PERÚ: REFORMA PARA EL CONTROL DEL MERCADO DE LA HOJA DE COCA

(22 de junio, 2005)

Contenido

A. Objetivo

B. Diagnóstico del mercado de hoja de coca para consumo tradicional

- **B1. Crisis del modelo actual**
- **B2. Causas estructurales de la crisis**

C. Reforma

- **C1. Principios**
- **C2. Características**
- **C3. El Sistema de Control y sus instituciones**

D. Lineamientos de acción básicos

- **D1. Control de la oferta**
- **D2. Control de la comercialización**

E. Consideraciones políticas y sociales

ANEXO: ***Síntesis de los informes de investigación de GRADE y DESCO sobre el funcionamiento del mercado de HC para consumo tradicional en el Perú.***

PERÚ: REFORMA PARA EL CONTROL DEL MERCADO DE LA HOJA DE COCA

A. Objetivo

El objetivo de la reforma es **crear un Sistema de Control** de la producción y comercialización de la hoja de coca (HC) para usos lícitos. Este sistema permitirá distinguir claramente la producción y la comercialización legal de HC de aquellas que se destinan al contrabando y al narcotráfico.

B. Diagnóstico del mercado de la hoja de coca para consumo tradicional[1]

B1. Crisis del modelo actual

1. Incapacidad para **diferenciar** la producción para usos lícitos de la producción para el narcotráfico.

2. Un **entendimiento erróneo** del mercado de HC: considerar la oferta legal de HC independientemente de la demanda legal.

3. **Predomina la producción para el narcotráfico**: la demanda legal constituye solo un 10% de la producción nacional de HC.

4. **Escasa participación formal** en el abastecimiento de la demanda legal: ENACO atiende solo una tercera parte del mercado; las dos terceras partes restantes son cubiertas por la producción comercializada informalmente.

5. La mayor parte de la oferta, tanto de los productores **empadronados como no empadronados**, se dirige al narcotráfico.

6. **Ausencia de fiscalización sobre la producción y comercialización legal**: se utilizan las licencias para encubrir la actividad cocalera orientada al narcotráfico y al contrabando.

7. **Debilidad de las instituciones estatales** involucradas en el control del mercado legal.

B2. Causas estructurales de la crisis

Un balance de la actuación de ENACO S.A. pone en evidencia la existencia de problemas que impiden cumplir con el objetivo principal de controlar la producción, la comercialización e industrialización de HC para usos lícitos. Esto

[1] Para un análisis detallado, ver Anexo.

debido a que ha pretendido controlar el mercado a través de un modelo monopólico y burocrático.

1. El patrón de producción y de consumo de coca para usos lícitos es disperso e incluye zonas alejadas. Dada su estructura de costos, ENACO S.A. solo funciona con sucursales de acopio y venta con una cierta escala mínima como para no tener pérdidas en esas operaciones. Por tal razón, ENACO S.A. no cubre porciones importantes del mercado, ha cerrado las sucursales que ocasionan pérdidas y ha tercerizado sus ventas en mercados alejados a través de distribuidores privados.

2. La política de precios de compra es uniforme según calidades: un solo precio, fijado hoy anualmente para todo el mercado, sin tomar en cuenta variaciones zonales y estacionales. Asimismo, en la determinación de ese precio de compra uniforme, la decisión de ENACO S.A. está influida por la presión de los productores, que demandan aumentos a su vez ligados al precio del narcotráfico. En el caso de las ventas, los precios de HC –que incluyen un ajuste en función del costo de transporte- son altos: ENACO S.A., en su condición de agente monopólico, fija el precio para cubrir altos costos de operación.

3. En el mercado para consumo tradicional de HC el factor calidad es importante para satisfacer la demanda y en la formación de los precios. ENACO S.A. muestra limitaciones en sus operaciones de compra y venta para obtener la HC de buena calidad. A esto se agrega el problema de las exigencias sociopolíticas de los productores, quienes presionan por precios más altos de compra, y piden que se acepte HC de menor calidad.

4. La calidad de HC se deteriora si no se maneja con cuidado y se demora en llegar al consumidor tradicional. Por lo tanto, el mercado de HC para consumo tradicional requiere agilidad y cuidado en la cadena de distribución. Estas condiciones son satisfechas por los agentes del mercado informal de HC, pero le resultan muy difíciles a ENACO S.A. dada su ineficiencia administrativa.

C. REFORMA

C1. Principios

1. El Sistema de Control se funda en normas claras e instituciones capaces de hacerlas cumplir.

2. Todas las transacciones de HC deben sujetarse a las reglas del Sistema de Control.

3. La sanción para los agentes económicos que operan fuera de la formalidad debe ser disuasiva.

4. El equilibrio del mercado legal se define a partir del nivel de la demanda legal.

5. El mercado debe satisfacer las demandas del consumidor tradicional en términos de precio, calidad, variedad y oportunidad de entrega.

6. Los principales agentes económicos del mercado de HC son privados; el Estado intervendrá para corregir imperfecciones.

C2. Características

1. El Sistema de Control operará con un **sistema de información integrado** para la **fiscalización** de la producción y comercialización de HC.

2. Los agentes económicos autorizados para producir y comercializar HC para consumo tradicional e industrial, **perderán su autorización si actúan fuera de este sistema**.

3. Las instituciones involucradas en el Sistema de Control emitirán **señales claras de riesgo**, tales como acciones de verificación de campo, estimación de producción, erradicación, retiro de licencias, decomisos y multas.

4. El Estado **promoverá el desarrollo del mercado privado formal**, asegurará un balance entre la producción lícita y la demanda lícita de la HC. Solamente **intervendrá** en la comercialización para atender partes del mercado no cubiertas por agentes privados autorizados.

C3. El Sistema de Control y sus instituciones

Debido a los problemas encontrados en el modelo vigente, que no ha sido capaz de controlar la producción y comercialización de HC, no es conveniente insistir en un esquema estatal monopólico.

Se conoce que las dos terceras partes de la producción para el consumo tradicional de HC, son comercializadas por agentes privados informales al margen de ENACO S.A. La tercera parte del mercado, atendida por ENACO, funciona a través de comerciantes mayoristas y minoristas autorizados. Ninguno de estos agentes económicos es fiscalizado, y muchos de ellos, autorizados o no, participan en la venta de HC de contrabando.

En consecuencia, **el desafío de la reforma** implica el diseño y la implementación de un **Sistema de Control de la cadena de producción y comercialización de la HC** basado en el principio de la **regulación estatal sobre agentes privados**. Este Sistema de Control estará integrado por ENACO S.A., SUNAT, PNP, CADA, CORAH y DEVIDA. Las instituciones señaladas cumplirán sus deberes complementando sus esfuerzos en función al objetivo de demarcar claramente la línea que separa la actividad cocalera legal de la ilegal.

Las tareas principales de las instituciones serán:

1. Formalizar la producción y comercialización del mercado de HC para consumo tradicional.

2. Fiscalizar la cadena de producción y comercialización de HC para consumo tradicional.

Empresa Nacional de la Coca SA (ENACO S.A.)

ENACO S.A. tiene **el mandato legal** para controlar el mercado de HC. Conoce el mercado y tiene información sobre los productores y comerciantes registrados que es necesaria para transitar hacia el Sistema de Control.

La función primaria de ENACO SA será promover el desarrollo de un mercado privado formal, y asegurar un equilibrio entre la producción lícita y la demanda lícita. Sus principales funciones serán:

a. Mantener un registro actualizado de productores y comerciantes. Es decir, emitir autorizaciones a productores y comerciantes para operar en el mercado; así como la anulación de las mismas por incumplimiento.

b. Coordinar con CADA para medir periódicamente la superficie de HC sembrada, y estimar las capacidades productivas.

c. Coordinar con las instancias pertinentes las actividades de decomiso y control del mercado informal.

d. Durante la transición, y probablemente en el largo plazo, tendrá un papel directo en la comercialización para cubrir partes del mercado no cubierto por actores privados autorizados.

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)

La fiscalización de cualquier actividad productiva y comercial es, de acuerdo al marco legal vigente, competencia de la SUNAT. En tal sentido, le corresponde a la SUNAT fiscalizar la producción y comercialización de la HC para consumo tradicional e industrial.

Actualmente ENACO S.A. actúa como agente retenedor del IGV, y en tal condición emite Liquidaciones de Compra a los productores autorizados y Facturas a los comerciantes. Regularmente informa a la SUNAT.

Cuerpo de Asistencia para el Desarrollo Alternativo (CADA)

En la década del 50, el Estanco de la Coca –antecedente de ENACO S.A.- medía la superficie cultivada de coca de cada productor autorizado. ENACO S.A. perdió esa capacidad: el Padrón de Productores de 1978 y sus ampliaciones se basan en auto declaraciones del área sembrada sin verificaciones de campo.

CADA, una institución especializada del Ministerio de Interior, tiene la capacidad para medir la superficie sembrada con HC. En el Sistema de Control, CADA cumplirá este rol y estimará la capacidad productiva de cada cuenca considerando los factores y circunstancias que afectan el volumen cosechado.

Policía Nacional del Perú (PNP)

La PNP, conjuntamente con ENACO S.A., participa en operaciones de control y decomiso de HC de contrabando. Los resultados de estos operativos son magros. Esto como consecuencia de la falta de recursos, negligencia, corrupción, escasa coordinación, y al hecho que se combate más al contrabando que al contrabandista.

Como parte del Sistema de Control, para reforzar la acción de la PNP, hay que dotarla de los recursos necesarios, y considerar reformas al Código Penal.

Control y Reducción del Cultivo de Coca para el Alto Huallaga (CORAH)

La generación de una percepción de riesgo es un elemento central del Sistema de Control. CORAH cumple un rol disuasivo esencial en este propósito con la erradicación de cultivos ilícitos de HC.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)

DEVIDA, en tanto agente rector de la lucha contra el narcotráfico, desempeñará un papel estratégico en el Sistema de Control del mercado lícito de HC.

Para que el Sistema de Control sea exitoso, será necesario que DEVIDA genere más programas de desarrollo alternativo y erradicación voluntaria.

D. Lineamientos de acción básicos

En el **mercado lícito**, los precios de HC al productor y al consumidor son **considerablemente más altos** que los costos de producción y comercialización.

Tal situación se produce por **la falta de claridad entre lo legal y lo ilegal**, escenario en el que el agente económico que determina la tendencia de precios, al comprar y pagar más, es el crimen organizado.

De ese modo, se crean incentivos para sembrar coca para el narcotráfico y también producir HC sin autorización y venderla informalmente para abastecer al consumo tradicional.

En suma, el propósito de la fiscalización del mercado de HC es contribuir a la lucha contra el narcotráfico y el contrabando; porque permitirá identificar claramente la actividad cocalera legal, que es reconocida y protegida por el Estado.

En ese contexto, se recomienda que los productores y comerciantes autorizados que cumplan con la ley en materia del IGV estén sujetos al régimen de documento valorado.

Asimismo, en la reforma propuesta el Estado no tendrá un papel directo en la determinación de precios en el mercado lícito. Intervendrá a través del control sobre la oferta autorizada y la generación de señales de riesgo -derivadas de una eficaz fiscalización- a productores y comerciantes.

Dentro del mercado lícito regulado, la libre competencia entre productores, acopiadores, y comerciantes garantizará precios justos a los productores y consumidores. El Estado debe facilitar esa competencia.

D1. Control de la oferta

El artículo 4° del Decreto Supremo 044-2003-PCM facultó a ENACO S.A. a actualizar la base de datos de los productores que "actualmente venden su producción a dicha entidad."

En este sentido, el estudio de FONAFE "*Perú oferta de HC (estadística básica 2001-2004)"* (Lima: FONAFE 2005), ha identificado a 11,773 licencias que pertenecen a 11,438 productores activos, considerados así por haber vendido HC a ENACO S.A. en el 2003 y el 2004.

Se recomienda que a partir de la lista de esos productores que actualmente hacen ventas a ENACO S.A., se genere un **nuevo registro de productores autorizados.** En tanto han demostrado cierto respeto a las normas vigentes, deben tener la oportunidad de registrarse como productores autorizados bajo el nuevo Sistema de Control.

El nuevo registro de productores autorizados tiene que hacerse gradualmente, debiendo prever un **plan flexible de implementación** considerando las características específicas de cada zona de producción. Hay que ofrecer a todos los productores, calificados como activos, la oportunidad de inscribirse en el nuevo registro, e informarles que su autorización será cancelada si no cumple con las reglas del Sistema de Control.

Un segundo paso para la implementación del nuevo registro será la **verificación de la superficie y la estimación de la capacidad productiva** de cada productor.

En el programa de la reforma se recomienda actuar primero en las zonas que muestran **mayor concentración de productores activos y mejores condiciones para operar legalmente**. Este es el caso de los productores ubicados en los departamentos del Cusco y La Libertad.

El Estado intervendrá para corregir fallas de mercado, que ocurren cuando los productores registrados no tienen la oportunidad de vender toda su producción a agentes privados autorizados.

D2. Control de la comercialización

La comercialización de la HC se realizará principalmente a través de agentes acopiadores y distribuidores privados. Los acopiadores comprarán la HC directamente de las zonas productoras para venderla a los distribuidores y consumidores. Los distribuidores propiamente dichos adquirirán la HC de los acopiadores para venderla a los consumidores.

El Estado, como en cualquier otra actividad económica, autoriza a los agentes económicos y ejerce la fiscalización usando los instrumentos de liquidación de compra, facturas y/o boletas.

Un aspecto básico de la reforma es la autorización a acopiadores privados a través de convenios con ENACO S.A. Esta autorización puede otorgarse incluso a organizaciones de productores cocaleros. Tal es el caso de la Federación Provincial de Campesinos de La Convención y Lares (FEPCACYL), que agrupa a productores que venden HC principalmente para el consumo tradicional.

E. Consideraciones políticas y sociales

Cualquier reforma genera reacciones, más aún cuando se trata de establecer el orden y formalizar una actividad que está fuera de control. Esta reforma es indispensable dado que, de mantenerse la situación actual, problemas como la violencia, la corrupción y la debilidad institucional del Estado se agravarán.

En el universo de productores y comerciantes de la HC, la reforma propuesta significará **beneficios para unos y pérdidas para otros**. Se beneficiarán quienes estén dispuestos a acogerse al Sistema de Control, a cambio de producir sin temor a la erradicación y al decomiso, y aquellos que se acojan a las oportunidades de desarrollo alternativo en las cuencas cocaleras. Perderán quienes estén comprometidos con el narcotráfico y aquellos que hoy en día sacan provecho de la falta de control.

Para tener éxito en la reforma, el Estado tiene que trabajar con los primeros y resistir la presión de los segundos. Asimismo, es importante que la reforma cuente apenas iniciada con una **campaña adecuada de comunicación** para explicar sus objetivos tanto a los productores y comerciantes como a la opinión pública.

Finalmente, cabe señalar que el principal beneficiario de la reforma será **la sociedad en su conjunto**, debido que al implementarse contribuirá a consolidar el estado de derecho.

ANEXO

LA COMERCIALIZACIÓN DE HOJA DE COCA EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LOS TRANSACCIONES FORMALES E INFORMALES

Documento Resumen

Elaborado por

DESCO y GRADE

Lima, junio del 2005
(22-06-05)

LA COMERCIALIZACIÓN DE HOJA DE COCA EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LAS TRANSACCIONES FORMALES E INFORMALES

Documento Resumen

1. Problemática de la coca en el Perú 12
   1.1. Antecedentes del problema 12
   1.2. Destino y peso relativo de cada transacción 13
   1.3. Estado actual de las investigaciones 13
   1.4. Objetivos 13

2. El caso de las transacciones formales 14
   2.1. Marco institucional y de políticas de ENACO 14
      2.1.1. Evolución del marco normativo 14
      2.1.2. Organización y costos 14
      2.1.3. Política de Precios 15
      2.1.4. Mecanismos de control 15
      2.1.5. Capacidad de gestión 16
   2.2. Situación actual del Padrón de Productores 16
   2.3. Compras de ENACO 17
      2.3.1. Cantidad, calidad y precio 17
      2.3.2. Costos de producción y estimado de ganancia de productores 17
   2.4. Ventas de ENACO 18
      2.4.1. Sistema de ventas: cantidad, calidad y precio 18
      2.4.2. Márgenes de comercialización 19

3. El caso de las transacciones informales o contrabando 19
   3.1. Características generales 19
   3.2. La cadena de comercialización y sus agentes 20
   3.3. Ventajas frente a ENACO 21

4. Conclusiones 21

LA COMERCIALIZACIÓN DE HOJA DE COCA EN EL PERÚ: ANÁLISIS DE LAS TRANSACCIONES FORMALES E INFORMALES

1. Problemática de la coca en el Perú

1.1. Antecedentes del problema

Hasta la década de los 70 la producción de hoja de coca (HC) estaba en gran parte dirigida al consumo tradicional (masticado, ceremonial, y medicinal), con una pequeña fracción destinada al procesamiento industrial (mates, farmacéutico, Coca Cola). En 1959 existían 13,975 predios registrados con producción para el Estanco de la Coca, con un área total registrada de 16,093 hectáreas. La producción anual para ese año fue de 11,068 TM, con una productividad implícita de 0.69 TM/Ha. al año (UNODC; 1962). Parte de esta producción era comercializada de manera informal.

En 1978 se crea la Empresa Nacional de la Hoja de Coca (ENACO). Ese año se elabora el Padrón General de Productores de Hoja de Coca. El Padrón, basado en auto reportes de los mismos productores, registra información de 25,159 predios, correspondientes a 22,901 productores, con una superficie declarada de 18,477 hectáreas, y una producción de 10,071 TM de HC.

A partir de la década de los 80 la producción de HC se incrementa drásticamente como consecuencia de la demanda internacional de clorhidrato de cocaína. Luego de una década de expansión del narcotráfico, la superficie cultivada con HC llegó a superar las 120,000 hectáreas a principios de los 90, con un estimado de producción cercano a las 180,000 TM de HC. En este mercado prevalecían tres tipos de transacciones (formal, informal, y narcotráfico) y dos tipos de consumo (tradicional y narcóticos), situación que hoy en día se mantiene.

Luego de una caída en la superficie cultivada a mediados de la década pasada, en los últimos años se observa una nueva etapa de expansión del narcotráfico debido a innovaciones tecnológicas, incremento del precio de HC que paga el narcotráfico, y aumento del hectareaje en un 14% el año 2004.

En este contexto conviene recordar que el narcotráfico es uno de los principales factores que debilita la acción del Estado. Paradójicamente, este debilitamiento institucional coincide con diversas iniciativas nacionales e internacionales para controlar el mercado total de HC, lo cual supone la existencia de un Estado fuerte. El Decreto Supremo DS 044-PCM de abril del 2003 provocó un importante cambio, al establecer la necesidad de actualizar el Padrón de Productores de HC a nivel nacional. Este cambio hace evidente la necesidad de un sistema integral de control del mercado total de la HC.

1.2. Destino y peso relativo de cada transacción

Cerca de 9,000 TM anuales de HC se destinan al consumo tradicional en nuestro país, es decir, aproximadamente 8.2% de la producción total (INEI; 2003, FONAFE; 2005)[2]. Solamente una tercera parte de esta producción es hoy comercializada en el mercado formal. El resto (sin considerar una pequeña cantidad destinada al trueque y el autoconsumo) se comercializa informalmente. Esto quiere decir, que aproximadamente el 92% de la producción total de HC se utiliza para la elaboración de narcóticos.

Cabe recalcar que el precio que ofrece el narcotráfico influye directamente en el nivel de precios de los otros dos tipos de transacciones destinadas al consumo tradicional (ENACO y el comercio informal o contrabando), en la medida que es el principal comprador de HC y ofrece el precio más alto por HC sin importarle la calidad.

1.3. Estado actual de las investigaciones

La coyuntura iniciada por el DS 044-PCM (abril 2003) subraya la importancia de los registros legales de productores, su actualización, y la necesidad de un mejor control del Estado. Asimismo, obliga a tener una visión integral del mercado total de HC, entendiendo la manera compleja como lo formal, informal e ilícito se relacionan y separan.

Destacan los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI; 2003). Asimismo, una serie de estudios realizados en los últimos dos años. En 2003 se encargó un estudio para analizar el comportamiento microeconómico del productor de HC (Apoyo; 2003). Posteriormente, y como parte de un estudio regional en los países andinos, se investigó el comportamiento microeconómico de las familias productoras de HC (Glave y Rosemberg; 2004), el contexto macroeconómico de largo plazo (Cuba y Monge; 2004), y la dimensión social y política de la coca (Cotler y Zárate; 2004).

Durante el presente año, se ha sistematizado la información por el lado de la producción y comercialización de HC que pasa por la cadena formal de ENACO, habiéndose publicado un análisis de la oferta de HC para el año 2004 (FONAFE; 2005).

1.4. Objetivos

A partir de los resultados de los estudios previos, los objetivos de las investigaciones de GRADE y DESCO son explicar el funcionamiento del mercado y los mecanismos de comercialización de la HC para usos lícitos en Perú, focalizando el estudio en los roles y capacidades de ENACO (GRADE). De manera complementaria, también analiza el funcionamiento, estructura y dinámica del comercio informal para usos lícitos de la HC

[2] "Encuesta Nacional de Hogares sobre consumo tradicional de hoja de coca- 2003". INEI, 2004. La encuesta tiene representatividad estadística a nivel de los Pisos Ecológicos de Pulgar Vidal.

(DESCO). Estos dos estudios sirven como insumos para formular recomendaciones con el fin de reformar el sistema de comercialización de HC para usos lícitos.

2. El caso de las transacciones formales

2.1. Marco institucional y de políticas de ENACO

2.1.1. Evolución del marco normativo

El mercado de HC estuvo regulado durante 26 años por el Estanco de la Hoja de Coca (1949-1975), entidad que tenía funciones reguladoras sobre el sembrío, cultivo, cosecha, distribución, consumo y exportación de la planta y sus derivados.

A través del Decreto Ley 22095, "Ley de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas" (1978), se transfiere la responsabilidad del comercio de la HC a ENACO. Se prohíbe el cultivo de HC en nuevas áreas, así como renovaciones y recalces de las plantas ya existentes. También queda prohibido otorgar asistencia técnica o crediticia a los predios cultivados, total o parcialmente.

En base a este decreto se crea, el mismo año 1978, el Padrón General de Productores de HC, vigente hasta la actualidad. La elaboración del padrón estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura, y se basó en el auto reporte de los productores acerca de su superficie, número de predios, productividad y producción[3]. Además, no se definió cuales eran las áreas de cultivos lícitos, y se permitió la inscripción libre de los productores, lo cual se tradujo en una fuerte dispersión territorial de los empadronados.

En 1982, el Decreto Supremo Nº 008-82-AG, apruebó la conversión de la Empresa Nacional de la Coca en Empresa Estatal de Derecho Privado, bajo la forma de Sociedad Anónima. Finalmente, en 1999 el Decreto Supremo Nº170- 99-EF transfirió las acciones representativas del capital de ENACO S.A. al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

2.1.2. Organización y costos

Actualmente ENACO opera a través de tres sucursales, dos agencias con autonomía de gestión, veinticuatro unidades de compras, diecinueve unidades de venta, cinco unidades de compras y ventas y diecinueve "distribuidores" (comerciantes mayoristas).

Cada sucursal y las agencias tienen a su cargo el proceso de comercialización (compra y venta) en un determinado espacio geográfico, pudiendo abarcar varios departamentos. Por ejemplo, la Sucursal Huancayo se encarga de la comercialización en Huánuco, Junín, Ayacucho, Huancavelica y Cerro de Pasco. En todos esos departamentos operan unidades de compra y venta.

[3] *Idem.*

Hacia 2002, ENACO inició el cierre de algunas unidades operativas de compra y venta debido a que el volumen de comercialización no permitía cubrir sus costos operativos. En lugar de las unidades de venta, se encargó la comercialización a diecinueve "distribuidores" que operan en diversas zonas del país.

2.1.3. Política de Precios

El precio que ofrece el narcotráfico influye en el precio de las dos transacciones destinadas al consumo tradicional, es decir, ENACO y el comercio informal.

El precio de compra de ENACO lo establece el directorio y permanece fijo a lo largo del año, a pesar que tanto la producción como la venta presentan estacionalidad. En 2004, el precio de la calidad Inca Cuzco se mantuvo en S/. 60 por arroba (incluyendo IGV).

Una característica de ENACO como empresa es que los precios de compra responden más a cuestiones políticas que técnicas. Funcionarios de ENACO afirman que el precio se encuentra por encima de su precio real, sin embargo, si este disminuyera se generarían más incentivos para que los productores destinen parte de su producción al contrabando o narcotráfico.

El actual precio de venta de ENACO es elevado debido a los altos gastos de venta y administrativos. En 2004, en Cusco el precio al comerciante fue de S/. 127 por arroba de Inca Cusco (incluyendo IGV). En Huancayo, el precio fue de S/. 134. La diferencia se explica, en parte, por gastos de transporte para el traslado del producto a esa sucursal. En ambos casos, Cusco y Huancayo, el precio al consumidor final fue de S/. 161 - S/. 172 por arroba (entre S/. 14 y S/. 15 por kilo al menudeo).

2.1.4. Mecanismos de control

El Manual de Organización y Funciones, bajo el cual funcionan las sucursales de ENACO, especifica que una de las obligaciones de las unidades operativas es supervisar y controlar a los productores y comerciantes de su jurisdicción. En algunas áreas se llevan a cabo verificaciones de campo con el fin de capturar el máximo de producción posible y ganarle mercado al contrabando. Este trabajo se realiza en la sucursal Trujillo. Sin embargo, recientemente (mayo, 2005), la Gerencia General decidió suspender dichas actividades.

La verificación en La Libertad se realizaba en los predios registrados en el Padrón tres veces al año antes de cada cosecha. A partir de esta supervisión se estimaba el monto de producción, y se controlaba si el empadronado estaba vendiendo el total a ENACO. No se iniciaba acción alguna contra el agricultor que no cumplía con su estimado.

Por otra parte, ENACO dirige regularmente operativos de decomisos con el fin de confiscar HC trasladada por productores o acopiadores a los centros de venta. Los decomisos son financiados por ENACO pero dirigidos por la Policía Nacional. En el

período 2001 – 2004, la cantidad de hoja decomisada a nivel nacional muestra una leve tendencia decreciente, a pesar de un fuerte crecimiento en la producción total. Estas actividades de decomiso no parecen jugar un papel disuasivo del contrabando.

En cuanto a la venta, los comerciantes minoristas no se encuentran registrados en un padrón "cerrado", como en el caso de los productores. Por ello, deben acercase todos los años a renovar su licencia.

Tanto la Sucursal Huancayo como la Sucursal Cuzco realizan operativos de control en los principales mercados con el fin de verificar los volúmenes de venta de los comerciantes. El personal de apoyo pesa la mercadería y la compara con los registros de compra del comerciante. Si hay indicios que ha comprado HC a informales, se procede a decomisar la mercancía sobrante. Si se comprueba que el comerciante vuelve a incidir en la falta (comprar al contrabando), ENACO lo sanciona, anulándole la licencia de comercialización.

2.1.5. Capacidad de gestión

Una de las variables que explican las debilidades de los mecanismos de control antes descritos es la deficiente capacidad de gestión de ENACO, y más generalmente del Estado, aspecto que está asociado al predominio del comercio informal. Entre los factores más importantes de debilidad institucional tenemos:

1. Falta de voluntad política para controlar la informalidad;
2. Débil o inexistente presencia del Estado en ciertas áreas;
3. Baja calidad del capital humano;
4. Falta de iniciativa para emprender cambios;
5. Altos costos operativos y administrativos que atentan contra la posibilidad de ampliar sus compras;
6. Tendencias a comportamientos oportunistas (corrupción);
7. Falta de una adecuada política de precios. Actualmente la uniformidad de los precios no garantiza alta calidad del producto ni permite abastecer la HC de mayor demanda.

2.2. Situación actual del Padrón de Productores

En la actualidad, existen 31,768 productores registrados en ENACO, es decir 39% más de los registrados inicialmente en 1978. Según funcionarios de ENACO, la única ampliación del padrón se realizó entre los años 1988 y 1989. Un informe de la Sucursal Trujillo indica que una de las ampliaciones del Padrón se produjo en 1997[4]. Cusco, Ayacucho y Huánuco concentran más del 74% de las licencias otorgadas a la fecha.

[4] "Del Padrón de Productores de ENACO S.A y del Cumplimiento de los Productores". Sucursal Trujillo. 2003.

En 2004 solo el 57% del total de licencias autorizadas registraron transacciones de compra. De este total, el 65% corresponde a las licencias registradas en 1978 y 31% a las registradas en años posteriores.

En el contexto actual donde se discute la actualización del Padrón, es necesario tomar en consideración el nivel de actividad de los productores empadronados. Una alternativa es la de calificar como productor activo aquellos que han realizado transacciones de venta de hoja a ENACO en los últimos cuatro años (2001 - 2004). De esta manera solamente quedarían 8,647 licencias correspondientes a 8,453 productores activos, es decir, 27% del total de empadronados (FONAFE; 2005).

2.3. Compras de ENACO

2.3.1. Cantidad, calidad y precio

En 2004 ENACO compró cerca de 3,000 TM de HC. El nivel más bajo del período 1998-2004 se dio en 1999, año en que adquirió cerca de 1,900 TM, es decir, solo el 22% necesario para cubrir la demanda de hoja para consumo tradicional. Cusco es el principal punto de compras de ENACO y ha concentrado cerca del 86% de compras (promedio de los últimos siete años).

La calidad de HC comprada ha variado considerablemente. Entre 1999 y 2001, el 86% era hoja clasificada por ENACO como de Primera Calidad, mientras que solo el 12% correspondía a hoja de Segunda Calidad. A partir de 2002 dicha composición empieza a invertirse. En 2004, el 81% de las compras se hicieron bajo la clasificación de Segunda Calidad mientras que el 17% fue calificado como hoja de Primera.

Esto se debería a un menor cuidado del agricultor en la producción de la hoja, mayor disposición de ENACO a calificar la hoja como Segunda Calidad para evitar pagar el precio de Primera Calidad, y problemas de calidad que enfrenta la hoja de coca cusqueña.

Se ha constatado que ENACO no cuenta con una política de precios competitiva. El precio de compra permanece uniforme durante el año y no responde a la estacionalidad de la HC (escasez y abundancia). La decisión de modificar el precio se realiza de manera independiente a la dinámica del mercado.

2.3.2. Costos de producción y estimado de ganancia de productores

Para el presente estudio se realizó un ejercicio de estimación de costos con la participación de doce productores de la zona de Quillabamba. Se identificaron cuatro actividades para la producción y transporte de HC: preparación del terreno, plantación, labores culturales (poda y deshierbe), cosecha o recojo, y transporte.

El costo monetario de la última campaña, si no se realizan labores de preparación del terreno y plantación, es de S/. 6.4 por arroba, en promedio, mientras que el costo total

(monetario y no monetario) es de S/. 11.4 por arroba. Si se incluyen ambas actividades el costo total es de S/. 18.2 por arroba, en promedio. Es decir, el productor que vende a ENACO tiene una ganancia promedio de S/46.6 por arroba (costo monetario sin actividades de preparación del terreno). Si bien se podría concluir que el precio que paga ENACO es elevado, en caso que este disminuyera se generarían incentivos para vender al narcotráfico.

2.4. Ventas de ENACO

2.4.1. Sistema de ventas: cantidad, calidad y precio

Las ventas de HC fueron de 3,461 TM en 2004, 467 TM por encima de lo registrado en 2003. Las principales unidades de venta entre 1999-2004 han sido Huancayo, Cusco y Juliaca. Desde 2003 se han cerrado varias unidades operativas pues su nivel de ventas no permitía cubrir sus costos operativos. Se encargó la comercialización en esas zonas a los diecinueve "distribuidores".

Desde 2001 se llevan a cabo ventas móviles con el fin de evitar la acumulación de inventarios. A pesar que las estadísticas de ENACO no reportan ventas móviles para el 2003 y 2004, se comprobó que la Sucursal Huancayo y Trujillo mantienen esta modalidad.

Los comerciantes registrados en ENACO se encuentra concentrados en Apurímac, Cusco, Puno, y Arequipa, a pesar que la mayor cantidad vendida se registra en las unidades pertenecientes a la Sucursal Huancayo.

La participación en el total de ventas de las calidades de HC Primera Cusco e Inca Cusco también se ha invertido entre 1998 y 2004. En 1998, el 90% de la hoja vendida correspondía a la Primera Calidad, principalmente a la variedad Cusco, y solo 10% a la calidad Inca. En 2002 dicha composición fue de 78% y 21%, respectivamente, y en 2004 solo el 16.5% de la hoja vendida correspondió a la hoja de Primera Calidad.

Se observan diferencias entre los montos comprados y vendidos, en el total, y según calidad de hoja. En 2004, se vendieron 452 TM más de las que se compraron de la calidad Inca Cusco y 51 TM más de las que se compraron de la calidad Primera Cusco. Ello podría explicarse, en parte, por los ingresos que se producen por decomisos.

El precio de venta presenta menor variabilidad que el de compra. El precio más alto corresponde a la Primera Tingo que es una hoja apreciada para los chacchadores en términos de color y sabor. La diferencia de precios de venta entre hoja Cusco de Primera y Segunda Calidad es casi nula. En 2004, dicha diferencia fue de S/. 1.23.

El precio al consumidor final varía de manera importante según lugar de compra (bodegas, ferias, ENACO, etc.). Aunque el precio promedio es similar en las distintas zonas geográficas, varía según la unidad en la cual el consumidor compra la hoja de coca.

Así, una onza de hoja de coca cuesta S/. 0.83 y una arroba S/. 167.39. Sin embargo, si un comerciante vende toda su hoja de coca al menudeo (en onzas) podría obtener hasta S/. 325 por arroba.

2.4.2. Márgenes de comercialización

La información de campo sobre precios de compra al productor, así como referencias a los costos de transporte, nos permite aproximarnos a la estructura de los precios que enfrentan los consumidores finales. En el caso de la cadena formal (Inca Cusco en Cusco) el precio que recibe el productor es de S/. 53.7 por arroba, mientras que ENACO obtiene cerca S/. 53 por arroba para cubrir sus costos de venta, gastos operativos y utilidades. Por otra parte, SUNAT recauda S/. 20.3 por arroba mientras que el comerciante minorista obtiene una ganancia de S/. 34 por arroba.

En la cadena informal (Inca Cusco en Cusco), las ganancias de cada uno de los actores depende de si el productor cuenta o no con licencia. Si el productor se encuentra registrado en ENACO, recibe un precio de S/. 60 por arroba. El acopiador vende a S/. 100 por arroba, y su ganancia depende de las coimas que tenga que pagar para llevar la HC de la chacra al comerciante. El comerciante obtiene una ganancia de S/. 61 por arroba dado que la vende como si fuera hoja de ENACO (S/. 161 por arroba). Si el productor no tiene licencia, recibe solo S/. 45 por arroba, la ganancia del acopiador se incrementa y la ganancia del minorista permanece constante.

3. El caso de las transacciones informales o contrabando

3.1. Características generales

Se estima que el comercio informal representa 2/3 partes del mercado de consumo tradicional. Maneja 6,073 TM de HC en 2004, lo que representa el 6.6% del mercado total de HC. Predomina como abastecedor sobre ENACO, quien participa con 2,927 TM, representando el 3.1% del mercado total.

La importancia del comercio informal en cada región varía según el peso que tengan las transacciones formales y el narcotráfico en ellas. En el sur (Cusco, Quillabamba y Quebrada), predomina la competencia entre lo formal y lo informal, siendo el segundo el más importante. En el centro (VRAE), la selva norte (Palcazú y Alto Mayo), predomina el narcotráfico. Allí el informal compite con los narcotraficantes y ocupa un segundo lugar, y ambos aprovechan la menor presencia de ENACO y la mayor debilidad institucional del Estado. En La Libertad predomina el comercio informal en competencia tanto con ENACO como con el narcotráfico.

En el Cusco, VRAE, y La Libertad, el contrabando es muy activo y opera en un espacio macro regional debido a que abastece grandes centros de consumo. En el norte, Palcazú y

Alto Mayo, es de naturaleza local porque la sierra y la costa norte se abastece de HC de La Libertad.

3.2. La cadena de comercialización y sus agentes

La cadena informal va del productor al consumidor tradicional y se superpone a la formal. La del narcotráfico tiene otra lógica. En realidad, todos los agentes se abastecen del productor en las mismas zonas, pero el informal, como el formal, busca y traslada HC de mayor calidad y aquella demandada por el consumido. El narcotraficante no tiene interés en el estado o calidad de la HC (frescor, color, tamaño). Generalmente este agente traslada desde las zonas productoras el producto transformado (pasta) para destinarlo al consumidor de drogas, que es distinto del consumidor tradicional de HC.

El comercio informal está manejado por: (1) contrabandistas mayoristas acopiadores que abastecen los centros de consumo; (2) diversos minoristas acopiadores que operan también en las zonas de producción y en los centros de consumo y distribución en ciudades; (3) distribuidores de HC, mayoristas y minoristas, que la obtienen de los acopiadores, y que la venden en los centros de distribución; (4) comerciantes legales, autorizados por ENACO, que compran y venden HC proveniente del contrabando.

El contrabandista mayorista acopiador es el principal agente del comercio informal. Se estima que constituyen un número reducido de familias u organizaciones. Se caracteriza por operar regularmente en las rutas carreteras llevando variados productos, trayendo coca en grandes cantidades, camuflada en la carga, junto a otros productos adquiridos en las cuencas. Luego la venden al por mayor (arrobas) en los centros de consumo y distribución, tanto a distribuidores informales como a los comerciantes legales. En la categoría de contrabandista minorista se encuentran diversos agentes: productores, transportistas, y acopiadores, que viajan a las cuencas. Los distribuidores, operan en todos los centros de consumo, urbanos y rurales, llegando incluso a los pueblos y ferias alejadas.

El productor con licencia puede venderle al contrabandista una parte, o incluso toda su producción, incumpliendo con ENACO, si el precio le es conveniente. También le puede vender al narcotraficante. Este incumplimiento varía por regiones siendo menor en Cusco y La Libertad y mayor en zonas de narcotráfico como el VRAE y la selva norte. El productor sin licencia vende al contrabandista y al narcotráfico. En ocasiones una parte de su producción la puede vender a un productor con licencia, quien a su vez la vende a ENACO.

La venta a ENACO, aunque sea en mínima cantidad, es importante para los productores registrados que también venden al contrabando, porque exhiben ante las autoridades un documento legal que le sirve para aparentar cumplimiento. Igual sucede con los comerciantes.

La cadena informal no está directamente vinculada a la del narcotráfico. Sin embargo, en la medida que operan en las mismas zonas y rutas, en ocasiones el contrabandista puede

dedicarse al narcotráfico. Asimismo, el comerciante informal puede abastecer a los narcotraficantes en caso de que necesiten HC en los centros de consumo o distribución urbanos.

3.3. Ventajas frente a ENACO

El predominio de la comercialización informal se debe a que es un negocio altamente rentable, principalmente para los grandes contrabandistas acopiadores. Estos buscan al productor en la chacra y se aseguran la obtención de hoja de mejor calidad. Manipulan menos la HC, evitando el deterioro, y la llevan rápidamente a los puntos de venta. Mantienen relaciones de clientela con el productor (regalando algunos productos, dando préstamos, y prometiendo compras futuras) y con todos los grupos sociales de sus rutas de operación, incluyendo la policía.

El actual predominio de lo informal en le mercado de uso tradicional se explica principalmente por la mayor habilidad empresarial del contrabandista y, como ya se ha explicado, por las debilidades de ENACO y el Estado.

Existen factores institucionales recientes que han acentuado la debilidad de ENACO: (1) Se ha enfatizado más lo político que lo técnico tanto en el nombramiento de directivos como en su política de recursos humanos; (2) se han producido negociaciones con organismos de productores provocando alzas del precio, un menor diferencial entre el precio de primera y de segunda, una mayor compra de hoja de segunda y de tercera (aunque amenguando los conflictos sociales), factores que le restan competitividad; (3) y cada vez son menos efectivas las acciones de control del contrabando.

Otro factor coyuntural que inciden en la informalidad es la cocalización del país, el consiguiente aumento del precio, y la tecnificación que conlleva, incluyendo un secado semi industrial en el Huallaga. Afecta la oferta al producirse coca considerada de "mejor calidad", que se destina mayormente al narcotráfico, pero que es ahora demandada por el consumidor, saliendo por ello una parte como contrabando.

4. Conclusiones

Un hallazgo muy importante para entender a cabalidad la problemática de la coca en el Perú es que, desde el punto de vista de la producción y comercialización de HC y de la formación de precios, constituye un solo mercado. Todos los agentes, sin importar su condición legal ni el destino que tiene la HC se abastecen del mismo producto en las mismas zonas. El precio de este producto está determinado por el principal agente del mercado, el narcotráfico, que compra la mayor cantidad y paga el precio más alto. El resto de agentes, ENACO y los contrabandistas, sigue la tendencia fijada por el narcotráfico.

En el mercado de HC, operan simultáneamente tres cadenas de comercialización que se destinan a dos tipos de consumidores. Las cadenas de comercialización se definen por el

destino final de la HC y de acuerdo a si los agentes operan o no en la legalidad. Así, existe una cadena ilícita de comercialización destinada a la producción de pasta básica y clorhidrato de cocaína manejada por el narcotráfico; y otras cadenas destinadas a abastecer al consumidor de uso tradicional.

La HC llega al consumidor tradicional a través de la cadena formal dirigida por ENACO y su red de comerciantes autorizados. Asimismo, aspecto que suele ser ignorado, también encontramos una cadena de comercialización informal manejada por los contrabandistas. Esta última es la principal abastecedora del consumo tradicional y se especializa en la venta de HC de mejor calidad. Aunque desde el punto de vista del consumo se distingue HC para uso tradicional y HC para el narcotráfico, el acopio de la HC tiene características diferentes.

Al narcotráfico no le importa el estado físico de la HC al acopiarla porque su objetivo es transformarla en pasta básica y clorhidrato de cocaína. Para ello lo importante es el alcaloide. Por su lado, a ENACO y a los contrabandistas el estado físico de la HC es fundamental en su negocio porque al consumidor le interesa un producto fresco, entero, y agradable.

Cabe preguntarse cuáles son las causas que han convertido a la empresa estatal en el agente menos importante en el abastecimiento al consumidor tradicional. Aquí se deben considerar los problemas derivados de la actividad empresarial del Estado, los efectos de la presencia de un monopolio, y la ineficiencia administrativa. Sobre esto último, el manejo operativo de ENACO muestra altos niveles de ineficiencia, que se expresan, por ejemplo, en una inadecuada política de precios, baja calidad de capital humano, predominio de consideraciones políticas sobre las técnicas, y poco interés en el consumidor, lo que se revela en un mal manejo del producto (transporte, empaque, almacenamiento).

El trabajo de campo de GRADE y DESCO constató que no existe un sistema efectivo de control de las distintas instituciones del Estado involucradas en el mercado de la HC. Esto conduce a una baja percepción de riesgo para aquellos agentes que operan fuera de la legalidad, situación que los ha convertido en los principales agentes del mercado.

Esta problemática económica puede resumirse de la siguiente manera: los agentes prefieren el mercado ilegal dada la baja *probabilidad de detección* (p), el bajo *costo de detección* (C) -que puede ser asumido por el agente informal-, y los mayores precios ofrecidos principalmente por el narcotráfico. La decisión de los productores de HC (y de los demás agentes) se puede entender analizando la siguiente ecuación:

$$IE = (1-p)\,(I) - pC$$

Donde:

IE = *Ingreso Esperado* de vender HC al comercio informal o al narcotráfico;

I = *Ingreso* producto de vender HC ilegalmente.

Por lo tanto, se desprende que, para reforzar las transacciones legales en la compra y venta de HC para consumo tradicional, se hace necesario cumplir con dos condiciones fundamentales:

a. El desarrollo de un sistema efectivo y coordinado de control estatal que involucre a todas las instituciones relevantes para elevar el nivel y percepción de riesgo.
b. El predominio de agentes competitivos formales autorizados en el mercado de HC.