a ese pensamiento”*. Es interesante esta percepción, muy difundida entre los pequeños comerciantes de la zona, según la cual la evasión tributaria es una necesidad para la “acumulación originaria”

La actitud de tolerancia hacia actividades de evasión tributaria está asociada al hecho que no se percibe la relación entre la tributación e ingresos fiscales que permiten mejoras en servicios y en la infraestructura pública. Por ejemplo, en el sur del país el canon minero, que se ha incrementado considerablemente en los últimos años, no es percibido como producto de la tributación. Esta percepción puede indicar un aspecto de fondo: el canon es percibido como algo propio, pertenece a la región, no al país. Por lo tanto, ¿para qué tributar a favor del resto del país? Esta percepción puede explicar el ferviente deseo de las regiones de recibir canon por las actividades económicas que se realizan en cada región: en el fondo no es una forma de tener más ingresos, sino de tener autonomía frente al resto del país y es una coartada (quizás inconciente) para no pagar impuestos a las autoridades del gobierno central. Los legisladores que han apoyado la entrega del canon regional, quizás no han reparado en las motivaciones mentales profundas que ha habido detrás de ese pedido de las regiones: no se trata tanto de obtener recursos para invertir localmente, sino de afirmar un deseo de autonomía. A la luz de esta hipótesis habría que repensar la estrategia de entrega de canon a las regiones, pues no solo ahonda diferencias regionales, sino que puede inducir a una actitud mental de desentendimiento de la perspectiva nacional.

### **Soluciones propuestas por los entrevistados**

En las entrevistas realizadas se han recogido numerosas propuestas y sugerencias.

#### Necesidad de fortalecer el control en puestos primarios en el marco de una estrategia integral de control

Los problemas de control se originan en los puestos primarios, en zona de frontera. De ahí que se sugiere fortalecer los controles en esta zona.

Diversos entrevistados han puesto énfasis en el hecho que el problema de los controles, tanto el tributario como el aduanero así como el sanitario, supone una

estrategia integral. Es difundida la opinión según la cual las distintas instituciones que realizan actividades de control trabajan por separado. Surge unánime un reclamo de mayor trabajo conjunto y hasta de integración de controles.

Se ha señalado también que una política de control supone decisión política de ejercer autoridad, sobre todo en aquellas zonas donde hay mayor presencia de evasión tributaria y aduanera. En cierto modo se considera que los puestos de control serían poco necesarios si hubiese eficiente control en los puestos primarios.

Esta estrategia tiene también el elemento de considerar la posibilidad de establecer puestos de control que sean complejos manejados con una visión territorial y de control integral. La integralidad del control puede ser vista desde un punto de vista institucional y desde un punto de vista territorial.

Desde el punto de vista institucional, la integralidad de los controles supone la coordinación y sinergia entre las distintas instituciones encargadas de hacerlos: SUNAT (tributos y aduanas), SUNARP (control de aspectos técnicos del tránsito), SENASA (control sanitario), y la Policía Nacional (control policial y de documentos de identidad). Un aspecto que emerge de las entrevistas efectuadas es que algunas instituciones prefieren controlar por separado, porque ello les permitiría mayor discrecionalidad en su operación. Algunos han señalado que, por ejemplo, la Policía Nacional hace control por separado al que realiza la SUNAT, justamente por esa razón. Solo en casos de operativos especiales se unen las instituciones.

Otra ventaja de la integración es que los usuarios serían sometidos a menores controles y habría una reducción de tiempo de los mismos. Este es un aspecto que afecta sobremanera a los transportistas de carga, los que deben dedicar numerosas horas a someterse a controles distintos y muchas veces superpuestos.

Desde del punto de vista territorial, la integralidad del control supone la acción coordinada entre puestos de control fijos y móviles. En efecto, la existencia de numerosas rutas de evasión, requiere de la acción conjunta y coordinada entre puestos fijos y móviles, para hacer que los trasportes no puedan evadir el control.

Junto a la necesidad de una integración institucional y territorial del control, es consistente el reclamo por la utilización de recursos tecnológicos modernos, o sea de tecnificar el control. Al respecto, se menciona la posibilidad de utilizar tecnologías como scanner, GPS y cámaras de televisión. La tecnificación del control, además de aumentar la eficiencia puede reducir las demoras que se ocasiona a los transportistas, que es una queja recurrente.

Los argumentos a favor de la tecnificación de los controles inciden en dos tipos de argumentos. Por un lado eleva la eficiencia de los controles; por otro lado los agiliza y reduce el tiempo de los mismos, con lo que se supera en buena medida el problema generado por la demora y la formación de colas de camiones en los puestos de control. Justamente, la formación de colas de camiones a la espera del control, genera no solo malestar en los conductores, sino es un motivo que a la larga reduce los controles, máxime si en la mayoría de los puestos de control no existen suficientes

espacio en la zona de estacionamiento y la acumulación de vehículos en espera genera dificultades de tránsito. Esta situación es bastante clara en puestos como el de Cocachacra, al este de Lima, donde el espacio para el estacionamiento de vehículos de transporte pesado es reducido, sobre todo en horas nocturnas que es cuando se intensifica el tránsito de vehículos de transporte. Según la población de la zona esta situación genera no solo congestión en la carretera, que obliga a los vehículos particulares a utilizar rutas paralelas, sino que ocasiona también problemas de contaminación sonora y de gases de combustión, afectando la salud de la población.

Además de tecnificación, existe un reclamo consistente en la necesidad de dotar de mayores recursos de personal a las actividades de control.

La mayor dotación de personal como de tecnificación requiere mayores asignaciones presupuestales. Para ello se sugiere que las inversiones en control son rentables, no son simples gastos. Es decir, mayores recursos invertidos en control tienen retorno económico.

Se puede afirmar que la necesidad de fortalecer la capacidad de control tributario y aduanero es parte de una función más amplia del Estado, cual es la de ejercer autoridad en general. En efecto, las zonas donde se da la mayor trasgresión a los controles son justamente las zonas donde la autoridad del sector público es más débil e incluso ha retrocedido en los últimos años.

Una última observación, producto del estudio, es la importancia de la infraestructura en los puestos de control. En efecto, la falta de infraestructura adecuada en estas instalaciones no solo impide hacer un buen control, sino que da imagen de precariedad en las instituciones encargadas de realizar el control e incluso posibilita burlarlo. Diversos entrevistados mencionan el caso de Chile, donde el control es realizado en complejos de infraestructura ubicados cada cierto número de kilómetros en la carretera; cada complejo reúne servicios comunes, para los funcionarios de los distintos organismos públicos que realizan los controles: tanto tributarios como de aduana, de carretera e incluso policiales. También se cuenta con servicios para los usuarios de puestos de control. La precariedad de los puestos de control nacionales no solo dificulta la acción de los funcionarios que tienen a su cargo estas funciones, sino hace que su actividad sea menos eficiente.