

# IMPACTO DE LA REACTIVACIÓN DEL SISTEMA DE COOPERACIÓN POPULAR EN LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

## IMPACT OF THE REACTIVATION ON THE POPULAR COOPERATION SYSTEM ON PEASANT AND NATIVE COMMUNITIES

Recibido: 24 de abril de 2024 | Aprobado: 9 de julio de 2024

LUIS ANDRÉS ROEL ALVA\*  
LUIS.ROELALVA@GMAIL.COM  
ORCID: 0000-0002-9784-137X

### RESUMEN

Las comunidades campesinas y nativas se han visto en una situación de desventaja en sus expectativas de desarrollo debido a carencias en sectores tales como infraestructura y salud, lo cual demuestra la necesidad de políticas públicas enfocadas en permitir el acceso a los servicios básicos y el ejercicio de los derechos fundamentales de cada individuo perteneciente a estas comunidades. En búsqueda de posibles soluciones, se tiene como objetivo general plantear una propuesta normativa dirigida a reactivar el Sistema Nacional de Cooperación Popular, reorientada al desarrollo de las comunidades campesinas y nativas. La investigación utilizó fuentes primarias, tales como entrevistas a exfuncionarios del segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry, a fin de recolectar información sobre la metodología e implementación del Sistema Nacional de Cooperación Popular; y secundarias, recopilando información respecto a la creación, implementación, desarrollo y logros del Sistema Nacional de Cooperación Popular, montos asignados por inversión pública, así como las obras emblemáticas ejecutadas, concluyendo que la figura de Cooperación Popular, no sólo busca cumplir con el deber constitucional de seguir con el proceso de descentralización del país, sino que además persigue la creación de una mejor y más estructurada descentralización en las zonas territoriales donde se encuentran nuestras comunidades campesinas y nativas, ofreciendo un ambiente idóneo para un mayor desarrollo social, económico y cultural. Cabe recalcar también la importancia de materializar esta política pública mediante una norma de jerarquía normativa legal, puesto que ello establecería responsabilidades a diversos sectores y entidades del Poder Ejecutivo (Presidente de la República y su Consejo de Ministros) requiriendo modificar las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, así como las leyes de organización y funciones de los ministerios involucrados, entre otras.

**Palabras clave:** pueblos indígenas, comunidades campesinas, comunidades nativas, cooperación popular.

### ABSTRACT

Peasant and native communities have been at a disadvantage in their development expectations due to deficiencies in sectors such as infrastructure and health, which demonstrates the need for public policies focused on allowing access to basic services and the exercise of the fundamental rights of each individual belonging to these communities. In seeking to deepen this, the general objective is to propose a regulatory proposal aimed at reactivating the National System of Popular Cooperation, reoriented to the development of peasant and native communities. The research used primary sources, stories such as interviews with former officials of the second government of Fernando Belaúnde Terry, in order to collect information on the methodology and implementation of the National Popular Cooperation System; and secondary, collecting information regarding the creation, implementation,

\* Abogado, Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Maestro en Gestión Pública, Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, USMP.

development and achievements of the National Popular Cooperation System, amounts allocated for public investment, as well as the emblematic works executed, concluding ...that the figure of Popular Cooperation not only seeks to fulfill the constitutional duty of continuing with the decentralization process of the country, but also seeks the creation of a better and more structured decentralization in the territorial areas where our peasant and rural communities are located. natives, offering an ideal environment for greater social, economic, and cultural development. It is also worth emphasizing the importance of materializing this public policy through a standard of legal normative hierarchy, since this would establish responsibilities for various sectors and entities of the Executive Branch (President of the Republic and his Council of Ministers) requiring modification of the Organic Laws of the Executive Branch, of Regional Governments and Municipalities, as well as the Organization and Functions Laws of the Ministries involved, among others.

**Keywords:** Indigenous People, Peasant Communities, Native Communities, Popular Cooperation

## INTRODUCCIÓN

Iniciamos la presente investigación señalando que, en el contexto económico actual, es imprescindible que las entidades públicas tomen decisiones luego de haber realizado los estudios y análisis necesarios para que se constituyan en más eficientes y generen menos gastos al Tesoro Público.

De esta forma, consideramos que el planteamiento de nuestra tesis, que pretende reactivar el Sistema Nacional de Cooperación Popular, busca cumplir este deber constitucional que les ha impuesto el constituyente peruano a los gobernantes y a la administración pública, de seguir con el proceso de descentralización del país, permitiendo el desarrollo de las personas en todos los extremos de nuestro territorio.

Asimismo, consideramos que nuestro planteamiento facilitará conseguir un mayor desarrollo social, económico y cultural, permitiendo una superior y más estructurada descentralización en las zonas territoriales donde se encuentran nuestras comunidades campesinas y nativas.

Por lo tanto, lo propuesto no estaría contraviniendo lo establecido en la Constitución Política, sino que más bien, estaría buscando a través del Sistema Nacional de Cooperación Popular una igualdad que hasta ahora le ha sido negada a estos colectivos humanos, siendo esta una de las principales motivaciones para circunscribir este nuevo planteamiento del Sistema Nacional de Cooperación Popular a los mencionados grupos humanos.

Por otro lado, y como detallaremos más adelante, todos los proyectos que se promuevan a través del Sistema Nacional de Cooperación Popular serán aprobados por los representantes de las comunidades a través del derecho a la consulta, de manera que no solo podrán expresar su opinión sobre el o los proyectos a realizarse dentro de sus territorios, sino que, además, a través de dicho derecho podrán decidir cuándo y cómo se realizarán, de acuerdo a los términos legales, constitucionales e internacionales del derecho a la consulta previa.

En tal sentido, consideramos que nuestro planteamiento permitirá un mayor desarrollo social, económico y cultural para estas comunidades, debiendo ser acordado a través de los mecanismos de toma de decisiones comunales.

## MARCO TEÓRICO

### Descripción de la problemática

El tema que concierne al presente artículo se refiere al desarrollo de las comunidades campesinas y nativas en el Perú, teniendo como principal objetivo, el de propiciar su desarrollo. Ello a raíz de una de las recientes y más graves crisis a las que nos hemos visto expuestos como sociedad, frente a lo acontecido en el año 2020 con el COVID-19 y la consecuente crisis institucional; puesto que al ser esta, una situación inédita, las estrategias para combatirla fueron en su mayoría improvisadas, cuyo método prueba-error fue el único aplicado, corrigiendo, modificando y adaptando según los resultados inmediatos.

Debemos destacar también el grave error de la visión centralista al momento de elaborar medidas de contención frente a situaciones futuras tan particulares como lo acaecido con el COVID-19. Lo que se pretende entonces con esta medida es que las comunidades, es decir, los pueblos beneficiados aporten recursos humanos, mientras que el Estado ha de suministrar equipos necesarios y asesoramiento técnico a través de una red de oficinas administrativas a lo largo y ancho del país.

Asimismo, con este programa se logrará, por un lado, atender las necesidades inmediatas de cada población con soluciones viables y acordes a su realidad, y por otro, se integrará a las comunidades y pueblos indígenas en la vida

política, económica y social del país. Considerando a su vez una solución al problema mencionado la implementación de políticas públicas que permitan el acceso a los servicios básicos y el ejercicio de los derechos fundamentales de cada persona perteneciente a dichas comunidades, siendo ejemplo de ello el Sistema Nacional de Cooperación Popular.

Por tanto, consideramos que se justifica la investigación de la propuesta para reactivar y reformular el Sistema Nacional de Cooperación Popular, constituyendo en la formulación e implementación de políticas públicas dirigidas a garantizar el acceso de las comunidades campesinas y nativas a los servicios básicos en salud, educación, vivienda, vías de transporte, entre otros, mediante la ejecución de obras destinadas a la resolución de sus necesidades; considerando a su vez los estragos que provocó la situación de pandemia vivida a nivel mundial, la cual, en el caso de nuestro país, no pudo ser afrontada de manera óptima debido a la falta de efectividad de las políticas públicas planteadas.

Para ello, citando a la Defensoría del Pueblo, en su Informe de Adjuntía N.º 002-2020-DP/AMASPPI/PPI, “Evaluación de las medidas para la atención de la salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19”, se expone:

Las normas aprobadas por el Estado para la atención de los pueblos indígenas obligan a las entidades públicas y privadas a implementar acciones con pertinencia cultural para prevenir la COVID-19. Este avance normativo y de política pública no ha logrado implementarse de forma sistémica en los territorios indígenas, por lo que se requiere de un monitoreo y evaluación permanente por parte de las autoridades nacionales, los gobiernos regionales y locales, a fin de garantizar la atención efectiva de los derechos de las personas indígenas (Defensoría del Pueblo, 2020, pág. 98).

Ante la situación mencionada, los antecedentes a considerar en el presente artículo son, principalmente:

- El libro *Perú - 1985. Mensaje a la Nación del Presidente de la República* del Presidente Fernando Belaunde Terry, del cual se pudo recopilar información referente a la creación e implementación del Sistema Nacional de Cooperación Popular donde la participación de la población de las zonas rurales y alejadas del país tuvo un rol relevante en la sociedad, gracias a su contribución en la construcción de importantes proyectos de desarrollo; dicho apoyo mutuo en la búsqueda del bien común, se traduce como la mita y la minka que fue la respuesta del Estado a la demanda de las comunidades para formar parte de las tareas de progreso y desarrollo nacional. En suma, dicho trabajo coordinado entre la población y el Gobierno Central, tuvo como resultado la construcción de escuelas, postas médicas, redes de alcantarillado, acueductos, vías de comunicación, entre otras obras, las cuales generaron un beneficio social.
- En cuanto a los artículos a considerar, se tiene el artículo de investigación *Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89º de la Constitución* de Peña Jumpa, (2013), del cual se obtuvo una revisión de las normativas constitucionales y supranacionales respecto a las comunidades campesinas y nativas, estableciéndose una propuesta de solución que respetara la autonomía, derecho a la propiedad e identidad cultural.
- Para la obtención de información importante de las comunidades campesinas me remito al *I Censo de Comunidades Campesinas 2017: resultados definitivos* (2018) y el *III Censo de Comunidades Nativas 2017: resultados definitivos* (2018) ambos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018).
- Respecto al análisis del impacto de la pandemia en la economía peruana, se tiene el libro *COVID19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes del Perú* del UNICEF (UNICEF, 2020), el cual expone la repercusión que tuvo la pandemia en nuestro país, desde la perspectiva de la desigualdad, exclusión y pobreza monetaria, formulando propuestas de mejora para empoderar a los sectores vulnerados y fomentar la inversión pública.
- Finalmente, dentro de los antecedentes, se considerará el texto *Perú: desafíos del desarrollo en el post COVID-19* de Díaz-Cassou y otros (Díaz-Cassou & et.al., 2020), en el cual, además de analizar el impacto que tuvo el COVID-19 en la economía peruana, se formulan estrategias que requieren del trabajo en conjunto de factores tales como inversión pública, empleo y consumo, fomento de proyectos de inversión en infraestructura, impulso de obras paralizadas en coordinación con los gobiernos locales y regionales, entre otros aspectos.

Según lo expuesto, el objetivo del presente artículo es plantear una propuesta normativa dirigida a reactivar el Sistema Nacional de Cooperación Popular, reorientada al desarrollo de las comunidades campesinas y nativas; por ello, como hipótesis sostengo que el Estado tiene diferentes formas de actuar, entre ellas, tomando un rol asistencialista a través de las políticas públicas, sin embargo, ello representa únicamente una solución superficial, que no propone un arreglo real a los problemas estructurales que presentan las comunidades nativas y campesinas.

Este nuevo sistema se basa en una iniciativa con pretensiones de convertirse en una propuesta legislativa, de modo que se lleve a la realidad la reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular, cuya principal diferencia con su versión originaria radica en su focalización, teniendo como grupo prioritario a las comunidades campesinas y nativas, y no a todos los ámbitos del país.

Cabe señalar también que con esta propuesta se busca cumplir y garantizar los derechos fundamentales reconocidos internacionalmente que nos permita generar un clima favorable para la economía. Se busca también

que los miembros de estas comunidades tengan una participación activa en actividades extractivas del país, ampliando y diversificando con ello los canales de diálogo con el Estado y reducir así los conflictos sociales.

En consideración a lo ya mencionado, expongo que la reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular permitiría reducir o eliminar aquellos aspectos estructurales que generan que las personas de comunidades indígenas y amazónicas no accedan plenamente a derechos básicos como la salud, la educación, vivienda, entre otros aspectos; constituye una solución viable y pertinente, estableciendo como público objetivo y beneficiarios a las comunidades campesinas y nativas, presentando una naturaleza de capacitación y asistencia técnica a fin de lograr el acceso con sostenibilidad a los servicios básicos y el disfrute de sus derechos fundamentales, como vivienda, salud, educación, entre otros.

Por tanto, la propuesta de política pública que trataré en el presente artículo se traduce en la expedición de una norma que esté orientada a generar las condiciones para garantizar los derechos fundamentales de los integrantes de las comunidades campesinas y nativas mediante la creación de oportunidades que los incluyan como actores y beneficiarios a la vez.

Refiriéndonos al marco teórico, durante el presente artículo se ha considerado las definiciones de comunidades campesinas, comunidades nativas, Sistema Nacional de Cooperación Popular y la Oficina Nacional de Cooperación Popular por parte de diferentes autores y entidades, con la finalidad de obtener definiciones más precisas.

### Principales programas sociales aplicados actualmente

Cabe mencionar que actualmente los programas sociales implementados por el Gobierno están orientados a combatir la pobreza y sobre todo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en todo el territorio nacional.

Entre los programas sociales con más presencia a nivel nacional tenemos a *Juntos*<sup>1</sup>, *Qali Warma*<sup>2</sup>, *Pensión 65*<sup>3</sup>, *Cuna Más*<sup>4</sup>, *FONCODES*<sup>5</sup>, *Beca 18*<sup>6</sup>, *Vaso de Leche*<sup>7</sup>, cuya característica singular es que están destinados a grupos humanos sectorizados y fragmentados, que si bien prestan asistencia para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a los que están dirigidos, no tienen un impacto real en la economía y el desarrollo sostenible de la economía de su propia comunidad y por consiguiente del país

Respecto de los programas de asistencia en el sector salud, estos permiten a las comunidades gestionar recursos para así ejecutarlos internamente. Por un lado, tenemos programas como el Programa de Complementación Alimentaria (PCA) y Programa PAN TBC, el cual vincula los esfuerzos del Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), así como a los gobiernos locales para la prevención y control de enfermedades como la tuberculosis y mejorar la calidad de alimentación y de vida de las personas más vulnerables de las zonas más alejadas.

Lo que proponemos con la reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular, con las singularidades previamente definidas, se diferencian del sistema primigenio. Por un lado, el Sistema Nacional de Cooperación Popular propuesto se ampara bajo la óptica y el manto jurídico de forma que no sea parte de un grupo más de programas de asistencia, sino que se convierta en uno que genere obligaciones y responsabilidades para ciertas instituciones encargadas de velar por su cumplimiento. Por otro lado, nuestra propuesta está orientada específicamente a comunidades campesinas y nativas, para que, por medio de este sistema, dichos ciudadanos puedan ser partícipes, es decir, sean actores activos del desarrollo de su comunidad tanto económica como socialmente.

Otro programa que trae a colación el incentivo para la población más vulnerable de participar en actividades y campañas que revaloricen e estimulen el desarrollo de su comunidad, está relacionado con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en donde se han establecido lineamientos que establecen los parámetros de las iniciativas de voluntariado financiadas en el marco del Decreto Legislativo N.º 1566 para el año 2024, dirigidas a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitarias en departamentos priorizados, a través de núcleos ejecutores de voluntariado.

- 
- 1 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 032-2005-PCM, que creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "JUNTOS", el 06 de abril de 2005.
  - 2 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2012-MIDIS, que creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, el 31 de mayo de 2012.
  - 3 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 081-2011-PCM, que creó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", el 19 de octubre de 2011.
  - 4 Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 003-2012-MIDIS, que creó el Programa Cuna Más, sobre la base del ex Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW), el 23 de marzo de 2012.
  - 5 Aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 657, el 15 de agosto de 1991 y adscrito a la PCM bajo la forma de una Institución Pública descentralizada hasta el 2012 con la creación del MIDIS.
  - 6 Este forma parte del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC), creado en noviembre de 2011 y ratificado por el Congreso de la República mediante la Ley N.º 29837, el 13 de febrero de 2012.
  - 7 Creado mediante Ley N.º 24059 el 4 de enero de 1985 y complementado con la Ley N.º 27470, el 03 de junio de 2001.

Ahora bien, respecto del fortalecimiento de capacidades para la gestión técnica y administrativa de proyectos llevados a cabo desde la creación de Foncodes, es preciso resaltar que el modelo de núcleo ejecutor se ha convertido en un sello de intervención del citado programa, desde su creación en 1991 dirigido al beneficio de la población en pobreza y pobreza extrema, bajo el financiamiento de la ejecución de proyectos de inversión social y fomentar el empleo, la salud, alimentación, educación y otros. Podemos resaltar que hasta el 2015, ha tenido estos resultados:

#### Hasta el 25 de junio de 2015 - Por Departamento

#	Departamento	Proyecto	Importe FONCODES	Aprobado	Población Beneficiada Estimada
1	AMAZONAS	2,176	225,044,190		94,566
2	ANCASH	4,473	376,990,077		254,129
3	APURIMAC	2,380	239,963,460		127,766
4	AREQUIPA	1,824	196,166,462		177,836
5	AYACUCHO	3,473	370,484,657		290,441
6	CAJAMARCA	5,430	536,134,133		308,995
7	CALLAO	94	15,745,443		24,100
8	CUSCO	3,864	401,214,795		364,921
9	HUANCAVELICA	3,164	289,272,885		152,343
10	HUANUCO	2,572	255,253,764		138,076
11	ICA	1,252	89,064,526		150,858
12	JUNIN	2,572	240,401,412		321,093
13	LA LIBERTAD	2,616	228,022,096		236,658
14	LAMBAYEQUE	1,136	103,273,995		158,519
15	LIMA	3,120	325,153,951		635,003
16	LORETO	2,788	243,492,284		150,576
17	MADRE DE DIOS	600	49,854,943		27,639
18	MOQUEGUA	452	43,584,137		23,488
19	PASCO	623	52,573,565		52,605
20	PIURA	3,071	256,739,740		417,293
21	PUNO	4,200	447,158,383		332,265
22	SAN MARTIN	1,714	207,883,410		226,137
23	TACNA	498	65,215,705		23,758
24	TUMBES	271	27,095,020		15,592
25	UCAYALI	919	75,642,307		29,780
	<b>Total</b>	<b>55,282</b>	<b>5,361,425,340</b>		<b>4,734,437</b>

Fuente: FONCODES Al 30 de junio 2015

Fuente: Congreso Internacional del CLAD (2015) Congreso sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú.

### Núcleos ejecutores

Los Núcleos Ejecutores (NE) son un modelo de gestión participativa que ha sido creada en la década de los noventa por el Fondo de Compensación para el Desarrollo Social (Foncodes), su principal objetivo fue el de ejecutar proyectos de infraestructura social y productiva para las familias de ciudadanos en situación de pobreza y pobreza extrema que se encuentran en las comunidades rurales del país.

Por su parte Foncodes lleva a cabo programas como *Haku Wiñay/Noa Jayatai*<sup>8</sup>, *Residencias Estudiantiles*<sup>9</sup>, *Compras a MYPerú*<sup>10</sup>, *Mi Emprendimiento Mujer*<sup>11</sup> y muchos más bajo el modelo de núcleo ejecutor.

De las principales características a resaltar de estos programas del modelo de núcleo ejecutor, encontramos que buscan revalorizar la cultura andina y ancestral, así como sus prácticas, el *ayni* (la ayuda mutua entre familiares) y la *minka* (el trabajo comunitario en búsqueda de objetivos comunes).

Por otro lado, la forma en que funciona este tipo de proyectos es bajo la denominada “donación con cargo”, mediante el cual el Estado transfiere dinero, y los núcleos ejecutores rinden cuentas al finalizar la gestión del proyecto. Para el 2023, por ejemplo, Haku Wiñay/Noa Jayatai tuvo previsto conformar 91 núcleos ejecutores dentro de 21 departamentos y con una inversión de cerca de 224.2 millones de soles.

8 Al respecto, debemos advertir que este programa público se implementó en el marco del rol del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (ENDIS) denominado “Incluir para Crecer”, el cual fue aprobado mediante Decreto Supremo N.º 008-2013-MIDIS, de fecha 25 de abril de 2013.

9 En relación con este programa público, este fue aprobado mediante el Decreto de Urgencia N.º 006-2019, el 24 de octubre de 2019, y bajo el cual se autorizó la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural en todo el territorio nacional.

10 Este programa público fue creado por Decreto Supremo N.º 013-2021-PRODUCE, el 24 de junio de 2021.

11 Al respecto, este programa del Estado fue ejecutado bajo la modalidad de núcleos ejecutores, que permite que los fondos públicos puedan ser mejor fiscalizados por los ciudadanos, y fue creado por iniciativa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), y tuvo un presupuesto de 4.2 millones de soles.

Es preciso señalar que, respecto a este tema, es regulado por la ley N.º 31015, ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural mediante núcleos ejecutores; y es que, fue a partir de la creación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), comprendida por la Resolución Ministerial N.º 228-2017-MIDIS, que los proyectos que se financian y ejecutan bajo Foncodes, hacen posible que los núcleos ejecutores se puedan llevar a cabo.

En la actualidad existen diversos programas que son llevados a cabo bajo este modelo; en el 2022 por ejemplo, la ley N.º 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, tuvo la aprobación de la Resolución Ministerial N.º 190-2012-MIDIS, que aprobó la Directiva N.º 006-2012-MIDIS, *Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión*. El objetivo fue el de generar oportunidades económicas en los hogares rurales contribuyendo en el desarrollo de capacidades productivas y fortalecimiento de emprendimientos.

Los resultados y avances de ejecución de proyectos productivos iniciados en los años 2019, 2020 y 2021 con intervención del Programa Presupuestal 0118<sup>12</sup>, cuya duración es de 3 años, ha podido evidenciar que en el total de las unidades territoriales en la que se han llevado a cabo, el avance físico y financiero ha ido disminuyendo a medida que transcurrían los años, pasando de 98% en avance físico y 96% de avance financiero en 2019 a un avance físico y financiero de 64% y 59% respectivamente para el año 2021, esto a raíz principalmente de la pandemia del Covid-19, cuyos estragos se ven reflejados con este tipo de seguimiento y evaluación anual.

Lo que evidencia que, al no tener estos proyectos una protección legal y enmarcada constitucionalmente, no se tiene una participación activa y continua de parte de los ciudadanos pertenecientes a las comunidades campesinas y rurales.

Por otro lado, diversas medidas llevadas a cabo bajo esta modalidad de núcleos ejecutores planteada por el Gobierno para remediar la situación de vulnerabilidad ocasionada por el COVID-19, las encontramos también en el sector Agricultura y Riego y el plan “Arranca Perú”, para los cuales a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se han destinado alrededor de 150 millones de soles mediante el Decreto de Urgencia N.º 041-2020 y hasta 305 millones mediante el Decreto de Urgencia N.º 070-2020, montos destinados para la ejecución de mantenimiento de canales de riego y drenes dirigidos a 21 departamentos de todo el país.

En tanto el número de organizaciones y núcleos ejecutores conformados hasta el momento registran 180 organizaciones conformadas dentro de 21 departamentos a nivel nacional, atendiendo a un total de 36,513 hogares rurales (30,483 en la sierra y 6,030 en la selva).

**Número de organizaciones/núcleos ejecutores conformados**

Departamento	Nº de Organizaciones (meta física)	Nº de Organizaciones (ejecución)
Amazonas	10	10
Ancash	16	16
Apurímac	8	8
Arequipa	4	4
Ayacucho	8	8
Cajamarca	12	12
Cusco	12	12
Huancavelica	16	16
Huanuco	10	10
Junín	14	14
La Libertad	8	8
Lambayeque	2	2
Lima	8	8
Loreto	6	6
Moquegua	2	2
Pasco	8	8
Piura	12	12
Puno	12	12
San Martín	6	6
Tacna	2	2
Ucayali	4	4
<b>Total General</b>	<b>180</b>	<b>180</b>

Fuente: MIDIS. Informe de Evaluación Institucional (Correspondiente al primer semestre del año 2023, publicado en septiembre de 2023)

12 Al respecto, este Programa Presupuestal se creó en el marco de la Directiva del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa Presupuestal 0118 “Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales – Haku Wiñay”. Esta fue aprobada mediante Resolución Ministerial N.º 051-2021-MIDIS, de fecha 31 de marzo de 2021.

En suma, consideramos que todos estos proyectos llevados a cabo desde la pandemia por el COVID-19, si bien se desarrollan en conformidad con el modelo de núcleos ejecutores, lo cierto es que, son programas temporales y que no siempre terminan ejecutándose de la manera más idónea ni al 100%, y que necesitan mucho más que solo el apoyo financiero; requieren un marco normativo que dote de responsabilidad a los órganos del Estado, para que todas estas iniciativas se generen con periodicidad y forjen así impactos reales en las familias más vulnerables de las zonas más alejadas del país.

### **Análisis y conclusión en relación con los programas sociales actuales**

Todos los programas sociales que se están aplicando actualmente se llevan a cabo en zonas pobladas o en ciudades, pero no llegan a las comunidades y zonas más alejadas. Esto se debe principalmente a que existe un abandono de ellas por parte del Estado.

Lo que se busca entonces con el Sistema Nacional de Cooperación Popular es brindarles las herramientas técnicas y los equipos necesarios para que ellos mismos puedan desarrollarlos poniendo la mano de obra. Con ello se logrará cerrar la brecha existente y la falta de presencia del Estado en estas comunidades nativas que viven alejadas de todo tipo de programas sociales

El otro tema importante que resaltar es que este es un proyecto de ejecución, es decir, no puede ser una iniciativa legal del Congreso de la República, sino tiene que ser una decisión del Poder Ejecutivo porque hay iniciativa de gasto, ya que es para órganos ejecutores exactamente, bajo dirección de la PCM mediante Decreto Supremo.

Dicho esto, como es la PCM la única que puede llevar a cabo este programa, lo que podemos hacer a través del Poder Legislativo es un proyecto declarativo para presionar políticamente al Poder Ejecutivo para que lo lleven a cabo.

### **Diseño metodológico**

Respecto a la metodología utilizada, el tipo de estudio con el cual se ha realizado la investigación es un modelo mixto, es decir, cualitativo y cuantitativo, teniendo en cuenta que se ha analizado el contexto y características de las comunidades campesinas y nativas y el impulso que deben recibir por parte del Estado en situación de pandemia; además hemos compilado y analizado estadísticas, datos exactos de los avances y logros del Sistema Nacional de Cooperación Popular.

Se ha utilizado tanto una metodología descriptiva como informativa; pues se basa en estudios y textos ya existentes, que permiten proporcionar una visión mucho más detallada y sobre todo precisa a cerca de las características más importantes y resaltantes de un fenómeno o hecho específico, en este caso sobre la reactivación del sistema de cooperación popular en las comunidades campesinas y nativas en el Perú, cuya iniciativa y valores primigenios data de años atrás.

La importancia de este tipo de metodologías también radica en que, permite ayudar a comprender la ocurrencia y manifestación de aspectos particulares que conciernen al tema materia de esta investigación, permitiendo la identificación de patrones en los datos analizados y recopilados. Siendo un punto de partida como base sólida para un análisis e investigación más profunda acerca de la realidad del objeto de estudio.

En cuanto a las variables, se han incorporado cuatro, siendo las siguientes:

- I. La situación de crisis nacional como consecuencia de la pandemia.
- II. La política pública implementada por el Estado en relación con la capacitación y asistencia técnica.
- III. El Sistema Nacional de Cooperación Popular.
- IV. La reactivación y reformulación del Sistema Nacional de Cooperación Popular.

### **Antecedentes científicos**

Sobre la recolección de datos, las fuentes utilizadas son calificadas como fuentes primarias, debido a que se realizaron entrevistas a ex funcionarios del segundo gobierno del Presidente Fernando Belaunde Terry, a fin de recolectar información sobre la metodología e implementación del Sistema Nacional de Cooperación Popular; y fuentes secundarias considerando recopilación de información respecto a la creación, implementación, desarrollo y logros del Sistema Nacional de Cooperación Popular, montos asignados por inversión pública, así como las obras emblemáticas ejecutadas.

### **Definición de términos**

#### ***De las comunidades campesinas y nativas***

La población indígena, a lo largo de la historia, se ha visto seriamente marginada, al punto que su desarrollo se vea truncado debido a la falta de atención por parte del Estado en cuanto a la propuesta y aplicación de medidas que permitan el desarrollo óptimo de estos grupos vulnerables; causando que, a pesar de tener derechos reconocidos

en diferentes textos normativos, no se vea en la realidad un respeto hacia estos debido a la falta de atención en garantizarlos; por ello, el Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce a los pueblos indígenas otros derechos, entre ellos el derecho al reparto de beneficios por la explotación de los recursos naturales situados en sus tierras, fundamental para promover su desarrollo.

La definición del término “indígena” puede encontrarse en diferentes textos de variadas índoles; según la OIT, en la publicación *Pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT*, el término indígena hace referencia a:

(...) aquellas poblaciones que conservan total o parcialmente sus propias tradiciones, instituciones o estilos de vida, que los distinguen de la sociedad dominante y que habitaban un área específica antes de la llegada de otros grupos. Esta descripción es válida en América del Norte, Central y del Sur, y en ciertas regiones del Pacífico (OIT, 2009, pág. párrafo cuarto).

Además de ello, el propio Convenio N.º 169 de la OIT, en el artículo 1º, expone:

(...) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”. Así como “(...) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Continuando con la definición, en el inciso dos del artículo 1º, se detalla que “La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

En base a lo mencionado se hace la diferenciación de criterios para la identificación de pueblos indígenas, siendo estos criterios objetivos y subjetivos; y, a pesar de que el artículo 1º del Convenio N.º 169 de la OIT no brinda una definición exacta, aplicable a cada país, en cambio sí enfatiza los criterios para una correcta diferenciación, indicando, sobre el criterio objetivo:

(...) al grupo humano considerado como un colectivo distinto al resto de la sociedad al descender de las poblaciones que originalmente habitaban el país al momento de la conquista, colonización o establecimiento de las fronteras actuales. Este colectivo tiene estilos de vida tradicionales, cultura y manera de vivir distintos de los otros sectores de la población nacional, organización social propia, y costumbres y leyes tradicionales. Estos elementos pueden ser cumplidos de forma total o parcial.

Mientras, para considerar el criterio subjetivo, el mismo artículo explica que “(...) es la conciencia de pertenecer a un colectivo distinto del resto de los sectores de la población nacional”. Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, señala que:

(...) El concepto de pueblo es más amplio que el de comunidad y las engloba y que, cualquiera sea su denominación, no debe haber ninguna diferencia a efectos de la aplicación del Convenio, en la medida en que las comunidades denominadas nativas, campesinas u otras estén comprendidas en el artículo 1, párrafo 1, a) o b), del Convenio, en cuyo caso corresponde aplicarles por igual todas las disposiciones del Convenio (OIT, 2009, pág. 25).

### **Comunidades campesinas**

Para poder llegar a la definición de “comunidad campesina”, es necesario remitirnos a leyes y expertos en la materia, comenzando con el artículo 2º de la Ley N.º 24656, Ley General de Comunidades Campesinas (1987), el cual expone:

Las comunidades campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.

Mientras, el profesor Peña Jumpa, por su parte considera:

La Comunidad Andina tiene una relación con la tierra para realizar actividades económicas vinculadas a la agricultura y ganadería: cada familia suele tener una parcela de terreno donde practica una agricultura para su subsistencia y desde donde normalmente obtiene forraje para su ganado que utiliza como mecanismo de ahorro e intercambio (Peña Jumpa, 2013).

Finalmente, el profesor Gonzales de Olarte menciona:

La comunidad campesina es ante todo un conjunto de relaciones interfamiliares de producción y trabajo, definida por la disponibilidad de recursos (tierra, ganado, pastos, agua, herramientas), que tiene cada familia y comunidad, y por la tecnología existente, dadas ciertas condiciones ecológicas y climáticas (Gonzales de Olarte, 1986, pág. 190).

Realizando una síntesis de las tres perspectivas expuestas, en este trabajo definimos a las comunidades campesinas como aquellas integradas por familias, vinculadas por la ocupación, uso común y realización de actividades económicas en un territorio determinado, para lo cual han construido una red de relaciones económicas, sociales y culturales.

### *Comunidades nativas*

De la misma forma que con la definición de comunidades campesinas, en el caso de las comunidades nativas, es posible remitirse a un artículo, en específico, el artículo 8° del Decreto de Ley N.º 22175 (1978), Ley de Comunidades Nativas, la cual, expone:

Las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso.

El autor ya citado, Peña Jumpa menciona:

La comunidad amazónica tiene una relación con la tierra para practicar la agricultura, pero sobre todo para aprovechar sus bosques y ríos: cada familia practica la agricultura de roce y quema para proveerse de determinados alimentos, pero sobre todo hace uso de los bosques y ríos para proveerse de sus principales alimentos (frutos, animales de caza y peces) y de recursos para su usufructo e intercambio (madera, peces) (Peña Jumpa, 2013).

Finalmente, dentro de esta definición, se encuentra lo dicho en el *Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, el cual, en el numeral “a” del primer artículo, se indica que las comunidades nativas son aquellas “cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”.

En ese sentido, para efectos de la presente ponencia utilizaremos la definición citada del Convenio N.º 169 de la OIT, al ser un tratado suscrito y ratificado por el Estado peruano, y en ese sentido vinculante al momento de diseñar y ejecutar sus distintas políticas públicas.

### *Sistema Nacional de Cooperación Popular*

Para definir al Sistema Nacional de Cooperación Popular debemos remitirnos al artículo 43° de la Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el cual se define a este sistema como un conjunto de “principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los poderes del Estado, los organismos constitucionales y los niveles de gobierno”.

En consideración a lo expuesto por el artículo mencionado, en el presente artículo me referiré al Sistema Nacional de Cooperación Popular como un conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos orientado a garantizar la vigencia, permanencia y actualización de la práctica ancestral del trabajo voluntario por el bien común, como medio para que las comunidades campesinas y nativas, previa capacitación y asistencia técnica, alcancen el bienestar dentro de un desarrollo comunal dinámico que los incorpore plenamente a la vida económica y social del país.

### *Oficina Nacional de Cooperación Popular*

El 4 de noviembre de 1980, mediante el Decreto Legislativo N.º 1, se creó el Sistema Nacional de Cooperación Popular. El programa tuvo éxito y se logró realizar numerosas obras para el bien de la población, de esta forma Bernales Flores explica que:

Esta experiencia de la Cooperación Popular así como sus resultados fueron expuestos en el Seminario Internacional sobre Participación Popular, organizado por las Naciones Unidas en Ljubljana Yugoslavia en mayo de 1982; en donde se reconoció que el Perú es el único país del mundo con un sistema de trabajo de amplitud nacional, basada en la vocación ancestral de sus pueblos y comunidades en el desarrollo de acciones colectivas de bien común y mediante la planificación y ejecución de obras dentro de un concepto de desarrollo integral de cada localidad. La comisión evaluadora de las Naciones Unidas consignó en un estudio realizado sobre los 3 primeros años de acción: 15,000 solicitudes, trabajo colectivo en 2740 Km. de carreteras, 111,000 hectáreas agregadas al cultivo, 440,000 m<sup>2</sup> de áreas techadas en escuelas, postas sanitarias y construcciones comunales y 98,000 familias con apoyo en obras sanitarias (Bernales Flores, 2009, pág. 19).

Ahora bien, durante el período de funcionamiento de esta Oficina, la ejecución abarcó tanto zonas rurales como semirurales y urbanas. Pero en las últimas décadas, el abismo entre necesidades y soluciones se ha agrandado particularmente en las zonas rurales, incidiendo en las comunidades campesinas y nativas. Por esta razón se ha considerado necesario reducir el campo de aplicación de esta ley a dichas comunidades de forma directa. Con la Cooperación Popular se demostrará a estos pobladores que no están solos y que el gobierno quiere trabajar para su bienestar.

Así, para continuar con lo señalado, corresponde realizar la siguiente pregunta: *¿Cómo funciona Cooperación Popular?* El pueblo aporta recursos humanos, mientras que el Estado brinda equipos y asesoramiento técnico suministrado a través de una red de oficinas administrativas a lo largo y ancho del país.

El programa cumpliría un doble fin inmediato: atender las necesidades prioritarias de cada pueblo, y la descentralización de la programación y ejecución de obras. Y a largo plazo, el programa asimismo generará la formación de capacidades entre los pobladores beneficiarios, dándoles herramientas para incrementar sus actividades productivas y asegurar la sostenibilidad económica de sus comunidades.

El primer paso sería, obviamente, la identificación de las comunidades a ser incluidas en el programa, priorizando aquellas donde la necesidad se considere más urgente; a continuación, identificar los líderes comunales, establecer contacto con ellos y determinar la mejor forma de conducir la consulta a los pobladores respecto a las obras prioritarias. Cada comunidad debe establecer la forma en que sus miembros efectuarán las prestaciones de trabajo, y comprometerse a contribuir de acuerdo con lo planificado.

Por su lado, al Estado peruano le corresponde, mediante las oficinas de Cooperación Popular involucradas, aportar la asesoría profesional necesaria de acuerdo con el carácter de la obra por ejecutarse, así como un sistema transparente de compra y distribución de los materiales que se requirieran para la ejecución.

En ese sentido, esta ley promueve la intervención del Estado para apoyar a los pueblos más necesitados del Perú y, por otro lado, integra a los pueblos a la vida política, económica y social del país, propiciando su empoderamiento.

Por tanto, considero que la definición adecuada para la Oficina Nacional de Cooperación Popular, a considerar en el presente trabajo, es como aquella oficina encargada de planear, dirigir, coordinar, normar, ejecutar, evaluar y controlar las acciones del Sistema Nacional de Cooperación Popular, conformada por su propia estructura organizacional, de naturaleza intersectorial y con actuación en coordinación con los gobiernos locales y regionales.

La referida Oficina deberá crearse mediante la aprobación de una norma de rango legal que contenga sus competencias, atribuciones, estructura organiza y áreas que la conforman, así como el régimen, administrativo, económico y laboral y a qué sector (Ministerio de Estado) se adscribiría.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### Necesidades básicas de infraestructura

El planteamiento de volver a incluir la figura de Cooperación Popular se origina tras las primeras revelaciones que se apreciaron con la emergencia sanitaria por el COVID-19. Ciertamente, en esta situación se manifestaron los grandes problemas que venía arrastrando el Estado en relación con la gestión de la infraestructura y gasto público, siendo estos una consecuencia de las malas gestiones de los gobiernos de turno, que normalmente habían demostrado poca eficiencia para la búsqueda de soluciones, viéndose desbordados ante la crisis actual.

Al respecto, podríamos decir que encontramos una deficiencia preexistente en diferentes materias y sectores del Poder Ejecutivo, en sus tres niveles (Gobierno Central o Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales), las cuales podemos decir que son, entre otras, las siguientes:

- *Educación*: La falta de conectividad a Internet y la escasez de colegios públicos.
- *Salud*: La falta de infraestructura sanitaria en todos los niveles (postas médicas, centros de salud, hospitales, etc.).
- *Vivienda*: La falta de vivienda social para los ciudadanos.
- *Infraestructura vial*: La falta de carreteras y vías de conexión terrestre a todos los lugares de nuestro territorio.
- *Agricultura*: Falta de programas efectivos de financiamiento y capacitación a los agricultores.

Conforme a lo advertido consideramos que estos son ejemplos que podemos ofrecer de necesidades que no han sido (y no están siendo hasta el momento) atendidas debidamente por el Estado peruano, según hemos expuesto líneas arriba.

Ante esta situación, se han esgrimido planes de gobierno, se han pronunciado especialistas al respecto, se ha pedido aplicar modelos implementados en otros países, todo ello con el propósito de instalar programas, instituciones, unidades ejecutoras, etc. nuevos o recién investigados y nos hemos olvidado que el Perú tiene una cultura milenaria, que la historia nos ha enseñado que hemos enfrentado situaciones parecidas o peores y hemos sabido actuar en esos momentos con inteligencia y organización, saliendo airosos de estos panoramas críticos, lo que nos sirve de referencia para inspirarnos y hallar en ellos alternativas eficientes de solución.

## Necesidades básicas insatisfechas en salud

En base a lo expuesto por la Defensoría del Pueblo, respecto a la situación de los servicios de salud en las comunidades nativas y campesinas, se rescata que:

El 76% de establecimientos de salud visitados no cuenta con medios de transporte para desplazarse a las comunidades de su jurisdicción, ni para derivar a las personas que requieren atención más compleja y/o de emergencia.

Por consiguiente, en caso de emergencia, los gastos de transporte son asumidos por las familias con el apoyo de la comunidad [...]. Sin embargo, cuando se requiere el traslado de un enfermo a un establecimiento de mayor resolución, los costos son inalcanzables para la mayoría de los habitantes de las comunidades nativas, situación que impide a los pobladores acceder oportunamente al servicio.

[...]

La incorporación de agentes comunitarios de salud resulta fundamental para afianzar el enfoque preventivo de la salud en las comunidades nativas. Sin embargo, no se cumple en todos los casos con garantizar que éstos conozcan la cultura y la lengua nativa" (Defensoría del Pueblo, 2008).

La situación presentada es precaria, lo cual desfavorece enormemente la búsqueda de protección de derechos dentro de estas comunidades, ello debido en gran medida a la desatención que el Estado ha tenido sobre estas, provocando que incluso las disposiciones para solución, tales como sería la incorporación de agentes comunitarios capacitados para este propósito, se vean afectadas por factores como las diferencias culturales y lingüísticas que aumentan los obstáculos para brindar una solución aplicable a la realidad vivida.

## De la COVID-19 y su impacto en el Perú

La pandemia de COVID-19 no solo afectó negativamente la salud de las personas, sino que propició una crisis en la economía a nivel mundial, respecto a ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020), señala que:

Por su extensión y consecuencias, la pandemia del COVID-19 representa una de las más serias amenazas que nuestro país y el mundo se ha visto obligado a enfrentar recientemente. Se trata de la crisis de salud pública más importante de nuestros tiempos y el desafío más grande que ha enfrentado la humanidad desde la Segunda Guerra Mundial. (PNUD Perú, 2020, pág. 4)

Lo mencionado repercutió especialmente en el caso de América Latina, donde, a pesar de las medidas adoptadas por diferentes gobiernos con la finalidad de contrarrestar los efectos negativos traídos por la pandemia, hay países que terminaron convirtiéndose en zonas críticas, debido a factores tales como las desigualdades sociales, influenciadas por el factor económico, débiles estructuras de protección de la población, sistemas de salud deficientes, los cuales no tenían la posibilidad de dar abasto a la gran demanda exigida por la población, además, según lo indicado por la Organización de las Naciones Unidas "el COVID19 provocará en la región la peor recesión de los últimos 100 años". (2020, pág. 2.)

Como explicación a ello, el CEPAL indica:

Ante la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), las economías se cierran y paralizan, y las sociedades entran en cuarentenas más o menos severas, medidas solo comparables a las de situaciones de guerra. Aunque no se sabe cuánto durará la crisis ni la forma que podría tener la recuperación, cuanto más rápida y contundente sea la respuesta, menores serán los efectos negativos. Algunos de los mecanismos tradicionales de mercado podrían no ser suficientes para enfrentarla debido a la interrupción de las actividades productivas y la consiguiente contracción de demanda (CEPAL, 2020, pág. 1).

Según lo expuesto, la pandemia provocó que los gobiernos de diferentes países tuvieran que brindar respuestas para contrarrestar sus efectos; sin embargo, estas medidas, en muchas ocasiones, contravenían la realización de actividades económicas, lo que dificultaba en gran medida el mantenimiento y crecimiento de la economía; por el contrario, debido a la disminución de actividad económica, factores como la capacidad adquisitiva de los sujetos cayeron en picada, provocando que la demanda se contraiga y, por tanto, el mercado no pudiera hacer frente a los efectos negativos de la pandemia.

Las medidas fueron establecidas de forma general debido a la presión de los gobiernos para adoptar acciones inmediatas con objeto de evidenciar algún control de la situación; sin embargo, ello representó un error, según se encuentra en el artículo publicado en el Portal Económica en el año 2000 (ECONÓMICA, 2020), en el cual se señaló que:

La mayor parte de políticas diseñadas por el gobierno nacional están siendo enfocadas en responder a las demandas sociales y económicas de las personas que viven dentro de estas zonas urbanas [...].

Segundo, existe una recurrente visión homogénea de la ruralidad, sin considerar las distintas necesidades y características dentro de los diferentes colectivos que la componen, lo cual podría hacer que los intentos para mejorar la situación de esta población sean menos efectivos.

En complementación a ello, se tiene lo expuesto por el CEPAL, el cual indica:

[...] No solo es posible asumir que, una vez expuestos al [COVID-19], estos pueblos se verán más afectados en el ámbito sanitario por no contar con las condiciones materiales imprescindibles para prevenir los contagios, sino que también sufrirán peores consecuencias socioeconómicas por las restricciones de las medidas extraordinarias impuestas por los Gobiernos para contener el virus, así como por las precarias condiciones laborales, muchas veces informales, en que estos pueblos [...] realizan sus trabajos” (CEPAL, 2020. pág. 13).

Se concluye que las medidas a adoptar dentro de las comunidades campesinas y nativas no pueden ser las mismas que en las ciudades, esta homogenización no diferencia las necesidades y precariedades vividas dentro de las comunidades mencionadas, así mismo, las medidas de recuperación posteriores a las restricciones también son ideadas para los sectores urbanos, sin considerar que se tienen mayores consecuencias socioeconómicas en estas poblaciones vulneradas, lo que provoca mayores dificultades al momento de recuperarse.

### Impacto de la pandemia en las comunidades campesinas y nativas

El Ministerio de Salud ha reportado un número alto de contagios de COVID-19 en las referidas comunidades, conforme se detalla a continuación:

**Cuadro 1. Integrantes de las comunidades campesinas y nativas infectados con COVID-19 a nivel nacional**

DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA	COMUNIDADES CAMPESINAS		COMUNIDADES NATIVAS		TOTAL GENERAL	
	N°	%	N°	%	N°	%
AMAZONAS	0	0	6650	31.9	6650	24.4
ÁNCASH	63	1	1	0	64	0.2
APURÍMAC	47	0.7	0	0	47	0.2
AREQUIPA	13	0.2	0	0	13	0
AYACUCHO	3784	58.6	1	0	3785	13.9
CAJAMARCA	8	0.1	188	0.9	196	0.7
CALLAO	7	0.1	1	0	8	0
CUSCO	386	6	427	2	813	3
HUANCAVELICA	25	0.4	0	0	25	0.1
HUÁNUCO	9	0.1	206	1	215	0.8
ICA	5	0.1	2	0	7	0
JUNÍN	8	0.1	1128	5.4	1136	4.2
LA LIBERTAD	527	8.2	2	0	529	1.9
LAMBAYEQUE	5	0.1	13	0.1	18	0.1
LIMA	63	1	17	0.1	80	0.3
LORETO	1	0	7157	34.4	7158	26.2
MADRE DE DIOS	5	0.1	335	1.6	340	1.2
MOQUEGUA	9	0.1	0	0	9	0
PASCO	8	0.1	575	2.8	583	2.1
PIURA	4	0.1	0	0	4	0
PUNO	1409	21.8	0	0	1409	5.2
SAN MARTÍN	2	0	1613	7.7	1615	5.9
TACNA	22	0.3	1	0	23	0.1
TUMBES	1	0	0	0	1	0
UCAYALI	46	0.7	2517	12.1	2563	9.4
<b>Total</b>	<b>6457</b>	<b>100</b>	<b>20,834</b>	<b>100</b>	<b>27,291</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Salud – Sala de población Indígena con COVID-19

Conforme se puede apreciar, y de acuerdo con las cifras actualizadas al 14 de abril de 2021, 6457 integrantes de las comunidades campesinas y 20,834 integrantes de las comunidades nativas fueron diagnosticados con COVID-19.

Asimismo, el Ministerio de Salud ha reportado un número alto de fallecidos en las referidas comunidades, conforme se detalla a continuación:

**CUADRO 2. Integrantes de las comunidades campesinas y nativas fallecidos a causa del COVID-19 a nivel nacional**

DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA	COMUNIDADES CAMPESINAS		COMUNIDADES NATIVAS		TOTAL GENERAL	
	N°	%	N°	%	N°	%
AMAZONAS	0	0	42	34.4	42	8.1
ÁNCASH	14	3.5	0	0	14	2.7
APURÍMAC	3	0.8	0	0	3	0.6
AREQUIPA	1	0.3	0	0	1	0.2
AYACUCHO	172	43.3	0	0	172	33.1
CAJAMARCA	0	0	1	0.8	1	0.2
CALLAO	3	0.8	0	0	3	0.6
CUSCO	30	7.6	5	4.1	35	6.7
HUANCAVELICA	2	0.5	0	0	2	0.4
HUÁNUCO	1	0.3	1	0.8	2	0.4
JUNÍN	1	0.3	4	3.3	5	1
LA LIBERTAD	16	4	0	0	16	3.1
LIMA	9	2.3	0	0	9	1.7
LORETO	0	0	35	28.7	35	6.7
MADRE DE DIOS	0	0	1	0.8	1	0.2
MOQUEGUA	1	0.3	0	0	1	0.2
PASCO	0	0	12	9.8	12	2.3
PUNO	133	33.5	0	0	133	25.6
SAN MARTÍN	0	0	8	6.6	8	1.5
TACNA	6	1.5	0	0	6	1.2
UCAYALI	5	1.3	13	10.7	18	3.5
<b>Total</b>	<b>397</b>	<b>100</b>	<b>122</b>	<b>100</b>	<b>519</b>	<b>100</b>

Fuente: Ministerio de Salud – Sala de población Indígena con COVID -19

Si bien el Ejecutivo, mediante la expedición del Decreto Legislativo N.º 1489 publicada el 10 de mayo de 2020 en el Diario Oficial “El Peruano”, procuró “establecer medidas extraordinarias y urgentes dirigidas a brindar atención a pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19” (Artículo 1º); así como la implementación de un *Plan de intervención para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia del COVID-19* aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 308-2020-MINSA del 21 de mayo de 2020; los resultados antes señalados demuestran la ineficacia de dichas medidas.

Ante dicha situación, que implica permitir que cientos de miles de ciudadanos de las referidas comunidades tengan afectada y amenazada su salud y su vida, es que se propone la reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular para generar políticas públicas que aseguren la infraestructura de salud primaria básica y que se cuenten con los insumos mínimos para la atención de dichas poblaciones, todo ello en forma sostenible de manera que si se presentara alguna situación de emergencia local, regional o nacional, estas comunidades tengan un mínimo necesario para afrontar el problema.

En respuesta a las problemáticas presentadas considero fundamental presentar al Sistema Nacional de Cooperación Popular y su importancia como política pública para el apoyo a los pueblos más necesitados del Perú a través de su integración a la vida política, económica y social.

Considerando que, según se expuso en su momento el Presidente Fernando Belaunde Terry, referente a los logros que se obtuvieron durante su segunda gestión gubernamental, señalaba que:

En cuanto a la educación y a la salud se ha logrado un avance que difícilmente se habría alcanzado, en lugares apartados, por otros medios. Las comunidades han construido 11,500 aulas de las 23 mil edificadas en total, con aporte adicional del gobierno y de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. Se benefician con ellas 920 mil alumnos.

Los pueblos han edificado 350 postas sanitarias que permiten atender a una población de 1'750 mil habitantes (Belaunde Terry, 1985, pág. 39).

Los resultados obtenidos a través de la política pública aplicada durante el gobierno del Presidente Fernando Belaunde Terry fueron más que óptimos, puesto que se adaptaban a las necesidades presentadas por las poblaciones vulnerables y no servían únicamente como política asistencialista que implicara una dependencia total, puesto que era la cooperación entre comunidades, gobierno y corporaciones departamentales las que permitían el mantenimiento de la autonomía de las comunidades campesinas y nativas, además del ejercicio de sus derechos fundamentales; sin embargo, esta iniciativa no fue continuada por los subsiguientes gobiernos, derivando en su exclusión y desactivación.

Considerando ello, se propone reactivar y actualizar la Ley del Sistema Nacional de Cooperación Popular, debido a que sería favorable para la creación y mantenimiento de un lazo de identidad entre el pueblo y las obras, a la vez que se reducen los costos en la ejecución de estas mediante la descentralización del accionar estatal, tomando en cuenta la modificación en los sectores de aplicación de esta política pública, centrándonos únicamente en la aplicación de esta ley a dichas comunidades de forma directa.

Posterior a la actualización, reformulación y, finalmente, reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular, la forma en la que se aplicaría esta cooperación se daría en que el pueblo aporta recursos humanos, mientras que el Estado brinda equipos y asesoramiento técnico suministrado a través de una red de oficinas administrativas a lo largo y ancho del país, consiguiendo que el programa cumpla un doble fin: atender las necesidades inmediatas de cada pueblo y la descentralización de la programación y ejecución de obras, promoviendo la intervención del Estado para apoyar a los pueblos más necesitados del Perú y, por otro lado, integrando a los pueblos a la vida política, económica y social del país.

La reactivación del Sistema Nacional de Cooperación Popular se enmarca en las obligaciones del Estado de proveer y/o asegurar la satisfacción de necesidades básicas de la población a su cargo; en el presente caso las comunidades campesinas y nativas tienen un acceso o inclusión limitada sino mínima al mercado de servicios de salud privados; por lo que la presencia del Estado no solo es una posibilidad, sino una obligación.

Sin embargo, las falencias y limitaciones de la provisión de servicios de salud por parte de la administración pública también son una realidad que no puede ocultarse; limitaciones presupuestarias, errores en la planificación y gestión y la ausencia o limitación de recursos humanos con las capacidades suficientes son solo algunos de los elementos que han impedido que el Estado, en forma directa pueda proveer de servicios de salud a las comunidades campesinas y nativas.

En ese sentido, con el relanzamiento del Sistema Nacional de Cooperación Popular lo que se busca es generar una sinergia entre el Estado y las poblaciones; en donde ellas sean las que construyan, bajo la dirección de personal técnico del propio estado, las instalaciones básicas de salud, y el Estado complemente con el personal profesional de salud y los equipos mínimos para una atención primaria.

Debe tomarse en consideración que el sistema de cooperación popular se ideó y realizó en una época en donde el actual sistema de gobierno descentralizado no se había implementado; por lo que será necesario adecuar a la Oficina Nacional de Cooperación a la realidad del proceso de descentralización con oficinas descentralizadas en cada región que ayuden a la recolección de los proyectos y necesidades y de acuerdo al avance en la implementación de funciones y capacidades que las propias oficinas descentralizadas puedan liderar y llevar a cabo proyectos en su zona de competencia.

Ahora, al ser un programa de gestión de capacidades y la entrega de materiales de construcción, podría ser observado como una injerencia del Estado en zonas que deberían ser atendidas por los agentes del mercado; pero dicha observación es manifiestamente errónea.

Como hemos expuesto, las comunidades campesinas y nativas, por razones geográficas, económicas y sociales no tienen la posibilidad de contar con un acceso a servicios de salud privados; así la integridad de las prestaciones de salud que reciben es efectuada por el Estado, por lo que nos encontramos ya en un supuesto de actividad económica subsidiaria del Estado.

Ahora, a diferencia del modelo actual, que para construir una posta o una red de postas medicas en dichas zonas se tendría que realizar el largo proceso de contratación de obra pública, con las deficiencias y críticas a situaciones de corrupción y mal diseño de los proyectos, con la cooperación popular, simplemente no se generaría lucro alguno, porque los materiales y herramientas se entregarán directamente a la comunidad interesada por contar con la infraestructura médica primaria y el Estado, sea a través del Ministerio de Salud (MINSA)<sup>13</sup> o el Seguro Social de Salud (ESSALUD)<sup>14</sup> brindaría el personal profesional en salud y los equipos e insumos para el funcionamiento del establecimiento de salud.

Cabe mencionar, que el ejemplo dado no excluye la posibilidad que se utilice el Sistema Nacional de Cooperación Popular para otro tipo de obras, como caminos y carreteras rurales, puentes, infraestructura de transportes, infraestructura agrícola, entre otras medidas, que generen impactos reales en comunidades en donde por las razones ya expuestas simplemente no es real esperar que agentes del mercado tengan alguna presencia en el corto o mediano plazo.

Por otro lado, y cómo se mencionó líneas arriba, la ejecución de obras por cooperación popular conlleva la potencialidad de capacitar a los pobladores que ejecuten estas obras en distintas técnicas y habilidades propias de las labores a realizar, como sería por ejemplo la formación teórica y práctica en albañilería, instalaciones sanitarias y eléctricas, carpintería, y otras semejantes. Estas capacidades pueden ser aplicadas por los individuos a otras actividades remuneradas, incrementando así su aporte a la canasta familiar.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. A partir de la información y data sistematizada que hemos presentado y analizado consideramos que el planteamiento de volver a incluir la figura de Cooperación Popular busca cumplir con el deber constitucional que ha impuesto el constituyente peruano a los gobernantes y a la Administración Pública de seguir con el proceso de descentralización del país, permitiendo el desarrollo de las personas en todos los extremos de nuestro territorio. Asimismo, pensamos que de esta manera nuestra propuesta permitirá un mayor desarrollo social, económico y cultural, permitiendo una superior y más estructurada descentralización en las zonas territoriales donde se encuentran nuestras comunidades campesinas y nativas.
2. Hemos advertido que existe una ineficiente ejecución del gasto público sumado a no conocer las diferentes realidades y contextos de las comunidades campesinas y nativas de nuestro país, lo que ha generado deficiencias estructurales en sus necesidades básicas, manteniéndose la gran mayoría de sus integrantes en los niveles de pobreza y pobreza extrema. Igualmente, consideramos que, si no se dan respuestas para solucionar y revertir la errónea gestión del presupuesto público para satisfacer las necesidades ciudadanas a través de infraestructura y servicios públicos, que son concreciones de los derechos fundamentales básicos de una vida digna, conforme manda el artículo 1° de nuestra Constitución Política, estaremos negando el desarrollo humano de los peruanos con estándares de calidad de vida mínimos aceptables.

13 Esto es conforme a lo establecido en el artículo 3°, inciso 8) de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado mediante Decreto Legislativo N.° 1161, que dispone:

*“Artículo 3.- Ámbito de competencia  
El Ministerio de Salud es competente en:  
(...)*

*8) Infraestructura y equipamiento en salud”.*

De igual forma, el artículo 109° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 008-2017/SA, publicado el 06 de marzo de 2017 y su posterior modificatoria bajo el Decreto Supremo N.° 011-2017/SA publicado el 29 de abril de 2017, que dispone:

*“La Dirección General de Operaciones en Salud es el órgano de línea dependiente del despacho Viceministerial de Prestaciones y Aseguramiento en Salud, responsable de proponer normatividad para gestionar el monitoreo y evaluación de la Gestión Administrativa desarrollada en las IPRESS y UGIPRESS públicas a nivel nacional, mediante indicadores de desempeño u otros mecanismos de medición; así como efectúa acciones de monitoreo y evaluación de la infraestructura, equipamiento y mantenimiento en los establecimientos de salud a nivel nacional, proponiendo las acciones de mejora, a fin de brindar servicios de calidad a los ciudadanos.*

*Asimismo, es el órgano técnico encargado de proponer normatividad en materia de infraestructura, equipamiento y mantenimiento a nivel nacional. Realiza el desarrollo de sus funciones en coordinación con los Gobiernos Regionales.*

*Dirige y supervisa las funciones que desarrollan por los órganos desconcentrados: Direcciones de Gestión de Redes Integradas de Salud de Lima Norte, Lima Centro, Lima Este y Lima Sur; así como de los Hospitales e Institutos Nacionales Especializados en la jurisdicción de Lima Metropolitana”.*

14 Conforme a lo establecido por el artículo 5° del Reglamento de Organización y Funciones del Seguro Social de Salud, aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N.° 656-PE-ESSALUD-2014 y posteriores modificaciones, que dispone:

*“Artículo 5.- Ámbito de competencia:*

*ESSALUD administra los fondos intangibles de la seguridad social en salud, destinado al financiamiento de prestaciones de salud, económicas, sociales y otras del régimen contributivo de la seguridad social en salud y otros seguros de riesgos humanos. Otorga cobertura a sus afiliados regulares o potestativos y derechohabientes, en el ámbito nacional a través de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud-IPRESS, de su propiedad, de diferente nivel de complejidad, que bajo la gestión en red brindan atención de salud a sus asegurados en todo el territorio nacional. ESSALUD, así mismo tiene la facultad para realizar directa o indirectamente, programas de extensión social para la atención de no asegurados de escasos recursos, cuya financiación se sustentan en los respectivos convenios suscritos para el efecto”.*

3. En relación con los programas sociales existentes en nuestro país y descritos en la presente tesis, consideramos importante señalar que estos son políticas públicas que se deben concretizar a través de un encuadramiento legal, más que en uno infra legal o reglamentario, puesto que la mayoría de las políticas públicas se hacen mediante normas sectoriales cuyo alcance es limitado con relación al sector que emite la norma y en relación con el tiempo de su vigencia.  
Efectivamente, a través de esta propuesta consideramos que se podrá reactivar y reformular el Sistema Nacional de Cooperación Popular, el cual estará orientado a las comunidades campesinas y nativas, sería una política pública dirigida traducida en un programa social focalizado a estos grupos humanos.  
Por tales motivos, consideramos necesario, que al igual que su norma de creación primigenia, esta política pública debe materializarse mediante una norma legal de jerarquía normativa, puesto que establecería responsabilidades a diversos sectores y entidades del Poder Ejecutivo, entendiéndose a este último como el Gobierno Nacional (Presidencia de la República y su Consejo de ministros).
4. Nuestro planteamiento principal es reactivar el Sistema Nacional de Cooperación Popular, el cual pretende ser una respuesta real y viable, y se puede concretar a través de una propuesta normativa concreta, que tenga como objetivo alcanzar la satisfacción de estos mínimos que se requieren para que todos los peruanos puedan tener condiciones de vida digna.
5. Por último, consideramos que nuestro planteamiento en la presente tesis puede concretarse y llevarse a la realidad, a través de una propuesta normativa -la cual es parte de este trabajo- que requeriría modificar las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Gobiernos Municipales, así como las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios de Estado involucrados y otras normas de igual o menor rango jerárquico normativo

## REFERENCIAS

- Belaunde Terry, F. (1985). *Perú 1985: Mensaje a la nación del Presidente de la República arquitecto Fernando Belaunde Terry con anejos informativos y estadísticos*. Lima: Presidencia de la República. <https://fernandobelaundeterry.com.pe/libros/2-segundo-gobierno/2-mensaje-presidencial-impresa/MENSAJEALCONGRESODELPRESIDENTEDELAREPUBLICAFERNANDOBELAUNDETERRY1985.pdf>
- Bernaes Flores, J. (2009). *Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios. Cooperación Popular: Un proceso de interculturalidad y eficiente participación ciudadana*. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/BernaesFRedMuni2009.pdf>
- CEPAL. (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/82414c93-33bf-4a64-af1e-b26e28e1437e/content>
- CEPAL. (2020). *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala*. Santiago: Naciones Unidas. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46543/S2000817_es.pdf)
- Decreto de Urgencia N.º 006-2019. Por el cual se aprueba el Programa Social Residencias Estudiantiles bajo el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES). 24 de octubre de 2019.
- Decreto Legislativo N.º 1 de 1980 [Presidencia de la República]. Por el cual se crean el Sistema Nacional de Cooperación Popular. 4 de noviembre de 1980.
- Decreto Legislativo N.º 1161 de 2013. Por el cual se crea la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Salud. 7 de diciembre de 2013.
- Decreto Legislativo N.º 1489 de 2020 [Presidencia de la República]. Por el cual se establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19. 10 de mayo de 2020.
- Decreto Legislativo N.º 657 de 1991. [Presidencia del Consejo de Ministros].
- Decreto Supremo N.º 003 de 2012. [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Por el cual se crea el Programa “Cuna Más”. 23 de marzo de 2012
- Decreto Supremo N.º 008 de 2012. [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Por el cual se crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar “Qali Warma”. 31 de mayo de 2012.
- Decreto Supremo N.º 008 de 2013. [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Por el cual se implementa el Programa “Haku Wiñay/Noa Jayatai”. 25 de abril de 2013.
- Decreto Supremo N.º 008-2017/SA de 2017. Por el cual se aprueba el Reglamento de Organizaciones y Funciones del Ministerio de Salud (ROF MINSA). 6 de marzo de 2017.

- Decreto Supremo N.º 032 de 2005. [Presidencia del Consejo de Ministros]. Por el cual se crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "JUNTOS". 6 de abril de 2005.
- Decreto Supremo N.º 081 de 2011. [Presidencia del Consejo de Ministros]. Por el cual se crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65". 19 de octubre de 2011.
- Decreto Supremo N.º 013 de 2021. [Ministerio de la Producción-PRODUCE]. Por el cual se crea el Programa Social "Compras a MYPerú". 24 de junio de 2021.
- Defensoría del Pueblo (2008). *Informe Defensorial N° 134. La salud de las comunidades nativas. Un reto para el Estado*. Lima, 2008. Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2008-05810. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1189394/informe\\_13420200803-1197146-19mvle8.zip?v=1596485428](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1189394/informe_13420200803-1197146-19mvle8.zip?v=1596485428)
- Defensoría del Pueblo. (2020). *Evaluación de las medidas para la atención de la salud de los pueblos indígenas del Perú frente al COVID-19*. Lima: Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de-adjunt%C3%ADa-N%C2%B0002-2020-DP-AMASPPI-PPI-Evaluaci%C3%B3n-de-las-medidas-para-la-atenci%C3%B3n-de-la-salud-de-los-pueblos-ind%C3%ADgenas-en-el-Per%C3%BA-frente-al-COVID-19.pdf>
- Díaz-Cassou, J., & et.al. (2020). *Perú: Desafíos del desarrollo en el post COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Peru-Desafios-del-desarrollo-en-el-post-COVID-19.pdf>
- ECONÓMICA. (09 de Mayo de 2020). *Reflexiones sobre lo rural y la COVID-19*. Económica.pe. <https://economica.pe/reflexiones-sobre-lo-rural-y-la-covid-19/>
- Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social. (24 de marzo de 2023). *Entérese qué es el Núcleo Ejecutor y cómo contribuye al uso transparente de los fondos públicos*. <https://www.gob.pe/institucion/foncodes/noticias/733862-enterese-que-es-el-nucleo-ejecutor-y-como-contribuye-al-uso-transparente-de-los-fondos-publicos>
- Gonzales de Olarte, E. (1986). *Economía de la Comunidad Campesina - Aproximación Regional*. Lima: IEP Ediciones. <https://repositorio.iep.org.pe/server/api/core/bitstreams/1a12cb40-d09d-4f2e-9d74-57b852a94e81/content>
- Instituto Nacional de Estadística e informática. (2018). *INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda, III de Comunidades Indígenas (III Censo de Comunidades Nativas y I Censo de Comunidades Campesinas)*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1642/cap03\\_02.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1642/cap03_02.pdf)
- Ley N.º 22175 de 1978. Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva. 09 de mayo de 1978.
- Ley N.º 24059 de 1985 y complementado por Ley N.º 27470 de junio de 2001. Congreso de la República del Perú. 3 de junio de 2001.
- Ley N.º 24656 de 1987. Ley General de Comunidades Campesinas. 18 de junio de 1987.
- Ley N.º 26520 de 1995. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. 08 de agosto de 1995.
- Ley N.º 29158 de 2007. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre de 2007.
- Ley N.º 29837 de 2012. Congreso de la República del Perú. 13 de febrero de 2012.
- MIDIS (2023). *Informe de Evaluación Institucional. Corresponsable al primer semestre del año 2023*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5209940/INFORME%20DE%20EVALUACION%20INSTITUCIONAL%20AL%20PRIMER%20SEMESTRE%202023.pdf>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - FONCODES (2022). *Memoria anual*. Depósito legal de la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2013-10852. Primera edición. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5033654/Memoria%20Anual%202022.pdf>
- Municipio Distrital en Lima Metropolitana y Provincial en Regiones (2019). *Número de casos de tuberculosis, beneficiarios para el PCA - PANTBC por nivel de Gobierno local*. <http://www.tuberculosis.minsa.gob.pe/portaldpctb/recursos/20190515102818.pdf>
- OIT. (2009). *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174831.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174831.pdf)
- OIT. (2009). *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_126163.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_126163.pdf)
- Peña Jumpa, A. (2013). Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89º de la Constitución. *Revistas PUCP, Derecho y Sociedad*. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/download/12800/13357/#:~:text=La%20Comunidad%20Amaz%C3%B3nica%20tiene%20una,para%20proveerse%20de%20sus%20principales>
- Peña Jumpa, A. (2020, 26 junio). *Las comunidades campesinas y nativas, el COVID-19 y el Estado | Antonio Peña Jumpa - IUS 360*. IUS 360. <https://ius360.com/las-comunidades-campesinas-y-nativas-el-covid-19-y-el-estado-antonio-pena-jumpa/>

- Peña Jumba, A. (2020, 7 julio). *Las comunidades campesinas y nativas, el COVID-19 y el Estado*. Parthenon. <https://www.parthenon.pe/esp/sociologia-del-derecho/las-comunidades-campesinas-y-nativas-el-covid-19-y-el-estado/>
- Peña Wong, María (10-13 de noviembre de 2015). *El núcleo ejecutor: mecanismo de implementación y empoderamiento de la población*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/DACE2398973B2F89052580960055E656/\\$FILE/pewoma.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DACE2398973B2F89052580960055E656/$FILE/pewoma.pdf)
- PNUD Perú. (2020). *Vulnerabilidades, más allá de la pobreza*. Lima: PNUD. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/Vulnerabilidades-mas-alla-de-la-pobreza\\_compressed.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/pe/Vulnerabilidades-mas-alla-de-la-pobreza_compressed.pdf)
- Resolución Ministerial N.º 190 de 2012. [MIDIS]. Por el cual se aprueba la Directiva N.º 06-2012-MIDIS “Lineamientos para la focalización de intervenciones para el desarrollo productivo y la generación y diversificación de ingresos de la población en proceso de inclusión”. 28 de octubre de 2012. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/299926/7895-rm\\_190\\_2012\\_midis.pdf?v=1706200768](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/299926/7895-rm_190_2012_midis.pdf?v=1706200768)
- Resolución Ministerial N.º 051 de 2021. [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Por el cual se pone en funcionamiento el “Sistema de seguimiento de usuarios para el monitoreo de indicadores de desempeño del Programa Presupuestal 0118: Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales”. 31 de marzo de 2021.
- Resolución Ministerial N.º 308-2020 [Ministerio de Salud]. Por el cual se aprueba el Documento Técnico: “Plan de intervención del Ministerio de Salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia del COVID-19”. 21 de mayo de 2020.
- Resolución Ministerial N.º 294-2019. [MIDIS]. Por el cual se aprueba el modelo de convenio de gestión a ser suscrito por le MIDIS con los Municipios. Convenio entre la Municipalidad de Maynas y el MIDIS. 03 de enero de 2024. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5686248/5049779-conv-001-2024-pca.pdf>
- UNICEF. (2020). *COVID-19: Impacto en la pobreza y desigualdad en niñas, niños y adolescentes en el Perú - Estimaciones 2020-2021*. Lima: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). <https://www.unicef.org/peru/media/9026/file/Reporte%20t%C3%A9cnico.pdf>