



# **POLÍTICA PÚBLICA DE DEVIDA Y REDUCCIÓN DE CULTIVOS DE COCA EN EL VRAEM, PERÍODO 2020**

**FERNANDO HUAMAN CCANTO**

**HÉCTOR QUINCHO ZEVALLOS**

**JOSÉ VLADIMIR PONCE DE LEÓN BERRIOS**

**LUIS ENRIQUE ROJAS MIO**

**AUGUSTO LOZANO QUISPE**



GRADUS EDITORA – Todos os Direitos Reservados – 2023  
Rua Luiz Gama, 229. Vila Independência. Bauru, São Paulo.  
[www.GRADUSEDITORA.com](http://www.GRADUSEDITORA.com)

**O presente livro é fruto de investigação científica e seu resultado  
foi avaliado previamente por pares externos.**

**Editor-chefe:** Lucas Almeida Dias

**Registro e indexação:** Gradus Editora

**Capa:** Caique Felipe Serafim (Estúdio GDI)

**Diagramação:** Caique Felipe Serafim e Cleber Gomes (Estúdio GDI)

**Idioma:** Espanhol

**Comitê editorial científico – Gradus Editora**

Prof. Dr. Douglas M. A. de A. P. dos Santos

Profa. Dra. Cintya de Oliveira Souza

Profa. Dra. Ana Cláudia Bortolozzi

Profa. Dra. Andreia de B. Machado

Profa. Dra. Manuela Costa Melo

Prof. Dr. Carlos Gomes de Castro

Profa. Dra. Ana Beatriz D. Vieira

Profa. Dra. Janaína Muniz Picolo

Dr. Yan Corrêa Rodrigues

Prof. Dr. Thiago Henrique Omena

Prof. Dr. Luís Rafael Araújo Corrêa

Prof. Dr. Fábio Roger Vasconcelos

Prof. Dr. Leandro A. dos Santos

Prof. Dr. Gustavo Schmitt

Prof. Dra. Renata Cristina L. Andrade

Profa. Dra. Daniela Marques Saccaro

Profa. Dra. Gladys del C. M. Morales

Profa. Dra. Márcia Lopes Reis

**Dados Catalográficos**

---

CCANTO, F.H. Et al. Política Pública de Devida y Reducción de Cultivos de Coca en el  
VRAEM, Período 2020

1ª Edição: Gradus Editora, p. 114. 2023.

ISBN: 978-65-81033-47-7 – DOI: 10.46848/9786581033477

CDD: 170.00

---

Todos os autores cedem os direitos autorais da obra para a Gradus Editora, impossibilitando a reprodução por outras editoras ou meios de veiculação de materiais didáticos, científicos e acadêmicos de cunho comercial, não comercial, associação científica ou cultural, bem como Instituições de Pesquisa, pelo prazo de exploração de 70 anos, conforme Lei 9.610/98



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de atribuição Creative Commons.  
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional (CC-BY-NC-ND).

**POLÍTICA PÚBLICA DE DEVIDA Y REDUCCIÓN DE  
CULTIVOS DE COCA EN EL VRAEM, PERÍODO 2020**

FERNANDO HUAMAN CCANTO  
HÉCTOR QUINCHO ZEVALLOS  
JOSÉ VLADIMIR PONCE DE LEÓN BERRIOS  
LUIS ENRIQUE ROJAS MIO  
AUGUSTO LOZANO QUISPE

## CONTENIDO

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| RESUMEN .....                                                                | 7  |
| ABSTRACT.....                                                                | 8  |
| INTRODUCCIÓN .....                                                           | 9  |
| CAPITULO 1 – EL PROBLEMA .....                                               | 10 |
| 1.1. Planteamiento del problema .....                                        | 10 |
| 1.2. Formulación del problema .....                                          | 11 |
| 1.2.1. <i>Problema general</i> .....                                         | 11 |
| 1.2.2. <i>Problemas específicos</i> .....                                    | 11 |
| 1.3. Objetivos de la investigación .....                                     | 12 |
| 1.3.1. <i>Objetivo general</i> .....                                         | 12 |
| 1.3.2. <i>Objetivos específicos</i> .....                                    | 12 |
| 1.4. Justificación .....                                                     | 12 |
| 1.4.1. <i>Justificación teórica</i> .....                                    | 12 |
| 1.4.2. <i>Justificación Práctica</i> .....                                   | 13 |
| 1.4.3. <i>Justificación metodológica</i> .....                               | 13 |
| CAPITULO 2 – MARCO TEÓRICO .....                                             | 14 |
| 2.1. Antecedentes de la investigación .....                                  | 14 |
| 2.1.1. <i>Internacional</i> .....                                            | 14 |
| 2.1.2. <i>Nacional</i> .....                                                 | 17 |
| 2.2. Bases teóricas.....                                                     | 21 |
| 2.2.1. <i>Políticas públicas</i> .....                                       | 21 |
| 2.2.2. <i>Ciclo de políticas públicas</i> .....                              | 24 |
| 2.2.3. <i>Componentes de una política pública</i> .....                      | 31 |
| 2.2.4. <i>Política pública de lucha contra las drogas en el Perú</i> .....   | 33 |
| 2.2.5. <i>Principales lineamientos de política en el VRAEM</i> .....         | 36 |
| 2.2.6. <i>Estrategia de cooperación internacional en el VRAEM</i> .....      | 37 |
| 2.2.7. <i>Políticas internacionales de control de oferta de drogas</i> ..... | 40 |

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2.2.8. Prohibiciones del cultivo de coca en el Perú.....</b>                        | <b>42</b> |
| <b>2.2.9. Cultivo de coca en el Perú .....</b>                                         | <b>47</b> |
| <b>2.2.10. Geografía y población del VRAEM .....</b>                                   | <b>53</b> |
| <b>2.2.11. Característica étnico y cultural del VRAEM .....</b>                        | <b>56</b> |
| <b>2.2.12. Estructura económica del VRAEM .....</b>                                    | <b>57</b> |
| <b>2.2.13. Producción de coca en el VRAEM.....</b>                                     | <b>59</b> |
| <b>2.2.14. Alta dependencia del cultivo de coca .....</b>                              | <b>62</b> |
| <b>2.2.15. Institucionalización de la lucha contra las drogas.....</b>                 | <b>64</b> |
| <b>2.2.16. Desarrollo alternativo en el control de oferta de cultivos ilegales ...</b> | <b>65</b> |
| <b>2.2.17. Reconversión productiva en zonas cocaleras del Perú .....</b>               | <b>68</b> |
| <b>2.2.18. Diseño y planificación del PROVRAEM .....</b>                               | <b>70</b> |
| <b>2.2.19. Marco Institucional de ENACO como ente de represión del TID.....</b>        | <b>74</b> |
| <b>2.2.20. La estrategia de intervención de DEVIDA.....</b>                            | <b>80</b> |
| <b>2.3. Formulación de hipótesis .....</b>                                             | <b>82</b> |
| <b>2.3.1. Hipótesis general .....</b>                                                  | <b>82</b> |
| <b>2.3.2. Hipótesis específicas .....</b>                                              | <b>82</b> |
| <b>2.4. Definición de términos .....</b>                                               | <b>82</b> |
| <b>2.5. Identificación de variables .....</b>                                          | <b>85</b> |
| <b>2.6. Operacionalización de variables.....</b>                                       | <b>86</b> |
| <b>CAPITULO 3 – METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>                               | <b>87</b> |
| <b>3.1. Tipo de la investigación .....</b>                                             | <b>87</b> |
| <b>3.2. Nivel de investigación .....</b>                                               | <b>87</b> |
| <b>3.3. Método de investigación .....</b>                                              | <b>88</b> |
| <b>3.3.1. Método General.....</b>                                                      | <b>88</b> |
| <b>3.3.2. Métodos Específicos .....</b>                                                | <b>88</b> |
| <b>3.4. Diseño de investigación .....</b>                                              | <b>89</b> |
| <b>3.5. Población, muestra y muestreo .....</b>                                        | <b>90</b> |
| <b>3.5.1. Población.....</b>                                                           | <b>90</b> |
| <b>3.5.2. Muestra.....</b>                                                             | <b>91</b> |
| <b>3.5.3. Muestreo .....</b>                                                           | <b>92</b> |

|                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>3.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....</b> | <b>92</b>  |
| <b>3.7. Técnicas de procesamiento y análisis de datos .....</b>   | <b>92</b>  |
| <b>3.8. Descripción de la prueba de hipótesis .....</b>           | <b>93</b>  |
| <b>CAPITULO 4 – PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....</b>               | <b>94</b>  |
| <b>4.1. Presentación e interpretación de datos .....</b>          | <b>94</b>  |
| <b>4.2. Discusión de resultados .....</b>                         | <b>100</b> |
| <b>4.3. Proceso de prueba de hipótesis .....</b>                  | <b>102</b> |
| <b>CONCLUSIONES.....</b>                                          | <b>107</b> |
| <b>RECOMENDACIONES .....</b>                                      | <b>109</b> |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                           | <b>111</b> |

## RESUMEN

La presente investigación se desarrolló con el objetivo de determinar la relación que existe entre la Política Pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), en el periodo 2020. Por tal motivo, se utilizó una metodología de tipo aplicada, seguido de un nivel descriptivo correlacional y un diseño no experimental de tipo transversal. La población se constituyó por los 18 distritos del VRAEM con producción de cultivos de hoja de coca, esto se redujo a una muestra de 10 distritos con alta presencia de cultivos de coca, por concentrar más del 91% de coca producida en el valle, donde fue aplicado la ficha de observación como instrumento; cabe precisar que la información estadística fue proporcionada por DEVIDA. Entre los resultados se encontró que la Política Pública de DEVIDA tiene correlación positiva baja al tener un coeficiente de correlación de 0.295 y un nivel significancia ( $0.000 < 0.05$ ). Por otro lado, respecto a la primera hipótesis específica el coeficiente de correlación de la prueba Rho de Spearman es 0.307, y al tener signo positivo se confirma la correlación positiva baja, además se considera un nivel significancia ( $0.000 < 0.05$ ). Sobre la segunda hipótesis específica, el coeficiente de correlación es de -0.374 se confirma la correlación negativa baja y un nivel significancia de ( $0.000 < 0.05$ ). Respecto a la tercera hipótesis específica, el coeficiente de correlación es de -0.824 confirmando la correlación negativa alta y un nivel significancia de ( $0.000 < 0.05$ ). La cuarta hipótesis específica tiene el coeficiente de correlación es 0.814, confirmando la correlación positiva alta, además tiene un nivel significancia de ( $0.000 < 0.05$ ).

Palabras clave: Política pública, DEVIDA, superficie de cultivo de coca, erradicación, hectárea, desarrollo alternativo, colectivos sociales.

## ABSTRACT

This research was developed with the aim of determining the relationship between DEVIDA'S Public Policy and the reduction of coca crops in the Apurímac, Ene and Mantaro Rivers Valley (VRAEM), in the period 2020. Therefore, an applied-type methodology was used, followed by a correlational descriptive level and a non-experimental cross-sectional design. The population consisted of the 18 districts of the VRAEM with coca leaf cultivation, which was reduced to a sample of 10 districts with a high presence of coca crops, since more than 91 per cent of coca production was concentrated in the valley, where the observation form was used as an instrument; it should be noted that the statistical information was provided by DEVIDA. Among the results, it was found that the DEVIDA Public Policy has a low positive correlation with a correlation coefficient of 0.295 and a significance level ( $0.000 < 0.05$ ). On the other hand, with respect to the first specific hypothesis, the correlation coefficient of Spearman's Rho test is 0.307, and having a positive sign confirms the low positive correlation, in addition to a significance level ( $0.000 < 0.05$ ). On the second specific hypothesis, the correlation coefficient of -0.374 confirms the low negative correlation and a significance level of ( $0.000 < 0.05$ ). Regarding the third specific hypothesis, the correlation coefficient is - 0.824 confirming a high negative correlation and a significance level of ( $0.000 < 0.05$ ). The fourth specific hypothesis has a correlation coefficient of 0.814, confirming the high positive correlation, and has a significance level of ( $0.000 < 0.05$ ).

Keywords: Public policy, DEVIDA, coca cultivation area, eradication, hectare, alternative development, social collectives.

## INTRODUCCIÓN

A nivel internacional, el negocio ilícito de la cocaína continúa en crecimiento e involucra millones de dólares y tienen dimensiones mundiales que afectan a la economía, política, seguridad nacional y a la sociedad en general; frente a ello el Perú cuenta con una Política Nacional Contra las Drogas, que constituye el marco de acción del Estado para el control de las actividades relacionadas con los cultivos ilícitos y en TID, a fin de reducir los daños que dichas actividades puedan ocasionar.

DEVIDA es el máximo organismo gubernamental que administra las políticas para el control de la oferta de cultivos ilícitos en el VRAEM, facilitando el proceso de erradicación, entre otros. Sin embargo, muchos agricultores objetaron que aún no existían las condiciones económicas y políticas para llevar a cabo el proceso de erradicación, y se opusieron a este proceso forzoso y compulsivo sin una establecer de un proceso de desarrollo integral y sostenible. Los productos legales (café, cacao, frutales, etc.) tienen incertidumbres y desarticulaciones comerciales a nivel nacional e internacional; Si bien existe gran demanda de hoja de coca en el mercado ilegal, gracias al buen precio permite a los coccaleros obtener mayores ingresos en comparación con los cultivos alternativos, lo que significa sustituir su rentabilidad.

Para ello se ha formulado como problema de investigación ¿Qué relación existe entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020? El objetivo que guio la investigación fue determinar la relación que existe entre la Política Pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020. Para llegar a los resultados esta investigación tiene la siguiente estructura; en el I capítulo está el problema, los objetivos y justificación; en el II capítulo desarrolla los antecedentes, bases teóricas, definición de términos, hipótesis, identificación y operacionalización de variables; el capítulo III presenta la metodología utilizada para la investigación, teniendo en cuenta el tipo, nivel, método y diseño de investigación a utilizar, la población y muestra a quienes se aplicó los instrumentos respectivos; en el IV capítulo tiene considerado los resultados obtenidos de la investigación realizada, su interpretación, discusión y el proceso de la prueba de hipótesis.

El investigador.

## **CAPITULO 1 — EL PROBLEMA**

### **1.1. Planteamiento del problema**

Hoy, Bolivia, Perú y Colombia son los principales productores y abastecedores de hoja de coca, los cuales están muy relacionados con el narcotráfico. Últimamente el Perú y los países de la región andina se han visto afectados por presiones externas debido a la demanda mundial de cocaína. La mayor parte de la producción de esta droga se exporta para abastecer el mercado mundial. Esto significa que su capacidad de producción es cada vez mayor, lo que requiere aumentar el volumen de su principal e insustituible insumo: la hoja de coca. Este factor externo se entiende como la razón principal de la lamentable expansión del cultivo de hoja de coca en el Perú, así como el comercio ilícito de cocaína en el país.

A razón del crecimiento y expansión del negocio de las drogas, la demanda se ha incrementado, la oferta se ha diversificado y los carteles encargados de su comercialización se han internacionalizado, tomando dimensiones mundiales que afectan a la economía, la política, seguridad. Además, otros factores que van más allá de la geografía han facilitado la instalación y expansión de los cultivos ilegales de hoja de coca en el Perú, entre ellos la fragilidad de las instituciones políticas y las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Actualmente, el cultivo de hoja de coca se ha expandido en Perú. En el 2020 se registró 88.200 ha de superficie de coca, con un incremento anual del 22,5% respecto al año anterior. Además, la expansión de estos cultivos ilícitos está afectando cada vez más los territorios de comunidades indígenas. El VRAEM aún tiene la mayor concentración de cultivos (48%); La segunda zona productora más importante es La Convención - Lares en Cusco con un 16%, y el tercero, Inambari - Tambopata en Madre de Dios con un 11%.

Por otro lado, se identificó fenómenos migratorios de cocaleros del VRAEM y Huánuco que promueven la expansión de cultivo de coca en Puno y la producción de coca y cocaína en los valles de San Gabán y Sandia han ingresado a un acelerado crecimiento por el incremento de consumo de estupefacientes en Brasil, Argentina y Chile; además, por su proximidad a la frontera de Bolivia forma parte del eslabón de suministro de Brasil, y también son puntos de reembarque para enviar la droga hacia mercados emergentes, sobre todo Asia.

La siembra de hoja de coca con fines ilícitos es un tema público que llama la atención del Estado, pero también existen muchos factores íntimamente relacionados con esta

producción. Este escenario representa una seria amenaza para el Estado, en la medida en que amenaza el goce de los derechos fundamentales de las personas y causa grandes daños a la seguridad, la economía, la salud, el medio ambiente y la gobernabilidad, y afecta principalmente a zonas estratégicas y a poblaciones vulnerables del país.

En este contexto, para atender este y otros problemas públicos de la sociedad, la Política Nacional Contra las Drogas es el marco de acción del Estado para controlar las actividades ilícitas relacionadas con los cultivos y TID, reduciendo así los daños que estas actividades ocasionan en zonas estratégicas y poblaciones vulnerables.

El Estado de Perú tiene una Política Nacional contra las Drogas al 2030 que refleja su compromiso de combatir el narcotráfico de manera integral y equilibrada; Al mismo tiempo, recomienda enfocarse no solo en la erradicación sino también en atender las necesidades básicas de las poblaciones de esta parte del país.

## **1.2. Formulación del problema**

### ***1.2.1. Problema general***

¿Qué relación existe entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020?

### ***1.2.2. Problemas específicos***

¿Qué relación existe entre la política pública de DEVIDA y la superficie de cultivos de coca en el VRAEM, 2020?

¿Qué relación existe entre la política pública de DEVIDA y el nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020?

¿Qué relación existe entre la política pública de DEVIDA y la rentabilidad de cultivos de coca en el VRAEM, 2020?

¿Qué relación existe entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020?

### **1.3. Objetivos de la investigación**

#### **1.3.1. Objetivo general**

Determinar la relación que existe entre la Política Pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

Determinar la relación que existe entre la política pública de DEVIDA y la superficie de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

Determinar la relación que existe entre la política pública de DEVIDA y el nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

Determinar la relación que existe entre la política pública de DEVIDA y la rentabilidad de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

Determinar la relación que existe entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

### **1.4. Justificación**

#### **1.4.1. Justificación teórica**

Se justifica teóricamente porque esta investigación aporta conocimientos respecto al cultivo de hoja coca en el VRAEM, en un intento de comprender el impacto de las políticas públicas en la reducción de este cultivo ilícito.

Desde esta dinámica se afirma que el Estado peruano, a través del diseño y planificación e implementación de estrategias públicas para combatir el problema del incremento de la coca, no ha abordado la confusión sociopolítica y económico que sustenta la pobreza y desigualdad en el VRAEM, situación que se refleja en el narcotráfico y su relación con los cocaleros; producto de ello, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, declaró al VRAEM como el principal productor mundial de hoja de coca y de

PBC; situación que va en aumento hasta ahora. Sin embargo, el Estado, luego de realizar importantes cambios de políticas públicas en el VRAEM, no han logrado contener el incremento del cultivo de coca y neutralizar el narcotráfico, en perjuicio del orden interno y del desarrollo socioeconómico y político de la zona y del país.

#### ***1.4.2. Justificación Práctica***

Este estudio adquiere su justificación práctica de la necesidad de determinar la relación entre la Política Pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, con el propósito de aportar información a Organizaciones Nacionales e Internacionales como un documento de consulta y a partir de ello poder tomar acciones según corresponda.

De igual forma, ayudará a mejorar los procesos de formulación, implementación y ejecución en cuanto refiere a políticas públicas de lucha contra el incremento de cultivo de coca en el VRAEM.

#### ***1.4.3. Justificación metodológica***

En el aspecto metodológico, podrá ser utilizados en otros trabajos de investigación, ya que la ficha de observación como instrumento de recolección de datos recoge datos e información verídico in situ de los 10 distritos del VRAEM con alta producción de hoja de coca.

## CAPITULO 2 — MARCO TEÓRICO

### 2.1. Antecedentes de la investigación

#### 2.1.1. Internacional

**Avendaño, (2018)** en su tesis “La cooperación internacional como herramienta para el abordaje de la problemática de los cultivos hoja de coca en Colombia durante los gobiernos de Juan Manuel Santos”, afirma lo siguiente:

La política de control de drogas y la cooperación internacional se adaptan a las necesidades específicas de intervención y al surgimiento de nuevas prácticas y culturas comerciales tanto de tráfico como de cultivos; en este sentido, la política antidrogas fue inicialmente fundamental para combatir la producción y tráfico, durante la cual se impulsaron medidas como la fumigación aérea con químicos como glifosato y el garlón.

En cuanto a las estrategias que implementa el gobierno de Santos en su lucha contra el cultivo ilegal de hoja de coca, se enfocan en la erradicación manual y la sustitución voluntaria de cultivos, desarrollando medidas adicionales para reducir vulnerabilidades, contra eslabones fuertes en la cadena del narcotráfico y estableciendo sistemas de alerta temprana. El sistema de aspersión aéreo fue suspendido en octubre del 2015.

En cuanto a los recursos para resolver problemas, Estados Unidos aporta el mayor porcentaje de recursos; por un total de alrededor de 7,500 millones de dólares; le sigue la Unión Europea con 167 millones de dólares y la ONU con 40 millones de dólares. En cuanto a la disposición de recursos por programa, el 21% de estos se destina al desarrollo alternativo, seguido con el 20% para el control de cultivos, el 15% para el control del tráfico o interdicción y el 10% para el intercambio de inteligencia policial (APC Colombia, 2016).

En cuanto a la cooperación internacional, hay que destacar que provienen principalmente de tres partes: Estados Unidos, la Unión Europea y Naciones Unidas. En el primer caso, los planes giraron en torno a operaciones de erradicación, interdicción y extradición. Por otro lado, desde la UE se impulsan iniciativas conducentes a la búsqueda de cultivos alternativos, y desde la Naciones Unidas, tanto la búsqueda de alternativas como la identificación de directrices y orientaciones en materia de drogas.

Por ello, dados los argumentos anteriores, se puede apreciar que la atención de Colombia debe estar enfocada en la conformación de una reforma a través del cual se busque

iniciativas que promuevan las estrategias innovadoras más efectivas para reducir el tráfico de drogas y las violencias conexas y paralelas que surgen bajo la situación antes mencionada; Comenzando por eliminar la corrupción institucional que recibe soborno de este eslabón.

Sobre el impacto de la cooperación internacional en el financiamiento, cabe señalar que no ha funcionado como se esperaba, factor que se ratifica al visualizar el aumento del número de cultivos ilícitos en el país. Este problema no se debe a que se hayan abandonado las acciones de fumigación, sino que como se ha demostrado durante el período de esta investigación, es una estrategia eficaz y promotora de la contaminación química de los territorios.

**Aragón, (2019)** en su tesis de maestría “Implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito en el municipio de la Montañita - Caquetá: Un análisis desde el institucionalismo denso”, sostiene que:

La nueva política pública orientada a sustituir los cultivos de uso ilícito implica nuevos retos y desafíos, no solo porque se reconoce el problema de los cultivos como un tema relacionado con la pobreza, la violencia y el desplazamiento forzado que ha padecido la población rural, sino también porque es necesario recoger las experiencias de las reformas agrarias implementadas para no repetir los errores ya cometidos.; el desafío también incluye encaminar los planes y programas que resulten del acuerdo final hacia un marco efectivo de institucionalidad y participación ciudadana que apunte a fortalecer el principal mecanismo de control del poder político, la descentralización y la promoción de la democracia local, en un camino hacia la paz estable y duradera.

El PNIS se ha propuesto como un programa integral para brindar soluciones definitivas al problema agrícola y sustituir los cultivos ilícitos que azotan al país desde hace décadas. Sugiere una estructura sólida enfocado a superar la pobreza y marginalidad de los agricultores en general; además, cabe señalar que el PNIS llegó a zonas donde antes se concentraba la coca, a través de procesos de concertación de comunidades y la participación activa de las organizaciones locales.

En este contexto, el desafío fundamental para los agricultores es pasar de alternativas ilegales a otras alternativas legales. Si esto se logra, se producirán cambios significativos en la estructura social y en el estilo de vida. Sin embargo, existe un cierto estándar en la implementación del programa, es decir, que no se consideraron específicamente los temas del territorio. De igual manera, el PNIS presenta dificultades en el proceso de implementación debido a la falta de articulación y coordinación entre las entidades encargadas de

la ejecución. Se destacó el *modus operandi* de la organización garante, UNODC, presenta demoras en las aprobaciones de desembolsos, entrega de insumos y otros procesos burocráticos que obstaculizaron parcialmente el desarrollo del programa. La falta y cambio de voluntad política del actual Gobierno ha generado temor e incertidumbre en la ejecución de procesos y desembolsos.

**Choque, (2020)** en su tesis de maestría “La hoja de coca en Bolivia en el periodo neoliberal 1985 al 2002 (debates y políticas públicas)” afirma lo siguiente:

Durante el periodo neoliberal 1985 al 2002 la hoja de coca ha sido atacada tanto desde el nivel internacional como desde el nacional. Pues la alta producción de cocaína durante los años 70 y 80, impulsó a que el problema del narcotráfico se lo toque desde lo político, en ese sentido el ataque a la hoja de Coca es desde el nivel internacional primeramente se la condenó a la Coca por ser materia prima para la elaboración de la cocaína, posteriormente expresaron que su consumo natural llevaba a una toxicomanía (cocaísmo) que afectaba a la población indígena y a su desarrollo. En este sentido los discursos de los diferentes gobiernos neoliberales carecían de argumento histórico y científico.

De manera general se puede decir que el “Plan Dignidad” responde a una política pública, pues esta política ya ha sido trazada con anterioridad, exactamente desde la aprobación de la Ley 1008. Específicamente en cuanto a la erradicación de cicales ha sido positivo.

**Hernández y Monroy, (2017)** en su tesis de grado “Análisis de la Política de Sustitución de Cultivos de Coca por Cacao como Estrategia de Desarrollo Inclusivo Local: el caso del Municipio de Pauna (Boyacá) años 2005 y 2015” plantea:

No todos los cultivos ilícitos pueden ser destruidos por fumigación aérea o erradicación forzoso, pues si las partes no tienen un acuerdo; los posibles saboteos serán permanentes y dificultarán el crecimiento de este proceso; además, la fumigación afecta principalmente a los cultivos de pan coger, es decir, solo se afectan mínimamente los cultivos ilícitos.

Por otro lado, se ha observado que la principal razón por la que los campesinos inician el cultivo de coca es la baja rentabilidad de los cultivos tradicionales y la falta de un mercado en el que puedan ofrecer sus productos y así obtener ingresos, generando así una migración hacia el cultivo de coca, principalmente por sus altas ganancias.

Junto con la implementación y éxito de la política, la estructura social del municipio y la región ha cambiado; habiéndose convertido en un área de constante conflicto entre vecinos de diferentes comunas, se ha convertido en un área de cooperación donde existe un compromiso de preservar los resultados obtenidos.

**Pérez, (2020)** en su tesis de maestría “Análisis de un Programa de Desarrollo Alternativo para la Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos, Estudio de Caso: Municipio de Leiva, Nariño” concluye en lo siguiente:

El desarrollo alternativo, por sí solo, no es una herramienta suficiente para lograr la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Se requiere atacar las causas estructurales del narcotráfico, las cuales propician las condiciones favorables para el incremento y sostenimiento de las áreas sembradas de coca. El desarrollo alternativo sería una estrategia complementaria apropiada para reducir la pobreza con la generación de ingresos lícitos.

Cualquier proceso, estrategia o política que se diseñe para intervenir una región con desarrollo alternativo, debe contar con las condiciones mínimas para que sea efectiva. Si las condiciones no existen en el territorio donde se va a intervenir, se deben integrar en el diseño. Entre ellas tenemos: control del territorio por parte de la Fuerza Pública, presencia integral y efectiva del Estado, garantía de acceso a mercados a precios justos y rentables, lo que implica vías de penetración, construcción de infraestructura productiva, distritos de riego y drenaje, créditos subvencionados, asistencia técnica e investigación.

### **2.1.2. Nacional**

**Álvarez, (2018)** en su tesis “Los problemas en la formulación por parte del estado de una estrategia integrada de intervención en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM, entre los años 2010 - 2013”, afirma que:

Los años 2010 al 2013 se dio una débil voluntad política para formular una estrategia de intervención articulada en el VRAEM, a través de una comparación de los dos gobiernos (transición democrática) de acuerdo a los hechos acontecidos durante el gobierno del presidente Alan García se ha evidenciado a través de la presente investigación que no ha existido voluntad política para la formulación de una estrategia de intervención articulada en el VRAEM entre los años 2010 y 2011, a partir del año 2012 a 2013 en el gobierno del presidente Ollanta Humala si hubo voluntad política para la formulación de una estrategia de intervención articulada en el VRAEM la cual ha quedado evidencia en la presente investigación.

“...el nivel de liderazgo no es suficiente en la gestión pública, para liderar en la formulación de la estrategia de intervención en el VRAEM, al comparar las actividades realizadas en cada uno de los gobiernos vigentes, los resultados de este estudio advierten que en 2010-2011, no hubo Liderazgo en las decisoras políticas para formular la estrategia”.

“En los años 2012 y 2013, si hubo liderazgo al más alto nivel, es decir, el Presidente de la República, el Presidente de la PCM y los ministros que lideraron la formulación de la estrategia del VRAEM, la decisión fue aclarada y confirmada por las autoridades y actores directos en este proceso, la decisión política se manifiesta en un conjunto de acciones y actividades que inciden en el comportamiento de los demás y en los objetivos que se ha logrado.”

**Jordan, (2018)** en su tesis de maestría “Impacto del Plan de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible en los cocaleros del Valle del Río Apurímac, Ene y Mantaro – 2010 – 2012” plantea:

Primero: El DAIS no tuvo un impacto positivo en las economías de los productores cocaleros del VRAEM entre 2010 a 2012, ya que se observó que el número promedio de hectáreas de coca sembradas por familias campesinas en cada una de estas áreas DAIS no disminuyó, y también encontramos que la mayor cantidad de familias aún se están integrando a este esquema, lo que se suma a la disminución de los ingresos por actividades agropecuarias entre 2010 y 2012, indicando que los productos alternativos no pueden reemplazar a los cultivos ilícitos porque sus precios no son competitivos con la hoja de coca, lo cual coincide con lo señalado por los cocaleros.

Segundo: El DAIS ciertamente tiene un impacto positivo en el aspecto social, ya que según los resultados de la investigación, el Gobierno ha apoyado la creación de asociaciones y organizaciones de productores, quienes vienen realizando esfuerzos de cooperación, sin embargo, se necesita más apoyo para elaborar proyectos de preinversión, técnicas para mejorar la calidad de los productos alternativos a través de la transferencia de tecnología, así como para el desarrollo de programas de financiación para el desarrollo sostenible.

Tercero: El DAIS contribuyó con el cuidado del medio ambiente en el período del 2010 - 2012, a través de la inducción de los cocaleros del VRAEM, pero es necesario implementar medidas ambientales más eficientes, tecnologías limpias, sistemas de producción orgánica, modelos agroforestales, entre otros, que aseguran el uso racional de los recursos naturales.

Cuarto: De acuerdo a los resultados obtenidos, el DAIS fortaleció débilmente la gobernabilidad local en el VRAEM durante 2010 y 2012, ya que los Gobiernos Regionales se concentraron en los esfuerzos de erradicación de coca, pero sin mucho esfuerzo para el desarrollo alternativo, integral y sostenible del VRAEM.

**Alvarez, Wily (2018)** plantea en su tesis de maestría “Los Problemas en la Formulación por parte del Estado de una Estrategia Integrada de Intervención en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM, entre los años 2010 - 2013”:

“Para el presente estudio, la primera hipótesis se orientó en demostrar que hubo una débil voluntad política en los años 2010 a 2013 para formular una estrategia de intervención articulada en el VRAEM, a través de una comparación de los dos gobiernos según los hechos ocurridos bajo el gobierno del Sr. Alan García esta investigación reveló que no hubo voluntad política para forjar una estrategia de intervención articulada en el VRAEM del 2010 al 2011, a partir del año 2012 a 2013 en el gobierno del presidente Ollanta Humala si hubo voluntad política, la cual ha quedado evidencia en la presente investigación”.

“La segunda hipótesis está enfocada en demostrar que el nivel de liderazgo fue insuficiente a nivel de la gestión pública, para poder liderar la formulación de una estrategia de intervención en el VRAEM, mediante la comparación de las actividades desarrolladas en cada gobierno, el resultado de la presente investigación advierte que en los años 2010 – 2011 no hubo liderazgo por parte de los hacedores de política para la formulación de una estrategia”.

“Para los años 2012 y 2013 si existió un liderazgo al más alto nivel, es decir del presidente de la República, el presidente del Consejo de Ministros y los Ministros lideraron la formulación de una estrategia para el VRAEM, dicha decisión fue precisada y resaltada por autoridades y actores directos de este proceso, la decisión política se manifiesta en una serie de acciones y actividades que influyen en el comportamiento de los demás, y en el logro de los objetivos”.

**Carrillo, (2017)** en su tesis de maestría “Análisis del diseño de la estrategia antidroga por parte de la Direjandros PNP contra las organizaciones dedicadas al TID en el VRAEM 2012 – 2016” plantea que la lucha contra el tráfico ilícito de drogas obedece a una política pública, por ello se crea DEVIDA ente rector en el combate a este delito, responsable de la formulación de la ENLCD y aunque pudiera estar bien diseñada no es factible ver sus resultados debido a que la DIREJANDRO no tiene a su vez una estrategia institucional antidroga a nivel nacional, menos para el VRAEM, por lo que en esa jurisdicción se viene efectuando duplicidad de esfuerzos en la lucha contra el TID y gastándose más recursos sin que los resultados mejoren.

**Vizcarra, (2018)** en su tesis de doctorado “La economía moral de la ilegalidad en la ciudad cocalera: significados y prácticas legitimadoras del narcotráfico en la ciudad de Pichari (2000 - 2017)” concluye en lo siguiente:

Por ello es importante entender la dinámica del narcotráfico no como una actividad criminal sino como una actividad económica que es capaz de sostener un proceso de desarrollo urbano y económico, así no sea de manera durable ni sostenible.

“Para plantear posibles soluciones a la producción de derivados de la cocaína, no es posible enfocarse únicamente en los actores directamente involucrados en la cadena de valor de los derivados cocaínicos, es necesario entender la interdependencia de esta cadena con el contexto local y las actividades productivas y comerciales de la esfera legal. La reconversión no puede ser equiparable a una sustitución de cultivos incapaces de generar una dinámica económica local comparable a la economía de las drogas. Por lo tanto, es importante tratar el problema de las drogas como un tema complejo de economía política local y no exclusivamente bajo una perspectiva individual de rentabilidad económica del cocalero. Es decir, pensar el mercado local como un conjunto interconectado con el sistema capitalista mundial”.

**Merino, (2018)** en su tesis de maestría “Las operaciones de erradicación e interdicción como política de estado para la reducción de cultivos de coca en el Perú, período 2011 al 2016” afirma lo siguiente:

La erradicación de hectáreas dedicadas al cultivo de coca estaría influyendo en la disminución de esta actividad desarrollada por los agricultores en diferentes zonas del Perú, al 99% de confianza.

“La extensión de cultivo de hoja de coca, en el Perú, han tenido una disminución en promedio anual del 49% en el período 2011 – 2016”.

El VRAEM es la zona cocalera más importante del Perú, con un 46% del área total en el Perú, en el período 2012 a 2016.

Las cuencas cocaleras más importantes con los niveles más altos de cultivo de coca en el Perú son: VRAEM, La convención - Lares, Inambari - Tambopata y alto Huallaga, con el correspondiente número de hectáreas sembradas anualmente, durante 2011-2016; el VRAEM es la más importante, mientras que Alto Huallaga ha pasado del tercer lugar, hasta 2013, al cuarto lugar, desde 2014, esto se debe al mayor involucramiento de las autoridades policiales en los operativos de erradicación de cultivos de coca; así como también, gracias a los esfuerzos del gobierno regional de San Martín en la promoción del cultivo del cacao, implementando la combinación de cultivos.

**Ibáñez, (2018)** en su tesis de maestría “Los problemas de diseño y ejecución de políticas públicas en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo en el VRAEM, en el período 2010 – 2016” plantea:

El Gobierno de Alan García, diseñó una política estratégica diferente formulando el “PLAN VRAE 2006”, con replanteamientos incongruentes al estado de situación de la zona en conflicto, donde la militarización del VRAE, no solucionó el problema creciente

de violencia social y mucho menos los aspectos sociopolíticos y económicos del VRAE, habiendo llegado al final de su gobierno con un potencial elevado del accionar terrorista de los remanentes de Sendero Luminoso – SL en alianza estratégica las redes del TID.

El Gobierno de Ollanta Humala, dada la crisis de seguridad, amplió el ámbito territorial del VRAE, agregando a éste, el valle del río Mantaro, denominándose hoy: “Valle de los Ríos, Apurímac, Ene y Mantaro – VRAEM”, cambiando a su vez el diseño de las políticas públicas mediante la formulación del denominado “Plan Estratégico Integral Territorial del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro 2013-2016 (PEIT-VRAEM 2013-2016), Plan que a través de la “Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro” (CODEVRAEM), se incrementó el presupuesto al VRAEM, ejecutando diversas obras de infraestructura.

## **2.2. Bases teóricas**

### **2.2.1. Políticas públicas**

Desde la década de los 50, el interés por delimitar y caracterizar su idea ha generado una multitud de interpretaciones, que generalmente reflejan la amplitud y la complejidad de la actividad gubernamental, hasta el punto de que algunos creadores han optado por considerar únicamente a la política pública como las actividades gubernamentales que tratan de responder a las distintas demandas de la sociedad.

Las políticas públicas son un objeto de estudio intrincado, lo que se refleja en la dificultad de encontrar una definición homogénea; existe una multiplicidad de definiciones, muchas de estas son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública. (Torres & Santander, 2013, p. 55)

Sin embargo, según el punto de vista del sistema político, las políticas públicas aseguran una doble implicación. Por una parte, desde una perspectiva macro, las políticas públicas se definen como el rasgo gubernativo de todo régimen político, es decir, se conciben las políticas como el recurso a través del cual la función gubernativa hace que la interacción orgánica entre el Estado, el régimen político y el aparato estatal se exprese y cumpla dentro de un orden establecido. (Pisfil, 2006, p. 135)

De otro lado, desde una perspectiva micro, las políticas públicas se definen como un curso de acción gubernativa, de donde, los gobiernos (y las políticas) hacen que la interacción

orgánica entre el Estado y la Sociedad se exprese y cumpla con un propósito definido. (Pisfil, 2006, pp. 136)

Son las acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (Franco, 2014, p. 16)

Al respecto, el autor propone que las acciones de política pública se caracterizan esencialmente por la búsqueda de objetivos de interés público a mérito del resultado de un proceso y método de investigación que garantice que la elección tomada es la más idónea para abordar un determinado problema público, sino simplemente es un acto de autoridad.

Franco (2014), también propone que, para dar una atención positiva a problemas públicos específicos, las políticas públicas deben ser “tiros de precisión” orientados a solucionar las principales causas de los problemas que se quiere resolver, posibilitando el mejor uso posible de los recursos públicos.

Asimismo, Franco (2014) plantea que otra proposición significativa es la “inclusión de las opiniones de la ciudadanía”, sobre todo la de los perjudicados por el problema público y de esta manera se legitima el proceso de diseño de política pública siendo de esta manera copartícipes en la solución de los problemas públicos.

Aguilar Villanueva citado por (Jaime, et al., 2013, p. 59) define a la política pública como: “un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estar en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”

Los conceptos anteriores asumen que el Estado es formal y directamente responsable de resolver los diversos problemas sociales y públicos, utilizando los medios y estrategias; entendiendo que tienen el derecho de uso de los activos y la capacidad de proporcionar productos, servicios y transferencias para hacerles frente; cabe señalar, que lo público es aquello que está al alcance de todos los ciudadanos y el problema público es lo que ocurre e influye negativamente en un gran número de individuos, como en el VRAEM, la petición

interior, la fragilidad de los residentes, el cambio del clima, la amabilidad o la asistencia gubernamental de un área local, donde se espera que la asistencia política lo solucione: En el VRAEM se espera que la ayuda política resuelva el problema de orden interno, inseguridad ciudadana, alteración al medio ambiente y la armonía o bienestar de una comunidad.

Las políticas públicas son: “procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas” (Lindblom, 1991, p. 7).

Como puede ser obvio, esta idea de política pública se dispone a la forma en que el Estado debe prever el despliegue del problema a resolver desde diferentes perspectivas, sin dejar de lado los detalles en los procesos, decisiones y acciones, teniendo en cuenta la complejidad y el aspecto de la circunstancia social, el tiempo, el lugar y los diferentes elementos del Estado que garantizan la realización de resultados positivos. (Lindblom, 1991, p. 7)

Como puede ser obvio, la gestión de activos y las decisiones en todos los niveles de la implementación de política dependen de la perspectiva y análisis elegido durante el proceso de la ejecución; una situación que depende no sólo de la pretensión o dirección de de quienes hacen políticas; sino más bien poder analizar cada situación en el enfoque más conveniente, dando las mejores respuestas a las preguntas que surgen en el camino.

Así, la política pública es más que una expresión de intención de resolver algún problema incorporado a la agenda de gobierno, del mismo modo incluyen el significado de estos problemas, determinando las relaciones de causa y efecto en torno a ellos, las reglas y normas que guían las decisiones y acciones, las órdenes y atribuciones de competencias y recursos entre las diferentes asociaciones públicas (el Estado), y las consecuencias (resultados e impactos) que producen.

La elaboración de políticas depende de la perspectiva de la autoridad pública sobre un problema específico que aqueja a la sociedad y vulnera el bienestar de los ciudadanos; estas políticas deberían pasar por un proceso que va desde promoverlas y consultarlas hasta difundirlas. (Lindblom, 1991, p. 56)

Para llevar a cabo una política, es importante comprender los pasos específicos y donde se busca la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno. Es por ello importante diseccionar por etapas, primero para tener un orden y posteriormente para llevar a buen término la política pública. Los estudios de la política pública deben considerar como un proceso que se desenvuelve por etapas, en el que cada uno posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados, que influyen y se dejan influenciar por lo que sucede en las otras.

### ***2.2.2. Ciclo de políticas públicas***

La política puede verse como un proceso gradual que involucra actores, intereses específicos y relaciones de poder en conflicto. Se desenvuelve por etapas y que incluye la participación de actores, de intereses específicos y relaciones de poder en conflicto. Asimismo, la política pública constituye respuestas específicas del Estado para resolver los problemas públicos. En cualquier sociedad, por lo general hay problemas a resolver y el Estado pondrá en agenda temas que sean vitales para la acción gubernamental, ya sea de la incidencia o la presión social que nace en la etapa de agendación de políticas públicas.

La política pública (policies) se diferencia de la política (politics) en que esta última trata una idea mucho más amplia, relativo al poder en general. La política pública se desarrolla en varias etapas que forman un ciclo. Estas etapas no son instantáneas y no necesariamente ocurren de manera causal o consecutiva. Estas etapas suponen un orden lógico más que cronológico, que nos sirve analíticamente para distinguir un momento particular de otro, sin embargo, pero en la práctica a menudo se superponen en eventos sucesivos y a menudo difíciles de separar.

#### ***A - La definición del problema y formación de la agenda***

Ocurre cuando un tema se convierte en una necesidad del Estado, es decir, cuando pasa a ser un problema socialmente considerado. No todos los problemas entran en la agenda ya que el entorno sociopolítico incide directamente en esta primera etapa, y ocurre con frecuencia que en el proceso se pierden componentes y otros se consolidan en el tramo que va de la discusión pública a la política pública, y de éste a la agenda.

La formulación del problema es parte del problema, se pueden establecer disposiciones generales respecto a un tema, no obstante, la formulación del problema puede fluctuar dependiendo de muchos factores de percepción o de ubicación del actor en la relación con un problema en particular. Por lo tanto, para entender un problema social, debemos entender cómo se caracteriza, es decir cómo se convierte en un problema de política pública.

Una vez caracterizado el problema, la siguiente etapa es integrarlo en la agenda pública. Como plantea Elder y Cobb, 2003, citado por (Torres & Santander, 2013, p. 75) “El proceso de definición de la agenda se entiende como aquel a través del cual ciertos problemas o cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”. Esta perspectiva no está en muchos casos consolidada en la investigación

de la política pública, sin embargo, es de suma importancia comprender los procesos de incidencia y las presiones sociales y políticas que permitieron abordar el tema. Para analizar esta perspectiva, se proponen siete preguntas claves: a) cuál es el asunto, b) si representa un nuevo enfoque (por ejemplo, el tema de la articulación como estrategia principal para el éxito de la política), c) cómo afecta el problema al Estado, d) como hacer operativo el problema, e) que tan efectivo ha sido el desarrollo del asunto, f) si el problema es nacional o local, y h) si tiene relación con los diferentes niveles de gobierno.

Fijar la agenda en cuanto a la hegemonía o dominio de un tema sobre otros, desde el punto de vista del orden público, permitiendo una mayor discusión

El desarrollo de la agenda supone la hegemonía de un tema sobre otros, desde el punto de vista de políticas públicas permite una mayor discusión, para que se abra una ventana de oportunidad deben confluír tres flujos: la corriente de problemas, es decir la presencia de un problema relevante; la corriente de políticas públicas, expertos en el campo de las propuestas de política; y la corriente de la política, es decir los cambios o espacios ideales que se establece en el ámbito político institucional donde se toman las decisiones. En este contexto, la oportunidad se refiere a la capacidad de avanzar en el cambio y permanecer abierto por un corto tiempo. Es en este espacio que el problema se coloca en la agenda política.

El desarrollo de la agenda de gobierno encarna la vitalidad de la vida pública y el sistema político de la sociedad, determinando la acción de gobierno a través de la negociación del diálogo y la concertación entre los actores sociales y grupos de interés y las necesidades particulares para ser ejecutado por el aparato público.

Podemos decir también que el proceso de formación de la agenda deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y propiedad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política. (Aguilar, 2007, p. 27)

De igual modo, visto desde una perspectiva estrictamente política esta etapa es una de las más significativas por cuanto caracteriza la decisión de los asuntos públicos, las prioridades y los recursos asignados a dichas acciones. El proceso de elaboración de la

agenda es el momento en que la autoridad pública elige si intervendrá o no sobre un determinado asunto, en el que reflexiona y decide por interceder, no intervenir o retrasar su intervención. Sólo entonces se tomará la decisión de obligar o no a la autoridad pública a actuar y, por tanto, a poner en marcha o no toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación. La acción o inacción sobre un problema público es en sí misma una manifestación política del Estado sobre un problema público en la medida que es el resultado de un análisis dentro de la administración pública que evalúa un conjunto de demandas y prioridades sociales. En este sentido, cabe señalar que si bien puede haber un conjunto de problemas que preocupan a la sociedad, algunos de ellos son identificados y catalogados como problema público, y solo algunos de ellos están incluidos en la agenda de gobierno.

A la luz de estos primeros elementos de análisis, podemos decir que hay un conjunto de definiciones en torno al concepto de agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación a través del cual es posible identificar a los actores en pugna y los intereses político institucionales que se ponen en juego; centrar el análisis en una perspectiva de procesos permite ampliar el panorama reflexivo sobre este fenómeno rompiendo la mirada inercial y cronológica, y centrando el debate en la dinámica que le imprime la política al proceso de agendación; esto nos permite mirar el sistema político en su conjunto y abrir el análisis hacia el entorno social de donde emergen las tensiones, conflictos o necesidades con independencia del gobierno o, incluso, en coordinación estrecha con él; hay una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser motivado por la preocupación y prioridad gubernamental, que puede coincidir con la del gobierno o variar en mayor o menor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos grandes agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado. (Arámbulo, 2013, pp. 35-36)

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que no todos los problemas considerados públicos en la sociedad entran a la agenda de gobierno, y si lo están, no suelen considerarse prioritarios. La pregunta que se plantea aquí es saber cuáles son los factores que explican por qué solo ciertos problemas públicos están en la agenda de gobierno.

Sin embargo, varios factores de contexto permiten cierto grado de predicción en el proceso de las agendas gubernamentales, filtrando los problemas y demandas sociales. En primer lugar, razones ideológicas, políticos y constitucionales dictan que la atención de los gobiernos se limite a ciertos problemas de la agenda sistémica, poniendo ciertos límites a la

autenticidad de sus intervenciones y creando una mayor sensibilidad del gobierno y organizaciones gubernamentales ante ciertos temas y grupos mientras aumenta la resistencia y la hostilidad hacia los demás.

### ***B - La formulación de la política pública***

La formulación de política pública tiene lugar cuando el problema que ha entrado en agenda pasa a ser atendido por agentes políticos capaces de producir acciones sustanciales para abordarlo. La formulación es sistematizar, elegir herramientas, determinar qué herramientas son las idóneas, cómo utilizarlas, qué impactos se van a lograr, qué costos políticos, económicos, sociales, etc. tendrá la aplicación de la política y distinguir las causas.

La fase de formulación dentro del proceso de la política pública es el momento en el cual las acciones de política se diseñan y estructuran; esta fase que posee sus propias dinámicas, decisiones, restricciones y actores según el tiempo y espacio en que se desarrolle, es donde la opción de política a implementar toma forma. (Torres & Santander, 2013, p. 93)

El objetivo en esta fase del proceso es desarrollar una política bien estructurada y ejecutable, sin embargo debe identificar la relación entre la solución y la causa del problema. Al mismo tiempo, la elección debe ser coherente con la capacidad de gobernar de parte de la autoridad pública. Comprender esta etapa es clave para entender el alcance del papel del gobierno en la garantía de los derechos de sus ciudadanos.

Esta es la etapa donde más atención prestan las organizaciones públicas en el sentido que la acción gubernamental se debería sostener sobre la base de pruebas; por otra parte, la Sociedad Civil se mantiene alerta y en permanente interacción para que los aspectos que consideran relevantes atender sean asumidos por el Estado y se integren en la política pública. (Torres & Santander, 2013, p. 93)

“El proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales; engloba todo el proceso de discusión, aprobación y diseño de la implementación de las políticas públicas” (Torres & Santander, 2013, p. 93).

Este es la fase en que se consolidan las relaciones de poder y los procesos de negociación de los actores, reflejados en política pública. Además, presenta una variante adicional a este proceso que implica un punto de vista monetario, condición esencial para el funcionamiento de la política. La falta de incorporación de recursos públicos necesarios amenaza la política, transformándola en una afirmación en lugar de una intervención del Estado.

### ***C - La implementación o gestión de la política pública***

Esta etapa no es apreciada por los expertos de políticas porque entienden que una política pública muy bien diseñada no necesita ser cambiada una vez que está implementada. Sin embargo, la propia implementación ha revelado su racionalidad, a cuyos intereses se oponen muchos actores de este proceso, aun cuando la propia política pública tiene una razón de ser.

La fase de implementación ha atraído recientemente la atención de la ciencia política porque proporciona elementos para analizar problemas públicos inherentes a la naturaleza de las políticas públicas.

“La implementación hace referencia a un conjunto de acciones y tipos de conducta que transforman los objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos notorios; en tanto, no puede ser concebida sólo como un momento, sino que debe percibirse como un proceso complejo, el cual los diversos actores involucrados ponen en marcha la asociación causal cristalizada en el diseño de la política”. (Jaime, et al., 2013, p. 102)

“Durante el proceso las políticas públicas experimentan incumplimientos e inconsistencia, en este caso la asociación se elimina, provocando el fracaso de la política pública; en el proceso de implementación se manifiestan ciertas restricciones (que surgen de los mandatos, reglas, recursos disponibles y contingencias) y diversas percepciones de la realidad (generalmente en conflicto), los miembros reinterpretan las intenciones de las políticas y despliegan diversas estrategias de influencia o incidencia, provocando ciertas incertidumbres”. (Jaime, et al., 2013, p. 102).

Esta fase, según Pressman y Wildavsky, citados en (Torres & Santander, 2013, p. 117) “es el proceso de interacción entre la configuración de objetivos y las acciones para

alcanzarlos”. Asimismo, Roth menciona “ha sido tradicionalmente abordada como un problema limitado a la administración, como un problema técnico de ejecución; sin embargo, es necesario contemplar su carácter político, perspectiva desde la cual la fase de implementación se hace realidad”.

La implementación de políticas públicas incluye acciones tomadas por individuos o grupos tanto públicos como privados, para alcanzar objetivos establecidos. A estas acciones corresponden los esfuerzos momentáneos traducidos en propuestas operativas, como los esfuerzos para realizar los cambios grandes o pequeños, ordenados por las decisiones políticas. A esta definición básica, los autores añaden una nueva dimensión a la medida que ofrece un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos de las políticas en servicios públicos concretos y significativos.

### ***D - La evaluación***

“La evaluación es una actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas” (Jaime, et al., 2013, p. 112).

Dunn, 2008, citado por (Torres & Santander, 2013, p. 139) plantea: La evaluación de las políticas públicas se entiende como un procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política, sirviendo de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados (anticipados y no anticipados) alcanzados, con respecto a su deseabilidad, utilidad o valor social.

“Evaluación es la valoración sistemática de la operación y los resultados de un programa o política al compararlos con un conjunto de estándares - explícitos o implícitos- que contribuyen a su mejora” (Pisfil, 2006, p. 140)

En esta etapa destaca los resultados obtenidos por el programa. Incluye la definición de criterios de evaluación, la estimación de datos, análisis de datos y hacer recomendaciones de medición. En la evaluación se valida el alcance que la política pública ha generado desde la formulación, identificando los logros, los avances y las dificultades. Acompaña a este proceso técnico una variante política ligada al intento de evaluar que por razones partidarias o gubernamentales prevalecen los intereses políticos del proceso, mediante la

realización de una evaluación ad hoc o parcial para resultar conforme a una opción elegida previamente. Por otro lado, es posible evaluar políticas de menor trascendencia, en lugar de los más importantes y complejos.

Muchas veces tienden a equivocarse entre la evaluación de política con el análisis mismo, porque están estrechamente relacionados. La evaluación de la política pública com-para un proceso o resultado en particular con los propósitos u objetivos que se establecieron al principio. En ese sentido, la evaluación implica comparar la eficacia de los procesos y resultados programados con los que se logró al final.

La función más importante de la evaluación es brindar información sobre la efecti-vidad de la política pública, pudiendo descubrir contradicciones entre el desempeño real y el esperado. Este es un ejercicio más descriptivo que trata de mostrar lo que sucedió y esen-cialmente implica un análisis retrospectivo.

Llevar esta nueva técnica de gestión al sector público significa un verdadero cambio de enfoque, una nueva forma de pensar frente a la gestión convencional (burocrática, jerar-quizada y centralizada).

### ***E - El análisis de la política pública***

Es un proceso sistemático que incluye todas las etapas mencionadas anteriormente, des-de la agendación hasta la evaluación del resultado de un problema público, reconociendo que una metodología paso a paso ayuda a ordenar el análisis, pero en la práctica pueden superponerse.

A partir de la evaluación, el análisis trata de dar sentido por qué se lograron esos resultados y la forma en que se lograron. La evaluación es el paso básico para continuar con el análisis siempre que proporcione información clave para el mismo; “Son como dos caras de una misma moneda: el estudio de las opciones políticamente factibles en materia de ac-ción gubernamental y el estudio de los procesos y de las estructuras para la consecución de estas opciones” (Salazar, 2008, p. 130). El autor propone tres sistemas a tener en cuenta al analizar cualquier política pública:

- Sistema social, a medida que la política constituye una respuesta del Estado a los problemas, demandas y necesidades de un determinado grupo de población, en este caso los niños y niñas menores de 5 años.
- Sistema político, es donde se toman las decisiones y es importante porque permite conocer qué factores han permitido la puesta en agenda del problema que dio origen a la política pública.

- Sistema administrativo, aquí es donde se ejecuta e implementa las soluciones que tendrán un impacto los beneficiarios de la política.

Estos sistemas se relacionan entre sí y permiten realizar el análisis global de la política. Permiten examinar aspectos estratégicos, factores políticos y la gestión de políticas públicas en general. En esta misma línea de análisis coincide el enfoque de la Nueva Gestión Pública que estudia la política pública desde una mirada integral y articulada.

(Salazar, 2008, p. 145) plantea la existencia de dos corrientes en el análisis de las políticas públicas: aquella que pone énfasis en la formulación, es decir en aquellos procesos de toma de decisiones, y otra que pone énfasis en la ejecución, es decir toda la etapa de gestión de la política pública; en este caso, es interesante analizar ambas cosas “lo que el Estado dice, como aquello que hace”.

(Salazar, 2008, p.140) Afirma: “Una 1ra categoría es la de los *asesores* quienes toman decisiones políticas. Para ellos la política pública es esencialmente un conjunto de decisiones y, por consiguiente, la etapa o momento fundamental es la *formulación*”. (Salazar, 2008, p.140) Su preocupación central es que la política se formule de la mejor manera posible, que tenga el mayor nivel de coherencia; tiene énfasis en el problema de la decisión y la previsión. Su preocupación esencial radica en cómo se abordan los diferentes problemas de la incertidumbre (presentes en toda decisión) y como son manejados para llegar a la mejor decisión. En principio, no les preocupa mucho lo demás.

Así mismo (Salazar, 2008) Sostiene: “Una 2da corriente o tendencia es la de los *analistas independientes* - es decir, que no son funcionarios del Estado, quienes consideran que la política pública no está hecha sólo buenas intenciones; les importa lo que efectivamente el Estado hace y por consiguiente afirman que el momento más importante de la política es la *ejecución*, poniendo a la etapa de implementación todo el énfasis y empeño; para esta clase de analistas, la política pública no es, como para los anteriores, un conjunto de *intenciones*, sino un conjunto de *acciones*” (p. 140).

### **2.2.3. Componentes de una política pública**

(Torres & Santander, 2013, p. 62) afirma que: La existencia de una política pública plantea la presencia de una estructura que ordena la acción del Estado; de este modo, las

decisiones de política pública deben reflejarse en un conjunto ordenado de acciones que se agregan en varios niveles de complejidad; una política pública puede componerse de cuatro niveles asociados: (i) el estratégico, (ii) el de planeación, (iii) el de programación y (iv) el de acciones de política, tal y como se observa en la figura 1.

**Figura 1 - Componentes de una política pública**

| ESTRATEGIA                                                                                                        | PLAN                                                                                                                                                                                            | PROGRAMA                                                                                                                                                                                                                             | PROYECTO                                                                                                                                            | ACCIONES                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. | Planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados. | Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan, a cargo de una unidad responsable.<br><b>SUB PROGRAMA:</b> Componente del programa destinado a una población o zona específica. | Conjunto de acciones ordenadas que deben su importancia a que sobre estos se estructuran las inversiones específicas y se administran los recursos. | Corresponde al ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno para inducir determinados comportamientos de los actores con objeto de que hagan compatibles sus acciones con los propósitos del plan. |
| ¿QUÉ SE DEBE HACER?                                                                                               | ¿CÓMO SE VA A HACER?                                                                                                                                                                            | ¿A TRAVÉS DE QUÉ?                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Principios, problema a enfrentar, objetivos y delineación de las rutas de acción.                                 | Especificación de las líneas de acción, momentos y recursos logísticos e instrumentos de política.                                                                                              | Actores responsables, asignaciones presupuestales, cronogramas para el cumplimiento de una de las líneas del plan.                                                                                                                   |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| PREDICCIÓN                                                                                                        | DECISIÓN                                                                                                                                                                                        | ACCIÓN                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Fuente: Introducción a las políticas públicas (Torres & Santander, 2013)

En el nivel estratégico se identifican los múltiples escenarios que el espacio de política pública y el problema socialmente relevante generan para, con base en ello, identificar qué se debe hacer, es decir, definir los principios y rutas de acción que orientarán todo el proceso con el que se pretende solucionar el problema de política.

En el nivel de planificación, se toman decisiones sobre: (el cómo, que se debe hacer; es decir, es el momento en que se fundamenta el curso de acción de la política en tiempos, lugares, instrumentos y actuaciones específicas). En este nivel se debe considerar el marco de gobernanza que guiará la implementación de la política y cómo se coordinará.

Los dos niveles restantes se utilizan para tomar decisiones sobre el plan de acción. El nivel de programación se centra en organizar actividades y definir los recursos a partir de los cuales se puede desarrollar algún componente en particular de política pública. De este modo, el programa trata de identificar a los actores implementadores y sus responsabilidades, de acuerdo al componente y las herramientas con lo que contaría, así como la cabeza

de dirección y la forma de ejecución de los instrumentos de política pública seleccionados en la planeación.

#### ***2.2.4. Política pública de lucha contra las drogas en el Perú***

En Perú, el desarrollo de la política de drogas se remonta al siglo XX bajo el gobierno de Morales Bermúdez. En este régimen se promulgaron las primeras disposiciones que regulan el cultivo, comercialización e industrialización de la hoja de coca, con la Ley 22095, promulgada en 1978, inspirada en la Convención Única de Estupefacientes de 1968. El documento establece un conjunto de reglas para el control y comercialización de la hoja de coca que los países deben incluir en sus leyes. Esta norma fue de carácter militar-policial que reprimía el cultivo de la hoja de coca por considerarlo un delito.

En realidad, lo que tenemos, durante este período y, posteriormente, con los gobiernos de Belaunde Terry y Alan García, no es propiamente una Política de Lucha Contra las Drogas, sino que se trata sólo de una serie de acciones puntuales; por ejemplo, la creación del PEAH (Proyecto Especial del Alto Huallaga), que tenía como finalidad impulsar propuestas alternativas al cultivo de la hoja de la coca mediante proyectos productivos y algunos de infraestructura y del proyecto Especial CORAH (Proyecto Especial de Control y Reducción del cultivo de Coca en el Alto Huallaga), creado en 1982, con la finalidad de ejecutar y controlar las acciones de reducción del cultivo de la coca.

El gobierno de Alberto Fujimori se mostró significativamente distinto a los gobiernos anteriores, reconociendo desde una perspectiva diferente a la visión del gobierno norteamericano sobre el problema de la coca, diciendo que era un problema de pobreza, no un problema de delincuencia. Los agricultores son solo aquellos que cultivan hoja de coca para alimentar a sus familias, ya que es la única alternativa viable a otros cultivos como el café, el cacao, el plátano, etc. Este punto de vista animó al gobierno de Fujimori a desarrollar programas que enfatizan en el aspecto social, económico y ambiental, no dejando de lado los programas de erradicación.

En el año 1991 se finalizó el Acuerdo Perú y EE.UU. sobre Control de Drogas y Política de Desarrollo Alternativo, dando lugar a una política integral que el Congreso de la República asignó al poder ejecutivo la facultad de legislar en lucha contra el narcotráfico.

Nuestro país mantiene convenios bilaterales con numerosos países de la región en materia de lucha contra el narcotráfico, principalmente con países limítrofes y continúa ampliando el alcance de las actividades a los países centroamericanos. El gobierno de los

Estados Unidos está brindando asistencia y cooperación en varios aspectos, no necesariamente relacionados con esta lucha; pero no es responsabilidad única y exclusiva de los Estados Unidos brindar asistencia. Todos los países del mundo, especialmente en Europa y los países más desarrollados, también tienen que hacer aportes para la lucha común contra el narcotráfico debido a sus efectos negativos.

Durante el periodo del presidente Toledo, la postura sobre la coca siguió los mismos lineamientos que el gobierno anterior. En los años 2002 y 2004, se desarrolló la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas enfocándose en 4 ejes principales:

- a. Programas de Prevención al Consumo de Drogas y Rehabilitación del Drogo dependiente.
- b. Programas de Interdicción, Lavado de Dinero y Delitos Conexos.
- c. Programas de Desarrollo Alternativo y cuidado del Medio Ambiente y Recuperación de Ecosistemas Degradados.
- d. Programas de Erradicación.

El Perú se ve afectado por el interés mundial de la cocaína. Prácticamente casi toda la producción de esta droga se exporta al mercado mundial. Este factor exógeno es la razón principal detrás de la expansión del cultivo de hoja de coca, de la producción y del comercio ilegal de cocaína.

La Política Nacional de Drogas es la piedra angular de la acción gubernamental para controlar las actividades asociadas al cultivo, tráfico y consumo ilegal de drogas, reduciendo así los daños que ocasionan en zonas estratégicas y poblaciones vulnerables.

La Política aborda como problema público los daños causados en zonas estratégicas y poblaciones vulnerables por los cultivos ilícitos, el narcotráfico y el consumo de drogas. El problema público debe comprender más de una variable, incluyendo varias actividades como: cultivo, tráfico y consumo ilegal de drogas; que involucra el cultivo de hoja de coca para la producción ilícita de cocaína y el tráfico y consumo de drogas ilícitas entre adolescentes.

El gobierno peruano ha tomado una postura frente a la proliferación de cultivos de coca, considerando como un problema público; “por su naturaleza, esta toma

de postura acota la comprensión de este problema, determinando metas operativas al alcance de los recursos disponibles y un enfoque técnico para la medición de los logros, principalmente referidos a controlar cuantitativamente la expansión de los cultivos”. (Zevallos, 2012, p. 28)

La Política Pública del estado peruano se enmarca en la Política Nacional Contra las Drogas al 2030<sup>1</sup>. Bajo este escenario es importante precisar que dicha política de carácter multisectorial, plantea tres objetivos prioritarios al año 2030. Los primeros dos objetivos se relacionan con la necesidad de enfocarse en áreas clave de producción y tráfico de cocaína para: (1) mejorar su situación socioeconómica e institucional, y (2) reducir la producción y tráfico ilícito de drogas en estas áreas. El tercer objetivo (3) se enfoca en reducir el consumo de drogas en poblaciones vulnerables.

La Política Nacional contra las drogas al 2030, marca la hoja de ruta que debe seguir el Estado en la lucha contra las drogas. Los resultados del diagnóstico indican que la producción de hoja de coca se concentra en áreas con muchas deficiencias de infraestructura y servicios públicos (agua potable y saneamiento); además del limitado acceso a la salud y la educación. Según el Mapa de Pobreza de 2018 las áreas donde se producen drogas ilegales se caracterizan por altos índices de pobreza, superiores al promedio nacional, donde el VRAEM es la más afectada.

Asimismo, las medidas contra los cultivos ilícitos propuestas por el sistema internacional se encuentran reflejadas en la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021 (ENLCD). Considerar la producción y el tráfico de drogas como un problema estructural, que amenaza la seguridad nacional, la estabilidad política y social y la salud pública de las personas. Este documento de políticas tuvo por misión “Promover la participación activa del Estado, la sociedad civil y la Comunidad Internacional para enfrentar de manera integral el problema de las drogas en nuestro país”. Es implementado por la Comisión para el Desarrollo y una Vida sin Drogas – DEVIDA. En la ENLCD el gobierno peruano reflejó la visión política y el marco institucional de intervención integral y sostenible, en la que el gobierno opera sobre tres ejes principales, demostrando el establecimiento de una Política exitosa que atiende y prioriza, por igual, en todos los escenarios donde el narcotráfico está presente.

Las estrategias del Perú para controlar los cultivos ilícitos, se enmarcan en las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano en virtud de los tratados que integran el sistema internacional de fiscalización de drogas. Esto incluye estrategias clave como

---

1 Aprobado con Decreto Supremo N° 192-2020-PCM

permisos de cultivo legales, los programas de desarrollo alternativo en áreas cocaleras y erradicación de cultivos ilícitos.

### ***2.2.5. Principales lineamientos de política en el VRAEM***

El gobierno peruano ha propuesto estrategias para abordar los problemas históricos de la zona como el terrorismo, el narcotráfico y la pobreza. La integralidad siempre está presente en las propuestas, aunque existen serias dificultades para aplicarla. La mayoría de las iniciativas de políticas públicas, han surgido en respuesta a ciertos eventos coyunturales causados principalmente por el terrorismo y el narcotráfico. El siguiente es un resumen de las principales políticas propuestas para esta zona desde 2003:

- Decreto Supremo N° 003-2007-DE. Se crea el Plan VRAE denominado “Una Opción de Paz y Desarrollo en Seguridad para el VRAE”.
- Decreto Supremo N° 021-2008-DE/SG. “Determinan distritos que forman parte de la intervención estratégica denominado Plan VRAE”.
- Decreto Supremo N° 074-2012-PCM. “Declaran prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro y crean la Comisión Multisectorial de Desarrollo CODEVRAEM”.
- Decreto Supremo N° 090-2012-PCM. “Modifican disposiciones de la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el VRAEM”.
- Decreto Supremo N° 077-2013-PCM. “Se aprueba el plan de intervención en el VRAEM denominado Programa de Intervención Multisectorial del Gobierno Central en los Valles de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro 2013 -2016”.
- Resolución Ministerial N° 0478-2012-AG. “Se aprueba el Plan de intervención (a mediano plazo 2013-2016) del Ministerio de Agricultura en el valle de los ríos Apurímac, Ene y el Mantaro, denominado AGROVRAEM periodo 2013-2016”.
- CEPLAN (2012). “Se propone el denominado Plan Estratégico Integral Territorial de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro 2013- 2016 (PEIT VRAEM 2013 -2016)”.
- D.S. 011-2014-MINAGRI. Se crea el “Proyecto especial de desarrollo del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro”.

Estos lineamientos políticos, tal como están establecidos en el marco normativo, no han tenido continuidad o han sido implementados parcialmente. En consecuencia, la política adoptada, si bien persigue en principio los mismos objetivos, no conduce a acciones de

largo plazo. Se han desarrollado estrategias enmarcadas dentro del alcance nacional para las cuencas cocaleras, como la Estrategia de Reducción Gradual de Hoja de Coca para el 2004 (D.S. 044-2003- PCM) y las dos Estrategias Nacionales de Lucha Contra las Drogas bajo la rectoría de DEVIDA para los períodos 2008–2012 y 2012-2015 respectivamente.

(DEVIDA, 2021) “DEVIDA se constituye como el ente rector designado para diseñar, coordinar y ejecutar de manera integral las acciones de prevención contra el consumo de drogas, conforme con lo dispuesto en el artículo 1º y 2º del Decreto Legislativo N° 824, Ley de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas. Respecto a su rol institucional, el Decreto Legislativo N° 1241 establece como sus funciones principales, formular y proponer la ENLCD, así como, diseñar y conducir la Política Nacional contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos”.

Mediante el Decreto Supremo N° 074-2012-PCM del 09/07/2012, se reconoce como prioridad nacional el desarrollo socioeconómico y la pacificación del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro. Para ello, los entes gubernamentales deben orientar sus esfuerzos a este objetivo. Asimismo, se constituyó la Comisión Multisectorial para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro - CODEVRAEM, con el pleno propósito de proponer políticas, planes y estrategias para intervenir de manera integral en esta zona, así como coordinar, articular, efectuar el seguimiento y monitoreo de la participación y actividades de los diversos actores involucrados a este proceso, para lograr el desarrollo y la paz social en esta región.

A través del Decreto Supremo N° 040-2016-PCM, del 09/06/2016, se reordenó el ámbito del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro y se determina los distritos del ámbito de intervención directa de esta zona. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, de fecha 16/08/2016, se dispuso, entre otros, la modificación de la adscripción de las Comisiones Multisectoriales para la Pacificación y Desarrollo Económico Social en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (CODEVRAEM) de la PCM a DEVIDA, disponiendo que la Presidencia y la Secretaría Técnica este a cargo de DEVIDA, contribuyendo a los objetivos y metas de la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021, en los diversos ejes que la conforman.

### ***2.2.6. Estrategia de cooperación internacional en el VRAEM***

El desarrollo alternativo, impulsado por la cooperación internacional, y aplicado en el VRAEM, actuará como contención ante la creciente propagación de estos cultivos ilícitos.

Las organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo han asignado fondos para realizar el desarrollo alternativo a través de diferentes mecanismos y formas específicas de conceptos y enfoques de desarrollo. Sin embargo, tienen más o menos el mismo objetivo: aumentar alternativas lícitas frente al cultivo de coca. Entre ellos se encuentran: Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), la Agencia de Cooperación de la Unión Europea (UE) y la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ).

Las donaciones de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) han sido vitales para VRAEM desde 1995. Esta organización ha impulsado proyectos de DA en VRAE con un enfoque integrado para el desarrollo rural. Sus propuestas han sido implementadas por al menos 16 diferentes operadores locales e internacionales de acuerdo a tres factores principales: desarrollo productivo con cultivos alternativos (café, cacao, palma aceitera y otros cultivos perennales), infraestructura (carreteras, caminos, puentes, etc) e infraestructura social básica (escuelas, puestos de salud, obras de desarrollo comunitario). Este paquete de proyectos de DA tiene una inversión total de más de \$42.5 millones, casi un tercio de la inversión total en DA nacional, solo superado por el Valle del Alto Huallaga. Esta estrategia de intervención inicial se caracterizó por la falta de requisitos previos para los productores de las cuencas con altas densidad de hoja de coca y un diálogo continuo con las autoridades locales.

La integralidad de estas intervenciones se basa en el supuesto de que los cocaleros son interlocutores legítimos en situaciones de pobreza rural y desarticulación con el mercado. En este sentido, la hipótesis del cambio controlado se formula de la siguiente manera: si un productor de hoja de coca tiene acceso a las condiciones elementales para operar en una cadena productiva comercial, abandonará su trabajo de cultivo de coca para pasar a actividad legal. Para USAID este periodo fue un primer momento de aprendizaje en el campo del DA en las regiones productoras de coca.

El segundo momento para las inversiones de la cooperación internacional en proyectos de DA, también liderados por USAID, es la implementación de la estrategia de cooperación 2002-2007. Esta vez con una propuesta previamente elaborada de acuerdo marco con la comunidad. Su pilar es la sustitución voluntaria, progresiva y acordada de conformidad con lo establecido en el Decreto Supremo 044-2003-PCM. Los fondos están dirigidos a proyectos enfocados a las necesidades de las comunidades en torno a ejes transversales de desarrollo rural que incluyen: proyectos de infraestructura, desarrollo económico y servicios básicos. Todas condicionadas al compromiso de la comunidad para reducir la

superficie cultivada de coca. La mayoría de los proyectos de DA fueron ejecutados por un solo operador transnacional de origen estadounidense: el gigante Chemonics Inc.

La misma situación se repitió en los proyectos de infraestructura. Los agricultores no escondían su descontento por el trabajo de Chemonics; las obras han sido objetadas por la comunidad debido a las deficiencias encontradas en los trabajos; las carreteras y el local comunal son ejemplos de esta situación. (Laurente, 2010, p. 41)

Los convenios firmados no establecen ningún cronograma de obras. Son convenios que han sido elaborados de acuerdo a los intereses de CHEMONICS y DEVIDA; por este motivo, los agricultores ven con desconfianza que las obras se concluyan y sólo esperan la buena voluntad de esas instituciones. (Laurente, 2010, p. 41)

Cabe señalar que este período coincidió con el apogeo del movimiento cocalero, lo que dio lugar al nacimiento de CONPACC, la organización que agrupó a los gremios de las principales cuencas cocaleras. La fuerte presión del gobierno, la falta de voluntad política, la falta de seguridad y las condiciones coyunturales de la zona reorientaron el trabajo de USAID a concentrar las actividades en diferentes cuencas del río Huallaga en San Martín, Huánuco y Ucayali. Se presta especial atención a la zona de San Martín y al refuerzo del modelo de intervención de DA. Desde entonces, la inversión de DA en el VRAEM ha disminuido significativamente, hasta desaparecer por completo.

Así, en las regiones del Valle del Huallaga, la producción de hoja de coca ha disminuido y en su lugar ha aumentado la producción de cultivos lícitos, cambiando el escenario agrario por cultivos alternativos. Sin embargo, en VRAEM, la superficie de coca permaneció intacta.

La intervención directa del Plan de Desarrollo Alternativo en la región de San Martín, con un conjunto coordinado de esfuerzos entre el gobierno, el sector privado y la cooperación internacional, que costó más de 232 millones de dólares anuales, ha contribuido de manera significativa en el incremento de los productos lícitos y la disminución de cultivos de coca, por lo que el gobierno peruano a través de DEVIDA, tomó como base el modelo para expandirlas hacia nuevas zonas de Ucayali, Huánuco e inicialmente el VRAEM. Este modelo impulsó la Estrategia Post erradicación aplicado recientemente en el valle del Monzón.

### ***2.2.7. Políticas internacionales de control de oferta de drogas***

En el pasado, los psicoestimulantes eran hasta cierto punto parte de la cultura humana. La mayoría de las sociedades han desarrollado una búsqueda de experiencias sensoriales y de alteraciones de la conciencia, especialmente aquellas relacionadas con creencias y sistemas religiosos que involucran alucinógenos o toxicomanógenos.

Sin embargo, el progreso científico, sumado con la instalación del sistema capitalista en expansión, hizo posible el descubrimiento de la cocaína en Europa. Originalmente se usaba solo con fines médicos, pero lamentablemente se salió de control, su uso se extendió principalmente en países desarrollados, hasta convertirse en un elemento pernicioso para la salud pública y la alteración del orden social por incorporar un carácter mercantil.

Las organizaciones internacionales y los países occidentales han lanzado iniciativas para revertir las consecuencias devastadoras de todas las formas de adicción a las drogas. La idea generalizada de que las drogas y las plantas que las producen son también causantes de problemas sociales como económicamente perjudiciales no sólo para la vida sino también para la nación que perpetúa un bajo nivel de vida, y causa directa del atraso social y comercial.

La convención de la Haya en 1912, es un hito que señala el inicio de la fiscalización de la producción y comercialización de las drogas a nivel internacional; sin embargo, el antecedente más directo y global en cuanto a la regulación de las drogas (entre ellas la cocaína), se encuentra en la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU en Nueva York. (Pariona, 2017, p. 21)

En este intervalo, destaca el informe de los comisionados por la Organización Mundial de la Salud para el estudio sobre drogas en 1952, en el cual, recomienda el control de la producción de la hoja de coca, incluyendo además el consumo tradicional. Este informe, consideró al ancestral coqueo andino, también como una forma de cocaïnismo que debería prohibirse. (Pariona, 2017, p 21)

Para concretar sus propuestas, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013):

Estableció compromisos para fiscalizar el cultivo de la hoja de coca, el opio y el cannabis, se dispuso la erradicación de la coca en los próximos 25 años; la

mencionada convención, expresa, además, una justificación de carácter humanista y universal subrayando que están “Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad”, estos acuerdos luego fueron enmendados en el protocolo de 1972. (pp. 46-47)

Otro hito importante, según la (UNODC, 2013):

fue la Convención de las acciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. El documento final incluye en los párrafos 2 y 3 del artículo 14, las obligaciones a los países partes a adoptar las medidas oportunas para prevenir el cultivo ilícito de plantas y cooperar en la mejora de la eficacia de erradicación y apoyo al desarrollo alternativo. (p. 112)

Cien años después de la primera Convención Internacional de 1912 de lucha contra las drogas ilícitas, se ha sucedido un intenso camino de tratados, programas, discursos y realidades, para luchar contra la producción de drogas y desde donde se ha llegado hasta la identificación del problema, focalizado en las distintas formas de criminalidad organizada. (Ricardo, 2012)

Esta política internacional proporciona lineamientos para una política nacional de control de la oferta de drogas, siempre que se hayan celebrado acuerdos con organizaciones que promuevan la política. Nuestro país firmó el primer acuerdo de fiscalización de la producción y comercialización de la coca, un año después de celebrado la Convención de La Haya de 1912.

Asimismo, en la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, establece los lineamientos para combatir el problema de las drogas, así como estrictas medidas de fiscalización y de para la erradicación de los cultivos ilícitos, especialmente considerando el método de desarrollo alternativo.

Debido a una mala interpretación sobre el chacchado, acullicado o picchado de la coca entre campesinos, se convierten en toxicómana y las hojas de coca se convierten en estupefaciente. En la lista I de ese documento se incorpora a la hoja de coca como sustancia psicotrópica y sujetándose a ciertas limitaciones y prohibiciones. Sin embargo, considerando que muchas localidades de América, cultivo por razones tradicionales y culturales, los artículos 23° y 26° de la misma Convención, señalan los mecanismos de limitación y control para mantener estas tradiciones.

Como indica este Convenio, los productores están obligados a entregar la totalidad de sus cosechas de hoja de coca al organismo responsable de cada país (Art. 23°-2d, Art. 26°) y la fabricación de estupefacientes (cocaína) debe hacerse bajo el régimen de licencia, salvo que éstos sean fabricados por empresas estatales (Art. 29°). Además, se especifica que las naciones asignatarios de la Convención deben ejercer una estricta fiscalización sobre las personas y empresas asociadas a dicha fabricación.

La Convención Única Sobre Estupefacientes de 1961 fue integrada al ordenamiento jurídico peruano mediante Resolución Legislativa N° 15013 del 16 de abril de 1964 y entró en vigencia el 13 de diciembre del mismo año. Establece así la necesidad de un control estatal directo, a través de un órgano oficial, sobre la comercialización interna y externa de la hoja de coca. Adicionalmente normó una serie de obligaciones que el Estado debe cumplir para asegurar que el comercio lícito de estupefacientes se realice sin facilitar el comercio del narcotráfico.

En el periodo 1989 y 2016, Perú firmó 65 acuerdos internacionales, incluidos 32 acuerdos bilaterales con 29 países de América, Europa y Asia; 19 acuerdos multilaterales firmados con UNASUR, UNODC, Unión Europea, CICAD; y 14 convenios de cooperación interinstitucional firmados en su mayoría por DEVIDA con sus pares de 11 naciones de América, Europa y Asia.

El 15,3% de los acuerdos internacionales se centran en el Desarrollo Alternativo, el 18,5% en la prevención y el tratamiento, el 12,3% en el control del TID, el 1,5% en el desarrollo institucional y el 52,4% en algunos de los temas antes citados. Por otro lado, el 52,3% de estos acuerdos se encuentran vigentes y/o en curso, el 20% están inactivos y el 27,7% han culminado.

La firma de estos acuerdos internacionales posibilita la cooperación financiera no reembolsable, asistencia técnica, capacitación y el intercambio de información con otros países y organismos multilaterales para enfrentar el problema de las drogas. No obstante, el desafío para las instituciones nacionales es cumplir con los compromisos y establecer mecanismos de monitoreo efectivos para el desarrollo de capacidades e intercambio de información en tiempo real.

### ***2.2.8. Prohibiciones del cultivo de coca en el Perú***

El cultivo de coca en el país tiene raíces antiguas, que se remontan a antes de la época del Imperio Inca. Para los andinos, la hoja de coca era fundamental para el funcionamiento

del sistema de control vertical de los pisos ecológicos, para el intercambio y reciprocidad entre grupos multiétnicos de ceja de selva y la serranía.

En el Perú colonial, las hojas de coca fueron utilizadas para la explotación por los pueblos indígenas en haciendas y minas. La prevalencia del consumo de hoja de coca entre las comunidades campesinas, en relación con el consumo del aguardiente, se percibe como una degeneración congénita de indígenas y por ende conduce a la inferioridad racial. Este discurso aún prevalece en la mentalidad oligárquica.

La primera norma que aparece en el Perú, relacionada con el consumo de drogas es el Decreto Ley N° 11005, del 22 de marzo de 1949, en su duodécimo artículo considera a los consumidores clandestinos como autores o cómplices de delitos de TID, quienes solo podrían reducir las penas si se revelaba el autor de la fabricación, importación o venta de estas sustancias. Las penas de este delito eran de multa o prisión, siendo esta última no menor de 2 ni mayor de 15 años.

(Pariona, 2017) “El 13 de junio de 1949, el gobierno militar de Manuel A. Odría, promulga el DL N° 11046, el cual se establece el estanco de la coca, con miras a su posterior erradicación. Esta norma fue la base para la fiscalización del sembrío, el cultivo y la cosecha de la coca, así como, su distribución consumo y exportación; este mismo marco legal, tuvo premisas incómodas con el consumo indígena de la hoja de coca; como se considera en su introducción: El problema constituido por la masticación de hoja de coca en el Perú, con tendencia a limitar, por ahora, y extirparla posteriormente, tan generalizada costumbre, en defensa de la población indígena”.

“Durante el mes de diciembre de 1964, en el primer gobierno de F. Belaunde, se emite el D.S. N° 254-DGS el cual regula y actualiza las zonas de cultivo de hoja de coca en el país; el mismo que norma su transporte y su comercialización”. (Pariona, 2017)

“En febrero de 1978, en la dictadura militar de F. Morales B., se aprobó la “Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas”, Decreto Ley N° 22095, vigentes hasta hoy; en la cual, se norma la producción, comercialización y control de la coca, se prohíbe el cultivo y la reesembra de coca y almácigos en nuevas áreas del territorio nacional. Además, se crea la única empresa estatal autorizada para su comercialización (Empresa Nacional de la Coca - ENACO)”. (Pariona, 2017, p. 23)

En 1981, se estableció dentro del Ministerio del Interior el CORAH (Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga), a fin de erradicar las áreas con cultivos de coca ilegal. Las operaciones iniciales fueron, fundamentalmente, financiados por el gobierno norteamericano, hasta fines de la década del año 2000, un año después de la creación del CORAH, en 1982, se crea el PEAH (Proyecto Especial del Alto Huallaga) para la implementación de nuevos cultivos en áreas erradicadas, sin embargo, resultó un fracaso a falta de financiamiento.

El CORAH comenzó su labor de erradicación en 1983 y cesó sus operaciones en 1989, luego de ataques a sus trabajadores; no obstante, en el año 1996 el trabajo de erradicación se reanuda en todas las cuencas cocaleras del país.

En el Perú, la labor de erradicación la realiza el CORAH, con el objetivo principal de prevenir la expansión de las áreas de cultivo de coca y ayudar en la protección de las áreas naturales. Para lograr este objetivo, el CORAH desarrolla un plan anual para erradicar hectáreas activas de coca. Cabe señalar que fue esta estrategia la que provocó la mayor respuesta del movimiento cocalero, ya que representa con mayor fuerza frente a la posición del Estado.

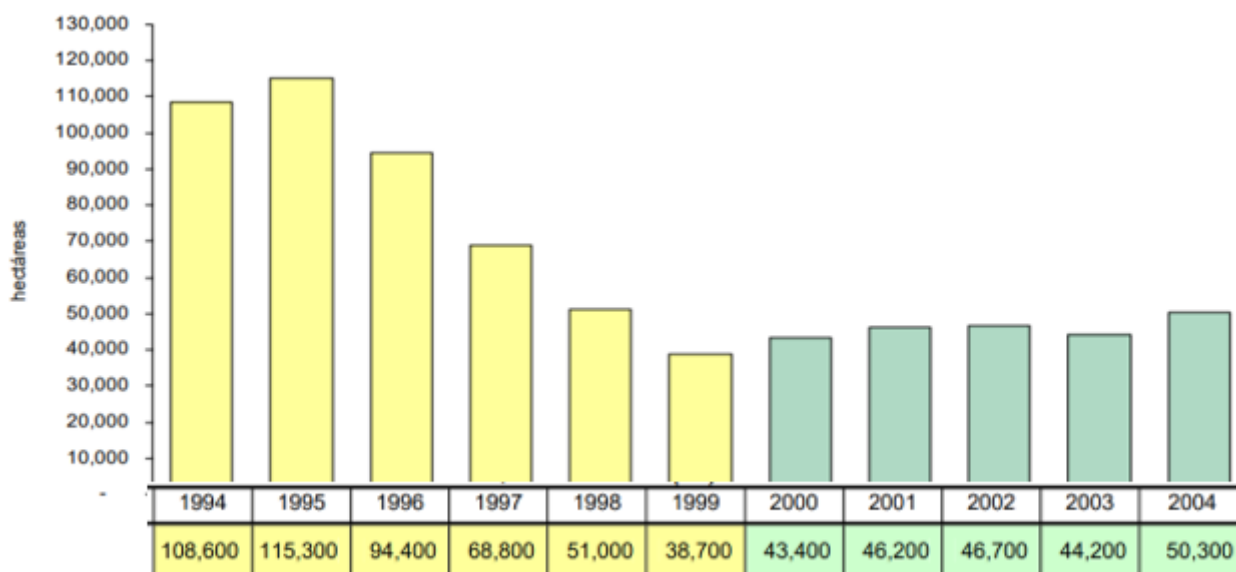
“El Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga (CORAH) del Ministerio del Interior (MININTER), con ayuda de la Policía Nacional del Perú, erradicó en sólo tres meses 6 272.80 hectáreas de hoja de coca ilegal, en Huánuco, San Martín y Ucayali, divididos en dos periodos, debido a la interrupción de las actividades, a consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19”. (Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga [CORAH], 2020). Sin embargo, esta medida aumenta la brecha entre el área cultivada con asistencia de cultivos alternativos y áreas erradicadas.

El informe Anual de Monitoreo de Cultivos de Coca Perú, remarca que, en el 2017, el Proyecto Especial CORAH del Ministerio del Interior erradicó 25,784 hectáreas, superando la meta anual para el año correspondiente. Asimismo, de acuerdo con la información publicada por el CORAH, esta meta volvió a ser superada el 2018, al erradicar un total de 25,106 hectáreas de coca ilegal. (UNODC, 2018)

En la figura 02 muestra la disminución del área cultivada con coca, a partir del año 1995 por el cierre del puente aéreo entre Perú y Colombia, es decir, la drástica reducción

de la demanda. Entre los años 1995 y 1999, la hoja registró precios por debajo de sus costos de producción, ocasionando en los agricultores involucrados abandonar la mayor parte del área en producción. En el año 1995, la extensión ocupada fue de 115,300 ha, mientras que en 1999 se registró una extensión de 38,700 ha, por efecto del abandono de cultivos en producción.

**Figura 2** - Cultivos de Coca en el Perú 1994-2004 (ha)



Fuente: Monitoreo de Cultivos de Coca, 2005

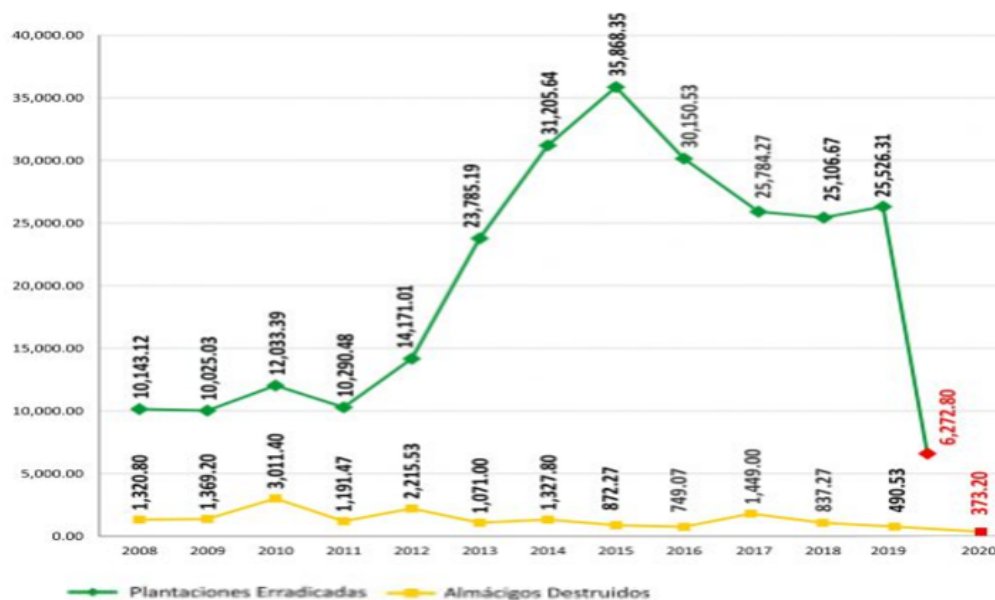
Debido a la desarticulación de los cárteles colombianos y a la obstrucción del puente aéreo entre el Perú y Colombia en 1995, se incrementan los cultivos de hoja de coca en el vecino país. Ello condujo a una reducción sostenida de la demanda colombiana por este cultivo y la consecuente caída de los precios en el Perú, ocasionando el abandono del 70% de este cultivo en las zonas de producción cocalera. (Mendoza & Leyva, 2017, p. 41)

Sin embargo, el descontento de los productores con los programas de desarrollo alternativo y el incremento de la demanda internacional de cocaína a partir del año 2000 por el mayor consumo de Europa, Asia, África y recientemente, Latinoamérica impulsó un nuevo boom cocalero. (Mendoza & Leyva, 2017, p. 42)

En la figura 03 evidenciamos el segundo quiebre de similar magnitud, entre el 2012 y 2015 originados por intensas erradicaciones a través del Programa CORAH, es decir, en el lado de la oferta. “En el año 2015 se logró erradicó 35,868 ha; cifra más elevada en la historia de nuestro país; de un total, 3,86 ha se ubicaron en Aguaytía; 9,169 ha en el Alto Huallaga, incluido Monzón; 13,805 ha en el Bajo Amazonas; 5,870 ha en Pichis-Palcazú-Pachitea;

902 ha entre Callería, Honoria, Masisea, y 2,256 ha en San Gabán; la erradicación ha logrado disminuir 2,600 ha, el cual impidió la expansión del cultivo ilícito de coca a dimensiones mayores”. (UNODC y DEVIDA, 2017)

**Figura 3** - Erradicación de Cultivo de Coca, 2008-2012 (ha)



Fuente: Proyecto Especial CORAH

Esta política pública, que emerge de la política internacional promovida continuamente por los Estados Unidos, también se sustenta en indicadores represivos e insostenibles. Laurente, 2010 (citado por Pariona, 2017) plantea que “La eficiencia de la política pública es medida en función a hectáreas erradicadas, laboratorios de procesamiento de cocaína destruidos y pistas de aterrizaje eliminadas. Sin tomar en cuenta el costo social que implica para el Estado ejecutar esta política”. La reducción de la superficie de hoja de coca estuvo directamente relacionada con la eficiencia de las erradicaciones.

En el marco del acuerdo suscrito con los Estados Unidos se estableció la llamada “Política de Control de Drogas y Desarrollo Alternativo”, y desde 1995, asume Contradrogas (hoy DEVIDA) la rectoría de las políticas de represión a la producción y tráfico de drogas (D.L. 824)<sup>2</sup>, con mucho énfasis en la promoción del desarrollo social mediante los cultivos alternativos.

Ante estas disposiciones represivas, en 2002 se formó la Confederación Nacional de productores Agropecuarios de las Cuencas cocaleras del Perú (CONPACCP), para defender

2 Ley de Lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

el cultivo de la hoja de coca. La organización tuvo un papel especial en el gobierno de Alejandro Toledo, que firmó y promulgó el D.S. 044-2003-PCM, que recogió una serie de propuestas que permitirían a DEVIDA desarrollar programas de reducción gradual y concertada de los cultivos de coca y actualizar el padrón de productores que venden a ENACO.

En el mes de setiembre del 2015, se promulga el fortalecimiento de lucha contra el TID<sup>3</sup>, donde la resiembra de coca en áreas erradicadas sería tipificada como delito con una pena de hasta 8 años de prisión. Asimismo, se prohíbe el cultivo de coca y almácigos en las zonas no registradas por ENACO.

“El hecho de destinar la mayor parte de la producción de hoja de coca al narcotráfico no significa que se deba luchar contra este; sino, más bien éste establece que se deba luchar precisamente contra el narcotráfico”. (Pariona, 2017, p. 26)

El cultivo de coca debe ser regulado mediante políticas agrarias articuladas a su producción y comercialización, pero no erradicado; la eliminación del producto, sin trastocar su mercado, es una medida desacertada desde el punto de vista económico, es combatir fútilmente sobre sus efectos y no sobre las causas; en la erradicación se muestra mayor preocupación por extirpar el mal en el eslabón de la producción antes que en el consumo, puesto que la erradicación implica cuantiosas inversiones en proyectos DA. (Pariona, 2017, p. 26)

El hecho de que el agricultor dependa del narcotráfico, no significa que se deba a luchar contra su actividad económica y pretender que sea ésta una manera escurridiza de dejar intacto el mismo sistema económico que obliga al productor dedicarse a dicha actividad. (Pariona, 2017, p. 26)

Los agricultores de las cuencas cocaleras del Perú se consideran víctimas de la guerra contra las drogas y de los cuestionables enfoques internacionales frente al cultivo ilícito (coca). Este cultivo a menudo les ayuda a escapar de la pobreza o enfrentarse a la exclusión social.

### **2.2.9. Cultivo de coca en el Perú**

El TID es un problema estructural, que existe en el país desde hace más de medio siglo, involucrando aproximadamente a 50.000 familias que cultivan entre 40,000 y 53,000

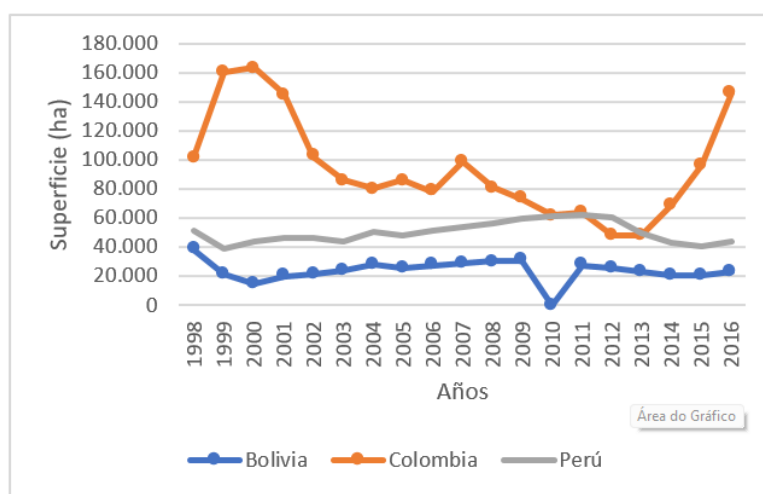
3 Decreto Legislativo N° 1241 – “D.L. Que Fortalece la Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas”.

ha de coca ilícita y la producción es entre 300 y 400 tn de cocaína. Hay evidencias de que se ha infiltrado en el aparato estatal, los partidos políticos y el sector privado. Ha acumulado más de \$20 mil millones en capital ilícito y se ha integrado a otras economías ilícitas.

“La hoja de coca como materia prima para elaborar la cocaína, creció en el Perú hasta llegar a las 49.900 ha en 2017, un 14% más que en el año anterior, según la última versión del informe de monitoreo de estas plantaciones de la UNODC” (UNODC, 2018).

La dinámica de crecimiento de las superficies con hoja de coca depende fundamentalmente de las variaciones en el precio internacional de la cocaína, producido principalmente en solo tres países sudamericanos (Colombia, Perú y Bolivia). Suministrar este derivado a la demanda mundial ofrece una ventaja altamente rentabilidad frente a los cultivos lícitos, haciéndolo atractivo a los productores, acentuándose en áreas con presencia mínima del Estado y brechas significativas en la cadena de valor de los productos lícitos.

**Figura 4** - Superficie de Cultivo de Coca en la Región Andina 1998-2016 (ha)



Fuente: DEVIDA – Elaboración propia.

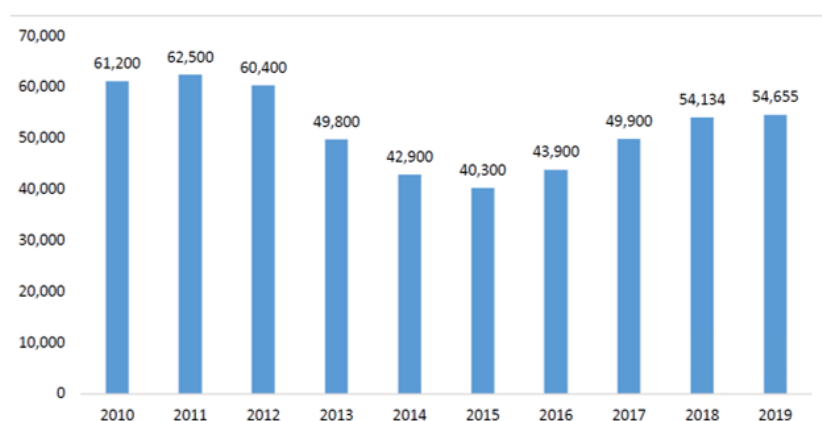
No obstante, como vemos en el figura N° 4, del año 2000 en adelante las superficies de coca vuelven a expandirse hasta ocupar gran parte de los espacios disponible de suelo, razón a ello los agricultores eligen tecnología avanzada para aumentar el rendimiento promedio en alrededor de 1000 kg/ha. en 2000 y más de 3500 kg/ha en 2016. El escenario de producción de hoja de coca posterior al año 2000 se caracteriza por la expansión de las tierras cultivadas y con ello la actividad de los grupos mafiosos dedicados al TID (clanes familiares, firmas nacionales y mini carteles), debido a las intensas erradicaciones en el Alto Huallaga, orientaron su modo de operación hacia el VRAEM.

“Nuestro país se consolida como el segundo productor mundial de cocaína, solamente superado por el vecino país de Colombia, con 171.000 ha de cultivos de coca en 2017, un 17% más que 2016; y por delante de Bolivia, donde se registraron 24.500 ha en 2017, un 6% más que en el año anterior; de las casi 50.000 hectáreas de cicales en Perú, la extensión más grande desde el año 2012, se registró más de 117.000 toneladas métricas de hoja de coca seca, un 11% más que el año previo” (Agencia EFE, 2019).

“La mayor parte de la producción de hoja de coca seca al sol (106.500 tn) va a los narcotraficantes para la producción de cocaína, mientras que otras 10.700 tn van al mercado tradicional, donde se utilizan para “chacchar” y hacer mates y otros derivados legales” (Agencia EFE, 2019).

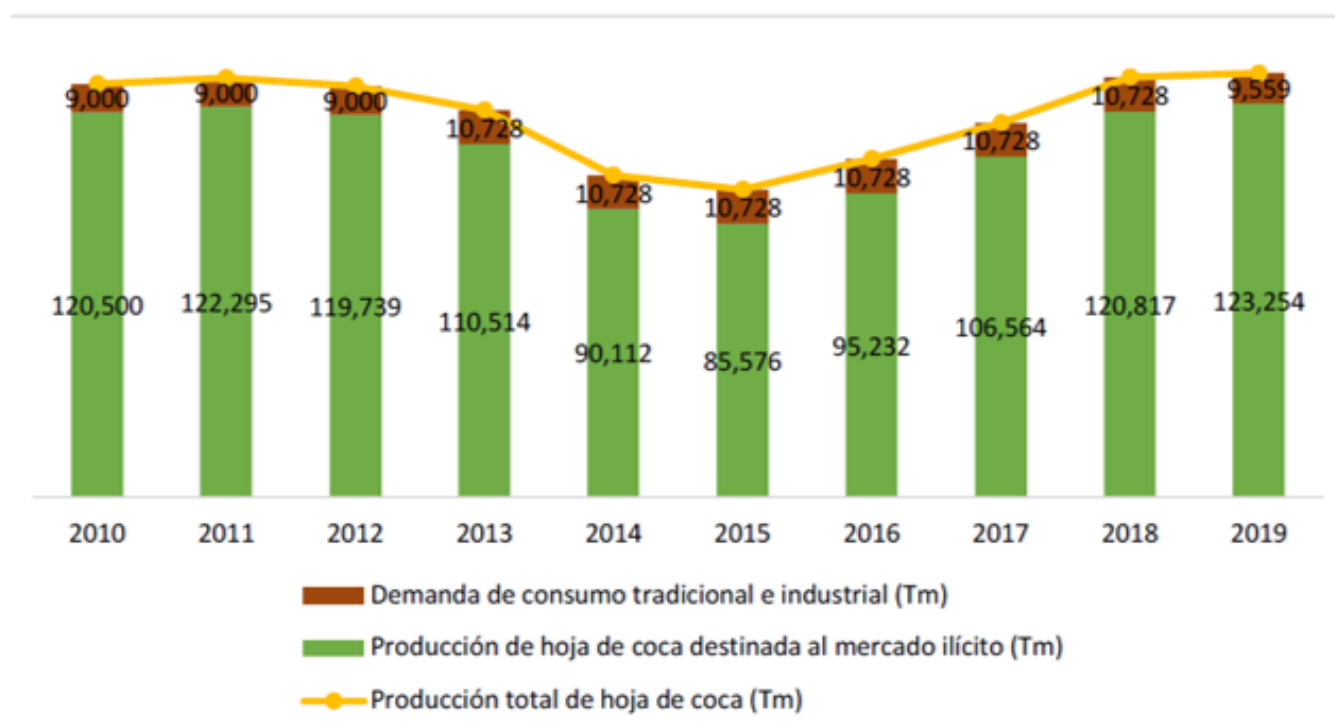
En el Perú, la superficie cultivada con coca aumentó en un 24% durante el periodo 2016-2019 (figura 5), a causa de la ampliación de la frontera cocalera en VRAEM, Inambari-Tambopata, Bajo Amazonas, San Gabán, y Pichis-Palcazú-Pachitea, zonas cocaleras que no estaban dentro del ámbito de acción del plan anual de reducción del espacio cocalero implementado por el CORAH. Asimismo, la producción de hoja de coca aumentó un 25%, hasta un total de 132,813 tn en 2019. La mayor cantidad de hoja de coca se destina a la elaboración de drogas cocaínicas, en aquel entonces existieron estimaciones que para año 2020, el 93% se emplearía para estos fines (figura 6). Para esto, debemos tener en cuenta el aumento en el rendimiento de la hoja de coca y el aumento en el potencial de cocaína identificados en las principales regiones productoras de coca. Esto provocaría un aumento en la producción de cocaína a nivel nacional, en tanto se puede producir más droga con menos cantidad de hectáreas.

**Figura 5** - Evolución de Superficie Cultivada con Coca a Nivel Nacional 2010-2019 (Hectáreas)



Fuente: UNODC (2016; 2017; 2018); DEVIDA (2020)

**Figura 6** - Producción Potencial de hoja de coca destinada al mercado ilícito y a la demanda de consumo tradicional a nivel nacional.



Fuente: UNODC (2016; 2017; 2018); DEVIDA (2020)

“La estimación de la producción potencial de hoja de coca fue de 117,292 toneladas (11% más que en 2016). La mayor parte destinada al narcotráfico (106,401 tn). Un 67% de este valor se produjo en el VRAEM (78,510 tn), considerando que el volumen de hoja destinada al consumo tradicional y al uso industrial es de 10,728 tn y 163 tn respectivamente”. (UNODC, 2018)

Las cuencas cocaleras con mayor producción son el VRAEM, La Convención - Lares, Inambari – Tambopata, que representan el 86% de la producción nacional. La Convención – Lares representan el 13% de la producción total nacional con una producción de 16,420.88 tn anuales de hoja, los cuales en el 2018 se entregaron a ENACO 974.64 tn y en el 2019 solo 768.34 tn, que corresponden a menos del 5% del total producido en esos valles, pequeña parte de ese volumen fue orientado al uso tradicional (masticado); y Inambari – Tambopata produjo 6,850 tn de hoja representando un 6% del total nacional. Esta cifra ilustra la magnitud de la informalidad en el circuito comercial de la hoja de coca, para lo cual ENACO, que no tiene facultad de interdicción independientemente, viene gestionando la mayor participación de diversas instituciones, entre ellas la Policía Nacional del Perú y la SUNAT.

El volumen generado en el VRAEM representa el 67% del total nacional que equivale a 78,511 TM de hoja seca al sol. El VRAEM es la zona con mayor superficie y contiene la productividad promedio más alta a nivel nacional (3.627 TM/ha/año). (UNODC y DEVIDA, 2017, p. 81)

El TID, desde la perspectiva tecnológica, también innova en busca de una mayor productividad. En el campo ha aumentado los rendimientos en toneladas métricas por hectárea. La innovación tecnológica se mide por la gran cantidad de cultivos sembrados por hectárea, el uso de agroquímicos (fertilizantes, herbicidas, insecticidas), la adaptación de los cultivos a las nuevas condiciones agronómicas, la adopción de sistemas de riego tecnificado, permiten encontrar áreas en el VRAEM con altos rendimientos de más de 3.6t/ha, en comparación con el promedio nacional de 2.39 t/ha.

El mercado de la hoja de coca en el Perú tiene dos componentes: uno legal (10,780 tn/año) y otro ilegal (87,304 tn, año 2015). El adecuado control del mercado legal de coca permitiría distinguir claramente a la producción del mercado ilegal de coca que responde a la demanda del Tráfico Ilícito de Drogas. (DEVIDA, 2017)

Tomando en cuenta el incremento en productividad de la hoja de coca por hectárea y la reducción del factor de conversión de volumen de coca para producir un kilo de cocaína, el área requerida para producir la misma cantidad de cocaína de hace 20 o 25 años se reduce a un tercio. (DEVIDA, 2017)

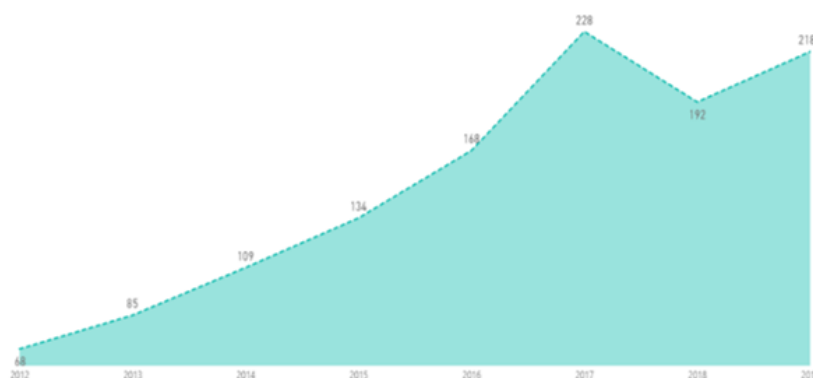
Los logros y aprendizajes de los trabajos en el Huallaga son el espejo en el que se reflejan las esperanzas del VRAEM, en los últimos años, en esta cuenca se han implementado múltiples programas, se han establecido nuevas normativas, creado diversas instancias; sin embargo, estos esfuerzos resultaron insuficientes, la problemática del VRAEM es compleja y requiere no solo nuevos programas sino también la participación de múltiples sectores del Estado, respaldados por un firme y constante compromiso político desde el más alto nivel. (DEVIDA, 2017)

“Si bien la situación actual del VRAEM requiere de atención prioritaria a corto plazo, se trata del inicio de un proceso necesariamente extenso, cuyos resultados deben sostenerse de manera sólida en el largo plazo” (DEVIDA, 2017).

El VRAEM es el área donde más plantaciones nuevas se han registrado, con 1.342 hectáreas, ya que en esta zona no se realiza erradicación de cultivos como en otras zonas del país; también aumentaron los cultivos en los territorios de las comunidades indígenas de Perú, con 3.366 hectáreas, lo que significa un 22% más que en 2016. (Agencia EFE, 2019)

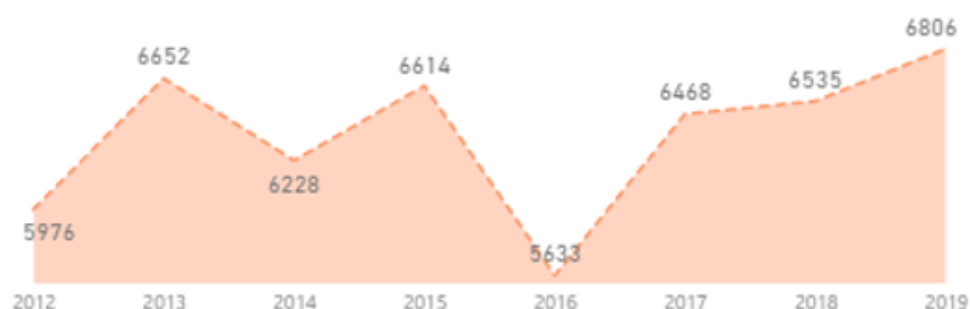
Como se muestra en las Figuras 07 y 08, la superficie sembrada de coca ha aumentado en Áreas Naturales Protegidas (ANP), de las cuales se han identificado 228 ha (36% en 2016) y 6.466 ha (15% en 2016) se identificaron en las zonas de amortiguamiento de las reservas naturales.

**Figura 7** - Evolución de superficie cultivada (ha) en áreas naturales protegidas (ANP)



Fuente: Observatorio Peruano de Drogas - DEVIDA

**Figura 8** - Evolución de superficie cultivada (ha) en zonas de amortiguamiento (ZA)



Fuente: Observatorio Peruano de Drogas - DEVIDA

“La reserva más afectada es el Parque Nacional Bahuaja Sonene, en el sureste de la Amazonía peruana, donde hay 193 hectáreas dentro de la superficie protegida y 2.478 hectáreas en su zona de amortiguamiento” (Agencia EFE, 2019).

“La erradicación de cultivos durante 2017 alcanzó más de 25.000 hectáreas, un 14% menos que en el año anterior, y concentrada únicamente a las céntricas regiones de Huánuco, Ucayali y San Martín” (Agencia EFE, 2019).

Por otro lado, el desarrollo de la hoja de coca sigue avanzando en el nuevo mapa de la coca en el país; Hay una migración de agricultores del VRAEM y Huánuco, que impulsan la expansión del cultivo de la coca en Puno. La producción peruana de coca y cocaína en los valles de San Gabán (frontera entre Puno y Madre de Dios) y Sandia (Inambari-Tambopata) han ingresado a un acelerado crecimiento por el incremento de consumo de estupefacientes en los vecinos países de Brasil, Argentina y Chile, además, por su proximidad a la frontera con Bolivia, forman parte de la cadena de suministro a Brasil y transportan la droga a través de Bolivia, y también queda claro que son puntos de reembarque para la comercialización de la droga hacia mercados emergentes, particularmente Asia.

También, el informe de monitoreo de la UNODC detalla que el puente aéreo con Bolivia a través de “narcoavionetas” para sacar la droga hacia Brasil se ha desplazado del VRAEM hacia el norte, hasta el valle de Pichis-Palcazú, para evitar el radio de acción de una ley que permite a las fuerzas armadas derribar las aeronaves. (Agencia EFE, 2019)

Esa norma también ha reactivado la exportación de la droga por vía terrestre a través de la frontera con Bolivia y también hacia los principales puertos del país, principalmente del Callao y Paita, donde preñar los contenedores con cargamentos de cocaína puede pagarse hasta 2.000 dólares por kilo. (Agencia EFE, 2019)

#### ***2.2.10. Geografía y población del VRAEM***

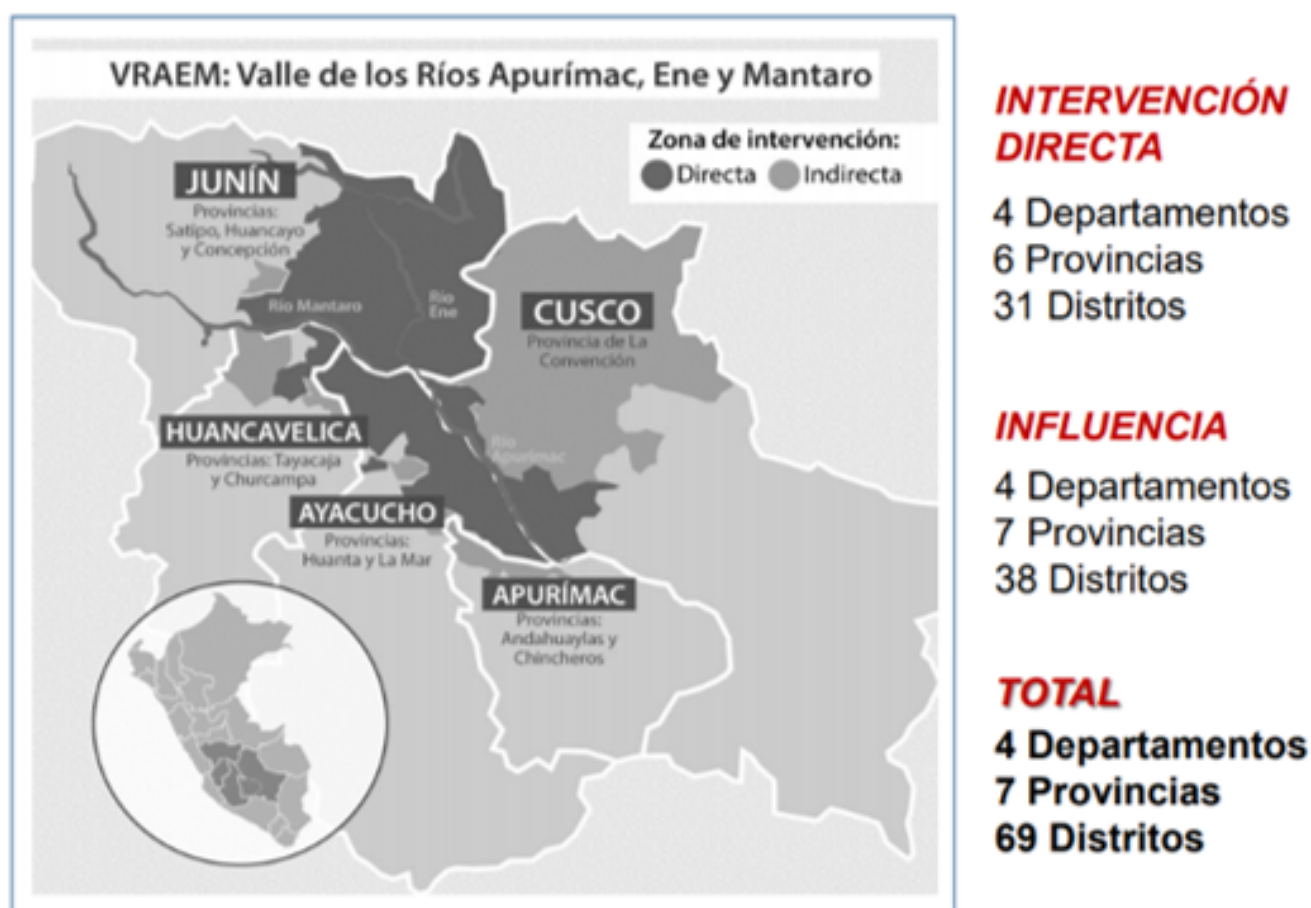
La delimitación geográfica del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro está generalmente relacionada a factores coyunturales en cada periodo: la colonización temprana (antes de años 70), el avance del narcotráfico y la lucha armada interna (entre los años 1980 y 2000) y la consolidación demográfica (del año 2000 a la fecha).

La cuenca cocalera del VRAEM, es una zona geopolítica que se encuentra entre la serranía y ceja de selva del Perú, originalmente formado por el Valle de los Ríos Apurímac y Ene – VRAE, posteriormente el Estado incorpora el Valle del Río Mantaro, cambiando su

nombre a VRAEM<sup>4</sup>, según el marco normativo estas zonas del país comprenderían las provincias y distritos de las regiones de Ayacucho, Cusco, Junín, , Huancavelica y Apurímac, divididas en zonas de intervención directa e indirecta, según a la gravedad de los problemas sociopolíticos y económicos.

El Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro lo conforman 69 distritos ubicados en los departamentos de Junín, Ayacucho, Cusco, Apurímac y Huancavelica<sup>5</sup>, separadas en dos zonas: de intervención directa (31 distritos) y de influencia (38 distritos). Esta clasificación es de interés del Estado peruano para comprender las necesidades latentes en estas áreas. Pero el VRAEM es también un escenario de potencialidades, con características muy especiales y heterogéneas en términos biofísicos y socioeconómicos. Tiene una extensión estimada de 5,826,388 hectáreas, ocupando el 5% de la superficie del territorio nacional.

**Figura 9** - Ámbito del VRAEM “D.S. N° 040-2016-PCM”



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - La Gestión Territorial en el VRAEM (2018).

4 Programa de Intervención VRAEM - 2012

5 Decreto Supremo N° 112-2017-PCM, que modifica el artículo 1 del Decreto Supremo N° 040-2016-PCM, respecto al reordenamiento de los ámbitos de intervención directa y de influencia del VRAEM

En la zona de intervención la población censada urbana representa el 55,2% y la población rural el 44,8% ambas de la población total del VRAEM; por otra parte, en la zona de influencia del VRAEM, la población urbana equivale al 37,2% y la rural 62,8%. (INEI, 2019)

Según al último Censo de Población y Vivienda 2017 realizado por el INEI<sup>6</sup>, el ámbito del VRAEM cuenta con una población total de 467,010 personas, el 50,5% son hombres y el 49,5% mujeres; el mayor grupo de su población se concentra en los tres primeros quinquenios que en conjunto representan el 33% de la población total. (INEI, 2019)

En cuanto a la tendencia del crecimiento poblacional del VRAEM, el incremento de la población medido por la Tasa de Crecimiento Promedio anual, refiere que la población del VRAEM ha presentado un crecimiento promedio anual negativo para el periodo 2007 – 2017 de 0,2%; un comportamiento diferenciado se muestra por ámbito (1,4% promedio anual para la zona de intervención y -2,2% para la zona de influencia). (INEI, 2019)

Según el Censo de Población del año 2017, de los 31 distritos que conforman la zona de intervención del VRAEM, los cinco distritos con mayor población son: Pangoa con 54 mil 240 habitantes, que concentra cerca de la quinta parte de la población de dicho ámbito (19,5%), Mazamari con 35 mil 719 habitantes (12,9%), Río Tambo con 26 mil 36 habitantes (9,4%), los tres pertenecientes al departamento de Junín. Le siguen, Pichari con 22 mil 691 habitantes (8,2%) y Kimbiri con 15 mil 962 habitantes (5,7%), ambos ubicados en el departamento de Cusco; estos distritos, en conjunto, concentran más de la mitad de la población de dicho ámbito (55,7%). (INEI, 2019)

Considerando la importancia de la aplicación del enfoque intercultural, cabe señalar que, en materia intercultural, por ejemplo, se estima que el 71,85% de la población del VRAEM tiene como idioma una lengua indígena u originaria. Asimismo, de acuerdo al Ministerio de Cultura, en los territorios del valle se asientan 600 localidades pertenecientes a pueblos indígenas u originarios, siendo de estas, 365

---

6 Instituto Nacional de Estadística e Informática

comunidades campesinas, 126 comunidades nativas y 109 localidades sin tipo identificado por la Dirección Regional Agraria, correspondientes a cinco pueblos indígenas u originarios: Ashaninka, Kakinte, Matsigenka, Nomatsigenga y Quechuas. (Decreto Supremo N° 102-2018-PCM, 2018)

“En términos productivos, en el territorio del VRAEM existen áreas con vocación para cultivos en limpio, de calidad agroecológica media. Estos se ubican en las terrazas bajas y planicies inundables de los ríos Apurímac, Mantaro, Ene, Perené, Tambo, entre otros” (DEVIDA, 2020).

En el período intercensal 2007-2017, la población que tiene como lengua materna al castellano se incrementó en 7,7% (10 mil 716), y otra lengua nativa (Ashaninka, Awajún / Aguaruna y Shipibo - Konibo, entre otra lengua nativa u originaria) en 19,8% (4 mil 928); mientras que, disminuyó los que aprendieron hablar quechua en 8,7% (22 mil 443) y la población con lengua materna aimara en 29,0% (139).

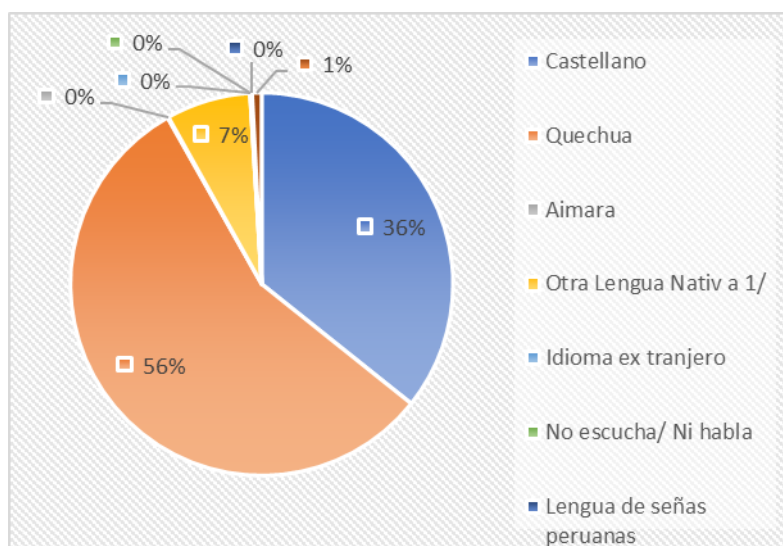
En el ámbito de intervención, el 46,0% de la población aprendió a hablar el quechua, seguido del castellano (40,6%) y otra lengua nativa (12,1%) en su niñez; en el ámbito de influencia, el 70,4% de las personas manifestaron haber aprendido el quechua y el 28,8% el castellano. (INEI, 2019)

### **2.2.11. Característica étnico y cultural del VRAEM**

El VRAEM es también una región cultural donde confluyen diferentes poblaciones, divididos en dos grandes categorías: colonos y nativos. Los colonos son de las comunidades campesinas de origen Quechua, Chanka, Pokras, e inmigrantes de otras regiones. Las poblaciones originarias son descendientes de las etnias amazónicas de la familia lingüística Arawak (Matsiguengas, Ashaninkas, Shipibos y Nomatsiguengas), las cuales se caracterizan por estilos de vida débilmente vinculados al sistema económico dominante.

El auge migratorio favoreció el asentamiento de los colonos en detrimento de la población local. Como se muestra en la figura N° 10 predominan los quechua hablantes, aunque con una tendencia al monolingüismo debido principalmente al enorme impacto de la educación impartida en la lengua castellana.

**Figura 10** - Distribución del Tipo de Lengua Materna del Productor Agropecuario en el VRAEM



Fuente: INEI, 2017

Indirectamente los problemas estructurales del agricultor andino colonizador afectaron la herencia milenaria de los pueblos originarios, reflejada en el tráfico de tierras y actividades destructivas de su medio ambiente con una agricultura mercantil de bajo rendimiento. Por otra parte, los asentamientos en zonas abruptas y muchas veces de difícil acceso, su relación con la propiedad comunal, son solo algunos de los factores que reproducen formas limitadas de producción que sustentan a las familias en modelos de producción campesina; eso no les permite obtener ingresos suficientes para aprovechar los beneficios que ofrece el mercado.

### **2.2.12. Estructura económica del VRAEM**

La economía del VRAEM es esencialmente agropecuaria, el 34% del PBI, del total de distritos de las 5 regiones que conforman el VRAEM provienen de actividades agrícolas, seguido de la actividad minera e hidrocarburos con un 27%. Esta última actividad se destaca por el impacto del proyecto Camisea, que produce más del 40% de la energía del país.

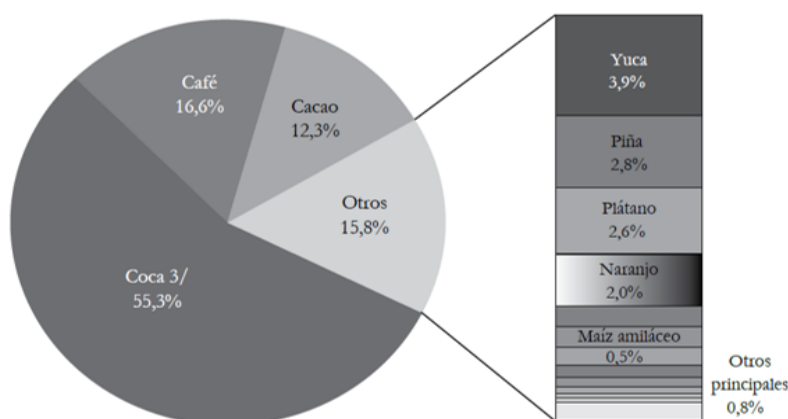
La actividad agropecuaria es el principal motor de dinamización económica en las principales zonas de producción de derivados de coca ilícita; en ese contexto, el mercado de la cocaína desarrolla altos incentivos económicos para sostener la expansión de la hoja de coca frente a los cultivos lícitos como el cacao, café y la palma; por ejemplo, las firmas del Tráfico Ilícito de Drogas financian, por adelantado, la producción de hoja de coca y brindan toda la logística necesaria para sostener la actividad ilícita. (DEVIDA, 2017)

“Los mercados de cultivos lícitos, en cambio, presentan diversas limitaciones debido a la ausencia de servicios públicos que afectan el desarrollo socioeconómico” (DEVIDA, 2017).

La estructura económica, poco diversificada y dominada por la agricultura comercial, es la prueba primordial para las políticas públicas a favor de la promoción de una economía lícita. Evidentemente la fuente principal de ingresos para las familias de la zona proviene de actividades agrarias relacionadas a la exportación (café, cacao y entre otros). Según los resultados del IV CENAGRO<sup>7</sup>, en el VRAEM los productos tradicionales y la hoja de coca representa el 84,2% del VBP de la producción agraria. El 55,3% del VBP corresponde a los cultivos de la hoja de coca, el 16,6% al café y el 12,3% al cacao. El resto de los cultivos lícitos se destinan al mercado interno como la yuca (5%), la piña (2,8%), el plátano (2,6%), entre otros.

El censo agropecuario muestra una escasez de tierras aptas para cultivos lícitos (alrededor del 5% del total) con una estructura agraria minifundiaria, en la que la hoja de coca se convierte en la principal fuente de ingresos. Sin embargo, las superficies sembradas representan alrededor 1/3 de hectárea de la superficie total de tierra para cultivos permanentes.

**Figura 11** - Principales cultivos del VRAEM, 2013 (% VBP agrícola)



Fuente: Adaptado de LA ECONOMÍA DEL VRAEM Diagnóstico y opciones de política (p. 66), 2017.

La figura muestra: el impacto económico de la producción de coca representada en más de la mitad del valor de todas las actividades agrícolas. En segundo lugar, muestra, al café y al cacao como las principales alternativas económicas a la hoja de coca. Los cultivos restantes se distribuyen como complemento de la pequeña agricultura.

<sup>7</sup> Resultados Definitivos. IV Censo Nacional Agropecuario 2012

La estructura agraria en el VRAEM se caracteriza por una baja diversificación, con plantaciones como: el café, el cacao y la hoja de coca. Para hacer este trabajo productivo realizan un trabajo familiar y comunitario que involucra interacciones en los campos de cultivo. Los productores están vinculados a un flujo de trabajo que les permite interactuar no solo con sus propias parcelas sino también con los demás miembros de la comunidad. Los jóvenes, los niños y las mujeres participan activamente en el proceso de producción proporcionando mano de obra remunerada o recíproca (ayni).

El cultivo de coca forma parte de las prácticas agrarias y es considerado importante en el VRAEM. Aun cuando el agricultor desista de cultivarlo, está propenso a trabajar en la parcela de los vecinos o familiares. Para el agricultor, una parcela de coca es además un espacio de socialización y de interacción. La economía de la hoja de coca es en sí, la esencia de las actividades agrícolas del VRAEM, por lo que su influencia no escapa a la cotidianidad.

La edad del arbusto de coca influye en la decisión de abandonarla o no, si estos arbustos tienen menos de 8 años, los productores no quieren abandonarlas, lo contrario sucede con las plantaciones viejas. Esto se debe a que el rendimiento comienza a disminuir y requiere de mayores insumos agroquímicos para mantener el rendimiento, generando una inversión mayor.

La labor agraria en parcelas de coca también es retroalimentada con la sensación de que la erradicación es inevitable. Esta permanente cautela ha creado la impresión que es un problema de largo plazo con algunas complejidades que deben resolverse de inmediato, lo que motiva a aprovechar las condiciones de mercado siempre y cuando sigan siendo ilegales. Entonces se expresa una actitud irrespetuosa hacia las normas dadas.

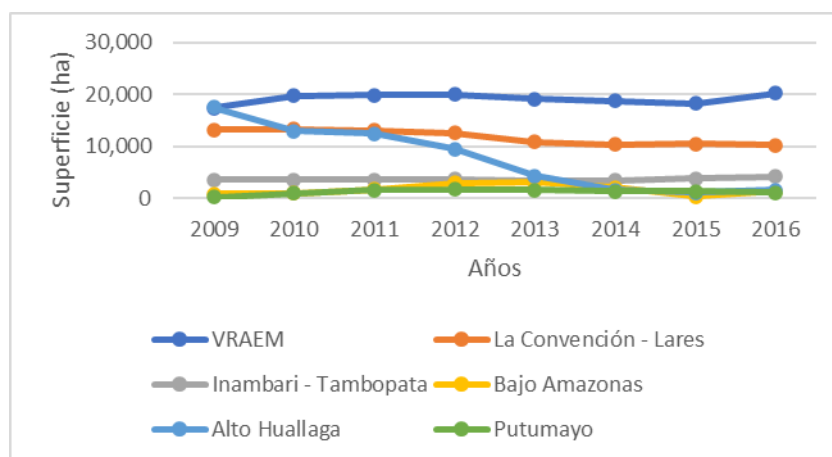
Entendemos entonces que el VRAEM, económicamente es poco diversificada, dependiente de la hoja de coca, el café y el cacao.

### ***2.2.13. Producción de coca en el VRAEM***

El VRAEM presenta alta potencialidad en la producción de coca ilícita y de drogas, convirtiéndose en la zona más crítica del Perú, en la figura 12 se observa, el incremento notable de las superficies con cultivos de coca ilegal ubicándose como la segunda cuenca cocalera con la mayor extensión del país, después del Alto Huallaga. A partir del 2009 este escenario ha ido cambiando mostrando un decremento en las superficies de coca en el Alto Huallaga, debido a las erradicaciones en San Martín y en la cuenca del Monzón en Huánuco.

Esta recomposición interna de las áreas de cultivos de coca estaría explicada por la reducción sostenida de los cultivos ilícitos de coca en el Alto Huallaga, Aguaytía y Pichis-Palcazú debido a las operaciones de erradicación llevadas a cabo y la post erradicación en el marco del DAIS que fueron implementadas. (DEVIDA, 2017)

**Figura 12** - Extensión del cultivo de coca por zona, 2009 - 2016 (ha)



Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA.

En la figura N° 12 observamos, una tendencia de disminución de la superficie a nivel nacional, a causa de las erradicaciones en cuencas cocaleras distintas al VRAEM. En cuanto a este último, se registra una leve reducción del -8% (18,333 ha), donde no hubo erradicación de cultivos de coca, convirtiéndose en la principal cuenca cocalera del país.

En el 2017 el VRAEM registra 21,646 ha que representa el 43% del total nacional y 7% mayor respecto al año 2016. El aumento de la superficie cultivada se refleja en zonas de Llochegua y Santa Rosa (Ayacucho), Kimbiri (Cusco) y Vizcatán del Ene (Junín), que producen el 69% (66,494 tn del total nacional de 96,304 tn) de la producción total de hoja de coca. Teniendo en cuenta que prácticamente toda la producción de coca del VRAEM se destina al narcotráfico, se puede argumentar que el VRAEM proporciona más del 80% de la hoja de coca orientados a la producción de clorhidrato de cocaína.

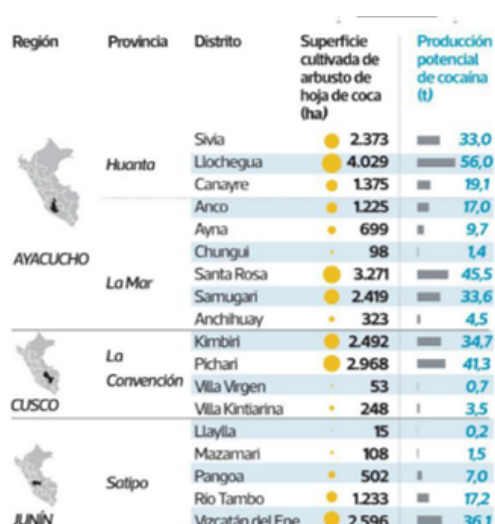
En el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) se contabilizaron hasta el 2019 unas 26 mil hectáreas de cultivos de hoja de coca, de los 69 distritos que conforman el VRAEM, solo 18 tienen territorio con cultivos de hoja de coca. De ellos, solo 9 concentran el 90% de estos cultivos; según DEVIDA, estas hectáreas crecen en promedio entre 2% a 3% cada año, de hecho, la coca en el VRAEM no ha dejado de crecer desde el 2001 que se tenían 12 mil hectáreas;

uno podría hacer el símil con el crecimiento del consumo de cocaína en Europa, explica Frank Casas, Director de Asuntos Técnicos de DEVIDA, a El Comercio. (Fernández Calvo, 2021)

Es necesario entender el contexto en el que se da el crecimiento de estos cultivos; según las Naciones Unidas, actualmente hay 20 millones de consumidores de cocaína cuando en 1998 los consumidores eran 14 millones; una demanda que no ha disminuido ni por la pandemia por el COVID-19, entre los países con más consumidores de cocaína están el Reino Unido, España y Bélgica. (Fernández Calvo, 2021)

En el VRAEM, los distritos que tienen la mayor concentración de cultivos de hoja de coca son Llochegua, Santa Rosa, Pichari, Vizcatán del Ene, Kimbiri, Samugari, Sivia, Canayre y Río Tambo, son pequeños eslabones territoriales, allí la cocaína es manejada por diferentes organizaciones criminales, allí lo que importa es que la demanda pueda ser cubierta de donde venga; Vizcatán del Ene se vuelve territorio útil para el cultivo de coca además de las condiciones climáticas, por la presencia de los remanentes de Sendero Luminoso, en este lugar ha continuado en crecimiento que pasó de 2.442 a 2.596 hectáreas. (Fernández Calvo, 2021)

**Figura 13** - Superficie de cultivo de hoja de coca (ha) por distritos con más concentración de cultivos



Fuente: El comercio (2021)

Asimismo, otros diarios importantes de nuestro país señalan que indudablemente la mayor concentración de cultivo de hoja de coca está en el VRAEM “...los 12 distritos con

mayor producción cocalera, según el último informe de DEVIDA son: Llohegua, Samugari, Sivia, Canayre y Santa Rosa (Ayacucho), Pichari, Quellouno, Yanatile, Echarate y Kimbiri (Cusco), Río Tambo y Vizcatán del Ene (Junín)...” (Zapata & Alfaro, 2021).

El VRAEM a la actualidad se ha consolidado como el primer valle cocalero y productor de cocaína en el país, se aprecia un incremento de cultivos desde 18,333 hectáreas en el 2015 a 26,028 hectáreas en el 2019; debido a su alta productividad de hoja coca por hectárea, se concentra la producción de más del 76% de la droga producida en el país. (DEVIDA, 2017)

“Asimismo, se debe destacar que las zonas de frontera emergen como áreas particularmente vulnerables, en el Putumayo, Bajo Amazonas (Caballococha), Inambari – Tambopata” (DEVIDA, 2017).

Para el 2017, la afectación del cultivo de coca en Comunidades Nativas (CCNN) ha alcanzado 3,368 ha, 22% más que el año anterior, las CCNN más afectadas han sido Shinpenchariato (Junín - VRAEM) y Gran Shinongari (Cusco - VRAEM) con 702 ha y 279 ha en Nueva Esperanza y anexos Nueva Jerusalén y Urco Mirao (Loreto - Putumayo) han sido intervenidas por 200 ha de coca; asimismo, la CCNN Centro Tsomaveni (Junín – VRAEM) contiene 165 ha. (DEVIDA, 2017)

Además de las 132 CCNN intervenidas por cultivos de coca, catorce pertenecen a la zona cocalera del VRAEM, entre Junín (6), Cusco (7) y Ayacucho (1), sumando 1,382 ha que representan poco más del 6% de la superficie cultivada en VRAEM (21,646 ha). (DEVIDA, 2017)

“Los dos distritos con mayor afectación por la actividad cocaleras en comunidades nativas son Pangoa en Junín que alberga 867 ha de coca y Pichari en Cusco, en donde la coca interviene 438 ha” (UNODC y DEVIDA, 2017)

#### **2.2.14. Alta dependencia del cultivo de coca**

El promedio de superficie de la unidad agraria en el VRAEM es de dos hectáreas, lo cual limita la expansión de la frontera agraria y la productividad de los

cultivos lícitos (café, cacao y piña), reduciendo la posibilidad de constituirse como el principal cultivo que genere ingresos, la importancia de los cultivos está directamente relacionada con la extensión de la unidad agraria del agricultor a medida que el tamaño de las unidades agrarias se expande, los cultivos de hoja de coca pierden importancia y los cultivos lícitos adquieren mayor capacidad económica; la relación entre la importancia del cultivo de coca y la superficie de la unidad agraria es inversa, mientras que la relación con los cultivos lícitos de agroexportación es directa; por lo tanto, los agricultores con unidades agrarias menores de tres hectáreas, resulta siendo un gran desafío. (IV CENAGRO, 2012)

Las posibilidades de cultivar la hoja de coca son mayores porque genera más ingresos trimestralmente, en relación a otros cultivos con cosechas anuales y con baja productividad. Por lo tanto, en cuanto a la rentabilidad relativa entre cultivos de coca y los cultivos lícitos, la inclinación es seguir con los cultivos de hoja de coca.

En el Estudio de Evaluación de los ámbitos del programa DAIS de DEVIDA, se describe que el VRAEM presenta índices de alta dependencia de la economía de coca, en especial los distritos del departamento de Ayacucho y Cusco, siendo de 0,95 ha por familia en relación a 0,19 ha/ familia a nivel nacional. (DEVIDA, 2021)

Una de las razones de esa dependencia se atribuye al tamaño de la propiedad (minifundio) a raíz de las fragmentaciones por transferencias hereditarias y un mercado informal de tierras; en este contexto, la limitante disponibilidad de tierras y bajo la lógica económica, el agricultor siempre se inclinará por los cultivos de mayor rentabilidad por área, como lamentablemente es el caso de la coca, cultivo que actualmente no tiene competencia en ese sentido. (Pariona, 2017)

La mayor densidad de hoja de coca se observa en territorios de temprano asentamiento, el agricultor cocalero antes que expandir la frontera agrícola, opta por la mejora tecnológica que eleva la productividad del cultivo haciéndola más rentable, hasta cuatro veces del promedio nacional; los distritos de Llochegua y Santa Rosa tienen las parcelas de coca con la mayor productividad por hectárea a nivel de todas las cuencas cocaleras del país (4.5 t/ha). (Pariona, 2017)

La pobreza relativa es una de las razones por las que los agricultores siguen cultivando la hoja de coca. La brecha de desigualdad entre un cocalero y otro que tiene pocas posibilidades de mejorar su producción lícita, debido a la parcela familiar, motiva la decisión de plantar ilícitamente hoja de coca.

La rentabilidad de un cultivo está relacionada con las condiciones de acceso al mercado, el café y el cacao se orientan al mercado internacional en donde compiten con las condiciones sociales de producción mundial, donde los precios locales son determinados por el precio internacional; cualquier PDA o PRPA en zonas con hoja de coca debe necesariamente prever las situaciones futuras del mercado, el mercado de la hoja de coca posee ventajas que persuaden al agricultor en su elección de cultivarlo, mientras que la interdicción es un factor no prevaleciente y tampoco es continuo. (Pariona, 2017)

#### ***2.2.15. Institucionalización de la lucha contra las drogas***

“A partir de 1978, el Perú buscó a través del Decreto Ley N° 22095 conformar un sistema institucional adecuado para enfrentar de manera eficiente e integral el problema de las drogas en sus etapas de producción, tráfico y consumo” (Perea, 2004).

En 1994, se creó el Comité Multisectorial de Control de Drogas (COMUCOD) dentro del marco del Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1994-2000, conformada por seis Ministros de Estado y un Vocal de la Corte Suprema bajo la presidencia del Titular de la Cartera del Interior, el objetivo principal de esta Comisión fue establecer los lineamientos de política en materia de control de drogas; dictar las normas complementarias necesarias para el cumplimiento de la Ley, determinar las áreas de disminución progresiva del cultivo de hoja de coca y su comercialización; disponer las acciones por parte de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD) y asignar al organismo competente para representar al país en reuniones internacionales en tema de drogas, entre otras. (Perea, 2004)

La OFECOD del MININTER, debió constituirse en el organismo ejecutor de las políticas trazadas por el COMUCOD y coordinador de las acciones estatales a ejecutar según los lineamientos de política adoptados, esta propuesta no llegó a concretarse en esa

oportunidad y la OFECOD impulsó hasta cierto punto las acciones antidrogas dentro del esquema del Decreto Ley N° 22095, que terminó siendo limitado e insuficiente considerando la complejidad del problema de las drogas. (Perea, 2004)

En 1996, se aprueba el DL N° 824 en el que declara interés nacional la lucha contra el consumo de drogas en el país, formando la Comisión de Lucha contra el Consumo de Drogas - CONTRADROGAS, como ente rector responsable de diseñar, coordinar y ejecutar de manera integral las trabajos de prevención contra el consumo de drogas, precisando los objetivos institucionales y conformando un Directorio presidido por un Ministro de Estado nombrado por el Presidente de la República e integrado por cuatro miembros adicionales designados por Resolución Suprema. (Perea, 2004)

Después de haberse puesto en ejecución los Programas Nacionales de Desarrollo Alternativo y de Prevención y Rehabilitación luego de 5 años se modifica mediante Ley N° 27629 de enero del 2002, el Decreto Legislativo N° 824, ampliando los objetivos y la conformación del Directorio de CONTRADROGAS, el mismo que queda constituido por 11 Ministros de Estado o sus representantes y dirigido por un Presidente Ejecutivo con rango de Ministro, poniendo en relieve la voluntad política del Gobierno peruano de priorizar la lucha contra las drogas. (Perea, 2004)

Con el DS N° 032-2002-PCM, se reglamenta la citada Ley que permite cambiar de denominación al ente rector, que actualmente es la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA. (Perea, 2004)

Nuestro país asume el rol de socio activo con la Cooperación Internacional, basado en el principio de la Responsabilidad Compartida y orienta sus propuestas sobre la base de la Estrategia Nacional contra las Drogas.

#### ***2.2.16. Desarrollo alternativo en el control de oferta de cultivos ilegales***

El Desarrollo Alternativo es un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprenden iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las

características socioculturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas. (DEVIDA, 2021)

El concepto de Desarrollo Alternativo tiene aproximadamente 30 años, se comenzó a aplicar en la región del Chapare de Bolivia, y en la década de los ochenta también en el Alto Huallaga del Perú, así como en la Bota Cauca de Colombia; las ONU lo convierte en un concepto oficial en junio de 1998, durante su Asamblea General, entendiéndolo como parte de una estrategia más global de lucha contra las drogas, en esa reunión se aprobó el Plan de Acción Internacional sobre Erradicación del Cultivo de Drogas Ilícitas y Desarrollo Alternativo. (DEVIDA, 2021)

“Según este documento, los objetivos principales del Desarrollo Alternativo son: (1) reducir la oferta de materias primas para la producción de droga, y (2) consolidar una economía lícita, permitiendo retornar al camino del desarrollo económico y social del país” (UNODC, 2011).

Según (UNODC y DEVIDA, 2017) el desarrollo alternativo implica los siguientes componentes:

- Sustituir el ingreso (estrategia económica y productiva)
- Establecer las condiciones de paz y legalidad (estrategia política)
- Fortalecer las organizaciones productoras (estrategia organizacional)
- Mejorar la calidad de vida (estrategia social)
- Diseminar modelos de desarrollo sostenible (estrategia medioambiental)
- Empoderar a las mujeres en la lucha contra las drogas (estrategia de género)

Bajo el marco de esta definición y estrategias generales del DA, lo que ha ocurrido es que se han desarrollado diversos modelos (o variantes), de acuerdo a cada país, e incluso de acuerdo a cada institución, nacional o internacional, que lo ha llevado a cabo. Todos estos modelos o variantes contienen una mayoría de elementos comunes como el desarrollo productivo, el trabajo con los pequeños agricultores, las inversiones en infraestructura (económica y social), la erradicación de los cultivos ilícitos, el fortalecimiento de las organizaciones de productores y de las instituciones locales, principalmente; lo que varía entre estos diversos modelos, es el énfasis en alguna o en varias de estas actividades y las diversas combinaciones de las mismas. (UNODC y DEVIDA, 2017)

En nuestro país, se han aplicado al menos cinco variantes de Desarrollo Alternativo, las primeras iniciativas del DA fue en el Alto Huallaga en 1982, con la creación del PEAH proyecto especial Alto Huallaga, la aplicación de más de 30 años en proyectos de desarrollo agrario que puedan sustituir al cultivo de coca, ha originado este llamado Desarrollo Alternativo, desde su primera acepción en Bolivia con el proyecto PRO-DES; a partir de ese momento ha predominado un enfoque de sustitución de cultivos ilícitos por los lícitos, más tarde al notar la imposibilidad de encontrar otro cultivo, con potencialidades económicas similares a las percibidas por el cultivo de coca, se discutió sustituir las fuentes de ingreso, fue entonces cuando se plantea la necesaria definición y objetivo de los programas de desarrollo alternativo. (Pariona, 2017)

En el año de 1991, con propuestas políticas de Hernando de Soto, se rompió el origen condenatorio de los cocaleros y se planteó una propuesta conciliadora; los agricultores, adquieren el papel de interlocutores claves para el proceso de reducción de espacios de hoja de coca; ese año nuestro país firma un convenio con Washington, que implicaba la aceptación del DA, como eje de la lucha contra la oferta de drogas. (Pariona, 2017)

Hernando de Soto, en su condición de asesor presidencial, negoció directamente con la Casa Blanca un nuevo convenio que ponía énfasis, simultáneamente, en los aspectos económicos y militares de la lucha contra las drogas. Su ascendiente como un prominente innovador de la teoría y de la práctica liberales, motivó que tanto Reagan como Bush lo citaran en sus exposiciones sobre el estado de la Unión, y contribuyó a que el presidente Bush suscribiera el “Convenio Perú-Estados Unidos sobre el control de drogas y política de desarrollo alternativo” en mayo de 1991. (Cotler, 1999, p. 203)

En Perú, el proyecto de DA es parte fundamental de la lucha contra las drogas. Siendo DEVIDA la máxima autoridad estatal que dirige la política para el control de oferta de cultivos ilícitos. Inicialmente los recursos se concentraron en el componente de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible- PIRDAIS que dependía fuertemente de la cooperación internacional. Desde 2012 los montos han aumentado significativamente.

El Eje de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS) promueve el cambio de actitudes de la población hacia un desarrollo y vida lícita sin la influencia de las

actividades delictivas del Tráfico Ilícito de Drogas, el objetivo principal del DAIS es establecer las condiciones económicas, sociales, políticas, y ambientales que permitan desvincular a la población campesina del cultivo ilícito de la hoja de coca, promoviendo actividades económicas sostenibles con inclusión social. (DEVIDA, 2017)

“Para ello, el DAIS establece mecanismos operativos para la generación de oportunidades laborales, el mejoramiento de las condiciones de vida, de los ingresos, y el manejo sostenible de los recursos naturales” (DEVIDA, 2017).

El eje DAIS tiene como objetivo reducir la exposición de las poblaciones vulnerables en el cultivo ilegal de coca, abordando los aspectos económicos, ambientales y sociopolíticos a fin de desvincularlos y evitar que estas se involucren en las actividades ilegales.

### ***2.2.17. Reconversión productiva en zonas cocaleras del Perú***

Desde la década de los 90, la Reconversión Productiva (RP) es parte de la experiencia política agraria en Sudamérica. Surgió de la necesidad de incorporar a los medianos y pequeños productores, mediante sistemas agroempresariales competitivos y sostenibles, para la apertura de mercados internacionales, a través de ciertas ventajas comparativas a través de una producción adaptada a las condiciones del entorno competitivo internacional basado en una infraestructura agrícola deteriorada.

La reconversión productiva, fue llamado como el proceso a través del cual se incrementa la productividad, se añade valor agregado, se diversifica la producción y/o se realiza un cambio hacia los que tienen mayor rentabilidad, guiando a la mejoría de los ingresos y por tanto a una mejor calidad de vida. (Pariona, 2017)

En las cuencas cocaleras, la RP se enfoca en la sustitución de cultivos ilícitos, a veces involucrando la adopción de riesgos y cambios significativos en la gestión del agronegocio, tales como: costos de aprendizaje, mercadeo, inversión en nueva tecnología, investigación de mercado para comprender las características de la demanda.

En nuestro país, se aplicó la RP en el sector agropecuario, después del impulso de la Ley de Reconversión Productiva Agropecuaria<sup>8</sup> donde precisa como “el cambio o transformación voluntaria hacia una producción agropecuaria diferente a la actual; busca innovar y agregar valor a la producción mediante la utilización de sistemas tecnológicos eficientes en toda la cadena productiva”.

---

8 Ley 29736, 2011 - Ley de Reconversión Productiva Agropecuaria

Se lleva a cabo a través de programas y proyectos priorizados y ejecutados por los tres niveles del gobierno, sus objetivos son: a) Promover el desarrollo del sector agropecuario en forma sostenible y rentable b) Mejorar e incrementar la productividad y la competitividad agropecuaria, en base a las ventajas comparativas de las regiones c) Optimizar las actividades de comercialización interna y externa de los productos agropecuarios d) impulsar la seguridad alimentaria; se espera que los resultados impulsen a la innovación y el incremento del valor agregado en la producción agropecuaria para hacer frente a las influencias del mercado. (Pariona, 2017)

La RP no es solo la sustitución de cultivos no rentables por otros más rentables, sino también la adopción de nuevos sistemas y procesos productivos y de gestión empresarial conducentes a la competitividad, como la capacidad de ingresar con éxito al mercado de nivel local como internacional. La sustitución de cultivos alternativos es un efecto de corto plazo.

En el ámbito del VRAEM, la Reconversión Productiva Agropecuaria se entiende como el proceso de cambio de forma voluntaria del cultivo de coca, por otros cultivos lícitos, tales como: el cacao, el café y la piña; la RPA busca intervenir con sistemas eficientes de producción lícita en toda la cadena de valor lícito. (Pariona, 2017)

El objetivo fundamental de la reconversión en el VRAEM, es la sustitución de cultivos de hoja de coca por otro cultivo lícito; la agricultura del VRAEM demuestra una alta sensibilidad en su estructura productiva, articulando a la demanda mundial; asimismo, desde un punto de vista económico la RP habría tenido sus primeras experiencias tras la caída de los precios internacionales del café y el cacao en el 2011, agricultores por principios de racionalidad económica, expandieron los cultivos ilícitos en detrimento de los cultivos lícitos; fue un tipo de reconversión (de lo lícito a lo ilícito) ante las fuerzas motivadoras del mercado ilegal y la deficiencia del estado en la aplicación de la ley. (Pariona, 2017)

En el año 2014, el gobierno decidió impulsar una intervención distinta en el VRAEM, no obstante que se había programado la reducción de cultivos de coca, esta fue suspendida, se retiró a DEVIDA de la conducción de la intervención antidrogas y particularmente de la ejecución de los programas de desarrollo alternativo integral y sostenible y se instruyó al Ministerio de Agricultura y Riego a impulsar un Programa

de Reconversión Productiva (PRP) que buscó la reducción voluntaria de los cultivos ilícitos. La implementación del PRP promovió la creación de 172 asociaciones para poder recibir los recursos del AGROIDEAS, buscando la reconversión de 2,224 hectáreas de coca en cultivos lícitos. Lamentablemente, no se ha comprobado la reducción efectiva de hoja de coca en el VRAEM, el Estado ha comprometido recursos por 110 millones de soles en un programa muy oneroso que debe invertir S/. 49,170 por hectárea (casi seis veces más caro que las intervenciones de desarrollo productivo en post erradicación, en el marco del DAIS de DEVIDA). (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas [DEVIDA], 2017, p. 81)

Si bien la estrategia de reconversión productiva actual selecciona los productos agrícolas alternativos a ser impulsados sobre la base de la existencia de márgenes de ganancia relativamente altos, la rentabilidad de la hoja de coca es mucho mayor, sobre todo en ausencia de una estrategia clara de lucha contra el narcotráfico. En este contexto, resulta crucial diversificar la economía. (Mendoza & Leyva, 2017, p. 181)

El Programa de Compensaciones para la Competitividad (AGROIDEAS), como Unidad Ejecutora del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), es el responsable de la dirección y ejecución de los Proyectos de Reconversión Productiva Agropecuaria (PRPA) en sus respectivas circunscripciones territoriales. (MINAGRI, 2018)

“Los Planes de Reconversión Productiva Agropecuaria (PRPA) ejecutados por el MINAGRI, a través de AGROIDEAS brindan cofinanciamiento que incorpora la adquisición de plantones, abonos, fertilizantes y equipos para el proceso de post cosecha” (MINAGRI, 2018).

### ***2.2.18. Diseño y planificación del PROVRAEM***

El diseño del proyecto especial VRAEM se inició por las demandas presentadas de parte de los productores agropecuarios en el distrito de Palmapampa, en contundente rechazo a las intenciones de erradicación forzada de áreas con hoja de coca; a raíz de aquellas manifestaciones, el 27 de marzo del 2014, se instaló una mesa técnica en Ayacucho, conformado por representantes del Ministerio de Agricultura y los gremios cocaleros, en el que se acordó entre otros puntos, la reducción progresiva de las hectáreas de coca, la instalación del proceso de RPA y la no instalación de una base del CORAH en Pichari. (Pariona, 2017)

El año 2014, mediante Decreto Supremo N° 011-2014-MINAGRI, fue creado el Proyecto Especial de Desarrollo del VRAEM – PROVRAEM, con miras a generar oportunidades locales para el desarrollo, se planteó como ejes de intervención (1) la reconversión productiva, (2) la sostenibilidad ambiental, (3) institucionalidad y (4) inclusión y servicios; el PROVRAEM previó ámbitos de intervención directa y de influencia, entre el 2015 y el 2017, la programación presupuestal destinada a PROVRAEM fue de S/ 36'723,460 y se alcanzó una ejecución presupuestal de S/ 32'638,852. (DEVIDA, 2020)

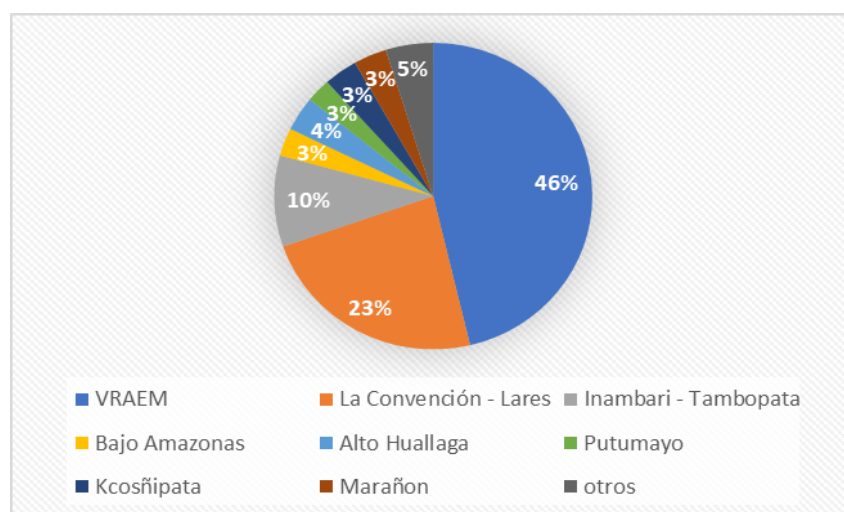
PROVRAEM, el primer paquete de proyectos de RP de hoja de coca a cultivos lícitos en la zona del VRAEM, el 2015 logró promover inversiones por S/ 15 millones y beneficiar a 227 pequeños y medianos productores organizados de los distritos de Pichari y Kimbiri de la provincia La Convención, Cusco; además de los distritos aya-cuchanos de Sivia, provincia en Huanta; y Anchiuay y Anco, provincia de La Mar, en un área de 261 ha. (Becerra, 2015)

El 06 de marzo de ese mismo año, se entregó las resoluciones ministeriales que oficializaron la aprobación y transferencia de fondos no reembolsables a los beneficiarios de 17 proyectos de reconversión productiva orientados a la instalación de cacao, café y piña como una alternativa sostenible, rentable y sobre todo lícita.

El 19 de julio de ese año, en entrevista al Sr. ministro de agricultura y riego, señaló que a la fecha son 1,326 hectáreas que se han incorporado al proceso de reconversión productiva en el VRAEM, de las cuales 889 serán destinados a la plantación de cacao, 379 a café y 58 a piña. Además, se invertirá 75 millones de soles, de los cuales 66 millones serán destinados a fondos no reembolsables y 9 millones para préstamos a través del Fondo Agroperú y Agroideas. (Becerra, 2015)

A partir del año 2016, el VRAEM registró 20,304 ha de superficie de hoja de coca, como muestra en la figura 14, lo que la situó con el espacio de mayor producción de hoja de coca ilegal de todo el país. Contribuyendo a alrededor del 50% de la producción potencial total, fue un hecho que ha redirigido las preocupaciones políticas contra el TID. En la figura N° 14, muestra la proporción de oferta de coca en relación a otras cuencas cocaleras.

**Figura 14** - Extensión del cultivo de coca por zona, al 2016 (%)



Fuente: DEVIDA – Elaboración propia

Las cifras sugieren la orientación de políticas de reducción de hoja de coca en el VRAEM, utilizando acciones de reducción y DA, similares a las implementadas en las cuencas cocaleras de San Martín, Huánuco y Ucayali.

En nuestro país, las políticas de lucha contra las drogas son dirigidas por DEVIDA, instancia adscrita a la PCM, su modelo de intervención, gira alrededor de tres ejes estratégicos: Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, Reducción de la Oferta de Drogas y Reducción de la Demanda de Drogas, y finalmente como eje transversal incorpora la Responsabilidad Común y Compartida, que se orienta hacia una cooperación internacional más intensa y eficaz para fortalecer las capacidades nacionales. (DEVIDA, 2021)

En junio de 2017, mediante DS N° 061-2017-PCM, se aprueba la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) 2017-2021, que establece las líneas de política del Estado peruano en materia de drogas; los objetivos específicos de la Estrategia comprenden (1) el incremento del ingreso familiar proveniente de actividades lícitas, (2) el desarrollo integral de las personas en las zonas de influencia cocalera, (3) el aprovechamiento sostenible y ordenado de los recursos naturales y (4) la gobernabilidad de las zonas cocaleras. (Decreto Supremo N° 102-2018-PCM)

En este Decreto se presta mucha atención al VRAEM, proponiendo la reducción integral y sostenida de los cultivos ilícitos. Seguidamente al presentar las condiciones básicas

de seguridad se desplegará una acción gradual y progresiva de erradicación de la coca. Estas actividades de erradicación deben estar acompañadas por el DAIS para garantizar a los cocaleros a que cuenten con alternativas de desarrollo económico y social lícitas, siendo la erradicación un factor condicionante para el DA.

Muchos actores de la Federación de Productores Agrarios del VRAEM (FEPAVRAE), manifestaron sus desacuerdos con las medidas consideradas coercitivas, sosteniendo que incrementaría el nivel de pobreza y el desgobierno en la zona, sus argumentos de sojuzgamiento al papel ineficiente del Estado adquirieron fuerza; las condiciones para llevar adelante las iniciativas de DEVIDA se volvieron dudosas dadas las posibilidades de incrementar el caos y descontento social. (Pariona, 2017) En su momento, el primer Ministro Vicente Zaballos, conjuntamente con el Ministro de Agricultura, Jorge Montenegro, se presentaron en la localidad de Pichari para abrir una mesa de diálogo con la Federación de Productores Agrarios del Valle del Río Apurímac (FEPVRAE), que va en contra de la erradicación forzosa de cultivos de hoja de coca dispuesta por el Estado. (Agencia EFE, 2019)

Los cocaleros argumentaron que la coca es la única fuente de ingresos de las familias de esta zona, donde apenas llegan servicios básicos. Por ello, han exigido al Gobierno que cese en la erradicación forzosa de este cultivo, y que retire a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), que ofrece programas de cultivos alternativos como el cacao, el café y diversas frutas para que hagan una transición hacia la producción lícita. (Agencia EFE, 2019)

Para mitigar los impactos de la reducción de ingresos por la erradicación y simultáneamente, reducir la tasa de replante en las áreas erradicadas, DEVIDA promueve cultivos alternativos en áreas post erradicadas, pero su papel en el VRAEM fue prácticamente imperceptible; excepto por la asignación de fondos a los gobiernos locales, esto se refleja en la asignación irrisoria del presupuesto asignado para tal fin en la zona. (Pariona, 2017)

VRAEM tiene experiencia en AD con apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, pero debido a la insostenibilidad el área de coca ilícita no ha disminuido.

El diálogo con los productores de cultivos lícitos también tuvo rupturas y contradicciones respecto a la estrategia de mediano plazo de AGROVRAEM. El propósito de la intervención en el ejecutivo sería claro, en el VRAEM no habría erradicación sino reconversión, lo que significa que la población objetivo serían los cocaleros informales.

### **2.2.19. Marco Institucional de ENACO como ente de represión del TID**

Con el fin de eliminar el problema social que originaba la producción ilícita de drogas y cumplir los Convenios Internacionales que se encontraban vigentes, como es el caso de la Convención Única Sobre Estupefacientes de 1961, el 02 de marzo de 1978 el Estado publica el DL 22095 Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (Ley de Control de Drogas), el que recogió la creciente preocupación nacional e internacional. (ENACO, 2019)

Entre otras medidas, la Empresa Nacional de la Coca - ENACO<sup>9</sup> fue trasladada del área de Industria al área de Agricultura, siendo responsable del acopio, secado y transporte de la hoja de coca para el consumo lícito.

Simultáneamente en virtud de que el artículo 2 de la Ley 22232 establecía que los Organismos Públicos Descentralizados del Sector Agrario se regían por sus leyes constitutivas, en diciembre de 1978 se expidió el vigente Decreto Ley 22370, Ley Orgánica de la Empresa Nacional de la Coca, norma que estableció que ENACO, como empresa pública del Sector Agrario, constituía una persona jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, económica y técnica. (ENACO, 2019)

“El artículo 31 del Decreto Ley N° 22095, establece: Queda totalmente prohibido el cultivo de coca y almácigos en nuevas áreas del territorio nacional, esta restricción incluye renovación y recalce en los cultivos existentes” (Decreto Ley 22095, 1978).

También, en su artículo 33°, autoriza tajantemente que el cultivo debe ser erradicado o sustituido de los predios, sólo el Estado a través de ENACO, podrá desarrollar dicho cultivo, cuando su industrialización, exportación, uso medicinal o fines de investigación científica lo justifique. (Decreto Ley 22095, 1978).

---

9 Ley 22232 - Ley Orgánica del Sector Agrario, publicada el 13 de julio de 1978. Derogado.

En consecuencia, se autoriza a ENACO comercializar interna y externamente la hoja de la coca, en 1982, el gobierno de Fernando Belaúnde Terry, promulgó el DS N° 008-82-AG, el cual aprueba la conversión de ENACO en Empresa Estatal de Derecho Privado, bajo la forma de Sociedad Anónima, pasando a ser ENACO SA, dependiente de la ley General de Sociedades, a la Ley de la Actividad Empresarial del Estado, a razón de ello se perseguía añadirle agilidad y mayor autonomía, facultándola a sostenerse con su propio recurso. (Ley Marco de la Coca, 2013)

Finalmente, el actual Estatuto que rige a ENACO es el aprobado por Escritura Pública del 7 de junio del 2001, inscrito el 12 de junio de 2001 en el Registro de Personas Jurídicas del Cusco.

Posteriormente, el Estado Peruano en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas encarga a ENACO SA, como actividad primordial el acopio y venta e industrialización de la hoja de coca legal, enmarcada en Convenciones Internacionales y Disposiciones Legales vigentes; la actividad socio-empresarial se desarrolla en el ámbito del FONAFE<sup>10</sup> y producto de ella la ENACO SA, normativamente es la empresa de propiedad del Estado, que comercializa la hoja de coca a nivel nacional proveniente de predios empadronados a fin de atender el consumo interno y externo. (ENACO, 2019)

### ***a - Proceso de empadronamiento***

En cumplimiento de la Ley N° 22095 en 1978 (Primera Disposición Transitoria) se realizó el empadronamiento de los conductores de predios dedicados al cultivo de coca, asumiendo que este se destina al consumo tradicional y otros usos lícitos.

En consecuencia, todo sembrío nuevo sería ilegal y se procedería a ser erradicado. En la práctica, esto no fue así, los cultivos lícitos se han mantenido y la producción ilícita se expandió. El plazo fue de 3 meses, los que incumplan serían sancionados conforme al Decreto, en la cual estipulaba en su artículo 60°: “... prisión no menor de dos 2 años ni mayor de 5 años: ... a) A los conductores de predios rústicos ... que cultiven coca sin estar inscritos en el registro de Productores correspondientes; o

---

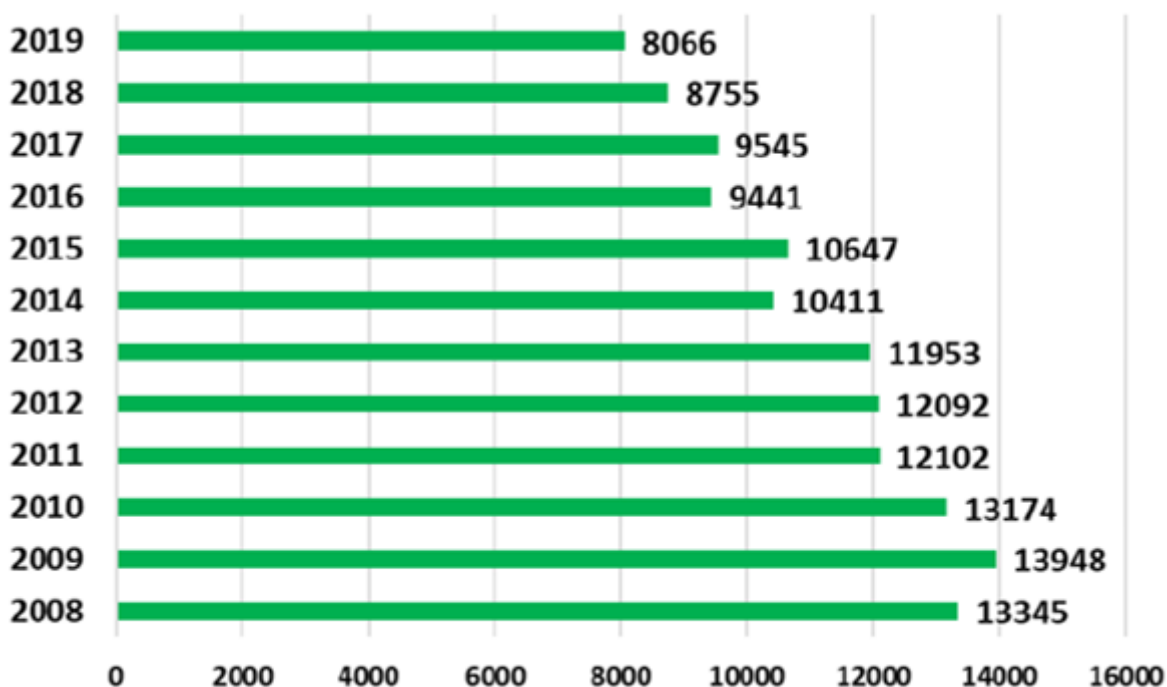
10 Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado

que habiéndose inscrito cultiven extensiones mayores a las registradas o autorizadas”.

Entre 1981 a 1993, ENACO adquirió de las parcelas empadronadas alrededor de 5,000 tn anuales de hoja de coca, que no comprende la totalidad de la producción lícita que en 1978 era de 9,747.06 tn, compra que se fue reduciendo a 2,100 tn al año 2000, lo que indica que más del 85% de la producción lícita de la coca se viene derivando al mercado negro, presumiblemente adquirido por el narcotráfico.

Con más de 40 años de vigencia del padrón levantado por el Ministerio de Agricultura, muchos de los agricultores inicialmente empadronados fallecieron, o dejaron las actividades agrícolas, vendieron los predios, los fraccionaron, traspasaron o simplemente los abandonaron, por lo que el Estado no cuenta con un padrón actualizado de productores cocaleros, esto debido a que no se ha definido con exactitud de quién es la responsabilidad de la actualización del registro de productores cocaleros.

**Figura 15 - Productores Activos a Dic 2008-2019**



Fuente: ENACO, Memorial Anual 2019.

En la figura 15 se aprecia que en el 2008 se recibía hoja de coca de 13,345 proveedores empadronados y al cierre del ejercicio 2019 la cifra fue de 8,066 proveedores,

mostrando una disminución de 5,279 productores en once años. Este fenómeno debe de entenderse como un problema de magnitud, la producción anual nacional de hoja de coca se mantiene en valores cercanos a las 117,292 tn. (ENACO S.A, 2017), de las cuales aproximadamente 10,728 tn, según el último censo de INEI corresponden a hoja de coca para consumo tradicional. Sin embargo, ENACO logró comprar 1,391.97 tn en el ejercicio 2019 frente a los 1,562.19 tn de hoja de coca programadas para este ejercicio económico, lo cual evidencia que el peso absoluto y relativo de estos agentes informales es mayor que ENACO.

ENACO reporta 8,066 empadronados activos al 2018 con una extensión auto declarada de 22,434 ha, por lo que se requiere actualizar el padrón de productores a fin de menguar el sobredimensionamiento en función a la demanda legal; el sinceramiento del padrón de productores requiere una identificación formal del productor, del predio y su producción de coca, no obstante, la presión viene del lado del cocaleiros para ampliar el padrón y así tener cierta legalidad y evitar la erradicación, lo que es inviable. (DEVIDA, 2017)

### ***b - La importancia del censo en las zonas cocaleras***

Este panorama ha generado la necesidad de un censo agrario en áreas de influencia con cultivo de hoja de coca.

Hubo algún intento de parte de la Dirección del Cuerpo de Asistencia para el Desarrollo Alternativo (CADA-CORAH). En apoyo a los acuerdos tomados en la Mesa de Diálogo se elaboró un Proyecto de Censo Agrario en las zonas de influencia de coca y de programas de Desarrollo Alternativo cuyos resultados permitirían formular acciones para la reducción gradual concertada. Hasta hoy ha quedado en intentos y buenas intenciones.

Un censo catastral permitirá levantar y registrar información específica, tal como extensión del predio, tipo de terreno, ubicación, productividad, identidad, superando el viejo empadronamiento de 1978.

A través del censo catastral, se obtendrá información cierta para cualquier tipo de investigación cuyo propósito será conocer cuántos agricultores de hoja de coca hay en el Perú y dónde están ubicadas sus áreas de cultivo; tener referencia de qué áreas son los que destinan al consumo cultural y tradicional; determinar la cantidad de hoja de coca que se requiere para satisfacer la necesidad de consumo tradicional, uso medicinal e industrial.

Esta información servirá para las consecuentes políticas de auto erradicación y para implementar los Programas de Desarrollo Alternativo.

### ***C - Facultades de acopio y comercialización***

ENACO como organismo autorizado para el acopio, comercialización de la hoja de coca en el país y en el exterior ha logrado expandirse en Órganos Desconcentrados en muchas partes del Perú: Trujillo, Cusco, Quillabamba, Huaraz, Huánuco, Juliaca, Cerro de Pasco, Ayacucho y Tingo María.

El VRAEM tiene dos oficinas operativas de acopio ubicado en el distrito de Ayna y Santa Rosa, quedando al margen, otros distritos de reciente colonización, con alta densidad de hoja de coca; las metas de acopio son establecidas como máximo en alrededor de 240 tn anuales, lo que equivale al 0.5% de toda la producción del VRAEM. (Pariona, 2017)

Los cocaleros le venden a ENACO, aunque el precio sea más bajo, incluso dos o tres veces más bajo de lo que determina el mercado ilegal. El mercado ilegal no exige ni calidad ni cantidad, por lo que existe un porcentaje alto de hoja de coca que se produce para fines ilícitos, siendo poca la cantidad que se entrega a ENACO a pesar que se han mejorado los precios de compra, de acuerdo con las limitaciones que la ley y los compromisos internacionales imponen.

La erradicación, implementada por el Ministerio del Interior, vía el CORAH, de acuerdo al “Plan General de Reducción del Ámbito Cocalero en el Perú - 2001”, pasa por grandes dificultades, no se conoce las cifras exactas de las áreas con cultivos de hojas de coca. Las cifras oficiales según el Ministerio del Interior al 31 de diciembre del 2019 arrojaban 54,134 hectáreas de cultivos de coca. Según estudios preliminares encargados por DEVIDA, las necesidades para el consumo tradicional, como el “chacchado”, incipiente industria y producción farmacológica, de exportación, es de 11,712 tn.

Las acciones de interdicción contribuyen a los objetivos de ENACO, porque cuando baja el precio de la coca, los agricultores ofrecen voluntariamente sus cosechas al precio establecido hasta que se supere la meta de acopio. Sin embargo, cuando los precios del mercado ilegal aumentan, ocurre lo contrario.

Asimismo, el actual modelo de comercialización de hoja de coca no es efectivo y no ha funcionado eficientemente desde su creación por la complejidad, informalidad e ilegalidad

de los mercados en que se desarrolla, así como por la insuficiente o nula participación de actores que no cumplen con sus roles establecidos; dejando a ENACO con un débil poder de negociación frente a sus principales grupos de interés y altamente dependiente de los proveedores (agricultores).

Ante este contexto adverso y con un modelo actual poco efectivo, que no permite efectuar una adecuada gestión de la empresa encaminada a generar valor económico y público, tanto el ente rector el FONAFE como la Dirección de la empresa han planteado modificar el modelo actual de comercialización de hoja de coca, y con ello el rol de ENACO procurando que no tenga participación en la determinación de precios de compra y venta.

#### ***d - Gestión del comercio tradicional***

ENACO para el desarrollo de sus actividades comerciales, cuenta en la actualidad con 21 Unidades Operativas de Compra, 19 Unidades Operativas de Venta y 4 unidades Operativas de Compra y Venta, las que se encuentran ubicadas en 12 departamentos; cubriendo un total de 32 provincias del país. (ENACO, 2019); cuyo detalle se puede visualizar en el siguiente cuadro:

**Figura 16 - Unidad operativa de ENACO S.A.**

| OFICINAS DE COMPRA |    |               | OFICINAS DE VENTA |    |              |
|--------------------|----|---------------|-------------------|----|--------------|
| SUC. JULIACA       | 1  | PALMERA       | SUC. HUANCAYO     | 1  | HUANCAYO     |
| AG. CUSCO          | 2  | KOSNIPIATA    |                   | 2  | TARMA        |
| AG. QUILLABAMBA    | 3  | QUILLABAMBA   |                   | 3  | SAN RAMON    |
|                    | 4  | ECHARATI      |                   | 4  | LIMA         |
|                    | 5  | QUELLOUNO     |                   | 5  | HUANUCO      |
|                    | 6  | QUEBRADA      | AG. AYACUCHO      | 6  | AYACUCHO     |
|                    | 7  | STA. MARIA    |                   | 7  | HUANITA      |
|                    | 8  | PALMA REAL    | SUC. JULIACA      | 8  | JULIACA      |
|                    | 9  | VERSALLES     |                   | 9  | AYAVIRI      |
|                    | 10 | PALTAYBAMBA   |                   | 10 | AZANGARO     |
| AG. AYACUCHO       | 11 | MARANURA      |                   | 11 | JULI         |
|                    | 12 | POTUCUSI      |                   | 12 | PUNO         |
|                    | 13 | SN. LORENZO   |                   | 13 | AREQUIPA     |
|                    | 14 | KITENI        | AG. CUSCO         | 14 | CUSCO        |
| SUC. HUANCAYO      | 15 | STA. ROSA     |                   | 15 | SICUANI      |
|                    | 16 | SN. FRANCISCO |                   | 16 | ANDAHUAYLAS  |
|                    | 17 | LLOCHEGUA     |                   | 17 | SANTO TOMAS  |
| AG. TRUJILLO       | 18 | T. MARIA      |                   | 18 | YAUJI        |
|                    | 19 | MONZON        | AG. TRUJILLO      | 19 | *TRUJILLO    |
|                    | 20 | *TRUJILLO     |                   | 20 | *CELENDIN    |
|                    | 21 | R. GRANDE     |                   | 21 | *CHACHAPOYAS |
|                    | 22 | CALLANCAS     |                   | 22 | *HUAMACHUCO  |
|                    | 23 | *CELENDIN     |                   | 23 | HUARAZ       |
|                    | 24 | *CHACHAPOYAS  |                   |    |              |
|                    | 25 | *HUAMACHUCO   |                   |    |              |

|    |                    |
|----|--------------------|
| 21 | OFICINAS DE COMPRA |
| 19 | OFICINAS DE VENTA  |
| 4  | *COMPRA Y VENTA    |
| 44 | TOTAL OFICINAS     |

Fuente: ENACO, Memorial Anual 2019.

### ***e - ENACO S.A. y la proyección industrial***

ENACO S.A. fabrica PBC y clorhidrato de cocaína para satisfacer la demanda internacional donde los laboratorios necesitan con fines médicos y de investigación. Anualmente vende 300 kg de PBC al 92% y 115 toneladas de hoja de coca tipo industrial en lo que va del año.

En esta misma línea, compra y vende hoja de coca para el consumo tradicional, también exporta hojas de coca de grado industrial a la Stepan Company de Estados Unidos, para la producción de la “Coca Cola”. En el 2001, se exportó una tonelada métrica de hoja de coca a la Empresa Gio Button de Italia.

De otro lado, se han presentado los productos Delisse, a través del cual ENACO produce y comercializa mate de coca y mixtura aromáticas en el mercado nacional. Se han enviado pruebas a El Salvador, Estados Unidos y Panamá. Este producto tiene la posibilidad de invadir otros mercados internacionales, para lo cual se deben establecer algunos convenios de garantía para que el producto no se convierta en materia base de donde se puede producir droga.

Los principales clientes a quienes se exporta cocaína, para uso médico son: Mc. Farland de Inglaterra, Merck de Alemania, May and Baker Ltd. De Reino Unido, Uniao Química Portuguesa de Portugal, Thunder Mountain EC de Estados Unidos, Siegfired CMSAG de Suiza.

### ***2.2.20. La estrategia de intervención de DEVIDA***

DEVIDA, como la institución que lleva la batuta en cuanto al DA, se define como: “Un Organismo Público Ejecutor, adscrito al sector de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de diseñar y conducir la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas y constituirse en la contraparte nacional para todos los fondos de cooperación internacional destinados a la lucha contra las drogas. (DEVIDA, 2021)

Orgánicamente, “DEVIDA está compuesta por 4 Direcciones; Dirección de Asuntos Técnicos, Dirección de Promoción y Monitoreo, Dirección de Articulación Territorial y la Dirección de Compromiso Global; la Dirección de Asuntos Técnicos es el órgano de línea encargado de formular y actualizar las políticas, programas y planes operativos de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, así como evaluar sus avances”. (DEVIDA, 2021)

Asimismo, la Dirección de Asuntos Técnicos tiene como objetivo: “Formular la Política Nacional de Lucha contra las Drogas, a través de la coordinación entre las entidades del Estado peruano y los órganos de línea de DEVIDA, con el propósito de actualizar e implementar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Drogas (ENLCD) 2011-2016” (DEVIDA, 2021)

Es en la Dirección de Asuntos Técnicos que se identifican los esfuerzos y metas relacionadas a la Sub Dirección de Control de Oferta de Drogas, Sub Dirección Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, y la Sub Dirección Prevención del Consumo de Drogas

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Drogas (ENLCD) 2017-2021 es: “...una política contra las drogas que consolida el modelo peruano de desarrollo alternativo integral y sostenible para convertir a los productores, hoy ilegales, en agentes de una economía legal...” La ENLCD es el nombre que recibe la política del gobierno actual para el combate contra la droga; estas reflejan la magnitud de la intervención estatal en zonas de lucha contra las drogas. (DEVIDA, 2017)

Lo anterior es esencial para comprender mejor el desarrollo de las políticas antidrogas (control, prevención y manejo de drogas) y particularmente el funcionamiento de DEVIDA, este organismo es considerada la más importante en la lucha contra las drogas, y es el mayor promotor del DA en el país. DEVIDA establece, monitorea y evalúa las iniciativas del DA, como la herramienta clave en la lucha contra el narcotráfico. Asimismo, es el organismo que administra las alianzas y acuerdos de cooperación nacional e internacional, en la lucha contra las drogas.

La Estrategia ENLCD 2017 - 2021 contempla, fundamentalmente, tres componentes con sus respectivas líneas presupuestales: Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, Reducción de la Oferta y Control de la Demanda y un eje transversal de Responsabilidad Común y Compartida; los mismos que han de ser implementados por los sectores correspondientes bajo la articulación de DEVIDA como ente rector. (DEVIDA, 2017)

El Eje Estratégico “Reducción de la Oferta de drogas” tiene como reto “reducir los cultivos ilícitos, minimizar el desvío de insumos químicos, incrementar las incautaciones de

drogas, mejorar la detección de lavado de activos; y fortalecer las capacidades humanas y logísticas de las instituciones involucradas”.

## **2.3. Formulación de hipótesis**

### **2.3.1. Hipótesis general**

Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

### **2.3.2. Hipótesis específicas**

Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la superficie de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y el nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la rentabilidad de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

## **2.4. Definición de términos**

**Política de erradicación de cultivos ilícitos:** Se trata de una serie de herramientas y mecanismos legales establecidos para frenar el cultivo ilegal de coca y evitar su propagación a nuevas áreas.

**Desarrollo alternativo:** Es un conjunto de medidas para generar ingresos legales a fin de evitar la expansión e inducir la eliminación de cultivos ilícitos.

**Erradicación de cultivos ilícitos:** Comprende la eliminación de cultivos ilícitos por medios manuales, con la ayuda de la fuerza física de una persona o con la ayuda de palas. El arbusto se sujeta y se jala causando el desprendimiento de las raíces.

**Interdicción:** Destrucción de pistas de aterrizaje, drogas, pozas de maceración, laboratorios de procesamiento, bienes muebles relacionados con el TID (Santillan, 2015).

**Sustancias psicoactivas:** Son compuestos naturales o sintéticos que actúan sobre el sistema nervioso para provocar cambios en las funciones que regulan el pensamiento, las emociones y el comportamiento.

**Toxicomanógenos:** Son drogas toxicomanógenas como el opio y sus alcaloides, morfina, heroína, cocaína y algunos de los tetrahidrocannabinoides.

**Derivados cocaínicos:** Se obtienen a partir del arbusto de la coca.

**Drogas:** Una sustancia que, cuando se introduce en el organismo por cualquier vía de administración provoca cambios en el funcionamiento natural del sistema nervioso central, y también puede ser adictiva, ya sea psicológica, física o ambas.

**Estupefaciente:** Son sustancias que actúan sobre el sistema nervioso central para estimularlo o deprimirlo.

**Pasta básica de cocaína (PBC):** Es un producto obtenido de la extracción de los alcaloides de la cocaína de las hojas de coca, por medio de ácidos, bases y solventes. Sus características físicas dependen al tiempo de su obtención.

**Clorhidrato de cocaína:** Es un alcaloide cristalino blanco de origen vegetal, que tiene un efecto estimulante fisiológico sobre los organismos vivos. La cocaína es una droga muy cara que muchas veces se denomina.

**TID:** El tráfico ilícito de drogas es una actividad ilícita que promueve o favorece el consumo ilegal de drogas nocivas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, a través de la producción, comercialización o tráfico.

**Cartel:** Es una gran organización criminal o un grupo de organizaciones criminales que establecen acuerdos de autoprotección, colaboración y reparto de territorios para llevar a cabo sus actividades delictivas, principalmente el narcotráfico.

**Clanes familiares:** Grupos criminales locales vinculados con el tráfico de drogas.

**Firmas nacionales:** Son clanes familiares y carteles criollos, algunas con operaciones regional y otras nacional, conformando una red de organizaciones criminales involucradas en promover el cultivo, cosecha, proceso de hoja de coca ilícita, suministro de insumos químicos, transporte, acopio, comercialización para consumo interno y acondicionamiento de droga para la exportación.

**Criminalidad organizada:** Es un fenómeno que engloba un conjunto de actos delictivos llevados a cabo por una organización criminal creada específicamente para este fin. El crimen organizado controla un territorio en particular o eslabones en la cadena de valor del mercado ilegal.

**Monitoreo de cultivos de coca:** El monitoreo de superficie cultivada es el seguimiento periódico y metódico del cultivo del arbusto de hoja de coca para medir su superficie,

definir su distribución geográfica, estimar su densidad y rendimiento por hectárea, observar y recopilar datos sobre su evolución histórica para optimizar la toma de decisión pública en el marco de la Política contra drogas.

**Minifundio:** Terreno o propiedad agrícola de pequeña extensión no muy rentable porque no puede dar suficiente fruto suficiente para pagar el trabajo que exige su explotación.

**Hoja de coca:** *Erythroxylum coca*, de nombre común coca (en quechua: kuka), es una especie sudamericana de la familia eritroxiláceas, originaria de los Andes amazónicos.

**Siembra de coca en el campo para el cultivo ilegal de coca:** Colocación de semillas en el terreno dedicado a la siembra, plantación, cosecha y/o recolección de coca.

**Secado al sol de hoja de coca de producción ilegal:** Deshidratación de hoja de coca fresca a través del uso de luz solar.

**Acopio ilegal de hoja de coca:** Acumulación de hoja de coca que no proviene de productores empadronados y que no ha sido recibida de la Empresa Nacional de la Coca; sea su destino el contrabando de hoja de coca para usos tradicionales, el contrabando de hoja de coca para usos industriales, o el abastecimiento de materias primas para la producción ilegal de derivados cocaínicos.

**Chacchado:** Es una práctica y hábito social, ceremonial y medicinal, en la que se coloca una pequeña bola de hoja de coca en la boca entre la mejilla y la mandíbula.

**Comunidades nativas:** Las comunidades indígenas descienden de grupos tribales de la selva y ceja de selva y se componen de grupos familiares unidos por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, característica cultural y social, y posesión y uso común y permanente de un mismo territorio con asentamiento nucleado o disperso.

**Gobernabilidad:** Es una forma efectiva y legítima de ejercer el poder de las instituciones del Estado para atender temas sociales prioritarios.

**Acuerdos internacionales:** Son actos vinculantes por el cual dos o más naciones se comprometen a acatar condiciones específicas para abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas.

**Rentabilidad:** La relación entre el beneficio producido por una actividad particular y la inversión o esfuerzo realizado.

**Política Pública:** Son las acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (Franco, 2014)

**Gobierno:** Es uno de los elementos componentes del Estado municipal o local, pero es también el elemento que debe guiar, marcar el rumbo, lineamiento, dirección del municipio, a través de su accionar (Arraiza, 2016).

**Política:** Es el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. Constituye una rama de la moral que se ocupa de la actividad, en virtud de la cual una sociedad libre, compuesta por personas libres, resuelve los problemas que le plantea su convivencia colectiva; es un quehacer ordenado al bien común; es la ciencia social que estudia el poder público o del Estado. (Flores, 2020)

**Organización:** Es un grupo social compuesto por personas naturales, tareas y administraciones que forman una estructura sistemática de relaciones de interacción, tendientes a producir bienes, servicios o normativas para satisfacer las necesidades de una comunidad dentro de un entorno, y así poder lograr el propósito distintivo que es su misión; también es un sistema de actividades conscientemente coordinadas formado por dos o más personas; la cooperación entre ellas es esencial para la existencia de la organización, una organización sólo existe cuando hay personas capaces de comunicarse y que están dispuestas a actuar conjuntamente para lograr un objetivo común. (Mendoza, 2019)

**Gestión:** Es la asunción y ejercicio de responsabilidades sobre un proceso (es decir, sobre un conjunto de actividades) lo que incluye: La preocupación por la disposición de los recursos y estructuras necesarias para que tenga lugar, la coordinación de sus actividades (y correspondientes interacciones), la autoridad es aquel atributo que tiene una persona, el cual está directamente vinculado con el cargo u oficio que ésta ejerza, siendo en todos los sentidos la potestad. (Pisfil, 2006)

**Toma de decisiones:** Es el proceso mediante el cual se realiza una elección entre diferentes opciones o formas posibles para resolver diferentes situaciones de la vida en diferentes contextos: empresarial, laboral, económico, familiar, personal, social (utilizando metodologías cuantitativas que brinda la administración); la toma de decisiones consiste, básicamente, en elegir una opción entre las disponibles, a los efectos de resolver un problema actual o potencial (aun cuando no se evidencie un conflicto latente). (López, 2021)

## **2.5. Identificación de variables**

**Variable 1 (V1):** Política Pública

**Variable 2 (V2):** Cultivo de coca

## 2.6. Operacionalización de variables

| Variable         | Definición conceptual                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Definición operacional                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Dimensiones                                      | Indicadores                                         | Escala            |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------|
| Política Pública | Son las acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones (Franco, 2014, p. 82) | Política pública es el conjunto de acciones a seguir por las instituciones de Gobierno ante un determinado problema, se debe determinar con el grado de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad y la participación ciudadana; lo que asegura en buena medida el logro de los fines, objetivos y metas de las políticas.                                                                                | Problema público                                 | Diagnóstico del problema publico                    | ESCALA DICOTÓMICA |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Formación de agenda                              | Interés público                                     |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Decisión de intervención                            |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Formulación                                      | Diseño de desarrollo alternativo                    |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Participación de organizaciones sociales            |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Implementación                                   | Satisfacción de programas de intervención           |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Articulación de intervención                        |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Asistencia al productor                             |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Evaluación                                       | Gobernabilidad                                      |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Seguimiento                                         |                   |
| Cultivo de coca  | Es el asentamiento y expansión del cultivo de hoja de coca ilícita, materia prima para elaborar la cocaína (UNODC y DEVIDA, 2017).                                                                                                                                                                                         | La reducción de cultivos de coca es la expresión más clara para conocer el avance de la ejecución integral de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, mediante la erradicación y asistencia de cultivos alternativos; reflejados en el monitoreo de la superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción, para optimizar la toma de decisión pública en el marco de la política contra las drogas | Plantaciones de hoja de coca                     | Superficie de cultivo de coca en producción         | ESCALA DICOTÓMICA |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Nivel de producción                              | Empadronamiento                                     |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Comercialización                                    |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Mejoramiento tecnológico                            |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Dependencia económica del cultivo de coca           |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Rentabilidad                                     | Rentabilidad en relación a cultivos alternativos    |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Frecuencia de cosecha anual                         |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Reducción de cultivos de coca con fines ilícitos | Reducir los cultivos de coca ilícitos en producción |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Resistencia a las acciones de erradicación          |                   |
|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                  | Incorporación voluntaria al desarrollo alternativo  |                   |

## **CAPITULO 3 – METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1. Tipo de la investigación**

El tipo de investigación utilizado en este estudio es considerado como una investigación aplicada, como indica (Behar, 2008):

La investigación aplicada se encuentra estrechamente vinculada con la investigación básica, pues depende de los resultados y avances de esta última; esto queda aclarado si nos percatamos de que toda investigación aplicada requiere de un marco teórico.

Busca confrontar la teoría con la realidad, es el estudio y aplicación de la investigación a problemas concretos, en circunstancias y características concretas, esta forma de investigación se dirige a su aplicación inmediata y no al desarrollo de teorías; la investigación aplicada, movida por el espíritu de la investigación fundamental, ha enfocado la atención sobre la solución de teorías, se refiere a resultados inmediatos y se halla interesada en el perfeccionamiento de los individuos implicados en el proceso de la investigación. (Behar, 2008)

La investigación aplicada o pura es el estudio de un problema, destinado exclusivamente a la búsqueda de conocimiento; las ciencias puras son las que se proponen conocer las leyes generales de los fenómenos estudiados, elaborando teorías de amplio alcance para comprenderlos, y que se desentienden al menos en forma inmediata de las posibles aplicaciones prácticas que se pueda dar a los resultados. (Baena, 2017)

### **3.2. Nivel de investigación**

En este estudio se hizo una investigación de nivel descriptivo - correlacional, porque busca describir fenómenos, situaciones, contextos y sucesos, y la relación de las variables de estudio, como indica (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2014), la investigación de nivel descriptivo consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y sucesos; esto es, detallar cómo son y se manifiestan; con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis.

Asimismo (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2014) indica que la investigación correlacional tiene como finalidad conocer la relación o grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en una muestra o contexto en particular; en

ocasiones sólo se analiza la relación entre dos variables, pero con frecuencia se ubican en el estudio vínculos entre tres, cuatro o más variables.

En ese orden de ideas Salkind (1998) citado por (Bernal, 2010) señala: la investigación correlacional tiene como propósito mostrar o examinar la relación entre variables o resultados de variables; de acuerdo con este autor, uno de los puntos importantes respecto a la investigación correlacional es examinar relaciones entre variables o sus resultados, pero en ningún momento explica que una sea la causa de la otra; en otras palabras, la correlación examina asociaciones, pero no relaciones causales, donde un cambio en un factor influye directamente en un cambio en otro.

### **3.3. Método de investigación**

#### **3.3.1. Método General**

En este estudio, se utilizó el Método Científico como señala (Tamayo, 2003): “El método científico es un procedimiento para descubrir las condiciones en que se presentan sucesos específicos, caracterizado generalmente por ser tentativo, verificable, de razonamiento riguroso y observación empírica”.

En esa misma línea (Bunge, 1990) citado por (Bernal, 2010) señala: el método científico es el conjunto de etapas y reglas que señalan el procedimiento para llevar a cabo una investigación, cuyos resultados sean aceptados como válidos para la comunidad científica.

#### **3.3.2. Métodos Específicos**

**Método deductivo:** Este método de razonamiento consiste en tomar conclusiones generales para obtener explicaciones particulares; el método se inicia con el análisis de los postulados, teoremas, leyes, principios, etcétera, de aplicación universal y de comprobada validez, para aplicarlos a soluciones o hechos particulares. (Bernal, 2010)

**Método Inductivo:** Este método utiliza el razonamiento para obtener conclusiones que parten de hechos particulares aceptados como válidos, para llegar a conclusiones cuya aplicación sea de carácter general; el método se inicia con un estudio individual de los hechos y se formulan conclusiones universales que se postulan como leyes, principios o fundamentos de una teoría. (Bernal, 2010)

**Método hipotético-deductivo:** “Consiste en un procedimiento que parte de unas aseveraciones en calidad de hipótesis y busca refutar o falsear tales hipótesis, deduciendo de ellas conclusiones que deben confrontarse con los hechos” (Bernal, 2010).

Asimismo (Behar, 2008) señala: En el método hipotético-deductivo (o de contras-tación de hipótesis) se trata de establecer la verdad o falsedad de las hipótesis (que no podemos comprobar directamente, por su carácter de enunciados generales, o sea leyes, que incluyen términos teóricos), a partir de la verdad o falsedad de las consecuencias obser-vacionales, unos enunciados que se refieren a objetos y propiedades observables, que se obtienen deduciéndolos de las hipótesis y, cuya verdad o falsedad estamos en condiciones de establecer directamente.

### **3.4. Diseño de investigación**

En la investigación se empleó el diseño No Experimental, de tipo transeccional o transversal.

- **Diseño no experimental**

Se trata de estudios en los que no hacemos variar en forma intencional las variables independientes para ver su efecto sobre otras variables; lo que hacemos en la in-vestigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para analizarlos. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2014)

“El investigador observa los fenómenos tal y como ocurren naturalmente, sin inter-venir en su desarrollo” (Behar, 2008).

- **De tipo transeccional correlacionales causales**

Los diseños de investigación transeccional o transversal recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único (Liu, 2008 y Tucker, 2004) citado por (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2014).

Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado, es como “tomar una fotografía” de algo que sucede. (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2014)

“Son aquellas en las cuales se obtiene información del objeto de estudio (población o muestra) una única vez en un momento dado” (Bernal, 2010).

Estos diseños describen relaciones entre dos o más categorías, conceptos o variables en un momento determinado, a veces, únicamente en términos correlacionales, otras en función de la relación causa-efecto (causales) (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2014).

Esquema:



M : Muestra de estudio

OV<sub>1</sub> : Política pública de DEVIDA

OV<sub>2</sub> : Reducción de cultivo de coca

r : Correlación entre las variables

### **3.5. Población, muestra y muestreo**

#### **3.5.1. Población**

De acuerdo con Fracica (1988) citado por (Bernal, 2010), “la población es el conjunto de todos los elementos a los cuales se refiere la investigación. Se puede definir también como el conjunto de todas las unidades de muestreo”.

La población es la totalidad de un fenómeno de estudio, incluye la totalidad de unidades de análisis entidades de población que integran dicho fenómeno y que debe cuantificarse para un determinado estudio integrando conjunto N de entidades que participan de una determinada característica y se le denomina población por constituir la totalidad del fenómeno adscrito a un estudio o investigación. (Tamayo, 2003)

Para el presente trabajo, la población lo constituyen los 18 distritos del VRAEM con presencia de producción de cultivos de hoja de coca.

| Nº | ZONA COCALERA | DEPARTAMENTO | PROVINCIA     | DISTRITO         |
|----|---------------|--------------|---------------|------------------|
| 1  | VRAEM         | AYACUCHO     | HUANTA        | LLOCHEGUA        |
| 2  | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | SANTA ROSA       |
| 3  | VRAEM         | CUSCO        | LA CONVENCION | KIMBIRI          |
| 4  | VRAEM         | CUSCO        | LA CONVENCION | PICHARI          |
| 5  | VRAEM         | JUNIN        | SATIPO        | VIZCATAN DEL ENE |
| 6  | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | SAMUGARI         |
| 7  | VRAEM         | AYACUCHO     | HUANTA        | SIVIA            |
| 8  | VRAEM         | AYACUCHO     | HUANTA        | CANAYRE          |
| 9  | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | ANCO             |
| 10 | VRAEM         | JUNIN        | SATIPO        | RIO TAMBO        |
| 11 | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | AYNA             |
| 12 | VRAEM         | JUNIN        | SATIPO        | PANGOA           |
| 13 | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | ANCHIHUAY        |
| 14 | VRAEM         | CUSCO        | LA CONVENCION | VILLA KINTIARINA |
| 15 | VRAEM         | JUNIN        | SATIPO        | MAZAMARI         |
| 16 | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | CHUNGUI          |
| 17 | VRAEM         | CUSCO        | LA CONVENCION | VILLA VIRGEN     |
| 18 | VRAEM         | JUNIN        | SATIPO        | LLAYLLA          |

Fuente: DEVIDA – Elaboración propia

### 3.5.2. Muestra

“Es la parte de la población que se selecciona, de la cual realmente se obtiene la información para el desarrollo del estudio y sobre la cual se efectuarán la medición y la observación de las variables objeto de estudio” (Bernal, 2010).

“La muestra es, en esencia, un subgrupo de la población; digamos que es un subconjunto de elementos que pertenecen a ese conjunto definido en sus características al que llamamos población” (Hernandez, Fernandez, & Baptista, 2014).

En la presente investigación se consideró los 10 distritos con alta concentración de cultivos de hoja de coca, por concentrar más del 91% de hoja de coca producida en el valle, en donde se aplicará los instrumentos de medición.

| Nº | ZONA COCALERA | DEPARTAMENTO | PROVINCIA     | DISTRITO         |
|----|---------------|--------------|---------------|------------------|
| 1  | VRAEM         | AYACUCHO     | HUANTA        | LLOCHEGUA        |
| 2  | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | SANTA ROSA       |
| 3  | VRAEM         | CUSCO        | LA CONVENCION | KIMBIRI          |
| 4  | VRAEM         | CUSCO        | LA CONVENCION | PICHARI          |
| 5  | VRAEM         | JUNIN        | SATIPO        | VIZCATAN DEL ENE |
| 6  | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | SAMUGARI         |
| 7  | VRAEM         | AYACUCHO     | HUANTA        | SIVIA            |
| 8  | VRAEM         | AYACUCHO     | HUANTA        | CANAYRE          |
| 9  | VRAEM         | AYACUCHO     | LA MAR        | ANCO             |
| 10 | VRAEM         | JUNIN        | SATIPO        | RIO TAMBO        |

Fuente: DEVIDA – Elaboración propia

### **3.5.3. Muestreo**

Como indica (Tamayo, 2003): en el muestreo intencionado o sesgado, el investigador selecciona los elementos que a su juicio son representativos, lo cual exige al investigador un conocimiento previo de la población que se investiga para poder determinar cuáles son las categorías o elementos que se pueden considerar como tipo representativo del fenómeno que se estudia.

El presente estudio emplea el muestreo **no probabilístico**, es decir, la elección de las unidades de análisis se hizo utilizando diferentes criterios relacionados a las características de la investigación y determinando la población objetivo por conveniencia, a quienes se aplicará el instrumento de medición con la finalidad de valorar proporciones, estimando el nivel de confianza y el margen de error adecuado.

### **3.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Para realizar la presente investigación se utilizó la técnica de observación, a través de una guía de observación con respuesta dicotómica para cada variable y sus dimensiones; además se recopiló como fuentes de información estadística las proporcionadas por DEVIDA, artículos y documentos, lo que ayudó obtener más conocimientos sobre las variables de estudio.

### **3.7. Técnicas de procesamiento y análisis de datos**

Los procedimientos empleados para analizar los datos recogidos son dos: la estadística descriptiva e inferencial, a través del programa estadístico SPSS 26.

Primeramente, para saber la fiabilidad del instrumento se aplicó el coeficiente denominado Kuder Richardson (KR20), que permitió hallar la consistencia interna de los ítems de preguntas dicotómicas. En el análisis de la fiabilidad del instrumento se obtuvo un índice KR20 de 0,757, quiere decir que el instrumento es aceptable para suministrarlos a la muestra seleccionada, a fin de recoger información y procesarlo estadísticamente obteniendo el rango y la frecuencia de las variables en la tabla de estadística descriptiva.

Posteriormente, se utilizó el coeficiente de correlación de Spearman para contrastar las hipótesis de trabajo y hallar los grados de correlación entre las variables de estudio y sus respectivas interpretaciones.

### 3.8. Descripción de la prueba de hipótesis

El procedimiento utilizado para la prueba de hipótesis estuvo determinado por:

1. Proposición de la hipótesis nula y alterna
2. Determinación del nivel significancia
3. Elección del estadístico apropiado de prueba

Para poder decidir sobre la prueba de hipótesis a emplear, primero se determinó el nivel de distribución de la normalidad (Prueba de normalidad) de los datos estadísticos, con la finalidad de determinar la utilización de una prueba paramétrica o no paramétrica. Para el presente estudio se empleó la prueba de normalidad de Kolmogorov-Smirnov, por tratarse de una muestra estudio que está por encima de los 50 datos, teniendo como criterio el valor de significancia  $p=0,05$ . Obtenido un valor de normalidad para la variable Política Pública de Sig.= 0,000 y para la variable Cultivos de Coca de Sig. = 0,000, nos muestra que el valor de significancia de las variables es menor al  $p$  valor de  $=0,05$  (tabla 1 ); por lo tanto, en base a este resultado se rechaza la  $H_0$  y se toma la  $H_1$ ; quiere decir, que los datos no siguen una distribución normal, por lo tanto, en el presente estudio se utilizó para la prueba de hipótesis el estadístico rho de Spearman porque es un método estadístico no paramétrico, que pretende examinar la intensidad de asociación entre las variables de estudio.

- Si  $P \text{ valor} < \alpha$ ; entonces decimos que los datos no poseen distribución normal.
- Si  $P \text{ valor} > \alpha$ ; entonces decimos que los datos poseen distribución normal.

**Tabla 1 - Prueba de Normalidad**

|                             | Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup> |     |       |
|-----------------------------|---------------------------------|-----|-------|
|                             | Estadístico                     | gl  | Sig.  |
| Política pública de DEVIDA  | 0,217                           | 568 | 0,000 |
| Cultivo de coca en el VRAEM | 0,242                           | 568 | 0,000 |

4. Comparación de  $p$  y  $\alpha$
5. Toma de decisión
  - Si  $P \text{ valor} \leq 0,05$ , se rechaza la hipótesis nula.
  - Si  $P \text{ valor} > 0,05$ , se acepta la hipótesis nula.
6. Conclusión de la toma de decisión

## CAPITULO 4 – PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Con base en el diseño de la investigación y para la obtención de los resultados de este estudio, se realizó la evaluación de variables con la aplicación del instrumento de medición en la unidad de muestreo constituido por los agricultores cocaleros de los distritos con mayor concentración de cultivos de hoja de coca y la Política Pública de DEVIDA; a continuación, se recodifico las mediciones de las variables, en el cual se ha elaborado el prototipo de datos. Posteriormente la información obtenida con el instrumento fue ejecutada por medio de los procesos estadísticos descriptivos e inferencial, utilizando el estadístico de rho de Spearman. Para ejecutar las variables se tomaron en cuenta los instrumentos de medición, es decir sus niveles en los que se reconocen los criterios de intervalos. Finalmente, para obtener resultados consistentes fue fundamental aplicar el instrumento de apoyo, como el IBM SPSS Versión 26 con lo cual se contrastó la veracidad de los resultados, además se usó los lineamientos del estilo APA séptima edición.

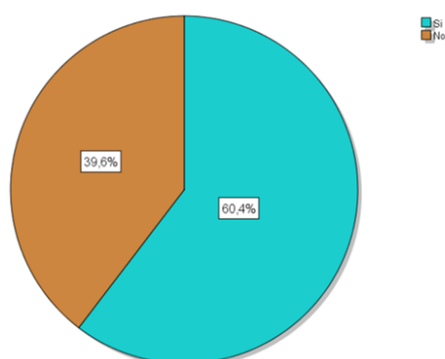
### 4.1. Presentación e interpretación de datos

**Tabla 2** - Política Pública de DEVIDA en el VRAEM, Período 2020.

|       | Frecuencia | Porcentaje |
|-------|------------|------------|
| Si    | 343        | 60,4       |
| No    | 225        | 39,6       |
| Total | 568        | 100,0      |

**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

**Figura 17** - Política Pública de DEVIDA en el VRAEM, Período 2020.



**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

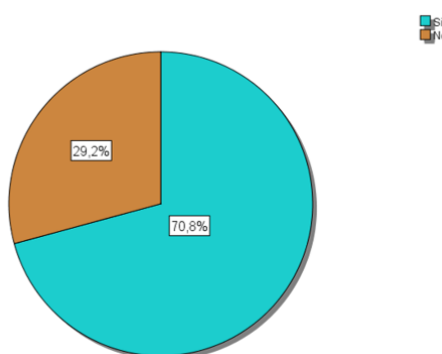
Los datos obtenidos en la tabla 2 y figura 17 se exponen los valores porcentuales de la variable Política Pública. Se observa de los 568 centros poblados involucrados en el cultivo de hoja de coca, el 60,4% es parte de la intervención de DEVIDA a través de sus diferentes políticas públicas con el propósito de reducir los cultivos de coca con fines ilícitos, también observamos el 39,6% no es parte de la intervención de DEVIDA.

**Tabla 3** - Cultivos de Coca en el VRAEM, Período 2020.

|       | Frecuencia | Porcentaje |
|-------|------------|------------|
| Si    | 402        | 70,8       |
| No    | 166        | 29,2       |
| Total | 568        | 100,0      |

**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

**Figura 18** - Cultivos de Coca en el VRAEM, Período 2020.



**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

Respecto a la variable cultivo de coca, en la tabla 3 y figura 18 podemos apreciar el 70,8% de los centros poblados se dedica al cultivo de coca ilícito, los agricultores señalan que el gobierno no les brinda buenas alternativas, por lo que el cultivo de la coca es el sustento de su familia, por lo que necesitan programas activos que aseguren la sostenibilidad económica con alternativas reales, sin embargo el 29,2% no se dedica al cultivo de coca ilícito, inclinándose más hacia la producción de cultivos alternativos. Estas cifras indican el descontento de los agricultores cocaleros del VRAEM con el accionar de DEVIDA.

**Tabla 4** - Inclusión de Problemas Públicos de los Productores Cocaleros en la Política Pública de DEVIDA

|       | Frecuencia | Porcentaje |
|-------|------------|------------|
| Si    | 26         | 4,6        |
| No    | 542        | 95,4       |
| Total | 568        | 100,0      |

**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

La tabla 4 nos permite observar los valores porcentuales de la dimensión problema público, el 4,6% de los centros poblados consideran que DEVIDA recoge adecuadamente la problemática de los productores cocaleros, mientras tanto el 95,4% percibe que no recoge adecuadamente la problemática de los productores cocaleros al momento de la formulación de la política pública.

**Tabla 5 - Formación de Agenda en la Política Pública de DEVIDA en el VRAEM**

|       | Frecuencia | Porcentaje |
|-------|------------|------------|
| Si    | 340        | 59,9       |
| No    | 228        | 40,1       |
| Total | 568        | 100,0      |

**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

La tabla 5 nos permite observar los valores porcentuales de la dimensión formación de agenda, el 59,9% de los centros poblados consideran que DEVIDA realiza una adecuada formación de agenda durante la formulación de la política pública a fin de reducir los cultivos de coca con fines ilícitos, mientras tanto el 40,1% percibe que la formación de agenda es inadecuada durante la formulación de política pública.

**Tabla 6 - Adecuada Formulación de Política Pública de DEVIDA en el VRAEM**

|       | Frecuencia | Porcentaje |
|-------|------------|------------|
| Si    | 336        | 59,2       |
| No    | 232        | 40,8       |
| Total | 568        | 100,0      |

**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

Respecto a la dimensión formulación, observamos el 59,2% de los centros poblados dedicados al cultivo de coca considera que DEVIDA si realiza una adecuada formulación de política pública, con el propósito reducir los cultivos de coca con fines ilícitos, mientras tanto el 40,8% percibe que DEVIDA no realiza una adecuada formulación de política pública.

**Tabla 7 - Implementación de Política Pública de DEVIDA en el VRAEM**

|       | Frecuencia | Porcentaje |
|-------|------------|------------|
| Si    | 348        | 61,3       |
| No    | 220        | 38,7       |
| Total | 568        | 100,0      |

**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

La tabla 7 muestra los valores porcentuales de la dimensión implementación, el 61,3% de centros poblados dedicados al cultivo de coca consideran que la implementación de política

públicas de DEVIDA son los adecuados, reflejados en productos y resultados; mientras el 38,7% consideran que las acciones de implementación de política pública no son los adecuados.

**Tabla 8 - Evaluación de Política Pública de DEVIDA en el VRAEM**

|       | Frecuencia | Porcentaje |
|-------|------------|------------|
| Si    | 368        | 64,8       |
| No    | 200        | 35,2       |
| Total | 568        | 100,0      |

**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

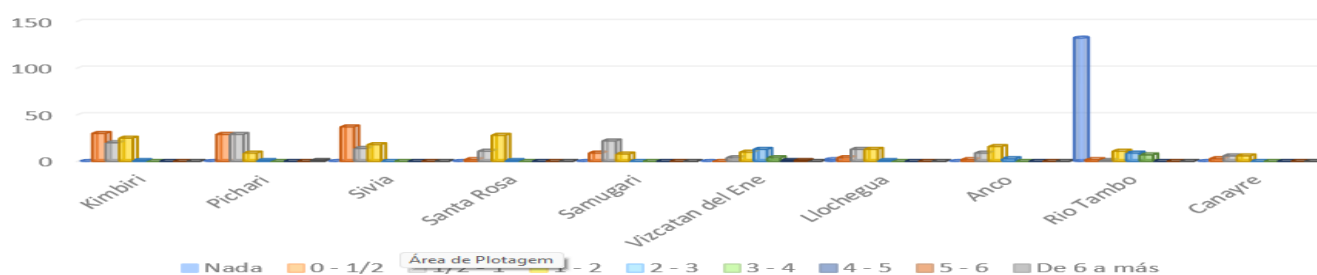
Respecto a la dimensión evaluación, la tabla 8 muestra el 64,8% de los centros poblados dedicados al cultivo de coca considera que DEVIDA si realiza evaluación de su política pública, a través de acciones de seguimiento post intervención; mientras el 35,2% percibe que DEVIDA no realiza acciones de evaluación de su política pública.

**Tabla 9 - Superficie Promedio de Cultivo de Hoja de Coca en el VRAEM (ha.)**

|          |                  | Nada | 0 - 1/2 | 1/2 - 1 | 1 - 2 | 2 - 3 | 3 - 4 | 4 - 5 | 5 - 6 | De 6 a más | Total |
|----------|------------------|------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|-------|
| Distrito | Anco             | 0    | 2       | 9       | 16    | 3     | 0     | 0     | 0     | 0          | 30    |
|          | Canayre          | 0    | 3       | 6       | 6     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0          | 15    |
|          | Kimbiri          | 0    | 30      | 20      | 25    | 1     | 0     | 0     | 0     | 0          | 76    |
|          | Llohegua         | 2    | 4       | 13      | 13    | 1     | 0     | 0     | 0     | 0          | 33    |
|          | Pichari          | 0    | 29      | 29      | 9     | 1     | 0     | 0     | 0     | 1          | 69    |
|          | Rio Tambo        | 132  | 2       | 1       | 11    | 9     | 7     | 0     | 0     | 0          | 162   |
|          | Samugari         | 0    | 9       | 22      | 8     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0          | 39    |
|          | Santa Rosa       | 0    | 2       | 11      | 28    | 1     | 0     | 0     | 0     | 0          | 42    |
|          | Sivia            | 0    | 37      | 14      | 18    | 0     | 0     | 0     | 0     | 0          | 69    |
|          | Vizcatán del Ene | 0    | 0       | 4       | 10    | 13    | 4     | 1     | 1     | 0          | 33    |
|          | Total            | 134  | 118     | 129     | 144   | 29    | 11    | 1     | 1     | 1          | 568   |

**Fuente:** Elaboración propia – Ficha de observación

**Figura 19 - Superficie promedio de Cultivo de Hoja de Coca en el VRAEM**



En la tabla 9 y figura 19 observamos en todos los distritos de estudio que la mayor concentración de superficie de cultivo de hoja de coca ilícito está entre 1/2 a 2 hectáreas; En el distrito de Río Tambo y Vizcatán del Ene también se evidencia entre 2 a 4 hectáreas de superficie de cultivo de coca. Los datos demuestran que el VRAEM se ha convertido en el primer valle productor de coca y cocaína del país.

**Tabla 10 - Nivel de Producción Óptimo de Hoja de Coca en el VRAEM**

|          |                  | Si         |            | No         |            |       |
|----------|------------------|------------|------------|------------|------------|-------|
| CP       |                  | Frecuencia | Porcentaje | Frecuencia | Porcentaje |       |
| Distrito | Anco             | 30         | 30         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Canayre          | 15         | 15         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Kimbiri          | 76         | 76         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Llohegua         | 33         | 33         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Pichari          | 69         | 69         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Rio Tambo        | 162        | 55         | 34%        | 107        | 66%   |
|          | Samugari         | 39         | 39         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Santa Rosa       | 42         | 42         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Sivia            | 69         | 69         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Vizcatán del Ene | 33         | 33         | 100%       | 0          | 0%    |
|          | Total            |            | 461        | 81.2%      | 107        | 18.8% |

Fuente: Elaboración propia – Ficha de observación

**Tabla 11 - Rentabilidad de la Producción de Hoja de Coca en el VRAEM**

|          |            | CP  | Si         |            | No         |            |
|----------|------------|-----|------------|------------|------------|------------|
|          |            |     | Frecuencia | Porcentaje | Frecuencia | Porcentaje |
| Distrito | Anco       | 30  | 30         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | Canayre    | 15  | 15         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | Kimbiri    | 76  | 76         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | Llohegua   | 33  | 33         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | Pichari    | 69  | 69         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | Rio Tambo  | 162 | 138        | 85,2%      | 24         | 14,8%      |
|          | Samugari   | 39  | 39         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | Santa Rosa | 42  | 42         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | Sivia      | 69  | 69         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | Vizcatán   | 33  | 33         | 100%       | 0          | 0%         |
|          | del Ene    |     |            |            |            |            |
| Total    |            | 544 | 95.8%      | 24         | 4.2%       |            |

Fuente: Elaboración propia – Ficha de observación

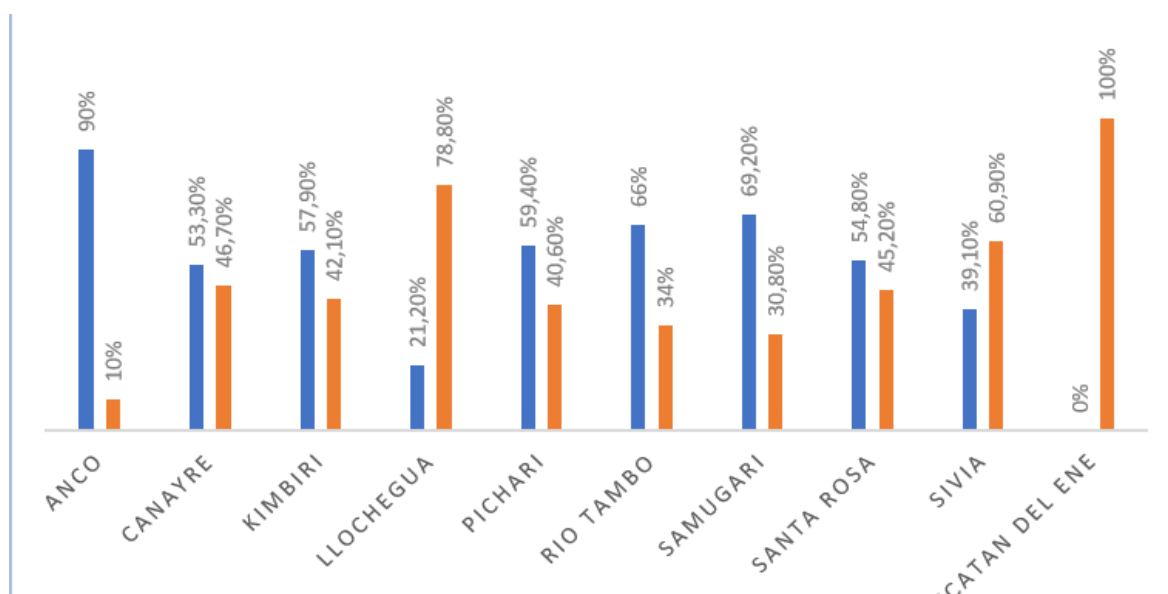
En relación a la dimensión rentabilidad la tabla 11 muestra que el 85,2% de los productores cocaleros de los centros poblados del distrito de Rio Tambo señalan la producción de hoja de coca es rentable en relación a los cultivos alternativos, el cual implica cultivarlo; sin embargo, el 14,8% indica que la rentabilidad no justifica el esfuerzo físico que demanda la producción de coca. Esta última percepción indica que la rentabilidad pasa a un segundo plano. En el resto de los distritos se evidencia que la rentabilidad es óptima en un 100%.

**Tabla 12 - Reducción de Cultivos de Coca con Fines Ilícitos**

|          |                  |     | Si         |            | No         |            |
|----------|------------------|-----|------------|------------|------------|------------|
| CP       |                  |     | Frecuencia | Porcentaje | Frecuencia | Porcentaje |
| Distrito | Anco             | 30  | 27         | 90%        | 3          | 10%        |
|          | Canayre          | 15  | 8          | 53,3%      | 7          | 46,7%      |
|          | Kimbiri          | 76  | 44         | 57,9%      | 32         | 42,1%      |
|          | Llochegua        | 33  | 7          | 21,2%      | 26         | 78,8%      |
|          | Pichari          | 69  | 41         | 59,4%      | 28         | 40,6%      |
|          | Rio Tambo        | 162 | 107        | 66%        | 55         | 34%        |
|          | Samugari         | 39  | 27         | 69,2%      | 12         | 30,8%      |
|          | Santa Rosa       | 42  | 23         | 54,8%      | 19         | 45,2%      |
|          | Sivia            | 69  | 27         | 39,1%      | 42         | 60,9%      |
|          | Vizcatán del Ene | 33  | 0          | 0%         | 33         | 100%       |
|          | Total            |     | 311        | 100.0%     | 257        | 100.0%     |

Fuente: Elaboración propia – Ficha de observación

**Figura 20 - Reducción de Cultivos de Coca con Fines Ilícitos**



Fuente: Elaboración propia – Ficha de observación

En la tabla 12 y figura 19 se observa la dimensión reducción de cultivos de coca; el distrito de Anco presenta mayor intervención a través de DEVIDA en reducción de cultivo

de coca con 90%, Samugari presenta 69,20%, el distrito de Rio Tambo presenta 66%, Kimbiri 57,9%, Santa Rosa presenta 54,8% y Canayre 53,3%; sin embargo, en los distritos de Sivia y Llochegua se evidencia que DEVIDA tiene muy poca intervención en reducción de cultivos de coca con 39,1% y 21,2% respectivamente, y en el caso de Vizcatán del Ene la intervención a través de sus diferentes mecanismos de erradicación es nula.

#### **4.2. Discusión de resultados**

- a. La hipótesis general de la investigación estuvo dirigido a verificar la relación entre la variable política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro, 2020; teniendo como resultado una relación positiva baja ( $r = 0,295$ ) entre ambas variables, a través del estudio estadístico de correlación rho de Spearman a un 95% de nivel de confianza. Este resultado tiene similitud con la investigación de Jordan, (2018) en el cual concluye:

El Programa de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible no ha logrado un impacto positivo en la economía de los coccaleros del VRAEM en el período del 2010 al 2012, debido a que se observó que la cantidad promedio de hectáreas de coca sembradas por las familias rurales en cada una de las zonas DAIS de este sector, no ha disminuido, asimismo se observó que el mayor número de familias aún están en proceso de incorporación a este plan, y ello sumado a la disminución del nivel de ingreso proveniente de actividades agrícolas del 2010 al 2012, evidencian que los productos alternativos no pueden reemplazar los cultivos ilícitos ya que sus precios no son competentes con la hoja de coca, lo cual coincide con lo indicado por los agricultores. Jordan, (2018)

- b. De acuerdo con el resultado obtenido de la hipótesis específica 1, el coeficiente de correlación rho de Spearman es 0,307, lo cual indica que la variable política pública de DEVIDA tiene una relación positiva baja con la superficie de cultivo de coca en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro, 2020. Este resultado tiene afinidad con la investigación de Zevallos, (2012), ya que demostró que:

Durante los últimos años, la superficie cultivada de hoja de coca en el Perú ha aumentado lenta pero sostenidamente; si bien el cultivo se concentra principalmente en zonas donde ha tenido presencia histórica, progresivamente ha ido conquistando nuevos territorios, aumentando de manera preocupante el número de distritos donde se reporta su presencia, entre las principales características de estos distritos y de su población, destacan el importante margen de Necesidades Básicas Insatisfechas, así como la fuerte presencia de la actividad agrícola; por ende, el trabajo en la chacra ha sido y sigue siendo desde larga data la primera alternativa con la que cuentan los pobladores de estas zonas para intentar cubrir sus carencias. Zevallos, (2012)

- c. De acuerdo con el resultado obtenido de la hipótesis específica 2, el coeficiente de correlación rho de Spearman es -0,374 lo cual indica que la política pública de DEVIDA tiene una relación negativa baja con el nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM en el año 2020. Este resultado tiene afinidad con la investigación de Álvarez, (2018), en el que afirma:

En los años 2010 al 2013 se dio una débil voluntad política para formular una estrategia de intervención articulada en el VRAEM, a través de una comparación de los dos gobiernos (transición democrática); de acuerdo a los hechos acontecidos durante el gobierno del presidente Alan García se ha evidenciado que no ha existido voluntad política para la formulación de una estrategia de intervención articulada en el VRAEM entre los años 2010 y 2011, a partir del año 2012 a 2013 en el gobierno del presidente Ollanta Humala si hubo voluntad política para la formulación de una estrategia de intervención articulada en el VRAEM. Álvarez, (2018)

- d. Según el resultado obtenido de la hipótesis específica 3, el coeficiente de correlación de Spearman es -0,824 lo cual indica que la política pública de DEVIDA tiene una relación negativa alta con la rentabilidad de cultivos de coca en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro en el año 2020. Este resultado tiene similitud con la investigación de Figueroa, (2018) en el cual concluye:

El cultivo de coca es más rápido, con un máximo de hasta seis cosechas al año y mayor rentabilidad frente a los cultivos alternativos (cacao, castaña, arroz, café, frutales, etc.), la deficiente infraestructura vial y el refinanciamiento del

establecimiento de nuevos cultivos han sido los principales incentivos mediante los cuales el tráfico ilícito de drogas, manejado por las mafias internacionales, ha promovido que se mantenga y se multiplique la superficie de estos cultivos. Figueroa, (2018)

- e. Según el resultado obtenido de la hipótesis específica 4, el coeficiente de correlación de Spearman es 0,814 lo cual indica que la implementación de política pública de DEVIDA tiene una relación positiva alta con la reducción de cultivos de coca con fines ilícitos en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro en el año 2020. Este resultado tiene afinidad con la investigación de Merino, (2018), en el que afirma:

La erradicación de hectáreas dedicadas al cultivo de coca estaría influyendo en la disminución de esta actividad desarrollada por los agricultores en diferentes zonas del Perú, al 99% de confianza. Merino, (2018).

Podemos mencionar que, del estudio realizado y de los resultados obtenidos, la fuerza de correlación obtenida es débil, de acuerdo a la tabla establecida de Spearman de valor  $-1 / -1$ ; es decir, a mayor relación negativa entre las variables: política pública de DEVIDA y reducción de cultivo de hoja de coca ilícito en el VRAEM, la extensión ocupada por cultivos de coca en producción aumenta. Es así, que en el año 2020 el cultivo de hoja de coca en el Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro fue 27,994 ha, por encima de 26,028 hectáreas del 2019.

### **4.3. Proceso de prueba de hipótesis**

#### ***Hipótesis General:***

- a. Hipótesis estadísticas:
  - $H_0$ : No existe relación directa y significativa entre la política Pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
  - $H_1$ : Existe relación directa y significativa entre la política Pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

- b. Nivel de riesgo:  $\alpha=0,05 = 5\%$
- c. Estadístico de prueba: Rho de Spearman
- d. Lectura del p-valor

**Tabla 13** - Prueba de la Hipótesis General

|                 |                            |                             | Cultivo de coca en el VRAEM |
|-----------------|----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Rho de Spearman | Política pública de DEVIDA | Coefficiente de correlación | 0,295                       |
|                 |                            | Sig. (bilateral)            | 0,000                       |
|                 |                            | N                           | 568                         |

- e. Decisión estadística: Considerando que el nivel de significancia de la prueba de rho Spearman es menor que el nivel de riesgo ( $0.000 > 0.05$ ), se concluye en aceptar la  $H_1$  (hipótesis alterna) y rechazar la  $H_0$  (hipótesis nula), que dice: existe relación directa y significativa entre la política Pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
- f. Conclusión estadística: Dado que el coeficiente de correlación es 0.295, y al tener signo positivo, se confirma que la correlación entre las variables contrastadas es positiva baja.

### ***Hipótesis Específica 1:***

- a. Hipótesis estadísticas:
  - $H_0$ : No existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la superficie de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
  - $H_1$ : Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la superficie de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
- b. Nivel de riesgo:  $\alpha=0,05 = 5\%$
- c. Estadístico de prueba: Rho de Spearman
- d. Lectura del p-valor

**Tabla 14 - Prueba de la Hipótesis Específica 1**

|                 |                            |                             | Superficie de cultivo de coca |
|-----------------|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Rho de Spearman | Política pública de DEVIDA | Coefficiente de correlación | 0,307                         |
|                 |                            | Sig. (bilateral)            | 0,000                         |
|                 |                            | N                           | 568                           |

- e. Decisión estadística: Considerando que el nivel de significancia de la prueba de rho Spearman es menor que el nivel de riesgo ( $0.000 > 0.05$ ), se concluye en aceptar la H1 (hipótesis alterna) y rechazar la Ho (hipótesis nula), que dice: existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la superficie de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
- f. Conclusiones estadísticas: Dado que el coeficiente de correlación es 0.307, y al tener signo positivo, se confirma que la correlación entre las variables contrastadas es positiva baja.

### ***Hipótesis Específica 2:***

- a. Hipótesis estadísticas:
- Ho: No existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y el nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
  - H1: Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y el nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
- b. Nivel de riesgo:  $\alpha = 0,05 = 5\%$
- c. Estadístico de prueba: Rho de Spearman
- d. Lectura del p-valor

**Tabla 15 - Prueba de la Hipótesis Específica 2**

|                 |                            |                             | Nivel de producción |
|-----------------|----------------------------|-----------------------------|---------------------|
| Rho de Spearman | Política pública de DEVIDA | Coefficiente de correlación | -0,374              |
|                 |                            | Sig. (bilateral)            | 0,000               |
|                 |                            | N                           | 568                 |

- e. Decisión estadística: Considerando que el nivel de significancia de la prueba es menor que el nivel de riesgo ( $0.000 > 0.05$ ), se concluye en aceptar la H1 (hipótesis alterna) y rechazar la Ho (hipótesis nula), que dice: existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y el nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
- f. Conclusiones estadísticas: Dado que el coeficiente de correlación es -0.374, y al tener signo negativo, se confirma que la correlación entre las variables contrastadas es negativa baja.

### ***Hipótesis Específica 3:***

- a. Hipótesis estadísticas:
  - Ho: No existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la rentabilidad de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
  - H1: Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la rentabilidad de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
- b. Nivel de riesgo:  $\alpha = 0,05 = 5\%$
- c. Estadístico de prueba: Rho de Spearman
- d. Lectura del p-valor

**Tabla 16 - Prueba de la Hipótesis Específica 3**

|                 |                            |                             | Rentabilidad |
|-----------------|----------------------------|-----------------------------|--------------|
| Rho de Spearman | Política pública de DEVIDA | Coefficiente de correlación | -0,824       |
|                 |                            | Sig. (bilateral)            | 0,000        |
|                 |                            | N                           | 568          |

- e. Decisión estadística: Considerando que el nivel de significancia de la prueba es menor que el nivel de riesgo ( $0.000 > 0.05$ ), se concluye en aceptar la H1 (hipótesis alterna) y rechazar la Ho (hipótesis nula), que dice: existe relación

directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la rentabilidad de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

- f. Conclusiones estadísticas: Dado que el coeficiente de correlación es -0.824, y al tener signo negativo, se confirma que la correlación entre las variables contrastadas es negativa alta.

#### ***Hipótesis Específica 4:***

a. Hipótesis estadísticas:

- Ho: No existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
- H<sub>1</sub>: Existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

b. Nivel de riesgo:  $\alpha=0,05 = 5\%$

c. Estadístico de prueba: Rho de Spearman

d. Lectura del p-valor

**Tabla 17 - Prueba de la Hipótesis Específica 4**

|                 |                            |                             | Reducción de cultivos de coca con fines ilícitos |
|-----------------|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------|
| Rho de Spearman | Política pública de DEVIDA | Coefficiente de correlación | 0,814                                            |
|                 |                            | Sig. (bilateral)            | 0,000                                            |
|                 |                            | N                           | 568                                              |

- e. Decisión estadística: Considerando que el nivel de significancia de la prueba es menor que el nivel de riesgo ( $0.000 > 0.05$ ), se concluye en aceptar la H<sub>1</sub> (hipótesis alterna) y rechazar la Ho (hipótesis nula), que dice: existe relación directa y significativa entre la política pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

- f. Conclusiones estadísticas: Dado que el coeficiente de correlación es 0.814, y al tener signo positivo, se confirma que la correlación entre las variables contrastadas es positiva alta.

## CONCLUSIONES

1. El año 2020 corresponde a un año atípico en el contexto de la pandemia del COVID-19; ello afectó las operaciones de DEVIDA al no incluir en los planes anuales la reducción del espacio cocalero en el VRAEM; induciendo a la expansión de superficie de cultivo de hoja de coca. Este incremento también fue impulsado por la insatisfacción de los productores con los programas de DA, la mayor demanda internacional de cocaína y las reacciones de movimientos como FEPAVRAE y el CONPACCP. En ese contexto, la política pública de DEVIDA tiene correlación positiva débil con la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, visto que el coeficiente de correlación es 0.295 y el nivel de significancia de  $\rho = 0.000 < 0.05$ , el cual se concluye que existe relación directa y significativa entre la política Pública de DEVIDA y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
2. El escenario de producción de coca en el VRAEM se caracteriza por la expansión de superficies de coca hasta ocupar gran parte de los espacios disponibles de suelo, y con él, las operaciones de clanes familiares dedicados al tráfico de drogas. En el VRAEM la superficie cultivada con hoja coca aumentó en un 7% durante el periodo 2019-2020 pasando de 26,028 ha. a 27,994 ha; sin embargo, esta variación de incremento promedio anual de cultivo de coca disminuyó respecto a años anteriores, lo que demuestra que la política pública de DEVIDA tiene correlación positiva débil con la dimensión superficie de cultivos de coca en el VRAEM, visto que el coeficiente de correlación es 0.307 y el nivel de significancia de  $\rho = 0.000 < 0.05$ , el cual se concluye que existe relación directa y significativa entre la política pública y la superficie de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
3. El nivel de producción de hoja de coca en el VRAEM es estimulado por el incremento del tráfico internacional de drogas; el campesino que depende exclusivamente de esta actividad, destina más del 93% de la producción a la elaboración de drogas cocaínicas. A ello, hay que agregarle el rendimiento de la hoja de coca mediante el uso de agroquímicos, incrementando la productividad promedio alrededor de 1,000 Kg/ha en el 2019 y más de 3,500 Kg/ha el 2020. Del estudio de contraste de hipótesis entre las variables de estudio, demostramos que la política pública de DEVIDA tiene correlación negativa débil con la dimensión

- nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM, visto que el coeficiente de correlación es  $-0.374$  y el nivel de significancia de  $\rho = 0.000 < 0.05$ , al ser menor el valor obtenido respecto al valor crítico y según el nivel de significancia podemos decir que existe relación directa y significativa entre la política pública y el nivel de producción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
4. El ciclo de cosecha de la coca es más rápido, (cuatro cosechas al año), convirtiéndolo en el cultivo de mayor rentabilidad frente a los cultivos alternativos como el cacao, café, frutales, etc, de esta manera, los cultivos tradicionales comenzaron a reducir la superficie cultivada dando paso al cultivo de coca; además, la deficiente infraestructura vial en el VRAEM han establecido nuevas áreas de cultivo de coca al considerar engranaje clave para la máquina del narcotráfico y tener mayor respuesta económica a corto plazo. Del estudio de contraste de hipótesis entre las variables de estudio, demostramos que la política pública de DEVIDA tiene correlación negativa alta con la dimensión rentabilidad de cultivo de coca en el VRAEM, visto que el coeficiente de correlación es  $-0.824$  y el nivel de significancia de  $\rho = 0.000 < 0.05$ , de este último, al ser menor el valor obtenido respecto al valor crítico y según el nivel de significancia podemos decir que existe relación directa y significativa entre la política pública y la rentabilidad de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.
  5. DEVIDA realiza los esfuerzos necesarios a fin de reducir los cultivos de coca ilegal, de la mano con programas sociales y cultivos alternativos a fin de que nuevas familias se vinculen a actividades legales. Asimismo, brinda alternativas socioeconómicas a las poblaciones afectadas mediante la implementación acciones de post erradicación para evitar la replantación y la dispersión de cultivos. Sin embargo, el principal problema de las estrategias de control de cultivos es atacar la proliferación de la planta sin poder cubrir las carencias existentes; razón a ello, la reducción de cultivos se entrapa por la resistencia de los cocaleros. Del estudio de contraste de hipótesis entre las variables de estudio, demostramos que la política pública de DEVIDA tiene relación positiva alta con la dimensión reducción de cultivo de coca en el VRAEM, visto que el coeficiente de correlación es  $0.814$  y el nivel de significancia de  $\rho = 0.000 < 0.05$ , al ser menor el valor obtenido respecto al valor crítico y según el nivel de significancia podemos decir que existe relación directa y significativa entre la política pública y la reducción de cultivos de coca en el VRAEM, 2020.

## RECOMENDACIONES

1. A fin de enfrentar el problema mundial de las drogas, consecuentemente el cultivo de coca, es necesario que el Estado Peruano combata desde el lado de la demanda incrementando esfuerzos de política de control y vigilancia del tráfico de drogas; en tanto, no habría tráfico de drogas si no existiera demanda, nadie produce una mercancía que luego no pueda ser vendida. La eficacia de estas medidas dependerá en gran medida del grado de coordinación multisectorial entre las entidades involucradas como la PNP y las FFAA. Además en este contexto DEVIDA debe maximizar sus acciones de erradicación en el VRAEM y ejecutar un plan integral de desarrollo para que los agricultores dejen de cultivar coca y fortalecer la presencia del Estado para combatir la pobreza, la desigualdad y el narcotráfico a través de un trabajo multisectorial, esforzándose por involucrar a estas poblaciones con educación, salud, acceso a servicios básicos e infraestructura de vías de comunicación que permitan sacar la producción a los mercados; elementos esenciales que permiten el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
2. Los programas de erradicación e interdicción es tan diferenciada entre los valles de producción, en particular en el VRAEM se tiene una política tolerante, por lo que es necesario intensificar estos programas en forma oportuna y permanente, incluyendo además de DEVIDA al Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de Coca en el Alto Huallaga - CORAH, para controlar, reducir y evitar la expansión de los cultivos ilegales de coca, siempre en cuando exista participación de los colectivos sociales a fin de evitar las confrontaciones y movilizaciones.
3. Se recomienda modernizar el sistema de comercialización de la hoja de coca y, en ese sentido, comenzar con el proceso de actualización y reempadronamiento de productores debidamente registrados con identificación biométrica, y principalmente la cantidad de hectáreas y arrobos de coca por unidad familiar, que permitirá la identificación de los agricultores y la georreferenciación de la frontera agrícola y el monitoreo de su productividad. La presente acción debe estar acompañada de un proceso de desarrollo integral y sostenible que garantice la calidad de vida y la estabilidad económica de los productores de la hoja de coca.
4. El Estado Peruano debe reforzar la política de cultivo alternativo (cacao, café, frutales, etc.) con mercados rentables con la finalidad de garantizar su desarrollo económico y mejoramiento de vida del agricultor del VRAEM.

5. A la fecha el VRAEM enfrenta su peor crisis. La caída del precio de la hoja de coca hizo que ya no sea rentable su producción, esta situación ha causado desconcierto en el sector agrícola cocalero y muchas personas han optado por abandonar la selva. Hasta antes de la declaratoria de emergencia sanitaria en el VRAEM, la arroba de la hoja de coca se vendía hasta en 250 soles, actualmente el precio oscila entre 25, 30, 40 soles, según zonas cocaleras. La mayoría de agricultores del VRAEM son procedentes de la Sierra Ayacuchana, Apurímac y Huancavelica, ellos se trasladaron a estas áreas en busca de mejores oportunidades de trabajo y ahora se ven extremadamente golpeados. Sin embargo, aprovechando esta situación actual se recomienda a DEVIDA intensificar su accionar con los Programas Presupuestales de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible - PIRDAIS y Gestión Integrada y Efectiva del Control de Oferta de Drogas en el Perú – GIECOD garantizando su sostenibilidad; ya que el agricultor cocalero está dispuesto a sustituir sus cultivos de coca por productos alternativos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia EFE. (24 de octubre de 2019). Líderes indígenas piden a Gobierno seguir con erradicación de hoja de coca. Perú Drogas. Obtenido de <https://gestion.pe/peru/lideres-indigenas-piden-a-gobierno-seguir-con-erradicacion-de-hoja-de-coca-noticia/?ref=gesr>
- Aguilar, L. (2007). La hechura de las políticas públicas (Primera ed.). México: Librero-Editor.
- Arámbulo, C. M. (2013). Luces y sombras en torno al Programa Articulado Nutricional. Analizando la política pública desde la relación Estado–Sociedad Civil en el Perú, durante el periodo 2000–2012. Lima.
- Baena, G. (2017). Metodología de la Investigación (Tercera ed.). México: Grupo Editorial Patria.
- Becerra, J. J. (2015). Reconversión Productiva Agropecuaria. MIDAGRI.
- Behar, D. (2008). Metodología de la Investigación (Primera ed.). Lima: Shalom.
- Bernal, C. (2010). Metodología de la Investigación (tercera ed.). Colombia: Pearson.
- Cotler, J. (1999). DROGAS Y POLÍTICA EN EL PERÚ La conexión norteamericana (Primera ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IEP.
- DEVIDA. (2017). Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2017-2021 (1ra ed.). Super Grafica EIRL.
- DEVIDA. (2017). Monitoreo de Cultivos de Coca 2017. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.
- DEVIDA. (2020). Plan Multisectorial Denominado Estrategia de Intervención para el Desarrollo del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro. Lima: DEVIDA.
- DEVIDA. (2021). Obtenido de La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas: <https://www.devida.gob.pe/quienes-somos>
- DEVIDA. (2021). Programa Presupuestal de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible “PIRDAIS”. Lima: DEVIDA.
- ENACO. (2019). Memoria Anual. Lima: ENACO.
- Fernández Calvo, L. (28 de mayo de 2021). El imperio de la coca en el Vraem. El comercio. Obtenido de <https://elcomercio.pe/peru/vraem/el-imperio-de-la-coca-en-el-vraem-nueve-distritos-concentran-el-90-de-cultivos-ilicitos-de-hoja-de-coca-noticia/?ref=ecr>
- Franco, J. (2014). Diseño de Políticas Públicas (tercera ed.). Iexe.
- Gobierno del Perú. (1978, 21 de febrero). Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Lima: Diario Oficial el Peruano. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1036998/DL-22095-feb-21-1978.pdf>

- Gobierno del Perú. (2018). Decreto Supremo que aprueba el Plan Multisectorial denominado “Estrategia de Intervención para el Desarrollo del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro Estrategia VRAEM 2021” y establece otras disposiciones. Lima: Diario Oficial el Peruano. Obtenido de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-multisectorial-denominad-decreto-supremo-n-102-2018-pcm-1701308-1/>
- Hernandez, R., Fernandez, C., & Baptista, M. (2014). Metodología de la Investigación (Sexta ed.). México: Mc Graw Hill.
- INEI. (2019). Perfil Sociodemográfico del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- IV CENAGRO. (2012). IV Censo Nacional Agropecuario 2012 . Lima: INEI. Obtenido de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1057/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1057/libro.pdf)
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). Introducción al Análisis de Políticas Públicas (Primera ed.). Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Laurente, D. (2010). Los Movimientos cocaleros y las políticas públicas en la lucha antidrogas del Perú, el caso del Valle del Río Aguaytía: 2001-2004. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- Ley Marco de la Coca. (mayo de 2013). Obtenido de Proyecto de Ley: <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/7D89403DE43461A305256D40006DB6D6?opendocument>
- Lindblom, C. (1991). El Proceso de Elaboración de Políticas Publicas (Primera ed.). Madrid/ España: AREGRAF S.A.
- Mendoza, W., & Leyva, J. (2017). LA ECONOMÍA DEL VRAEM - Diagnóstico y opciones de política (Primera ed.). Lima: Ediciones Nova Print S.A.C.
- MINAGRI. (24 de agosto de 2018). 730 hectáreas de coca fueron reconvertidas a café a través de los Proyectos de Reconversión Productiva Agropecuaria. Obtenido de <https://www.agroideas.gob.pe/2018/08/24/vraem-730-hectareas-de-coca-fueron-reconvertidas-a-cafe-a-traves-de-los-proyectos-de-reconversion-productiva-agropecuaria/>
- Pariona, R. E. (2017). Análisis de los Factores que Limitan la Efectividad del Proyecto Especial de Desarrollo – Provraem en el Valle del Río Apurímac del 2015 al 2016 [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP.
- Perea, C. A. (2004). La Concertación multisectorial en la lucha contra las Drogas. Ficha de Monografía. UNMSM, Lima.

- Pisfil, M. H. (2006). Perpetivas del Estado en el Ejercicio de Nuevas Políticas Públicas en el Perú. Una Revisión Panorámica de las Políticas Promotoras del Crecimiento Económico, 11(29).
- Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga [CORAH]. (16 de diciembre de 2020). Erradicación de hoja de coca. Obtenido de <https://mail.corahperu.org/index.php/2020/12/16/corah-erradico-mas-de-6-mil-hectareas-de-hoja-de-coca-en-tres-meses/>
- Ricardo, S. (2012). Drogas y Criminalidad Organizada. Una aproximación para el Perú. Seguridad Internacional y Crimen Organizado , 3(4), 57.
- Salazar, C. (2008). Políticas públicas y think tanks (Primera ed.). Colombia: Graficolor.
- Tamayo, M. (2003). El Proceso de la Investigación Científica (Tercera ed.). México: Limusa S.A.
- Torres, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas (Primera ed.). Bogotá, Colombia: IEMP.
- UNODC. (21 de diciembre de 2018). Perú reporta 49,900 hectáreas de cultivos de coca en 2017. Obtenido de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito: <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/noticias/2018/per-reporta-49-900-hectreas-de-cultivos-de-hoja-de-coca-en-2017.html>
- UNODC. (2011). El Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín: Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local (DEL). Lima: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. (2013). Los tratados de fiscalización internacional de drogas (1ra ed.). Nueva York: Naciones Unidas.
- UNODC. (21 de diciembre de 2018). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Obtenido de Perú reporta 49,900 hectáreas de cultivos de coca en 2017: <https://www.unodc.org/peruandecuador/es/noticias/2018/per-reporta-49-900-hectreas-de-cultivos-de-hoja-de-coca-en-2017.html>
- UNODC y DEVIDA. (2017). Monitoreo de Cultivos de Coca. Lima: ACOGRAF SAC.
- Zapata, R., & Alfaro, Y. (25 de Julio de 2021). Cultivos de hoja de coca avanzan y amenazan territorios indígenas. Ojo Público. Obtenido de <https://ojo-publico.com/2904/cultivos-de-coca-avanzan-y-amenazan-territorios-indigenas>
- Zevallos, N. (2012). El impacto de las Estrategias de Control de Cultivos en la Dinámica de la Defensa Política de la Hoja de Coca en el Perú. Pontifica Universidad Católica del Perú, Lima.

