

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

MAESTRÍA EN GERENCIA SOCIAL



“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 PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER EN  
GERENCIA SOCIAL CON MENCIÓN EN GERENCIA DE  
PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO

AUTOR:

**RICHMAN EDWARD PARIONA FLORES**

ASESOR  
Mg. CECILIA MEDINA CCOYLLO

LIMA – PERÚ 2017

## RESUMEN EJECUTIVO

Las herramientas metodológicas de la gerencia social pueden proveer mayores perspectivas para el análisis de proyectos de desarrollo que forman parte de la estrategia de lucha contra la producción y tráfico ilícito de drogas en el Perú. En “Análisis de los factores que limitan la efectividad del Proyecto Especial de Desarrollo – PROVRAEM en el valle del Río Apurímac 2015 - 2016”, se aborda el complejo escenario en que se encuentra una iniciativa Estatal, con el propósito de promover el desarrollo rural con enfoque integral, en pos de mejorar el nivel de vida de su público objetivo, y a la vez emplear como instrumento técnico para la reducción de la oferta de cultivos ilícitos.

El VRAEM es el área geográfica donde confluyen tres valles entre los límites de las regiones de Ayacucho, Cusco, Junín, Apurímac y Huancavelica, en el cual, se produce la mayor cantidad de hoja de coca y cocaína en el Perú. No obstante, este boom de la coca, antes que contribuir al logro del desarrollo social, hace uso y reproduce las carentes condiciones expresadas en la pobreza rural, causadas por una baja competitividad de la actividad agraria y hasta cierto grado por la deficiente coordinación con los mercados de productos lícitos. Éstas son condiciones suficientes para tomar en cuenta su importancia en el diseño de las políticas públicas que promueven el desarrollo humano en las cuencas con influencia de cultivos de coca.

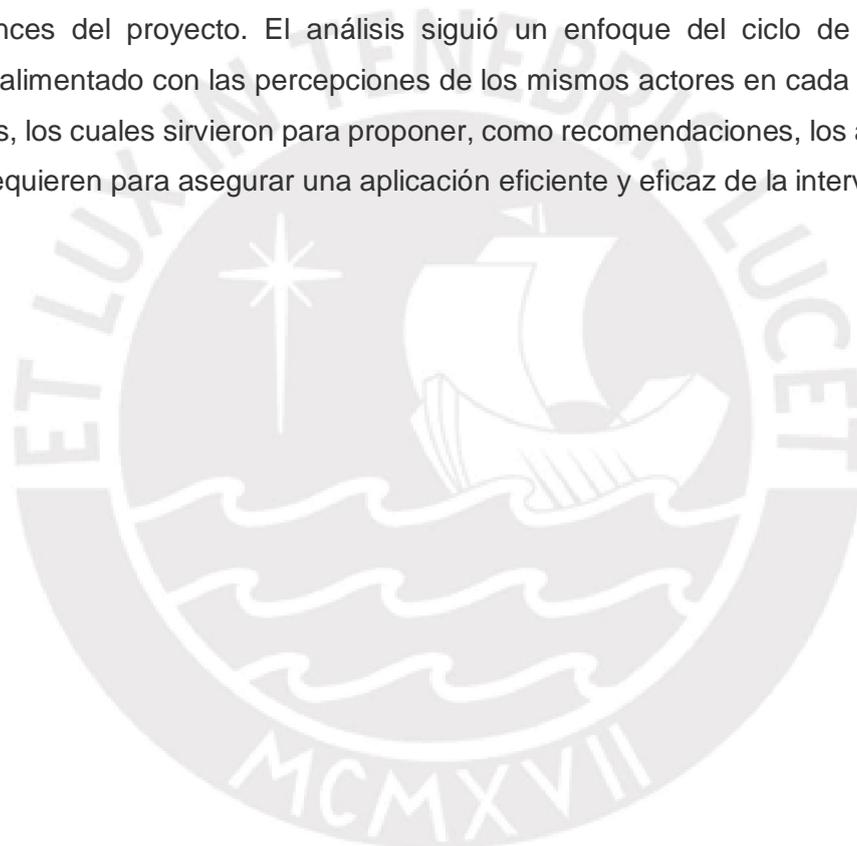
En el presente documento que consta de cinco capítulos, además de las conclusiones y recomendaciones, se describe como un estudio de caso, los factores que limitan la implementación del Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria (PRPA) en el marco del PROVRAEM desde la versión de los actores. Para ello se realizó una revisión panorámica de los procesos históricos referidos a las principales políticas públicas que se aplicaron en la zona con propósitos de lograr el desarrollo social y enfrentar al “terrorismo” y el “narcotráfico”.

La metodología empleada, fue de carácter cualitativo, y se ha centrado en la aplicación de instrumentos de recojo de información tales como, las entrevistas semiestructuradas y a profundidad, retroalimentado sobre todo con la revisión documental. Las fuentes secundarias provienen de documentos oficiales en cada sector correspondiente, principalmente con datos hasta el 2013. Para efectos de establecer comparaciones de las condiciones del escenario con otra cuenca

cocalera, se incluyó en el marco contextual algunos datos relevantes de la cuenca del río Huallaga.

En los hallazgos se presentan las versiones con el que los actores involucrados identifican el origen de las fallas o limitaciones que pueden haberse presentado, o que se mantienen, a nivel del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de la Estrategia de Desarrollo hasta fines de julio del 2016.

La tesis concluye identificando los errores detectados en todo el ciclo del PROVRAEM, en términos de desarticulación, inoperatividad, actividades inconclusas o realizadas a destiempo, y limitaciones de procedencia externa a los alcances del proyecto. El análisis siguió un enfoque del ciclo de proyectos, retroalimentado con las percepciones de los mismos actores en cada una de sus fases, los cuales sirvieron para proponer, como recomendaciones, los ajustes que se requieren para asegurar una aplicación eficiente y eficaz de la intervención.



## ABSTRACT

The methodological tools of social management can provide largest perspectives to analysis of development projects as part of the strategy against illicit drug production and trafficking in Peru. In "Analysis of the factors that limit the effectiveness of the Special Development Project - PROVRAEM in the Apurímac River Valley 2015-2016", describes the complex scenario in which a State initiative is located with the purpose to promote rural development with Integral approach, to increase the standard of living of its public, and at the time to employ as a technical instrument to reduce the supply of illicit crops.

The VRAEM is the area that three valleys converge between Ayacucho, Cusco, Junín, Apurímac and Huancavelica regions. These place is the biggest producer of coca leaf and cocaine in Peru. However, rather than contributing to social development, the coca boom uses and reproduces the poor conditions expressed in rural poverty caused by a low competitiveness of agrarian activity and by the wrong articulation with the licit products markets . These are sufficient conditions to take into account its importance in the design of public policies to promote human development in watersheds influenced by coca crops.

This document has five chapters in addition to the conclusions and recommendations, it describes a case study about the factors that limit the implementation of the Agricultural Productive Reconversion Plan (PRPA) into the framework of PROVRAEM from the actors' version. For this, it has reviewed a panoramic view historical processes related to the main public policies that were applied in these area looking for social development and against "terrorism" and "drug trafficking".

The methodology used was qualitative and focused on the application of information gathering instruments such as semi-structured and in-depth interviews, mainly to feedback with documentary review. The secondary sources comes from official documents in each corresponding sector, mainly with data until 2013. To establish comparisons between the conditions of the scenario in the VRAEM with another coca producer valley (bechmark), some relevant data were included from Huallaga river valley.

In the findings it presents the versions that each involved actors identify the cause of the flaws or limitations that may have occurred or that are maintained at the design, implementation, monitoring and evaluation level of the Development Strategy until July 2016.

The thesis concludes identifying the errors detected throughout the cycle of the PROVRAEM intervention as a special strategy in the vraem, in terms of disarticulation, inoperability, unfinished or untimely activities, and limitations from external origin to the scope of the project. The analysis followed a project cycle approach that was feedback with the perceptions of the key actors in each phases, which had served to propose recommendations, and adjustments to ensure an efficient and effective implementation of the intervention.



## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	2
ÍNDICE .....	6
AGRADECIMIENTOS .....	7
DEDICATORIA .....	8
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	9
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN .....	10
1.1. Planteamiento del problema:.....	10
1.2. Justificación .....	13
1.3. Objetivos .....	14
CAPITULO II. MARCO METODOLÓGICO.....	15
2.1. Forma de investigación y la estrategia metodológica.....	15
2.2. Técnicas.....	16
2.3. Variables e indicadores .....	18
2.4. Limitaciones metodológicas:.....	18
CAPÍTULO III. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	20
3.1. Políticas internacionales de control de oferta de drogas .....	20
3.2. Paradigmas del Desarrollo Alternativo .....	27
3.3. Economía ilícita o ilegal .....	31
3.4. Agricultura familiar.....	32
3.5. Reconversión productiva:.....	33
CAPITULO IV. MARCO CONTEXTUAL DEL VRAEM.....	37
4.1. Contexto situacional:.....	37
4.2. Políticas públicas en el VRAEM.....	49
CAPITULO V. PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	58
5.1. Diseño y planificación del PROVRAEM .....	58
5.2. La implementación del PROVRAEM.....	77
5.3. Percepciones, actitudes y prácticas del público objetivo .....	104
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	122
BIBLIOGRAFÍA.....	127
Anexos .....	132

## AGRADECIMIENTOS

Expresar mis profundos agradecimientos a las personas que contribuyeron de manera incondicional en la realización de esta investigación: Donato Peña y Pascual Cárdenas.

Esta tesis no hubiera sido posible sin el valioso asesoramiento de la Mg. Cecilia Medina. Mil gracias por su paciencia y acompañamiento.





## **DEDICATORIA**

A mis padres:  
Julia Flores y Víctor Pariona, por su gran amor, entrega y sacrificio para con sus cinco hijos.

A mi querida Rossy.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMUVRAEM: Asociación de Municipalidades del VRAEM

CODEVRAEM: Comisión Multisectorial de Desarrollo del VRAEM

CONPACC: Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú

COPAS: Comité de Pagos de Productores Agropecuarios

CODIPAS: Comité Distrital de Productores Agropecuarios

CORAH: Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga

CRIA: Centro Regional de Innovación Agraria

DA: Desarrollo Alternativo

DEVIDA: Comisión Nacional para el desarrollo y

ENACO: Empresa Nacional de la Coca

FECMAVRAEM: Federación de Club de madres del VRAEM

FEPVRAEM: Federación de Productores Agropecuarios del VRAEM

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

PRPA: Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria

PDA: Programas y/o Proyectos de Desarrollo Alternativo

PNA: Plan de Negocio Agropecuario.

OARA: Organización Ashánika del Río Apurímac

MINAGRI; Ministerio de Agricultura y Riego

INIA: Instituto Nacional de Innovación Agraria

SL: Sendero Luminoso

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito

USAID Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

VRAEM: Valle de los ríos Apurímac Ene y Mantaro.

# ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE LIMITAN LA EFECTIVIDAD DEL PROYECTO ESPECIAL DE DESARROLLO – PROVRAEM EN EL VALLE DEL RÍO APURÍMAC, 2015 AL 2016.

## CAPÍTULO I.

### INTRODUCCIÓN

#### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

El Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM); es el área geográfica del Perú, que concentra la mayor producción de hoja de coca para la industria de las drogas ilícitas (en menor proporción para el consumo tradicional y el sector informal). El reporte de monitoreo de cultivos ilícitos de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (UNODC 2015: 18), registra que al 2015, en dicha zona hubo al menos 18,333 hectáreas de superficie con cultivos de coca, sembradas con la alta tecnología agraria expresado en extraordinarios promedios de rendimientos de hoja de coca cosechada y secada al sol por cada hectárea (3.5 t/h frente a 2.2 t/h nacional), lo cual indica que la zona abastece con alrededor del 70% de toda la producción potencial de hoja de coca a nivel nacional. Aquella magnitud de producción supone la obtención del 39% de la oferta de cocaína mundial (BINLEA 2016: 26), convirtiendo al país en el principal abastecedor de cocaína cuyo núcleo de mayor concentración es el VRAEM. Esta zona fue también consecutivamente declarada en “estado de emergencia”, a raíz de las acciones subversivas de grupos armados, remanentes de Sendero Luminoso (SL), pertenecientes a la facción “Proseguir” liderado por los hermanos Quispe Palomino (Díaz 2014: 7-11). Sus operaciones en el VRAEM tuvieron respuesta por parte del Estado con una marcada presencia militar a partir del año 2003, adquiriendo un estatus de escenario en *permanente conflicto* entre SL, traficantes de drogas y las fuerzas armadas y policiales, cual prolongación de la denominada “lucha contra el terrorismo”. Este “neo senderismo” en la zona se caracterizará por un cambio de estrategia militar basado en la no agresión a las poblaciones civiles y con estrechos vínculos con los traficantes de drogas (Antezana 2009).

Ambos problemas de larga data en la zona, el tráfico de drogas ilícitas (TDI) y el “terrorismo”, constituyen hechos que en conjunto configuran una amenaza que

está latente para desestabilizar la gobernabilidad y transgredir el Estado de Derecho.

A los dos anteriores, se añade el viejo problema de extrema pobreza y baja calidad de vida de sus pobladores; sin servicios básicos o en pésimo estado y de carencias en la infraestructura social.

El Estado, ha realizado y realiza esfuerzos para combatir aquellos tres problemas sociales de forma simultánea, mediante estrategias particulares adoptadas por cada gobierno. Tuvieron en común denominador los propósitos de fortalecer la “presencia del Estado”, garantizar la “paz y el orden social”, y el “desarrollo social”. No obstante que en la aplicación de las estrategias, dieron énfasis a la “lucha contra el terrorismo”.

Desde el 2003 han transcurrido tres diferentes estrategias para enfrentar la problemática en el VRAEM identificado a grosso modo en tres grandes lineamientos: el Terrorismo, el Tráfico de drogas ilícitas y la Pobreza. Desde la promulgación del Decreto Supremo No. 044-2003-PCM “programas de reducción gradual y concertada de plantaciones de coca” para las cuencas cocaleras, hasta el 2006: El denominado Plan VRAE (D.S. 003-2007-DE) y sus modificaciones en 2009 que estuvo vigente hasta el 2012. Finalmente mediante D.S. 074-2012-PCM, se declara de “prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del VRAEM” y con él se crea la comisión para la pacificación y el desarrollo del VRAEM (CODEVRAEM) como el ente articulador de las políticas sectoriales. En el marco de esta estrategia, se crean también dos ambiciosos programas: el “programa de intervención multisectorial del gobierno central en el VRAEM 2013-2016” aprobado por DS 077-2013-PCM y el “Plan Estratégico Integral Territorial de los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro 2013- 2016” de la PCM.

En los mencionados planes y estrategias, las acciones orientadas al desarrollo socioeconómico han formado parte fundamental entre sus componentes para desvincular a los pobladores de la economía ilegal, fomentar la pacificación y simultáneamente reducir los niveles alarmantes de desnutrición infantil, la pobreza y extrema pobreza.

Sin embargo, desde el otro extremo, la población destinataria, no se ha involucrado activamente en los programas y proyectos orientados a superar aquellas tres problemáticas antes descritas, debido a factores que tienen que ver

en la relación Estado-ciudadanía. Entre la más influyente destaca la histórica oposición a la erradicación forzada de plantaciones de coca. La zona, en gran medida depende del cultivo ilícito de hoja de coca; actividad que paradójicamente, reproduce formas de agricultura de subsistencia, dado que los indicadores en desnutrición, pobreza y extrema pobreza son doblemente superiores al promedio nacional.

La intervención del Estado en la zona con políticas públicas de características especiales, no desvincularon al agricultor de la dependencia económica de los cultivos ilícitos, que más bien se han acentuado, puesto que, las superficies con cultivos de hoja de coca, lejos de reducirse, se han expandido hasta un 34% en solo diez años (UNODC 2014). Similar desempeño se observa en los indicadores de pobreza y extrema pobreza en la zona. Para el 2013, DEVIDA (2014) expone el grado de dependencia de las familias de la economía de la hoja de coca, encontrando que, es nueve veces más alto que en el resto de los valles cocaleros a nivel nacional.

Finalmente, para el VRAEM, se diseñó y viene implementándose una estrategia de reducción de áreas de coca, basada en la *reconversión productiva agropecuaria* con cultivos lícitos de manera voluntaria, acompañado de asistencia técnica y vinculación a mercados. Esta forma de intervención, en el VRAEM, se concretó con la creación de una Unidad Ejecutora adscrita al Ministerio de Agricultura denominado PROVRAEM, quien en adelante sería responsable de la ejecución de la Estrategia Especial de desarrollo.

PROVRAEM es la denominación de un amplio conjunto de intervenciones del gobierno central en esa remota zona. Los lineamientos de trabajo del PROVRAEM, están documentados en el D.S. 011-2014-MINAGRI, en que indica que su principal línea de acción consiste en reconvertir las plantaciones de hoja de coca ilícita con los cultivos lícitos de agro exportación (café, cacao y piña), y al mismo que promover la inversión pública en infraestructura para el desarrollo rural.

El componente de reconversión productiva, consiste en transferir tecnologías agrarias, asesoramiento técnico e incentivos trimestrales al agricultor con un valor de S/. 1,850 (650 soles mensual) para la gestión de las parcelas reconvertidas, y otro monto adicional de inversión para la implementación de un paquete de planes

de negocio ejecutado mediante el programa de compensación a la competitividad AGROIDEAS, entidad también adscrita al MINAGRI.

Las actividades previas se iniciaron en agosto del año 2014, y empezó sus operaciones a partir de febrero del 2015, con una meta inicial de 5000 hectáreas por reconvertir, cifra que luego el titular del MINAGRI, en declaraciones a la prensa, descendió a tres mil hectáreas de coca reconvertida con café, cacao, palmito, plátano, piña, estevia y otros cultivos de maduración anual. En todo el 2015 se ha logrado reconvertir 1,300 hectáreas con cultivos de café cacao y piña, cifra que equivale a menos de la mitad de la meta programada inicialmente.

Ante esto planteamos: ¿Cuáles son los factores que limitan o han limitado la efectividad en cuanto a la reconversión de cultivos ilícitos en el proyecto especial de desarrollo PROVRAEM?

## **1.2. JUSTIFICACIÓN:**

Es conveniente la investigación, porque servirá para mejorar la efectividad de las iniciativas públicas en la lucha contra la oferta de drogas ilícitas, y al mismo tiempo promover el logro del desarrollo social en las zonas con alta densidad de producción de hoja de coca ilícita, teniendo en consideración que los sujetos de las políticas públicas son los agricultores de aquellas zonas, con quienes se busca forjar espacios de diálogo con el propósito de incrementar alternativas económicas rentables y sostenibles, para reducir su dependencia de las actividades ilícitas.

La investigación tiene relevancia social, porque aborda un espacio geográfico (VRAEM), donde la esencia de la vida económica de su población está principalmente basada en la actividad del cultivo de la hoja de coca ilícita para las industrias clandestinas que de ellas se derivan; lo cual, le convierte en la zona más importante de producción de cocaína del mundo. Nuestra investigación servirá para mejorar la gestión de proyectos sociales y productivos en las zonas con predominancia de actividades ilícitas e informales que albergan a poblaciones con deteriorado nivel de vida.

Su relevancia se prolonga también al ámbito de las políticas internacionales de intervención en la lucha contra las drogas y la promoción del desarrollo alternativo en zonas con cultivos ilícitos. El Proyecto Especial PROVRAEM, a diferencia de otros modelos de intervención de notable inspiración extranjera, es un modelo de

desarrollo alternativo basado en el desarrollo rural que fue diseñado y aplicado por el gobierno peruano en una región específica. Las expectativas de sus resultados confieren la atención de organismos internacionales involucrados en la problemática mundial de drogas para el siglo XXI.

### **1.3. OBJETIVOS:**

#### **1.3.1. General:**

Analizar los factores que en el “Proyecto Especial de Desarrollo del VRAEM” (PROVRAEM) limitan o han limitado su efectividad en cuanto a la sustitución de cultivos ilícitos y su repercusión en el logro del desarrollo social; a través de la identificación de puntos críticos e interpretación de percepciones de los actores involucrados, para mejorar el diseño, implementación y monitoreo de políticas, programas y proyectos orientados a incrementar alternativas lícitas sostenibles frente al cultivo ilícito de hoja de coca en el VRAEM.

#### **1.3.2. Específicos:**

1. Conocer los aspectos que se tomaron en cuenta para el diseño del PROVRAEM.
2. Conocer el nivel de cumplimiento de las líneas de acción y sus etapas emprendidas durante la implementación del PROVRAEM.
3. Describir los mecanismos de articulación entre los sectores y niveles del gobierno durante la implementación del PROVRAEM
4. Conocer la incidencia de los estudios de monitoreo y evaluación en la retroalimentación de la implementación del PROVRAEM
5. Identificar las ventajas que atribuyen la población objetivo a las actividades ilícitas frente a la implementación del PROVRAEM.

## CAPÍTULO II.

### MARCO METODOLÓGICO:

#### 2.1. FORMA DE INVESTIGACIÓN Y LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA:

##### 2.1.1. Forma de la investigación:

La investigación adopta la forma de **Estudio de caso**, puesto que se realizará el análisis y reflexión acerca de un proceso de intervención específico de las políticas de desarrollo social – territorial, de una de las 13 cuencas en el Perú con cultivos de hoja de coca ilícita que tienen el propósito de revertir la economía ilegal.

El estudio en lugar de generalizar sus hallazgos y las conclusiones, más bien proveerá de insumos de carácter crítico y único, dado la peculiaridad de los sujetos-objetos de estudio. Esta forma de investigación, revelará aspectos cualitativos irrepetibles de la intervención, que de otro modo no se conocerían en la historia de la implementación de políticas de control de oferta de cultivos ilícitos en las cuencas cocaleras del Perú, cuyos componentes incluyen el desarrollo social. Toda iniciativa sobre el desarrollo tiene impregnada implícita o explícita su filosofía de cambio social, lo que involucra la representación/imaginación de dichos cambios en las subjetividades de los actores sociales involucrados.

##### 2.1.2. Estrategia metodológica de la investigación:

La investigación sigue la estrategia metodológica cualitativa, su método de aprehensión de los discursos adopta procedimientos de carácter inductivo. Se enfoca por explicar comprensivamente las limitaciones que interfieren en el logro de los objetivos del Proyecto Especial VRAEM para promover cultivos alternativos a la hoja de coca, desde la versión de los actores. Explora el contexto de la reconversión productiva agropecuaria y su repercusión en la población objetivo de esa remota zona para elevar el nivel de vida. Intenta interpretar y analizar el significado de las representaciones, percepciones, narraciones y discursos contruidos a partir de los actores partícipes del diseño, la implementación y el monitoreo del proyecto.

La investigación parte de la premisa, que todas las acciones sistemáticas realizadas para llevar a cabo un proyecto de desarrollo adquieren trasfondos que

van más allá de lo técnico-administrativo. Son también situaciones interactivas que generan significados en las mentalidades colectivas de los grupos con las cuales entra en contacto.

## **2.2. TÉCNICAS**

### **2.2.1. Unidades de análisis:**

Busca conocer los factores limitantes para la reconversión de cultivos de hoja de coca con la versión de los mismos funcionarios que lideran la iniciativa y con la de otros actores relacionados directamente. Para complementar el análisis, daremos especial atención en las percepciones del público objetivo, quienes conducen unidades productivas familiares en relación al proyecto y las instituciones con las cuales están vinculadas. Por otro lado, como fuentes principales de información, individualizamos a los responsables de dichas direcciones técnicas, dos asociaciones de productores como elementos relacionados con el proyecto; autoridades ediles de los distritos donde interviene el proyecto, los diferentes especialistas en temas de desarrollo alternativo y el material bibliográfico relacionado a las problemáticas del VRAEM.

### **2.2.2. Instrumentos y Muestra:**

La selección de los informantes fue resultado de dos etapas de filtración: Primero, se seleccionaron tres distritos con mayor densidad de producción de coca en el VRAEM y con fácil acceso entre sí, del cual se obtuvo: Santa Rosa, Pichari y Kimbiri. Se incluyó al distrito de Ayna por ser la sede institucional del PROVRAEM.

Segundo, se seleccionaron los centros poblados en base a dos criterios: accesibilidad y ubicación geográfica dentro de las zonas aptas para cultivos de café (alta) y cacao (baja). Inmediatamente se buscó a los beneficiarios de los caseríos seleccionados.

- Las entrevistas Semi-estructuradas, fueron aplicadas a 11 funcionarios externos de PROVRAEM y a seis funcionarios del PROVRAEM.
- Las entrevistas a profundidad se aplicó a nueve agricultores (cinco beneficiarios y otros cuatro no beneficiarios), a dos dirigentes de organizaciones de café y cacao respectivamente, y un informante de comunidades indígenas. Esta técnica permitió desentrañar las

motivaciones, las percepciones, y significados de los productores sobre la implementación del proyecto.

- La revisión documental, que consiste en el análisis de los documentos oficiales del gobierno y los reportes de monitoreo y evaluación del PROVRAEM, los cuales servirán para conocer los acuerdos y los planes de acción determinados para la implementación del PROVRAEM.

En el desarrollo del estudio, los informantes son mencionados solo por sus cargos o con seudónimos a fin de no comprometer el carácter confidencial de sus versiones. La siguiente tabla (N°01) muestra los detalles de los informantes y el tipo de instrumento aplicado.

**Tabla N° 01: Informantes y tipo de instrumento aplicado**

<b>Categoría de informantes</b>	<b>Cantidad y tipo de informantes</b>	<b>Informantes identificados y su cargo</b>	<b>Instrumentos</b>
Funcionarios del PROVRAEM (6 entrevistas)	2 Funcionarios de Alta dirección del MINAGRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesor I Alta dirección del MINAGRI.</li> <li>• Asesor II de Alta dirección del MINAGRI.</li> </ul>	Sub total: 16 Entrevistas semi estructuradas
	4 Funcionarios ejecutores del PROVRAEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director ejecutivo PROVRAEM</li> <li>• Director reconversión productiva PROVRAEM</li> <li>• Director de reconversión PROVRAEM</li> <li>• Director Zonal PROVRAEM en Pichari</li> </ul>	
Funcionarios externos al PROVRAEM (11 entrevistas)	4 Funcionarios del MINAGRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director Agroideas of. Zonal Pichari.</li> <li>• Director del INIA Pichari.</li> <li>• Funcionario de AGROBANCO</li> <li>• Director Agencia Agraria Pichari Kimbiri.</li> </ul>	
	7 Funcionarios externos a MINAGRI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jefe zonal DEVIDA – San Francisco.</li> <li>• Coordinador CODEVRAEM</li> <li>• 4 funcionarios de municipalidades de: Pichari, Kimbiri, y San Francisco.</li> <li>• 1 jefe zonal de ENACO</li> </ul>	
Población objetivo (14 entrevistas)	6 Beneficiarios de PROVRAEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Agricultor de C.P. Lobo Tahuantinsuyo – Kimbiri</li> <li>• 1 Agricultor de Progreso – Kimbiri</li> <li>• 1 Agricultor del C.P. Santa Rosa</li> <li>• 2 Agricultores de Pichari</li> <li>• 1 Agricultor de Santa Rosa</li> </ul>	Sub total: 14 Entrevistas a profundidad
	8 No beneficiario de PROVRAEM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 agricultor de Santa Fe - Kimbiri</li> <li>• 1 agricultor de Sampantuari - Kimbiri.</li> <li>• 2 agricultores de Encarnación– Santa Rosa</li> <li>• 1 agricultor de Samaniato – Kimbiri</li> <li>• 1 dirigente de la mesa técnica de cacao VRAEM</li> <li>• 1 dirigente de la mesa técnica del café VRAEM</li> <li>• 1 informante de comunidades nativas.</li> </ul>	

### **2.3. VARIABLES E INDICADORES:**

Las variables constituyen ejes temáticos del estudio que se derivan de las preguntas específicas a las que deseamos responder en la investigación tal como se detalla a continuación:

1. Aspectos incorporados en el diseño de la estrategia que involucran a todos los actores.
2. Líneas de acción adoptadas en el PROVRAEM desde la versión de los actores.
3. Mecanismos de articulación utilizadas entre los niveles y sectores del gobierno en la implementación del PROVRAEM.
4. Incidencia de los estudios de M&E en la retroalimentación del PROVRAEM.
5. Percepción de los productores sobre las Ventajas de las actividades ilícitas frente a la implementación del PROVRAEM.

Para una mejor perspectiva sobre la ruta metodológica se ha incluido la matriz metodológica completa en el anexo 01, en el cual se incluye las correspondencias entre las variables, indicadores y fuentes.

### **2.4. LIMITACIONES METODOLÓGICAS:**

No es extraño sentir la sensación de que un proceso de investigación en espacios percibidos en permanente “conflicto” como el VRAEM, con problemáticas envueltas entre la producción y tráfico de drogas, el terrorismo, o a nivel institucional, en presuntos actos de corrupción en diferentes niveles del gobierno y tensiones en las relaciones de poder entre las organizaciones establecidas en la zona, haya llegado a configurar un escenario donde el miedo, las dudas, sospechas y acciones recelosas forman parte cotidiana de quienes lo habitan.

Existe cierto grado de hermetismo en las instituciones públicas y las negativas de los funcionarios a ser grabados mientras se aplican los instrumentos de recojo de datos, los cuales relativamente dificultaron la obtención de información en el tiempo programado. Coincidentemente, esta sensación negativa, se acrecentó al difundirse durante los días que transcurrió el recojo de información de campo, los

noticiarios<sup>1</sup> sobre casos de presunta malversación del erario público por las fuerzas armadas en el VRAEM. Cada informante busca presentar su versión que le parece “apropiada” con el entrevistador, o al mismo tiempo que considera “políticamente correcto”, de las cuales, por el tiempo limitado en campo, no podemos dar cuenta la “objetividad” de sus afirmaciones. Los pobladores, igualmente, han manifestado sus respuestas con delicadeza durante la fase de recojo de datos cualitativos (historias de vida), los cuales no están libre de posibilidades de haber incluido/excluido ciertos aspectos de sus experiencias personales que podrían haber contribuido a la “inapropiada” interpretación de sus motivaciones en cuanto al abandono del cultivo de coca.

El trabajo de campo para el recojo de datos cualitativos, fue realizado en tres diferentes momentos: primero, se realizó en la ciudad de Lima, entre febrero y marzo del 2016, con los funcionarios de la alta dirección del MINAGRI. Segundo, en tres distritos del VRAEM donde se localizan las oficinas administrativas de PROVRAEM (Ayna, Pichari y Kimbiri), entre los meses de junio y julio, con los funcionarios ejecutores y autoridades locales. Tercero, la interacción con la población objetivo beneficiarios y no beneficiarios de los tres distritos antes mencionados más Santa Rosa y Pangoa, entre los meses de agosto y setiembre.

Los viajes de campo fueron exclusivamente programados para el recojo de datos, en promedio fueron 15 días por cada uno de los dos últimos momentos. El tiempo de recorrido e interacción con los pobladores, si bien, han sido suficientes para la obtención de la información, en cambio fue breve para elevar conclusiones que vayan más allá de los discursos encontrados en ese momento.

El presente estudio podría haberse complementado con una asidua observación etnográfica sobre el comportamiento de los beneficiarios en la comunidad, en cambio requiere de un tiempo prolongado que por la característica acumulativa del proceso de la tesis no fue posible realizarlo.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, un reportaje emitido en el programa “Panorama”. Emitido el 17 abril 2016.en:<http://panamericana.pe/panorama/politica/204387-inteligencia-fantasma-irregularidades-manejo-fondos-vraem>.

## **CAPÍTULO III.**

### **MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

En vista que el PROVRAEM se puede entender, como un instrumento estratégico en el marco de políticas de reducción de cultivos ilícitos, y al mismo tiempo, una iniciativa para promover el desarrollo rural con énfasis en el capital social; en este capítulo, abordaremos los principales conceptos que se utilizan en el estudio/proyecto y el escenario teórico referido a las políticas de lucha internacional contra las drogas, del cual, el desarrollo alternativo (DA) constituye un componente estratégico para el fomento del desarrollo rural. El recorrido abarcará, desde lineamientos políticos internacionales, hasta la formulación de políticas públicas de alcance nacional - regional.

#### **3.1. POLÍTICAS INTERNACIONALES DE CONTROL DE OFERTA DE DROGAS**

##### **3.1.1. Convención de 1961 de las ONU y antecedentes**

Históricamente, las sustancias psicoactivas, han formado parte de la cultura humana en alguna medida. La mayoría de las sociedades desarrollaron búsquedas de experiencias sensitivas y alteraciones de la conciencia, en especial, relacionados con las creencias y sistemas religiosos alrededor de alucinógenos o toxicomanógenos. La principal diferencia con el consumo occidental, está en que su uso es ritualizado y con alto componente simbólico para quien lo consume. A diferencia del consumo indiscriminado, su uso busca propósitos que confieren a la colectividad y tiene legitimidad cultural, por lo que su práctica no se configura en un problema social para las diferentes culturas no occidentales (Folgar 2002: 25).

No obstante, los avances científicos de la modernidad con la instalación del sistema capitalista en expansión, permitieron el descubrimiento de la cocaína en Europa. Inicialmente, fue para fines estrictamente medicinales, lo que por desgracia fue escapándose del control, masificándose su uso principalmente en los países desarrollados hasta convertirse en un elemento pernicioso de la salud pública y la estabilidad del orden social por incorporar un carácter mercantil.

Las organizaciones internacionales y los Estados occidentales, impulsaron iniciativas para poner fin a las devastadoras consecuencias de toda forma de adicción con las drogas. Se generalizó la idea, de que las drogas y las plantas que le dan origen, son igualmente causales de los problemas sociales. En particular, sobre la hoja de coca, escribieron: “Que es, social y económicamente perjudicial” [que arruina]...no solo a la vida comunitaria sino a la “nación” que perpetúa un bajo nivel de vida, y causa directa del “atraso social y comercial” (Granier-Doyeux, 1962: 13; Sáenz, 1949: 135; en Burchard, 1974).

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. 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<sup>2</sup>”, también como una forma de “cocainismo” que debería prohibirse (Cáceres 2004: 28).

Para concretar sus propuestas, la Asamblea (ONU), 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 (art. 22; 26 inc. 2; 49 inc. 1 e). 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” (ONU, 1961: 1; el subrayado es nuestro). Estos acuerdos luego fueron enmendados en el protocolo de 1972.

Otro hito importante, 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

---

<sup>2</sup> Es decir el “chacchado” de coca, que consiste en la masticación y extracción del jugo de la hoja de coca.

en la mejora de la eficacia de erradicación y apoyo al desarrollo alternativo (UNODC 1998: 1).

Al año 2016, el contexto internacional de las prohibiciones de drogas ilícitas, entre ellas la cocaína, mantienen las principales políticas de control de su producción y comercialización. Los argumentos para su restricción, se apoyan principalmente en los problemas causados contra la salud pública, pero además, se añade que sus secuelas podrían deteriorar los esfuerzos en pos de los objetivos del Desarrollo Sostenible. Se asume que el problema de las drogas se amplía a otros aspectos de la vida humana, desde su primer eslabón de valor, puesto que, entorpece el desarrollo socio-económico, la sostenibilidad ambiental y la formación de sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

*“Todos los ámbitos del desarrollo sostenible establecidos en los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible determinan la naturaleza y la dinámica del problema de las drogas. Al mismo tiempo, la forma en que el problema de las drogas y las medidas adoptadas al respecto repercuten en el desarrollo, se observa en los planos individual, comunitario y nacional” (UNODC 2016: 16).*

Estas políticas internacionales orientan las directrices para las políticas nacionales a favor del control de oferta de drogas, una vez suscritos sus acuerdos con los organismos que lo promueven. El Perú suscribió el primer acuerdo para la fiscalización de la producción y comercialización de la coca un año después de celebrado la convención de la Haya en 1912.

### **3.1.2. Consideraciones a la prohibición del cultivo de coca en el Perú**

El cultivo de la coca en el Perú, como en la mayoría de los países andinos, tienen antecedentes inmemoriales que datan incluso a periodos anteriores a la formación del Estado incaico. Para el hombre andino, la hoja de coca fue elemental en el funcionamiento del sistema del “control vertical de los pisos ecológicos”, para el intercambio y la reciprocidad andina entre grupos “multi-étnicos” de ceja de selva y la serranía (Murra 1975). Esta funcionalidad se interrumpió parcialmente después de la invasión española. Fue el prócer de la independencia H. Unánue, uno de los pioneros de la medicina en el Perú que se interesó por las virtudes medicinales de la coca, que sin embargo no tuvo seguidores prolíficos que desarrollen su propuesta de uso medicinal.

En el Perú colonial y su prolongación hasta la temprana república, la hoja de coca fue empleada para la explotación del indígena en las haciendas y en las minas. La difusión del consumo de la hoja de coca entre la población campesina, asociado al consumo del aguardiente, se entendió como la degeneración congénita del indígena, y, por tanto, relegado a una condición de inferioridad racial. Este discurso está aún extendido en la mentalidad oligárquica aristocrática que perdura hasta nuestros días (Burga & Flores Galindo, 1979: 98).

El 13 de junio de 1949, el gobierno militar de Manuel A. Odría, promulga el D.L. N° 11046, mediante el cual, se establece el Estanco de la Coca, con miras a su posterior erradicación. Con esto sentó las bases para la fiscalización del sembrío, el cultivo y la cosecha de la coca, así como, su distribución consumo y exportación (art. 2). Este mismo marco legal, tuvo premisas incómodas con el consumo indígena de la hoja de coca; tal como lo contempla en su introducción: “el problema constituido por la masticación de las hojas de coca en el Perú, con tendencia a limitar, por ahora, y a extirparla en lo futuro, tan generalizada costumbre, en defensa de la población indígena”.

En diciembre de 1964, durante el primer gobierno de F. Belaunde, se emite el D.S. N° 254-DGS, mediante el cual se regularizan y actualizan las zonas de cultivo de hoja de coca en el país; el mismo que norma su transporte y su comercialización.

En febrero de 1978, durante la dictadura militar de F. Morales B., se aprobó la “Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas”, Decreto Ley N° 22095, vigentes hasta la actualidad; en la cual, se norma entre otros puntos: la producción, comercialización y control, se prohíbe el cultivo de coca y almacigos en nuevas áreas del territorio nacional. Esta prohibición incluye la renovación de los cultivos existentes, y, se crea la única empresa estatal para su comercialización: la Empresa Nacional de la Coca (ENACO).

En 1981, en el Ministerio del Interior se crea el CORAH (Proyecto Especial de Control y Reducción del Cultivo de la Coca en el Alto Huallaga), con el objetivo 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, al tiempo que, la meta de superficie erradicada se mantendría en alrededor de 10 mil hectáreas anuales. Es en el quinquenio 2012 – 2016, en que, el CORAH, triplica su nivel de eficiencia en las erradicaciones. Sin

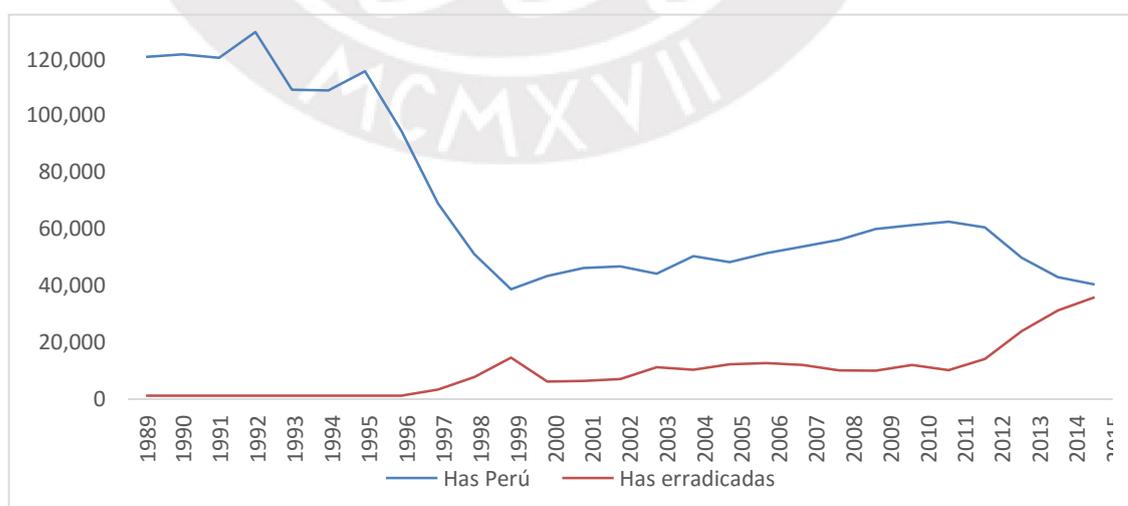
embargo, esta medida, incrementa la brecha entre las áreas con asistencia para la instalación de cultivos alternativos y las áreas erradicadas.

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 fue un fracaso a falta de financiamiento.

Otro factor que reduce la efectividad de dichas políticas represivas, en el lado de la oferta de cultivos ilícitos, es, la tasa de replante. Las experiencias de casi 30 años de erradicación en el país, sugieren, que los agricultores desisten de cultivar coca, a la tercera vez de haber sido erradicado consecutivamente (en México es de siete veces a falta de proyectos DA). Para dar un ejemplo, solo en el 2014, se tendría que incrementar a casi cuatro veces la efectividad de las erradicaciones para reducir toda la superficie con cultivos de coca ilegal en todo el Perú.

El siguiente gráfico (01) muestra la evolución de la superficie de coca a nivel nacional y las áreas erradicadas en las últimas décadas. De la observación tenemos dos importantes conclusiones: i) la primera caída de producción de coca, se tuvo entre 1995-1999, causado por el corte del puente aéreo entre Perú y Colombia, es decir, en el lado de la demanda. ii) el segundo quiebre de similar magnitud se tuvo entre el 2012-2015, causado por intensas erradicaciones, es decir, en el lado de la oferta. El impacto de ambos acontecimientos es diferenciado.

**Gráfico 01: Perú: Superficie con cultivos de coca y área erradicada 1989 – 2015 (ha)**



Fuente: UNODC (varios años)

Esta política de Estado, proveniente de las políticas internacionales tenazmente promovido por los Estados Unidos, es también verificada por indicadores represivos e insostenibles. “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” (Laurento 2010: 25). La reducción de áreas de coca estaba directamente relacionado la eficiencia de las erradicaciones.

En el marco de un convenio suscrito con Estados Unidos se aprueba el D.S. 100-91, donde se establece la denominada “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, en el contexto de “lucha contra el tráfico ilícito de drogas” por D.L. 824 con énfasis en la promoción del desarrollo social mediante los cultivos alternativos.

Como respuesta a estas políticas de índole represiva, en el 2002 se formó la Confederación Nacional de productores Agropecuarios de las Cuencas cocaleras del Perú (CONPACCP), con el propósito de defender las plantaciones de hoja de coca. Esta organización tuvo un papel particular durante el gobierno de Alejandro Toledo, quien firmó y promulgó el Decreto Supremo 044-PCM-2003, recogiendo parte de las propuestas (Cabieses 2007: 91), del cual, el más importante, es el establecimiento de programas de reducción gradual de plantaciones de coca y la actualización del padrón de productores que venden a ENACO S.A.

En setiembre del 2014, se ha promulgado la ley de fortalecimiento a la lucha contra el tráfico de drogas, en que penaliza la resiembra de cultivos de coca en áreas erradicados hasta con 8 años de pena privativa de libertad. Asimismo, queda prohibido el cultivo de coca y almácigos en áreas no empadronadas por la autoridad competente (ENACO).

Por otro lado, defender la permanencia del consumo tradicional andino es para muchos defender la identidad de la cultura andina. La industria occidental puede tal vez encontrar un sustituto para la cocaína, en cambio cabe reflexionar entre los razonamientos que Enrique Mayer (Mayer, 2004; 210-211) alguna vez preguntó ¿se podrá encontrar un eficaz sustituto de la coca para las sociedades andinas?

A partir de las cifras proporcionadas por la Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo Tradicional de la Hoja de Coca en 2003, podemos apreciar quiénes son las poblaciones que las consumen, de su perfil cultural y los segmentos de clase social a las cuales pertenecen (Rospigliosi & otros 2004), resultando en especial su uso masivo entre los campesinos de la sierra y personas de los estratos sociales más bajos.

El hecho de que la mayor parte de la producción de coca se destine al narcotráfico no significa que se deba luchar contra la planta; sino, más bien éste establece que se deba luchar precisamente contra el narcotráfico. Autores como Cabieses (2007) y Soberón (2014) consideran que el cultivo de la coca debe estar regulado mediante una política agraria articulada 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. Autores que insisten en la erradicación (García 2011; Estela 2013, y Antezana 2013), a menudo muestran 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. El hecho de que el productor agrícola 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.

En estas orientaciones, escribe un artículo que precede a las sesiones especiales sobre el desarrollo alternativo en las Naciones Unidas, para manifestar sus desaciertos con las clásicas erradicaciones: “Los cocaleros peruanos se ven a sí mismos como víctimas de la guerra contra las drogas y de los dudosos enfoques internacionales frente a la planta que cultivan. El cultivo de la coca a menudo les ofrece la única oportunidad de escapar de la pobreza o de hacer frente a la marginación” (TNI 2015: 15).

El gran desafío de las políticas de control de drogas es también el desafío de los proyectos de desarrollo alternativo y sus paradigmas.

### **3.2. PARADIGMAS DEL DESARROLLO ALTERNATIVO EN EL CONTROL DE OFERTA DE CULTIVOS ILEGALES:**

Las primeras iniciativas del Desarrollo Alternativo (DA), como componente en la lucha contra las drogas, se dieron en Bolivia en la década de 1970. En el Perú, fue en el Alto Huallaga en 1982, con la creación del PEAH proyecto especial Alto Huallaga. Ricardo Soberón (2014) menciona, que la aplicación de más de 30 años en proyectos de desarrollo agrario que puedan sustituir al cultivo de hoja de coca, ha originado este llamado Desarrollo Alternativo, desde su primera acepción en Bolivia con el proyecto PRODES. Desde entonces, 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 habló de sustituir las fuentes de ingreso. Es entonces cuando se plantea las necesarias definiciones y objetivos de los programas de desarrollo alternativo.

En 1991, con propuestas políticas de Hernando de Soto, se establece la ruptura en la concepción *criminalizadora* de los productores de hoja de coca, y el establecimiento de una propuesta conciliadora. Los agricultores, adquieren el papel de interlocutores claves para el proceso de reducción de espacios con hoja de coca. Ese año el Perú firma un convenio con Washington, lo que significa la aceptación del desarrollo alternativo, como eje de la lucha contra la oferta de drogas.

El IICA (citado en Ramírez 2009: 38) define al Desarrollo Alternativo, como el “conjunto de acciones multisectoriales orientadas a la sustitución progresiva de la economía de la hoja de coca (u otros cultivos ilícitos), mediante actividades económicas sostenibles en las zonas productoras y áreas de influencia en armonía con la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente”. Lo cual sin embargo, en el caso peruano encuentra sus limitaciones durante su aplicación. Según Laurente (2010: 41), estas limitaciones, son al menos por tres razones: primero, Las presiones políticas del gobierno norteamericano que prioriza las acciones de erradicación; segundo, la subordinación de las actividades del desarrollo alternativo expresado en un pobre financiamiento; y tercero, el agricultor es un sujeto pasivo en las intervenciones, no es considerado como el actor del desarrollo.

Los debates por la implementación de proyectos/programas DA, son principalmente debido a las ambigüedades para establecer sus objetivos. Por un lado, reducir la oferta de cultivos ilícitos, y por el otro, promover el desarrollo social en las áreas con alta densidad de hoja de coca.

En tanto que las agencias de desarrollo internacional que promueven estas actividades, entre ellos tal vez el más importante, USAID ha tenido su propio modelo de desarrollo, diseñado para las áreas con alta densidad de cultivos ilícitos y resultado de lecciones aprendidas durante la implementación de los mismos a partir de 1995. Pasó por tener enfoques de desarrollo rural integrado, la formación de la capacidad institucional del Estado, la consolidación del modelo San Martín y finalmente el enfoque del capital humano y social. Todas ellas con clara orientación de las alternativas lícitas al mercado internacional.

Casi en el mismo contexto se abrió el debate entre los implementadores sobre la ruralización del desarrollo alternativo. El economista Hugo Cabieses (1999: 27), enfatiza la relación que debe haber entre el desarrollo alternativo y el Desarrollo rural: “Es necesario llegar a un concepto sobre el *desarrollo alternativo* que signifique Desarrollo Rural Integral Sustentable, centrado en el impulso de actividades lícitas generadoras de ingresos y en el mejoramiento general de la calidad de vida de la población local, proporcionándole educación, salud, infraestructura y servicios sociales”.

UNODC, uno de los implementadores de proyectos DA con más trayectoria, reconoce la existencia de ciertas condiciones favorables que determinan el éxito de un plan de desarrollo alternativo, las cuales se resume en: establecer una visión de largo plazo en la implementación, contar con apoyo político y financiero y comprometer la participación activa de los actores locales (UNODC 2015: 9).

A partir de entonces se fomenta un enfoque integral y sostenible del desarrollo alternativo, asumido por las Naciones Unidas en la Asamblea General de junio del 2008, ampliando el significado a otros aspectos más de lo puramente económico:

*“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 de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan 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" y en sus objetivos subraya "promover opciones legales y sostenibles socioeconómicamente que contribuyan de manera integral a la erradicación de la pobreza en estas comunidades y pueblos que han recurrido a los cultivos ilícitos como la única manera de obtener el sustento." (UNODC 2008).*

Los contextos de aplicación del desarrollo alternativo, pueden ser múltiples y complejas, pero existen elementos que les son comunes UNODC (2015: 21-22), tales como:

- Generar ingresos de una actividad lícita a fin de reducir la dependencia de los cultivos ilícitos.
- Está orientado por un enfoque de mercado. Los cultivos alternativos son comercializados a través de mercados nacionales, e internacionales y la participación del sector privado.
- Cuenta con apoyo político y financiero. Las alianzas con comunidades locales y el financiamiento a largo plazo son esenciales.
- Promueve cultivos de largo plazo para sujetar a los productores a la tierra.
- Tiene un componente ambiental. Reducir los impactos ambientales en sus proyectos y promover la conservación del ecosistema, la biodiversidad y la mitigación del cambio climático.

En abril del 2016, el máximo organismo internacional, ratificó los mismos lineamientos en pos de los objetivos de desarrollo sostenible al 2030. El documento de trabajo para la 2da sesión especial UNGASS, subraya que, desarrollo alternativo significa proporcionar una alternativa legal y económicamente viable para las comunidades rurales envueltas en la producción de coca, opio o cannabis; más allá de la sustitución, establece el marco para fomentar el desarrollo rural en zonas afectadas por los cultivos ilícitos (UNGASS 2016: 3).

Sobre la contribución del DA a los objetivos de desarrollo sostenible, se redefinió las propuestas en la última reunión internacional en Tailandia el 2016 con énfasis en acciones para la reducción de la pobreza, la agricultura sostenible, conservación medioambiental, la inclusión de comunidades y el buen gobierno.

The ICAD 2 outcome document recognized that alternative development is intrinsically linked and complementary to the recently adopted 2030

Sustainable Development Agenda, considering that its implementation can contribute and create conditions conducive to achieving all the Sustainable Development Goals (SDGs) 6, in particular SDGs 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10 and 17. With an emphasis on poverty reduction, sustainable agriculture, environmental protection, peaceful and inclusive communities and good governance (UNGASS 2016: 9).

Sobre las experiencias del desarrollo alternativo en el mundo, en la última sesión especial UNGASS, se reconoce (2016: 3) que a pesar de los significativos esfuerzos nacionales, regionales y mundiales, y los cuantiosos recursos económicos y humanos invertidos, el problema mundial de las drogas se mantiene como un desafío global que tiene múltiples causas que genera altos costos en la salud pública, en la seguridad, el desarrollo económico, el medio ambiente y la cohesión social.

En el Perú los proyectos de desarrollo alternativo constituyen un eje fundamental de la lucha contra las drogas. DEVIDA es el máximo órgano del Estado que dirige las políticas de control de oferta de cultivos ilícitos. El siguiente gráfico (N° 02) evidencia la evolución de los recursos orientados al componente de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, inicialmente muy dependiente de la cooperación internacional. Es recién a partir del 2012 en que los montos se incrementan considerablemente.

**Gráfico 02. DEVIDA: Presupuesto para Desarrollo Alternativo 2002-2016  
(Millones de USD)**



Fuente: Base de datos DEVIDA (2015)

La asignación de los recursos expresa la voluntad política de los gobiernos por promover alternativas económicas lícitas en zonas de producción de hoja de coca. Hasta el 2011 el presupuesto no excedía de los 20 millones de dólares. En cambio para el 2016 este monto se cuadruplica hasta alcanzar los 80.4 millones de dólares americanos.

### **3.3. ECONOMÍA ILÍCITA O ILEGAL.**

Se refiere a toda actividad que rebasa los límites de lo establecido por la institucionalidad legal de un Estado. Su característica fundamental es que “la esencia de sus negocios ilegales ocurre entre privados: un privado que produce, un privado que comercializa o traslada y un privado final que compra y consume. Esta es la clave de sus transacciones, de sus vínculos, de sus utilidades” (Pedraglio 2009). En esta forma de actividad se circunscribe la producción y comercialización de la cocaína.

Desde el punto de los procesos, para Portes (1999: 27), lo que realmente cuenta en la distinción entre ilícito e informal es apenas el estatus del producto final antes que los procedimientos en las que incurre. Subraya: “Si éste es lícito, aun cuando su proceso de distribución sea ilícito, entonces la actividad económica es informal; por el contrario, si el producto final es ilícito, entonces la actividad económica es ilícita”.

En cambio, Silva (2009: 35) advierte que el punto fundamental, cuando se trata de distinguir lo informal y lo ilícito está, en el poder del Estado y en la confianza en la legitimidad de sus instituciones. “¿Quién define el estatus del producto? Respondo de forma incisiva: el marco legal que garantiza la legitimidad de la transacción comercial conforma también el tipo de relación social que se establece entre los agentes del mercado, sin que necesariamente estas relaciones dependan del estatus del producto”.

Es así que la actividad agrícola basada en el cultivo de hoja de coca se torna ilícita por recaer sobre ella un marco legal que deslegitima su transacción y regula su producción.

López (182: 2012) caracteriza a la economía ilícita, en que “al moverse en lo prohibido tiene que garantizar su lealtad y el cumplimiento de tratos a través de la

violencia, que es la característica más importante de lo ilícito-criminal”. Lo cual crearía una estrecha vinculación con la criminalidad.

Para las Naciones Unidas (UNODC 2016), el tráfico de drogas por su carácter delictivo, sigue siendo la forma más lucrativa de negocio ilícito, al cual, todos los Estados deben combatirla. Estima que mueve alrededor de 320.000 millones de dólares en todo el mundo, al tiempo que configura una verdadera amenaza internacional para el desarrollo sostenible.

### **3.4. AGRICULTURA FAMILIAR:**

De la O y Garner (2012) realizaron un estudio acerca de las definiciones del concepto de agricultura familiar en el mundo. Se recopilaron 36 definiciones, 12 de las cuales correspondieron a contextos de América Latina.

En general para el caso de Perú, se ha denominado agricultura familiar al conjunto de características que hay en el intermedio de sectores agropecuarias campesinas y la agricultura intensiva capitalista. Trivelli, Escobar y Revezs denominan la pequeña agricultura comercial. “Entre estos dos extremos se encuentra la pequeña agricultura comercial, conformada por unidades que basan su producción fundamentalmente en la mano de obra familiar y que dirigen una parte importante de ella hacia el mercado” (Trivelli et al. 2006: 13).

En esta actividad agrícola se privilegia el trabajo de los miembros de la familia como el principal recurso que dinamiza la producción y con limitado acceso a la tierra. “Es aquella en la que la familia posee directamente un predio y sus miembros son la principal fuerza laboral, aunque pueda emplear ocasionalmente mano de obra contratada. Suele tener un acceso muy limitado al suelo –por lo que el término ‘pequeña agricultura’ se traslapa en buena medida con el de agricultura familiar-y a otros recursos naturales, como el agua, y a servicios financieros y no financieros necesarios para optimizar la producción” (Eguren F. y Miguel P. 2015: 9)

A su vez, en el contexto del año internacional de la agricultura familiar declarada por las Naciones Unidas menciona que:

*“La agricultura familiar incluye todas las actividades agrícolas de base familiar y está relacionada con varios ámbitos del desarrollo rural. La agricultura familiar es una forma de clasificar la producción*

*agrícola, forestal, pesquera, pastoril y acuícola gestionada y operada por una familia y que depende principalmente de la mano de obra familiar, incluyendo tanto a mujeres como a hombres. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales” (FAO 2014).*

En esta definición se puede circunscribir a los productores agrarios del VRAEM, ya que por sus antecedentes migratorios, desde la serranía del sur-central del Perú, han reproducido una economía campesina, esta vez articulado al mercado. La economía campesina y la pequeña agricultura comercial comparten el rasgo común de poseer como recursos productivos fundamentales la tierra y la mano de obra familiar. Afirmamos entonces que “La combinación de ambos factores es característica esencial de la pequeña producción rural, mientras que la presencia de relaciones salariales es poco significativa” (MINAG/GTZ – CEPES: 2001:71).

### **3.5. RECONVERSIÓN PRODUCTIVA:**

La reconversión productiva fue parte de las experiencias en las políticas agrarias de los países de América Latina, desde la década de 1990. Surge por la necesidad de incorporar a los medianos y pequeños productores, mediante sistemas agro empresariales, a la apertura de los mercados internacionales de manera competitiva, sostenible y obtener beneficios a través de ciertas ventajas comparativas. Esto como consecuencia de los intentos por adaptar la producción a las condiciones del entorno competitivo internacional a partir de una infraestructura agraria en deterioro. 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 de cultivos hacia aquellos con mayor rentabilidad”, conduciendo a la mejoría de los ingresos y por tanto a una mejor calidad de vida de la población rural (Arias et al 2007: 10-13).

La reconversión productiva orientada a la modalidad de sustitución de cultivos implica muchas veces la adopción de riesgos y transformaciones significativas en la gestión del agronegocio como: los costos de aprendizaje y comercialización, la inversión en nueva tecnología, así como la investigación de mercados con el objetivo de conocer las características de la demanda (Arias et al 2007: 10-13).

Experiencias de reconversión productiva en Latinoamérica, recogidas por IICA, han demostrado que el cambio de un cultivo incluso prescindiendo de su

rentabilidad y la competitividad, es uno de las decisiones más difíciles para los productores con muchos años de tradición y conocimiento de un cultivo. Depende mucho del capital, aversión al riesgo y la disposición al cambio. En cambio podrían verse facilitadas por i) la titulación de tierras, ii) el otorgamiento de créditos acordes con las características de los productores, iii) el desarrollo de infraestructura de apoyo a la producción y iv) la organización y capacitación de los productores. Las lecciones enseñan que una nueva estructura productiva de un territorio también responde a una función de múltiples objetivos que además podrían presentar restricciones estructurales y otras coyunturales, en aspectos de infraestructura, de servicios, de recursos naturales y que se debe tomar en cuenta la historia y las condiciones socioculturales y humanas (Arias et al 2007: 80).

La mayoría de las iniciativas de reconversión productiva fueron realizadas por agentes privados y trasnacionales, en cambio, apoyados por el Estado y algunos organismos internacionales. Por ejemplo en El Salvador, se tiene la experiencia de la sustitución y diversificación de cultivos basado en la rentabilidad, financiados por USAID, en que agricultores a través de capacitación y asistencia técnica pasaron de producir maíz, frijol, café bajo y caña de azúcar a producir una mezcla diversificada de vegetales de alto valor y con demanda en el mercado, consiguiendo aumentar sus ingresos de 2,100 a 22,300 dólares (USAID 2006).

La reconversión productiva es también un proceso de cambio a nuevas actividades, con el objetivo de garantizar el acceso a mercados de países desarrollados (Berdegú 2000 en Arias et. al 2007: 13). En esta modalidad se hizo una experiencia financiada por USAID, en 27 distritos de Colombia, para reconvertir los ingresos provenientes de los cultivos ilícitos por las de la agroindustria lechera.

Dicha iniciativa incluyó componentes restrictivos y sugestivos donde la producción de leche era viable. Primero, se promovió la eliminación voluntaria o prevención de la siembra de cultivos ilícitos y se formó asociaciones con los interesados. Segundo, se fortalecieron a las asociaciones ya existentes. Tercero, se implementaron planes de capacitación técnica en prácticas de ordeño, manejo de praderas y animales, y organización. Cuarto, se puso en marcha sistemas de acopio y almacenamiento en altos estándares por las asociaciones de productores. Y quinto, se trabajó en estrategias de comercialización por contrato

y mejora continua de procesos. Sus resultados se apreciaron después de 24 meses de iniciado la intervención (Gavilanes 2002: 16-17).

### **3.5.1. Perú: Reconversión productiva agropecuaria (Ley 29736).**

En el Perú, se aplicó la RP en el sector agropecuario, después del impulso de la ley 29736 en el 2011. El MINAGRI define 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” (Ley 29736, 2011). Se aplica mediante programas y proyectos priorizados y ejecutados por los tres niveles del gobierno. Sus objetivos son: i). Promover el desarrollo del sector agropecuario en forma sostenible y rentable. ii). Mejorar e incrementar la producción, la productividad y la competitividad agropecuaria, sobre la base de las potencialidades productivas y ventajas comparativas de las regiones. iii). Optimizar las actividades de comercialización interna y externa de los principales productos agropecuarios. Y iv). Promover la seguridad alimentaria. Se espera que sus resultados conduzcan a la innovación y el incremento del valor agregado en la producción agropecuaria capaces de competir con las fuerzas del mercado.

La reconversión productiva, no solo implica la sustitución de cultivos no rentables por otra de mayor rentabilidad; es la adopción de nuevos sistemas y procedimientos de producción y gestión empresarial que conduzca a la competitividad, tanto a nivel local como en mercados ampliados, con énfasis en la competitividad, como la capacidad de ingresar con éxito al mercado. La sustitución de cultivos es un efecto de corto plazo (Vásquez, 2015).

AGROIDEAS, es el órgano implementador de los procesos de reconversión productiva agropecuaria. Realizó experiencias en algunas regiones del Perú, tanto en cultivos como en ganados. En cuanto a cultivos, se llevó especialmente en la costa peruana sobre productos como el arroz, el algodón, el maíz amarillo y los frutales. La reconversión pecuaria, se dio en Junín, para el mejoramiento genético de ovinos. Los resultados son en la mayoría alentadores (Becerra 2015).

No obstante, Vásquez (2015) muestra un reciente caso de implementación de la reconversión productiva en la costa peruana, promovida por el Estado, bajo la denominación de PROQUINUA, en el cual, considera un rotundo fracaso. Básicamente debido a una conceptualización simplista de los objetivos de la

reconversión. Los resultados se tradujeron en una negativa brecha tecnológica, y, pérdidas en los balances entre el excesivo costo de producción y los valores de venta tras la caída en los precios, a consecuencia del inesperado rechazo de los envíos de quinua al mercado exterior.

Para el VRAEM, la RPA se entiende como el proceso de cambio de forma voluntaria del cultivo de coca, por otros cultivos lícitos priorizados en la zona, tales como: el cacao, el café y la piña. La reconversión productiva agropecuaria busca intervenir con sistemas eficientes de producción lícita en toda la cadena de valor lícito.

El principal objetivo para la reconversión de cultivos ilícitos en el VRAEM, es la sustitución del cultivo ilegal de hoja de coca. Los criterios de rentabilidad o competitividad, resultan no ser aplicables para un cultivo de altísimos retornos económicos en condiciones como las que presenta la zona<sup>3</sup>. En último término, la historia agraria del valle demuestra una alta sensibilidad en su estructura productiva articulada a la demanda mundial, en que, desde un punto de vista puramente económico, la reconversión productiva habría tenido sus primeras experiencias tras la caída de los precios internacionales del café y el cacao. Agricultores de origen campesina, por principios de racionalidad económica, expandieron los cultivos ilícitos en detrimento de los cultivos lícitos. Fue una forma de reconversión (de lo lícito a lo ilícito) como respuesta a los incentivos del mercado ilegal y la ineficiencia del estado en la aplicación de la ley.

---

<sup>3</sup> M. Loayza y M. Maldonado (2015: 40) muestran un ranking con los cultivos más rentables del mundo con datos provenientes de la FAO, en el cual la hoja de coca se posiciona como el segundo cultivos de mayor rentabilidad por kilómetro cuadrado (37.7 mil USD/Km<sup>2</sup>) después del cannabis.

## **CAPÍTULO IV.**

### **MARCO CONTEXTUAL DEL VRAEM**

#### **4.1. CONTEXTO SITUACIONAL:**

##### **4.1.1. Geografía y población**

La delimitación geográfica del VRAEM está históricamente vinculada a factores coyunturales en cada periodo: colonización temprana (antes de 1970), desarrollo del narcotráfico y el conflicto armado interno (1980 – 2000) y la consolidación demográfica (2000 – actual).

Por muchos años se aceptó ampliamente las jurisdicciones de los distritos alrededor del río Apurímac. Por la margen izquierda, dentro del territorio del departamento de Ayacucho: Ayna, Sivia, LLochegua, Santa Rosa, Samugari, Anco y Chungui. Por la margen derecha, delimitada por las fronteras del departamento de Cusco: los distritos de Pichari y Kimbiri (antes de su creación, Echarate y Vilcabamba). Estos distritos fueron los pioneros de la temprana colonización y constituye una suerte de “corazón del VRAEM”, los cuales mantuvieron procesos de desarrollo relativamente homogéneas hasta el primer quinquenio del 2000.

En el 2008, en el marco del denominado “Plan VRAE” (D.S. 021-2008-DE-SG), se consideran jurisdicciones de 16 distritos entre las regiones de Ayacucho, Cusco, Junín y Huancavelica. Luego en el 2012, a través de la creación del CODEVRAEM (D.S. N° 074-2012-PCM y D.S. N° 090-2012-PCM) se incorporan nuevos ámbitos provinciales y distritales, considerando además, el río Mantaro - VRAEM (Valle del Río Apurímac, Ene y el Mantaro). A esto se sumaron distritos de la región Apurímac, abarcando una superficie total de 5 826 388,00 ha. Este territorio equivale a casi el 5% de la superficie nacional, diferenciada en dos grandes áreas denominadas “ámbitos de intervención directa” y “ámbitos de influencia”. A la fecha del informe incluye un total de 60 distritos” (véase en el anexo 2). La incorporación de ámbitos de la cuenca del río Mantaro, tiene sus antecedentes en las estrategias militares del Estado peruano en el combate a los remanentes de Sendero Luminoso y sus vínculos con el narcotráfico.

Para el 2014, el INEI (2015) muestra, en todo el VRAEM (ámbito de intervención directa y ámbito de influencia) que residen 634 159 habitantes, lo cual representa el 2.1% de la población del país. De cada tres hogares del VRAEM, dos está en los distritos de las Zonas de Intervención Directa (ZID), en su mayoría colonos de la segunda y tercera generación de inmigrantes procedentes de las serranías. En este ámbito se registra la mayor densidad de población y la mayor tasa de crecimiento demográfico ocasionado por las expulsiones migratorias desde territorios de las Zonas de Influencia (ZI), cuya tasa de crecimiento por el contrario se expresa en negativo (- 0.2%). Los distritos del ámbito de influencia, registran mayores niveles de pobreza y extrema pobreza, lo cual, ahuyenta a su población hacia territorios de intervención directa por presentar espacios económicamente más dinámicos, a causa del desarrollo de la agricultura comercial predominado por la producción de hoja de coca.

**Tabla 02. Características demográficas del VRAEM: Zona de intervención directa y zonas de influencia.**

<b>Ámbitos VRAEM</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Tasa de crec.</b>
Zona de intervención directa (ZID)	443,549 hab.	2.7%
Zona de influencia (ZI)	192,639 hab.	-0.2
Total	636,188 hab. (2,1% de la población del país)	1.1%

Fuentes: INEI 2014 y Silva (2015: 11, 21). Elaboración propia.

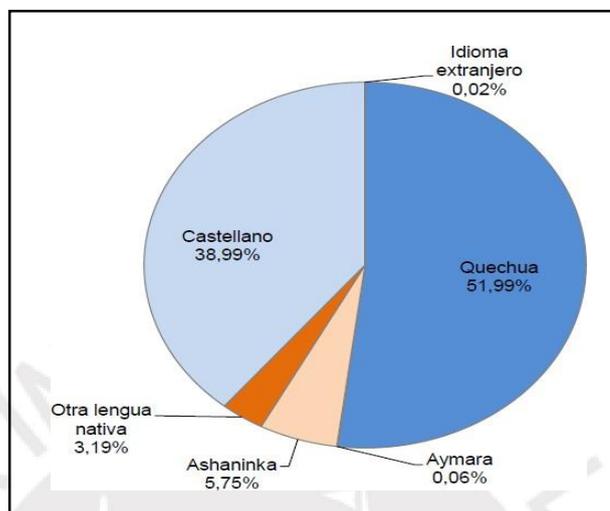
#### ***Caracterización étnico-cultural del VRAEM:***

El VRAEM es al mismo tiempo un área cultural, donde convergen diversos grupos humanos diferenciados en dos grandes categorías: los colonos y los pueblos originarios. Los colonos con antecedentes en las comunidades campesinas de origen quechua-chanka-pokras, e inmigrantes de otras regiones. Los pueblos originarios son descendientes de etnias amazónicas de la familia lingüística Arawak (Matsiguengas, Ashaninkas, Shipibos, Nomatsiguengas), caracterizados por una forma de vida débilmente articulados al sistema económico dominante.

El proceso migratorio ha favorecido el establecimiento de los colonos en detrimento de los pueblos originarios. De acuerdo al gráfico N° 03 predominan los quechua-hablantes, aunque con tendencias monolingües debido básicamente a la enorme influencia de la educación oficial impartida en la lengua castellana. De otro lado, los resultados del IV CENAGRO, arrojan que en toda la cuenca del río

Apurímac, el 80.8 % de los productores agropecuarios hablan quechua<sup>4</sup>. (Cusco y Ayacucho),

**Gráfico 03. Distribución de productores agropecuarios por tipo de lengua materna en el VRAEM (%)**



Fuente: CODEVRAEM con fuentes del INEI 2007 proyectada al 2013.

En la base de datos del Ministerio de Cultura, figura por lo menos 213 comunidades originarias (MINCULT 2013), que por efectos de la colonización precipitada, se replegaron hacia zonas más alejadas y de tierras menos productivas para la agricultura. Este proceso que es todavía inconcluso, muestra tendencias a convertirse también en pequeños productores agrarios, similar a los emigrantes, en cambio, a base de un sistema de propiedad comunal usufructuado a través de la administración familiar.

Indirectamente los problemas estructurales del campesino colonizador alto andino afectaron los patrimonios milenarios en los pueblos originarios, expresados en el tráfico de tierras y las actividades destructivas de su medio ambiente con una agricultura mercantil de bajo rendimiento. En cambio, el nivel de productividad, sus asentamientos en zonas abruptas y con frecuencia inaccesibles, las relaciones con la propiedad comunal, son solo algunos elementos que reproducen formas de producción restringidas al sostenimiento familiar en modelos de

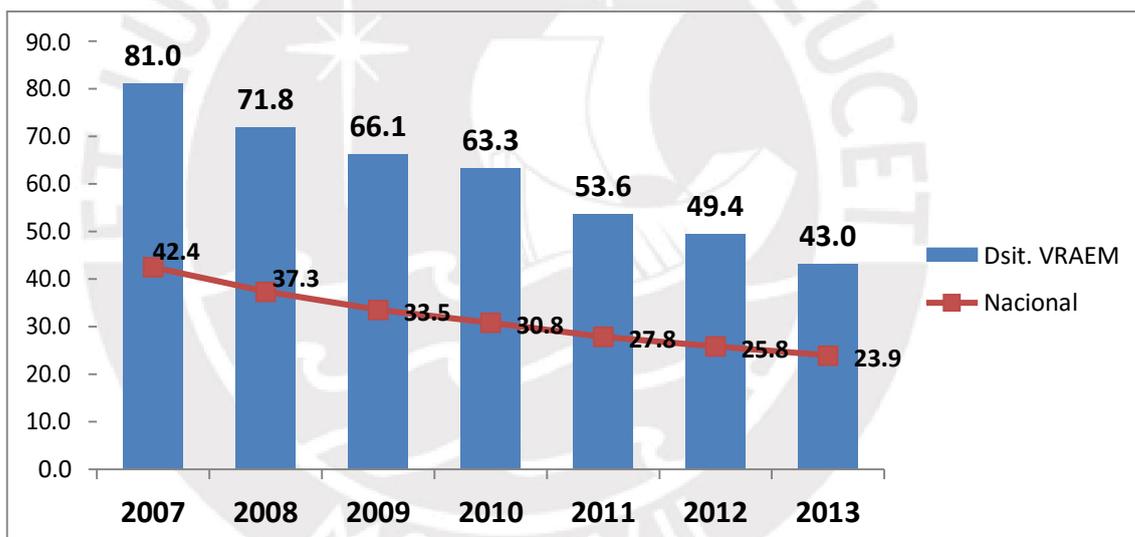
<sup>4</sup> Existe cierta relación entre productores de coca y su origen cultural campesino. A nivel nacional entre los productores/as que siembran coca, el 58,6% de son quechua hablantes; mientras que en el grupo que no siembran es de solo 16,4% (DEVIDA 2015).

producción campesina; los cuales, no les permiten un adecuado ingreso hacia los beneficios que podría ofrecer el mercado.

#### 4.1.2. Indicadores de nivel de vida:

Del 2007 al 2013 hubo una importante reducción de pobreza monetaria total a nivel nacional y en las regiones que conforman el VRAEM. En el gráfico N° 04, se observa que en dicho periodo se redujo en 15.4 puntos porcentuales a nivel nacional y de 26 puntos porcentuales en los distritos del VRAEM. Las regiones del VRAEM que más redujeron su tasa de pobreza fueron Junín (-40.8), cusco y Huancavelica (-38.6) seguido finalmente por Apurímac (-26.7). Por el contrario, la región que menos ha avanzado en la reducción de pobreza fue Ayacucho, con solo -16.4 puntos porcentuales (INEI 2015).

**Gráfico 04: VRAEM: Población en situación de pobreza, 2007-2013 (%)**



Fuente y elaboración: CODEVRAEM 2015 con datos de la ENAHO 2013

En el VRAEM, los avances en la reducción de pobreza fueron de manera desigual entre las dos zonas del VRAEM (ZID y ZI). Los indicadores del desarrollo social en la tabla N° 03, evidencia cifras diferenciadas para cada ámbito del VRAEM.

**Tabla 03. VRAEM: Principales indicadores sociales para el 2013.**

<b>Indicadores</b>	<b>ZID</b>	<b>ZI</b>	<b>Nacional</b>
Pobreza 2/	52.7%	55.2%	23.9
NBI 2/	47.7%	32.7%	1/ 23.4
Analfabetismo 1/	17.7%		7.1%
Desnutrición crónica infantil al 2013 1/	31%		17.5
Tasa de matrícula y asistencia en educación superior 1/	15.5%		31%
Ingreso promedio por hogar (S./)1/	826.9		855
Ingreso familiar per-cápita mensual al 2013 (S./) 2/	282		1 176.1*
IDH 2013 2/	0.273		0.737

Elaboración propia con fuentes de:

1/MIDIS en CODEVRAEM (2015)

2/Silva (2015: 21, 24, 25)

3/ INEI (2015c: 16)

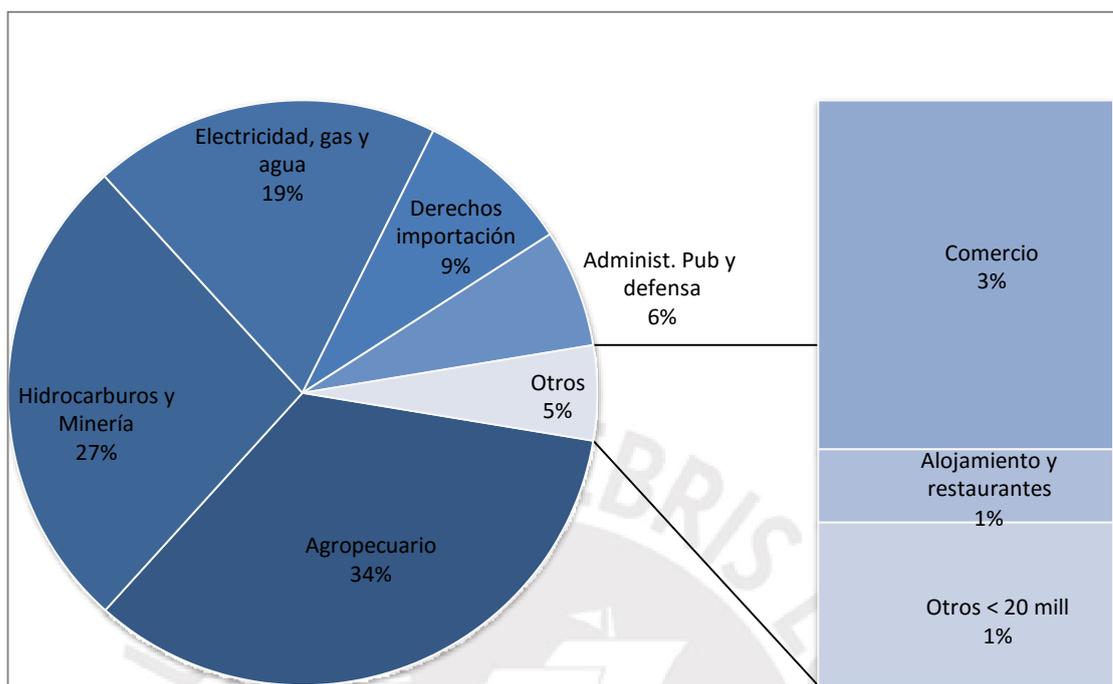
\*Es el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo en 2013 (nacional).

Entre los indicadores sociales, el aspecto educativo en el VRAEM, en especial en los niveles superiores (educación técnica y universitaria), es uno de los puntos más críticos. Si por un lado, la tasa de matrícula en los menores incluso supera el promedio nacional (un efecto que por consenso se atribuye a los programas sociales de asistencia a los más pobres), a medida que la población cursa estudios superiores, la tasa de matrícula disminuye. A nivel de todo el VRAEM (ZI y ZID), el 47.9% de la población del VRAEM a lo mucho tienen educación primaria alcanzado, y solo 12.9% logró alcanzar educación superior (frente a 23.2% y 31% nacional respectivamente).

#### **4.1.3. Estructura económica del VRAEM:**

En el VRAEM, el sector responsable del dinamismo económico es la agricultura caza y silvicultura. De acuerdo al gráfico N° 05, le sigue el sector energético, predominado por la explotación de hidrocarburos desde las espesas vegetaciones de la planta de Kiteni en Cusco (solo para el 2014 el 41% de la energía eléctrica y el 95% del GNV del país fue abastecida por el consorcio Camisea liderado por Pluspetrol). A este sector le siguen las actividades relacionadas a la administración pública y defensa.

**Gráfico 05. VRAEM: PBI por sectores económicos, 2013**  
(%)



Fuente: Elaboración propia con cifras de Silva (2015: 43)

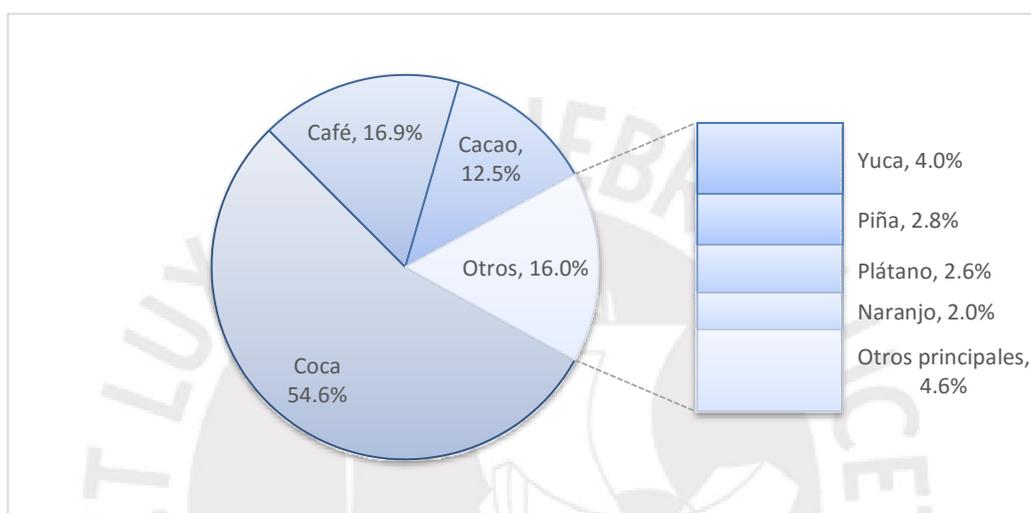
Esta estructura económica, poco diversificada y con predominio de la agricultura comercial, es el principal desafío para las políticas públicas a favor de la promoción de una economía lícita en la zona. Pues claramente la fuente principal de ingresos para las familias de la zona proviene de actividades agrarias en cultivos de café, cacao y la hoja de coca.

El siguiente gráfico (N° 06), se ha elaborado con fuentes del VI CENAGRO, el monitoreo de UNODC (2013) y el anuario estadístico del MINAGRI 2013, en el que muestra una aproximación a la representación porcentual de potencialidades del VRAEM en cuanto al aporte con el valor bruto agrario para el 2013. Los cultivos de café y cacao representan juntos cerca del 30% del VBP. Sin embargo, la coca sobrepasó más de la mitad del VBP del VRAEM en ese mismo año. (Los detalles de los indicadores agrarios se puede observar en el anexo).

Cabe anotar que los cultivos de café en el 2013 fueron reducidos por efectos de la roya amarilla en todas las cuencas productoras. Este debacle se respondió con la implementación del plan nacional de renovación del café, lo cual en el VRAEM no se consolidó.

El mismo censo expone la escasez de las tierras aptas para cultivos (alrededor del 5% del total) y una estructura agraria minifundiaria, en el cual, la hoja de coca se convierte en la principal fuente de ingresos. Sin embargo las superficies sembradas (ha) representan alrededor de un tercio de todo el área con cultivos permanentes.

**Gráfico N° 06. Principales cultivos en el VRAEM, 2013  
(%VBP)**



Fuente: DEVIDA (2015) "Perfil socio-económico del productores de las zonas cocaleras". MINAGRI (2014) "anuario estadístico agropecuario". Elaboración propia.

El gráfico anterior, permite develar dos conclusiones importantes: primero, que el impacto económico de la actividad cocalera es significativo en más de la mitad del valor de toda la actividad agraria en su conjunto. Segundo, las principales potencialidades económicas alternativas a la hoja de coca son los cultivos de café y cacao. El resto de los cultivos se distribuyen como parte complementaria a la diversificación de la pequeña agricultura.

Los principales cultivos lícitos, no obstante, presentan dificultades para su despegue económico en toda la cadena productiva, lo que desincentiva su desarrollo. A esto se añaden los costos logísticos en que incurren los productores debido a una deteriorada infraestructura. Estudios de PRODUCE (2016) concluyen que los costos logísticos para sacar productos desde un distrito del VRAEM (Pangoa) hasta el puerto del Callao son para café y el cacao el 24.2% y 34.8% del valor total del producto respectivamente, en comparación al corredor Tocache – Callao en 17.2% y 17.9%. Estas condiciones desincentivan el desarrollo

económico lícito y alternativo en la zona, y por el contrario alienta la reproducción de la actividad ilícita.

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

Las superficies con cultivos de coca ilegal en el VRAEM, se han incrementado notablemente desde mediados de 1980, desde entonces, fue la segunda cuenca cocalera con la mayor extensión del país, después del Alto Huallaga hasta el 2009. A partir de ese año, el ranking de posiciones tiene una configuración decreciente para el Alto Huallaga, a causa de las erradicaciones en San Martín y la cuenca del río Monzón en Huánuco.

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). El abastecimiento de este derivado a la demanda mundial establece una alta valla de rentabilidad en relación con los cultivos lícitos, lo que la hace atractiva para los productores, lo que se acentúa, en las zonas con escasa presencia efectiva del Estado y serias fracturas en las cadenas de valor de los productos lícitos.

La historia de la producción mercantil de coca y cocaína, demuestra que la ruptura en el lado de la demanda, significa inmediatamente la reducción de las áreas cultivadas de hoja de coca. Son contundentes los registros de su reducción tras la caída en los precios<sup>5</sup> de la cocaína a partir de 1995 hasta 1999; como consecuencia, se registra solo 38,700 ha. Nacional y en el VRAEM 8,100 ha. El primer “efecto globo”<sup>6</sup> en la historia de la producción y tráfico de la cocaína en las regiones andinas, habría ocasionado la drástica reducción de la producción de hoja de coca en el Valle, trasladando su producción hacia Colombia y parte de Bolivia.

No obstante, como veremos en el gráfico N° 07, del año 2000 en adelante, se recuperan los precios promedios de la coca con leves interrupciones, y, las superficies de coca vuelven a expandirse hasta ocupar gran parte de los espacios

---

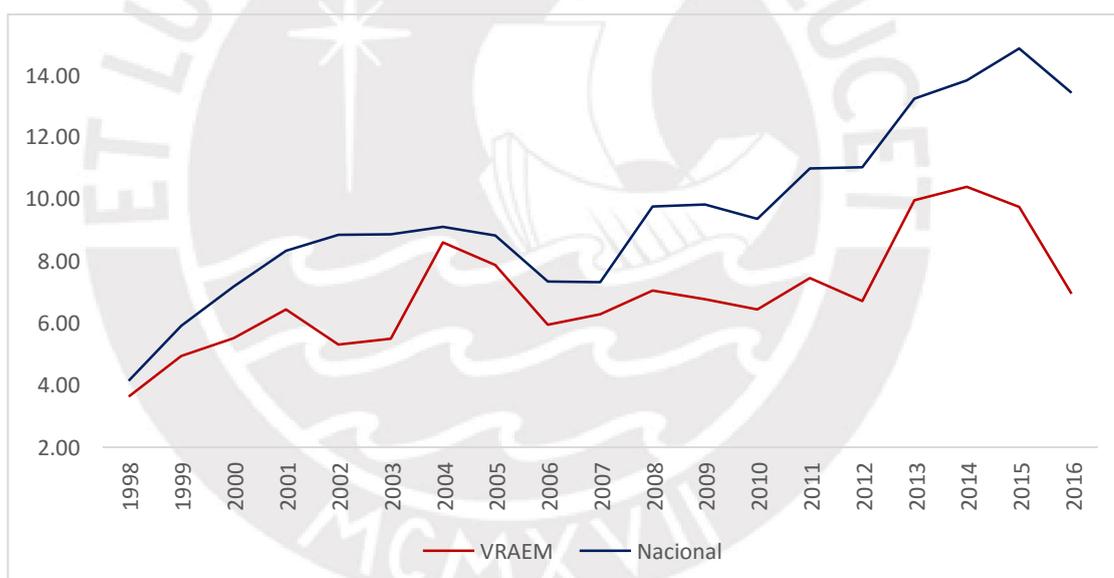
<sup>5</sup> Existen hipótesis que explican esta caída durante este breve periodo que se resume en: Sobreproducción de la cocaína en el mercado norteamericano, la decisión de cárteles colombianos de orientar su fuente de abastecimiento de materias primas en su propio país, el bloqueo del puente aéreo Perú-Colombia.

<sup>6</sup> Categoría que indica el desplazamiento de la producción hacia un espacio de menor producción por efectos de la reducción en el primero.

disponible de suelo, por lo que, se opta por una avanzada tecnología para incrementar la productividad promedio de alrededor de 1,000 Kg/ha en el año 2,000 a más de 3,500 Kg/ha al 2016. El escenario posterior de la producción de coca a partir del año 2000, se caracteriza por la expansión de superficies de coca, y, con él, las operaciones de grupos mafiosos de traficantes de drogas (clanes familiares, firmas nacionales y mini carteles), quienes, tras las intensas erradicaciones en el Alto Huallaga, orientaron su “modus operandi” hacia el VRAEM.

En el gráfico N° 07 se observa que los precios de coca en el VRAEM llegaron al pico máximo en el 2014 (S/. 10.4 por kg), luego del cual mantiene una tendencia decreciente para los siguientes años. Esta caída se atribuye a los avances en la implementación de las acciones de interdicción en la zona.

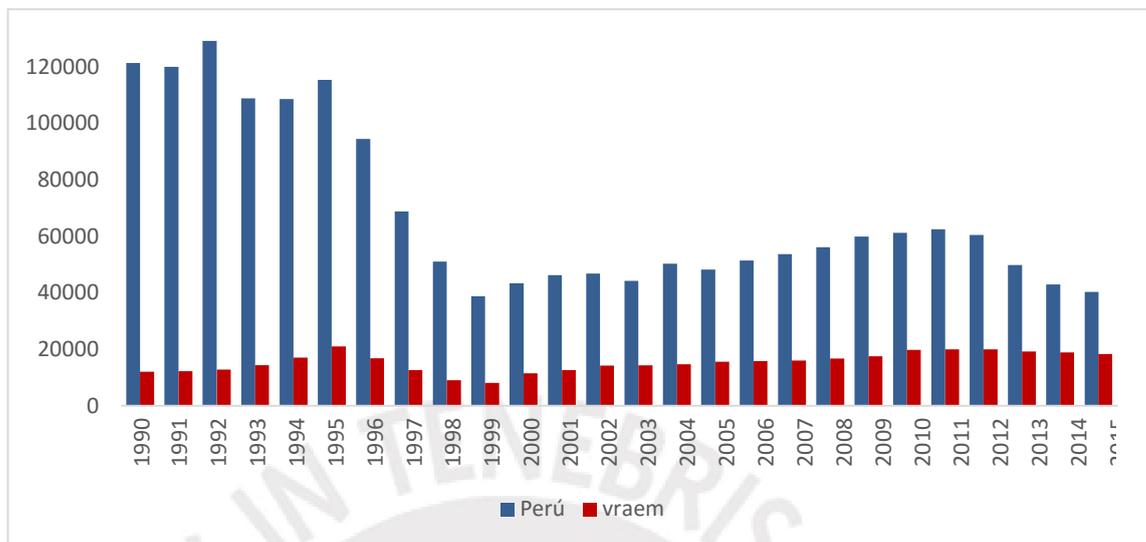
**Gráfico N° 07. Evolución del precio nominal de hoja de coca, 1998 - 2016**  
(S/. x Kg)



Fuente: Base de datos DEVIDA. Elaboración propia.

En el gráfico N° 08, se observa, que el pico máximo de superficies con cultivos de coca se registró en el 2011, con 62,500 ha a nivel nacional y 19,925 ha en el VRAEM. Al 2015, en esta zona, se registra una leve reducción del -8% (18,333 ha), debido al empleo de una mejor resolución en las imágenes satelitales para la delimitación de las áreas poligonales con cultivos de coca.

**Gráfico N° 08. Superficie con cultivos de coca Perú y VRAEM 1990 - 2015**  
(ha)



Fuente: UNODC (varios años)

En el gráfico anterior, la tendencia descendiente de las superficies a nivel nacional, son efectos de las erradicaciones en otras cuencas cocaleras distintas del VRAEM. Entre tanto que el VRAEM es la principal cuenca cocalera donde no hubo erradicación de cultivos de coca.

#### 4.1.5. Situación de seguridad política y social en el VRAEM

El escenario de seguridad política en el VRAEM, se remonta al papel de los comités de autodefensa y las fuerzas armadas, en la lucha contra Sendero Luminoso (SL), hasta la caída de Abimael Guzmán (c. Gonzalo) en 1992 y de Óscar Ramírez (c. Feliciano) en 1998. El desmantelamiento militar de los subversivos, significó su breve inactividad, que hizo pensar en la derrota definitiva y la pacificación de la zona. Sin embargo, en junio del 2003, remanentes armados secuestran a setenta trabajadores de la empresa Techint, compañía a cargo del tendido del ducto de gas de Camisea a Nazca. Hecho que suscitó protagonismo ante la opinión pública para expresar su deslinde con el partido central de sendero Luminoso, y, manifestar una nueva estrategia de no agresión a las poblaciones civiles y el no sabotaje a los proyectos de desarrollo en la zona. Este sería el inicio de una nueva etapa de resurgimiento de grupos armados en la zona, lo que, desde

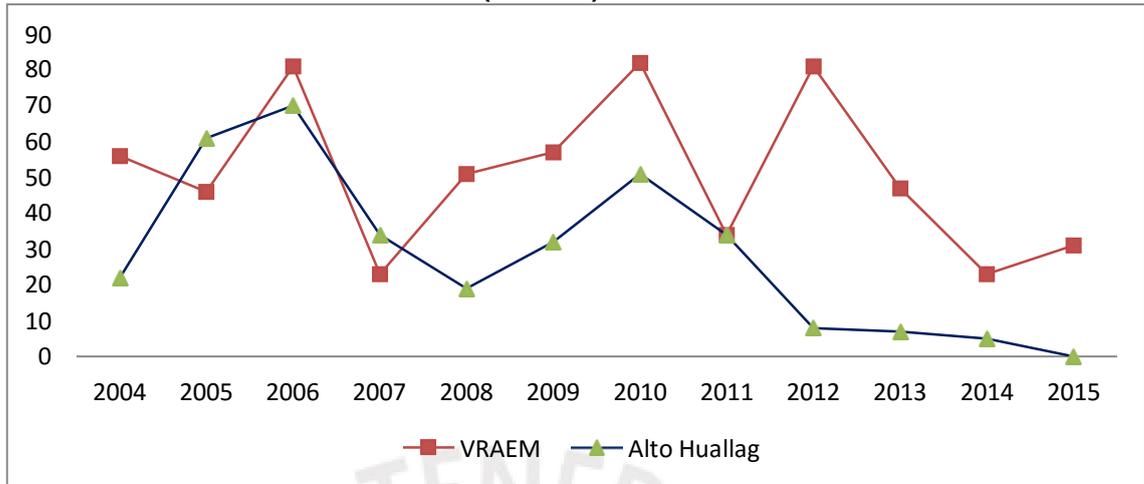
la oficialidad se denominaría lucha contra el terrorismo en el VRAE, más adelante VRAEM.

El líder de este grupo Jorge Quispe Palomino, "Raúl", deslindaba de los pensamientos políticos e ideológicos del comité central de S.L. y en 1999 había ayudado al Ejército peruano a capturar a c. "Feliciano", quien por entonces estuvo el mando del escindido grupo "proseguir la lucha armada" después de la captura de A. Guzmán. En adelante se autodenominan "el Partido Comunista Militarizado del Perú".

Desde entonces, inició una serie de atentados, emboscadas, secuestros y hostigamientos por más de una década. Los blancos de ataque serían las bases policiales y militares con armas capturadas de los mismos, así como toda representación de grandes empresas del sector construcción e hidrocarburos. Por otra parte, las respuestas desde el gobierno, se manifestaron en los recurrentes "estados de emergencia" en la zona, tras cada siniestro, y con él, despliegues de operaciones militares, la mayoría con resultados poco satisfactorios.

En agosto de 2013, comandos especiales del denominado grupo "Lobo", sostuvo un enfrentamiento con el grupo subversivo, generando la muerte de tres de sus miembros. Entre ellos, Alejandro Borda Casafranca (camarada Alipio) y Martín Quispe Palomino (camarada Gabriel). Ambos de alta jerarquía entre los mandos del grupo. Esta sería un golpe contundente contra toda la organización subversiva en el Perú después de la captura del camarada Alipio en el valle del Alto Huallaga ocurrido solo un año antes. A partir de este evento, las acciones terroristas en las zonas cocaleras han descendido enormemente, tal como se podrá observar la estadística de sus acciones en el gráfico N° 09.

**Gráfico 09. Perú: acciones terroristas\* en el VRAEM y el Alto Huallaga (eventos)**



Fuente: Anuario estadístico PNP (varios años)

\* incluyen atentados, sabotajes, hostigamientos.

En el lado del escenario político, los gobiernos locales de la zona carecen de suficiente capacidad institucional y operativa para representar al Estado. Las municipalidades, tienen dificultades para establecer un contexto de gobernabilidad sin la presión de las organizaciones de productores de coca. Los alcaldes en su mayoría mantienen discursos a favor de la coca y en contra de toda intervención con planes de erradicación. En los planes de desarrollo concertado (PDC) de las municipalidades que conforman el VRAEM, las amenazas del narcotráfico y el terrorismo son apenas problematizadas. Muchas autoridades ediles se muestran indiferentes o, con frecuencia, contrarias a los lineamientos del gobierno central para desarrollar acciones de erradicación y de “Estado de Emergencia”. Los cuales, generan una suerte de antagonismo entre los imaginarios sobre los problemas del VRAEM percibidas desde el gobierno central y las perspectivas inmediatas desde los gobiernos locales.

Finalmente, la creación de nuevos distritos y la distribución del canon del gas de Camisea, configuran escenarios desiguales en el desarrollo de los gobiernos locales, siendo los distritos de la región Cusco los más favorecidos.

## **4.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL VRAEM**

### **4.2.1. Principales hitos en cuanto a los lineamientos de política en el VRAEM**

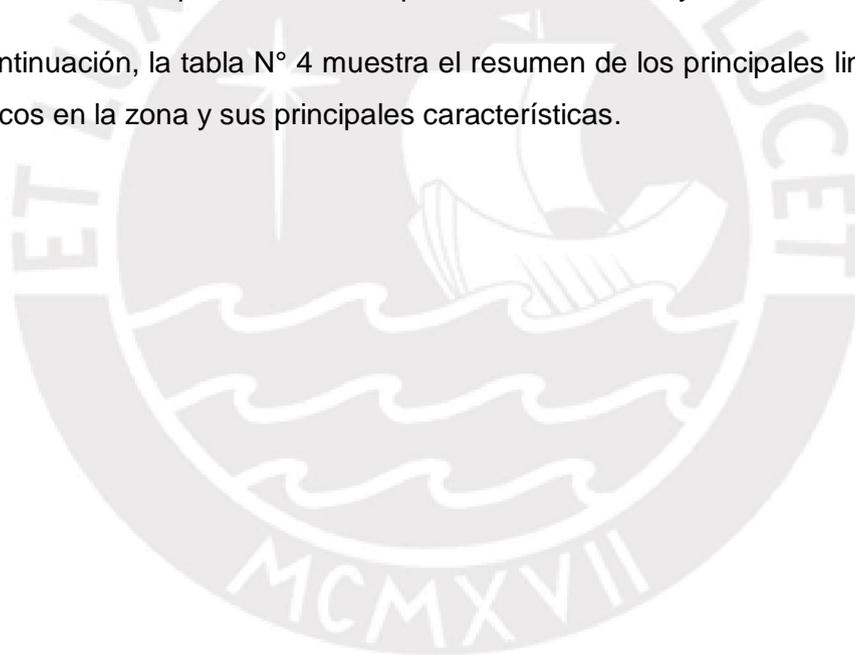
A partir de los acontecimientos descritos en el VRAEM, el Estado peruano ha propuesto estrategias para enfrentar los históricos problemas de la zona: el terrorismo, el narcotráfico y la pobreza. La integralidad ha sido una constante en las propuestas, aunque con serias dificultades en su aplicación. La mayoría de las de las iniciativas de políticas públicas, fueron creadas como respuesta a un determinado conjunto de acontecimientos coyunturales suscitados, en especial, por el terrorismo y el narcotráfico. A continuación un recuento de los principales lineamientos de política propuesta para la 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 Valle de los Ríos Apurímac y Ene”.
- Decreto Supremo N° 021-2008-DE/SG. Determinan distritos que forman parte del esquema de intervención estratégica denominado "Plan VRAE".
- Decreto Supremo N° 074-2012-PCM. Declaran de 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 (VRAEM) 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 establecidos en el marco normativo, no han tenido continuidad o se realizaron parcialmente. Se desprende que las políticas adoptadas aunque en lo sustancial poseen los mismos objetivos no se traducen en acciones de largo plazo. Algunas estrategias estuvieron enmarcadas dentro de las intervenciones de alcance nacional para las cuencas cocaleras, como lo son 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 correspondientes a los periodos 2008–2012 y 2012-2015.

A continuación, la tabla N° 4 muestra el resumen de los principales lineamientos políticos en la zona y sus principales características.



**Tabla 4. Políticas públicas en el VRAEM 2004-2014**

	DS-044-2003 PCM (Estrategia nacional)	DS 006-2006-ED (PLAN VRAE I)	DS 020-2009-ED (PLAN VRAE II)	DS 074-2012-PCM	DS 077-2013-PCM (Estrategia del gob. Central)	ENLCD-2012-2016 (Estrategia Nacional)	RD 386 – 2012 MINAGRI (AGROVRAEM-MINAGRI)	D.S. 011-2014-MINAGRI (PROVRAEM)
Ejes/lineamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Se autoriza a DEVIDA establecer la reducción gradual y concertada de plantaciones de coca.</li> <li>☑ El CORAH solo destruye pozas de maceración, almacigos y plantaciones nuevas.</li> <li>☑ Se autoriza a DEVIDA el estudio de la demanda del consumo de la coca.</li> <li>☑ Se faculta a ENACO la actualización del padrón de productores proveedores.</li> <li>☑ Se autoriza al ministerio de Agricultura para articular las cadenas productivas.</li> </ul>	<p>Desarrollo económico y social Seguridad y legalidad (Narcotráfico y terrorismo)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Comunicación y participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Desarrollo económico y social</li> <li>☑ Seguridad y legalidad (Narcotráfico y terrorismo)</li> <li>☑ Comunicación y participación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Se declara prioridad nacional al VRAEM.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Lucha contra la pobreza</li> <li>☑ Lucha contra la desigualdad</li> <li>☑ Lucha contra el TID y bandas criminales</li> <li>☑ Lucha contra el terrorismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Desarrollo Alternativo Integral y sostenible</li> <li>☑ Interdicción y Sanción</li> <li>☑ Prevención y rehabilitación del consumo de drogas</li> <li>☑ Eje transversal: compromiso global</li> </ul>	<p>Mejorar la institucionalidad agraria en la zona</p> <p>Elevar el nivel de competitividad de la actividad agraria y de la asociatividad empresarial.</p> <p>Inclusión en seguridad alimentaria, mejores condiciones productivas y acceso a los Servicios Agrarios del Estado.</p> <p>Manejo y gestión sostenible en los procesos económicos, sociales, ambientales y de su infraestructura, incidiendo en la gestión de riesgo y mejora de la calidad de vida.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Impulsar la reconversión productiva, la competitividad, la innovación tecnológica y valor agregado a la producción.</li> <li>☑ Desarrollar la infraestructura, servicios públicos y seguridad alimentaria.</li> <li>☑ Lograr la sostenibilidad de la gestión productiva y forestal.</li> <li>☑ Desarrollar capacidades en gobiernos regionales, locales y la sociedad civil organizada para la gestión del desarrollo rural territorial.</li> </ul>
Responsable	DEVIDA	PCM	PCM	PCM	CODEVRAEM	DEVIDA	MINAGRI	PROVRAEM

Observaciones	<p><input checked="" type="checkbox"/> No se llegó a implementar los acuerdos excepto el modelo de reducción gradual.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> El estudio de la demanda real fue encomendado a INEI con financiamiento de USAID.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> El CORAH no instaló su base de operaciones en el VRAE.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Se implementan proyectos de Desarrollo Alternativo.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Se enfocó en la lucha contra el terrorismo, desestimando que el narcotráfico es quien lo financia.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> PCM no estaba en la capacidad de diseñar, conducir y monitorear los proyectos.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Los lineamientos no tuvieron planes ni a mediano ni largo plazo. Sin programación presupuestal.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No existía un plan de inteligencia adecuado ni el personal de seguridad adecuado.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> La dimensión territorial de la zona exigió la participación de las autoridades locales (no se hizo).</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No existió un adecuado control de insumos químicos (que provocara la caída de los precios).</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Se modifican ciertos aspectos pero no la estrategia.</p> <p>Se consideran nuevos ámbitos de la región Junín.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Se crea el CODEVRAEM.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Se incluye el río Mantaro.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Se diferencia zonas de intervención (ZI) y de intervención directa (ID).</p> <p>Su propósito es mejorar los niveles de articulación estatal.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> La cooperación internacional No tiene participación.</p> <p>El sector privado no tiene protagonismo en el desarrollo económico-social.</p> <p>No figura la reducción de cultivos de hoja de coca.</p> <p>No enfatiza la relevancia de los sistemas de comunicación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> No hay erradicación en el VRAEM.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Se limita a proyectos forestales y de conservación medioambiental.</p>	<p>Fue un intento de intervención sectorial del MINAGRI.</p> <p>No se implementó a falta de presupuesto.</p> <p>Sentó las bases para la creación del PROVRAEM.</p>	Está en proceso de implementación
Distritos del VRAEM priorizados:		16	20	ZID* 23 ZI* 27	60	16		ZID 23

ZID= Zona de intervención directa

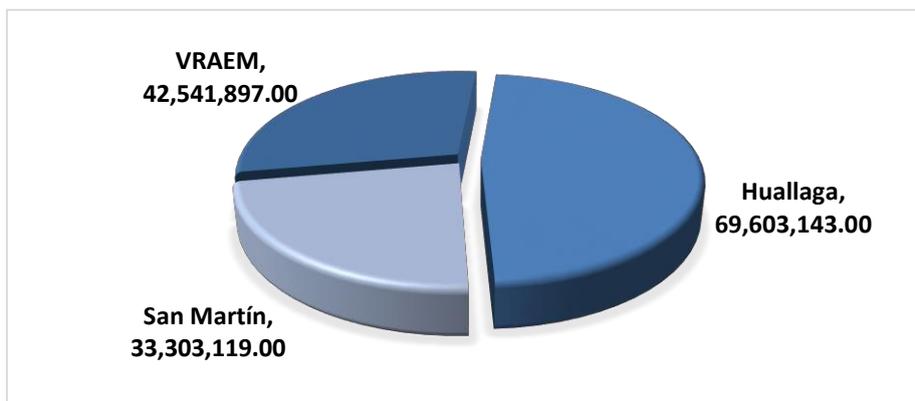
La tabla anterior resume las principales iniciativas del Estado para enfrentar particularmente el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo. Se observa que existen inconsecuencias y sucesivas intervenciones carentes de integralidad. Presenta ambigüedad en los objetivos. No se establece con claridad si se debe priorizar una estrategia policial de combate a los productores/traficantes de drogas, o más bien, una estrategia contrasubversiva contra remanentes de S.L. y sus ideologías extremistas. En los cuales, la institucionalidad del Estado para asumir el desarrollo social, permanece acéfala por mucho tiempo.

#### **4.2.2. Estrategia de cooperación internacional en el VRAEM 1995-2002**

En el VRAEM se han aplicado experiencias de desarrollo alternativo impulsados por la cooperación internacional, que servirían como elementos de contención a la creciente expansión de los cultivos ilícitos. Las organizaciones de cooperación internacional para el desarrollo, han transferido fondos para la ejecución del desarrollo alternativo por distintos mecanismos y formas particulares de concepción del desarrollo y sus enfoques. Los cuales, sin embargo, tienen en común el mismo objetivo: incrementar alternativas lícitas a los productores de coca. Entre ellos figuran: Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito - UNODC, La agencia de Desarrollo de los Estados Unidos - USAID, la agencia de cooperación de la Unión Europea (UE) y la agencia de cooperación alemana (GTZ).

En el VRAEM, a partir de 1995, cobra relevancia las donaciones de la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos – USAID. Esta entidad fomentó proyectos DA en el VRAE con un enfoque de desarrollo rural integrado. Sus propuestas fueron implementadas por al menos 16 diferentes operadores entre locales e internacionales, bajo tres grandes componentes: desarrollo productivo con cultivos alternativos (café, cacao, palma aceitera y otros cultivos no permanentes), infraestructura económica (carreteras, caminos, puentes) e infraestructura social básica (escuelas, puestos de salud, obras de desarrollo comunitario). Este paquete de proyectos DA, supuso una inversión total que se destinó más de 42.5 millones de USD, lo cual, representó a casi un tercio de toda su inversión a nivel nacional en desarrollo alternativo, superado solo por los destinados al valle del Alto Huallaga (gráf. N° 10). Esta estrategia de intervención inicial, se caracteriza por la ausencia de previos condicionamientos a los productores de las cuencas con alta densidad de hoja de coca y por la permanente interlocución con los gobiernos locales.

**Gráfico N° 10. Inversiones en el VRAE\* y el Valle del Huallaga\*\* 1995 – 2001  
(USD)**



Incluyen:

\*VRAEM: Cusco, Junín y Ayacucho.

\*\*Río Huallaga: Leoncio Prado-Humalíes (Monzón), Aguaytía, Pichis-Pachitea, Ucayali-Coronel Portillo, Jaén y San Ignacio-Bagua.

Fuente: Documento "Resumen de monitoreo PDA 1995-2001" USAID 2004.

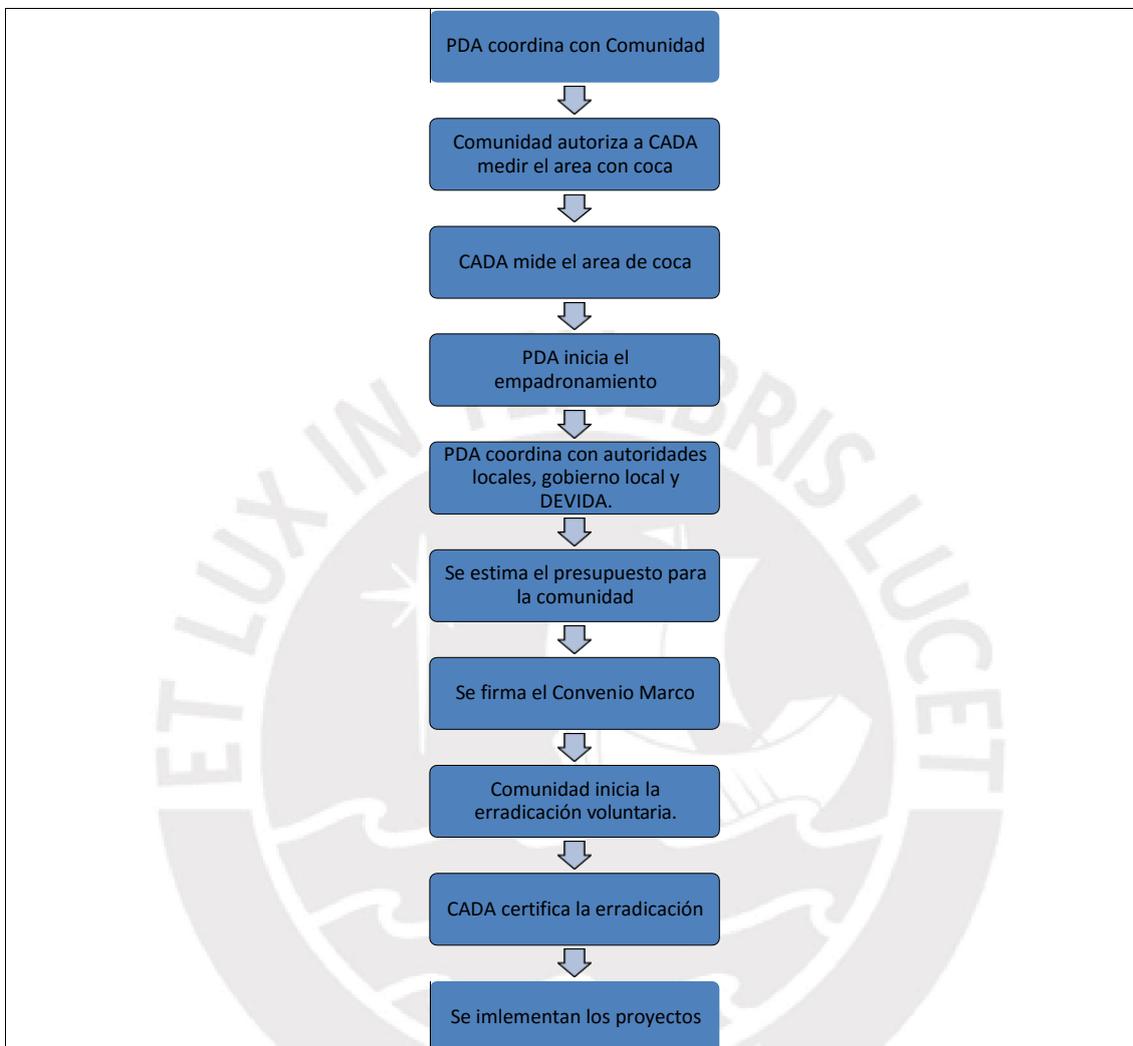
La integralidad de estas intervenciones, se sustenta en la premisa de que productores de hoja de coca son interlocutores válidos en situación de pobreza rural y en desarticulación con el mercado. A partir de esto, se formula la hipótesis del cambio controlado, concluyendo que: si el productor de hoja de coca accede a condiciones elementales que le permitan desenvolverse en la cadena de producción mercantil, entonces, abandonará los cultivos ilícitos a favor de actividades económicas lícitas. Para USAID, este periodo fue un primer momento de aprendizaje en el campo del desarrollo alternativo en las zonas cocaleras.

#### **4.2.3. Estrategia de la cooperación internacional del 2002 al 2007**

Un segundo momento para las inversiones de la cooperación internacional en la zona con proyectos AD, también liderado por USAID, fue, con la aplicación de la estrategia de cooperación entre el 2002 al 2007. Esta vez, con una propuesta, pre-condicionada a través de un "convenio marco" con las comunidades, tal como se aprecia en el diagrama N° 01. Su principal soporte será, la auto-erradicación voluntaria de carácter progresivo y concertado, conforme con lo establecido en el Decreto Supremo 044-2003-PCM. Los fondos se orientaron a proyectos que fueron priorizados según las necesidades de las comunidades, en torno a ejes transversales del desarrollo rural, las cuales incluyeron: proyectos de infraestructura, desarrollo económico y de servicios básicos. Todas condicionadas al cumplimiento de los compromisos de la población objetivo (comunidades) por reducir la superficie de sus plantaciones con hoja de coca. Todos los

proyectos DA (o gran parte), fueron ejecutados por un solo operador transnacional de origen estadounidense: el gigante Chemonics inc.

**Diagrama N° 01. Modelo de Erradicación Voluntaria Aplicado en el VRAEM 2004 – 2007**

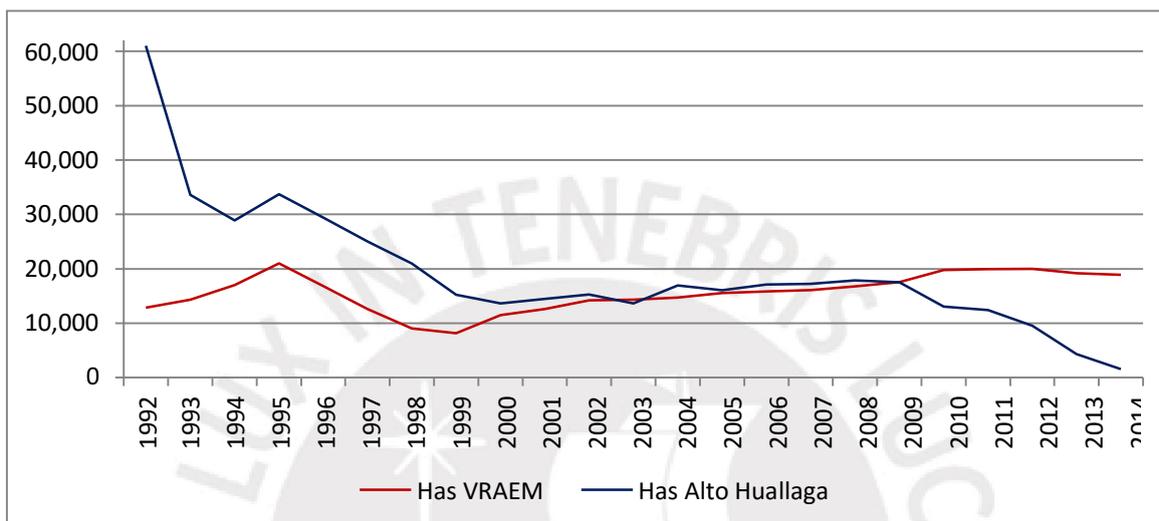


Fuente: PDA Chemonics. Elaboración propia

Cabe señalar que este periodo coincide con el apogeo del movimiento cocalero que dio origen al CONPACC, el cual, articuló a los gremios de las principales cuencas de influencia cocalera. La intensidad de las presiones al gobierno, la escasa voluntad política, insuficientes garantías de seguridad y las condiciones coyunturales de la zona reorientaron el trabajo de USAID hacia otras cuencas focalizadas en el ámbito del río Huallaga, en las regiones de San Martín, Huánuco y Ucayali. Particularmente con énfasis en la región de San Martín y consolidar su modelo de intervención en DA. A partir de entonces, las inversiones en DA en el VRAEM, se redujeron drásticamente hasta casi desaparecer por completo.

En tanto que para los ámbitos del valle del Huallaga, los cultivos de hoja de coca se redujeron y en su lugar se incrementó la frontera de producción de cultivos lícitos, modificando el panorama de producción agraria en cuanto a cultivos alternativos a nivel nacional. Por el contrario, como se observa en el siguiente gráfico (N°11), en el VRAEM las superficies con cultivos de coca siguieron intactas.

**Gráfico N° 11. Superficie de cultivos de coca: en el VRAEM y el Alto Huallaga. (ha)**



Fuente: UNODC. Elaboración propia

La intervención directa del PDA 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 (UNODC 2011: 17), ha contribuido de manera significativa en el incremento de los productos lícitos y la reducción de cultivos de coca, por lo que el gobierno peruano (DEVIDA), adoptó las bases del modelo para expandirlas hacia nuevas zonas en Ucayali, Huánuco e inicialmente el VRAEM. Este modelo inspira la Estrategia Post-erradicación aplicado recientemente en el valle del Monzón.

El modelo de la estrategia post-erradicación se observa en el diagrama N° 02, donde la erradicación es la punta inicial de la estrategia. Una vez erradicado, en el plazo que no excede los seis meses, las poblaciones son visitadas por promotores locales del DA y desarrollan un proceso de reuniones y acuerdos para determinar los proyectos priorizados por las Juntas Vecinales Comunales conformadas previamente en la etapa inicial de socialización. La estrategia a mediano plazo, comprende un paquete de proyectos que incluyen el desarrollo productivo, infraestructura social y de articulación económica. Finalmente, la sostenibilidad de las inversiones y esfuerzos realizados se consolidan con un plan de acciones programadas a largo plazo.

## Diagrama 02. Estrategia post erradicación en el Valle del Monzón



Elaboración propia con “recuperando el Monzón” (DEVIDA 2015).

En la estrategia de post erradicación los actores iniciales y determinantes de la intervención son los órganos coercitivos del Estado. El Estado ejerce una presión social que orienta las decisiones individuales de los productores para desistir de las actividades ilícitas. El Estado posee legitimidad en su accionar y mantiene el monopolio de la violencia generada por la erradicación.

## **CAPÍTULO V.**

### **PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**

La presentación de los hallazgos, muestra el esquema de procesos basado en el ciclo de los proyectos: Planificación y Diseño, Implementación, Monitoreo y Evaluación. Adicionalmente, se considera como un punto importante las percepciones del público objetivo sobre el Proyecto Especial, que pueden ser beneficiarios y no beneficiarios.

En el diseño y planificación del PROVRAEM, veremos los elementos y el contexto por las cuales se tomaron en cuenta para generar la propuesta de intervención en el VRAEM con énfasis en las versiones de los mismos actores.

En la implementación, monitoreo y evaluación, se describen los procesos por las cuales se llegan a desarrollar los mecanismos de transferencia de los productos que conducen a una situación deseada, y, de cómo se llega a medir sus efectos.

Finalmente, como parte del análisis, desde la óptica de la gerencia social, es indispensable conocer las percepciones y representaciones que los beneficiarios en conjunto con los actores involucrados acerca de lo que significa la implementación del PROVRAEM. Se pone especial énfasis en el análisis de los factores que conducen a los productores adoptar un nuevo cultivo lícito promovido por el Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria – PRPA, o permanecer en las prácticas del cultivo ilegal de la hoja de coca dentro de los ámbitos de implementación del PROVRAEM.

#### **5.1. DISEÑO Y PLANIFICACIÓN DEL PROVRAEM.**

##### **5.1.1. El diseño del PROVRAEM:**

De manera general, el diseño del proyecto especial VRAEM se remonta a las demandas presentadas por los productores agropecuarios en el distrito de Palmapampa, en contundente rechazo a las intenciones de intervención estatal con la erradicación forzada de áreas con hoja de coca. Resultado de aquellas manifestaciones, el 27 de marzo del 2014, se instaló una mesa técnica en la ciudad de Ayacucho, conformado por representantes del Ministerio de Agricultura (MINAGRI) y los gremios de productores de coca, en el cual se acordó entre otros puntos, la reducción paulatina de las hectáreas de coca, la instalación del proceso de reconversión productiva agropecuaria y la no

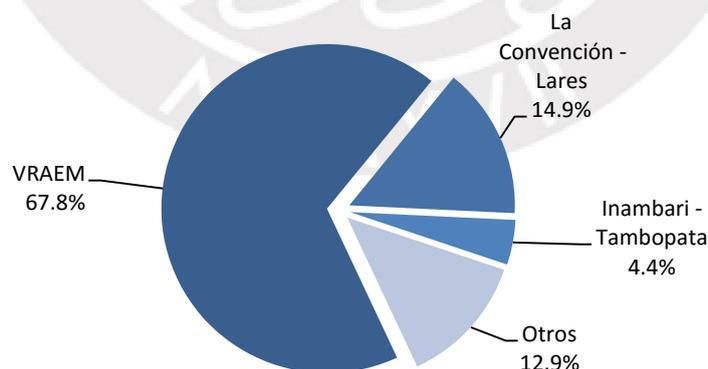
instalación de una base del CORAH en Pichari<sup>7</sup>. Los productores organizados demandaron una forma de intervención diferenciada a través de la implementación de un *proyecto especial* similar al Proyecto Especial sierra-centro-sur o Pichis Palcazu en la dependencia del MINAGRI.

El marco contextual para el diseño muestra el director ejecutivo del PROVRAEM en los siguientes términos:

*En marzo del 2014 todos los pobladores del VRAEM hacen una suerte de levantamiento en Palmapampa y acuerdan varias demandas, y una de esa principal demanda era no a la erradicación forzosa del cultivo de la hoja de coca. Con ocasión de eso se forma una mesa técnica de trabajo en Ayacucho con presencia del ejecutivo y le encargan al ministro de agricultura y entonces realizan un acuerdo. Y el gobierno, lógicamente por el presidente, toman la decisión política de no realización de la erradicación forzosa. Paralelo a eso ven la forma, paralelo digo porque ven al programa de reconversión productiva en el MINAGRI del arroz en la zona costa norte y del algodón en la zona de la costa centro, entonces dice: por qué no aplicamos la reconversión al cultivo de la hoja de coca en el VRAEM, entonces en eso se plasma esta idea.*

Al 2014, el VRAEM registró 18,845 hectáreas de superficie de hoja de coca, lo que le posicionó en el espacio de mayor producción de hoja de coca ilegal de todo el país y el mundo. Aportaba con alrededor del 70% de toda la producción potencial. Este fue un hecho que reorientó la preocupación de las políticas contra el tráfico ilícito de drogas hacia la zona. El siguiente gráfico (N° 12), muestra la proporción de la oferta de coca respecto de otras cuencas cocaleras del país.

**Gráfico N° 12. Perú: Superficie con cultivos de coca por valles (%)**



Fuente: UNODC (2015). Elaboración propia.

<sup>7</sup> <http://elcomercio.pe/politica/actualidad/que-acordo-gobierno-cocaleros-VRAEM-noticia-1732878>

Las cifras expuestas arriba (gráfico N° 12), sugerían la orientación de las políticas de reducción de hoja de coca para el VRAEM, con clara alusión de emplear mecanismos basados en la erradicación compulsiva y el desarrollo alternativo, muy similares a las experimentadas en las regiones de San Martín, Huánuco y Ucayali.

En el Perú, las políticas de lucha contra las drogas son dirigidas por DEVIDA, una instancia adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Su modelo de intervención, gira alrededor de tres ejes estratégicos e interdependientes, a la vez que condicionantes: Interdicción y Sanción, Desarrollo alternativo y Prevención y Rehabilitación, finalmente como eje transversal incorpora el Compromiso Global, que tiene que ver con la responsabilidad ambiental en todos los componentes de sus proyectos y programas, en particular en el Desarrollo alternativo. Este modelo de intervención tuvo su experiencia en el programa de post-erradicación en el valle del Monzón, en la región de Huánuco.

La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas (ENLCD) 2012 – 2016, contemplaba la reducción de áreas con cultivos ilícitos, mediante la aplicación de sucesivas erradicaciones por el Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga CORAH, entidad administrativamente dependiente del Ministerio del Interior. La erradicación de las plantaciones de coca se convierte en un factor pre-condicionante para el desarrollo alternativo. En efecto, durante los años 2013 y 2016 se han registrado las cifras más altas en la historia de las erradicaciones en el país. Pasó de erradicar un promedio de 10 mil hectáreas hasta el 2012, a un promedio de 30 mil hectáreas anuales para fines del periodo de gobierno de Ollanta Humala. No obstante, el VRAEM no fue área intervenida por las erradicaciones del cultivo de coca.

La población y muchos actores alrededor de la Federación de Productores Agrarios del VRAEM (FEPAVRAEM), manifestaron sus desacuerdos con dichas medidas consideradas coercitivas, aduciendo que incrementaría el nivel de pobreza y el desgobierno en la zona. Sus argumentos de sojuzgamiento al papel ineficiente del Estado en esta remota zona, cobraban fuerza y tomaban partido por la no erradicación forzada. Las condiciones para llevar adelante las iniciativas de DEVIDA se tornaron inciertas ante las posibilidades de incrementar el caos y descontento social, pues como escribe el TNI (2016): “La erradicación va muchas veces acompañada de otras manifestaciones de fuerza: en la mayoría de los casos, las intervenciones corren a cargo de policía armada, fuerzas especiales o tropas militares y, durante ellas, es frecuente el uso de la fuerza” (TNI 2016: 36).

DEVIDA, Para mitigar los efectos económicos de la erradicación, expresado en la reducción de ingresos entre los productores y, al mismo tiempo, reducir la tasa de replante en las áreas erradicadas, las promueve cultivos alternativos en áreas post erradicadas, pero su papel en el VRAEM estaba casi invisible; excepto por la asignación de fondos a los gobiernos locales. Esta se ve reflejada en la asignación irrisoria del presupuesto asignado para tal fin en la zona.

En el 2013, siendo Carmen Masías a la cabeza de DEVIDA, se hizo el intento de incluir al VRAEM dentro de los cronogramas de las erradicaciones manuales y, por tanto, área de intervención con proyectos de desarrollo alternativo bajo un enfoque de “post-erradicación”, decisión que de ningún modo hubiera sido admitido por su antecesor Ricardo Soberón.

El diario oficial “El Peruano” con fecha 31/03/2013 enunciaba en su portada dedicada al espacio político, “Erradicación de coca en el VRAEM se inicia este año”; de cuyas columnas hacemos la siguiente extracción de las declaraciones de la jefa de DEVIDA Carmen Masías, quien además resalta la voluntad política del gobierno en la lucha contra las drogas expresado en la asignación del presupuesto:

*“La erradicación de los cultivos de coca irá de la mano con el desarrollo alternativo, con la generación de oportunidades para los campesinos [...] En 2001 teníamos S/. 12 millones y este año superan los S/. 300 millones [de los cuales solo 30 millones son provenientes del gobierno nacional]. Es parte de la voluntad política que tiene el gobierno ante el problema de las drogas y por la mayor cantidad de recursos a los que puede acceder [...] para el financiamiento de las erradicaciones”.*

En cambio, tuvo su inmediata respuesta en manifestaciones de los productores agropecuarios organizados en las FEPAVRAEM, CODIPAS Y COPAS, así como organizaciones de sociedad civil (CUMARU, CAD, etc.) y las autoridades locales incluyendo los altos mandos militares; estos últimos, con argumentos a favor de la prevalencia de lucha contra los guerrilleros de Sendero Luminoso, en lugar de medidas compulsivas de erradicación forzada (Antezana 2014) o acciones de interdicción.

*El presidente tuvo la determinación de enfrentar el narcotráfico. Pero no erradicar sino eso hubiera sido incendiar la pradera, porque se levantan los alcaldes, todos y dicen coca o muerte. Y el presidente dice yo los puedo dar [erradicar] pero al grupo terrorista lo voy a fortalecer, porque todos se van a volver terroristas, todos, porque lo matas a un pariente, todos van a volverse terroristas y van a morir mucha gente como en una guerra (Asesor Alta dirección MINAGRI).*

Después de un lapso de cierta inestabilidad o silenciosa inactividad, guarnecido de tensiones por la posibilidad de llevar a cabo la erradicación en el VRAEM, se anuncia la

renuncia de Carmen Masías en DEVIDA y el camino de la erradicación compulsiva en la zona se torna incierta. Los actores claves en esta decisión política, en adelante, evitan referirse al VRAEM en sus discursos hasta concretar planes precisos que más tarde se darían a conocer desde el ejecutivo. De momento se apoderó el silencio.

El 28 de mayo del 2013, asume la presidencia de DEVIDA un ex ministro de defensa, Alberto Otárola Peñaranda, quien mantiene un discurso de corte reformista para todo el aparato institucional de DEVIDA y su forma de intervención. Como primer efecto de estos cambios a nivel de la alta dirección del ente rector de las políticas contra las drogas, se suspenden las actividades de Desarrollo Alternativo en el Alto Huallaga, específicamente en valle del Monzón, hasta inicios del 2014; entre tanto que, la ausencia de una propuesta de intervención en el VRAEM siguió siendo materia de críticas y presiones por parte de diferentes sectores especializados en la lucha contra las drogas<sup>8</sup>.

A fines del 2014, en el ejecutivo se concluye que no había condiciones sociales, económicas ni políticas para poner en marcha el plan de erradicación, y se plantea una propuesta de intervención para el VRAEM, que esta vez estaría liderado por el Ministerio de Agricultura (MINAGRI), mediante la creación de una unidad ejecutora que lleve a cabo el programa especial de desarrollo denominado PROVRAEM. Las condiciones económicas fueron que los precios de la hoja de coca secada al sol bordeaba los 5 USD/Kg, lo cual hacía insostenible cualquier actividad económica alternativa. Las condiciones sociales inapropiadas se expresaron en altos niveles de pobreza e indicadores de nivel de vida, agricultores minifundarios y agrupaciones sociales en defensa de la hoja de coca. Finalmente las inapropiadas condiciones políticas, en la inseguridad de las instituciones públicas en la zona, la presencia de grupos armados y la débil institucionalidad de los gobiernos locales.

Este proceso relata un asesor de la Alta dirección del MINAGRI:

*Se quería seguir con la estrategia de post erradicación, que nunca se ha hecho en el VRAEM, [...] Pero cuando quiso erradicar se paró el pueblo del VRAEM todos: alcaldes, todas las organizaciones de base, todos dijeron 'coca o muerte'. Entonces como todavía quedaban grupos armados remanentes que estaban ahí si nosotros forzamos ellos se van a unir con los grupos remanentes, o sea en lugar de tener éxito ellos van a tener éxito con los grupos armados ellos van a recurrir a los grupos y se van a integrar con una sola idea. Vamos a fortalecer nuevamente*

---

<sup>8</sup> El 20 de julio del 2015 durante la ceremonia de la entrega del informe de monitoreo de cultivos de coca por las Naciones Unidas UNODC, Alberto Otárola, mencionó los efectos positivos de las actividades reanudadas del valle del Monzón, en cambio posteriormente fue blanco de críticas al conocerse que en el VRAEM la reducción de las áreas con cultivos de coca había sido insignificante.

*a los grupos armados eran el resto de SL que hasta ahora han quedado.*  
(Funcionario de alta dirección MINAGRI)

Estas mismas condiciones coyunturales de la zona, refieren los hallazgos para el informe anual de monitoreo de cultivos de coca por las Naciones Unidas UNODC:

*Esta zona no ha sido intervenida por el Proyecto CORAH, principalmente por las consecuencias sociales y políticas que podría acarrear. Esto se debe a que: (i) la población que directa e indirectamente depende de la producción de hoja y derivados; (ii) en el sector existe una fuerte presencia del tráfico ilícito de drogas, que en algunos casos operan en alianza con la subversión y, (iii) la presencia de comités de autodefensa armados (UNODC 2015: 22).*

La nueva estrategia PROVRAEM, anunciada pero aún inconclusa, excepto por un manual de operaciones, indicaba la relativa inactividad de DEVIDA en el VRAEM, y por tanto la suspensión de las erradicaciones programadas. Esta iniciativa a su vez significó un cambio de enfoque para el desarrollo social del VRAEM respecto de las demás cuencas cocaleras del país, en las que la erradicación forzada ha sido la punta inicial de las estrategias de desarrollo, en cambio para la población de la zona no representa sino la continuidad de pretéritas formas de intervención del Estado en la lucha contra la producción y tráfico de cocaína de manera pacífica.

*Entonces, en esas situaciones se dan cuenta de que en ese camino no se podía hacer como se hizo en el Huallaga, San Martín o el Monzón, ahí se crea la reconversión productiva, y simultáneamente, tuvo que entrar la interdicción para ganarle al grupo terrorista. Se hubiera hecho muerte, sacaban cada uno su arma y se hubiera convertido en un polvorín. Y por eso se hace un camino diferente y se hace un acta en Ayacucho y se acepta la erradicación voluntaria, con ayuda del Estado (Asesor alta dirección MINAGRI).*

En el VRAEM hubo experiencias de Desarrollo Alternativo con apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, sin embargo, por su insostenibilidad en el largo plazo no produjo la reducción significativa de la superficie con cultivos ilícitos.

Para concretar la propuesta, se instaló una mesa de trabajo a nivel ministerial en el distrito de Pichari. Se convocó bajo el liderazgo del ministro de agricultura al resto de los sectores, en el cual, destacan la participación de la ministra de la mujer, de salud y del desarrollo e inclusión social.

De igual forma se instaló una sub mesa de trabajo en el MINAGRI por técnicos y miembros de las organizaciones de la sociedad civil organizada. Esta mesa fue presidido por un representante del mismo ministerio, y conformado por: un asesor de la alta dirección, el jefe del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA); el jefe de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) o su representante y el jefe del Instituto Nacional de

Innovación Agraria (INIA), un representantes de la Dirección General de Articulación Intergubernamental, la Dirección General de Negocios Agrarios, del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural) y CODEVRAEM. Del lado de la sociedad civil estuvieron representantes de CONPACCP, FEPAVRAEM, CODIPAS por distritos, FECMAVRAE, AMUVRAE, organización de comunidades nativas y representantes de la mesa técnica del café y el cacao.

Para algunos funcionarios del MINAGRI en el VRAEM, la planificación del PROVRAEM, habría sido ideada por los asesores de la alta dirección, en condiciones de intensas presiones políticas al ejecutivo para intervenir en el VRAEM. Este pensamiento estratégico en realidad no se consolidó en la planeación debido a las limitaciones institucionales para llevar a cabo.

Menciona uno de los informantes del MINAGRI que participó en el diseño de la estrategia en el VRAEM:

*El PROVRAEM como parte del MINAGRI, es un proyecto especial, que ve infraestructura agraria y reconversión productiva; este último, cuando debió haber sido "desarrollo agrario". No puede ser posible que se pueda dar un "proyecto especial" para hacer solo reconversión, y menos de hoja de coca ilegal. La coca ilegal no existe en las estadísticas del MINAGRI; como funcionario, no te podría decir cuanta área hay, ni cuanta producción existe. Eso le compete a otras instancias internacionales; sin embargo, no sé, si será por voluntad política o estrategia, pero es lo han propuesto y han aceptado los coccaleros.*

Este sería, en cambio, el inicio de la ruptura en los proceso de diálogo con los productores de cultivos lícitos y la no continuidad de la estrategia de mediano plazo en el MINAGRI, al que se denominó AGROVRAEM. El objetivo de la intervención en el ejecutivo ya estaba claro, no habría *erradicación* en el VRAEM, sino *reconversión*, lo que significa que la población focalizada serían los productores informales con parcelas de coca.

#### **5.1.2. Elementos que se tomaron en cuenta para el diseño del PROVRAEM:**

Una vez definido la estrategia de intervención en la zona, se tomaron en consideración los elementos que tendrían que incorporar para llevar a cabo la estrategia, los cuales fueron: las acciones de interdicción o lucha contra el narcotráfico, lucha contra el terrorismo y lucha contra la pobreza.

##### *La Interdicción:*

La interdicción, se refiere a toda acción orientada a interrumpir la cadena de producción y comercialización de drogas. Se espera que este componente elemental de la

Estrategia de lucha contra la producción y tráfico de drogas, se refleje en la caída sostenida de los precios de la hoja de coca. Algunos de los principales avances en el marco de la interdicción que mencionaron los funcionarios de la alta dirección del MINAGRI fueron:

- Para incrementar la eficiencia en la lucha contra el narcotráfico, en julio del 2014 “se reforzaron las medidas de control al ingreso de insumos químicos no autorizados por la SUNAT, mediante la instalación de 4 escáneres en las rutas de acceso al VRAEM”. En este marco se modificó el artículo 41 del D.L. 1129, que permite a la policía, destruir los medios de transporte empleados para transportar insumos químicos para la elaboración de la droga.
- En agosto del 2014, se aprobó una ley de interdicción aérea, que fortalecería la lucha contra el tráfico de drogas en la zona. Se calculó entre seis y doce vuelos diarios con destino a Bolivia y/o Brasil, transportando aproximadamente 350 kilos de droga en cada vuelo. En el marco de la Ley N° 30339 de “Control, Vigilancia y Defensa del Espacio Aéreo Nacional”, “se instalaron radares en las bases de *Pichari*”, lo cual, faculta a la Fuerza Aérea del Perú (FAP) derribar las aeronaves bajo “sospecha razonable” de tráfico ilícito de drogas.
- Un mes después de aprobarse lo anterior (ley de interdicción aérea), se promulgó la ley (DL 1241 – 2015), que prohíbe el replante de cultivos de coca en espacios de erradicación. Esta ley, mediante el artículo 296 C, sanciona a los re plantadores de coca a nivel nacional a partir del 2014, hasta por ocho años de cárcel.
- Se fortalecen los mecanismos policiales, para la incautación de drogas e insumos químicos a la entrada y salida al VRAEM. Se realizan intensos operativos, para dismantelar a los clanes familiares que comercializan la droga.

Estas medidas de restricción en la oferta de drogas, se resuelven en situaciones donde la erradicación no es el pilar de la estrategia antinarcótica. Sin embargo, un alto funcionario de CODEVRAEM, menciona con cierto pesimismo: “Creo que la coca nunca será erradicada mientras haya su mercado. Es política de Estado reducir las áreas de coca, bajar precios cerrando entradas y salidas con interdicción, pero mientras haya su mercado esto seguirá”.

Todas estas acciones para fortalecer la interdicción en el VRAEM, han tenido el propósito de crear condiciones que desalentaran la producción de coca e incentivar a los productores la elección de otros cultivos lícitos; de tal manera que, reconvertir el cultivo de coca tendría mayores probabilidades de aceptación. Sus efectos hemos visto en el gráfico (N° 08), en que desde el año 2004 no se registró semejante caída como los que viene ocurriendo a partir del 2014 hasta la fecha en que se escribe este informe. Los precios de la hoja de coca secada al sol, mantienen una tendencia negativa con valores contraídos a casi la mitad, lo cual hace pensar en el relativo éxito de la implementación de los mecanismos de interdicción en la zona. Aun no se puede pronosticar hasta cuándo mantendrá la tendencia negativa, pero es claro de que sus efectos son inmediatos.

*Lucha contra el terrorismo:*

Para acabar con los remanentes de Sendero Luminoso en la zona, se creó un contingente militar de élite denominado “la brigada lobo”, liderado por un civil de estrecha confianza con el presidente de la república. Éste fue un grupo de inteligencia militar de las fuerzas combinadas, con alrededor de 70 hombres, que, formalmente no existe en ningún organigrama. Para entonces (2014), había tenido éxitos apreciables en el combate a los subversivos con los abatimientos de los principales mandos senderistas: los camaradas “Gabriel” y “Alipio”; dejando descabezado a la organización.

*Para la lucha de grupos de remanentes armados, se ha creado una brigada de élite, que estaba comandado por un civil, que tenía el apoyo político directamente del presidente de la república, y debajo de él; éste, seleccionó los grupos de las fuerzas armadas y la policía, a los mejores, y, él comandaba y todos lo obedecían, y, se llamaba el grupo lobo, y ese grupo logró abatir a Gabriel, ese fue lo último y a muchos los ha arrinconado y eso ha disminuido mucho su actividad en el VRAEM (Asesor Alta dirección MINAGRI).*

Este elemento militar se ha incluido como columna vertebral de la intervención del Estado en la zona, lo cual, buscaba reducir la influencia de los grupos armados que estarían camuflados entre los productores descontentos y vigilantes ante las posibles intenciones de erradicación de cocaes. Al mismo tiempo sirvió para fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas en la prestación de servicios a los usuarios de la zona, elevar la seguridad y un escenario de gobernabilidad. Los resultados de los abatimientos a la organización senderista desde el 2012 en adelante, se puede apreciar en el gráfico N° 11, en el que las acciones terroristas en el VRAEM, han descendido de 83 eventos en el 2012 a solo 23 en el año 2014.

*Desarrollo integral y sostenible con enfoque territorial:*

Este elemento corresponde a la lucha contra la pobreza en el VRAEM y se concretiza en la propuesta por promover el desarrollo social en la zona, para lo cual, se encomendó el liderazgo al Ministerio de Agricultura – MINAGRI. Esta instancia, fue designado para que a través de la promoción de las inversiones en infraestructura rural y la reconversión productiva agropecuaria, lograra por un lado, reducir la pobreza, y por otro, las áreas con cultivos ilícitos. Se consideró que el problema de la expansión de áreas con hoja de coca tendría su dimensión en el problema agrario, y fue ésta el argumento central para el diseño de la propuesta. La estrategia entonces incorporó enfoques de desarrollo rural que ya figuraba en el programa AGROVRAEM, en el cual, se buscó desplegar la agricultura sostenible basada en los principales cultivos lícitos de la zona, de los cuales el café y el cacao son los cultivos lícitos permanentes de mayor superficie sembrada.

MINAGRI parte de una premisa, que la pobreza rural es consecuencia de la escasa competitividad del pequeño productor agrario; para incrementar el nivel de competitividad, se debe crear condiciones elementales para la articulación de sus productos agrarios hacia nuevos mercados, con logísticas promovidas desde el Estado.

*El problema de pobreza en el Perú es una consecuencia del Estado alejado de la población, y, el poblador no ve al estado como quien le da Salud, educación, carretera; y produce sus productos agrícolas en condiciones de falta de competitividad tremenda, porque no tiene asistencia técnica, no le llegan los insumos adecuados, sus caminos para llegar a los caminos vecinales son pésimos o no hay, no hay carreteras (Asesor Alta dirección MINAGRI).*

Este enfoque de desarrollo rural se aplica a los problemas de las zonas con alta densidad de hoja de coca. Sin embargo, difiere del enfoque condicionado del desarrollo alternativo, en la medida en que la previa erradicación incrementa la pobreza en el corto plazo, haciendo insuficientes e insostenibles a los cultivos alternativos. Se pensó que la incorporación de los agricultores al plan de reconversión productiva agropecuaria basado en la voluntad, podría tener resultados positivos si se acompaña de asistencia técnica permanente. De manera que, el MINAGRI asume la tarea de reducir las superficies con hoja de coca, sin acudir a represiones de ningún tipo, y con un enfoque que antepone la reconversión productiva a las conocidas acciones de erradicación.

Sin embargo, el proceso de descentralización había alejado al MINAGRI de su conexión con el campo y relegado a ser una entidad rectora de las políticas agrarias nacionales. Solo las Direcciones Regionales funcionan cual bisagras que las vinculan con la población agropecuaria. Para superar aquello, se creó el Consejo Regional de

Innovación Agraria (CRIA) en Pichari. Esta instancia, es el único que se creó, de siete que se han programado a nivel nacional. Más tarde, el PROVRAEM, una vez que fue diseñado y puesto en marcha, incorpora al CRIA dentro de su dependencia.

Para el diseño del plan de reconversión se consideró las potencialidades agrarias del VRAEM. Se tuvo en cuenta, a los cultivos alternativos de mayor superficie y con mayores posibilidades para desarrollar su cadena productiva tales como: el café, el cacao y la piña. En la zona, estos principales cultivos lícitos, aportaban poco menos de la mitad del valor bruto de producción agrario, lo cual, constituyó un desafío para el MINAGRI, el hecho de querer despegar el desarrollo agrario, con cultivos legales dentro de una economía dominado por el cultivo ilegal.

La mayor virtud de los cultivos de café y cacao, fue, que éstos han formado parte del *expertise* agropecuario de la zona por mucho tiempo. El VRAEM ha tenido notables experiencias en la exportación de dichos cultivos, los cuales han aportado al desarrollo de miles de familias, incluso antes que iniciara el boom de la coca. Por tales motivos, dice un funcionario del PROVRAEM que: “Los cultivos que se han priorizado, son un pedido de los mismos agricultores, ellos solicitaron que se apoye con café, cacao y piña” (Funcionario PROVRAEM).

El proceso de desarrollo tendería lazos de diálogo con los productores, que son los principales agentes económicos que dinamizan la zona. Al 2014, la población de intervención del proyecto especial PROVRAEM ha previsto en alrededor de 445,076 habitantes que representa el 1.4% de la población nacional. Entre ellos se consideró a los pequeños productores de coca, calculado a grosso modo, en unos 43 mil jefes de familia. Entre tanto que los agricultores organizados por experiencias anteriores del desarrollo alternativo y proyectos de gobiernos locales, se calculaban en alrededor de 3 mil jefes de familia. El otro segmento de población, aislado de la costumbre de cultivar la hoja de coca, son las poblaciones originarias, compuesta por alrededor de 7 mil jefes de familia. Estos tres grupos de población serían los protagonistas del desarrollo integral y sostenible promovido por el MINAGRI.

*Encontramos tres grupos diferenciados, los agricultores que ya han recibido asistencia técnica de cooperación internacional. Que tenían cierta forma de organización (CACVRA, Quinacho, etc.), que están articulados al mercado con productos orgánicos y con comercio justo. Esos son más o menos 3 mil en el VRAEM, [...] ellos ya tienen una idea de cómo articularse al mercado. El otro grupo son los nativos, que son como 7 mil, que son otro mundo, son otra cosmovisión y son gente que no se ha contaminado mucho con la coca. Son gente que ve al cultivo ilícito como un peligro para su sostenibilidad ambiental, la que destruye bosques y su medio de vida. Donde no están nativos ahí es donde hay más coca. Los audaces colonos son los que siembran coca, esos son como 43 mil en el VRAEM (Funcionario Alta dirección MINAGRI).*

Una vez definida su población objetivo, y dado que iniciaría un proceso de reconversión productiva de la hoja de coca, los mecanismos de interlocución se llevaron a cabo con los gremios representantes de los 43 mil productores de hoja de coca, de quienes se deduce su ilegalidad, informalidad, exposición a la pobreza y con alta movilidad social. Uno de los funcionarios de la alta dirección en el MINAGRI, los describe en los siguientes términos: “son 43 mil bandidos que fueron a hacer coca y atraer el narcotráfico, son informales, no están asociados, están independientes, son minifundistas, su dependencia de la coca es casi total: 80 a 90%, si tienen algo es para comer, pero su negocio es coca, para ellos es diseñado la reconversión”. Es decir, no solo se trataría de sustituir la hoja de coca por otra planta, sino también de intervenir en todo el complejo de condiciones que reproducen las prácticas en el cultivo ilegal.

Definido el público objetivo, los sujetos de diálogo fueron orientados especialmente a los representantes de los productores de coca, liderado por la Federación de Productores Agropecuarios del VRAEM – FEPAVRAEM, bajo el pretexto de que el MINAGRI trabajaría directamente con productores en el campo, sin intermediación de alguna otra instancia (por ejemplo, los gobiernos locales). Esta concepción, parte de la idea de que la principal línea de acción del Plan Especial será la reconversión de cultivos de coca. Ante esto, las autoridades ediles entrevistados manifiestan que la propuesta estaba ya en marcha para cuando fueron convocados. Se percibe que el diseño de la intervención fue competencia solamente del MINAGRI, sin participación activa de las autoridades electas en la zona para su diseño y planificación.

El alcalde del distrito de Ayna manifiesta:

*Toda esa gente que participó en un estudio para identificar necesidades del VRAEM, han coincidido en que, PROVRAEM solamente interviene a gente que tiene coca, gente que no tiene es dejado de lado. Por eso ahora manifiestan verbalmente que “para ser considerado tendrán que empezar a sembrar coca”. Creo que ese punto de vista no han considerado los de PROVRAEM y las consecuencias están sobreviniendo.*

Un funcionario municipal de la gerencia de desarrollo económico agrega:

*Me parece que PROVRAEM no ha visto muchos problemas acá, se ha centrado en la erradicación, interdicción de los cultivos. [...] Hasta ahora todavía no hay un proyecto de gran envergadura para la población del VRAEM en lo que es proyectos productivos, solo están interviniendo a los que tienen coca, en el VRAEM no todos los agricultores cultivan coca, se dedican a todo tipo y eso se debe apoyar.*

Desde entonces, este quiebre en el diálogo con las autoridades locales, (que es diferente a ser sujetos de socialización), se ha extendido hasta la implementación del

programa de reconversión, lo que se agudizó con la inoperancia de uno de sus órganos de línea “la Dirección de Infraestructura”. A esto añade un funcionario del MINAGRI en Pichari: “Reconversión debo hacer *con todos, y no solamente con alguien*, se debe hacer una intervención más integral, con cafetaleros, productores de cacao, etc. Y no solamente con coccaleros”. (El subrayado es mío) El PROVRAEM solo habría recogido las problemáticas del productor de coca, en cambio, con deficiencias en el conocimiento de las condiciones de actividad agraria del público objetivo.

Por otro lado, los líderes de productores de cultivos lícitos organizados, manifiestan no haber participado de las mesas técnicas para el diseño del proyecto. Solo recuerdan haber planteado parte de sus propuestas en el documento para la formulación del AGROVRAEM, lo cual sin embargo, no ha tenido su presupuesto asignado. El dirigente de la mesa técnica del cacao y también miembro de la Asociación Cacao – VRAE, enfatiza:

*PROVRAEM nace con el trabajo y gestión que nosotros hicimos. Vinieron un grupo de funcionarios de Lima y trabajamos en SENASA el tema del café y del cacao, quedamos en trabajar: renovación rehabilitación y reforestación, ese fue el tema. Eso se llamó AGROVRAEM, en el esquema estaba que sea un proyecto de categoría “especial”, pero no se ejecutó, y a raíz de eso nace el PROVRAEM, con otra idea aunque toma su base al momento de diseñar. El gobierno no sé cómo cambió su estrategia y dio responsabilidad compartida a INIA, AGROIDEAS y CRIA. La reconversión se dice que se debe hacer con la propia normativa de reconversión y eso es para coccaleros.*

Por último, los líderes de poblaciones originarias del VRAEM en Pangoa (CARE) y en Kimbiri (OARA), refieren que las propuestas plasmadas en el PROVRAEM, habrían sido diseñadas solo para los productores inmigrantes que se dedicaron a la siembra de coca. Entre dichos informantes se percibe es la exclusión de esta intervención, toda vez que esta población no está envuelta en la actividad coccalera. Fue anecdótico cuando una de las entrevistadas para conocer sobre las percepciones del PROVRAEM, respondió con una pregunta: “¿qué es PROVRAEM? Nosotros no sabemos para qué se ha hecho, dicen que para apoyar solo a los coccaleros, nosotros no somos coccaleros”.

En general todos los actores de la zona que fueron entrevistados (funcionarios, autoridades, líderes de organizaciones y productores) coinciden, que PROVRAEM es parte de una estrategia de lucha antidrogas, antes que una estrategia para el desarrollo rural. La prevalencia de esta idea, le hace vulnerable a los sentimientos contrarios a la erradicación y el modelo de desarrollo alternativo.

### 5.1.3. Características generales del PROVRAEM:

El PROVRAEM fue creado por D.S. 011-2014-MINAGRI, el 14 de agosto del 2014, con categoría de *Proyecto Especial* de Desarrollo. Su objetivo es “*eleva el nivel de desarrollo rural con enfoque territorial* de manera competitiva, sostenible, inclusiva y coordinada multisectorialmente con los actores públicos y privados en el ámbito de intervención” (el subrayado es mío). En la siguiente tabla (N° 05), se muestran los objetivos específicos con sus respectivas actividades para las cuales fue creada.

**Tabla N° 05. PROVRAEM: objetivo general, específicos y/o actividades**

Objetivo general	Objetivos específicos	Actividades/proyectos
Contribuir a elevar el <i>nivel de desarrollo rural con enfoque territorial</i> de manera competitiva, sostenible, inclusiva y coordinada multisectorialmente con los actores públicos y privados en el ámbito de intervención	Promover la Reconversión productiva, competitividad e innovación tecnológica	Elaboración e identificación de zonas Focalizadas para el PRP
		Asistencia Técnica, sensibilización de organizaciones, comunidades focalizados para la reconversión
	Desarrollo de la Infraestructura, servicios públicos y seguridad alimentaria	Priorización y Evaluación de Estudios de Pre-inversión de Infraestructura Rural
		Elaboración de Proyectos de Pre Inversión
	Lograr la Sostenibilidad de la Gestión Productiva y Forestal	Módulos Implementados
		Taller de capacitación ejecutados
		Plan de recuperación de Áreas degradadas
		Convenio con Gobierno Regional Suscrito
		Número de Predios Titulados
	Fortalecer la Institucionalidad, capacidades y gestión del proyecto.	Plan Elaborado
Elaboración de Instrumentos de Gestión (POA 2016,		
Actualización de Manual Operativo, Línea Base, Plan Lucha Contra la Corrupción, Plan de Control Interno y PEI)		
	Implementar las Direcciones Zonales	

Fuente: POI PROVRAEM 2015.

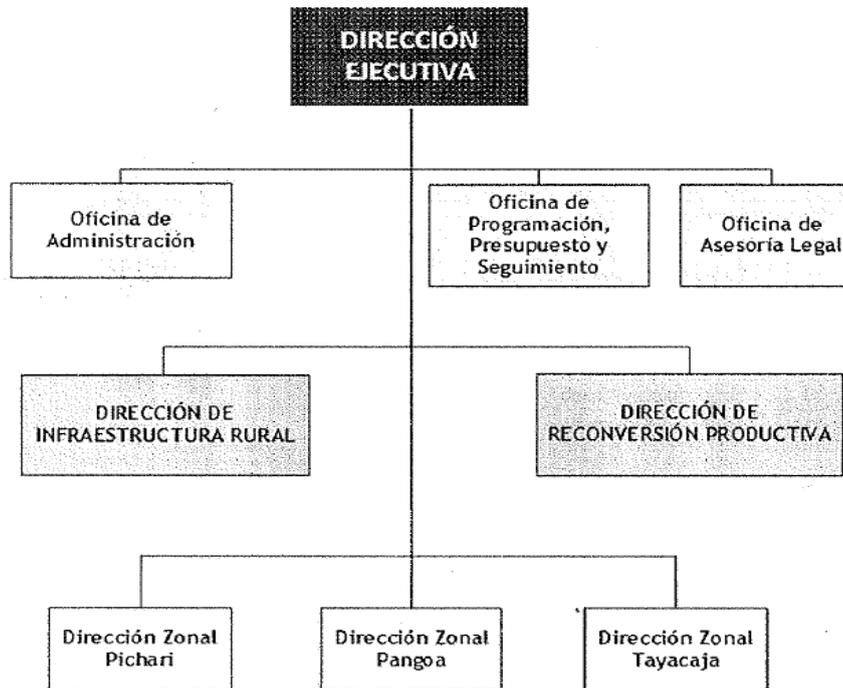
El pensamiento estratégico expresado en los objetivos, implicaba que el PROVRAEM presente acciones holísticas, ya que involucraba la concentración de los programas y proyectos dentro un paquete de inversiones, en coordinación con otros sectores en el marco de la estrategia de desarrollo del VRAEM. A la par que para llegar a sus objetivos fue necesario la intervención simultánea y coordinada de los tres elementos descritos anteriormente.

Elevar el desarrollo rural con enfoque territorial significaba la superación de la visión sectorial, implicaba expandir su campo de acción trastocando dimensiones multisectoriales de desarrollo económico, gestión ambiental, fortalecimiento institucional (gobernabilidad) y desarrollo social. Es decir, orientar acciones programadas para el mejoramiento de las condiciones de la infraestructura vial, energía, agroindustria, telecomunicaciones, asistencia financiera, servicios básicos de infraestructura social (salud, educación y vivienda), administración de los recursos naturales y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales en conjunto con los agentes económicos y sociales acordes con las características de la región. Elevar la competitividad del productor agrario implica toda acción que le permita reducir los costos de logística y menor tiempo para sacar el producto desde el campo hasta el mercado, lo que abarca más allá de la sola producción y productividad agraria.

En razón de su trabajo multisectorial, como unidad ejecutora estaría solo por debajo de la Presidencia del Consejo de Ministros y dependería funcionalmente del MINAGRI. Por esas características planteadas, se creó en el organigrama institucional (diagrama 03) dos órganos de línea que le daría soporte a las actividades propuestas, estas son:

- 1. Dirección de reconversión productiva:** según su normativa de su creación “es la encargada de dirigir, coordinar, programar, organizar y ejecutar actividades orientadas a alcanzar la reconversión productiva; así como la ejecución de actividades, programas y proyectos de inversión pública orientados al *desarrollo productivo agrario*”
- 2. La dirección de infraestructura rural,** “es la encargada de dirigir controlar y ejecutar las actividades, programas y proyectos de inversión pública de infraestructura orientada al *desarrollo rural*”.

Diagrama N° 03. Organigrama del PROVRAEM



Fuente: Manual de Operaciones PROVRAEM

Sin embargo, este pensamiento estratégico presenta ambigüedades en la definición de la misión, en la cual, las acciones de trabajo multisectorial son limitadas por la Reconversión Productiva Agropecuaria, en los enunciados siguientes:

*Visión: Al año 2021, el Proyecto Especial de Desarrollo del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro es un Proyecto Especial de Desarrollo, es líder en la reconversión agropecuaria, eficiente, unitaria y descentralizada, inclusiva y abierta e impulsa el desarrollo rural con enfoque territorial articulada multisectorialmente con los actores públicos y privados con presencia activa en el VRAEM.*

*Misión: El Proyecto Especial de Desarrollo del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro es un Proyecto Especial de Desarrollo líder en la reconversión agropecuaria, brinda servicio de reconversión agropecuaria a los productores del VRAEM, quienes han transformado sus enfoques y prácticas agropecuarias, han incorporado el valor agregado a sus productos reconvertidos, haciéndolos rentables y competitivos en el mercado.*

*El productor ha mejorado su estilo de vida concibiendo el servicio de reconversión, derecho largamente esperado.*

Fuente: (POI 215)

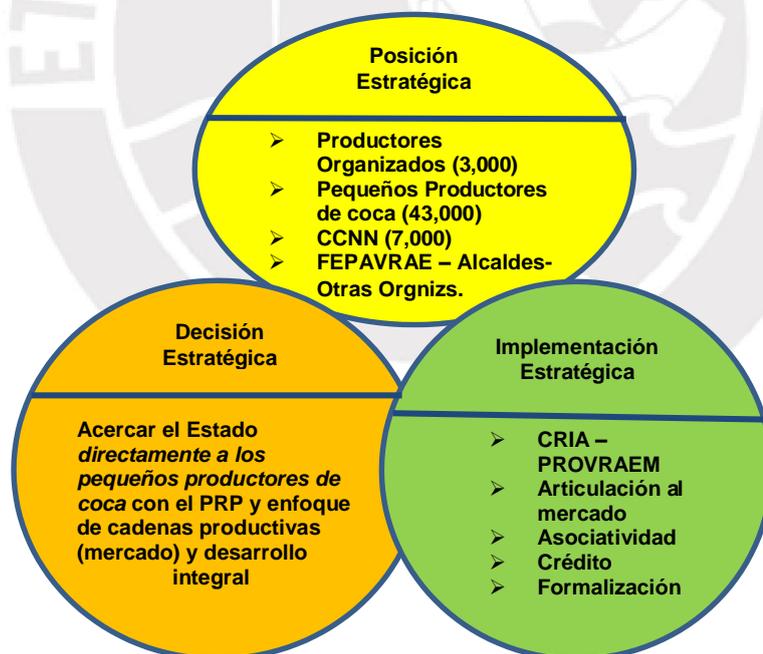
En la planificación de los recursos, encontramos que el organigrama funcional para la articulación multisectorial y el desarrollo de infraestructura rural, carece de presupuesto, y, operativamente se encuentra inactiva, lo cual ocasiona un quiebre entre el

pensamiento estratégico y la planificación estratégica del PROVRAEM con enfoque integral; como resultado, el MINAGRI carece de liderazgo como promotor del desarrollo rural en la zona.

El MINAGRI, por primera vez está involucrado en la reducción de cultivos ilícitos, sin tener la maquinaria institucional apropiada que traduzca los objetivos en acciones concretas. El PROVRAEM, se asentó sobre la existencia del CRIA y el marco jurídico del Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria, para entonces, liderado por AGROIDEAS. Estuvo desprovisto de estadísticas de línea de base y directivas de ejecución imprecisos. No tuvo tiempo para incorporar las lecciones aprendidas de la cooperación internacional y DEVIDA en su trayecto de reconversión o sustitución de cultivos ilícitos.

El siguiente diagrama (N° 04) fue proveído por los gestores del diseño del PROVRAEM, en la cual, ilustra los elementos que siguieron al pensamiento estratégico y su consiguiente implementación

**Diagrama N° 04. Elementos del diseño estratégico del PROVRAEM**



Fuente y elaboración: MINAGRI (2016)

En la planificación, se buscó estrategias combinadas con los programas del MINAGRI ya existentes en la zona. El primer antecedente de intervención integral se encuentra en el “Plan de Intervención del MINAGRI a mediano plazo”, denominado AGROVRAEM,

con un presupuesto programado de alrededor de 600 millones de soles. En dicho plan, se programó la instalación y asistencia técnica a todos los cultivos principales de la zona incluyendo el café y cacao como los principales. No obstante, otras prioridades políticas desviaron el curso de su financiamiento y no se llevó a cabo, quedando un vacío en las expectativas de los actores que colaboraron en la mesa de trabajo para su diseño.

El AGROVRAEM es el antecedente inmediato del CRIA como plataforma de atención a los usuarios del MINAGRI en Pichari, y éste dio lugar a PROVRAEM como órgano impulsor de la reconversión productiva de hoja de coca.

La reconversión productiva agropecuaria de la hoja de coca ilícita, busca intervenir con sistemas eficientes de producción lícita en toda la cadena de valor. Para lo cual, el beneficiario recibe una inversión aproximada de 30,000.00 soles por cada hectárea reconvertida, mediante la implementación del plan de negocio (documento del Plan de reconversión productiva agropecuaria), el cual, cubre todos los costos de instalación y mantenimiento hasta la producción de las primeras cosechas. Incluyen los gastos de jornales, compra de plántones, abonos, herramientas y otros bienes de capital. La tabla N° 06 muestra un ejemplo sobre la proporción del financiamiento. El 80% del monto de inversión es no retornable, el 20% se devolverá una vez que las plantaciones generen ingresos.

**Tabla N° 06. Ejemplo de financiamiento aproximado por cada hectárea:**

Inversión total:	80%	24,000 no se devuelve
S/. 30,000.00	20%	6,000 se devuelve

Fuente: afiche de información PROVRAEM

Adicionalmente, para la gestión de su parcela reconvertida, el productor recibe trimestralmente 1,950.00 soles por cada hectárea, por tres años consecutivos, lo que equivale a un subsidio mensual de 650.00 soles mensuales. Este monto es un aproximado equivalente al valor que genera una hectárea de cultivo de coca con bajo rendimiento.

El plan de negocio o plan de reconversión productiva agropecuaria (PRPA) contempla los costos de capacitación técnica para la producción y la canalización a mercados, los cuales están dentro de la plataforma de atención del MINAGRI.

**Requisitos para acceder al programa de reconversión productiva en el VRAEM:**

- Terreno con cultivo de hoja de coca, mínimo 1.0 hectárea.
- Copia de documento nacional de identidad DNI, vigente.
- Título de propiedad, compra-venta notarial (minuta notarial y/o Juez de paz), constancia de posesión, (agencia agraria, comunidades campesinas (presidente comunal).
- Conformar una asociación con determinado cultivo a reconvertir.

Finalmente, los supuestos para el diseño de la estrategia con enfoque en el desarrollo rural y justificar el cambio social, fue enmarcado como se muestra en el diagrama N° 05: luchar contra la desigualdad, contra la pobreza, contra el terrorismo y el narcotráfico. Los dos primeros son campo de acción del MINAGRI. El liderazgo para el desarrollo social fue asignado al PROVRAEM a través de un conjunto de operaciones mediante sus dos direcciones y la coordinación conjunta con los respectivos actores.

**Diagrama 05. Diagrama del diseño integral del PROVRAEM**



Elaboración propia en base a la revisión documental del marco normativo del PROVRAEM y entrevistas a los asesores de alta dirección del MINAGRI.

El PROVRAEM posee la característica de promover la corresponsabilidad compartida entre los productores y el Estado, en la reducción de cultivos ilícitos. La voluntad de los productores hecha práctica para transformar sus áreas con hoja de coca es compensada con la transferencia de bienes, servicios e incentivo monetario para la gestión de sus parcelas con un nuevo cultivo lícito hasta por tres años. Este contrato social permitiría mejorar las relaciones Estado-Ciudadanía. Es un modelo de desarrollo en formación e independiente de las condicionantes de la cooperación internacional como resalta un funcionario de la alta dirección: “toda la plata que está metido en

Reconversión es del Estado, lo cual es interesante porque ya no es un modelo copiado, dado por cooperación técnica, es un modelo propio del Perú inventado por peruanos y hecho por peruanos y con plata de Perú solamente”.

Entre tanto que funcionarios del PROVRAEM, quienes son responsables de la ejecución, destacan el valor del enfoque de desarrollo rural integrado basado en la reconversión productiva. “Desde el punto de vista social es mucho más ventajoso porque es voluntario, es inmediato porque la post erradicación atiende recién después de unos 5 meses. Nosotros negociamos. La otra ventaja es que estamos rehabilitando la tierra degradada, ambientalmente estoy recuperando la tierra”. (Director ejecutivo). Aunque el trabajo directo con productores de coca, reproduce el carácter paternal y asistencial del Estado en la transferencia de los productos.

La principal percepción de los productores para caracterizar al PROVRAEM, es que ésta sería la continuación de clásicas intervenciones con programas de desarrollo alternativo antes promovidas por DEVIDA. Resaltan que se trata de un proyecto/oportunidad en prueba, para ayudar la transición pacífica de los agricultores hacia una actividad lícita. Estas percepciones se verá más detalladamente en la sección sobre los “factores que incentivan incluirse o no al plan de reconversión” (Sección 5.3).

**Resumen de los principales enfoques incorporados en el diseño del PROVRAEM:**

- Enfoque de desarrollo rural: que tiene que ver con la intervención integral por promover las condiciones de vida del agricultor rural.
- Enfoque de desarrollo alternativo: que incluye el acceso a los beneficios de la reconversión productiva agropecuaria para reducir las superficies con cultivo ilegal.
- Enfoque de transferencia condicionada: incorpora la interacción de actividades complementarias entre el Estado y la población objetivo.
- Enfoque medio-ambiental: impulsa proyectos de reforestación y sistemas agroforestales.
- Enfoque de inclusión financiera: promueve la formalidad, la asociatividad, y demás acciones conducentes a ser sujetos de crédito.

## **5.2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROVRAEM**

En esta sección se presentarán los hallazgos concernientes a la implementación del PROVRAEM como estrategia integral para la reducción de cultivos de coca. El contenido irá en función de los objetivos específicos N° 2, N° 3 y N° 4 del diseño de investigación. Se abordarán aspectos que corresponden a las líneas de acción del PRPA y sus etapas de implementación: sensibilización, formalización de organización de productores

agropecuarios (OPA), formulación, evaluación e implementación del PRPA, financiamiento y control. Se describirán los mecanismos de articulación entre los sectores y niveles del gobierno durante la implementación del PROVRAEM. Finalmente la incidencia de los estudios de monitoreo y evaluación para la retroalimentación en la ejecución del PROVRAEM.

La implementación de la estrategia PROVRAEM, se inició en febrero del 2015. La dirección de reconversión productiva trazó una meta inicial de cinco mil hectáreas de área reconvertida para el primer año. Algunos meses después la valla se redujo a tres mil hectáreas. Esta reducción evidenciaba las dificultades institucionales para implementarlas en el campo.

En esta etapa del proceso estratégico, el PROVRAEM se circunscribe como co-ejecutor de la Estrategia de reconversión productiva en el VRAEM a través de las corresponsabilidades compartidas con otros órganos adscritos al MINAGRI, en cambio todas ellas son independientes entre sí. Este eslabón de actores para el proceso de reconversión productiva agropecuaria (PRPA), en adelante operadores del MINAGRI, implica la dotación de mayores esfuerzos coordinados para desarrollar cada fase de la implementación.

Los operadores convocados para la implementación serían entonces: PROVRAEM, AGROIDEAS, AGROBANCO e INIA; cada uno con actividades y metas específicas. Dado que el brazo fuerte del PROVRAEM, establecido en la “dirección de infraestructura” resulta prácticamente inoperativa a falta de presupuesto y ésta a falta de un plan de inversiones que según informantes de la alta dirección aún se encuentra en proceso de diseño. Solo la “Dirección De Reconversión Productiva” está operativa, desarrollando los componentes iniciales del plan de reconversión productiva agropecuaria (PRPA).

Las principales críticas al PROVRAEM señalan que, aun prescindiendo de su categoría “Proyecto Especial”, concebida inicialmente para promover el desarrollo rural, está subordinada a la ejecución de actividades iniciales del Plan de Reconversión de Hoja de Coca - PRP.

El conjunto de las actividades en general para el proceso de RPA, a la fecha habían sido encomendadas a otro órgano del MINAGRI: AGROIDEAS en coordinación permanente con AGROBANCO, quienes ya habían conseguido ciertas experiencias de implementación en otras regiones de la costa con productos como el algodón, el arroz, forrajes, entre otros. Las directrices para su ejecución estaban ya establecidas, y lo que

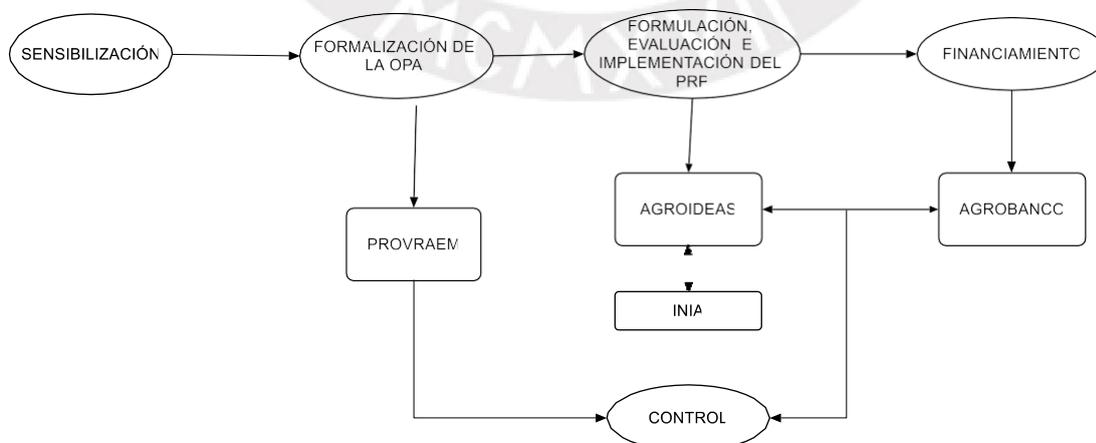
había que añadir fue el tipo de cultivo y la incorporación del PROVRAEM como órgano *co-ejecutor*. Desde este punto de vista, el liderazgo en las experiencias de implementación de planes de negocio para reconversión productiva continúa siendo AGROIDEAS.

Es entonces cuando se percibe una suerte de monstruo bicéfalo (PROVRAEM y AGROIDEAS), por mantener el liderazgo como ente impulsor del desarrollo rural en el VRAEM. Nuevamente, el pensamiento estratégico se desliga de la planificación, la estrategia planteada no halla correspondencia con las acciones operativas, puesto que su papel habrá de limitarse a un solo componente del proceso de reconversión que se observará más adelante.

Los actores que intervienen en la implementación poseen objetivos dispersos e independientes; recursos humanos, financieros y logísticos propios y cada uno de ellos con metas específicas en cada fase. Cada organización perfila una cultura organizacional diferenciada y establecen pautas de identidad particulares a pesar de que todas están adscritas en el MINAGRI. Se encuentran unidas por las formalidades del proceso de implementación del PRPA, pero apartadas por su pertenencia a una subcultura bajo órdenes de diferentes superiores.

Por estas razones, la implementación del PROVRAEM se limita al proceso de RPA cuyas etapas: Sensibilización, formalización de organización de productores agropecuarios (OPA), formulación, evaluación e implementación del PRPA, financiamiento y control. El siguiente gráfico muestra el papel de los operadores del MINAGRI involucrados en la ejecución y su correspondencia en cada proceso.

**Diagrama N° 06. Proyecto especial de desarrollo PROVRAEM**



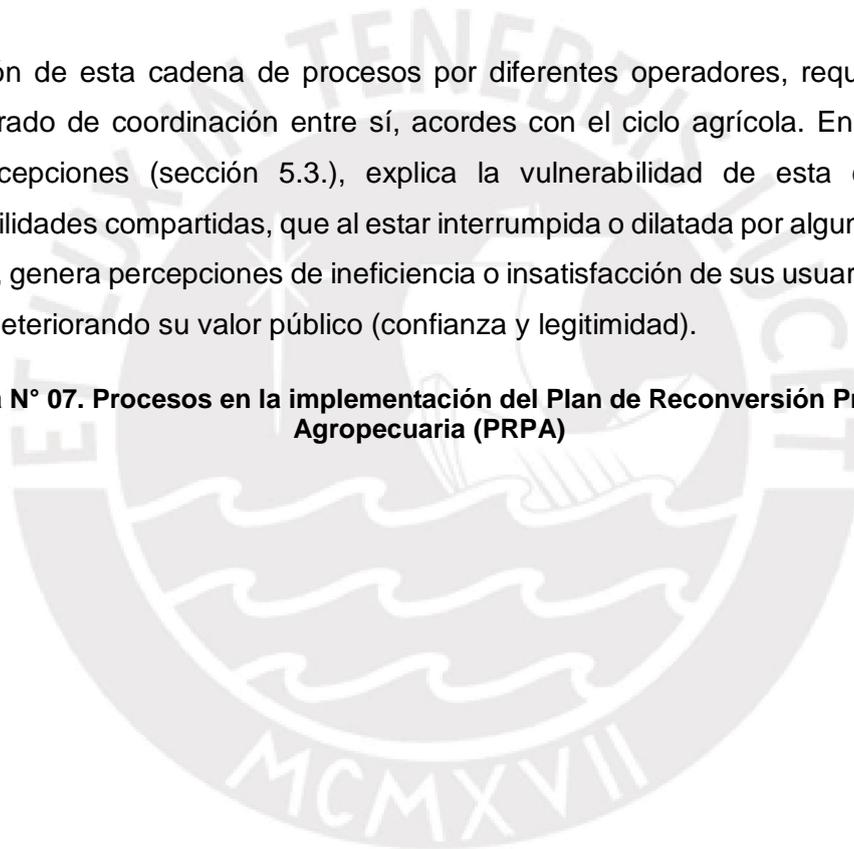
Fuente: Elaboración propia con información del marco normativo PRPA

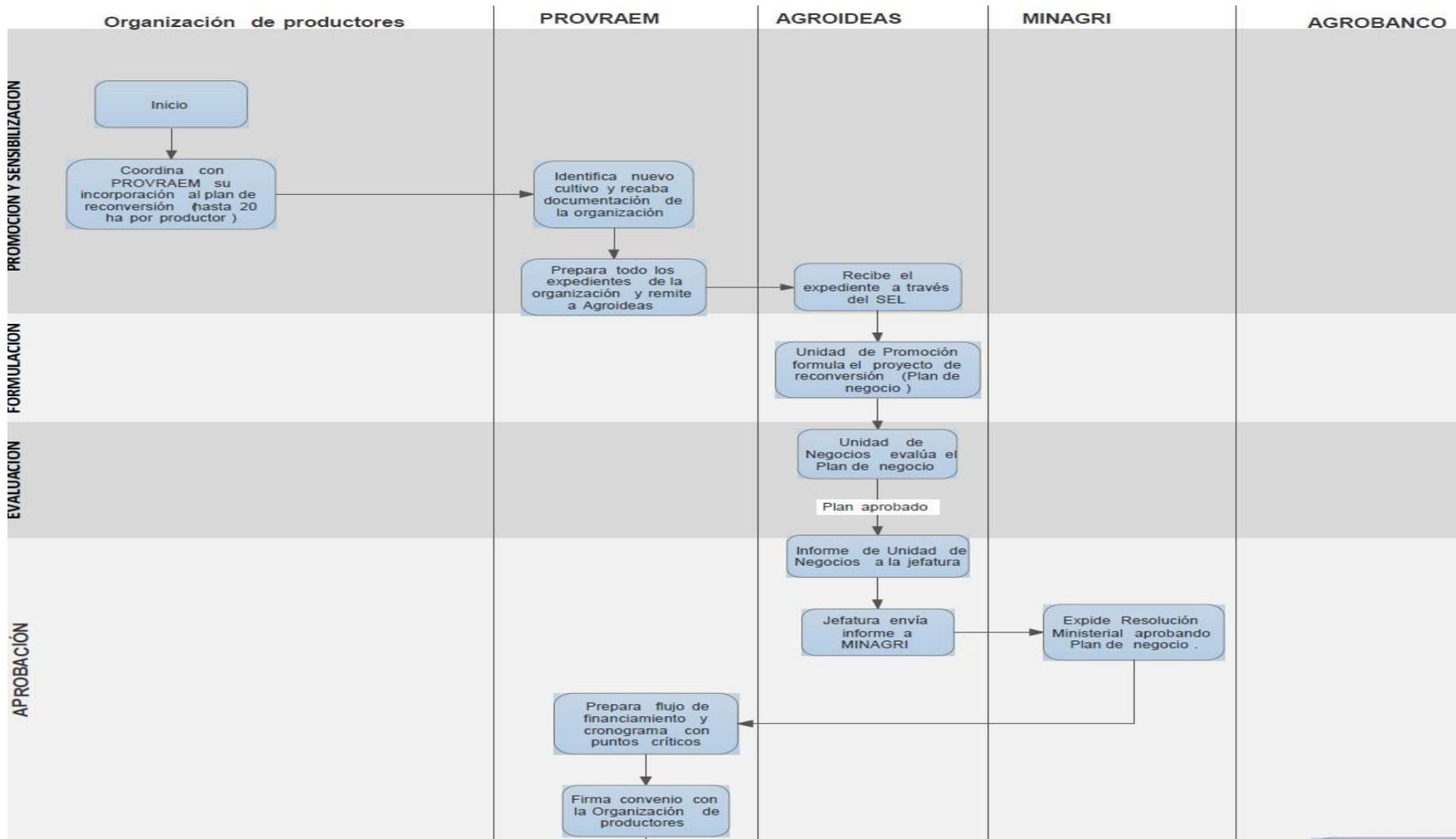
### **5.2.1. El proceso de implementación del plan de reconversión productiva**

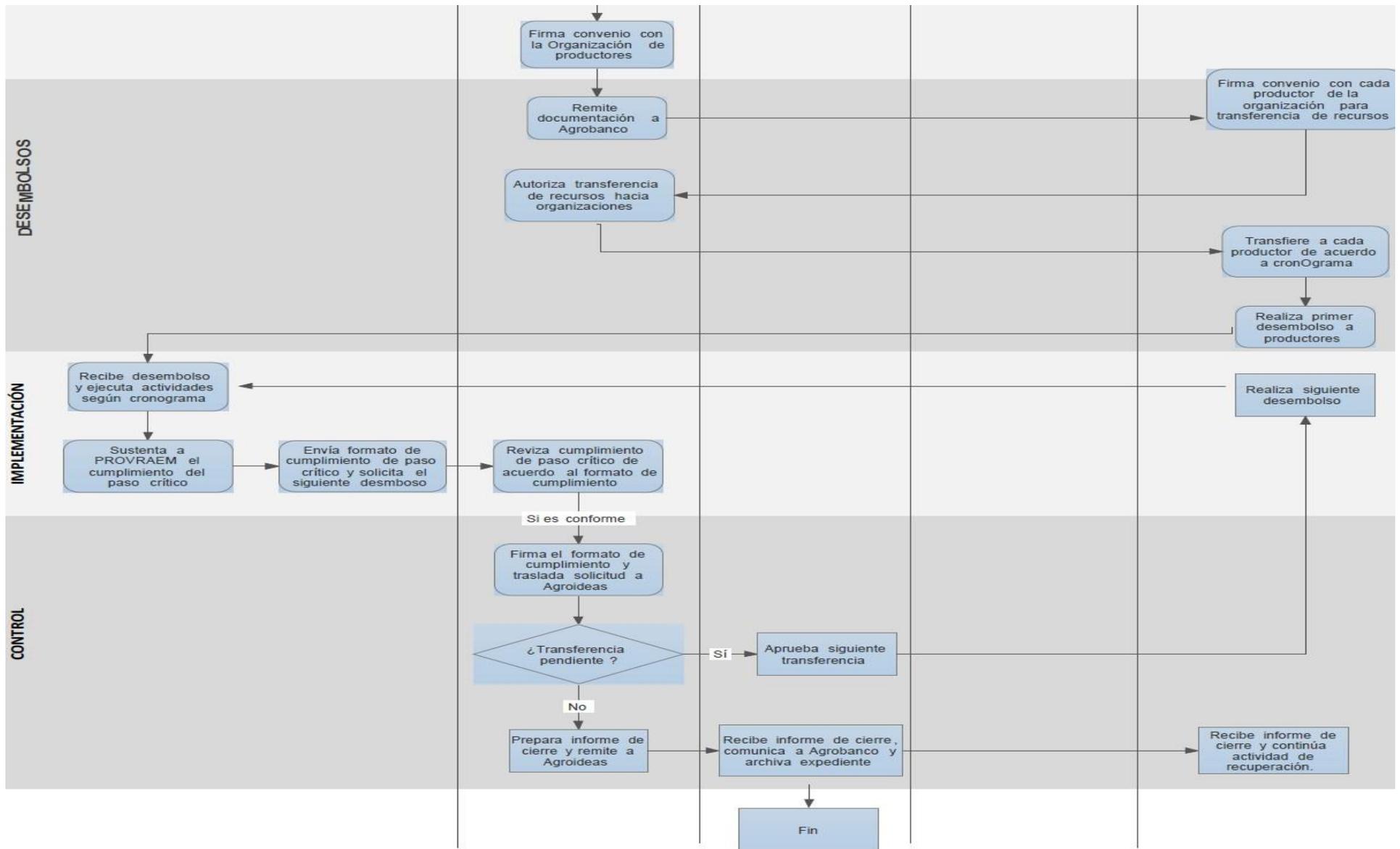
El siguiente diagrama (N° 07) muestra el proceso de implementación del PRPA y sus diferentes fases, desde la conformación de la organización de productores, pasando por la implementación del plan, y, finalmente los desembolsos por AGROBANCO hasta el cierre. El diagrama muestra a los operadores del MINAGRI con sus respectivas responsabilidades en cada proceso que conduce el curso de las actividades de reconversión de las parcelas con hoja de coca. Por consiguiente, la interrupción en una de ellas inmediatamente afecta la sincronía de los procesos siguientes. Entre tanto que los productores agropecuarios están involucradas a lo largo del proceso, lo cual, le permite una visión de conjunto a toda la implementación del PRPA.

La sucesión de esta cadena de procesos por diferentes operadores, requiere de un especial grado de coordinación entre sí, acordes con el ciclo agrícola. En la sección sobre percepciones (sección 5.3.), explica la vulnerabilidad de esta cadena de responsabilidades compartidas, que al estar interrumpida o dilatada por alguna situación imprevista, genera percepciones de ineficiencia o insatisfacción de sus usuarios. Lo cual concluye deteriorando su valor público (confianza y legitimidad).

#### **Diagrama N° 07. Procesos en la implementación del Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria (PRPA)**







En esta fase de implementación, el papel del PROVRAEM como unidad ejecutora del MINAGRI, es responsable de socializar, organizar y formalizar a los pequeños productores en agentes económicos con personería jurídica capaces de ser sujetos elegibles del Programa de Compensaciones a la Competitividad Agraria AGROIDEAS, de manera que, una vez constituida la formalización accedan a los beneficios del Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria (PRPA). Su público objetivo son los productores de hoja de coca con superficies que en promedio es de una hectárea. Este proceso lo resume el director ejecutivo del PROVRAEM en los siguientes términos:

*Como PROVRAEM lo que hacemos es: conseguimos, sensibilizamos, preparamos todo el documento que lo estamos llamando expediente para la reconversión o un término que lo estamos llamando como que todo lo que corresponde a una línea de base para los planes de negocio. Una vez que lo recogemos el expediente para la reconversión, entonces, AGROIDEAS agarra evalúa, visita in situ, contrasta y con la documentación que se ha recaudado y el productor voluntariamente ha solicitado, AGROIDEAS inicia con la elaboración del plan de negocio. (Director ejecutivo)*

Con lo cual, queda claro que los pasos iniciales para el proceso de PRPA está a cargo de PROVRAEM. Su papel es, el de socializar y promocionar los beneficios de la intervención, a fin de captar el mayor número de beneficiarios dispuestos a reconvertir las parcelas con cultivos de coca.

- **Promoción y sensibilización:**

**PROVRAEM**, hasta el final de julio del 2016, cuenta con un equipo técnico de permanencia en campo conformado por 30 personas, con quienes se ha formalizado a 254 organizaciones en un marco de fomento a la asociatividad para el acceso a los planes de negocio. La cantidad promedio de productores por organización ha estado descendiendo desde el primer semestre de implementación. En la tabla N° 07 se observa las organizaciones formadas por semestre y el promedio de miembros por cada organización.

**Tabla 07. Cantidad de organizaciones por periodo de implementación**

Periodo de implementación	Cantidad de organizaciones	Promedio aritmético de miembros por organización
1° semestre	1217	13.4
2° semestre	743	9.2
3° semestre	638	7.8

Fuente: monitoreo PROVRAEM. Elaboración propia

A partir de la tabla, se deduce que los niveles de asociatividad en las organizaciones se han visto afectadas por las presiones para el cumplimiento de las metas, hecho que se manifestó en las entrevistas de campo.

### **Principales limitaciones:**

Gran parte de las limitaciones percibidas en el PROVRAEM, tienen mucho que ver con la inactividad de la dirección de infraestructura rural. Este órgano de línea se podría considerar como la portadora de la esencia del Plan Especial VRAEM para promover el desarrollo rural. Si aquello no funciona, su actividad está limitada al primer proceso de ejecución del PRPA. A la fecha de las entrevistas (Julio), no existe un plan programado de desarrollo territorial, con proyectos de inversión pública en infraestructura para canalizar recursos y poner en marcha la dirección de infraestructura agraria. Solo la dirección de Reconversión Productiva ejerce sus funciones.

#### **1. Presupuesto y personales:**

El director de reconversión productiva insiste que los 30 personales de campo son insuficientes para realizar la sensibilización a todos los centros poblados del VRAEM. Menciona que “Recién se está implementando el proyecto. A los agricultores hay que sensibilizarlos, hacerles entender para sacarlos de la coca. El precio de la coca está relacionado con el de la cocaína, por ahí que el proceso de convencimiento es difícil y requiere tiempo, no podemos llegar a todos” (Director de reconversión Ayna).

Esta limitación se intentó mitigar con la masificación de los mensajes por las radio emisoras locales que son la principal vía para la promoción del programa de reconversión.

#### **2. El incumplimiento de los acuerdos con los líderes de productores de coca:**

Inicialmente el diseño de la estrategia involucró acuerdos y compromisos con los líderes de productores agropecuarios con hoja de coca (FEPVRAEM). Inclusive los alcaldes de la zona de intervención directa (ID) respaldaron los acuerdos, pero su protagonismo se fue limitando hasta ser de observadores. Más adelante, tras iniciar el proceso de implementación, ocurre una ruptura en la continuidad de sus compromisos. Las organizaciones de productores de coca se deslindan de la iniciativa manteniéndose al margen de los trabajos realizados por los ejecutores. Manifiesta el presidente ejecutivo de PROVRAEM, que al iniciar la implementación del PRPA, las organizaciones no actuaron con proveer a los posibles beneficiarios.

*Los dirigentes cocaleros ofrecieron una cantidad de socios que se iban incorporar para la reconversión, pero a la hora de la producción, los productores con coca teníamos un poquito y eso hacía quedarnos más, porque querían todavía medir, ver si es cierto o no. Igual los alcaldes, ellos inicialmente estaban viendo de lejos y en eso se perdió una oportunidad de un año de trabajo. (Director ejecutivo PROVRAEM).*

Las causas de estos incumplimientos por las organizaciones cocaleras para incluirse al PRPA, explican los funcionarios del MINAGRI en términos relacionados a la incredulidad o falta de convencimiento por parte de los productores y sus organizaciones. Subrayan el enorme desconcierto y la duda que se manifiesta ante la propuesta de los ofrecimientos del paquete de beneficios a cambio de abandonar las plantaciones de coca.

Sin embargo, para revertir esa actitud de apatía e indiferencia, se buscó una estrategia de convencimiento que sigue cuatro momentos:

Primero, exponer una figura ejemplar de un “agricultor progresista” desligado de la actividad de la hoja de coca que permita transmitir el mensaje de que el “desarrollo se puede realizar sin la hoja de coca”. De esa manera contrastar con las condiciones deplorables y nivel de vida de los agricultores con hoja de coca. El informante de Alta dirección relata este evento:

*El tema es cómo convencemos. El ministro todos los días me decía: “ya cuantas hectáreas van”. El campesino en cambio: “yo no creo”. Entonces teníamos que focalizar el esfuerzo. Lo que se hizo fue, buscar a un campesino que demuestre que sí se puede salir de la coca. Entonces encontré a J.L. con 7 ha de cacao con 1200 kg de productividad por hectárea y vendió a 8 soles, su casa se parece a uno de suiza, todos su hijos son profesionales, su hija es egresada de la universidad agraria y va hacer un doctorado en cacao. Fíjate cómo un campesino que se salió de la coca, de ese pantano esa flor brotó. (El subrayado es mío).*

Segundo, popularizar la iniciativa de un agricultor que tenga la contundente decisión de reconvertir sus cultivos de coca por otro cultivo lícito. Demostrar un excelente y atractivo piloto familiar de intervención ante las expectativas de los agricultores. Esta acción simbólica buscaba persuadir a los pobladores de las réplicas que vendrían a realizar en todas las parcelas de sus potenciales beneficiarios. Entre ellos, para ser protagónico se procuró que los líderes de los productores de coca fueran los primeros en reconvertir sus parcelas. Desde PROVRAEM promovieron actividades protocolares en espacios públicos (eventos deportivos, exposición de cheques gigantes, etc.).

*Dijimos: vamos a buscar un campesino estratégico, uno para empezar. Así encontramos a un señor R.Q. en Pichari y ahí se llevaba el festival internacional de la coca, con sus orquestas. Entonces dijimos a éste tenemos que convertirlo para que sea un ejemplo de impacto. [...] En Villa Mejorada, me dijeron que me había metido al centro del cráter del VRAEM, con el presidente de FEPAVRAEM, y me llevó a su parcela con 7 has de pura coca, y en medio de su parcela le hice prometer que sacamos la coca, entonces sacamos como un símbolo sacando coca y tomamos una foto sacando los dos (Informante de Alta dirección MINAGRI).*

Tercero, aglomerar un equipo técnico de campo con personales de procedencia de la misma región que conozcan los códigos culturales de los potenciales beneficiarios y sobre todo que estén deseosos de cambiar la situación del VRAEM. Se esperó la

apertura a los hogares de los agricultores para transmitir los componentes de la estrategia y establecer un marco de confianza entre el cultivador y el gestor de campo.

*Fui juntando técnicos con ese espíritu, otros se retiraban, se quedaban entonces grupo de gente apasionado por cambiar el VRAEM una región con terrorismo, narcotráfico, alcaldes algunos metidos en narcotráfico. [...] En la instalación del modelo en pichari dije: "este es un trabajo de 7x24, trabajar 7 días 24 horas", porque el desarrollo no es como un área de la oficina. En el campo es sábado y domingo, quien tenga la pasión se meta (Asesor alta dirección MINAGRI).*

Cuarto, establecer a la municipalidad distrital de Anchiuay como un piloto de la intervención a nivel de un gobierno local en el VRAEM. Anchiuay es un distrito recientemente creado (2015) por lo que se entiende su notable interés por el programa en tanto permita mayor visibilidad en la gestión de sus proyectos de alcance local. Además la densidad de la producción de coca en este distrito era menor en relación con los distritos del norte del VRAE (hasta Llochegua).

Más adelante, esta estrategia de convencimiento se verá truncaba por otras causas inherentes a la implementación del PRPA. Por ejemplo, funcionarios del MINAGRI que no ejecutan el PRPA y los agricultores entrevistados, perciben que la desconfianza inició cuando la coordinación entre los operadores fue insuficiente dentro de sus autonomías. Esto causó como último efecto visible ante la población objetivo la entrega de las plantaciones de café y cacao a los beneficiarios con serios retrasos respecto del calendario agrícola, ocasionando una mayor incredulidad por los resultados.

El desengaño y la desconfianza en los productores se hicieron evidentes, aunque por lo general silencioso. Los expertos del MINAGRI admiten que se pudo haber evitado de haberse mantenido una fluida coordinación.

*Por el lado de AGROIDEAS el desfase en la instalación de cacao, café, forestales, plátanos, no se les ha dado en el momento apropiado, según el calendario debió ser desde noviembre. Pero se hizo fuera del calendario agrario. El INIA produjo mal, porque AGROIDEAS desembolsó fuera de tiempo. Eso ocasionó que la planta muriera en el agua, por mucho de sombra temporal que hicimos con el plátano. Así desde el inicio hubo fallas técnicas ahí. (Funcionario MINAGRI)*

De otro lado, los momentos simbólicos de persuasión empleados por PROVRAEM fueron insuficientes para convencer a la población objetivo, puesto que las figuras adoptadas no representaban a la mayor parte de los agricultores que son más bien minifundarios acostumbrados a una agricultura familiar de subsistencia con cultivos. Los Centros poblados con mayor densidad de hoja de coca serían las más reacias al proceso de transformación propuesto, y por el contrario poblaciones con un nivel moderado de minifundistas acogerían con mayor facilidad al programa.

### 3. La asociatividad es caja resonante:

Se observó que los miembros de las organizaciones de productores no desarrollan el sentido de pertenencia al grupo, la asociatividad adquiere representatividad solo como requisito para acceder al formato del plan de negocios. El proceso de organización de productores informales, es parte de las formalidades que exige AGROIDEAS, que de ninguna manera contribuye a la dotación de capacidades empresariales y de autodescubrimiento. Las organizaciones lícitas existentes, que adquirieron ciertas experiencias en proyectos anteriores, se encuentran al margen, por carecer de parcelas de coca.

En las organizaciones creadas, se observa, la mayor participación de hombres que de mujeres. En parte se podría explicar porque los mensajes para fomentar la formación de organizaciones están más orientado a los varones que a las mujeres, siendo que, también ellas son propietarias/co-propietarias (informales) de los terrenos con plantaciones de coca. Las prácticas agrarias del campo se asocian a la fuerza masculina, sin embargo dado la predominancia de la agricultura familiar, el papel productivo de las mujeres cobra mucha importancia en la gestión de las parcelas.

#### 4. Dilaciones en la expedición de la Resolución Ministerial

Productores manifiestan su disgusto con las demoras en el otorgamiento de la resolución ministerial que aprueba el financiamiento para los planes de negocio. Mientras tanto continúan con las actividades de conducir su parcela de coca. El nivel de informalidad en la propiedad agraria es alta en todo el VRAEM, en cambio, tal parece que entre los propietarios que cuentan con título, existe mayor facilidad de aprobación de las resoluciones que entre aquellos que no las poseen.

*Me han anotado para entrar a PROVRAEM hace un año con una hectárea de coca que he plantado hace 10 años. Quería entrar con otras dos personas para plantar cacao. Pero, de otros no tenían documento de compra-venta y con certificado de posesión hemos postulado. [...] Venía la promotora, me decía: "vas entrar", "vas a entrar, yo voy a tratar de que entres". Luego me dijo que fuéramos a San Francisco y me mostró que ya estaba aprobado, pero no inician y hasta ahora sigo esperando. (Agricultor Sampantuari).*

A lo largo del proceso de implementación, la frecuencia en la emisión de las resoluciones ministeriales (del MINAGRI), es la que toma más tiempo, y, es el principal factor que retrasa el inicio de las actividades proyectadas.

#### 5. Las influencias de la organización terrorista:

Funcionarios del PROVRAEM mencionan que, son los grupos subversivos organizados del PCP-SL en conjunto con los traficantes de cocaína, son quienes adoctrinan a los

campesinos para desincentivar, con mecanismos de miedo y terror, el proceso de convencimiento. Refieren por el contrario, que dichos grupos, fomentan el cultivo de hoja de coca con argumentos ideológicos basados en la pobreza campesina.

- **Formulación, evaluación, aprobación y ejecución del plan de negocio:**

La siguiente etapa de implementación está a cargo de la unidad ejecutora AGROIDEAS. Éste fue creado para poner en marcha el Programa de Compensaciones para la Competitividad Agraria, creado por D.L. 1077 en el 2011; su objetivo fue promover la competitividad, la asociatividad, la formalidad y la adopción de tecnologías agrarias a nivel nacional, a través de servicios de acceso a financiamiento no retornable hasta cubrir el 80% del costo total de la inversión del plan de negocio. En el VRAEM, es el responsable de implementar los planes de reconversión productiva de la hoja de coca. AGROIDEAS, es la entidad que formula, evalúa y ejecuta el plan de negocios de los productores captados y formalizados por el PROVRAEM. En consecuencia, su público objetivo son los agricultores organizados, formalizados, y, que cuentan con una resolución ministerial emitido por el MINAGRI.

Los planes de negocio consideradas para el Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria (PRPA), prioriza la sustitución del cultivo de coca con cultivos de café, cacao y piña. Los dos primeros orientados al mercado internacional, y, la piña para consumo interno, por lo que su producción se limitó a solo 60 hectáreas, debido a una posible sobreproducción en el mercado local. Estos productos, fueron identificados para orientar al mercado a través de la compañía Rain Forest (café y cacao) y el grupo Golden (Piña).

El plan de negocio de cada organización posee su propio plan operativo en consonancia con el calendario agrícola, los cuales son articulados por AGROIDEAS.

**Principales limitaciones:**

Las limitaciones en la ejecución del PRPA se remiten en gran parte al diseño de los planes de negocio. Los mismos que son formulados, evaluados y aprobados por AGROIDEAS. En esto se encontró algunas dificultades que tienen que ver con:

1. **Pertinencia en el diseño de los planes de negocio:**

Actores mencionan casos de que estos instrumentos copian modelos similares para lugares y necesidades diferentes. En las entrevistas de campo, los productores presentaron casos, en que los bienes entregados como transferencia de tecnologías

agrarias, no corresponden a las condiciones locales inicialmente solicitadas en el plan de negocio. Se descuida la heterogeneidad de los productores por ejemplo en el acceso a la tierra, al mercado, al tipo de suelo, los cultivos, etc. El PROVRAEM no parte de un censo parcelario o mínimamente de estudios de micro zonificación ecológica y económica que determine una forma de intervención diferenciada a nivel de los distritos. En esto se destaca las semillas de variedades homogéneas usadas en las plantaciones para la reconversión (en café: variedad catimor, en cacao, variedad CCN), las cuales no prometen un destino de mercado competitivo.

Por otro lado, los planes de negocio promueven la instalación de cultivos para mercados tradicionales. No entra en sintonía con las exigencias de los mercados proyectados en un futuro de mediano plazo, las cuales amenazan con retribuir una baja rentabilidad, muy contraria a las que contempla en el diseño del plan.

## 2. Implementación de los planes de negocio fuera del plazo:

Funcionarios que trabajaron de cerca en la implementación del PRPA, mencionan el descreimiento de los productores, en parte, fundamentado por el incumplimiento de los expedientes técnicos en los planes de negocio formulados. Refieren que hubo retrasos en las entregas de las plantaciones, herramientas, asesoramiento técnico, etc. Un informante clave en la implementación menciona: “Tiene que haber condiciones para implementar, y lo que se hace es la improvisación, la inoportunidad, los planes de negocio se debe hacer al pie de la letra; sino, mejor parar y continuar al siguiente año. Es mejor no sorprender, pero justamente eso generó que muchos coccaleros no se incluyan” (Funcionario municipal Kimbiri).

Por otro lado, los bienes transferidos, además de no corresponder a los plazos previstos, vienen con serios defectos, que deterioran las esperanzas del agricultor por ver reconvertida sus parcelas con cultivos rentables.

*Se debe hacer trabajo serio, en resumen, se debe hacer en el plazo: plantar, abonar, injertar, etc. En esto debe haber sinergia entre el productor y el gobierno. Por los retrasos se ha generado desconfianza en el productor. Las fechas programadas no hacen caso. Han tenido percances en la calidad de las plantas, con “cola de chancho”, con todo eso el productor dice: “eso es gato por liebre”. De esa manera ¿cómo podremos hacer que esa planta rinda cuando en el plan esta de 2500 o 3000 kg por ha? (Funcionario de la gerencia municipal Kimbiri)*

El momento clave en el ciclo agrícola es la siembra. Los agricultores saben por experiencias y conocimiento acumulado en el campo; sin embargo, a la vista de los productores, este momento fue desaprovechado por los retrasos en la instalación de los plantones.

## El INIA en la implementación del PRPA

El Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA), es el responsable del abastecimiento de plántulas de café y cacao para la instalación de un nuevo cultivo contemplado en los planes de negocio agropecuario. AGROIDEAS recurre al INIA, en virtud de un convenio, para la producción de semillas y plántulas. Además, el INIA, a través de una dirección desconcentrada en el VRAEM (Pichari), “Estación la Perla”, es encargado de promocionar los servicios para complementar actividades de investigación y transferencia de tecnologías agrarias en el VRAEM, así como la proyección de la innovación, producción de semillas, plántulas y reproductores, coordinar y brindar servicios de laboratorio de agua y suelos, agroindustria, fitopatología, entomología, nematología, biotecnología y laboratorio de semillas. Todas estas operaciones permiten realizar mediante convenios con los gobiernos locales (Documento Convenio Kimbiri).

En el periodo 2014 – 2015, en coordinación con SENASA y AGROBANCO produjo, alrededor de 10 millones de plántulas con el propósito de implementar el *plan de renovación de cultivos de café*, en al menos, dos mil hectáreas. Dicha cantidad, refieren los expertos en agricultura de la zona, fue un evento sin precedente que ha creado expectativas para los pobladores. Sin embargo, ese propósito se desvió para la operatividad del PROVRAEM y la aplicación del PRPA en parcelas de coca. “Dijeron, en el VRAEM no habrá renovación, allá se aplicará la reconversión” (funcionario MINAGRI, Pichari). Lo cual, indicaba el cambio de estrategia de intervención agraria en la zona.

Este cambio en el propósito de las plantaciones producidas, desconcertó a los agricultores. Una vez que las plantas crecieron para ser trasladados al campo definitivo, no se encontró suficiente población objetivo a quienes distribuir, dado que fue precondición la reconversión de cacaos. Los viveros fueron ubicados en los distritos con mayor densidad de hoja de coca (Llohegua, Sivia, Villa Virgen), sin previo acuerdo, ni lista existente de los posibles beneficiarios. Se esperó vender a un costo social (solo costo de producción) de manera directa o financiada por AGROBANCO. Un informante clave refiere: “11 millones de soles se ha gastado, y empezaron a valorizar para vender, a dos soles, luego a un sol y luego a 0.50 céntimos, al final le han regalado, han dejado en la puerta; porque estaba ya pasado de fecha y el resto tuvieron que limpiar con tractores”. Esta improvisación habría ocasionado la pérdida de al menos la mitad de lo producido.

Se percibe que los plántulas no contaron con certificación, sin condiciones fitosanitarias adecuadas, puesto que, entrevistados refieren reiteradamente la presencia de “plagas”, “hongos”, “minador de hojas”, “cola de chancho” y demás defectos. Prácticamente se daría de baja para no propagar las enfermedades fitopatológicas, además de haber excedido la temporada de siembra.

Este evento indignó a los dirigentes de productores (de coca), de tal forma, que se tornó mediático, e incentivaron sospechas de irregularidades, corrupción e incapacidad de gestión en los funcionarios, cuyo papel era clave para potenciar el proceso de reconversión. En conjunto estos acontecimientos socavaron la confianza del agricultor en los resultados del PRPA.

Un año después, con las lecciones aprendidas, el INIA instaló las plantaciones en forma escalonada, descentralizada y en consonancia con el ciclo agrícola. Esta vez los viveros estarían cerca de las parcelas de los potenciales beneficiarios.

### 3. Planes de negocio poco participativos:

No hay apropiada participación del productor en la formulación y ejecución de los planes de negocio. El agricultor más allá de su papel de proveedor de mano de obra, no es involucrado como sujeto activo en la planificación y ejecución de su propio desarrollo agrario familiar. Los planes de negocio son moldeados a los criterios técnicos de la unidad formuladora AGROIDEAS, e implementados por los mismos, "para" los agricultores en lugar de ser éstos últimos co-gestores. Es insuficiente la participación de los productores organizados como personas jurídicas, de ahí se desprende la falta del sentido de pertenencia de los socios a la organización. La administración total de los fondos es por AGROIDEAS. Independiente de las organizaciones beneficiarias, esto es percibido como un cuello de botella que impide su independencia financiera. El esquema puede ser interpretado como la reproducción de formas de asistencia insostenible, lo cual contribuye a la permanencia de intervenciones paternalistas que no empoderan a las organizaciones. El siguiente es una autocrítica de un funcionario en PROVRAEM:

*La ley está dada, la directiva dice que el productor, la organización "x" es aceptado por PROVRAEM e inmediatamente su expediente es enviado a AGROBANCO para ser atendido, y éste debe desembolsar a mérito de esa, según cronograma hecha en el plan por AGROIDEAS, y, con eso hacer las compras, una vez gastado rendir la cuenta y seguir trayendo para abonar otro. Pero ¿qué ocurre?, la organización no hace ningún uso de ese dinero, sino, facultan a AGROIDEAS, la administración de ese plan y solo ellos realizan las compras de todos los bienes.*

Productores beneficiarios que fueron entrevistados, mencionaron no conocer los componentes de su propio plan de negocio. Por el contrario, creen que éstos se implementarán una vez que los cultivos hayan dado sus frutos.

La ejecución del plan incorpora talleres de capacitación a los productores solo en materia productiva. Se deja de lado los aspectos de fortalecimiento institucional a las organizaciones y la transferencia de capacidades de gestión. Además, las capacitaciones impartidas, son particularmente orientadas a la población masculina cuando en las labores agrarias las mujeres realizan actividades relacionadas al injerto, recalce, cuidados fitosanitarios, compras de insumos, la cosecha y post cosecha.

En el grado de participación en la formulación y ejecución de los planes de negocio, tampoco se involucran a los gobiernos locales. Las normativas son exclusivamente material técnico de AGROIDEAS, a pesar de les que faculta participar en su formulación y supervisión.

#### 4. Capacidades técnicas del personal de campo:

En la ejecución de las actividades de campo, agricultores beneficiarios perciben que los técnicos de campo tienen insuficiente capacitación para transferir conocimientos de manejo agrario y el paquete tecnológico. A esto se añade la existencia de tensiones entre los técnicos de PROVRAEM y de AGROIDEAS que realizan el acompañamiento a los productores.

Por un lado podría explicarse esta percepción en la sensación por el apuro y presión al que son sometidas los personales de campo en la medida en que la carga laboral bordea en la responsabilidad de 50 productores por personal, cuando lo óptimo, refieren los técnicos y especialistas, sería en 30 productores. Esto reduce la frecuencia de visitas de campo y las horas de capacitación impartida.

#### 5. La influencia del mercado ilegal

Entre los agricultores, existe una suerte de competencia por la captación de mano de obra para las labores agrícolas en parcelas de coca y en parcelas con cultivos de café o cacao. Los salarios que pagan por un día de jornal en parcelas de coca son hasta dos veces superior que el jornal en cultivos lícitos. Esto favorece el desvío de la masa laboral en prácticas del cultivo ilegal, en perjuicio de los propietarios de parcelas con cultivos lícitos. El plan de negocio de AGROIDEAS contempla el jornal en 40 soles, el más alto, en cambio, es insuficiente para la captación de personales, lo cual, de un modo u otro, dificulta el trabajo para los agricultores que deseen reconvertir sus parcelas.

- **Desembolsos:**

Cada productor organizado posee una cuenta bancaria en AGROBANCO, para hacer efectivo las transferencias y otros servicios que permitan financiar las actividades del plan de negocio una vez que ésta fue aprobada por Resolución ministerial del MINAGRI.

AGROBANCO es una entidad de apoyo financiero del Estado con capitales público-privada para el desarrollo del sector agropecuario y agroindustrial. Sus actividades son propias de una entidad bancaria (Ley N° 26702), pero que cuenta con recursos asignados por el tesoro público para financiar programas de apoyo con crédito directo a los micro y pequeños productores agropecuarios, en el marco de los objetivos de los presupuestos asignados.

En el VRAEM, brinda tres tipos de líneas de crédito: la modalidad tradicional, crédito del plan de renovación del café y el crédito para el plan de reconversión productiva agropecuaria. Este último tipo de crédito procede de dos fuentes: Fondos Agroperú y

Fondo No reembolsable (que cubre el 20% y 80% del valor del plan de negocio respectivamente). El primero está sujeto a la devolución por el productor beneficiario una vez que las plantaciones estén en producción. Este proceso de bancarización a las actividades del PRPA se concretó en el 2016.

**Limitaciones:**

1. Ambigüedad en los procedimientos para los desembolsos:

Cada desembolso implica el inicio y fin de un paso crítico, lo cual debe ser cerciorada por los dos operadores: AGROIDEAS y PROVRAEM. La directiva es ambigua al respecto. Por un lado, se requiere el informe solo de AGROIDEAS, y por otro, de ambos (DS-019-2014-MINAGRI). En la directiva de los gestores de AGROBANCO, ni siquiera se menciona, las coordinaciones pertinentes con PROVRAEM. “Para el siguiente desembolso después de la superación del paso crítico, AGROBANCO, requiere el informe de PROVRAEM y de AGROIDEAS, pero en la práctica, bastaba el informe de AGROIDEAS para desembolsar el siguiente. Terminaron de ejecutar y seguían el mismo proceso” (Funcionario PROVRAEM, San Francisco).

En resumen, en todo este proceso, desde la sensibilización a los productores por PROVRAEM, hasta los desembolsos por AGROBANCO, se ha encontrado, que la implementación del PRPA, presenta limitaciones diferenciadas desde la versión de los actores. A modo de resumen, la tabla N° 08 muestra las siguientes:

**Tabla 08. Limitaciones en cuanto a la implementación por tipo de informantes**

	Informantes involucrados en el proceso de implementación						
	Funcionario de Alta dirección del MINAGRI	Funcionarios ejecutores del PROVRAEM	Funcionarios del MINAGRI pero externos al PROVRAEM	Funcionarios/Autoridades externos al PROVRAEM y MINAGRI	Beneficiarios	No Beneficiarios	Representantes de productores
Limitación es percibidas en cuanto a la implementación	<p>El proceso de convencimiento en lugares donde opera el narcotráfico no es fácil.</p> <p>El modelo que tenemos es nuevo y todavía se está armando en el camino.</p>	<p>Hay inconsecuencia en los beneficiarios y las autoridades locales, no asumen sus compromisos.</p> <p>El valor del incentivo otorgado compite con los ingresos de la actividad ilegal.</p> <p>La presencia de organizaciones del narcotráfico crea desconfianza en los beneficiarios y los desincentivan.</p> <p>El proceso de convencimiento difícil porque es voluntario y requiere tiempo sensibilizar.</p> <p>Tenemos pocos personales de campo para sensibilizar a todos y la amplitud del territorio es mayor.</p> <p>Las directrices técnicas de implementación están incompletas.</p> <p>La descoordinación de implementadores afecta la eficiencia en el flujo de procesos. PROVRAEM traza el camino para la ejecución por otros implementadores</p>	<p>Las plantas del INIA se retrasan del calendario agrícola.</p> <p>Cada operador (implementador) ve y se centra en su propia institución, el resto no les importa.</p> <p>AGROBANCO desembolsa solo en coordinación con Agroideas, restando valor a las observaciones provenientes de PROVRAEM.</p> <p>Agroideas y PROVRAEM fuerzan aspectos de la estructura agraria</p>	<p>PROVRAEM, AGROIDEAS y el INIA no consideraron el calendario agrícola.</p> <p>Hay disloques entre PROVRAEM y AGROIDEAS.</p> <p>La creación e inoperatividad de la dirección de infraestructura rural tiene efectos negativos para los gobiernos locales por desorientar la disponibilidad de los recursos.</p> <p>El alto precio de la coca compite con el éxito del proyecto</p> <p>MINAGRI no tiene experiencia en el trabajo con cultivos ilegales.</p> <p>El PROVRAEM es tolerante a la expansión de áreas con cultivo ilícito.</p> <p>Los gobiernos locales no logran beneficios a través de PROVRAEM.</p>	<p>Opiniones positivas del programa por los incentivos, pero el resto de los fondos son administrados por AGROOIDEAS.</p> <p>Hay Fallas técnicas que se traducen en costos no reconocidos para los agricultores.</p> <p>Brinda Insuficiente información sobre la ejecución de los planes de negocio.</p> <p>Las plantas destinadas al PRPA dependen en exceso del abonamiento.</p> <p>Los técnicos no están bien capacitados.</p> <p>Los productos entregados no son lo que les prometieron.</p>	<p>Hay mucha desconfianza en el proyecto</p> <p>Aceptación del paquete tecnológico por convencimiento de promotores de campo.</p> <p>La Asociatividad es forzada.</p> <p>Demoran mucho en los trámites y necesitan más tiempo.</p>	<p>El objetivo del PROVRAEM es disperso y ambiguo: ¿desarrollo o lucha antinarcótica?</p> <p>Productores indígenas se sienten excluidos de la implementación.</p> <p>El proyecto PROVRAEM es la continuación de los programas de desarrollo alternativo y solo atiende a cocaleros.</p> <p>El programa no recoge los conocimientos locales de los agricultores en cuanto a manejo productivo.</p> <p>El suelo donde se implementa los PRPA no está aptas para cultivos a largo plazo.</p> <p>Los implementadores no tienen capacidades suficiente para transferir tecnologías agrarias</p>

Fuente: entrevistas de campo. Elaboración propia.

De acuerdo a la tabla anterior tenemos que:

- Los funcionarios de la alta dirección, resaltan los factores externos (el narcotráfico y el terrorismo) como las principales amenazas que les impide realizar con efectividad las acciones estratégicas de convencimiento al agricultor.
- Los funcionarios ejecutores, encuentran limitaciones de entorno, como las inconsecuencias de las organizaciones de productores y las autoridades locales para asumir sus compromisos, el alto precio de la hoja de coca, que distorsiona el mercado de mano de obra (jornales). La desconfianza de los beneficiarios y su falta de motivación positiva en cuanto a la implementación del PRPA. Creen que el proceso de sensibilización requiere de un prolongado tiempo, y, más personales de campo, especialistas en esa área, antes de formar el primer capital social de respaldo. Asimismo, hay consenso de que la participación de muchos operadores en el proceso de implementación, son difíciles de armonizar. Finalmente, mencionan que las directrices técnicas en sus normativas presentan algunos vacíos que afectan los procesos operativos.
- Entre autoridades locales y funcionarios que trabajan el tema agrario en el valle, sobresalen aspectos que tienen que ver con las limitaciones inherentes de la Estrategia, los disloques existentes entre los operadores y la incoherencia en cuanto al cumplimiento de los plazos en sus actividades.
- Entre el público objetivo (beneficiarios, no beneficiarios y dirigentes de organizaciones de productores), existen opiniones diferenciadas que tienen que ver con: las limitaciones en la focalización de los beneficiarios, la pertinencia del programa a las necesidades locales, retrasos en la implementación y el grado de participación durante la implementación.

#### **5.2.2. Mecanismos de articulación para la implementación del PROVRAEM:**

En la zona, es el CODEVRAEM la instancia que articula todas las iniciativas del gobierno para la zona. En cambio, no existe un plan programático de proyectos sobre las cuales actuar, puesto que cada instancia pública presente en el VRAEM, marcha en su propia dirección de metas y actividades. Tampoco posee facultades ni presupuesto para ejecutar una estrategia integral en el VRAEM. Está limitado a la concentración de fuentes de información y rendición de cuentas de los órganos sectoriales.

Ante esto, se diseñó el proyecto especial PROVRAEM con capacidad de ejecución presupuestal que articulara con todos los sectores una vez propuesta la estrategia, lo

que constituiría la superación de las limitaciones del CODEVRAEM, elevándose a una posición de liderazgo en la articulación y ejecución simultáneamente.

Para empezar sus operaciones, PROVRAEM se asentó sobre la institucionalidad del CRIA en Pichari y tomaron todas sus atribuciones y gran parte de su equipo técnico. El CRIA fue un espacio de coordinación de los agricultores con el MINAGRI, que funcionó cual ventanilla única de acceso y atención para los servicios que el ministerio brinda a los productores agropecuarios. Una vez puesto en marcha el PROVRAEM, las normativas referidas al CRIA (RM 0357-2015 MINAGRI) quedaron sin efecto.

El PROVRAEM, desde entonces ha promovido la instalación de Mesas de Trabajo con los principales actores sociales del VRAEM. En ella se propuso coordinar y estrechar vínculos sinérgicos con las demás instituciones, para la elaboración de proyectos priorizados para la zona en pos de los cuatro objetivos. Entre los más recurrentes son: los equipos técnicos de los gobiernos locales, líderes de organización de productores, representantes del ejecutivo, la FEPAVRAEM y la Asociación de municipalidades del VRAEM (AMUVRAEM).

*Se ha instalado una mesa técnica y se trabaja cada cierto tiempo con determinadas temáticas por ejemplo: agricultura, salud o saneamiento. Y ahí se ha sacado conclusiones importantes a fines de este mes, se estaba programando la última mesa técnica para ya plasmar los acuerdos en acta y hacer llegar al ministerio de agricultura para que el gobierno para que pueda recoger nuestras propuestas de cocalero (Alcalde Ayna).*

Las mesas técnicas fueron convocadas en forma mensual para la priorización y el armado de proyectos de inversión en infraestructura rural. Sin embargo, debido a la inoperancia de la dirección del mismo nombre no cuenta con acuerdos concretos.

Alcaldes entrevistados de la región Ayacucho, refieren que el PROVRAEM ha creado expectativas de inversión, hasta opacar el protagonismo de los gobiernos locales para la canalización de los recursos y ejecutar las obras públicas. De hecho los informantes claves de los gobiernos locales en Kimbiri, Ayna, Santa Rosa y Pichari refieren que al momento de la entrevista no poseen proyectos productivos en ejecución. El siguiente testimonio resume:

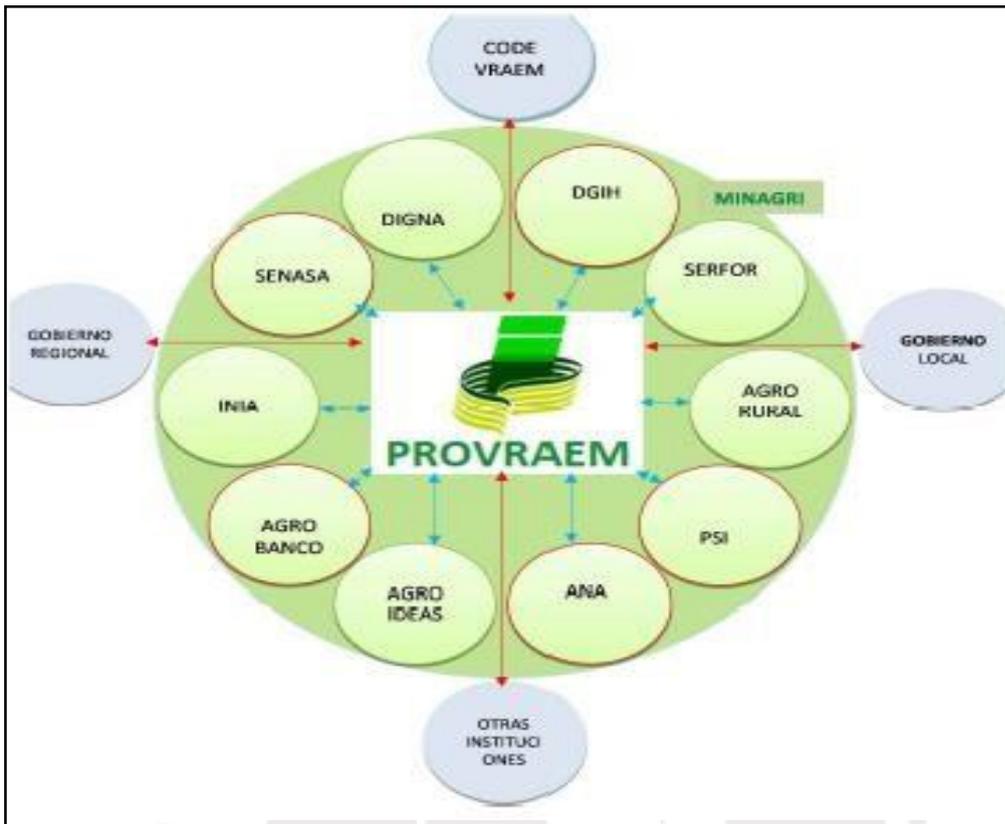
*“Al inicio se ha visto como una alternativa de solución a los diversos problemas del VRAEM, pero en la medida que fue caminando, no se ha visto el impacto previsto. Se han ido a la deriva, no han tenido un plan de trabajo adecuado. A razón de ello, nosotros, como gobiernos locales, estamos estancados con nuestros proyectos productivos. Ninguna institución quiere financiar nuestros proyectos productivos, en razón de que han escuchado mencionar que son ellos [provraem] quienes van a realizar los proyectos incluso de infraestructura. Pero cosa que a la fecha no se ve eso. [...] En ese sentido, PROVRAEM ha creado un desorden en cuanto a la falta de proyectos productivos en la actualidad.” (Autoridad edil Ayna).*

Por el carácter del PRPA, la articulación del PROVRAEM está más orientado hacia adentro que al exterior, es decir, tiene mayores vínculos con instituciones dependientes del MINAGRI. La articulación más permanente es con los productores que pertenecen a las organizaciones que trabajan el PRPA, quedando al margen los productores de cultivos lícitos y los gobiernos locales. A la fecha del presente informe, no se encontró convenios relevantes con instituciones fuera del MINAGRI en pos de realizar actividades para el desarrollo agrario. “Recién se están coordinando con los gobiernos locales para hacer proyectos de riego, de infraestructura, y otros tal como inicialmente ha sido diseñado” (Funcionario PROVRAEM). Ante esto uno de los alcaldes manifiesta su inconformidad:

*La municipalidad no ha tenido ningún rol en la ejecución, pero ahora se están coordinando algunos estudios que el PROVRAEM lo está realizando a nivel de perfil. Desde el año pasado se tiene previsto la formulación de un perfil por ejemplo para Ayna el cultivo de palillo. Los mismos agricultores han solicitado a PROVRAEM, cosa también que hasta ahora no nos entregan, ya pasó 7 meses, eso viene desde noviembre del año pasado (Alcalde del distrito de Ayna).*

Los funcionarios en el PROVRAEM destacan la articulación interna para llevar a cabo la implementación del PRPA; en especial, entre los órganos ejecutores de los planes de negocio, en el cual, AGROIDEAS coordina permanentemente con AGROBANCO y el INIA. Entre tanto que PROVRAEM realiza esfuerzos por articularse con otras instituciones estatales distintas de las dependencias del MINAGRI a través de la convocatoria casi mensual a las reuniones de la mesa técnica. En el diagrama N° 07 se observa los mecanismos de articulación entre instancias del MINAGRI y actores externos.

Diagrama N° 07 Articulación interinstitucional en PROVRAEM



Fuente: POI PROVRAEM 2015

Tampoco la articulación entre operadores es suficiente. La deficiente articulación entre operadores hace perder de vista los objetivos estratégicos de toda la intervención integral. PROVRAEM no es percibido como la instancia líder de la articulación para el proceso sino es percibida como “uno operador más” dentro de los órganos del MINAGRI, en el cual, cada uno posee su partida presupuestal y mantiene su autonomía. Los desajustes de cada operador demuestran la escasa autoridad de PROVRAEM para conducir de la manera más eficiente y eficaz los procesos de reconversión productiva. Ante los recurrentes disloques en la implementación, un funcionario de la dirección ejecutiva del PROVRAEM hace la siguiente sugerencia:

*Lo más conveniente en la práctica es que haya una sola institución que lo haga el proyecto. O PROVRAEM o AGROIDEAS. Porque uno hace otro, entrega mal las plantas con 30% de problemas o a destiempo. Por ejemplo AGROIDEAS ha comprado las semillas y los plántones de INIA, otra intervención hace SENASA. Para que el proyecto marche bien, se tiene que hacer bien desde los plántones. Por eso, no es como una sola entidad que ve todo el proceso y sabe dónde está para rectificar. Ahora no hay a quien echar la culpa por los retrasos o la mala gestión. Las plantas han tenido un 30% de mortandad. Nosotros hemos sensibilizado, pero quien ejecuta es AGROIDEAS y ellos son aparte.*

Esta articulación requiere un fuerte liderazgo de la entidad que promueve la iniciativa y superar las restricciones creadas por la autonomía de las entidades que intervienen en el proceso.

### 5.2.3. MONITOREO DE LAS ACTIVIDADES DEL PROVRAEM:

Cada proceso de monitoreo es realizada dentro de las dependencias correspondientes y las actividades que compete a cada operador. Los avances mensuales se miden con dos indicadores de efectos: cantidad de hectáreas reconvertidas y cantidad de beneficiarios organizados en asociaciones que se han incluido al PRP.

Esquemáticamente los actores del proceso de Monitoreo y evaluación sigue la siguiente cadena de resultados:

- Monitoreo de Actividades y Productos (avance físico): AGROIDEAS y PROVRAEM.
- Monitoreo de Insumos (avance financiero): AGROBANCO.
- Monitoreo de Efectos e impactos (avances en las condiciones de desarrollo): PROVRAEM.

Hasta fines del mes de julio del 2016, se tuvo los siguientes avances ejecutados, con miras a la entrega del cargo a una nueva gestión, dado la conclusión del periodo presidencial. Se observa en la tabla N° 09, el logro de 2,224 hectáreas en reconversión y 1,968 productores que reciben los incentivos del programa. Esta cifra equivale al 74% de una meta de 3 mil hectáreas.

**Tabla 09. Avances del programa de reconversión productiva en el VRAEM (a 27/07/2016)**

Región	Proceso	Cultivos (ha)			Total (ha)	Beneficiarios	Personería		Resolución ministerial	Condición
		Café	Cacao	Piña			Jurídica	Natural		
Cusco, Ayacucho Y Junín	1° Semestre 2015	379	889	58	1326	1226	91	9	181	Plan de Negocio en Implementación
	2° Semestre 2015	206	692	0	898	743	81	0		
	1° Semestre 2016	224	560	0	784	638	82	0	43 Aprobadas por AGROIDEAS para RM	Planes de Negocio a implementarse en 2017
<b>TOTALES</b>	<b>7 Ingresos</b>	<b>809</b>	<b>2141</b>	<b>58</b>	<b>3,008</b>	<b>2,607</b>	<b>254</b>	<b>9</b>	<b>224</b>	

Fuente: Informe de monitoreo PROVRAEM

Los procesos de transición electoral y la participación de los funcionarios en la contienda democrática fue uno de los causales para los retrasos en las actividades del PROVRAEM, y por tanto, de los procesos siguientes en la implementación. En seguida,

tras las elecciones, la entrega del cargo y los cambios de los funcionarios en la dirección pesaron más sobre los avances operativos.

Las áreas en reconversión están siendo monitoreadas por un sistema de georreferenciación satelital, lo que le otorga rigurosidad para el seguimiento posterior de los resultados del PRPA. Las áreas que se habrán de reconvertir son verificadas *in situ* y registradas en la base de datos del censo parcelario de hoja de coca. En esto, la principal dificultad subyace en que muchas parcelas de coca son de dimensiones inferiores de 1 ha, lo cual, para facilitar el conteo de hectáreas, son complementadas con las áreas colindantes.

Para algunos críticos de la estrategia<sup>9</sup>, las parcelas reconvertidas tendrían superficies insignificantes de coca, o de otro modo, son parcelas con cultivos de coca en estado de relativo abandono, las cuales, por su bajo rendimiento son potencialmente áreas de reconversión. En cambio, sucede lo contrario con las áreas de coca en plena producción. Las áreas en reconversión estarían dándose en espacios con baja densidad de cultivos de coca.

*En el monitoreo hemos considerado una fase inicial a la georreferenciación satelital. Seguir por imagen de satélite, hasta donde hemos llegado a los 2 mil (aprox.) está todas georreferenciadas. Cuando el técnico va al campo lo acepta y lo determina con el GPS, porque la ayuda es en función del área de su coca, entonces tiene que estar cuantificada y georreferenciada. (Asesor alta dirección MINAGRI)*

Por otro lado, siguiendo un enfoque por resultados, los avances de las actividades implementadas, se expresan en los desembolsos mensuales realizadas por AGROBANCO. En la tabla N° 10 se observa los desembolsos realizados hasta el 31 de julio del 2016.

**Tabla N° 10. Avance financiero y desembolso de AGROBANCO (a 31/08/2016)**

BENEFICIARIOS	CULTIVO	N° CLIENTES	Has	ADMINISTRACION DE FONDOS			DESEMBOLSOS A 31-08-2016		
				Monto total del plan	Fondo Reconversión	Fondo AgroPerú	Desem. No Reembolsable	Desem. Reembolsable	Atención (%)
181 Asociaciones de Productores - Planes de Negocio:	Cacao	1,375	1,588	87,433,721	77,478,246	9,955,475	28,585,167	0	33
	Café	536	578	33,364,777	29,396,861	3,967,916	13,812,300	0	41
	Piña	57	58	4,485,684	3,709,192	776,492	3,689,692	262,339	88
<b>Total</b>		<b>1968</b>	<b>2224</b>	<b>125,284,182</b>	<b>110,584,299</b>	<b>14,699,883</b>	<b>46,087,158</b>	<b>262,338</b>	<b>37.00</b>

Fuente: Informe monitoreo AGROBANCO-San Francisco

<sup>9</sup> Jaime Antezana, en muchos artículos ha manifestado la siguiente conclusión: “se está cambiando coca vieja por coca nueva”.

Se observa en la tabla la inversión total de más de 125 millones de soles en 2,224 hectáreas de área en reconversión en los tres cultivos promovidos por PROVRAEM. Lo cual equivale al monto de inversión de 56,332.82 soles por cada hectárea en reconversión. El 70% del monto se destinó a cultivos de cacao, el 27% al café y el 4% a la piña. Las fuentes de financiamiento proceden dos fondos: de reconversión y fondos Agroperú. El monto financiado para cultivos de café y cacao por fondos de Agroperú llega al 12% de la inversión total en su rubro, entre tanto que para el cultivo de piña llega hasta el 18%. A la fecha del reporte se ha desembolsado 46,087,158.93 soles, lo que significa un 37% de avance en la atención para la implementación de cultivos en las parcelas en reconversión aprobadas.

El proceso de monitoreo del PRPA en AGROIDEAS, se realiza mediante los instrumentos del plan operativo anual (POA) y el informe de cumplimiento de metas (ICM), sobre una base de secuencias denominado "pasos críticos". El monitoreo es de frecuencia mensual y el consolidado para el análisis es trimestral. Los reportes del monitoreo operativo tanto en AGROIDEAS como en PROVRAEM se realizan mensualmente, lo cual, confiere capacidad para tomar decisiones ante eventualidades que impidan el retraso de sus actividades.

En cuanto a la administración de fondos por AGROBANCO, las cifras de los indicadores se obtienen en tiempo real. De la tabla N° 10, se obtiene que el costo por hectárea en reconversión es de 55 mil soles en cacao, 57.7 mil soles en café y 77.3 mil en piña. Casi duplican los valores iniciales del costo de instalación y mantenimiento por cada cultivo. Como se trata de planes de negocio, las tasas de retorno exigen un elevado nivel de rendimiento para los cultivos y coadyuvado por un escenario optimista en cuanto a los precios de venta. En la práctica, estos últimos se desvanecen, tanto por las condiciones no superadas de productividad agraria en la zona y por los pronósticos<sup>10</sup> poco favorables para los mercados del café, cacao (internacional) y la piña (nacional y local).

La metodología que emplea el PROVRAEM para la medición de las hectáreas reconvertidas, es en realidad flexible, debido a la complejidad de la estructura agraria en la zona. Esta metodología, es incompatible para fines de comparación interanual con el reporte de monitoreo de superficie de cultivos de coca realizada por UNODC. Asimismo, difiere de las empleadas por el CORAH para su estimación de las parcelas de coca. En todos los casos, los objetivos y los mecanismos de monitoreo que emplean

---

<sup>10</sup> Base de datos del FMI posee un pronóstico para cultivos de café y cacao en: Primary commodity prices: monthly data y price forecast  
<http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>

son distintos para cada. La cantidad de superficies reconvertidas no significan “per se” la reducción de superficies con coca en la misma cantidad.

Para diciembre del 2014 y 2015, el monitoreo de superficie con cultivos de coca de UNODC, arrojó las siguientes cifras para el VRAEM desagregado por provincias. En la tabla N° 11, se establece la referencia de las áreas sobre las cuales ha tenido impacto el proceso de reconversión productiva.

**Tabla 11. Superficie de cultivos de coca por región y provincia.**

Región	Provincia	Superficie has 2014	Superficie has. 2015	% Var
AYACUCHO	La Mar	5636	5,676	1%
	Huanta	4474	4,275	-4%
CUSCO	La Convención	5110	4,642	-9%
JUNIN	Satipo	3903	3,935	1%
TOTAL VRAEM		19,123	18,528	-3%

Fuente: UNODC (2015 y 2016)

De acuerdo a la tabla N° 11, la provincia que más ha reducido sus parcelas de coca fue La convención, en las cuales se ubican los distritos de Pichari y Kimbiri. Por lo breve del tiempo, aun no es posible atribuir esta reducción a los efectos del PRPA.

De los anteriores se concluye que cada institución involucrada en la ejecución de los proyectos de reconversión de PROVRAEM, posee su propio sistema de monitoreo, dentro sus alcances y ámbito de acción. Cada órgano implementador realiza el seguimiento de manera independiente, pero estrechamente relacionado en cuanto al avance.

A julio del 2016, PROVRAEM, siendo un proyecto todavía en constante adecuación aún no ha producido ningún documento de evaluación de ningún tipo. Los informantes consideran que los informes de monitoreo contiene información pertinente y permanente que les permite dilucidar la solidez de los avances mensuales. “La parte de monitoreo somos nosotros, tenemos supervisores que vamos supervisando el trabajo. Hay dificultades que vamos superando junto con AGROIDEAS. Nosotros como supervisores también apoyamos” (Funcionario PROVRAEM).

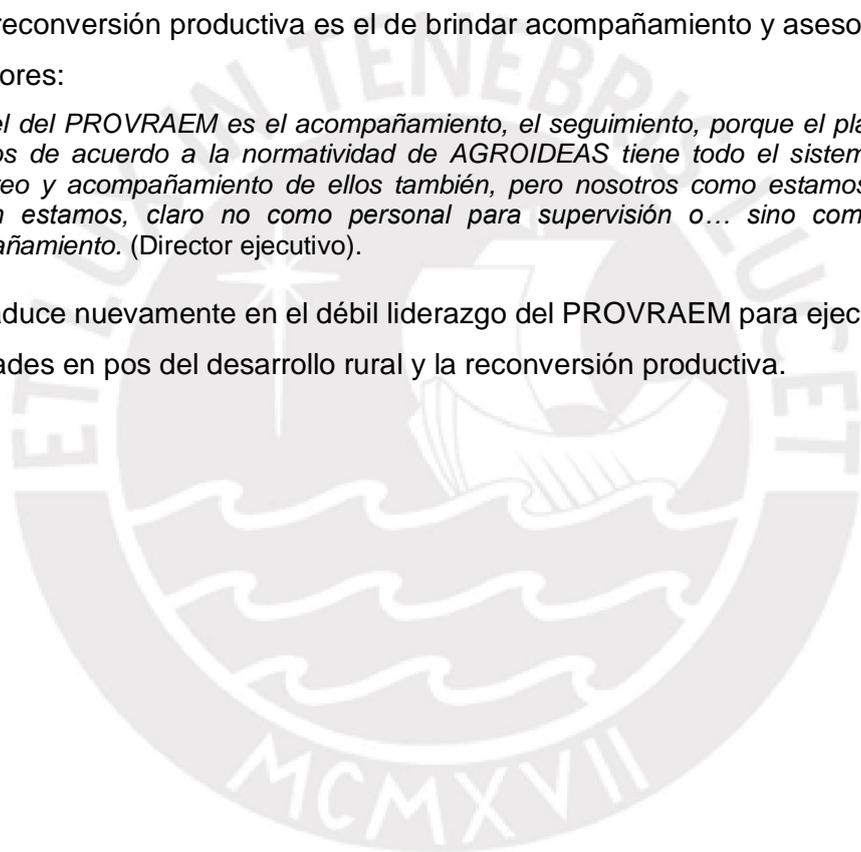
Dado que las metas del PROVRAEM son anuales se procura consolidar los avances por cada semestre. La correspondencia entre los avances programados y los que se ha logrado es de aproximadamente 70%. Las dificultades para el monitoreo en las actividades de implementación del plan de negocio se presentan en la insuficiencia del liderazgo de PROVRAEM. Un funcionario menciona: “PROVRAEM tenía personales y

recursos para hacer el seguimiento, pero no lo hizo. La norma estaba hecha pero es letra muerta. Nosotros como PROVRAEM podíamos enviar observaciones para superarlas antes del siguiente desembolso, pero no se está haciendo”.

Por lo que, aun conociéndose las deficiencias de naturaleza técnica existentes en la implementación de los planes de negocio, no se toman en cuenta la utilidad de los informes de monitoreo para las medidas correctivas. La directiva de PRPA faculta a PROVRAEM su puntual participación en el monitoreo de actividades de implementación del PRPA por AGROIDEAS, sin embargo, tácitamente prioriza otras actividades dentro de su competencia otorgando a plenitud la ejecución y monitoreo solo a AGROIDEAS. Ante esto el director ejecutivo explica que el rol de PROVRAEM en toda la cadena que implica la reconversión productiva es el de brindar acompañamiento y asesoramiento a los operadores:

*El papel del PROVRAEM es el acompañamiento, el seguimiento, porque el plan de negocios de acuerdo a la normatividad de AGROIDEAS tiene todo el sistema de monitoreo y acompañamiento de ellos también, pero nosotros como estamos acá también estamos, claro no como personal para supervisión o... sino como un acompañamiento. (Director ejecutivo).*

Esto se traduce nuevamente en el débil liderazgo del PROVRAEM para ejecutar las actividades en pos del desarrollo rural y la reconversión productiva.



### 5.3. PERCEPCIONES, ACTITUDES Y PRÁCTICAS DEL PÚBLICO

#### OBJETIVO:

Como última dimensión de análisis, se ha considerado el tema de las percepciones sobre la implementación del PROVRAEM. Conoceremos si el público objetivo atribuye ciertas ventajas a las actividades ilícitas en detrimento del plan de reconversión productiva. Se parte de la premisa donde el productor que dirige su unidad agraria, tiene la libertad para decidir qué cultivos sembrar y en qué proporciones distribuir las siembras en su terreno agrícola por principios de racionalidad económica. Sin embargo, estas decisiones no son tomadas de manera aislada de las condiciones ambientales en el cual está expuesto, y que, por tanto, existen factores que condicionan/favorecen la orientación de una forma u otra hacia una de las opciones.

Experiencias de reconversión productiva en la modalidad de sustitución de cultivos en otros países de Latinoamérica subrayan que:

*“La decisión del productor de iniciar un proceso de reconversión, está influenciada por distintos factores, entre los que se encuentra el precio, la disponibilidad de recursos financieros para realizar inversiones, las oportunidades comerciales que se desprenden de la política comercial y la pertenencia a una cadena productiva, en términos de ahorro en cuanto a inversiones, reducción de costos de transacción y aumento del poder de compra de insumos y/o venta de productos (IICA 2009: 24).*

Para el caso estudiado, en el presente capítulo, se observa que la racionalidad económica no es una variable con alto poder de determinación, dado que la reconversión se realiza con un cultivo que económicamente podría tener menos rentabilidad, pero que social y jurídicamente asegura los beneficios intangibles al productor. Más adelante se muestran cuáles son esos factores que orientan la decisión de incluirse o no al PRPA, sabiendo que los cultivos lícitos e ilícitos disputan el mismo terreno.

Los hallazgos evidencian diversos grados de motivaciones y factores mencionados por los mismos productores y los actores directamente involucrados en la implementación de PRPA. En la tabla N° 12, se muestra las principales categorías de factores por tipo de informantes, es decir: beneficiarios que valoran o no formar parte del proceso de reconversión, no beneficiarios que dan la versión del porqué no están incluidos al programa, dirigentes de organizaciones de productores (café, cacao) que dan su versión sobre la distinción entre sus socios, y finalmente cómo imaginan los funcionarios públicos sobre la toma de decisiones de los productores.

**Tabla 12. Factores que guían al productor en la decisión de incluirse o no al programa desde los actores:**

	Beneficiarios	No beneficiarios	Organización de productores	Funcionarios (ejecutores y no ejecutores)
Permanencia en el cultivo de coca	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rentabilidad relativa</li> <li>➤ Ingresos permanentes</li> <li>➤ Alta dependencia de cultivos de coca (tierras no disponibles).</li> <li>➤ Cultivos de coca son recién instaladas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rentabilidad relativa</li> <li>➤ Escasez de tierra disponible</li> <li>➤ Tiene parcelas recién instaladas</li> <li>➤ Piensa que ENACO justificará sus siembras.</li> <li>➤ La lucha contra cultivos de coca “no acabará nunca” (policías viven de eso)</li> <li>➤ Percepción negativa hacia el PROVRAEM (asociatividad inducida, burocrático, excluyente, falta de seriedad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Desigualdad entre beneficiarios y no beneficiarios en una organización.</li> <li>➤ Exclusión a productores no cocaleros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La pobreza rural en el VRAEM</li> <li>➤ Pobreza relativa “Son narcotraficantes informales y bandidos”</li> <li>➤ Alta rentabilidad de la coca</li> <li>➤ Están organizados para defender la coca.</li> <li>➤ Limitada capacidad de acopio por ENACO</li> </ul>
Decisión de incluirse al PRPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Los subsidios mensuales.</li> <li>➤ Hay tierra disponible</li> <li>➤ Los cultivos de café y cacao son de fácil manejo</li> <li>➤ Oportunidad de conocer nuevas experiencias</li> <li>➤ Aprovechar los beneficios</li> <li>➤ La tranquilidad psico-social</li> <li>➤ Los precios de los cultivos lícitos son más estables</li> <li>➤ Pronto vendrán a erradicar</li> <li>➤ Cultivar coca tiene efectos socio-ambientales negativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ El productor tiene edad avanzada</li> <li>➤ Hay tierra disponible</li> </ul>		

Fuente: entrevistas aplicadas 2016.

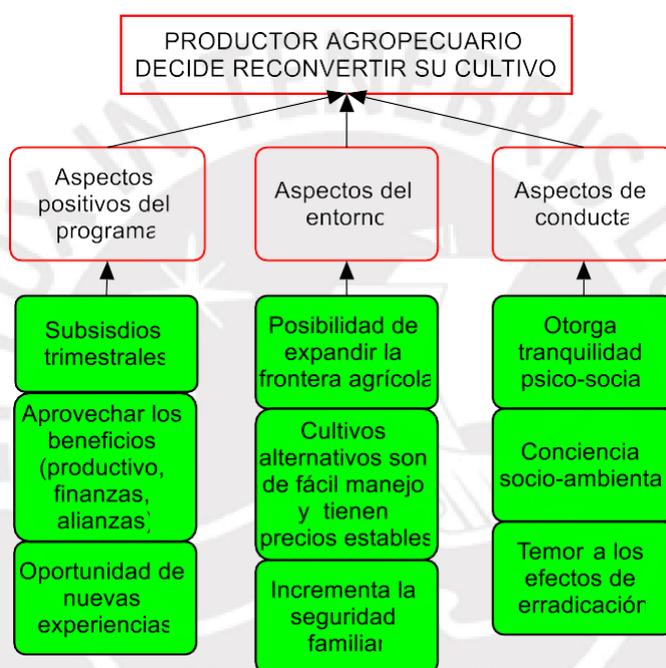
Estos hallazgos muestran que existen factores de vital importancia para los productores en cuanto a la toma de decisiones y comportamientos, que son a favor, o, adversos a la implementación del programa.

En el siguiente diagrama (N°07), se observan los factores que favorecen a la implementación del PRPA, lo cual, contribuye a la reducción del espacio con hojas de coca como consecuencia de la ocupación de esas tierras por cultivos lícitos.

### 5.3.1. Factores que favorecen la inclusión del agricultor al PRPA:

En el diagrama N° 07 se observa cuatro principales factores que orientan a que el productor decida incluirse al PRPA, lo cual, no significa que en definitiva se haya deslindado de la actividad agraria de la hoja de coca, puesto que en el campo se han encontrado productores beneficiarios del programa ejerciendo prácticas de agricultura ilegal en sus parcelas (no reconvertidas) o fuera de ellas. El diagrama muestra tres factores siguientes: aspectos positivos percibidos del programa, las condiciones del entorno y aspectos relacionados a la conducta de los agricultores.

Diagrama N° 08. Factores que orientan hacia decisiones favorables al PRPA



Fuente y elaboración propia con datos de las entrevistas

**5.3.1.1. Aspectos positivos del programa:** son un conjunto de beneficios sobre las que se asientan las valoraciones positivas al programa de reconversión de hoja de coca. Los beneficiarios, en general ven atractivo los productos y servicios tangibles e intangibles que brinda el programa. Algunos de sus componentes son motivadores más que otras para la toma de iniciativas y procurar ser parte del programa. Al ser parte del proyecto, los beneficiarios encuentran que los valores no monetarios son más preciados.

**1). El cumplimiento puntual de los subsidios trimestrales** para la gestión de parcela, con la transferencia monetaria de 1,950.00 soles por hectárea en reconversión. Este incentivo monetario representa un apoyo directo que llega al productor sin intermediación alguna.

Juan es un veterano agricultor del cc.pp. de Lobo, e hizo su ingreso al programa para instalar dos hectáreas de cacao, además del cual posee otros dos en el que trabajó por muchos años con el apoyo de otros proyectos implementados por el gobierno local, manifiesta lo siguiente:

*El pago que nos deposita en el banco están cumpliendo muy bien, ahí hay apoyo al agricultor parecido al que da el programa Juntos a las señoras, si no hay subsidio no se puede, porque todo es gasto estar en la chacra, dedicarte, en los peones más que nada. Si no cumple con pagos y no hay apoyo, ahí volveríamos a cultivar coca de nuevo (Juan, Agricultor de cc.pp. Lobo).*

Los desembolsos trimestrales por AGROBANCO, indirectamente permite el vínculo del agricultor con el sistema financiero y la formalidad para sus actividades, siendo también motivos que le agregan valor intangible; sin embargo, en la medida en que un productor posee un alto nivel de dependencia del cultivo de coca, ésta podría tener un efecto contrario tal como se aprecia en el siguiente testimonio recogido de Mario en el cc.pp. de Samaniato:

*Es muy poco el incentivo, es solo 650 mensual por hectárea, y en una hectárea de coca puedes tener como 80 arrobas mínimo. Ahora la arroba está a 100 y no ha bajado menos de 70 soles, total, ya tendrías siete mil en tres meses. Por eso muchos de mis vecinos solo han ingresado con una hectárea de su coca o algunos con menos pero en otra parte siguen teniendo.*

Ante esta ambigüedad en nuestras observaciones, se concluye que, el valor que le da un agricultor a los incentivos es inversamente proporcional a su grado de dependencia de la hoja de coca. Además, este hallazgo permite dilucidar la deslocalización de las parcelas de coca por los productores. Un agricultor con posibilidades de contar con parcelas en más de un lugar, tiende a maximizar las oportunidades existentes que provienen tanto de las actividades en la hoja de coca ilegal como de las actividades lícitas.

Experiencias de implementación en proyectos DA en el valle del Monzón demuestran, que aun teniendo como pre-condición “la política de coca cero” para ser acreedor de las ayudas provenientes a zonas post erradicadas, los beneficiarios desistieron abandonar definitivamente sus cultivos de coca, “esto parece pesar más en la conciencia del agricultor” (García s/f: 45).

**2). Aprovechar los beneficios** que transfiere en el proceso de implementación del PRPA. Lo cual se da a través de la implementación del plan de negocio con fondos adicionales a los subsidios. Existe la sensación de que todos los proyectos que se ejecutan, transfieren beneficios del cual se puede obtener provecho a favor del desarrollo de actividades lícitas, sin que esto signifique el abandono del cultivo de coca. Los planes de negocios facilitan ampliar la frontera agrícola, reducir costos de

instalación y mantenimiento de nuevos cultivos, ser acreedor al crédito agrario con bajos intereses o la conformación de organizaciones productivas. En general, los productores destacan el valor de los productos entregados, aun cuando no están satisfechos con todo el proceso de implementación. Mencionan “Mientras hay apoyo, se debe aprovechar, por eso me aventé a reconversión para que me ayude a instalar cacao en estas áreas. Aquí había coca más antes y lo he sacado para poner piña, he decidido como para probar con la piña primero porque te sale al toque sin esperar mucho tiempo como el cacao”. (Roberto, cc.pp. Sampantuari).

**3) Oportunidad de generar nuevas alianzas:** son factores que están referidos a la satisfacción de necesidades de pertenencia a un grupo organizacional. Agricultores mencionan que ser parte de las organizaciones o participar en los proyectos les abre las posibilidades de interactuar con otros entornos que de otro modo sería de difícil acceso. Los proyectos invitan a pasantías y diversas relaciones con otros ambientes no conocidos hasta entonces por los agricultores. “hemos aprendido mucho con la organización cuando fuimos una delegación a la pasantía a los fundos de una cooperativa de cacao en San Martín, esas cosas son buenas” (Pablo, c.p. Lobo).

#### **5.3.1.2. Factores de entorno**

**1). Posibilidad de incrementar la frontera agrícola,** tiene que ver con la superficie de propiedades en el régimen de tenencia de tierras. Se encontró que agricultores con superficies de tierra de cultivo mayores a tres hectáreas tienen una actitud positiva que conduce a la aceptación y participación activa en el PRPA. La superficie de la unidad agraria en muchos casos puede determinar el grado de dependencia del cultivo de coca que se expresa en la elección de un cultivo más rentable en situaciones de minifundio. Formalmente, el PRPA está orientado a atender a productores de coca en áreas que en promedio abarcan una hectárea. En el campo, las parcelas pueden ser menores de esa cifra, lo cual es complementado con las áreas colindantes; tal como afirma Carlos de Pichari: “Nosotros entramos en la tercera etapa, tenía coca en solo una parcela que es como media hectárea, pero el ingeniero nos dijo que podíamos completar con el otro, que ahí sí tengo cacao chuncho que era ya viejo, con eso se ha completado a una hectárea, y me estoy beneficiando con eso”.

**2). Los cultivos alternativos son de fácil manejo.** Los cultivo de café y cacao tienen cosechas anuales que permite un espacio al productor para la dedicación de otras actividades económicas fuera de las agrarias, dedicarse a la recuperación de la salud o buscar oportunidades de mejora. A diferencia de estos dos cultivos, la actividad agraria en las parcelas con hoja de coca suelen absorber el tiempo de la familia ocasionando la

ocupación incesante en las cosechas y los manejos técnicos que le tienen que dedicar. La coca requiere de abundante mano de obra para las cosechas trimestrales y el pago de un salario excesivamente superior al de cultivos de café y cacao.

*He querido entrar a la reconversión porque ya me he cansado de trabajar con la coca. Me he enfermado de tanto dedicarme a la chacra desde que era joven, aquí he educado a mis hijos, hice mi casa en Ayacucho y les he mandado a la universidad a dos y otro al instituto [...] ahora ya mis hijos también son jóvenes que tienen su familia, y el último ya tiene su trabajo como transportista. Con eso ya no tengo quien me ayude en la chacra, me he cansado totalmente y quiero trabajar como para mí nada más, ojalá de una vez salga nuestra asociación y con esa ayuda sí puedo todavía instalar cacao en donde tengo coca (Manuel, cc.pp. Sampantuari).*

Otro testimonio que manifiesta en los mismos términos

*La coca ha bajado la coca, la mano de obra es caro 1.4 o 1.2 por kilo de coca, anteriormente cosechaba 250 kg de coca, pero ahora ya no deja para nada. Ya es caro ya, requiere mantenimiento, y estar permanente en el trabajo. Ahorita el cacao al que me dediqué y me doy cuenta de que es más fácil. He visitado en la pasantía a otras regiones y en eso aprendí mucho de ellos cómo se maneja el cacao y vi que era más fácil (Pablo, c.p. Lobo).*

**3) incrementa la seguridad familiar**, esta dimensión está referido a los productores que eligen actividades lícitas tras notar experiencias propias, cercanas, o ajenas de fragmentación familiar como consecuencia de acciones de interdicción o de hechos conflictivos relacionados a la producción y tráfico de drogas. Mencionan que cuanto más beneficio obtengan de actividades promovidas para el desarrollo lícito más alejados estarán de la posibilidad de que alguno de los miembros de la familia pueda involucrarse a la industria ilegal.

*La coca no trae desarrollo a la familia sino más bien lo malogra. Por años con mi propia experiencia he visto que la plata que te llega a la mano se va tan pronto como llega. Tendrán carros, casas en muchos sitios, pero ¿cómo están sus hijos? ¿Cómo está la familia? Abandonados, no tienen ni educación completa, no saben comportarse como personas, con todo eso es la coca un atraso y el Estado debe apoyar más a los productores de café y de cacao (Carlos, c.p. Pichari).*

#### **5.3.1.3. Factores de conducta:**

Son un conjunto de factores que tienen que ver con la actitud de los agricultores forjado por experiencias individuales a lo largo de sus vidas. Niveles de educación, conocimientos y percepciones sobre la coca, el Estado y las instituciones jurídicas son las que moldean su conducta en favor de la implementación del PRPA.

**1). Otorga tranquilidad psico-social.** En contraposición a la actividad ilegal en cultivos de coca, los cultivos alternativos son lícitos y por tanto crea la sensación de tranquilidad ante posibilidades de estar involucrado en casos de investigación policial sobre producción/tráfico de drogas. Procuran mantener la conciencia tranquila y libre de las implicancias del narcotráfico,

*Oigo que unos dicen “gracias a la coca” yo digo, “la coca les desgracia”: hay muchos en la cana, muchos no estudian, no les importan. Otros tienen su tiburón [camioneta 4x4], pero preguntan algo y no sabe nada y así el país no progresa con esa gente. El país se hunde sin gente que no conoce. Yo acabé primaria en Cangallo, en Chuschi, mis profes eran de primaria pero ahora son catedráticos. Fácil es decir “la coca trae economía”, pero no estás viendo la parte social, hijos abandonados, asaltantes, metidos en cosas. Hay mucha gente que se ha arrepentido y ahora está tranquilo. Antes, los guardias me buscaban, pero ahora soy tranquilo, aunque pobre pero feliz con mis hijos visitando entre nosotros. Mis compañeros narcos llegaban a su casa y sus hijos le esperaban pero él ni siquiera siente por sus hijos, se va. De todo he visto. Por eso he cambiado. No es fácil hablar de esto, hay corrupción hay contras. Corruptos que envían mensajes para amenazar. (Carlos, Pichari)*

*La coca ya se deja cuando se quiere cambiar con otro producto legal para vivir tranquilo (R.Q)*

Es de destacar que el valor que le dan a productos lícitos en detrimento del cultivo de coca, son contruidos por las creencias y prácticas religiosas evangélicas que son contrarias al uso de las sustancias psicoactivas. Para esta población, la hoja de coca representa un rezago de prácticas paganas. Sancionan ganancias ilícitas e imparten la doctrina de que la hoja de coca es un elemento con propiedades diabólicas que conducen a la degeneración espiritual de quienes lo consumen aun en su estado natural.

**2). conciencia socio-ambiental**, el nivel de conocimiento sobre los efectos sociales y ambientales de cultivar la hoja de coca modifica un cambio de actitud hacia actividades que no perturben su calidad de vida. Hay la percepción de que su medio-ambiente, en especial el agua, se va degradando por el vertido de sustancias contaminantes aplicadas en la producción del cultivo de coca y la cocaína. “Es bueno ser parte de este programa de reconversión porque con la coca nosotros mismos estamos malogrando nuestra tierra, nuestro medio ambiente. Todo el río está contaminado por las sustancias tóxicas del narcotráfico y la tierra empobrece con tanto herbicida que se hecha a la coca” (Pablo, Kimbiri).

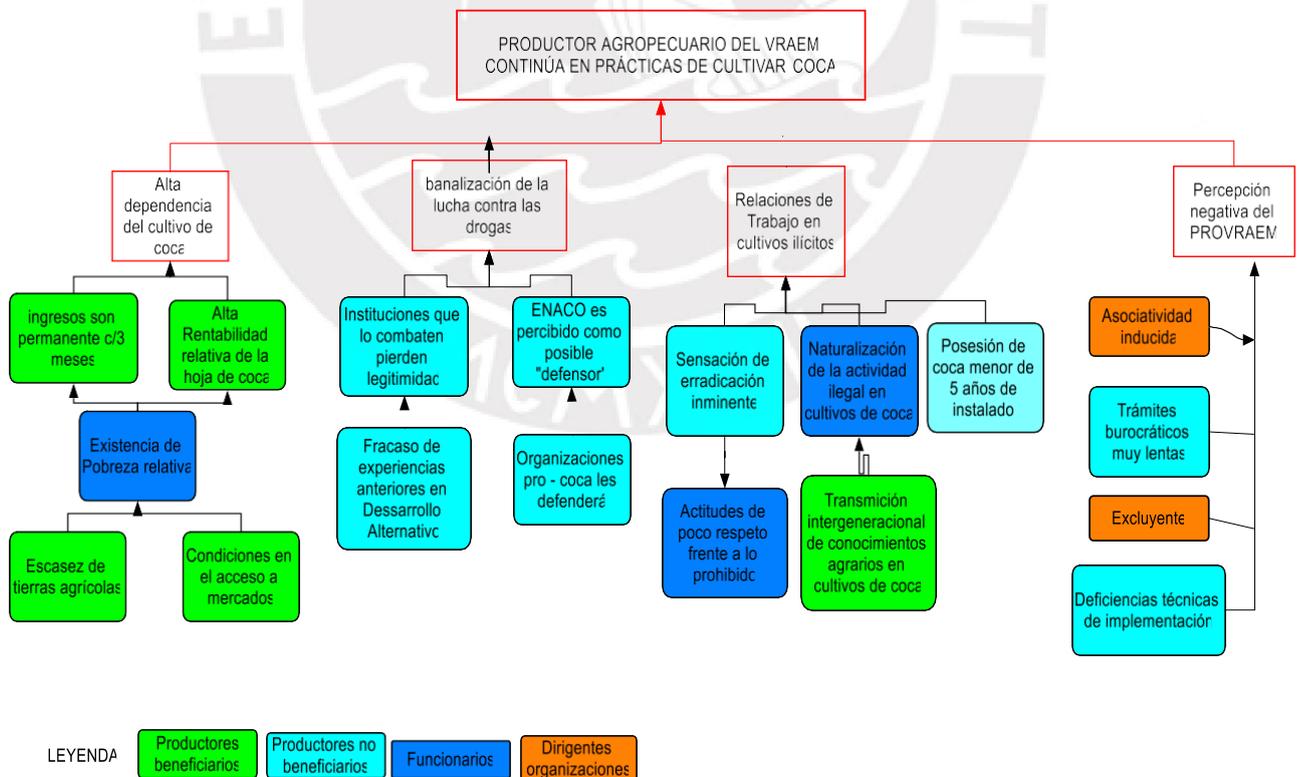
**3). Temor a los efectos de erradicación.** Productores beneficiarios tienen la percepción de que la erradicación de cocal es inminente ante el cual encuentran una oportunidad en el PRPA para la transición pacífica y gradual a la economía lícita. A pesar de que el VRAEM no fue ámbito de erradicación, existe el conocimiento sobre experiencias que sucedieron en otros valles como el Monzón que prefieren evitarlo. Productores que solo se dedican a la hoja de coca buscan diversificar sus productos e ingresos, lo que motiva que se incluyan en el programa.

### 5.3.2. Factores condicionantes para la permanencia en cultivos de coca.

La expansión de las áreas con hoja de coca o la permanencia de ésta, es indicador de que el PROVRAEM, con la implementación del PRPA, tiene dificultades que disuaden el logro de sus objetivos de largo plazo, que es reducir el espacio cocalero. Indica también que los cultivos alternativos no gozan de amplia aceptación entre los productores, orientando decisiones favorables para seguir cultivando la hoja de coca ilegal. Se encontró que las deficiencias percibidas a la implementación del PROVRAEM (desconfianza, recelo, indiferencia, etc.), se convierten en factores que retroalimentan la decisión de no abandonar el cultivo de hoja de coca. En el siguiente diagrama (N° 08) se muestra la sucesión de factores que desencadenan que productores sigan en prácticas ilegales en detrimento del PROVRAEM.

Estos factores los agrupamos en cuatro categorías causales que contribuyen a la decisión de seguir en las prácticas del cultivo de coca, en sus propias parcelas o de terceros. Se muestran como: alta dependencia del cultivo de coca, banalización de la lucha contra las drogas, vigencia de relaciones de trabajo en parcelas de coca, y la percepción negativa a la implementación del PRORAEM.

**Diagrama N° 09. Factores que contribuyen a la permanencia de siembra de coca.**



Fuente y elaboración propias en base a los resultados de las entrevistas

**5.3.2.1. Alta dependencia del cultivo de coca.** El promedio de superficie de la unidad agraria en el VRAEM es de dos hectáreas (CENAGRO 2012), 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 superficie de la unidad agraria del productor. En la medida en que la dimensión de las unidades agrarias se expande, los cultivos de hoja de coca pierden importancia y los cultivos lícitos adquieren mayor capacidad económica para el sustento familiar. La relación entre la importancia del cultivo de coca y la superficie de la unidad agraria es inversa, en tanto que la relación con los cultivos lícitos de agro-exportación es directa. Por lo que, entre productores con unidades agrarias menores de tres hectáreas, resulta siendo un gran desafío. Un agricultor menciona:

*Algunas personas tienen pura coquita no más y ellos no están de acuerdo con el proyecto, aunque queriendo no pueden ingresar, a lo mucho lo que tienen es esos 650 soles, pero algunos que ya están con coca vieja ellos sí, porque ya no les resulta. Si tienes chacra, ya dependiendo de qué es lo que te nace, haces o trabajas en cacao o café o plátano, ya te capacitas, haces bueno los productos, así sales adelante.* (Roberto, Kimbiri)

Cultivadores mencionan que difícilmente encuentran otras posibilidades para generar fuentes de ingreso regulares trimestralmente en vista de que otros cultivos son de cosechas anuales y con baja productividad. En consecuencia, por términos de rentabilidad relativa entre cultivos de coca y los cultivos ilícitos la tendencia es a continuar en prácticas de hoja de coca. Para explicar este comportamiento, ilustramos la siguiente tabla donde muestra los niveles de rendimiento y la superficie promedio de los principales cultivos lícitos y la hoja de coca comparados con el promedio nacional.

**Tabla 13: Principales Indicadores agrarios de cultivos lícitos y la coca.**

Cultivos:	Rendimiento VRAEM (Kg.)	Rendimiento Nacional (Kg.)	Superficie Promedio parcelas VRAEM (Ha.) 1/	Superficie Promedio parcelas Nacional 1/
Coca 1 y 2/	3627	2316	0.8	0.7
Café 2/	604	640	2	1.6
Cacao 2/	608	736	1.6	1.5

Fuentes:

1/ INEI-DEVIDA con fuentes del IV CENAGRO

2/ Anuario Estadístico MINAGRI (2014)

Nota:

El promedio de parcelas clasificadas con cultivos de coca en el VRAEM es de 01 Ha (UNODC 2014: 29)

Elaboración propia.

En el Estudio de Evaluación de los ámbitos DAIS (DEVIDA, 2014: 28), se describe que los ámbitos del Valle del río Apurímac y Ene, presentan índices de alta dependencia de la economía de coca, en especial en el VRA (Ayacucho y Cusco), siendo de 0.95 ha por familia frente a 0.19 ha/ familia a nivel nacional.

A manera de ejemplo, una de las razones de esa dependencia se atribuye a la atomización de la propiedad (minifundio). Esto confirma en el estudio sobre el perfil del productor del distrito de Llochegua en el río Apurímac: “Bajo la lógica económica y frente a la limitante en la disponibilidad de tierras, 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”. (Zuñiga s/f: p.7)

A pesar de que la superficie con cultivos de coca no supera ni el tercio de la superficie cultivada del VRAEM, su predominancia se manifiesta en el valor bruto agrario. La mayor densidad de hoja de coca se observa en territorios de temprano asentamiento, habiendo equivalencia con los territorios minifundiarios a raíz de las fragmentaciones por transferencias hereditarias y un mercado informal de tierras. El productor de coca, antes que expandir la frontera agrícola, opta por la mejora tecnológica que eleva la productividad del cultivo más rentable hasta cuatro veces del promedio nacional. Los distritos de Llochegua y Santa Rosa (Ambos de la margen izquierda) lideran en el ranking de las parcelas de coca con la mayor productividad por hectárea a nivel de todas las cuencas cocaleras del país (4.5 t/ha).

Los funcionarios que trabajan directamente con los productores destacan que es la pobreza relativa las causas que guían al agricultor a permanecer en las prácticas de cultivo de coca. La existencia de las desigualdades entre un agricultor que produce cultivos más rentables y otro con pocas posibilidades de mejorar su producción, dado el minifundio, condiciona las decisiones para cultivar la hoja de coca. Jorge es un agrónomo que viene trabajando por más de 20 años como funcionario del MINAGRI en la zona, manifiesta lo siguiente:

*Los cocaleros requieren de sensibilización y no se les pueden obligar, el PROVRAEM sensibiliza, pero van los narcos y les desganan y luego ellos cambian de parecer. Así hay centros poblados que no quieren a PROVRAEM. La rentabilidad de la coca es alta respecto del café y cacao. Por eso los productores se observan entre ellos y la desigualdad entre los vecinos es un criterio que el agricultor ve para sembrar coca. No es contento al ver que su vecino se mejora a expensas de sembrar coca, mientras tanto él con su café o cacao no cambia su situación. (Funcionario CODEVRAEM).*

Es importante mencionar que la rentabilidad de un cultivo tiene que ver con las condiciones de acceso al mercado. El café y el cacao se orientan al mercado internacional en donde llegan a competir con las condiciones sociales de producción mundial. Los precios locales son determinados por el precio internacional. Cualquier PDA o PRPA en zonas con hoja de coca debe necesariamente prever las condiciones futuras del mercado.

El mercado de la hoja de coca posee ventajas que convencen al agricultor en su decisión de cultivarlo, en tanto que, la interdicción es un factor no prevaleciente y tampoco es continuo. *“Yo digo por no decir todos, casi todos, tienen sus parcelas de coca aunque sea en chiquito área, porque solo con café o cacao están unos cuantos, pero son pocos. Es que, ¿cómo no van a tener si es más fácil de vender y te compran en tu misma chacra?”* (Agricultor, Sanpantuari).

**5.3.2.2. Banalización de la lucha contra las drogas:** los agricultores, en especial los no beneficiarios tienen poca estima a las acciones orientadas a la lucha integral contra las drogas. Mencionan pesimismo desde creencias en la imposibilidad para acabar con este problema social hasta justificaciones estructurales que soportan su existencia. Esas percepciones muy relacionadas con las experiencias cotidianas que se observan en la zona apoyan sus nociones de que están envueltas dentro de un círculo vicioso entre la producción y la reducción de cultivos ilícitos. Esta perspectiva contribuye a que el productor no asuma riesgos subjetivos que le haga desistir de la actividad ilegal.

Es de destacar la casi nula aplicabilidad de la ley de interdicción en la zona, por muchos años. La actividad ilegal en las plantaciones de coca es aceptable con total “naturalidad”, cual si se tratara de otra actividad agraria dentro de su diversificación. Sin embargo, la transformación de la hoja de coca en PBC o cocaína es considerada ilegal y su práctica es clandestina.

Un agricultor con cierto pesimismo menciona que la hoja de coca es materia lucrativa para quienes fiscalizan su producción: “no creo que terminen con la coca, es que de eso nomás pues viven los policías por eso no lo hacen nada. Ahí están vendiendo la coca en la puerta de la comisaría de Ayna a los pasajeros, a los que llevan a Santa Rosa [...] ENACO también ya no les dice nada porque es coca malogrado y no compran si está malogrado”.

Datos similares obtenemos sobre la implementación del PROVRAEM:

*Han dicho que con PROVRAEM están entrando poco a poco para que después hagan desaparecer la coca. Pero yo no creo que hagan desaparecer, porque la gente sigue a pesar de que se han inscrito y están en reconversión están*

*sembrando en otros lados, eso ya no deberían hacer, esos están aprovechando nada más. (Agricultor no beneficiario, c.p. Sampantuari)*

Las acciones de interdicción militar-policial en la zona son percibidas con serios deterioros en la eficiencia de su labor. Productores entrevistados mencionan la posibilidad de que la corrupción carcome a la alta dirección militar-policial que se expresa en la captura y puesta en libertad de personas involucradas en el tráfico de drogas, la operatividad escandalosa de las avionetas a vista y paciencia de los militares, las capturas con resultados mediocres, la invisible destrucción de pozas de maceración, entre otros; que no ayudan a la reducción de precios de la hoja de coca de manera sostenida: “Hace poco en Pichihuillca ha caído una persona, con 1 millón 300 mil soles, han recogido la plata los policías y seguro se repartieron, pero el precio de la coca no ha bajado, más bien está subiendo” (agricultor, c.p. Sampantuari)

La banalización de la lucha contra las drogas, se sustenta también en las experiencias del desarrollo alternativo en la zona, que según ellos fue “un fracaso”. Las iniciativas del desarrollo alternativo en todo el valle del río Apurímac-Ene, son parte del recuerdo de los agricultores y las autoridades, quienes también sospechan que el PROVRAEM es la continuación de aquellas experiencias con la diferencia de que el principal promotor es el mismo Estado. El siguiente testimonio de un productor, que es también autoridad local, resume vívidamente esos recuerdos:

*En el VRAE se ha hecho una serie de pruebas y ¿primero qué se ha hecho? desarrollo alternativo con financiamiento de USAID del gobierno de USA, dijeron vamos a entrar con Desarrollo Alternativo, se plantearon trabajar con asociaciones y no funcionó, luego con cooperativas, tampoco funcionó, ¿ya con quién? con AMUVRAE, pero la gente no aceptó, han trabajado como dos años, luego dijeron “NO, vamos a intervenir a través de operadores” y entró Chemonics, WINROCK, CEDRO, y otros; pero igual, no solucionaron. “Ya ahora trabajemos con NINAGRI, directamente con agricultores”, en esa prueba están ahora, no sé hasta cuando funcionará esto, pero es lo que se ha dado en el VRAE, pruebas tras pruebas pero nunca ha funcionado, o sea, mientras aparentemente están reduciendo y USAID con la cooperación internacional de hecho pedirá resultados ¿Cuánto han reducido con tanta plata que he invertido? y según el gobierno dice está reduciendo las hectáreas, pero eso será en papeles en la realidad no se da eso.*

En la banalización de la lucha contra las drogas entra en escenario la Empresa Nacional de la Hoja de Coca – ENACO, institución que fiscaliza la producción y comercialización de la hoja de coca. Esta institución opera en el VRAEM en solo dos oficinas de acopio ubicado en los distritos de Ayna y Santa Rosa, quedando al margen, otros distritos de reciente colonización en el río Ene y Mantaro, donde existe alta densidad de hoja de coca. Las metas de acopio son establecidas como máximo en alrededor de 240 toneladas anuales, lo que equivale al 0.5% de toda la producción en el VRAEM. El acopio se realiza formalmente a los productores que están empadronados desde 1978,

y para el VRAEM se calcula unos tres mil productores empadronados. En el campo, se encuentra que puede comprar de otros productores a nombre de los empadronados.

Productores mencionan que venden a ENACO, aun cuando el precio pagado por éste es de dos o tres veces inferior al determinado por el mercado ilegal (entre 40 y 90 soles sujeto a estándares de calidad del producto). Aquel precio es invariable a nivel nacional y fue resultado de presiones por el CONPACC y otros gremios de productores, teniendo en cuenta el costo de producción de la hoja secada al sol. En contraposición, el mercado ilegal no exige ni calidad ni cantidad, lo cual resulta un competidor más junto con el mercado informal (contrabando).

Entonces ¿por qué productores venden a ENACO a pesar del precio? En la mentalidad de los agricultores está, que ENACO es la entidad que justifica la existencia de las parcelas con hoja de coca. Ante un eventual proceso de erradicación, el agricultor tiene la facultad de mostrar los documentos de venta ante las autoridades para argumentar que las cosechas de su parcela de coca fueron destinadas al mercado lícito. En la práctica, es evidente que productores destinan una mínima proporción de sus cosechas a la venta formal, solo para obtener la cantidad suficiente de recibos que avalen su “producción lícita”. El siguiente es un ejemplo

*Hace tiempo que ya no lo llevo a ENACO. Hace dos años me pagaba 30 o 50 soles por arroba cuando estaba 100 soles a 80 soles, y eso le daba de mejor calidad todavía. Le vendía solo tres arrobas y me decía “así bastante todavía traes”, pero le dije que no era la única vez que traigo. Me dijo entonces “¿por qué mejor no lo vendes ya a cocheras?” Si ellas vinieran a las chacras, normal les vendería. [...] Así es el trato también, por eso mis vecinos de acá atrás invitando gaseosa todavía le había entregado su coca. Vendemos de todas maneras, porque que creen la gente que cuando llega erradicación nos va defender ENACO, con esa creencia le venden. La gente dice que cuando ENACO está aquí, por eso es que la coca en el VRAEM está respetada sino cualquier rato puede venir la erradicación [...] lo que pasa es que el vauchercito nos da cada vez que le entregamos.*

Fuentes de ENACO mencionan que las acciones de interdicción facilitan el cumplimiento de sus metas en vista de que al bajar el precio los productores ofrecen voluntariamente sus cosechas al precio establecido hasta exceder la meta de acopio. Entre tanto que sucede lo contrario cuando el precio del mercado ilegal llega a elevarse.

Lo banal de la lucha contra las drogas se torna más evidente cuando organizaciones sociales que defienden el cultivo de la hoja de coca son percibidas con capacidad de influencia y fortalecidas por la legitimidad de sus demandas. Cuando autoridades locales, gremios de productores agropecuarios, organizaciones civiles y organizaciones ilícitas, otorgan su respaldo, existe la sensación de que las acciones de erradicación difícilmente podrán quebrar esas barreras sociales a favor del cultivo. Un autoridad

comunal, que es también productor de coca, comparte su creencia, lo cual es también similar al de muchos:

*Creo que la gente se va levantar en caso de que erradiquen. Por ejemplo, cuando yo era autoridad en autodefensa iba a Pichari, a Progreso, a otras comunidades, y la gente decía “ya de una vez, si es que viene erradicación nos enfrentamos carajo” pero yo miraba con dudas todavía. Es que hablando en serio, esta selva es monte grande, y, pueden poner bombas por aquí por allá y pueden escaparse cuando entran a sus parcelas. Yo creo que sí pueden hacer. No solo eso, esos senderos [Sendero Luminoso] esos también se enfrentan. Ellos dicen que si llega CORAH ustedes escápanse, con nosotros se van meter así dicen. (Agricultor, c.p. Sampantuari)*

**5.3.2.3. Relaciones sociales de trabajo en el cultivo ilícito**, es un factor que agrupa las prácticas vigentes en el proceso de producción agraria familiar. Se ha observado que la estructura agraria del VRAEM se caracteriza por la diversificación, al menos en términos de superficies de sus plantaciones con diversos cultivos, en las que predominan: el café, el cacao y la hoja de coca. Para llevar a cabo esta producción, ingresan relaciones de trabajo familiar y comunal que implican interacciones en los campos de cultivo. Los productores se encuentran envueltos en medio de un ciclo instituido de trabajo que les permite relacionarse no solo con sus propias parcelas sino con el de otros miembros de la comunidad. Jóvenes, niños y mujeres participan activamente del proceso de producción con la prestación de la fuerza de sus trabajos bajo el régimen asalariado o de reciprocidad (ayni).

El trabajo en los cultivos de coca forma parte de las prácticas agrarias de toda la comunidad. Aun cuando un productor desista de cultivar la hoja de coca, estará proclive a trabajar en la parcela de los vecinos y participar de la vigencia de relaciones de trabajo sobre cultivos de coca. Para un productor, una parcela de coca significa también un espacio de socialización, de interacción, de vivencias y de representaciones con contenidos muy semejantes a otra parcela con cultivos lícitos. La economía de la hoja de coca es la esencia de la actividad agraria en la zona, por lo que, su influencia no escapa de la cotidianeidad del productor.

De esta presencia cotidiana se desprende el temor de perder la vigencia de relaciones sociales de producción agrícola en los cultivos de coca, incluso por aquellos beneficiados por el PRPA, tal como se ve en el siguiente extracto de un agricultor de Kimbiri: “Por eso, la gente, hay varios que se están pesándose por haber *entrado* a reconversión, porque, lo van a prohibir cosechar en otra chacra. Supongamos, otra persona tiene 10 hectáreas y de eso, tiene tres con coca, y con solo por una hectárea entró, y ahora, ¿el resto?, ¿prohibiré que le cosechen? ¿No creo, o sí?”

La edad de las plantaciones de coca pueden influir en la decisión de ser abandonada o no. Si estas plantaciones tienen menor de seis años, los productores se muestran menos dispuestos para abandonarla. Sucede lo contrario con las plantaciones de mayor edad. Esto debido a que la productividad empieza a declinar a partir del séptimo año, y requiere de mayores insumos agroquímicos para mantener el rendimiento, lo cual induce a gastar más. Un agricultor beneficiario admite lo siguiente: “Mi coca era vieja, ya de 8 – 9 años. A partir de 7 años se baja la producción y es trabajo no más. Si hubiera tenido coca en plena producción, osea de 2 o 3 años, no creo que hubiera ingresado. La mayoría están entrando con coca vieja”.

Las relaciones sociales de trabajo en parcelas de coca son también retroalimentadas con la sensación de que la erradicación es inminente. En las localidades visitadas, es cotidiano las referencias a la problemática de coca y en esto contribuyen los medios de comunicación local. Esta impresión de permanente alerta ha creado la perspectiva de que es un problema de larga data y difícil de resolver en lo inmediato, lo que motiva a que mientras dure la contienda por su legalidad/ilegalidad se aproveche las condiciones de su mercado. Se muestran entonces actitudes irrespetuosas a las normas establecidas y de mimetismo en la complejidad de su ambigüedad.

**5.3.2.4. Percepciones negativas frente a la implementación del PROVRAEM**, es el último conjunto de factores que contribuyen a que productores continúen en la siembra y cosecha de hoja de coca. Este conjunto no debe entenderse como factores de causa directa a la orientación de sus decisiones, sino como la insuficiencia de acciones que promuevan alternativas lícitas que reduzcan las posibilidades de que el productor siembre la hoja de coca ilegal.

Estas percepciones negativas se desprenden de experiencias directas con los implementadores del proyecto, en especial de las interacciones con los operadores de campo.

En general, existe cierta desconfianza en el PRPA y ciertas dudas respecto de su resultado exitoso, en la medida en que las plantaciones fueron instaladas sobre terrenos de cultivo de hoja de coca. Entre los productores beneficiarios se valoran los productos recibidos, las capacitaciones, las atenciones y los ánimos en especial resultado de las pasantías; sin embargo, se siente en sus manifestaciones ciertos descontentos e insatisfacciones por los retrasos en las entregas de productos, los defectos en los bienes entregados, la escasa información respecto de la implementación del PRPA en sus parcelas, los oídos sordos a sus propuestas,

Entre los productores no beneficiarios, se percibe cierto escepticismo por el éxito de sus plantaciones por un inicio inapropiado de siembra. Manifiestan que los terrenos de coca son improductivos y una vez finalizado la implementación del PRPA, estarán abandonados a su suerte. Las plantaciones que observan muy vigoroso entre las parcelas de sus vecinos creen es a base de “puro abono”, con efectos no sostenibles para el periodo de vida de la planta. “Estará a lo mucho tres años, pero después no creo que dure esas plantas, ni tenga mucho fruto, porque esa tierra era de coca” (Jorge, c.p. Lobo). Las semillas y plantas que instalaron en campo definitivo, afirman, han tenido defectos de origen que no han prosperado en muchos de las parcelas, lo que ocasionó un costo adicional a los productores para suplir con otras plantas de diferente procedencia.

*Nunca he visto en ningún sitio cómo plantan cacao en tierra pobre, donde no crece ni achiote. Solo había coca. Ahí voy a ver cómo va crecer cacao y eso viendo voy a probar. Pero está creciendo en otros sitios, pero eso puro abono, no sé qué será después de tres años. Si el técnico a los tres años lo va dejar y se va secar el cacao, el agricultor se va perjudicar (Agricultor, Santa Rosa).*

El descreimiento de los agricultores pasa por los planes de negocio (PRPA), en el que figura la rentabilidad de los cultivos lícitos (café cacao) con rendimientos superiores a 2500 kg/ha, cuando en el promedio nacional no pasa de 750 kg/ha. En el VRAEM, el rendimiento de los cultivos de cacao y café han tenido una insignificante en casi medio siglo, los cuales a la luz de las limitaciones todavía existentes, no parecen indicar su acelerada reversión.

*El plan de negocio, ni siquiera lo he visto, no lo he leído, no conozco. Solo nos han dado herramientas, abonos, plantas, moto guadaña, eso no más. Nos han dicho para producir 2500 o 3 mil kg/ha, pero creo eso es mucho, tal vez con buen manejo hasta 1800 o 1500 se podría llegar. Ahorita a lo mucho apenas llegan a 1000 Kg/ha. Ahora están tecnificando pero es mucho la meta, no creo. Eso sería puro abono, pero la planta se va secar rápido (Agricultor beneficiario, c.p. Kimbiri).*

Similares características se vieron en la reconversión de la quinua en la costa de Piura y Lambayeque, en el que las altas expectativas económicas luego de mostrar altísima rentabilidad en los planes de negocio atrajeron a productores la siembra del cultivo. Finalizado la implementación y con los precios en declive no se pudo justificar el sustento de la inversión en la siembra (Vásquez 2015).

Otro aspecto que induce incertidumbres en los beneficios del PRPA, son las insatisfacciones por no haber participado de la formulación del plan de negocio para sus parcelas. El siguiente es un extracto de una entrevista con el presidente de una asociación de productores del cc.pp. Lobo.

*Deberían haber llamado para participar en el plan de negocio. Han hecho a su gusto en carpeta. Algunas cosas estamos observando, por ejemplo: herramientas una con otra han entregado, plantas a algunos de mis socios lo han tocado malos, en el mío*

*había como 300 plantas que ya he cambiado, mochilas estacionarias está bueno solo para pampa, pero no para pendiente y el nuestro es pendiente, el Compost también hubiera sido bueno con guano; INIA hace el compost a su modo, con aserrines y muy cargado de arena. Los jornales han puesto 40 soles no más pero nosotros pagamos al peón 50 soles. Eso no solventa.*

Para los entrevistados, los retrasos en las actividades y las deficiencias de los productos recibidos connotan “falta de seriedad” en la implementación. Sienten que los técnicos aprovechan el desconocimiento de los productores y entregan productos de dudosa calidad. Otros interpretan como el desinterés de los funcionarios por los agricultores y que solo ven sus metas personales y de autoempleo.

*Los profesionales nos hubieran enseñado cómo se hace el plátano, cómo sembrar, cuál semilla poner, esas cosas, deberían ser ellos muy capacitados, ahora al champú no más han trabajado. Nos traen semillas que no sirven, con ola de chanco, con escoba de bruja. Como a un ciego nos trae, porque no estábamos capacitados por eso el agricultor recibe no más sin reclamar nada. Pero después nos damos cuenta (agricultor beneficiario, c.p. Kimbiri).*

Entre los defectos percibidos, se encontró que los dirigentes de las organizaciones resaltan la falta del espíritu asociativo en las organizaciones creadas por PROVRAEM, sienten que no hay identidad de grupo en las asociaciones beneficiarias por estar unidas solo por el plan de negocio. Productores que son captados y juntados en los papeles, más que en la práctica, carecen de capacidades de gestión, de organización y de aspiración a metas colectivas. Son entendidos como micro-organizaciones dentro de las grandes organizaciones de modelo cooperativo, los cuales quedaron excluidos.

*Los productores que están en PROVRAEM se distinguen de los otros socios porque tienen apoyo, pero no hay asociatividad entre ellos. No son viables las organizaciones que formaron, no hacen gestión y no buscan mercados, todo esperan de AGROIDEAS. Debilita a la organización grande, aunque a nivel individual reciben apoyo. Ahora nos gustaría que nos ayuden a buscar nichos de mercado, eso tiene su costo (Dirigente de productores de CCAOVRAEM).*

De hecho, un agricultor que es presidente de una de las organizaciones beneficiarias del PRPA, a quien se preguntó sobre su relación con los miembros de su organización, manifiesta: “No conversamos casi con el resto de los socios, cada uno ve su parcela, no sé qué variedad de plantas le ponen ahí, el mío es cacao variedad VRAE 15 porque tiene buen precio y le doy buen manejo. Del resto no sé cómo está”. (cc.pp. Pichari)

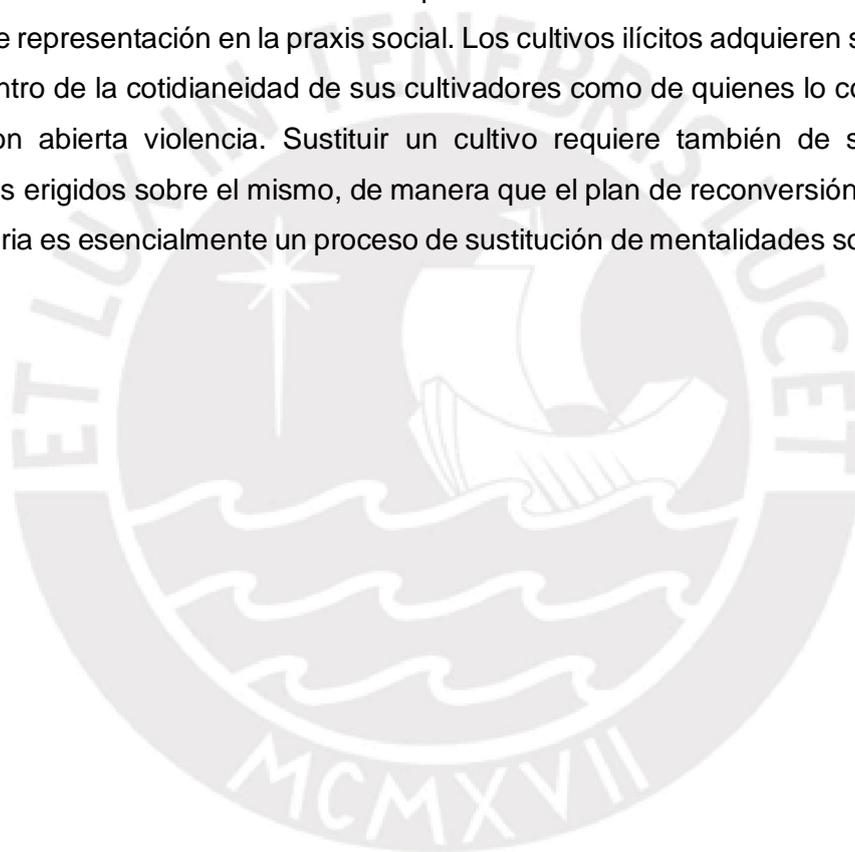
Ante esta forma de organización inducida en forma mas no en contenido. Un funcionario del MINAGRI (no de PROVRAEM) hace la siguiente reflexión sobre la historia de la asociatividad en el valle

*El PDA ha fabricado nuevas asociaciones y les ayudaron como con 100-200 socios. Los gobiernos locales le ejecutan proyectos y fabrican otras nuevas asociaciones con 50 socios. Entra otro alcalde y hace lo mismo en sus proyectos sin dar continuidad a las ya creadas por haber sido de otra gestión. PROCOMPITE*

*hace con 20 asociados, aunque sea para regalar polos, herramientas, etc. Ahora MINAGRI solo quiere 4 socios para hacer un plan de negocio y llegar a su meta. Por un lado estamos asociando, pero por otro lado se les dice "solo 4 socios no más queremos". En esta lógica ¿tiene sentido la asociatividad? SENASA está diciendo "vamos a intervenir en el plan de renovación del café, pero júntense todos los comités" y por otro lado les decimos, "queremos solamente 4 socios", entonces ahí el agricultor está siendo utilizado nada más, entonces no hay una política adecuada del gobierno para organizar a su gente.*

El conjunto de los factores antes descritos deben entenderse dentro de un proceso de construcción cultural, en el que la decisión de cultivar coca o no, es resultado de la conjugación interrelacionada entre sí, de manera que no se podría aislar solo los factores mencionados como los únicos que entran en el juicio del agricultor.

El proceso de sustitución de cultivos implica también la modificación de sistemas vigentes de representación en la praxis social. Los cultivos ilícitos adquieren significados válidos dentro de la cotidianeidad de sus cultivadores como de quienes lo combaten en general con abierta violencia. Sustituir un cultivo requiere también de sustituir los significados erigidos sobre el mismo, de manera que el plan de reconversión productiva agropecuaria es esencialmente un proceso de sustitución de mentalidades sobre lo lícito e ilícito.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

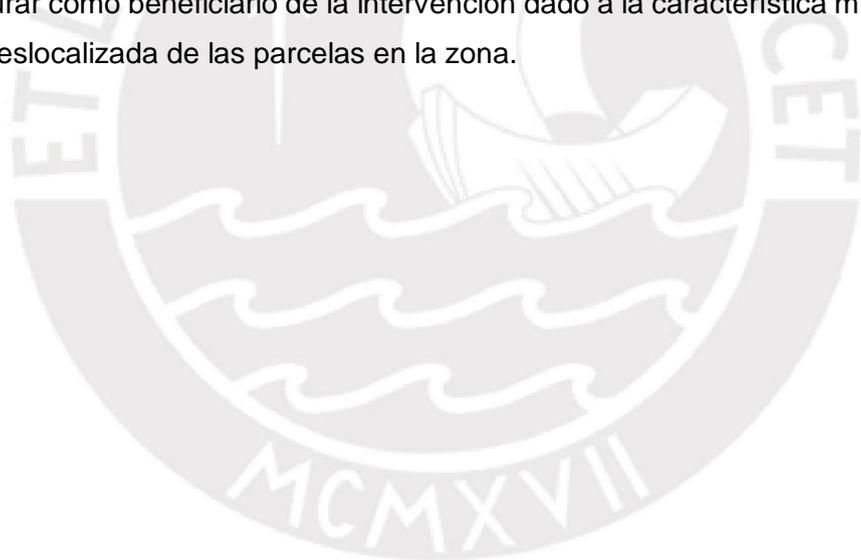
### CONCLUSIONES:

1. El diseño del PROVRAEM obedece a un contexto de marcadas presiones políticas a raíz de la intacta producción de drogas en la zona. Incorpora elementos que giran alrededor de la estrategia integral de: lucha contra el terrorismo, lucha contra el tráfico de drogas y lucha contra la pobreza. Está diseñada para liderar, en su repertorio, un conjunto de proyectos con enfoque de Desarrollo Rural, en contraposición al desarrollo alternativo condicionado por la erradicación forzosa. Este enfoque ha encontrado dos principales limitaciones: primero, la poca capacidad institucional del MINAGRI para articular inversiones intersectoriales que manifieste una forma de intervención integral en la zona. Segundo, el público objetivo focalizado, que recibe la atención del Estado, es fundamentalmente, la población de productores de hoja de coca. La ausencia de propuestas para atender a los productores y organizaciones existentes dentro de las cadenas de producción lícitas, han atrofiado el carácter integral que ostentaba cuando fue diseñada. Al carecer de un plan programado de inversiones para la mejora de la infraestructura rural, se concentra en la realización del Plan de Reconversión Productiva Agropecuaria – PRPA en áreas con cultivos de coca, lo que excluye en la atención a los productores lícitos.
2. Las líneas de acción del proyecto especial PROVRAEM, son por un lado, la implementación del plan de reconversión productiva agropecuaria (PRPA) con cultivos lícitos, y por otro, la implementación de proyectos de infraestructura rural. En la etapa de implementación, su papel está relegada a la primera línea de acción. Como implementador del PRPA, asumió realizar los procesos de sensibilización y promoción, la captación de potenciales beneficiarios y su posterior formalización en asociaciones productivas. Las siguientes etapas del PRPA, que comprenden la implementación de los planes de negocio agropecuario, están a cargo de AGROIDEAS, lo cual, en la práctica le confiere el liderazgo de la implementación del PRPA y en buena medida determina la percepción sobre su éxito/fracaso. AGROIDEAS tiene facultades para llevar a cabo el proceso de formulación, evaluación (pre-inversión) e implementación de todos los planes de negocio agropecuario (PNA), en colaboración con otros operadores como el INIA y AGROBANCO. Las limitaciones que se presentaron/presentan en la implementación de los PNA se traducen en factores

que contribuyen al desgaste de confianza de los beneficiarios hacia toda la intervención del Estado. El PRPA encuentra disloques al implementarse con diferentes operadores, cuyos objetivos y propósitos de creación fueron diferentes a lo que figura en el diseño integral del PROVRAEM. Cada operador sigue preocupado, dentro de sus funciones, por llegar a sus metas de corto plazo. El pensamiento estratégico de PROVRAEM se deslinda de las acciones tácticas y operativas.

3. Los mecanismos de articulación del PROVRAEM se dan en dos niveles: interna y externa. La interna se orienta al estrechamiento de coordinaciones con operadores dentro del MINAGRI, en cambio, son débiles las coordinaciones con otras instancias externas a ella, tales como, los gobiernos locales y regionales, las organizaciones de productores lícitos, instancias públicas intersectoriales y la cooperación internacional. El marco de intervención del PRPA, es excluyente con los productores lícitos, dado al tipo de población focalizada. Finalmente, no existen importantes convenios interinstitucionales que promuevan actividades de desarrollo en infraestructura rural.
4. Todos los operadores que intervienen en el PRPA mantienen su autonomía y cultura organizacional propia. El sistema de monitoreo está administrada dentro de sus dependencias por cada operador. AGROIDEAS posee un sistema de monitoreo interno que mide el avance de actividades concernientes a la ejecución de los planes de negocio. AGROBANCO posee el sistema de monitoreo de indicadores sobre el avance financiero y de desembolsos. PROVRAEM tiene un sistema de monitoreo integrado de georeferenciación de parcelas reconvertidas y en reconversión, cuya capacidad de control es insuficiente para intervenir en casos de deficiencias en algunos de los indicadores administrados por otros co-operadores. De esto se concluye, que cada operador involucrado en la ejecución de los proyectos de reconversión de PROVRAEM se ciñe al cumplimiento de su propia actividad y posee su propio sistema de monitoreo. El Pensamiento estratégico sobre la visión en conjunto se halla desligada de la planificación estratégica, en razón de que las partes involucradas se enfrasan en actividades dentro de sus competencias perdiendo de vista el objetivo último.
5. La reconversión de superficies con cultivos de coca, no solo implica sustituirla por otro cultivo lícito, sino esencialmente se trata de transformar los patrones

vigentes de producción agraria hacia sistemas sostenibles de producción lícitos. Para los productores, la implementación del PRPA se enfrenta a factores objetivos y subjetivos que en alguna medida intervienen en las decisiones para incorporarse o no como beneficiarios. Los productores valoran positivamente la implementación de los planes de negocio, en la medida en que perciben beneficios tangibles (subsídios, bienes transferidos) e intangibles (oportunidad, conocimiento, seguridad). El sentimiento de pertenencia al grupo de los beneficiarios atendidos por el Estado es la que prevalece sobre el deseo voluntario por abandonar definitivamente el cultivo de coca. La identidad del beneficiario se torna ambigua entre actitudes que favorecen cultivar la hoja de coca o expresar su inconformidad a causa de los defectos en la implementación del proyecto. Entre otros factores, prima la alta dependencia de los ingresos por la venta de hoja de coca ilícita y la banalización de la lucha antidrogas como las causales recurrentes para desistir la incorporación al PRPA. Finalmente, formar parte del público objetivo beneficiario no significa el abandono definitivo de la hoja de coca, ya que productores persisten en el cultivo de coca aun después de figurar como beneficiario de la intervención dado a la característica minifundiaria y deslocalizada de las parcelas en la zona.



## RECOMENDACIONES:

1. Diseñar y ejecutar un plan programático de inversiones integrales, es decir multisectoriales, que permita activar la operatividad de la Dirección de Infraestructura Rural, a fin de establecer un marco de interlocución con los demás actores locales (no solo cocaleros). En esta línea, conferir el liderazgo a PROVRAEM la implementación de la Estrategia de Desarrollo en el VRAEM.
2. Promover la diversificación económica en la zona. En los proyectos productivos, incorporar componentes agroindustriales que otorguen valor agregado a la producción agraria. La producción de los cultivos de café y cacao, requieren de estrategias que mitiguen los efectos adversos de la volatilidad de los precios internacionales. En cuanto a la producción de piña expandir su orientación a nuevos nichos de mercado.
3. Para proyectos de conservación y gestión del bosque en zonas intangibles, promover la participación activa de los pueblos originarios en el marco de la cogestión, asimismo, incorporar el enfoque intercultural, que de manera explícita, reconozca los conocimientos ancestrales. Añadir en este marco, un plan de titulación de tierras comunales.
4. En la implementación del PRPA, mejorar aspectos concernientes a la coordinación entre los operadores, el cronograma, el diseño de los planes de negocio y sus componentes, capacitación de los técnicos y velar el cumplimiento de las directivas de ejecución. Para lo cual: 1). Mejorar los mecanismos de coordinación existente entre AGROIDEAS, INIA y AGROBANCO, así como con los productores de cultivos lícitos. 2). Establecer y cumplir el cronograma de actividades en coherencia con el calendario agrícola de la zona. 3). Involucrar activamente a los agricultores organizados en el diseño y ejecución de los planes de negocio acordes a sus necesidades. 4). Impulsar el empoderamiento de las organizaciones de productores beneficiarios, a través del fortalecimiento de capacidades en aspectos gerenciales y gestión de negocios agropecuarios. 5). Incorporar el enfoque de género en los componentes de los planes de negocio, en especial, en las capacitaciones y escuelas de campo tocantes a cosecha y post cosecha, en las cuales se concentran la mayor cantidad de población trabajadora femenina. 6). Promover con mayor frecuencia las pasantías y su respectiva retroalimentación con conocimientos procedentes de los mismos

- productores. 7). Impulsar cultivos alternativos orgánicos o variedades diferenciadas para mercados especializados y de alta demanda internacional, teniendo siempre en cuenta el enfoque comercial. 8). Incorporar entre los cultivos priorizados otras potencialidades agrarias que permitan diversificar los cultivos de la zona.
5. En el monitoreo y evaluación mejorar las coordinaciones entre los co-operadores para el seguimiento integral de las actividades del PRPA. Para lo cual: 1). PROVRAEM debe mejorar los sistemas de control de calidad en los productos entregados a los beneficiarios por AGROIDEAS y verificar el estricto cumplimiento de la secuencia de pasos críticos. 2). AGROIDEAS debe realizar estudios con muestreos de parcelas instaladas para determinar la calidad del paquete tecnológico transferido y notar su pertinencia. 3). Los operadores deben promover la participación cogestionada de los productores en los procesos de compra de los bienes transferidos a los beneficiarios. En este punto, promover la rendición de cuentas de manera transparente. 4). AGROBANCO debe realizar los desembolsos con estricta aprobación de los informes de monitoreo de AGROIDEAS Y PROVRAEM. 6). PROVRAEM debe impulsar las coordinaciones con las instancias correspondientes para el monitoreo y la prevención de instalaciones de nuevas parcelas con cultivos de coca. 7). Los estudios de evaluación se deben complementar con estudios cualitativos de carácter etnográfico a familias beneficiarias para fines de mejora en la implementación y la toma de decisiones en base a las evidencias encontradas.
6. Entre los productores beneficiarios, impulsar la formación de patrones de conducta orientados a un estilo de vida lícito, para lo cual: Promover campañas de mercadeo social poniendo particular énfasis en los valores intangibles (seguridad, legalidad, tranquilidad) al adoptar cultivos alternativos. Establecer coordinaciones con otras instancias a fin de implementar la aplicación de la ley en materia de producción y comercialización de drogas en la zona, en especial, acciones de interdicción en el lado de la demanda que permitan reducir la percepción banalizada de la lucha contra las drogas. Coordinar con instancias pertinentes para condicionar la implementación del PRPA al abandono definitivo de prácticas de cultivo de hoja de coca en parcelas propias y de terceros. Promover la formalización de los predios agrícolas y el empadronamiento de productores de coca.

## BIBLIOGRAFÍA

ANTEZANA, J.

2009 *De Sendero Luminoso a Neosenderismo articulado al Narcotráfico*. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú.

2014 “Cocaleros del VRAEM se oponen a erradicación”. La república, 05 de mayo 2014 consulta el 25/07/2016. <http://larepublica.pe/05-05-2014/cocaleros-del-VRAEM-se-oponen-a-la-erradicacion>.

2015 “De la lucha antiterrorista a la militarización”. La Mula. Consulta 25 de mayo 2016 <https://jaimeantezana.lamula.pe/2015/01/23/ffaa-de-la-lucha-antiterrorista-a-la-militarizacion-de-la-lucha-antidrogas-en-el-vrae/jaimeantezana/>

ANTEZANA, Jaime y Jaime GARCÍA.

2010 Estudio comparativo de la lucha antidroga en Perú y Colombia. La situación de la coca y la cocaína. Lima: Fondo editorial de la PUCP.

ARIAS Joaquín, Jennifer OLÓRTEGUI y Vania SALAZAR

2007 Lecciones Aprendidas sobre políticas de reconversión y modernización de la agricultura en América Latina. Lima – IICA.

BURCHARD, Richard

1974 Coca y Trueque de Alimentos. En G. Alberti, & E. Mayer, *Reciprocidad e Intercambio en los Andes Peruanos* (págs. 209-251). Lima: IEP.

BURGA, Manuel y Alberto FLORES

1979 *Apogeo y Crisis de la República Aristocrática. Oligarquía aprismo y comunismo en el Perú 1895-1932*. Lima: Rikchay Perú N° 8.

CABIECES, Hugo

2007 Coca compleja, drogas y cocaleros en los Andes. *Hablan los diablos, Amazonía coca y narcotráfico en el Perú. versión recargada* (págs. 54-121). Lima: Programa Democracia y Transformación Global.

1999 Desarrollo Alternativo y desarrollo rural. Debate sobre sus límites y posibilidades. Lima – IICA

Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR)

2003 El desarrollo del conflicto Armado Interno. Región centro. Informe Final Tomo IV. Consulta 25/08/2016 [http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Peru01-Report/Peru01-Report\\_Vol4.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/file/resources/collections/commissions/Peru01-Report/Peru01-Report_Vol4.pdf)

Comisión Multisectorial para la Pacificación del VRAEM (CODEVRAEM)

2015 Intervención del Estado en el VRAEM. Documento de presentación. Lima. Marzo. Presidencia de Consejo de Ministros.

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

2014 Evaluación de impacto en las zonas DAIS. Lima

2015 Recuperando el Monzón. Lima

DEL PINO, Ponciano

1993 Tiempo de guerra y de dioses. Tesis para optar el grado de licenciado en Historia. Ayacucho- Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga.

DÍAZ, Francisco

2014 *Los múltiples Sendero Luminoso en el Perú actual*. Documento para el VII Congreso IRI. Río de la Plata.

EGUREN, Fernando y Miguel PINTADO

2015 Contribución de la agricultura familiar al sector agropecuario en el Perú. CEPES-Lima.

Encuesta nacional de Hogares (ENAHO)

2014 Informe técnico: Encuesta Nacional de Hogares.

ESTELA, Manuel

2013 Un enfoque de mercado. Radiografía del narcotráfico en el Perú. *Narcotráfico Amenaza al crecimiento sostenible del Perú. Estudios sobre coca, cocaína, seguridad y desarrollo*. Lima – Macroconsult.

Organización Mundial de la Alimentación (FAO)

2014 Contribuciones de la agricultura familiar. Consulta 25 agosto 2016 <http://onu.org.pe/destacados/ano-internacional-de-la-agricultura-familiar>

FOLGAR, Leticia

2002 Aportes antropológicos sobre la construcción del tema Drogas. Consulta 25 setiembre 2016. [http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/anuario\\_2002/articulo\\_02.pdf](http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/anuario_2002/articulo_02.pdf)

GARCÍA Jaime y Jaime Antezana

2012 Plan VRAE, presente y futuro. Lima. Instituto de Estudios Internacionales PUCP.

GARCÍA Jaime, Fabian NOVAK y Carmen MASÍAS

2011 Lucha contra el narcotráfico en el Perú: una estrategia para el gobierno 2011-2016. Consulta 20 julio 2016 <http://idei.pucp.edu.pe/libros/lucha-narcotrafico.pdf>

GARCÍA Pablo.

(s/f) Un estudio etnográfico sobre toma de decisiones en hogares y cultivo de coca en el caserío de Río Espino. Documento de evaluación. Lima - USAID.

GAVILANES Efraín

2009 La reconversión de cultivos ilícitos hacia el procesamiento de lácteos. *Una mirada a experiencias exitosas de agroindustria rural en américa latina*. San José-Costa Rica. IICA

Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI)

2015 *VRAEM: Ámbito de intervención directa y ámbito de influencia*. Informe Técnico. Lima.

2015a *Mapa de pobreza en el Perú*. Informe Técnico. Lima

2015b Mapa de pobreza provincial y distrital 2013. Consulta 25 agosto 2016

[http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitaes/Est/Lib1261/Libro.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaes/Est/Lib1261/Libro.pdf)

2015c Síntesis estadístico. Statistical review. Lima

- 2013 IV Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) Resultados definitivos. Lima.
- INEI - DEVIDA  
2015 Perfil del productor agropecuario en zonas de producción de coca. Lima
- BINLEA - Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs International  
2016 *Narcotics Control Strategy Report*. Drug and Chemical Control. Volume I March. Department of State from United States.
- LAURENTE, Demetrio.  
2010 Los movimientos cocaleros y las políticas públicas en la lucha antidroga del Perú; el caso del valle del río Aguaytía 2001 - 2004. Lima. Tesis de licenciatura en Sociología. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- LOAYZA, Mariela y Madolyn MALDONADO  
2015 Propuesta de proyecto para el fortalecimiento de la competitividad de los productores de cacao del valle primavera-VRAEM orientado a mercados con beneficios diferenciales. Lima. Tesis de maestría en gestión empresarial y social. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- LÓPEZ, Augusto.  
2012 *La economía ilícita: Una perspectiva desde la reproducción socioeconómica*. Revista policía y seguridad pública.
- MAYER, Enrique  
2004 *Casa, Chacra y Dinero: economías domésticas y ecología en los Andes*. Lima: Fondo Editorial Instituto de Estudios Peruanos.
- MINAG/GTZ – CEPES  
2001 La economía campesina en la última década. Lima.
- MINCULT – Ministerio de Cultura.  
2013 Búsqueda de pueblos indígenas. Consulta 23 agosto 2016  
<http://bdpi.cultura.gob.pe/busqueda-de-comunidades-nativas>
- MURRA, Jhon  
1975 Formaciones económicas y políticas del Mundo Andino. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Organización de Naciones Unidas  
1961 *Convención única sobre estupefacientes de 1961. Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la convención única sobre estupefacientes*.
- Policía Nacional del Perú  
2012-2015 Anuario estadístico. Lima. Policía Nacional del Perú.
- PORTES, Alejandro.  
1999 La economía informal y sus paradojas. Informalidad y exclusión social. Coordinado por Jorge Carpio, Emilio Klein, e Irene Novacovsky. México: FCE-Siempre-OIT, pp. 26-49.
- PEDRAGLIO, Santiago.  
2009 Corrupción y economía ilegal. El Estado: un protector más que un botín. Consulta 28 agosto 2016 en:  
<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/corruccion-y-economia-ilegal-el-estado-un-protector-mas-que-un-botin/>
- RAMÍREZ, Martín

2009 Contexto internacional del debate sobre el desarrollo alternativo y las políticas agrarias. En *sobre el Desarrollo alternativo y desarrollo rural. Debate sobre sus límites y posibilidades*. Editor: Hugo Cabieses, Coordinador: Eduardo Musso. IICA.

SILVA, Rosinaldo

2009 Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro.

SOBERÓN, Ricardo.

2014 *El Fracaso del modelo San Martín*. Revista Argumentos. Lima. Instituto de Estudios Peruanos.

SILVA P.

2015 *Los tesoros del VRAEM*. Lima. Edic. TAHOR.

TNI – Transnacional Institute

2016 Foro Mundial de Productores de plantas Prohibidas (FMPPP). Consulta 25 setiembre 2016 [https://www.tni.org/files/publication-downloads/gfppp\\_21092016\\_sp\\_web.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/gfppp_21092016_sp_web.pdf)

TRIVELLI Carolina., Javier ESCOBAR y Bruno REVEZS

2006 *La pequeña agricultura comercial*. Lima. Fondo editorial IEP

UNODC

2002 - 2016 Perú, monitoreo de áreas con cultivos de coca. Lima UNODC

2016 Informe mundial sobre drogas. Resumen ejecutivo. Consulta 25 noviembre 2016. [https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR\\_2016\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf)

United Nations Drug and CrimeUNODC

2015 World Drug Report. Versión electrónica, Consulta 25 de agosto 2016 [https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2015/World_Drug_Report_2015.pdf)

2011 El modelo de desarrollo alternativo en San Martín. Un estudio de caso de desarrollo económico y social. UNODC. Lima

2009 World drug report. Versión electrónica. Consulta el 20/08/2015. [https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2009\\_web.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2009_web.pdf)

2008 Desarrollo Alternativo en el área andina. Guía técnica. Consulta 02/12/2015 <https://www.unodc.org/documents/alternative-development/Desarrolloalternativo.pdf>

1998 *Resolution adopted by the general assembly*. Consulta 25/09/2016 <https://www.unodc.org/documents/alternativedevelopment/UNGASSActionPlanAD.pdf>

United Nations General Assembly Session Special (UNGASS)

2016 Roundtable 5. Alternative development; regional, interregional and international cooperation on development-oriented balanced drug control policy; addressing socioeconomic issues. Consulta 25 octubre 2016 [http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Background/RTpapers/Roundtable\\_5\\_FINAL\\_12April\\_clean.pdf](http://www.unodc.org/documents/ungass2016/Background/RTpapers/Roundtable_5_FINAL_12April_clean.pdf)

VÁSQUEZ, V.

2015 Entre la teoría y la realidad. *Reconversión o sustitución*:

*La quinua en la Costa peruana*. Somos Norte. Trujillo 2015 vol. 242. pp. 4-7.

USAID

(s/f) Oficina de desarrollo alternativo. Consolidado del monitoreo y evaluación. Documento de circulación interna.

2006 Historias exitosas (en línea). San Salvador. Consulta 10 de noviembre 2016. <http://www.usaid.gov/sv/historias.html>

ZUÑIGA, Carlos

(S/f) Perfil del productor del distrito de Llochegua. DEVIDA-oficina de promoción y monitoreo. Lima - 2015



## Anexos



Anexo 1: COLUMNA VERTEBRAL DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.

PREGUNTA GENERAL DE INVESTIGACIÓN: ¿Cuáles son los factores que limitan la efectividad en cuanto a la reconversión de cultivos ilícitos en el proyecto especial PROVRAEM?							
OBJETIVO GENERAL DE INVESTIGACION: Identificar los factores que limitan la efectividad en la reconversión de cultivos ilícitos en el proyecto PROVRAEM.							
PREGUNTAS ESPECIFICAS	OBJETIVOS ESPECIFICOS	VARIABLES	INDICADORES	FUENTES		PREGUNTAS	TÉCNICAS
¿El diseño del PROVRAEM incorporó aspectos que involucra a todos los actores?	Averiguar los aspectos que se tomaron en cuenta para el diseño del PROVRAEM.	Aspectos incorporados en el diseño de la estrategia que involucran a todos los actores.	Tipo de enfoques planteados sobre el desarrollo social para el VRAEM.	6 Funcionarios externos a PROVRAEM	4 Alcaldes de los distritos de Ayna, Kimbiri, Pichari y Santa Rosa. 1 Jefe Zonal de DEVIDA. 1 Jefe Zonal de MINAGRI	¿Conoce Ud. el programa PROVRAEM? ¿Qué opinión tienen Ud. acerca del PROVRAEM? ¿Conoce Ud. cuál es el objetivo del PROVRAEM? ¿Consideras que el PROVRAEM ha considerado las problemáticas de los pobladores de tu jurisdicción en especial de los productores agrarios de la zona? ¿Por qué?	Entrevistas semi-estructuradas. (Instrumento 01)
				4 Funcionarios del PROVRAEM	2 Asesores de Alta dirección de PROVRAEM 1 Director ejecutivo de PROVRAEM 1 Director de reconversión productiva	¿Quiénes fueron los actores claves que participaron el diseño del Plan? ¿A qué organizaciones involucraron en el diseño del Plan PROVRAEM? ¿Cuáles fueron las etapas del diseño del PROVRAEM? ¿Por qué considera Ud. que se diseñó un plan Especial VRAEM? ¿Cuáles fueron los antecedentes para diseñar un Plan Especial VRAEM? ¿Por qué se diseñó un Plan VRAEM? ¿Cuál es la diferencia del PROVRAEM respecto de los pasados proyectos de reconversión productiva aplicados en el VRAEM?	
				Público Objetivo	2 dirigentes de organización de productores de café y cacao del VRAEM.	¿Ud. participó en el diseño del PROVRAEM? ¿A qué organización representó? ¿Qué opina sobre el PROVRAEM? ¿Consideras que el PROVRAEM ha incluido las problemáticas de los productores agrarios de la zona? ¿Por qué?	
			Tipos de antecedentes (normativos) que se incorporados en el diseño del PROVRAEM que involucran a todos los actores.	Documentos del marco normativo.	Versión final de las líneas de acción de PROVRAEM	Antecedentes del Marco jurídico del PROVRAEM. Definiciones sobre el desarrollo para el VRAEM. Antecedentes históricos documentados del PROVRAEM. Principales líneas de acción plasmadas en el diseño del PROVRAEM.	Revisión documental.

¿Cómo se implementó el proyecto especial PROVRAEM?	Conocer el nivel de cumplimiento de las líneas de acción y sus etapas emprendidas durante la implementación del PROVRAEM	Líneas de acción adoptadas en el PROVRAEM desde la versión de los actores.	Tipos de versiones desde los actores sobre el cumplimiento de las líneas de acción de PROVRAEM.	4 Funcionarios del PROVRAEM	Director ejecutivo de PROVRAEM Director de reconversión productiva San Francisco Director ejecutivo de infraestructura rural. Director de reconversión productiva Pichari	¿Con cuántos personales cuenta el PROVRAEM para la implementación de sus actividades? (Solo director) ¿Puede Ud. Explicar, en qué consiste el PROVRAEM y cómo lo están implementando? ¿Cuáles son las etapas cruciales en la implementación del PROVRAEM? ¿Cómo considera que les fue en el cumplimiento de la meta? ¿En qué medida se han logrado los avances propuestos? ¿Considera que el presupuesto asignado fue suficiente? ¿Considera Ud. que han tenido actividades no planeadas que modificó el presupuesto? Si/NO ¿cuáles fueron? ¿Cuáles fueron las dificultades más importantes durante la implementación del PROVRAEM?	Entrevistas semi-estructuradas.	
				2 dirigentes de productores de café y cacao del VRAEM. 1 dirigente de C.N.	2 directivos de la Central de productores del café y cacao del VRAEM.	¿Cómo participa tu organización en la ejecución del PROVRAEM-PRPA? ¿Hay beneficiarios de tu organización que están incluidos en el PROVRAEM?		¿Se ha cumplido con las actividades en el tiempo previsto? ¿Estás de acuerdo con las actividades que está implementando PROVRAEM? ¿Con qué actividades del "PROVRAEM no estás de acuerdo?
				8 Funcionarios externos del PROVRAEM	4 Alcaldes (Pichari, Kimbiri, Sn Francisco y Santa Rosa) 1 Jefe zonal DEVIDA 1 Director de Agencia Agraria MINAGRI 1 Director de Agroideas 1 Funcionario de AGROBANCO	¿Cómo participa tu municipalidad en la ejecución del PROVRAEM? (solo alcaldes) ¿Hay beneficiarios de tu jurisdicción que están incluidos en el PROVRAEM?		¿En tu opinión qué se debe hacer para mejorar la implementación del PROVRAEM? ¿Ud. ha participado en alguna actividad de implementación del PROVRAEM? ¿Consideras que los beneficiarios están siendo adecuadamente focalizados? ¿Cómo consideras que se está implementando el PROVRAEM?

			Nivel de cumplimiento de los hitos durante la implementación del PROVRAEM.	03 Funcionarios de la unidad ejecutora del PROVRAEM	Director ejecutivo de PROVRAEM.  1 Director DRPA (1° etapa) 1 Director DRPA (2° etapa)	¿Se han cumplido con las actividades dentro del tiempo programado? ¿Se han contado con los recursos necesarios dentro del tiempo programado? ¿Considera que el presupuesto asignado fue suficiente?  ¿Cuáles fueron los más importantes desafíos del área que Ud. es responsable?	¿Tuvieron importantes dificultades durante la implementación del PROVRAEM? ¿Cuáles fueron? ¿En su opinión (si persisten las dificultades) como se podría superar las dificultades en la implementación?	
			Percepciones de los actores sobre la implementación del PROVRAEM.	2 Público Objetivo  6 funcionarios públicos externos a PROVRAEM	2 dirigentes de la Central de productores del café y cacao del VRAEM.  4 Alcaldes de los distritos de Ayna, Kimbiri, Pichari y Santa Rosa. 1 Jefe Zonal de DEVIDA. 1 Jefe Zonal de MINAGRI	¿Ud. conoce o tiene información sobre la implementación del PROVRAEM? ¿Ud. ha participado en la implementación del PROVRAEM? ¿Conoce Ud. cuál es el objetivo del PROVRAEM? ¿Hay beneficiarios de su organización que están incluidos en el PROVRAEM? ¿Cómo consideras que se está implementando el PROVRAEM? ¿Hay cumplimiento en las actividades propuestas dentro del tiempo programado? ¿Estás de acuerdo con las actividades que está implementando PROVRAEM? ¿Cómo participa tu organización en la ejecución del PROVRAEM? ¿Con que actividades del "PROVRAEM no estás de acuerdo? ¿En tu opinión como mejorarías la implementación del PROVRAEM?		Entrevistas semi estructurada.
¿Cómo se realizó la articulación en los niveles y sectores de gobierno durante la implementación del PROVRAEM?	Conocer los mecanismos de articulación entre los sectores y niveles del gobierno en la implementación del PROVRAEM.	Mecanismos de articulación utilizadas entre los niveles y sectores del gobierno en la implementación	Tipos de mecanismos de articulación utilizadas con los niveles y sectores del gobierno en la implementación del PROVRAEM.	7 Autoridades externas del PROVRAEM	4 Alcaldes de los distritos de: Ayna, Kimbiri, Pichari y Santa Rosa. 1 Jefe Zonal de DEVIDA. 1 Jefe del CODEVRAEM 1 director de agencia agraria del MINAGRI		¿Sobre qué temas tratan usualmente en las reuniones de coordinación? ¿Cómo considera Ud. la articulación entre los ejecutores del PROVRAEM y su institución? ¿Cuáles fueron los puntos de las que trataron en la última reunión?	

		ón del PROVRAEM.	Existencia de acuerdos y convenios vigentes entre los niveles y sectores del gobierno para el logro de los propósitos del PROVRAEM.	2 funcionarios del PROVRAEM	1 Director ejecutivo de PROVRAEM.	<p>¿De qué manera se da la articulación del PROVRAEM con el resto de los gobiernos locales o regionales?</p> <p>¿Con qué frecuencia coordinan con los gobiernos locales y bajo qué mecanismos?</p> <p>¿Con qué otras instituciones tienen relaciones estrechas de coordinación?</p> <p>¿Cómo se da esa articulación?</p> <p>¿Sobre qué temas tratan usualmente en las reuniones de coordinación?</p>	<p>¿Se cumplen con los acuerdos tomados?</p> <p>¿Cuáles fueron los puntos de las que trataron en la última reunión?</p> <p>¿Qué elementos influyen en la toma de decisiones conjuntas?</p> <p>¿Se cumplen con los acuerdos tomados?</p>	
					1 Asesor de Alta dirección de PROVRAEM	<p>¿Hay algún convenio o algo escrito (convenios, acuerdos, alianzas, etc.) que evidencie sus articulaciones con los gobiernos locales o regionales?</p> <p>¿En los últimos seis meses han tenido alguna reunión con los otros sectores del gobierno?</p>		
			Tipo de espacios de coordinación con los "beneficiarios".	2 Dirigentes de organizaciónes de productores agrarios.	2 dirigentes de la Central de productores del café y cacao del VRAEM.	<p>¿Cómo consideras la comunicación entre tu organización y el PROVRAEM?</p> <p>¿Con que frecuencia coordinan sus acciones con el PROVRAEM?</p> <p>¿Sobre qué temas tratan usualmente en las reuniones de coordinación?</p> <p>¿Cuáles fueron los puntos de las que trataron en la última reunión?</p> <p>¿Qué elementos influyen en la toma de decisiones conjuntas? ¿Se cumplen con los acuerdos tomados? ¿Se cumplen con los acuerdos tomados?</p>		
¿En qué medida contribuyen los estudios de monitoreo y evaluación a la efectividad de	Conocer la incidencia de los estudios de monitoreo y evaluación en la retroalimentación	Incidencia de los estudios de M&E en la retroalimentación del PROVRAEM.	Existencia de sistemas de monitoreo en la ejecución de "proyectos de reconversión productiva" y de "proyectos de infraestructura rural".	3 funcionarios de PROVRAEM	1 Director de reconversión productiva		<p>¿En qué consiste el trabajo de monitoreo?</p> <p>¿Cuál es la frecuencia de los reportes de monitoreo?</p>	Entrevistas semi-estructuradas.

los proyectos priorizados en el PROVRAEM?	ón del PROVRAEM.				1 Director ejecutivo PROVRAEM  1 Asesor de Alta dirección de MINAGRI	¿Considera Ud. que los reportes de monitoreo son satisfactorios? ¿Por qué? ¿Considera Ud. que la información del monitoreo son confiables?/ ¿Por qué? ¿Hay coherencia entre los reportes de monitoreo y el avance programado de las actividades? ¿Por qué? ¿En qué medida considera importante los resultados en los informes de monitoreo? ¿Para qué casos se toma en cuenta los reportes?	¿Existen dificultades importantes para llevar a cabo un monitoreo efectivo? ¿Cuáles? ¿Por qué? ¿El proceso de monitoreo tiene suficiente presupuesto para llevar a cabo su actividad? ¿Existen otras dificultades importantes para llevar a cabo un monitoreo efectivo? ¿Cuáles? ¿Por qué? ¿Se toman acciones correctivas en caso de retrasos en las actividades?		
					Grado de importancia de los sistemas de monitoreo y evaluación en la toma de decisiones de los directivos.	2 funcionarios de PROVRAEM	1 Asesor de Alta dirección de PROVRAEM 1 Director ejecutivo PROVRAEM		¿En qué medida considera importante los resultados en los informes de monitoreo? ¿Para qué casos se toma en cuenta los reportes? ¿Existe algún estudio de evaluación? ¿Cómo fueron los resultados de la evaluación?
					Existencia de estudios de evaluación de los "proyectos de reconversión productiva" y de "proyectos de infraestructura rural".	Reportes de Evaluación y monitoreo.	Reportes de Evaluación y monitoreo.		Indicadores de monitoreo. Avances de Metas (físico y financiero). Cantidad de beneficiarios por categoría de indicadores. Fuentes de la información Instrumentos de recojo de información.
¿Cómo compiten las actividades ilícitas basadas en el cultivo de hoja de coca con las actividades desarrolladas durante la implementación del PROVRAEM?	Conocer las ventajas que atribuyen los productores a las actividades ilícitas frente a la implementación del PROVRAEM.	Percepción de los productores sobre las Ventajas de las actividades ilícitas frente a la implementación del PROVRAEM	Grado de valoración de las ventajas que atribuyen los productores a las actividades ilícitas frente a la implementación del PROVRAEM.	10 población objetivo	4 Productor agropecuarios beneficiarios.  2 dirigentes de productores de café y cacao 4 agricultores no beneficiarios. 1 informante de Comunidades Nativas	(narraciones sobre percepciones, actitudes y valores de dos usuarios y uno que no participa pero observa la implementación del programa)	Entrevistas a profundidad.		

## Anexo 2: Cambios en la configuración distrital del VRAEM.

### VRAEM: Distritos que conforman el ámbito de intervención directa

N°	Ubigeo	Departamento	Provincia	Distrito	Decreto Supremo N°021-2008-DE-SG	Decreto Supremo N°074-2012-PCM	Decreto Supremo N°011-2014-MINAGRI
1	50402	Ayacucho	Huanta	Ayahuanco			
2	50406	Ayacucho	Huanta	Santillana			
3	50407	Ayacucho	Huanta	Sivia			
4	50408	Ayacucho	Huanta	Llochegua			
5	50409	Ayacucho	Huanta	Canayre			
6	50501	Ayacucho	La mar	San miguel			
7	50502	Ayacucho	La mar	Anco			
8	50503	Ayacucho	La mar	Ayna			
9	50505	Ayacucho	La mar	Chungui			
10	50507	Ayacucho	La mar	Santa Rosa			
11	50509	Ayacucho	La mar	Samugari			
12	50510	Ayacucho	La mar	Anchihuay			
13	80907	Cusco	La Convención	Kimbiri			
14	80909	Cusco	la convención	Vilcabamba			
15	80913	Cusco	La Convención	Villa kintiarina			
16	80912	Cusco	La Convención	villa virgen			2014
17	80910	Cusco	La Convención	Pichari			
18	90705	Huancavelica	Tayacaja	Colcabamba			
19	90707	Huancavelica	Tayacaja	Huachocolpa			
20	90717	Huancavelica	Tayacaja	Surcubamba			
21	90718	Huancavelica	Tayacaja	Tintay punco			
22	120124	Junin	huancayo	Pariahuanca			
23	120135	Junin	huancayo	Santo Domingo de acobamba			
24	120604	Junin	Satipo	Mazamari			
25	120606	Junin	Satipo	Pangoa			
26	120608	Junin	Satipo	Río tambo			
27	120609	Junin	Satipo	Vizcatán del ene			2014

VRAEM - AMBITO DE INFLUENCIA							
N°	Ubigeo	Departamento	Provincia	Distrito	Decreto Supremo N° 021-2008-DE-SG	Decreto Supremo N° 074-2012-PCM	Decreto Supremo N° 011-2014-MINAGRI
1	30202	Apurimac	Andahuaylas	Andarapa			
2	30208	Apurimac	Andahuaylas	Pacobamba			
3	30219	Apurimac	Andahuaylas	Kaquiabamba			
4	30604	Apurimac	Chincheros	Huaccana			
5	30605	Apurimac	Chincheros	Ocobamba			
6	030609	Apurimac	Chincheros	Roqchas			
7	30610	Apurimac	Chincheros	Porvenir			
8	30606	Apurimac	Chincheros	Ongoy			
9	50504	Ayacucho	La Mar	Chilcas			
10	50506	Ayacucho	La Mar	Luis Carranza			
11	50508	Ayacucho	La Mar	Tambo			
12	80902	Cusco	La Convencion	Echarate			
13	90503	Huancavelica	Churcampa	Chinchihuasi			
14	90507	Huancavelica	Churcampa	Paucarbamba			
15	90509	Huancavelica	Churcampa	San Pedro De Coris			
16	90510	Huancavelica	Churcampa	Pachamarca			
17	90701	Huancavelica	Tayacaja	Pampas			
18	90702	Huancavelica	Tayacaja	Acostambo			
19	90703	Huancavelica	Tayacaja	Acraquia			
20	90704	Huancavelica	Tayacaja	Ahuaycha			
21	90706	Huancavelica	Tayacaja	Daniel Hernandez			
22	90709	Huancavelica	Tayacaja	Huaribamba			
23	90710	Huancavelica	Tayacaja	Ñahuimpuquio			
24	90711	Huancavelica	Tayacaja	Pazos			
25	90713	Huancavelica	Tayacaja	Quishuar			
26	90714	Huancavelica	Tayacaja	Salcabamba			
27	90715	Huancavelica	Tayacaja	Salcahuasi			
28	90720	Huancavelica	Tayacaja	Andaymarca			2014
29	90722	Huancavelica	Tayacaja	Pichos			
30	090721	Huancavelica	Tayacaja	Roble			
31	90719	Huancavelica	Tayacaja	Quichuas			2014
32	90716	Huancavelica	Tayacaja	San Marcos De Rocchac			
33	120203	Junin	Concepcion	Andamarca			

### Anexo 3. VRAEM: Valor Bruto Agrario en el 2013

Cultivos*	has 1/	Rendimiento (KG/ha) 2/	Toneladas	Precio por Kg. 2/	VBP 2013	% VBP
Coca 3/	19,167.0	3,500.0	67,084.5	6.6	442,757,700.0	54.56%
Café	38,817.8	642.0	24,921.1	5.5	137,065,784.2	16.89%
Cacao	30,328.6	651.0	19,743.9	5.1	101,483,892.2	12.51%
Yuca	3,659.0	10,594.0	38,763.0	0.8	32,173,286.5	3.96%
Piña	1,348.3	24,391.0	32,885.7	0.7	23,019,957.5	2.84%
Plátano	3,763.3	9,343.0	35,160.0	0.6	21,447,627.3	2.64%
Naranja	2,699.8	6,800.0	18,358.5	0.9	16,522,638.3	2.04%
Papa nativa	703.2	15,069.0	10,597.1	0.6	6,676,164.1	0.82%
Papa blanca	685.5	15,069.0	10,330.2	0.6	6,508,034.8	0.80%
Maiz amarillo duro	1,715.7	2,250.0	3,860.3	1.5	5,790,445.3	0.71%
Maiz amiláceo	849.0	1,965.0	1,668.2	2.4	3,953,730.7	0.49%
Palto	232.4	898.0	208.7	15.2	3,171,757.6	0.39%
Maiz choclo	213.3	12,235.0	2,610.1	0.8	2,114,150.2	0.26%
Achiote	764.7	760.0	581.1	2.3	1,324,985.5	0.16%
Papaya	164.5	10,632.0	1,748.6	0.7	1,276,510.9	0.16%
<b>Otros principales</b>					6,214,280.8	0.77%
Alfalfa	114.2	44,545.0	5,084.9	0.2	1,169,532.3	0.14%
Papa amarilla	107.3	15,069.0	1,617.1	0.6	1,018,744.3	0.13%
Mani	121.6	1,473.0	179.0	4.7	832,550.6	0.10%
Haba	264.4	1,662.0	439.5	1.8	786,688.8	0.10%
Oca	152.0	6,045.0	918.8	0.7	615,612.7	0.08%
Frijol	295.7	1,016.0	300.5	1.7	510,806.4	0.06%
Trigo	150.6	1,739.0	262.0	1.4	369,367.8	0.05%
Arveja	118.9	1,418.0	168.6	2.1	359,065.6	0.04%
Arroz	136.0	2,415.0	328.5	1.0	318,610.2	0.04%
Papa huairo	24.6	15,069.0	370.3	0.6	233,302.0	0.03%
<b>Cultivos lícitos</b>					<b>368,743,245.7</b>	<b>45.44%</b>
<b>Cultivo ilícito</b>					<b>442,757,700.0</b>	<b>54.56%</b>
<b>Total VBP VRAEM (S/)</b>					<b>811,500,945.7</b>	<b>100.00%</b>

\*cultivos con mayores de 100 hectáreas

Fuentes:

1/ IV CENAGRO

2/ MINAGRI (Anuario Estadístico 2013)

3/ UNODC (2014)