



Proyecto de Ley N° 10549/2024-CR

ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA
Congresista de la República



**PROYECTO DE LEY QUE
SIMPLIFICA LAS INVERSIONES DE
DESARROLLO ALTERNATIVO
INTEGRAL Y SOSTENIBLE**

El grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista de la República que suscribe, ELVIS HERNÁN VERGARA MENDOZA, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE SIMPLIFICA LAS INVERSIONES DE DESARROLLO
ALTERNATIVO INTEGRAL Y SOSTENIBLE**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y el Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, con la finalidad de exceptuar de la obligación de recabar la opinión técnica del sector competente a las inversiones públicas que sean financiados íntegramente por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), estableciendo los lineamientos y condiciones necesarios para salvaguardar la calidad y sostenibilidad de la inversión pública.

Artículo 2. Modificación del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Se incorpora la Novena Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones:

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

NOVENA.- Exoneración de opinión técnica sectorial para inversiones financiadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)

[...]

Excepcionalmente, se exime de la obligación de recabar la opinión técnica del sector competente a las inversiones públicas que se ejecuten en el marco de la estrategia de desarrollo alternativo integral y sostenible o de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, siempre que dichas inversiones sean financiadas en su totalidad por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), en atención a su mandato legal.

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) observará los lineamientos, criterios y condiciones técnicas que disponga el Ministerio de Economía y Finanzas para garantizar la calidad, eficiencia y sostenibilidad de la inversión, manteniéndose la facultad de supervisión y evaluación que corresponde a dicho Ministerio en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones”.

Artículo 3. Modificación del Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

Se incorpora la Octava Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

OCTAVA.- Facultad de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) para la aprobación de inversiones públicas

[...]

La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), en su condición de entidad responsable de promover y ejecutar acciones de desarrollo alternativo integral y sostenible y de luchar contra el tráfico ilícito de drogas, podrá formular, evaluar y ejecutar inversiones públicas con recursos propios o asignados a su presupuesto institucional, así como financiar la ejecución de inversiones por parte de otras entidades, prescindiendo de la opinión técnica del sector competente, siempre que dichas iniciativas se encuentren íntegramente financiadas con fondos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y cumplan con los supuestos y condiciones establecidos en la normativa que regula el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Esta facultad no exime a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), ni a las entidades que ejecuten inversiones financiados con sus recursos, de respetar los lineamientos y

disposiciones técnicas que, en el marco de sus competencias, dicte el Ministerio de Economía y Finanzas para garantizar la eficacia, coherencia y sostenibilidad de las inversiones”.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- El Poder Ejecutivo aprobará las disposiciones reglamentarias necesarias para la implementación de la presente Ley, en un plazo que no excederá de ciento veinte (60) días hábiles contados a partir de su publicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única.- Deróganse o déjense sin efecto las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente Ley.



Firmado digitalmente por:
MONTEZAFACHO Silvia
Maria FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2025 14:36:48-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Hernan FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/03/2025 16:49:02-0500



Firmado digitalmente por:
VERGARA MENDOZA Elvis
Hernan FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/03/2025 16:51:52-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20181749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 17/03/2025 12:36:44-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/03/2025 17:19:51-0500



Firmado digitalmente por:
ALVA ROJAS Carlos Enrique
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2025 12:52:44-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2025 12:56:40-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la propuesta

1. Antecedentes y contexto general

El desarrollo alternativo integral y sostenible en el Perú ha estado históricamente vinculado a la lucha contra el cultivo de la hoja de coca destinada a la producción de cocaína y otras drogas ilegales. Esta política surge como respuesta a la necesidad de ofrecer alternativas económicas viables a los agricultores que, debido a la precariedad de sus condiciones de vida, encuentran en el cultivo ilícito de la hoja de coca una fuente de ingresos que, en muchos casos, supera a la agricultura lícita convencional. Sin embargo, la historia de estas políticas de desarrollo alternativo es compleja, pues ha atravesado distintos momentos marcados tanto por la evolución de la demanda internacional de drogas como por los cambios en la política interna peruana y la situación sociopolítica de las regiones productoras.

El cultivo de hoja de coca en el Perú se remonta a épocas precolombinas, siendo un elemento cultural, ritual y medicinal en los Andes. No obstante, el carácter ilícito se establece en la medida en que la hoja de coca se convierte en materia prima para la elaboración de alcaloides de uso ilegal, principalmente la cocaína. En la segunda mitad del siglo XX, la producción y exportación de cocaína se intensificó en el país, afectando la seguridad y el orden interno, e impulsando respuestas por parte del Estado y la comunidad internacional para contrarrestar su crecimiento. En este contexto, la creación de políticas de desarrollo alternativo se configuró como un pilar fundamental de la estrategia peruana de lucha contra las drogas, al tiempo que se buscaba mejorar las condiciones de vida de los agricultores en zonas cocaleras.

Durante las décadas de 1980 y 1990, la estrategia estatal se enfocaba principalmente en el control y erradicación forzosa de los cultivos de coca. Sin embargo, se constató que la mera erradicación, sin ofrecer alternativas productivas o mecanismos de sostenimiento económico, no solo resultaba ineficaz, sino que generaba tensiones sociales y un crecimiento cíclico de los cultivos en otras zonas alejadas (lo que se conoce como el "efecto globo", es decir, la expansión a nuevas áreas cuando se controla en una zona específica). Fue entonces que se empezó a plantear la necesidad de complementar los esfuerzos represivos y de erradicación con la implementación de programas de desarrollo integral que ofrecieran a los agricultores oportunidades reales de sustento y crecimiento. De allí nace el concepto de desarrollo alternativo, entendido como el conjunto de iniciativas económicas, sociales e institucionales que apuntan a reducir la dependencia del cultivo de la hoja de coca ilegal, a través de la diversificación de la producción agrícola y no agrícola, el mejoramiento de la infraestructura local

y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y organizativas de las comunidades.

Con la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) mediante la Ley N° 28003 en el año 2003, el Perú dio un paso relevante para sistematizar y liderar las políticas y estrategias de desarrollo alternativo, así como coordinar la lucha contra las drogas. Esta comisión se constituyó en un ente rector que, a la fecha, formula, coordina y supervisa la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, articulando iniciativas con diversas entidades del Estado y actores de la cooperación internacional. El papel de Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) es central: por un lado, se encarga de promover proyectos de desarrollo en las zonas cocaleras, coadyuvando a la inserción sostenible de productos lícitos en los mercados, ya sea domésticos o internacionales; y, por otro lado, busca reforzar la presencia del Estado en áreas muchas veces olvidadas, generando mejores condiciones de seguridad, salud, educación y oportunidades económicas.

La implementación de proyectos de desarrollo alternativo en el Perú ha seguido una trayectoria que puede dividirse en distintas fases. En un primer momento, los proyectos se enfocaron principalmente en la sustitución de cultivos; es decir, se pretendía reemplazar la hoja de coca con otros productos agrícolas como el café, el cacao, el palmito, la palma aceitera, el plátano, entre otros. Esta fase inicial de los programas, en ocasiones, adoleció de limitaciones relacionadas con la falta de infraestructura y la escasa tecnificación, lo que mermó la competitividad de los productos alternativos en comparación con la rentabilidad de la coca. Además, las brechas en conectividad y la débil articulación con mercados nacionales e internacionales impedían que los agricultores, pese a cambiar de cultivo, obtuvieran mayores beneficios. De este modo, la sustitución simple no bastaba para constituir una alternativa real y sostenible.

En una segunda fase, que coincidió con la primera década del siglo XXI, se impulsaron estrategias de desarrollo integral que contemplaban no solo la sustitución de cultivos, sino también la mejora de la infraestructura vial, el acceso a servicios básicos y el fortalecimiento de las capacidades de productores y organizaciones locales. Asimismo, se empezó a fomentar la vinculación de los pequeños productores con las cadenas de valor nacionales y las exportaciones. Todo ello se llevó a cabo con el acompañamiento de diversas instancias estatales y la cooperación internacional, especialmente de organismos como la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas, Estados Unidos y otros países que buscaban reducir la oferta de drogas ilegales en su territorio. Estas iniciativas demostraron que, con el adecuado soporte logístico y financiero, era posible que los agricultores transitaran de cultivos ilícitos a proyectos sostenibles a largo plazo.

La tercera fase, más cercana al presente, incorpora una visión de desarrollo alternativo integral y sostenible, enfatizando la necesidad de asegurar la sostenibilidad ambiental, la inclusión social y el refuerzo de la institucionalidad local y regional. Se entiende que el problema de los cultivos ilícitos no solo tiene una dimensión económica (rendimiento por hectárea y acceso a mercados), sino también un componente social y cultural, que requiere un abordaje multidimensional: fortalecer la gobernanza, promover la educación y la salud, impulsar el empoderamiento de las mujeres rurales y de los pueblos indígenas, y asegurar la protección de los ecosistemas. Este enfoque amplio se plasma en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, la Política Nacional Contra las Drogas al 2030 y en los planes de acción de Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), que articulan los objetivos de reducción de cultivos ilícitos con el desarrollo de programas productivos, sociales y ambientales a nivel local.

La necesidad de la propuesta legislativa actual, que se centra en la simplificación de los proyectos de desarrollo alternativo integral y sostenible, también se justifica en el marco económico y social que vive el Perú, marcado por la persistencia de brechas de pobreza en las zonas rurales y la desigual distribución de recursos e infraestructura. A pesar de los avances macroeconómicos y la consolidación de la democracia, las regiones productoras de coca continúan experimentando condiciones de vulnerabilidad, aislamiento geográfico y escasa articulación con el mercado formal, lo que facilita la proliferación de economías ilegales. La problemática se ve agravada por la presencia de remanentes de grupos armados y organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que aprovechan la debilidad institucional y el precario acceso a oportunidades de las poblaciones rurales.

Por su parte, el tráfico ilícito de drogas representa un problema de seguridad y salud pública. El Perú, junto a Colombia y Bolivia, está en la lista de principales productores de hoja de coca a nivel mundial, situación que lo coloca en el centro de la agenda internacional de lucha contra las drogas. Las políticas peruanas, lejos de circunscribirse a la erradicación forzosa, han intentado articular enfoques integrales que consideran el problema desde sus raíces estructurales: la pobreza rural, la falta de servicios básicos, la débil presencia estatal y las escasas oportunidades de desarrollo. Así, el Estado peruano reconoce que la lucha contra las drogas debe ser abordada en múltiples frentes, y el desarrollo alternativo integral y sostenible se ha consolidado como uno de los ejes indispensables para reducir la oferta de cultivos ilegales y promover la inclusión de las comunidades cocaleras a la formalidad productiva.

En este escenario, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) adquiere un rol primordial, pues cuenta con la función de coordinar,

planificar e implementar programas de desarrollo alternativo, así como la de canalizar recursos y supervisar proyectos que se ejecutan directamente o en colaboración con gobiernos regionales y locales. Entre los mayores desafíos que enfrenta este organismo están la burocracia y los procedimientos largos y complejos para la aprobación de proyectos, lo cual puede retrasar la ejecución y, por ende, mermar la efectividad del desarrollo alternativo. El marco legal actual, constituido principalmente por el Decreto Legislativo Nº 1252 (que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones) y el Decreto Legislativo Nº 1241 (que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas), establece normas y procedimientos que, si bien buscan garantizar la calidad de la inversión pública y la pertinencia de los proyectos, generan la obligación de recabar informes técnicos de diversos sectores, provocando dilaciones que disminuyen la capacidad de respuesta inmediata.

La lucha contra las drogas, en consecuencia, no puede verse únicamente como un problema penal o de seguridad, sino que requiere articular esfuerzos con la política de desarrollo y la modernización de la gestión pública. Por este motivo, la presente iniciativa legislativa busca simplificar los procesos de aprobación de proyectos financiados íntegramente por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), bajo la premisa de que esto permitirá agilizar la puesta en marcha de programas y obras de infraestructura y desarrollo productivo que son urgentes para los territorios. De igual forma, la medida aspira a salvaguardar la calidad de la inversión pública, mediante la exigencia de lineamientos y condiciones que aseguren el cumplimiento de criterios técnicos, ambientales y sociales, sin que ello signifique someterse a la maraña burocrática que impide una ejecución oportuna.

Desde un punto de vista económico y social, el Perú enfrenta además el reto de sostener el crecimiento y la competitividad, reduciendo la pobreza y la desigualdad, especialmente en áreas rurales y regiones andino-amazónicas que presentan altos índices de vulnerabilidad. Varios estudios señalan que el desarrollo económico local, vinculado a proyectos de infraestructura (carreteras, puentes, sistemas de riego, entre otros) y el fomento de cadenas productivas de valor agregado, resulta esencial para integrar a los pequeños productores en la economía formal y limitar la expansión de actividades ilícitas. No obstante, cuando estos procesos se ven interrumpidos por trámites excesivos, las comunidades pierden la motivación para mantenerse al margen de los cultivos de coca ilegales, y los proyectos productivos lícitos se ven amenazados por falta de continuidad.

Un factor adicional a tener en cuenta es la situación de crisis climática y la necesidad de incorporar criterios de sostenibilidad ambiental en todo proyecto de desarrollo. Las zonas donde se cultiva coca suelen estar en regiones

tropicales de alta biodiversidad, como las cuencas de los ríos en la Amazonía y las estribaciones de los Andes amazónicos. La deforestación, la degradación de suelos y la contaminación de los cuerpos de agua son problemáticas asociadas a la expansión de la agricultura (tanto lícita como ilícita), por lo que los proyectos de desarrollo alternativo deben incluir estrategias de uso racional de los recursos naturales, prácticas agroforestales, agroecológicas y de protección de ecosistemas clave. En tal sentido, la simplificación de procedimientos de inversión pública no está reñida con el cuidado del medio ambiente; al contrario, cobra mayor relevancia porque permite que las intervenciones se ejecuten de forma ordenada y con acompañamiento técnico adecuado, lo que puede evitar impactos negativos sobre la naturaleza.

El marco internacional también ofrece una perspectiva que refuerza la importancia de la presente propuesta. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 y otros instrumentos internacionales instan a los Estados a adoptar medidas para reducir la oferta de drogas ilegales, pero a su vez promueven la cooperación para el desarrollo. En efecto, la comunidad internacional ha valorado positivamente el enfoque de desarrollo alternativo, reconociendo que es una estrategia eficaz para abordar los problemas estructurales en las zonas cocaleras. Bajo esa lógica, organismos internacionales han canalizado fondos y cooperación técnica a través de Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y de otras entidades estatales, en la convicción de que, con proyectos bien concebidos y adecuadamente gestionados, es posible brindar a la población alternativas económicas sostenibles y, al mismo tiempo, reducir la producción de drogas de manera significativa.

Aun con estos avances, es innegable que la persistencia de la coca en el Perú obedece en gran medida a la rentabilidad que ofrece el mercado ilegal. Para competir con ello, las políticas de desarrollo alternativo no solo deben proveer opciones productivas, sino también asegurar que los productores tengan acceso a créditos, seguros, capacitación y tecnología, y que se cree una red de comercialización fluida para sus productos. Estas acciones requieren de la participación de múltiples sectores, lo cual, dentro del actual marco normativo, supone solicitar opiniones y aprobaciones técnicas que, si bien buscan asegurar la calidad de la inversión, pueden tornarse excesivamente formales y burocráticas.

En este sentido, la presente propuesta legislativa se justifica en la necesidad de optimizar procesos sin desatender los controles esenciales. Se reconoce que el Decreto Legislativo N° 1252 creó un Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones para garantizar la priorización, la coherencia y la calidad de los proyectos de inversión pública. Sin embargo, también se advierte que, en aquellos casos en que Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) financia íntegramente la iniciativa, se

pueden adoptar mecanismos más ágiles de revisión, evaluación y aprobación, siempre que cumplan con los estándares mínimos y los lineamientos de sostenibilidad y pertinencia técnica. De la misma forma, en el marco del Decreto Legislativo N° 1241, que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, se requiere flexibilizar ciertos requisitos formales cuando los proyectos estén directamente relacionados con la reducción de cultivos ilícitos y su sustitución por actividades lícitas, pues la inmediatez en la ejecución es clave para no perder el momentum de la erradicación.

El impulso político para esta iniciativa surge desde el Legislativo, que en su función de representar los intereses de la ciudadanía, recoge las demandas de las poblaciones cocaleras y de las autoridades regionales y locales que denuncian retrasos en la aprobación y ejecución de proyectos. Dichas demoras no solo afectan la credibilidad del Estado en zonas con limitada presencia institucional, sino que también pueden significar un retroceso en los logros alcanzados en la reducción de cultivos, pues la ausencia de respuestas rápidas y efectivas deja a las comunidades en una situación de incertidumbre. Por tanto, la propuesta para simplificar los procesos de inversión en proyectos financiados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) es vista como un paso fundamental para fortalecer el enfoque de desarrollo alternativo integral y sostenible en el país.

Este contexto también muestra la relevancia de reforzar la articulación de Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) con los ministerios sectoriales, gobiernos regionales, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Si bien la exoneración de la opinión técnica obligatoria busca agilizar los trámites, ello no implica aislar los proyectos de la supervisión pertinente. Al contrario, se entiende que la supervisión y la fiscalización continuas, basadas en indicadores y metas claras, son imprescindibles para garantizar que las inversiones se realicen con eficiencia y transparencia. De esta manera, el énfasis recae en diseñar un modelo de gestión de proyectos centrado en resultados y en la calidad de la ejecución, en lugar de un modelo basado en la acumulación de trámites y documentos.

Por último, vale subrayar que la simplificación de los procedimientos debe ser entendida como parte de una reforma más amplia de la gestión pública, que busca modernizar las instituciones y responder de manera más ágil a las necesidades sociales. El alto costo de la burocracia en países en desarrollo como el Perú no se limita al plano económico, sino que tiene repercusiones en la gobernanza y la confianza ciudadana. Para las poblaciones que esperan obras, caminos vecinales y proyectos productivos, cada mes o año de retraso supone pérdidas de ingresos, de oportunidades y, en algunos casos, el riesgo de volver a optar por la actividad ilícita. Por ello, la presente iniciativa no es solo un asunto de interés sectorial (el combate contra las drogas), sino que

se enmarca en una lógica de eficiencia en el gasto público y de inclusión social, pilares fundamentales para el desarrollo nacional.

En conclusión, el panorama de los antecedentes y el contexto general del desarrollo alternativo integral y sostenible en el Perú, así como la lucha contra las drogas y el rol de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), configuran un entorno complejo en el que la iniciativa legislativa que exceptúa de la obligación de recabar la opinión técnica del sector competente a los proyectos de inversión pública financiados íntegramente por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) cobra pleno sentido. Esta propuesta responde a la necesidad de garantizar oportunidades económicas a las poblaciones rurales, de consolidar la presencia del Estado en zonas de producción cocalera y de avanzar en una estrategia integral de reducción de la oferta de drogas, sin sacrificar la calidad y la sostenibilidad de las inversiones. De prosperar este proyecto de ley, se espera fomentar una gestión más dinámica y efectiva de los recursos, impactando positivamente en la calidad de vida de los agricultores y contribuyendo a la erradicación de cultivos ilícitos a través de alternativas productivas sólidas y duraderas. Con ello, se fortalecerá no solo la lucha contra el narcotráfico, sino también la gobernanza, la inclusión social y el respeto por el medio ambiente en las regiones más vulnerables del territorio peruano.

2. Marco normativo vigente

El marco normativo peruano en materia de inversión pública y lucha contra las drogas está conformado por un conjunto de leyes, decretos legislativos y otras disposiciones reglamentarias, dentro del cual destacan los Decretos Legislativos N° 1252 y N° 1241. Estos dos dispositivos constituyen elementos centrales para comprender la planificación, ejecución y supervisión de los proyectos de inversión pública, así como la estrategia integral para enfrentar el tráfico ilícito de drogas en el Perú. A continuación, se detallan sus alcances y la forma en que se articulan con otros instrumentos jurídicos de relevancia en este ámbito.

El Decreto Legislativo N° 1252 y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

El Decreto Legislativo N° 1252, publicado el 1 de diciembre de 2016, constituye la base normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (en adelante, Invierte.pe o SNPMGI). Este sistema fue concebido como una evolución del antiguo Sistema Nacional de Inversión Pública, con la finalidad de agilizar y optimizar la formulación, evaluación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión que impulsen el desarrollo del país y mejoren la calidad de vida de la ciudadanía.

En términos generales, el Decreto Legislativo N° 1252 establece la estructura y las funciones de los órganos responsables de la programación multianual de inversiones, contemplando pautas para la identificación, priorización y financiamiento de proyectos. Asimismo, define lineamientos para el diseño de expedientes técnicos y la implementación de mecanismos de monitoreo que garanticen la calidad y eficacia de las intervenciones.

Desde su promulgación, el propósito fundamental de este sistema ha sido fortalecer la coherencia entre la planificación estratégica y la asignación de recursos públicos, facilitando la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local). En este sentido, el Decreto Legislativo N° 1252 busca asegurar que los recursos se inviertan en proyectos con alto impacto social y económico, de conformidad con las prioridades nacionales establecidas en los instrumentos de planificación, como el Plan Bicentenario o las políticas sectoriales.

Uno de los aspectos centrales de este decreto legislativo es la exigencia de la opinión técnica sectorial, que a menudo recae en ministerios u organismos especializados, según la naturaleza del proyecto. Así, por ejemplo, si se trata de un proyecto de infraestructura vial, es común que la entidad ejecutora deba recabar la opinión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Este proceso, aun siendo valioso para garantizar la calidad de las intervenciones, puede generar demoras cuando las entidades sectoriales se encuentran sobrecargadas de solicitudes o cuando faltan mecanismos de articulación fluida entre los distintos niveles de gobierno y los organismos encargados de emitir dichas opiniones.

En la práctica, el SNPMGI busca generar una cartera de proyectos que responda a objetivos concretos de desarrollo. Como parte de este marco, la elaboración de un plan nacional de infraestructura y las carteras de inversión sectoriales y territoriales se convierten en herramientas clave para la gestión efectiva de los recursos. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1252 promueve la incorporación de metodologías de análisis de costo-beneficio y costo-efectividad, y la evaluación socioeconómica de las iniciativas, con la finalidad de orientar la inversión pública hacia proyectos con alta rentabilidad social y sostenibilidad.

El Decreto Legislativo N° 1241 y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas

El Decreto Legislativo N° 1241, publicado el 26 de septiembre de 2015, forma parte de las medidas legales adoptadas para fortalecer la lucha contra el tráfico ilícito de drogas en el país. A través de esta norma, se establecen disposiciones que otorgan mayores facultades a las entidades responsables de prevenir, investigar y sancionar los delitos asociados a la producción, comercialización y distribución de drogas ilegales. Además, refuerza las atribuciones de los órganos encargados de la erradicación de cultivos ilícitos

y del fomento de actividades lícitas en áreas donde predomina la hoja de coca destinada al narcotráfico.

Este decreto legislativo comprende aspectos que van desde la tipificación penal y la colaboración eficaz, hasta la incautación de bienes y la vigilancia de actividades propensas al lavado de activos procedentes del narcotráfico. Asimismo, promueve la articulación interinstitucional entre la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), responsable de liderar la estrategia nacional contra las drogas mediante la coordinación y supervisión de políticas de desarrollo alternativo.

Uno de los componentes clave en esta lucha es el desarrollo alternativo integral y sostenible, que busca reducir la oferta de hoja de coca destinada a la producción de alcaloides ilegales, a través de la promoción de opciones económicas legales para las poblaciones rurales. El Decreto Legislativo N° 1241, si bien hace énfasis en el control y sanción, también reconoce la importancia de los proyectos dirigidos a brindar oportunidades productivas a los agricultores. Por tanto, establece la coordinación entre la política de seguridad y las políticas de desarrollo, con la finalidad de ofrecer soluciones a las causas estructurales que llevan a las comunidades a depender de cultivos ilegales.

Desde la perspectiva de la política pública, este decreto legislativo refuerza el mandato de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) para impulsar y articular acciones orientadas a desarrollar actividades productivas lícitas en territorios marcados por la presencia de cultivos de coca. Así, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), además de promover la erradicación, impulsa proyectos de infraestructura, capacitación, asistencia técnica y acceso a mercados. Sin embargo, la eficacia de tales proyectos depende de su adecuada formulación y financiamiento, y es aquí donde el Decreto Legislativo N° 1252 cobra relevancia, al regular la manera en que se gestiona la inversión pública.

Importancia de estos decretos en la planificación de la inversión pública y la lucha contra las drogas

El vínculo entre ambos decretos radica en su relevancia para la gestión pública peruana: el Decreto Legislativo N° 1252 aborda la inversión y la eficiencia en el gasto, mientras que el Decreto Legislativo N° 1241 refuerza la estrategia represiva y preventiva contra el narcotráfico. De su confluencia se desprende la comprensión de que la lucha contra las drogas no puede limitarse exclusivamente a acciones policiales o penales, sino que requiere un enfoque más amplio que abarque iniciativas socioeconómicas y productivas.

La articulación de ambos dispositivos tiene como finalidad lograr que los proyectos de inversión, en particular aquellos relacionados con el desarrollo alternativo, se ejecuten de forma oportuna y eficaz, sin sacrificar estándares de calidad técnica ni la correcta supervisión de los recursos públicos. El principal desafío es equilibrar la necesidad de intervención rápida en zonas cocaleras con la obligación de garantizar que los proyectos estén adecuadamente evaluados y que cumplan con lineamientos de sostenibilidad.

El Decreto Legislativo N° 1252, al crear el SNPMGI, representó un avance importante en la organización de los proyectos de inversión pública, evitando la dispersión de iniciativas e impulsando la priorización y la transparencia en el uso de recursos. No obstante, la rigidez de los procedimientos y la multiplicidad de instancias para recabar opiniones sectoriales pueden obstaculizar la ejecución de proyectos urgentes. En el marco de la lucha contra las drogas, tales demoras pueden tener consecuencias significativas, pues las poblaciones en zonas cocaleras dependen de soluciones inmediatas para abandonar los cultivos ilícitos.

De otro lado, el Decreto Legislativo N° 1241 consolida el enfoque integral de la lucha contra las drogas, reconociendo la urgencia de llevar el desarrollo estatal a regiones vulnerables. Bajo este decreto, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) ha centrado esfuerzos en articular con gobiernos regionales y locales para que, mediante proyectos de inversión pública, se logre sustituir cultivos ilegales y brindar opciones rentables a los agricultores. Sin embargo, la obtención de recursos y el proceso de aprobación de los proyectos están sujetos a la normativa vigente en materia de inversión pública, por lo que la dinámica burocrática puede hacer que el proceso sea lento.

Articulación con otros instrumentos jurídicos

Las disposiciones establecidas en los Decretos Legislativos N° 1252 y N° 1241 no se agotan en sí mismas, sino que operan en un entramado legal y reglamentario más amplio:

a) La Constitución Política del Perú. Consagra los principios de organización del Estado y la obligación de promover el bienestar general. Asimismo, enmarca la descentralización y la cooperación entre poderes y niveles de gobierno como elementos esenciales para el desarrollo. En este contexto, la labor conjunta entre entidades nacionales, regionales y locales es clave para la efectividad de la inversión pública y la lucha contra el narcotráfico.

b) La Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867). Estas normas definen la repartición de competencias y recursos entre los diversos niveles de gobierno. Por ello, cualquier estrategia de desarrollo alternativo y cualquier proyecto de

inversión pública deben enmarcarse en el modelo descentralizado, asegurando la participación activa de regiones y municipalidades en la formulación y ejecución de las intervenciones.

c) La Ley N° 27629, creadora de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Esta entidad asume el liderazgo en la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, coordinando y supervisando programas de desarrollo alternativo, así como la articulación con gobiernos regionales y locales. La relación entre Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y el SNPMGI regulado por el Decreto Legislativo N° 1252 es esencial para canalizar fondos a proyectos que contribuyan a la disminución de los cultivos ilícitos.

d) La Ley General de Contrataciones Públicas (Ley N° 32069) y su reglamento. Estas disposiciones norman la selección de proveedores y contratistas para la ejecución de proyectos de inversión pública. Su finalidad es resguardar los principios de transparencia, libre competencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. En la práctica, estas normas complementan los procesos de planeamiento y formulación establecidos en el Decreto Legislativo N° 1252.

e) Normativas ambientales. Considerando que muchos proyectos de desarrollo alternativo se ubican en zonas ambientalmente sensibles, resulta indispensable cumplir con las disposiciones relativas a Evaluaciones de Impacto Ambiental u otros instrumentos de gestión ambiental. Leyes como la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611) proporcionan los lineamientos para asegurar que los proyectos se lleven a cabo de manera sostenible, protegiendo los ecosistemas y las comunidades.

f) Instrumentos de política sectorial y multisectorial, como los planes nacionales de seguridad ciudadana y desarrollo productivo. Estos planes, aunque no están dirigidos exclusivamente a la lucha contra el narcotráfico, contribuyen a la consolidación de entornos favorables para la inversión y el desarrollo económico. La relación con los proyectos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) se vuelve relevante en la medida en que se requiera articular enfoques de seguridad, desarrollo rural y sostenibilidad.

Desafíos actuales y pertinencia de la modificación legislativa

A pesar del avance que han supuesto los Decretos Legislativos N° 1252 y N° 1241, aún persisten desafíos en su aplicación. Uno de los más críticos es el que se origina en la obligatoriedad de recabar la opinión técnica del sector competente, lo cual, si bien está justificado en términos de garantizar la calidad y coherencia de los proyectos de inversión, puede retrasar la ejecución de iniciativas que requieren celeridad, especialmente cuando se

trata de proyectos financiados íntegramente por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

La experiencia indica que el tiempo requerido para obtener estas opiniones puede ser muy prolongado si las entidades sectoriales no cuentan con suficiente capacidad para responder a las solicitudes, o cuando los proyectos se encuentran en zonas de difícil acceso. Esta demora suele desincentivar a las comunidades rurales que esperan alternativas rápidas a los cultivos de coca, impactando negativamente en la sostenibilidad de la erradicación y la consolidación de proyectos lícitos.

La propuesta de exceptuar a los proyectos de inversión pública financiados en su totalidad por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) de la obligatoriedad de recabar dicha opinión técnica prioriza la ejecución oportuna de las intervenciones, permitiendo que la verificación de la calidad y pertinencia se realice a través de mecanismos alternativos de supervisión y seguimiento posteriores. Así, se mantendría el objetivo de salvaguardar la calidad de la inversión pública, pero se eliminarían cuellos de botella administrativos que retrasan la respuesta estatal en zonas de alta vulnerabilidad.

Esta iniciativa es coherente con el espíritu del Decreto Legislativo N° 1241, que establece la necesidad de actuar de manera ágil en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, y con los principios de modernización de la gestión pública que inspiran el Decreto Legislativo N° 1252. Además, se alinea con los esfuerzos de mejora de la eficiencia en el aparato estatal, orientados a impulsar la reactivación económica y a descentralizar la toma de decisiones en beneficio de las poblaciones rurales.

Conclusiones sobre el marco normativo y perspectivas

En síntesis, los Decretos Legislativos N° 1252 y N° 1241 son pilares del ordenamiento jurídico peruano en materia de inversión pública y lucha contra las drogas, respectivamente. El primero consolida un sistema de programación multianual que busca garantizar la pertinencia y la sostenibilidad de la inversión; el segundo refuerza el enfoque integral que combina medidas de control y sanción con acciones de promoción de actividades lícitas.

Ambos dispositivos dialogan con un entramado legal más amplio, que abarca la Constitución, las leyes de descentralización, la normativa ambiental, los planes de desarrollo nacionales y sectoriales, la legislación sobre contrataciones y los instrumentos jurídicos específicos que regulan la acción de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Esta red normativa da sustento a la política del Estado peruano en la reducción de

cultivos ilícitos y en la inversión pública como mecanismo de inclusión y desarrollo.

No obstante, la experiencia en zonas donde la hoja de coca tiene una alta presencia demuestra la urgencia de contar con procedimientos más flexibles para la aprobación de proyectos de desarrollo alternativo integral y sostenible. Cuando la población no percibe soluciones inmediatas, la posibilidad de recaer en actividades ilícitas se incrementa, lo que repercute en un mayor fortalecimiento de las cadenas del narcotráfico y en la erosión de la confianza ciudadana en las instituciones.

La exoneración de la obligación de recabar la opinión técnica del sector competente para los proyectos íntegramente financiados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) responde a la necesidad de intervenir con rapidez, sin sacrificar los controles necesarios para asegurar la eficiencia y transparencia de los recursos públicos. De aprobarse esta iniciativa legislativa, se impulsaría un nuevo equilibrio entre la agilidad operativa y la garantía de calidad, permitiendo a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y a otras entidades involucradas centrar sus esfuerzos en la ejecución efectiva de las obras y programas dirigidos a fortalecer el desarrollo local.

Esta propuesta se enmarca, a su vez, en una visión de modernización del Estado, orientada a reducir la burocracia excesiva y a promover una mayor coordinación entre sectores. El reto será definir un sistema de supervisión eficaz que, en lugar de anular la fiscalización previa, la reorganice de modo que se realice en etapas posteriores, con responsabilidades claras y criterios objetivos de evaluación. Así, se refuerza la idea de una burocracia inteligente, que no obstaculiza el desarrollo, sino que lo conduce hacia resultados socialmente valiosos.

En conclusión, el Decreto Legislativo N° 1252 y el Decreto Legislativo N° 1241 componen el núcleo del régimen jurídico de inversión pública y lucha contra las drogas en el Perú. Su articulación es fundamental para poner en marcha proyectos de desarrollo alternativo que respondan a las necesidades de las zonas más afectadas por el cultivo de coca y el narcotráfico. Sin embargo, la dinámica administrativa impuesta por el primero puede ralentizar la ejecución de los proyectos indispensables para cumplir los fines del segundo, por lo que la exoneración parcial de trámites se perfila como una medida adecuada para equilibrar la necesidad de celeridad con la de calidad y transparencia. Con ello, se refuerza la estrategia integral del Estado en la lucha contra las drogas y se promueve un modelo de gestión pública que prioriza la atención de las problemáticas más urgentes, llevando beneficios concretos a las poblaciones más vulnerables.

3. Identificación de la problemática

La implementación de proyectos de desarrollo alternativo integral y sostenible en zonas con alta presencia de cultivos de hoja de coca constituye uno de los pilares fundamentales en la estrategia peruana de lucha contra las drogas. Bajo el liderazgo de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), se han impulsado múltiples iniciativas orientadas a mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales mediante la promoción de actividades económicas lícitas, el fortalecimiento de las capacidades productivas y la mejora de la infraestructura básica. Sin embargo, estos esfuerzos enfrentan una serie de dificultades y limitaciones vinculadas, en parte, a la exigencia normativa de recabar la opinión técnica del sector competente como requisito para la aprobación de los proyectos de inversión pública. A continuación, se exponen los principales elementos que configuran esta problemática, junto con su impacto en la ejecución y oportunidad de las intervenciones.

En primer lugar, la obligación de solicitar la opinión técnica de diferentes ministerios, organismos o direcciones especializadas está justificada, en teoría, por la necesidad de garantizar la calidad y la sostenibilidad de los proyectos, así como su coherencia con las políticas sectoriales. Bajo el marco legal vigente, esta opinión técnica busca asegurar que la inversión pública se realice con criterios sólidos de factibilidad, pertinencia y eficacia, de modo que las obras ejecutadas no solo respondan a necesidades reales de la población, sino que se realicen conforme a estándares adecuados. Sin embargo, en la práctica, el mecanismo de recabar la opinión técnica previa puede resultar excesivamente engorroso, sobre todo cuando no hay una adecuada coordinación interinstitucional o cuando las entidades sectoriales carecen de la capacidad operativa suficiente para atender con celeridad todas las solicitudes que se les presentan.

Uno de los principales problemas se relaciona con la sobrecarga burocrática que recae en los sectores competentes. Dada la amplitud de competencias que tienen diversos ministerios, así como las cargas administrativas propias de cada uno, no siempre existe un canal expedito para atender las solicitudes de dictamen técnico relacionadas con proyectos financiados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). En consecuencia, se generan largas esperas que pueden postergar la ejecución de iniciativas fundamentales para el desarrollo de comunidades rurales. Por ejemplo, si se trata de un proyecto que busca mejorar la producción agrícola y fomentar la sustitución de cultivos ilícitos, los plazos de aprobación pueden dilatarse porque el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) debe revisar una amplia cartera de proyectos de distintas regiones, cada uno con sus propias particularidades técnicas y presupuestales. Esto se agrava si el personal especializado es limitado o si los procedimientos internos del sector ralentizan el proceso.

La sobrecarga burocrática no solo implica tiempos de espera prolongados, sino también costos adicionales. Los equipos técnicos que formulan los proyectos deben destinar recursos humanos, económicos y logísticos a la elaboración de documentos, estudios, anexos y correcciones que, si bien pueden ser necesarios en ciertos casos, en otros se convierten en trámites meramente formales que no añaden valor a la propuesta. En el contexto de las zonas cocaleras, estos costos administrativos representan un obstáculo significativo, pues se requiere una intervención rápida que genere impactos visibles y sostenibles en el corto y mediano plazo. Cada mes de retraso puede significar la pérdida de motivación de la población local, la continuidad de la dependencia del cultivo de coca o la expansión de actividades ilegales en áreas vecinas.

En segundo lugar, existe un problema de duplicidad de esfuerzos y desarticulación entre las instancias estatales. Si bien la opinión técnica previa pretende asegurar la correspondencia entre el proyecto y las políticas sectoriales, en ocasiones los lineamientos establecidos para su emisión no se encuentran plenamente articulados con la estrategia de desarrollo alternativo liderada por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Ello puede generar divergencias entre lo que cada sector considera prioritario o viable y lo que la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y las autoridades locales han definido como necesario en el marco de la sustitución de cultivos ilícitos. Esta descoordinación no solo retrasa la ejecución de proyectos, sino que también puede traducirse en observaciones reiteradas, solicitudes de subsanación de requisitos y, en el peor de los casos, el rechazo de iniciativas que habían sido diseñadas con la participación de las propias comunidades beneficiarias.

Como consecuencia de lo anterior, se da una falta de sincronía entre las prioridades sectoriales y la urgencia con que las zonas afectadas por el narcotráfico requieren intervenciones. Las regiones cocaleras a menudo se caracterizan por elevados índices de pobreza, limitada presencia estatal, ausencia de infraestructura básica y menor acceso a servicios de educación y salud. Con frecuencia, estos problemas se vinculan directamente con el florecimiento de actividades ilegales, pues la carencia de oportunidades económicas y la débil institucionalidad favorecen que la población acepte el cultivo de coca para un mercado ilícito que ofrece remuneraciones más atractivas que la agricultura tradicional. Por ende, los proyectos de inversión pública impulsados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) buscan responder de manera inmediata a esas necesidades, pero se ven obstaculizados por la extensa cadena de aprobaciones y revisiones. Si una comunidad solicita, por ejemplo, un proyecto para la construcción de un camino vecinal que facilite la salida de productos alternativos, la dilación en la opinión técnica significa que esa

comunidad no tendrá un incentivo real para cambiar sus cultivos y que, probablemente, continúe apostando por la coca.

En tercer lugar, la excesiva formalidad de algunos procedimientos de emisión de opinión técnica suele generar incertidumbre en los responsables de formular y ejecutar los proyectos. Cada sector tiene sus protocolos, guías y requisitos para la presentación de los documentos, y la falta de estandarización puede llevar a confusiones y demoras innecesarias. Mientras una entidad solicita un tipo de estudio de impacto, otra puede exigir un diagnóstico adicional, y una tercera puede pedir un informe complementario sobre la viabilidad financiera. Aunque estos criterios pueden tener sentido técnico en contextos de gran envergadura, en proyectos más simples o centrados en mejoras puntuales, pueden suponer cargas administrativas que no se justifican.

Por otro lado, si el proyecto se financia completamente con recursos de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), se considera que ya cuenta con un respaldo institucional que valida su pertinencia dentro de la estrategia nacional de lucha contra las drogas y su coherencia con los planes de desarrollo local. Aun así, los responsables del proyecto deben sortear un laberinto de trámites para conseguir la aprobación sectorial. Esto se ha traducido, en múltiples ocasiones, en la pérdida de la ventana de oportunidad para intervenir en zonas donde la situación social y económica evoluciona de manera muy dinámica. En la Amazonía peruana, por ejemplo, los productores pueden cambiar de cultivos con relativa rapidez, en función de los precios de mercado y las presiones policiales sobre la coca. Por lo tanto, una demora de varios meses en la aprobación de un proyecto productivo legal puede hacer que una comunidad decida no participar o posponer su transición hacia cultivos alternativos.

Además, la obligación de recabar la opinión técnica previa puede ser particularmente desalentadora para gobiernos locales con capacidades de gestión limitadas. Muchas municipalidades distritales o provinciales, ubicadas en zonas remotas, no cuentan con el personal especializado ni con la infraestructura administrativa adecuada para desarrollar expedientes complejos y responder a las observaciones que los sectores formulan. Esto acentúa la brecha entre las entidades que disponen de mayor experiencia y recursos (como los ministerios en Lima o los gobiernos regionales en ciudades importantes) y los gobiernos locales rurales, que enfrentan limitaciones estructurales. Como resultado, se puede producir una ralentización en la cartera de proyectos de esas zonas, precisamente las que requieren mayor apoyo para salir de la ilegalidad.

Otro elemento crucial a considerar es la dimensión de las alianzas con la cooperación internacional y con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito del desarrollo alternativo. Muchas veces, los proyectos

de inversión cofinanciados o acompañados por la comunidad internacional traen consigo criterios de ejecución más ágiles, aun respetando la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, estos proyectos también deben someterse a la normativa peruana y, por ende, enfrentar los mismos obstáculos en la emisión de la opinión técnica. Esta situación puede desmotivar la colaboración de cooperantes que buscan resultados concretos y en plazos razonables, generando una percepción de ineficiencia institucional y complicando la canalización de fondos destinados a combatir el narcotráfico.

Además del factor tiempo, el costo de la demora y la burocracia repercute en la confianza de la ciudadanía. Cuando las poblaciones locales ven que la ejecución de proyectos se retrasa por trámites aparentemente formales, se acentúa la desconfianza en el Estado, reforzando la idea de que la ruta ilícita ofrece soluciones más inmediatas. La credibilidad de las estrategias de desarrollo alternativo depende, en buena medida, de la capacidad de las instituciones para traducir la planificación en resultados tangibles, como la construcción de obras o proyectos productivos. Si las comunidades no perciben avances concretos, es factible que vuelvan a optar por la cultivo ilícito de hoja, perpetuando el círculo vicioso de la economía ilegal.

Es importante señalar que las dificultades y limitaciones que se derivan de la necesidad de recabar la opinión técnica no significan que esta deba suprimirse en todos los casos. Por el contrario, hay proyectos de envergadura o con impactos significativos, que requieren una evaluación detallada. El problema radica en que esta exigencia se ha extendido de manera uniforme a todo tipo de iniciativas, sin considerar las particularidades de los proyectos íntegramente financiados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) en zonas de desarrollo alternativo, que ya cuentan con un respaldo institucional y un objetivo claro de sustitución de cultivos ilícitos.

Por ende, la problemática central radica en cómo equilibrar la calidad técnica y la transparencia en la inversión pública con la agilidad y oportunidad en la ejecución de proyectos esenciales para combatir el narcotráfico desde un enfoque de desarrollo. Una decisión administrativa que demora semanas o meses en un contexto urbano consolidado puede significar años de diferencia en zonas rurales con escasa presencia estatal, donde cada mes de atraso en la ejecución de un proyecto puede provocar la desmotivación de los agricultores y la reaparición de financiamiento ilícito.

En este sentido, la propuesta de exceptuar a los proyectos financiados íntegramente por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) de la obligación de recabar la opinión técnica del sector competente, sin dejar de lado una supervisión posterior o mecanismos de verificación de la pertinencia y sostenibilidad de las inversiones, surge como una alternativa para superar estos cuellos de botella. La finalidad no es eliminar los controles ni la valoración de la calidad técnica de las propuestas,

sino diseñar un proceso mucho más expedito para aprobar y poner en marcha proyectos que urgen en zonas con alta incidencia de cultivos ilegales.

La simplificación normativa beneficiaría especialmente a los gobiernos locales que carecen de las capacidades administrativas para sortear largos procedimientos. De este modo, una municipalidad que identifique la necesidad de un camino vecinal para movilizar la producción alternativa o de un proyecto de mejora de la infraestructura educativa no se vería forzado a atravesar una cadena burocrática que le reste dinamismo. A la vez, la previsión de un esquema de supervisión y control ex post, con indicadores de resultado y metas claras, permitiría subsanar eventuales deficiencias sin retrasar el inicio de las obras o las intervenciones sociales.

En conclusión, la principal dificultad que enfrentan los proyectos de inversión pública financiados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) al tener que recabar la opinión técnica del sector competente radica en la disonancia entre la urgencia de las intervenciones y la naturaleza burocrática de los procedimientos vigentes. Mientras el Estado requiere respuestas oportunas para combatir el narcotráfico a través del desarrollo, los mecanismos formales de aprobación de proyectos se muestran lentos, costosos y desarticulados. Este desfase repercute de manera negativa en la ejecución y oportunidad de las iniciativas de desarrollo alternativo integral y sostenible, tanto al desmotivar a las comunidades y gobiernos locales como al retrasar los beneficios concretos que podrían alentar a los agricultores a abandonar los cultivos ilícitos.

La problemática, entonces, no solo atañe al aspecto administrativo, sino que constituye un factor clave en la continuidad o el replanteamiento de la estrategia de lucha contra las drogas. Cada retraso burocrático refuerza la tendencia al cultivo de la coca ilícita y reduce la efectividad de los programas de sustitución. Además, pone de manifiesto la necesidad de seguir avanzando en la modernización del Estado y en la adopción de enfoques más flexibles para atender territorios con características sociales, culturales y económicas distintas a las áreas urbanas convencionales.

Por esta razón, la propuesta de ley que simplifica los proyectos de desarrollo alternativo integral y sostenible adquiere gran relevancia al concentrarse en eliminar trabas innecesarias y agilizar los procesos, sin descuidar los estándares de calidad y fiscalización. Facilitar la puesta en marcha de proyectos financiados por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) contribuiría a afianzar la presencia estatal en zonas críticas, incrementar la confianza de los actores locales y acelerar la obtención de resultados tangibles, factores que son imprescindibles para consolidar la transición hacia economías lícitas y lograr un impacto duradero en la reducción de la oferta de cultivos de coca ilegales.

II. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La aprobación de la presente propuesta legislativa, que modifica el Decreto Legislativo N° 1252 y el Decreto Legislativo N° 1241 con la finalidad de exceptuar a los proyectos de inversión pública financiados íntegramente por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) de la obligación de recabar la opinión técnica del sector competente, genera un impacto directo en la normativa que regula la programación multianual y la gestión de inversiones, así como en el marco legal que rige la lucha contra las drogas en el Perú. En principio, esta iniciativa introduce una excepción puntual al esquema ordinario contemplado en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, dando lugar a una simplificación de procedimientos para un grupo específico de proyectos con alto interés público, en tanto buscan reducir el cultivo y la producción de drogas ilícitas.

Como consecuencia, la norma se integra de manera transversal con otros instrumentos jurídicos que regulan la formulación, evaluación, financiamiento y ejecución de la inversión pública. En ese sentido, no deroga ni suprime la aplicación de criterios técnicos y de control para proyectos de mayor complejidad, sino que ajusta la exigencia de contar con las opiniones sectoriales obligatorias cuando el financiamiento proviene al cien por ciento de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y el proyecto se orienta al desarrollo alternativo integral y sostenible. De esta manera, la norma propicia una confluencia más ágil entre los fines establecidos en el Decreto Legislativo N° 1241 (referido a fortalecer la lucha contra el tráfico ilícito de drogas) y la operatividad del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones regulado por el Decreto Legislativo N° 1252.

Asimismo, la norma no altera el régimen general de supervisión y control posterior que garantiza la calidad, pertinencia y transparencia de la inversión pública, ni desvincula a los sectores competentes de su función orientadora y fiscalizadora. Antes bien, promueve una articulación administrativa más eficiente, otorgando a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) la facultad de gestionar con celeridad aquellos proyectos que requieren una intervención oportuna en zonas afectadas por cultivos ilícitos. De esta forma, el efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional radica en la generación de una excepción focalizada en el marco legal vigente, sin que ello suponga una reforma integral ni una contradicción con otras disposiciones, y reforzando a la vez la finalidad de la lucha contra las drogas a través de mecanismos de desarrollo alternativo y sostenible.

III. Análisis costo beneficio

La presente propuesta legislativa, que exceptúa a los proyectos de inversión pública financiados íntegramente por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) de la obligatoriedad de recabar la opinión técnica del sector competente, se fundamenta en la necesidad de agilizar la ejecución de iniciativas orientadas a reducir los cultivos ilícitos y promover el desarrollo integral en zonas vulnerables. En ese sentido, la implementación de esta norma no genera costos adicionales para el Estado, pues aprovecha y optimiza la infraestructura institucional existente, así como los recursos ya contemplados dentro de la programación de inversiones de Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA).

Entre los beneficios más relevantes, se destaca el incremento en la efectividad de las intervenciones públicas. Al simplificarse el proceso para la aprobación de proyectos, los gobiernos regionales y locales, en coordinación con Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), podrán concretar con mayor rapidez obras de infraestructura y programas productivos que mejoren las condiciones de vida en las zonas cocaleras. Esto impactará positivamente en la generación de empleo lícito, el incremento de la competitividad local y el fortalecimiento de las cadenas productivas ligadas a la agricultura y a otros rubros alternativos a la coca.

Otro beneficio clave radica en la disminución de brechas sociales y económicas. Al generar mayor cohesión e integración territorial, la norma facilita el acceso a servicios básicos y a oportunidades de crecimiento, a la vez que desalienta la dependencia de economías ilegales. En el mediano y largo plazo, este proceso de desarrollo social y económico potenciará la imagen del Estado como un aliado confiable de las comunidades rurales, a la vez que consolidará la presencia institucional en regiones antes marcadas por el aislamiento y la precariedad.

Desde la perspectiva de la lucha contra las drogas, agilizar los proyectos de desarrollo alternativo reduce de manera significativa el riesgo de que las poblaciones retornen al cultivo de hoja de coca. Así, se refuerza la sostenibilidad de las estrategias estatales para afrontar el narcotráfico sin incurrir en costos adicionales. De manera global, la medida beneficia tanto al Estado peruano, al promover inversiones eficientes y oportunas, como a las comunidades que se verán favorecidas con una oferta de proyectos que, además de dinamizar la economía local, refuerzan la legalidad y la inclusión social.

IV. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa legislativa guarda relación con los siguientes temas de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025,

aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N°006-2024-2025-CR: 96.
LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y EL CONSUMO DE DROGAS.

Asimismo, con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional: 27.
ERRADICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, EL TRÁFICO Y EL CONSUMO ILEGAL DE
DROGAS.