




Auditoría de desempeño del sistema normativo en la comercialización legal de la hoja de coca

Performance audit of the regulatory system in the legal marketing of coca leaves

Auditoria de desempenho do sistema regulatório na comercialização legal de folhas de coca

 **Jose Dario Laura-Flores**¹
vuelafenix1969@gmail.com

 **Lucy Cataño Avendaño**¹
lcatanoa@unmsm.edu.pe

 **Diana Silvia Palomino Robles**²
dpalominor@undac.edu.pe

 **Miguel Ángel Suarez Almeira**¹
msuareza@unmsm.edu.pe

ARTÍCULO INVESTIGACIÓN



Escanea en tu dispositivo móvil
o revisa este artículo en:

<http://doi.org/10.33996/revistaenfoques.v10i37.240>

Recibido: 27 de enero 2026 | Aceptado: 25 de febrero 2026 | Publicado: 18 de marzo 2026

Resumen

La hoja de coca, un cultivo ancestral con valor cultural y económico, enfrenta desafíos legales y comerciales en su comercialización formal en Perú. El objetivo del estudio es analizar la orientación de la auditoría de desempeño al Plan Estratégico Institucional (PEI) de la agencia estatal de comercialización legal de hoja de coca en San Sebastián, Cusco (Perú), entre 2016 y 2023. Se realizó una investigación cualitativa enfoque interpretativo, diseño estudio de caso, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a 11 actores clave. Los resultados evidencian un desajuste estructural entre el PEI y su ejecución, atribuido a la baja calidad del producto, la expansión del mercado ilegal, la ambigüedad normativa, la alta rotación de directivos y la falta de trazabilidad. En conclusión, el modelo de monopolio estatal no responde a las dinámicas del mercado ni a los objetivos del PEI, y la sostenibilidad del circuito formal depende de una reconfiguración institucional.

Palabras clave: Auditoría gubernamental; Drogas; Gestión pública por resultados; Hoja de coca; Monopolio estatal

Abstract

Coca leaf, an ancestral crop with cultural and economic value, faces legal and commercial challenges in its formal marketing in Peru. The objective of this study is to analyze the performance audit of the Institutional Strategic Plan (ISP) of the state agency for the legal marketing of coca leaf in San Sebastián, Cusco (Peru), between 2016 and 2023. A qualitative research study with an interpretive approach and a case study design was conducted, using semi-structured interviews with 11 key stakeholders. The results reveal a structural mismatch between the ISP and its implementation, attributed to low product quality, the expansion of the illegal market, regulatory ambiguity, high management turnover, and a lack of traceability. In conclusion, the state monopoly model does not respond to market dynamics or the objectives of the ISP, and the sustainability of the formal circuit depends on institutional reconfiguration.

Keywords: Government audit; Drugs; Results-based public management; Coca leaf; State monopoly

Resumo

A folha de coca, uma cultura ancestral com valor cultural e econômico, enfrenta desafios legais e comerciais em sua comercialização formal no Peru. O objetivo deste estudo é analisar a auditoria de desempenho do Plano Estratégico Institucional (PEI) da agência estatal para a comercialização legal da folha de coca em San Sebastián, Cusco (Peru), entre 2016 e 2023. Foi realizada uma pesquisa qualitativa com abordagem interpretativa e delineamento de estudo de caso, utilizando entrevistas semiestructuradas com 11 atores-chave. Os resultados revelam uma inadequação estrutural entre o PEI e sua implementação, atribuída à baixa qualidade do produto, à expansão do mercado ilegal, à ambigüidade regulatória, à alta rotatividade de gestores e à falta de rastreabilidade. Em conclusão, o modelo de monopólio estatal não responde à dinâmica do mercado nem aos objetivos do PEI, e a sustentabilidade do circuito formal depende da reconfiguração institucional.

Palavras-chave: Auditoria governamental; Drogas; Gestão pública orientada para resultados; Folha de coca; Monopólio estatal

INTRODUCCIÓN

En el contexto internacional, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de la Convención Única de Estupefacientes, promovió la creación de la Lista I de Estupefacientes, la cual regula el cultivo, comercio y consumo de la hoja de coca (Tetty y Crean, 2023). A pesar que el consumo en estado natural no presenta evidencia científica sobre efectos nocivos e incluso estudios recientes han mostrado beneficios nutricionales (Marentes-Culma et al., 2025), fue incluida en dicha lista junto con sustancias tóxicas como la cocaína (ONU, 1961). Esta clasificación proyecta una percepción estigmatizante, restrictiva, prohibitiva y reduccionista del cultivo, consumo y comercialización de la hoja de coca (Zamani et al., 2025), lo que incide directamente en la dinámica operativa y comercial de la empresa estatal encargada de su gestión.

Asimismo, la guerra contra las drogas, especialmente impulsada por Estados Unidos, y las políticas resultantes, refuerzan esta situación al no distinguir la hoja de coca destinada al consumo tradicional (consumo benéfico), de aquella vinculada al narcotráfico; es decir, sin diferenciar la coca de la cocaína (Gonçalves et al., 2025). Como plantea Grisaffi et al. (2020), esta situación limita cualquier debate respecto a alternativas. En consecuencia, este enfoque, orientado por criterios prohibicionistas y de seguridad, ha generado trabas y restricciones que afectan las operaciones comerciales de la entidad estudiada y, por ende, sus resultados.

En Perú, el Estado fundó en 1949 la entidad estatal encargada de regular la comercialización de la hoja de coca. Posteriormente mediante el Decreto Supremo N° 008-82-AG (1982), se constituye en una entidad pública de derecho privado cuya finalidad es ejercer el monopolio en la comercialización e industrialización de la hoja de coca. El objetivo institucional de la empresa es abastecer el mercado peruano y externo con hoja de coca para fines benéficos, principalmente para el consumo tradicional (“masticado”), en volúmenes que bordean las doce mil toneladas anuales. Sin embargo, en el año 2023 la empresa logró abastecer menos de mil quinientas toneladas (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas [DEVIDA], 2023). En la actualidad, más del 95% del comercio de hoja de coca destinada al consumo tradicional se realiza por canales informales o ilegales, fuera del circuito estatal autorizado (Manrique López, 2022). Esta cifra se eleva al 98% si se considera la limitada capacidad de compra de la entidad estatal frente al volumen total producido (DEVIDA, 2021).

Aunque no todo este comercio está vinculado directamente al narcotráfico, la falta de trazabilidad y control normativo impide distinguir con claridad entre usos tradicionales, informales y desviaciones hacia fines ilícitos, generando inestabilidad económica y financiera en la gestión pública del sector. De hecho, en los últimos ocho años, la empresa ha registrado una tendencia consistentemente negativa en sus estados financieros, constituyendo una desviación

significativa de sus resultados históricos y objetivos institucionales. Esta situación crítica, que se detallará en la sección de resultados, plantea interrogantes sobre la eficacia del sistema normativo vigente y su articulación con los objetivos estratégicos de la empresa estatal, especialmente en un contexto donde el mercado ilegal supera ampliamente al legal.

Frente a esta situación crítica, se recurre a la Orientación de la Auditoría de Desempeño (OAD) como herramienta analítica clave. Esta permite identificar problemas desde diversas aristas, como deficiencias en la gestión administrativa, falta de articulación interinstitucional frente al contrabando de hoja de coca (SUNAT, PNP, Fiscalía), y debilidades en la actualización y coherencia del sistema normativo que regula el uso tradicional de la hoja.

Diversos estudios han abordado la auditoría de desempeño como una herramienta estratégica para fortalecer la gestión pública. Se ha identificado que su aplicación permite evaluar procesos, resultados y el uso eficiente de los recursos, contribuyendo a la transparencia y la rendición de cuentas institucional (Duarte, 2025). Por su parte, Valenzuela (2019) señala que la auditoría de desempeño no solo permite optimizar el uso de los recursos públicos, sino que también incide en la mejora de la satisfacción ciudadana, al fortalecer la capacidad institucional para cumplir con sus objetivos estratégicos.

La relevancia del estudio radica en la necesidad de fortalecer la institucionalidad

pública frente al avance del mercado ilegal, que actualmente domina más del 90% del sector, según estimaciones oficiales basadas en el volumen de producción nacional y la limitada capacidad de compra estatal (Devida, 2021). Evaluar el desempeño de la filial en Cusco permite identificar vacíos normativos y operativos que obstaculizan el cumplimiento de los objetivos estratégicos, y aporta evidencia para rediseñar políticas públicas más eficaces y coherentes con la realidad nacional e internacional.

En este marco, el presente estudio tiene como objetivo analizar la orientación de la auditoría de desempeño al plan estratégico institucional de la agencia estatal de comercialización legal de hoja de coca en San Sebastián, Cusco, con el fin de identificar debilidades estructurales y normativas que afectan su operatividad. La investigación es de tipo básica, con enfoque cualitativo, y emplea la triangulación metodológica mediante entrevistas, análisis documental y revisión normativa. Los hallazgos del presente trabajo buscan contribuir al debate sobre la reforma del sistema normativo y la mejora de la gestión institucional en el sector de la hoja de coca, con miras a recuperar la legalidad, eficiencia y sostenibilidad de la empresa estatal.

MATERIALES Y MÉTODO

La investigación es de tipo básico, con enfoque cualitativo y se enmarca en un enfoque sociocrítico interpretativo, lo que permitió identificar debilidades estructurales en la gestión de la agencia ubicada en San Sebastián, Cusco, y formular recomendaciones orientadas a su mejora.

El estudio adoptó un diseño descriptivo, no experimental, basado en el enfoque de estudio de caso. Esta elección permitió examinar la situación de la organización desde una perspectiva crítica, incorporando las percepciones y experiencias de los participantes con el análisis de documentos institucionales. La triangulación entre las fuentes primarias y secundarias generó una comprensión más profunda del contexto y la validación de los hallazgos.

En relación con los participantes, la muestra estuvo conformada por 11 actores seleccionados mediante muestreo intencional en función de su conocimiento y vínculo con la problemática de la hoja de coca. Los participantes ocupaban diversos niveles jerárquicos y funciones, tanto dentro como fuera de la empresa estudiada, lo que permitió captar una diversidad de perspectivas institucionales y sociales. La muestra incluyó a cuatro participantes de nivel gerencial, cuatro de nivel medio del área comercial y un trabajador del área de ventas, todos con vínculo interno con la empresa. Adicionalmente, se entrevistó a un especialista y a un comerciante minorista de hoja de coca, ambos con vínculo externo, para obtener una perspectiva más amplia.

Con respecto a las técnicas de recolección de datos, se emplearon dos técnicas principales de recolección de datos: el análisis documental y la entrevista semiestructurada. Para el análisis documental se revisaron el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2022-2027 (ENACO, 2023) y la Memoria Anual 2022 (ENACO, 2023), los cuales

permitieron identificar los objetivos estratégicos de la entidad, su marco regulatorio y las tensiones entre la planificación formal y la ejecución operativa. Esta revisión documental permitió detectar vacíos, contradicciones y puntos de convergencia entre los discursos institucionales y las dinámicas operativas, aportando una base sólida para la triangulación metodológica con entrevistas y datos financieros.

En lo que respecta a las entrevistas, la semiestructurada constó de ocho preguntas abiertas, formuladas en torno a cuatro bloques temáticos: desempeño institucional y cumplimiento de objetivos, marco normativo y tensiones regulatorias, gestión por resultados vs. gestión por procesos, y propuestas estratégicas y escenarios futuros. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de una hora, fueron grabadas y posteriormente transcritas para su codificación. Las transcripciones de las entrevistas fueron sometidas a un proceso de codificación abierta, axial y selectiva. Para la codificación inicial y la organización de los fragmentos discursivos, se empleó la herramienta NVivo.

En cuanto a la validez del instrumento, siguiendo el enfoque cualitativo interpretativo, el instrumento no fue sometido a un proceso formal de validación estadística, dado que su propósito no fue estandarizar respuestas ni realizar mediciones cuantitativas. En su lugar, se privilegió la riqueza interpretativa y la contextualización de los hallazgos mediante la triangulación de fuentes, una técnica ampliamente reconocida en la investigación cualitativa y mixta.

El procesamiento de datos realizó un análisis documental comparativo donde se analizaron los documentos institucionales y normativos para identificar coherencias, vacíos y contradicciones entre la planificación estratégica, el marco regulatorio y la ejecución operativa. Posteriormente se procedió a una triangulación de los datos obtenidos de las entrevistas y los documentos institucionales, lo que permitió identificar convergencias y divergencias entre los discursos de los actores clave y los lineamientos normativos. El uso de triangulación responde a una tendencia consolidada en la producción científica hispanoamericana, especialmente en disciplinas como administración y contabilidad, donde se busca comprender fenómenos organizacionales desde múltiples perspectivas (Forni y Grande, 2020).

Finalmente, se garantizó el respeto a los principios éticos de la investigación cualitativa. Todos los participantes fueron informados sobre los objetivos del estudio y firmaron un consentimiento informado. Se aseguró la confidencialidad de las respuestas y el anonimato de los entrevistados. En cumplimiento de los principios éticos de transparencia y responsabilidad académica, se declara que la herramienta de inteligencia artificial Microsoft Copilot fue utilizada como apoyo en la mejora de estilo académico y estructuración de ideas. Los investigadores mantuvieron el control total sobre el contenido, las decisiones metodológicas y la interpretación de los hallazgos.

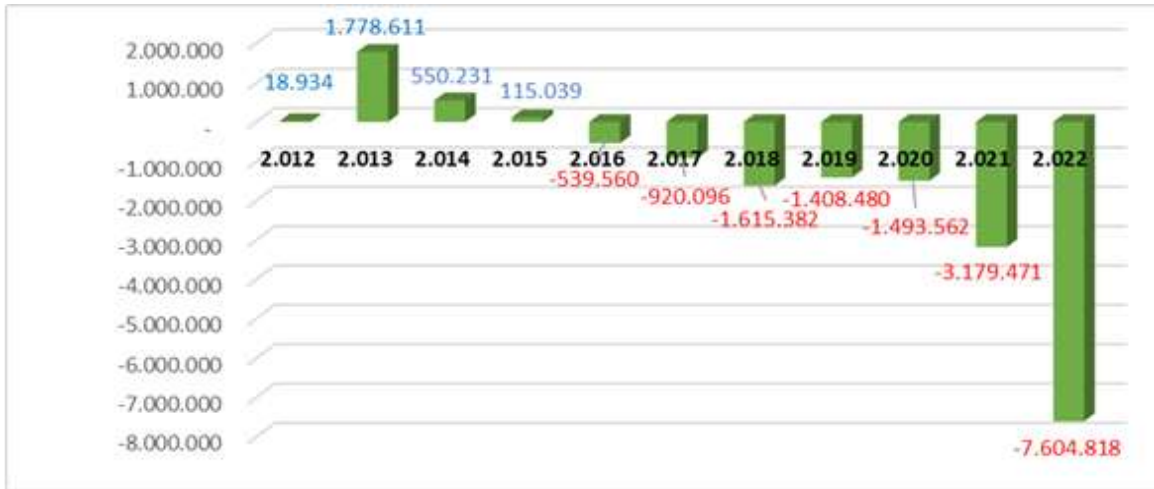
RESULTADOS Y DISCUSIÓN

En el análisis de orientación de la auditoría de desempeño al plan estratégico institucional, se identificaron diversos elementos que limitan el cumplimiento de los objetivos de la agencia estatal ubicada en San Sebastián, Cusco. A continuación, se presentan los hallazgos obtenidos mediante triangulación metodológica, agrupando las observaciones de los entrevistados, los vacíos normativos detectados y los indicadores institucionales relevantes.

Desempeño Financiero de la Empresa Estatal (2013-2022)

Figura 1.

Evolución del estado de resultados 2013-2022 expresado en soles)



Nota: Elaboración propia con base en la Memoria Anual de una entidad estatal encargada de la comercialización legal de hoja de coca (2023).

En relación con el desempeño financiero, la Figura 1 muestra la evolución de los resultados financieros de la empresa estatal durante el período 2013-2022, evidenciando una tendencia negativa sostenida que refleja las dificultades estructurales que enfrenta la entidad para cumplir con sus objetivos institucionales y

comerciales. Este gráfico constituye un indicador clave de la desalineación entre el Plan Estratégico Institucional y los resultados operativos reales, evidenciando que la gestión de la empresa no ha logrado revertir la crisis financiera que caracteriza su desempeño en los últimos años.

Orientación de la auditoría de desempeño al Plan Estratégico Institucional

Figura 2.

Análisis de la orientación de la auditoría de desempeño al PEI)



Nota: Elaboración propia. Figura previamente presentada en Laura Flores (2023).

En cuanto a la orientación de la auditoría de desempeño, la Figura 2 sintetiza los principales hallazgos obtenidos sobre la orientación de la auditoría de desempeño al plan estratégico institucional. Los participantes coinciden en que la entidad no cumple plenamente sus objetivos estratégicos, debido a factores estructurales y normativos. Entre ellos destacan la insatisfacción del mercado por la baja calidad de los productos ofrecidos, lo que a su vez, ha favorecido el crecimiento del mercado ilegal y ha generado impactos financieros negativos. Además, señalan la incongruencia del marco normativo vigente, sobre todo en lo referente a la política de precios y al carácter híbrido de la empresa, que oscila entre un enfoque restrictivo y uno incentivador, sin hacer una distinción clara entre el rol social y el empresarial.

Por otra parte, en lo que respecta a la gestión institucional, se cuestiona la efectividad de la gestión por procesos, proponiéndose una transición hacia la gestión por resultados como alternativa más moderna y funcional. Las propuestas de mejora incluyen estrategias orientadas al control del comercio ilegal mediante la implementación de sanciones más severas, así como al fortalecimiento del mercado formal, a través de campañas de promoción del consumo benéfico de la hoja de coca y mejoras en la calidad del producto. Algunos participantes manifiestan que el retiro de la hoja de coca de la Lista I podría dinamizar la economía legal, aunque esto implicaría una reorganización profunda de la empresa.

Desde la perspectiva de la auditoría de desempeño, se identifican como debilidades los procesos de compra relacionados con precio y calidad, la limitada capacidad de control sobre el comercio ilegal y la discontinuidad de las políticas de gestión debido a la alta rotación del personal directivo. En consecuencia, estas debilidades sugieren la necesidad de reorientar los procesos institucionales en función de las exigencias del mercado, fortalecer el marco normativo para garantizar continuidad en la gestión, y revisar el plan estratégico con miras a una eventual reestructuración.

Análisis de Problemas Estructurales y Normativos

Figura 3.

Análisis del enfoque orientación a problemas de la auditoría de desempeño al PEI)



Nota: *Elaboración propia. Figura previamente presentada en Laura Flores (2023).*

En relación con los problemas estructurales y normativos, la Figura 3 evidencia un consenso entre los entrevistados respecto al desajuste entre la misión y visión institucional de la entidad y los resultados alcanzados, lo cual se evidencia en las cifras comerciales y en su limitada capacidad operativa. Entre los factores estructurales identificados se incluyen: la expansión del mercado ilegal ante la falta de oferta de productos de calidad; la ausencia de políticas de precios efectivas; la discontinuidad de estrategias institucionales; y la alta rotación del personal directivo. Los participantes señalaron que el contexto normativo poco articulado, tanto a nivel internacional como interinstitucional, ha debilitado la capacidad de respuesta de la entidad frente a la problemática de la hoja de coca.

En particular, se cuestiona el desconocimiento técnico de los gestores sobre el mercado de la hoja de coca, así como la debilidad de las herramientas legales y comerciales disponibles. La estrategia institucional se percibe como ambigua: por un lado, está presente el marco internacional restrictivo derivado de la inclusión de la hoja de coca en la Lista I; por otro, una normativa interna que promueve incentivos, pero que privilegia estrategias de persecución poco efectivas frente al contrabando, sin desarrollar políticas basadas en calidad ni campañas de promoción del consumo benéfico del producto. Asimismo, se suma la ausencia de autonomía para definir precios y condiciones comerciales, ya que estas decisiones son determinadas por otros entes gubernamentales, como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), lo que limita la capacidad operativa de la entidad gestora y profundiza la

desconexión entre su mandato institucional y los resultados esperados.

Desde el enfoque de la auditoría de desempeño, se identifican desafíos críticos relacionados con el desajuste entre objetivos institucionales y resultados alcanzados. Por ello, se recomienda adaptar la gestión a las demandas reales del mercado, mediante el establecimiento de políticas claras y efectivas, la actualización de estrategias de largo alcance, y la promoción de

estabilidad en la dirección institucional. Asimismo, se plantea la necesidad de revisar el marco normativo internacional para una aplicación más coherente, y de fortalecer las políticas públicas vinculadas a la responsabilidad social y a la regulación de precios, en función de los beneficiarios y consumidores del producto.

Propuestas de mejora continua y Gestión Pública

Figura 4.

Análisis del enfoque orientado a la mejora continua de la gestión pública de la auditoría de desempeño al PEI)



Nota: Elaboración propia. Figura previamente presentada en Laura Flores (2023).

Finalmente, la Figura 4 sintetiza las principales propuestas recogidas en las entrevistas, que reflejan un diagnóstico crítico sobre el modelo vigente de comercialización legal. Entre las percepciones más recurrentes se encuentran: la necesidad de rediseñar el

enfoque comercial de la entidad; la mejora de la calidad del producto ofertado; el establecimiento de una normativa que fortalezca el control interinstitucional; la eventual privatización de la entidad como alternativa de gestión; el fortalecimiento de la fiscalización con

penas más severas frente a incumplimientos; el retiro de la hoja de coca de la Lista I de fiscalización internacional; y la regulación de la oferta y la demanda por mecanismos de mercado.

De igual manera, varios entrevistados destacan la importancia de reconocer los beneficios medicinales y económicos de la hoja de coca, como parte de una estrategia de legitimación y valorización del cultivo legal. Estas propuestas, aunque diversas, coinciden en señalar limitaciones estructurales y normativas que obstaculizan el funcionamiento eficiente del modelo actual.

Desde el enfoque técnico de la auditoría de desempeño, estas percepciones se complementan con recomendaciones orientadas a la mejora continua. Se plantea, por ejemplo, la necesidad de innovar en la oferta mediante productos con certificación orgánica, desarrollar campañas estatales de promoción que visibilicen las bondades del cultivo legal y de los beneficios de su uso, y fijar estrategias centradas en las fortalezas internas de la entidad. Asimismo, se identifican restricciones legales como, por ejemplo, el impedimento de renovar las plantaciones, que limitan la competitividad del modelo. La auditoría enfatiza que, para lograr una gestión institucional eficaz, es indispensable articular las propuestas de mejora con un marco normativo claro, mecanismos de control efectivos y una estrategia comercial coherente con las demandas del mercado.

DISCUSIÓN

La discusión de los hallazgos requiere partir de una premisa fundamental: la gestión de esta empresa estatal no puede analizarse en abstracto ni compararse directamente con otras empresas públicas convencionales. La entidad evaluada presenta una configuración singular: es la única empresa estatal en la región, y posiblemente en el mundo, dedicada a la comercialización de un producto de uso ancestral con implicancias legales, culturales y geopolíticas complejas. Por ejemplo, en países con contextos similares, como Colombia, la comercialización legal se canaliza a través de emprendimientos privados y comunitarios, sin una empresa estatal que centralice la gestión (Caicedo et al., 2021).

De manera similar, en Bolivia, si bien se han hecho esfuerzos por industrializar la hoja de coca, la creación de una empresa estatal no logró consolidarse. A pesar de contar con plantas procesadoras y apoyo financiero del gobierno, la iniciativa fracasó por falta de demanda nacional y problemas en su exportación (Brewer-Osorio, 2021). Actualmente, se están retomando los esfuerzos en este país mediante la creación de otra empresa del Estado aún en proceso (Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas [SEDEM], 2024), por lo que no existe un referente consolidado que permita hacer comparaciones directas.

En consecuencia, los resultados del estudio evidencian diversos problemas de gestión que afectan la capacidad operativa, la legitimidad

institucional y la sostenibilidad comercial de la empresa estatal encargada de la comercialización legal de la hoja de coca. Específicamente, estas limitaciones se expresan en el diseño de políticas de precios, en el enfoque organizacional adoptado, en la ambigüedad de su rol funcional y en las propuestas de reforma institucional planteadas por actores del sector.

En primer lugar, los participantes del estudio refieren que la política de precios vigente no resulta adecuada. Santos y Peralta (2021) coinciden al señalar que el esquema de precios ofrecido por la empresa estatal es insuficiente para garantizar la subsistencia de los productores. Esta debilidad estructural en los procesos de compra institucional genera incentivos económicos que favorecen la venta al mercado informal, donde los precios son más competitivos y las condiciones de transacción menos restrictivas. En este contexto, se vuelve necesario reevaluar el esquema de precios vigente, incorporando criterios técnicos de calidad, mecanismos de valorización escalonada y estrategias de articulación territorial que permitan fortalecer la trazabilidad del producto legal y mejorar su competitividad frente al mercado informal.

Asimismo, los hallazgos revelan una percepción crítica hacia el modelo de gestión por procesos aplicado en la empresa estatal, considerado poco eficaz para generar resultados concretos en beneficio de los productores. Miranda y Dávalos (2022) concuerdan con esta

percepción y contrastan dicho enfoque con el modelo de gestión por resultados implementado por el Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga (CORAH), el cual ha mostrado mayor efectividad operativa. Aunque ambas instituciones operan en contextos cocaleros, sus diferencias en diseño y ejecución reflejan la importancia de revisar el enfoque de gestión de la empresa estudiada para fortalecer su legitimidad y capacidad de respuesta.

Por otro lado, los testimonios recogidos en este trabajo refieren que la empresa mantiene un enfoque híbrido, donde existe confusión sobre el rol social y empresarial que debe desempeñar. Esta percepción coincide con el análisis de Manrique López (2022), quien señala que las medidas diseñadas para evitar el desvío de hoja de coca hacia circuitos informales han generado efectos contraproducentes sobre el sector legal: la empresa estatal ha visto reducida su capacidad de compra, el número de comerciantes autorizados y las ventas anuales en los últimos años. En consecuencia, la ambigüedad institucional no solo limita la acción normativa, sino que también debilita la operatividad y sostenibilidad del modelo vigente.

En este escenario, algunos actores del sector plantean que la privatización de la entidad estatal podría ser una vía para superar los problemas de gestión. La literatura coincide en señalar que el modelo actual, caracterizado por un esquema de monopsonio para la compra y monopolio para la venta, presenta limitaciones estructurales que

propician la existencia de mercados paralelos, tanto informales como ilegales, los cuales abastecen el consumo tradicional, comercial e industrial fuera del circuito autorizado (Miranda, 2022).

En este sentido, el sector empresarial que industrializa la hoja de coca en Perú ha propuesto reestructurar el rol de la entidad estatal, transformándola en un ente supervisor nacional que garantice trazabilidad, control y fiscalización, pero sin ejercer un monopolio comercial (Manrique López, 2022). Sin embargo, la opción de la privatización requiere un análisis más profundo sobre sus implicancias sociales y territoriales, así como sobre la reestructuración integral de la empresa.

De igual manera, una de las propuestas más recurrentes entre los participantes del estudio para mejorar el funcionamiento de la empresa estatal está relacionada con el retiro de la hoja de coca de la Lista I de fiscalización internacional. Según Niño de Guzmán y Medina (2025) más que el régimen internacional, los principales obstáculos para la reestructuración de la empresa estudiada provienen de factores políticos, administrativos y financieros propios del Estado peruano. La empresa opera con escasa autonomía, sujeta a decisiones de instancias superiores como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), DEVIDA y FONAFE, lo que genera una inercia burocrática que limita su capacidad de acción. Esta subordinación institucional impide que la empresa implemente reformas

estructurales, como la mejora de perfiles directivos, la inclusión de representación local en su Junta Directiva o el desarrollo de estrategias comerciales más competitivas.

En este contexto, el uso del peritaje antropológico, como herramienta reconocida en otros países para contextualizar culturalmente el consumo de la hoja de coca y defender su legitimidad jurídica, podría contribuir a fortalecer los argumentos para su despenalización y revalorización a nivel internacional, articulando evidencia empírica con marcos normativos interculturales (Fernández et al., 2024).

Otro de los aspectos encontrados en esta auditoría está relacionado con la necesidad de ejercer un mayor control sobre el comercio ilegal, aplicando sanciones más severas. En este sentido, Miranda (2022) encontró que la erradicación de cultivos ilegales tuvo un efecto positivo sobre el volumen de hoja comercializado por la empresa evaluada, con un incremento en la recaudación nacional de hasta 4.33%. Sin embargo, también se evidenció un impacto negativo sobre la presencia de alarmas sociales, lo que revela que las medidas de erradicación generan tensiones comunitarias y conflictos con actores locales.

De manera complementaria, Grillo et al. (2021) refieren que las estrategias tradicionales de erradicación y desarrollo alternativo han tenido efectos limitados y, en muchos casos, han reproducido condiciones de precariedad entre los agricultores más vulnerables. Por lo tanto, estos hallazgos refuerzan la necesidad de explorar

alternativas institucionales que prioricen la mejora de la calidad del producto legal, la ampliación del registro de productores y la articulación territorial, en lugar de insistir en enfoques punitivos que tienden a marginar aún más a los cocaleros.

Adicionalmente, se identificó el potencial de la coca orgánica como alternativa comercial. Experiencias documentadas en Bolivia demuestran que, aunque la producción de hoja es menor en sistemas agroforestales orgánicos, el ingreso total es más alto gracias a la diversificación de cultivos y la reducción de gastos familiares. Además, la calidad superior de la hoja producida sin agroquímicos es reconocida por intermediarios, y se han reportado pedidos internacionales para consumo tradicional. En consecuencia, con apoyo técnico e institucional, el cultivo de coca orgánica podría representar una vía estratégica para fortalecer el circuito legal, mejorar la sostenibilidad ambiental y ampliar el mercado nacional e internacional (Jacobi et al., 2018).

Asimismo, una alianza con instituciones académicas podría ser igualmente estratégica y se alinea con una de las propuestas de mejora continua planteadas en este estudio: innovar, desarrollar nuevos productos y realizar campañas de promoción sobre los beneficios de la hoja de coca. Un ejemplo de esta potencialidad es el creciente número de invenciones registradas en torno a la hoja de coca: en los últimos 20 años se han documentado 303 patentes a nivel global,

con un incremento sostenido desde 2008. Las temáticas predominantes incluyen ingeniería genética (25%), péptidos bioactivos (15%) y tecnologías agrícolas adaptativas (8%).

No obstante, en Latinoamérica solo se ha registrado una patente, lo que revela una brecha significativa en la producción de conocimiento local (Zambrano et al., 2023). La empresa estatal evaluada podría desempeñar un rol activo en la promoción de investigaciones aplicadas, contribuyendo a la legitimación científica del cultivo y uso de la hoja de coca mediante evidencia rigurosa, innovación tecnológica y desarrollo de productos con valor agregado.

Por último, si bien la empresa fue concebida como un instrumento para canalizar la comercialización legal y prevenir el desvío hacia usos ilícitos, su gestión ha priorizado una función comercial, con escasa articulación con políticas de desarrollo rural o mecanismos que valoren la dimensión cultural del cultivo. Esta omisión estratégica limita su capacidad para cumplir de manera efectiva su mandato público.

De manera adicional, la ausencia de estrategias de difusión sobre los beneficios nutricionales, medicinales y ancestrales perpetúa la estigmatización del cultivo, restringiendo su aceptación social y reduciendo su demanda. Esta estigmatización persiste a pesar de que cada vez hay más estudios sobre sus beneficios y de que, en las culturas andinas, la hoja de coca es concebida como una entidad con agencia, inserta en sistemas de significación que la vinculan con prácticas

rituales, relaciones de reciprocidad y saberes comunitarios (Echazú y Flores, 2024; Pereira y Carranza, 2023). Por ello, incluir esta dimensión en los instrumentos de planificación permitiría articular campañas educativas, fortalecer la trazabilidad cultural del producto y ampliar su mercado, en línea con una gestión pública orientada a resultados y al reconocimiento del valor patrimonial de la hoja de coca.

En conjunto, los hallazgos de esta investigación permiten avanzar hacia una comprensión más profunda de las tensiones estructurales, normativas y operativas que limitan la gestión institucional de la empresa estatal encargada de la comercialización legal de la hoja de coca en Perú. De este modo, la articulación entre propuestas de reforma, alternativas productivas y estrategias de legitimación cultural revela que el fortalecimiento del circuito legal requiere no solo ajustes administrativos, sino también una reconfiguración del modelo institucional vigente.

Finalmente, esta reconfiguración debe integrar criterios de autonomía, innovación, inclusión territorial y reconocimiento patrimonial, en línea con una gestión pública orientada a resultados y con capacidad de adaptación a los desafíos contemporáneos. Desde esta perspectiva, el caso peruano ofrece insumos valiosos para el diseño de políticas públicas en contextos andinos donde la comercialización lícita de la hoja de coca aún se encuentra en construcción.

Por último, esta investigación presenta ciertas limitaciones que deben ser consideradas al interpretar sus hallazgos. En primer lugar, el diseño no experimental y el enfoque interpretativo impiden establecer relaciones causales entre variables, lo que restringe la generalización de los resultados a otros contextos institucionales. La muestra fue intencional y limitada a 11 participantes lo que puede restar representatividad a las percepciones recogidas.

Asimismo, el estudio se centró en una sola agencia regional por lo que no contempla variaciones territoriales en la gestión institucional de la empresa estatal. Por otro lado, el instrumento de entrevista no fue sometido a validación estadística, lo que podría limitar su replicabilidad en estudios posteriores. El 82 % de los entrevistados pertenecen a la propia empresa auditada, lo que puede haber influido en la autodeclaración de prácticas o percepciones, generando sesgo de deseabilidad social. La falta de triangulación con actores externos (productores, consumidores, fiscalizadores) reduce la profundidad crítica de los hallazgos.

CONCLUSIONES

En atención al objetivo planteado, el estudio concluye que la Auditoría de Desempeño (AD) es una herramienta estratégica que permitió identificar y analizar las profundas limitaciones estructurales y normativas que obstaculizan el cumplimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI) de la empresa estatal encargada de la comercialización de hoja de coca en Cusco. La

investigación ha demostrado la existencia de una marcada incongruencia entre el marco regulatorio internacional, particularmente la Convención Única de 1961, y los objetivos declarados por la entidad, lo que se traduce en ambivalencia institucional y una deficiente articulación entre su rol social y sus metas empresariales.

Asimismo, los hallazgos confirman que el modelo de gestión actual es ineficaz para responder a las dinámicas del mercado y para asegurar la sostenibilidad del circuito legal, evidenciado por una cobertura inferior al 10% de la demanda tradicional y la prevalencia de un mercado ilegal que supera el 90%. La alta rotación de personal directivo y la ausencia de políticas públicas de promoción del consumo tradicional limitan el desarrollo de estrategias sostenibles.

Como futuras líneas de investigación, se sugiere la realización de estudios comparativos entre las diversas agencias regionales de la empresa para identificar variaciones territoriales en la implementación del PEI. Asimismo, resulta pertinente desarrollar investigaciones con diseños mixtos que permitan validar estadísticamente los instrumentos y triangular los hallazgos cualitativos con datos cuantitativos, como series de precios, volúmenes de compra-venta e índices de incautación, para fortalecer la validez externa de los resultados. Se requiere ampliar la muestra a múltiples regiones, incorporar diseños mixtos con validación de instrumentos, y triangular con datos secundarios cuantitativos para fortalecer la validez externa y la capacidad predictiva de futuros modelos explicativos.

Finalmente, se recomienda explorar en mayor profundidad los modelos de gestión en otros países andinos, analizar las implicancias de una eventual reclasificación internacional de la hoja de coca en el marco del pluralismo jurídico, y evaluar el impacto de esquemas de monopsonio y monopolio en empresas públicas con funciones sociales.

En definitiva, este trabajo aporta una comprensión crítica sobre las tensiones que enfrenta la comercialización legal de la hoja de coca en Perú, ofreciendo de esta manera, insumos valiosos para el rediseño de políticas públicas. La reconfiguración del modelo institucional vigente, que integre criterios de autonomía gerencial, innovación productiva y reconocimiento del valor patrimonial del cultivo, se presenta como una condición indispensable para fortalecer el circuito legal y avanzar hacia una gestión pública más eficaz, coherente y adaptada a los desafíos contemporáneos de la región andina.

REFERENCIAS

- Brewer-Osorio, S. (2021). Turning over a new leaf: A subnational analysis of 'coca yes, cocaine no' in Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 53(3), 573–600. <https://doi.org/10.1017/S0022216X21000456>
- Caicedo, Y. C., Hoyos-Garcés, G., Yépez, Y., & Sandoval-Pinedo, D. K. (2021). Usos agroindustriales de la hoja de coca en comunidades indígenas del departamento del Cauca, Colombia durante el postconflicto. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 7(14), 44–62. <https://doi.org/10.29105/pgc7.14-3>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas [DEVIDA]. (2021). Análisis de compra-venta de hoja de coca en el Perú. Cuadernos de Política Nacional Contra las Drogas N.º 01.

- <https://www.devida.gob.pe/documents/20182/31393/cuaderno-politica-nacional-drogas-01.pdf>
- Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas [DEVIDA]. (2023, 26 de junio). Monitoreo de cultivos de coca 2022. <https://www.devida.gob.pe/documents/20182/1340961/Monitoreo+de+Cultivos+de+Coca+2022.pdf>
- Decreto Supremo N.º 008-82-AG. (1982). Decreto que aprueba la conversión de la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). Presidencia de la República. https://www.devida.gob.pe/documents/20182/108311/ds_008-82-ag.pdf
- Duarte, S. (2025). Las auditorías de desempeño y su impacto en la gestión pública. *Revista Científica del Sistema de Estudios de Postgrado de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, 8(1), 181–191. <https://doi.org/10.36958/sep.v8i1.338>
- Echazú, A., y Flores, M. (2024). The coca plant gendered conversations with a totemic persona. *Kalagatos: Revista de Filosofía*, 21(Extra 2), 1–16. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9893938>
- Empresa Nacional de la Coca S. A. [ENACO]. (2023). Memoria anual 2022. <https://www.enaco.com.pe/memoria-anual/>
- Empresa Nacional de la Coca S. A. [ENACO]. (2023). Plan estratégico institucional 2022-2027. <https://www.enaco.com.pe/plan-estrategico-institucional/>
- Fernández, F. M., Berríos, M. V., y Díaz, M. A. (2024). (De)criminalization of the use of coca leaf among Andean communities and migrants from northern Chile. *Textual*, 83, 41–58. <https://doi.org/10.5154/r.textual/2020.83.2>
- Forni, P., y Grande, P. de. (2020). Triangulación y métodos mixtos en las ciencias sociales contemporáneas. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(1), 159–189. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2020.1.58064>
- Gonçalves, R., Lourenço, A., y Marreiros, H. (2025). Measuring drug policy evolution: A cross-country analysis. *International Journal of Drug Policy*, 138, 104750. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2025.104750>
- Grillo, L., Kendra, A., Pastor, A., y Manrique, H. (2021). Addressing socio-environmental challenges and unintended consequences of Peruvian drug policy: An analysis in two former cocalero valleys. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(1), 97–117. <https://doi.org/10.31389/jied.92>
- Grisaffi, T., Farthing, L., Ledebur, K., Paredes, M., y Pastor, A. (2020). Dándole vuelta a la hoja: Aplicabilidad regional de políticas innovadoras para el control de cultivos de drogas en los Andes. Cuaderno de Trabajo No. 56. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://files.pucp.education/departamento/economia/cuaderno-de-trabajo-56.pdf>
- Jacobi, J., Lohse, L., y Milz, J. (2018). El cultivo de la hoja de coca en sistemas agroforestales dinámicos en los Yungas de La Paz. *Acta Nova*, 8(4), 604–630. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1683-07892018000200010
- Laura Flores, J. D. (2023). Orientación de la auditoría de desempeño al plan estratégico institucional de una empresa pública comercial en San Sebastián Cusco, 2023 [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Repositorio UNMSM. <https://cybertesis.unmsm.edu.pe/handle/20.500.12672/20205>
- Manrique López, H. (2022). La Empresa Nacional de la Coca (ENACO) y el fracaso del monopolio estatal de la hoja de coca en Perú: Una mirada a los debates contemporáneos. Cuaderno de Trabajo No. 62. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://files.pucp.education/departamento/economia/cuaderno-de-trabajo-62.pdf>
- Marentes-Culma, R., Orduz-Díaz, L. L., Lozano-Garzón, K., & Carrillo, M. P. (2025). From tradition to science: Chemical, nutritional, and cytotoxic characterization of *Erythroxylum coca* from indigenous Colombian communities. *ACS Omega*, 10(15), 15009–15017. <https://doi.org/10.1021/acsomega.4c10491>
- Miranda, K. (2024). Impacto de la erradicación sobre el volumen legal de hoja de coca en el Alto Huallaga y Ucayali. *Balances*, 10(16), 44–

55.
<https://revistas.unas.edu.pe/index.php/Balances/article/view/317>
- Niño de Guzmán, S., y Medina Plata, A. (2025). Analysis of the impact of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs on the restructuring projects of Peru's National Coca Company (ENACO). *Revista Andina de Estudios Políticos*, 15(1), 57–80. <https://doi.org/10.35004/raep.v15i1.258>
- Organización de las Naciones Unidas. (1961). Convención Única sobre Estupefacientes. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/single-convention.html>
- Pereira, H., y Carranza, L. (2023). La sagrada hoja de coca de los incas: usos, beneficios y posibles efectos adversos / The sacred coca leaf of the Incas: Uses, benefits and possible adverse effects. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(2), 2449–2464. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.769>
- Santos, G., y Peralta, N. (2021, 1 de octubre). La hoja de coca en el Perú: Entre la defensa de la Amazonía o la expansión de cultivos ilícitos. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/3139/la-hoja-de-coca-en-el-peru-entre-la-defensa-de-la-amazonia-o-la-expansion-de-cultivos-ilicitos>
- Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas [SEDEM]. (2024, 23 de diciembre). Planta de KOKABOL contará con cuatro modernas líneas de producción para industrializar de la hoja de coca. <https://www.sedem.gob.bo/planta-de-kokabol-contara-con-cuatro-modernas-lineas-de-produccion-para-industrializar-de-la-hoja-de-coca/>
- Tetty, N., y Crean, C. (2023). Legal and effect-based classification of drugs under international control. En D. Piomelli y R. G. Pertwee (Eds.), *Advances in Cannabis and Hemp Research* (pp. 406–423). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-823677-2.00059-3>
- Valenzuela, J. (2019). Auditoría al desempeño: Evolución y relevancia en el ámbito estatal. *Trascender, Contabilidad y Gestión*, 11, 89–117. <https://doi.org/10.36791/tcg.v11i0.66>
- Zamani, S., Fathi, M., Ebadi, M. T., y Máthé, Á. (2025). Global trade of medicinal and aromatic plants: A review. *Journal of Agriculture and Food Research*, 21, 101910. <https://doi.org/10.1016/j.jafr.2025.101910>
- Zambrano, A., Romero, F., Santana, J., Ovalle, J., y Uribe, C. (2023). Competitive analysis of Cannabis spp. and Erythroxylum coca cultivation in Colombia. En D. Piomelli y G. Pertwee (Eds.), *Advances in Cannabis and Hemp Research* (pp. 823–850). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-823677-2.00059-3>