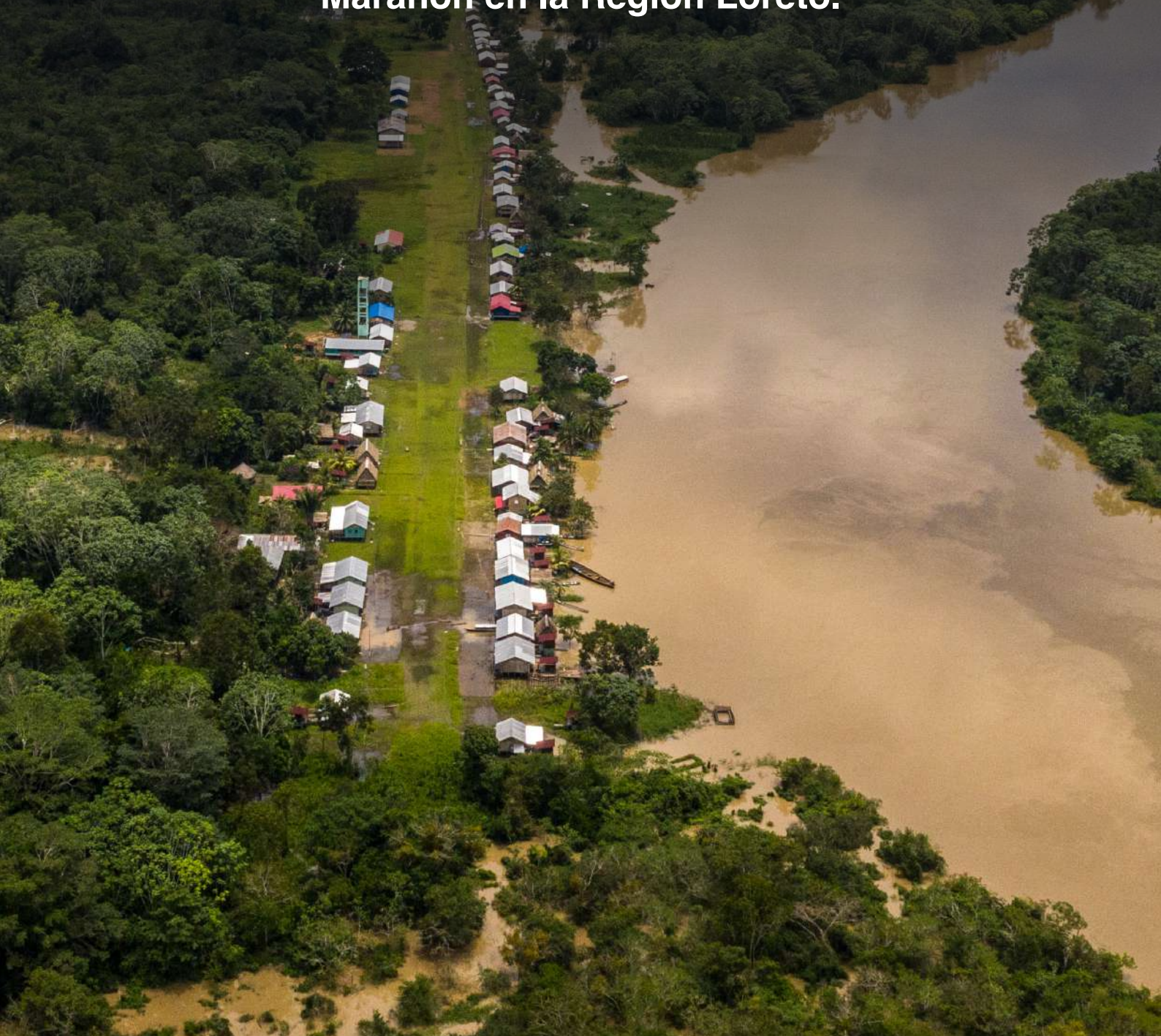


Atención de la agenda de los pueblos indígenas en la gestión e inversión pública.

Diagnóstico de la agenda de los pueblos indígenas en la gestión e inversión pública en las provincias de Condorcanqui y Bagua en la Región Amazonas y Datem del Marañón en la Región Loreto.



Atención de la agenda de los pueblos indígenas en la gestión e inversión pública.

Diagnóstico en las provincias de Condorcanqui y Bagua en la Región Amazonas y Datem del Marañón en la Región Loreto.

Este diagnóstico ha sido desarrollado en el marco del Proyecto del Fondo de Paisajes Biodiversos financiado por el Desarrollo Internacional del Reino Unido y es implementado por un consorcio liderado por Practical Action y conformado por Naturaleza y Cultura Internacional, AIDSESP, WWF, TERRA NUOVA y COSPE.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y protagonistas, y no reflejan necesariamente la posición oficial del Fondo de Paisajes Biodiversos, de sus organizaciones implementadoras, ni del Gobierno del Reino Unido.

Elaboración

Percy Zevallos

Revisión

Pável Aguilar
Ana María Pinedo
Samanta Jiménez
Walter Aguirre

Fotografías

Portada y contraportada © Daniel Martínez - WWF Perú

Diseño y diagramación

Diana Olivares Ramos

Primera edición: marzo 2026

Editado por © WWF Perú. Trinidad Morán 853, Lince, Lima 14 - Perú
www.wwf.org.pe

Está permitida la reproducción total o parcial del documento, previa comunicación con WWF Perú.

Cita sugerida WWF, BLF Andes Amazónico. 2026. Atención de la agenda de los pueblos indígenas en la gestión e inversión pública. Diagnóstico en las provincias de Condorcanqui y Bagua en la región Amazonas y Datem del Marañón en la región Loreto. Lima - Perú. 40 pp.

Índice

Ejes estratégicos de la agenda indígena

6

¿Por qué es importante la agenda indígena?

9

Normativa clave sobre el territorio indígena

12

Identificación de los factores que dificultan la atención de la agenda de los pueblos indígenas en la gestión e inversión pública

32

Conclusiones y recomendaciones

40

Introducción

8

Conceptos clave para entender el territorio de los pueblos indígenas

10

Hallazgos del estudio en la Amazonía norte: los casos de Bagua y Condorcanqui (Amazonas) y Datem del Marañón (Loreto)

13

Hacia el fortalecimiento de las instituciones públicas

36

Acrónimos

43



Ejes estratégicos de la agenda indígena

- Economía indígena incluido el manejo forestal comunitario.
- Seguridad jurídica del territorio: Fortalecimiento del Sistema de alertas y acciones tempranas y veedurías forestales.
- Protección de la Población Indígena en Aislamiento y contacto inicial.
- Fortalecimiento de los Defensores y Defensoras Indígenas y seguridad territorial.
- Agenda de la Mujer Indígena.
- Escuela de Gobernanza Indígena para el Desarrollo Amazónico.
- Mecanismos de conservación bajo un enfoque de derechos humanos y colectivos.
- Mecanismos de adaptación y mitigación al Cambio Climático.
- Sostenibilidad y financiamiento.





Introducción

El estudio de “Atención de la agenda de los pueblos indígenas en la gestión e inversión pública en las provincias de Condorcanqui y Bagua en la región Amazonas y Datem del Marañón en la región Loreto”^{*} analiza la situación actual del desempeño de los actores estatales en la priorización, planificación y ejecución del presupuesto — en particular de los recursos ordinarios del Estado— y de la inversión pública (Invierte.pe) para la atención de la agenda de los pueblos indígenas.

Esta agenda se vincula con la gobernanza territorial, la protección de derechos, la restauración de ecosistemas y el uso sostenible de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos en sus territorios de vida, en las provincias de Condorcanqui y Bagua, en la región Amazonas, y Datem del Marañón, en la región Loreto.

La información generada busca fortalecer la inclusión de la agenda de los pueblos indígenas en la gestión pública a nivel nacional y subnacional. Además, de contribuir con la mejora de la gestión y la inversión pública con enfoque intercultural y ambiental en las entidades públicas con competencias relevantes en la materia, así como en los gobiernos regionales de Amazonas y Loreto.

^{*}El estudio fue realizado por WWF Perú en 2024 con el propósito de conocer las dimensiones de inversión pública en el ámbito de esta parte de la Amazonía peruana.

¿Por qué es importante la agenda indígena?

El reconocimiento de los derechos indígenas ha ganado terreno en la narrativa política de América Latina, sin embargo, persiste una brecha pendiente entre la demanda social y la respuesta de las instituciones públicas. La agenda indígena se ve relegada frente a intereses de sectores con mayor influencia (Meentzen, 2007; Alzate y Romo, 2017). Por lo que ante esta problemática, las organizaciones indígenas han consolidado mecanismos de movilización para escalar sus demandas hacia el terreno de las políticas públicas (Almanza, 2024; Gómez Solano, 2024).

Para efectos de este estudio, la agenda indígena se define a través de tres dimensiones operativas (Kimura et al., 2023):

- **Identidad:** Basada tanto en la autoidentificación como en criterios objetivos de continuidad histórica y vínculo territorial
- **Institucionalidad:** Referida a la organización y la emergencia de estructuras como los Gobiernos Territoriales Autónomos (GTA), que establecen prioridades propias frente a los modelos de desarrollo convencionales.

- **Gobernanza:** Que implica la participación formal en políticas públicas y el ejercicio del derecho a la Consulta Previa según el Convenio 169 de la OIT.

El estudio, además, reconoce que instituciones como AIDSESP y otras organizaciones representativas de los pueblos indígenas, han articulado agendas que no solo buscan beneficios específicos para sus comunidades, sino que proponen soluciones a desafíos globales como las metas ODS, el Acuerdo de París, entre otras plataformas.

No obstante, es importante resaltar que las instituciones gubernamentales enfrentan dificultades en el desarrollo de herramientas técnicas para procesar adecuadamente la diversidad cultural, lo que condiciona la provisión de servicios públicos con pertinencia cultural.

Por otro lado, la dispersión geográfica, las limitadas condiciones de acceso a los territorios de los pueblos indígenas y la escasez de datos desagregados sobre sus condiciones de vida constituyen factores que permiten comprender por qué la focalización de los recursos financieros no siempre logra orientarse plenamente hacia la atención de sus necesidades.

Conceptos clave para entender el territorio de los pueblos indígenas

Gobernanza territorial desde las organizaciones indígenas

En las provincias que se enfoca el estudio, las organizaciones indígenas presentan distintos niveles de desarrollo organizacional. En Condorcanqui y Bagua (Amazonas), el pueblo Awajún destaca por contar con una estructura organizativa sólida, articulada a través de organizaciones como el Consejo Aguaruna y Huambisa (CAH), la Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte del Perú (ORPIAN-P), la Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa (ODECOFROC), la Federación Indígena Sector Shawi (FISH) y la Organización de Desarrollo de las Comunidades Indígenas Numpatkaim, Alto Comaina (ODECINAC) y el Gobierno Territorial Autónomo Awajún (GTAA).

Por su parte, en el Datem del Marañón (Loreto), conviven siete pueblos indígenas (Awajún, Wampis, Achuar, Kandozi, Chapra, Shawi y Kichwa), representados por la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI SL), así como varios GTA. Además, el GTA de la Nación Wampis (GTANW) se ubica dentro de ambas regiones, Loreto y Amazonas, en los distritos de río Santiago y Morona.

Gobernanza territorial

Articula las normas, procesos y estructuras necesarias para gestionar el espacio de forma equilibrada. Su objetivo central es armonizar las necesidades de diversos actores como el Estado, las comunidades y el sector privado, garantizando la equidad en la toma de decisiones.

Sus elementos fundamentales son:

Marco jurídico: Sustentado en derechos reconocidos, como el Convenio 169 de la OIT, que ampara los territorios ancestrales.

Participación: Inclusión obligatoria de las comunidades locales y pueblos indígenas en la planificación y gestión de sus recursos.

Gestión integrada: Manejo sostenible de recursos naturales como el agua, el suelo, el bosque, promoviendo buenas prácticas en actividades productivas para prevenir la degradación.

Resolución de conflictos: Implementación de mecanismos transparentes para mediar entre intereses distintos.

Este enfoque es vital para proteger territorios indígenas y mitigar el impacto ambiental, asegurando que la gestión del suelo responda a una visión integral donde la biodiversidad y la vida humana se salvaguarden a largo plazo.

Restauración de ecosistemas

La restauración es un proceso que recupera ecosistemas degradados, restableciendo sus funciones biológicas y servicios esenciales. Este esfuerzo no solo busca devolver un estado funcional, sino fomentar la resiliencia ante el cambio climático.

Las estrategias de restauración combinan la rehabilitación de procesos naturales y la reintroducción de especies con la participación activa de comunidades indígenas y locales, cuyos saberes tradicionales resultan indispensables. Esto implica un enfoque dual: por un lado, la restauración activa, orientada a mejorar los suelos; y, por otro, la restauración pasiva, que promueve la regeneración natural del bosque mediante la reducción de presiones humanas.

Sin embargo, en las provincias de Condorcanqui y Bagua (Amazonas), así como en Datem del Marañón (Loreto), los procesos de restauración de ecosistemas se desarrollan en contextos sociales complejos. Primero, se identifican desafíos en la gestión del uso del suelo, donde las intervenciones de restauración deben articularse adecuadamente con actividades agrícolas y extractivas, lo que requiere promover alternativas económicas sostenibles y viables para las comunidades locales. En segundo lugar, las brechas en la formalización de la tenencia de la tierra —particularmente en territorios indígenas en proceso de titulación— representan una limitación estructural. En estos contextos, resulta clave fortalecer los mecanismos de información, participación y confianza, a fin de facilitar la implementación efectiva de las iniciativas de restauración.

Derechos de los pueblos indígenas

A pesar de los avances normativos, en algunas zonas como Condorcanqui, Bagua y Datem del Marañón, se identifican desafíos en la implementación de mecanismos de protección para defensores ambientales. En particular, el Protocolo Multisectorial para la Protección de Defensores de Derechos Humanos enfrenta limitaciones operativas, relacionadas con la articulación interinstitucional y la disponibilidad de recursos y capacidades. Asimismo, se han identificado situaciones que evidencian la necesidad de fortalecer los enfoques de protección, particularmente en relación con los defensores ambientales, así como de reforzar la atención frente a problemáticas sociales reportadas en determinados territorios, incluyendo aquellas que afectan a población de niñas indígenas Awajún y Wampis.

A pesar de estas dificultades, el GTANW surge en 2015 como un hito de autogobierno orientado a la defensa de la soberanía territorial frente a la minería y la tala ilegal, aun cuando no cuenta con reconocimiento formal por parte del Estado peruano. Al mismo tiempo, se ha consolidado como un referente en la defensa de los derechos territoriales y de la autodeterminación. Su trayectoria ha estado marcada por un diálogo institucional complejo y por persistentes procesos de incidencia frente al avance de industrias extractivas, la minería ilegal y la tala indiscriminada que afectan sus territorios de vida y su buen vivir. En este marco, su historia recoge diversos hitos de movilización social y de acción en el ámbito legal.

Un caso emblemático es el ocurrido en Bagua, el cual evidenció la importancia de fortalecer los mecanismos de diálogo intercultural y participación de las comunidades indígenas en la gestión territorial. A partir de esta experiencia, se promovieron avances en espacios de concertación y en el fortalecimiento de la organización colectiva de los pueblos indígenas.

Normativa clave sobre el territorio

Derechos y políticas de los pueblos indígenas

El enfoque de derechos en las políticas públicas no se limita a la protección de garantías civiles y políticas. Es un paradigma de desarrollo integral y sostenible que reconoce a los individuos como titulares de derechos inherentes.

En el ámbito de los pueblos indígenas, este enfoque es decisivo, pues valida su libre determinación, la preservación de su riqueza cultural y la gestión autónoma de sus territorios. La inclusión activa y vinculante de los pueblos indígenas en el ciclo de las políticas públicas es fundamental para asegurar equidad y justicia social. A nivel internacional, este marco se sustenta en un corpus normativo robusto que incluye desde el Convenio 169 de la OIT hasta hitos recientes como el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal (2022). Y en el Perú, la Constitución Política (1993) otorga personería jurídica y autonomía a las comunidades campesinas y nativas.

No obstante, la arquitectura institucional nacional muestra avances y estancamientos. Si bien existen avances como la Política Nacional de Lenguas Originarias al 2040 y la Ley de Derecho a la Consulta Previa (Ley 29785), otras iniciativas estructurales, como la Política Nacional de Pueblos Indígenas, permanecen en fase de discusión. En materia ambiental y climática, la legislación peruana —incluyendo la Ley Marco sobre Cambio Climático y la Ley General del Ambiente— reconoce formalmente los conocimientos tradicionales y la participación indígena en la conservación. Sin embargo, persiste una brecha pendiente de atención en la gobernanza territorial.

Si bien el Estado regula los procesos de titulación y el uso de los recursos naturales, aún se identifican oportunidades para el desarrollo de un marco legal específico que permita el funcionamiento integral de los GTA, como modelo de gobernanza que ha venido consolidándose a partir de experiencias como el Baguazo en 2009. Esta situación configura un escenario de cierta inseguridad jurídica, que se ve acentuado por reformas recientes, como la modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Finalmente, la protección de los defensores ambientales, a través de protocolos multisectoriales, aparece como una respuesta institucional relevante; no obstante, su eficacia continúa dependiendo de una implementación capaz de articular de manera efectiva los derechos colectivos con la seguridad territorial.

Normativa vigente en gestión e inversión pública

Para entender los obstáculos que dificultan la inversión pública en las zonas focalizadas por este estudio, es necesario analizar técnicamente el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). Este sistema reemplazó en 2017 al antiguo SNIP con el objetivo de agilizar proyectos y orientarlos al cierre de brechas.

Las cuatro fases del ciclo de inversión, desde el Estado, son las siguientes: i) Programación Multianual de Inversiones (PMI), ii) Formulación y evaluación, iii) Ejecución y iv) Funcionamiento. Estas etapas estructuran el proceso mediante el cual las entidades públicas identifican, priorizan, implementan y ponen en operación las inversiones destinadas a atender las necesidades de la población.

Hallazgos del estudio en la Amazonía norte

Los casos de Bagua y Condorcanqui (Amazonas) y Datem del Marañón (Loreto)

El estudio ha determinado dos dimensiones de análisis:

- Restauración de ecosistemas y biodiversidad.
- Gobernanza territorial y protección de los derechos indígenas.

Estas dimensiones permiten identificar los niveles de planificación y el grado de implementación de proyectos de inversión pública en el marco de los programas presupuestales.

Asimismo, el diagnóstico permite conocer de forma rápida los principales hallazgos en cada provincia y ámbito de los gobiernos regionales para identificar posible acompañamiento técnico, soporte institucional y articulación entre los diferentes niveles de atención desde el Estado hacia las comunidades locales y los pueblos indígenas.



Restauración de ecosistemas y biodiversidad

▀ Análisis de las políticas nacionales vinculadas

La Política Nacional del Ambiente al 2030 constituye el eje orientador de más alto nivel en la gestión de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos en el Perú. Bajo un esquema de cadena de valor público, este marco normativo articula la vinculación entre el Estado y los pueblos indígenas, aunque el análisis revela una integración diferenciada según los objetivos estratégicos.

Mientras que el objetivo orientado a la conservación genética no establece lineamientos directos para estas poblaciones —limitándose a servicios de fortalecimiento de capacidades y registros de conocimientos colectivos—, el objetivo referido a la reducción de la deforestación sí reconoce formalmente los conocimientos ecológicos tradicionales como un pilar para mitigar la degradación de los ecosistemas.

La revisión de los proyectos normativos actuales permite identificar visiones estatales divergentes hacia el futuro. Por un lado, la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica al 2050 propone un avance significativo al reconocer el “patrimonio biocultural” y promover planes de vida compatibles con la conservación. Por otro lado, la Política Forestal y de Fauna Silvestre mantiene un enfoque más limitado, en el que la participación indígena tiende a circunscribirse a medidas de carácter consultivo o de coordinación institucional, generalmente asociadas a acciones de bajo requerimiento presupuestal, como espacios de diálogo o procesos de información.

En las provincias de Condorcanqui y Bagua (Amazonas) y Datem del Marañón (Loreto), ante la ausencia de marcos subnacionales actualizados, la gestión se ha canalizado

mediante “políticas implícitas”, centradas principalmente en la creación de Áreas de Conservación Regional (ACR) y algunos proyectos para implementar actividades en el territorio con las poblaciones vecinas. En suma, se plantea la necesidad de un cambio de paradigma hacia un enfoque de participación intercultural. Este modelo propone transitar de una visión donde los pueblos indígenas son beneficiarios pasivos hacia una donde sean actores clave en la toma de decisiones. Al integrar el conocimiento ancestral y fortalecer los medios de vida mediante incentivos económicos y alianzas estratégicas, se garantiza que la conservación de los territorios sea no solo ambientalmente efectiva, sino también financieramente sostenible y culturalmente responsable.

▀ Análisis de programas de inversión vinculados

La preservación y restauración de los ecosistemas en territorios indígenas trasciende la sostenibilidad ambiental para constituirse en una condición de supervivencia cultural y bienestar para las comunidades.

Programas presupuestales involucrados

En este contexto, el Estado peruano articula sus intervenciones a través de los Programas Presupuestales (PP), las cuales son unidades de programación orientadas a la provisión de bienes y servicios específicos bajo el enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR).

Este mecanismo garantiza que los recursos públicos se asignen de manera eficiente para alcanzar resultados medibles en favor de la población objetivo.

➤ **A continuación, se identifican cinco PP estratégicos que inciden directamente en la conservación de bosques, el aprovechamiento sostenible y la seguridad jurídica territorial:**

| Programas Presupuestales (PP) | Nombre | Gestionado por | Objetivo |
|-------------------------------|---|----------------|--|
| PP 0130 | Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. | SERFOR | Reivindicar el sector forestal mediante la mejora de la gobernanza intersectorial. |
| PP 0144 | Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos. | MINAM | Promover la provisión de servicios ecosistémicos, abarcando más de 87 millones de hectáreas a nivel nacional. |
| PP 0057 | Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área protegida. | SERNANP | Mejorar la gestión de las áreas naturales protegidas (ANP). |
| PP 0094 | Ordenamiento y desarrollo de la acuicultura. | PRODUCE | Aprovechamiento técnico de recursos hídricos e hidrobiológicos, fomentando la inversión, la certificación sanitaria y la innovación tecnológica en las unidades productivas acuícolas. |
| PP 0121 | Mejora de la articulación de los pequeños productores a los mercados. | MIDAGRI | Adoptar paquetes tecnológicos y acceder a servicios de información agraria para mejorar la inserción comercial de pequeños productores. |



Operadores desde el ámbito nacional

El estudio analiza, a partir de tres ejes fundamentales, cinco entidades del gobierno central con competencias determinantes en la gestión sostenible de los recursos naturales. Los datos permiten determinar la capacidad operativa y estratégica del Estado en materia de conservación de la biodiversidad. En el siguiente cuadro resumen se presentan los objetivos específicos de cada institución, examinando el grado de alineación de sus metas estratégicas con las prioridades nacionales de conservación y restauración de ecosistemas. Asimismo, se analiza la ejecución del gasto mediante una revisión retrospectiva de los últimos diez años y se realiza una comparación entre PP para evaluar la pertinencia y efectividad de las herramientas financieras utilizadas.

| Periodo 2016 - 2023 | | | | |
|---|---------------------|--|---------------------|------------|
| Objetivos | Ejecución del gasto | Comparativa entre PP | Ejecución del gasto | Periodo |
| i) El incremento de la rentabilidad y asociatividad de los productores ii) El cierre de brechas en infraestructura hídrica iii) La conservación de recursos naturales (iv) El fortalecimiento de la articulación intergubernamental. | 65% (promedio) | PP 0042 (Aprovechamiento de los recursos hídricos para uso agrario) | 90% (promedio) | 2019 -2021 |
| | | | 55% (promedio) | 2022-2023 |
| | | PP 0121 (Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado) | 2% (promedio) | 2019-2021 |
| | | | 19% (promedio) | 2022-2023 |
| | | PP 0130 (Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre) | 2% (promedio) | 2019-2021 |
| | | | 6% (promedio) | 2022-2023 |
| | | PP 0068 (Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres) | <2% | 2019-2023 |
| | | PP 9002 (Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos) | 10% (promedio) | 2019-2022 |
| | | | 18% | 2023 |

*Las cifras analizadas a través de la plataforma de Consulta Amigable del MEF (2024).

| Periodo 2016 - 2023 | | | | |
|---|--|--|--|-----------|
| Objetivos | Ejecución del gasto | Comparativa entre PP | Ejecución del gasto | Periodo |
| i) Identificar, promover, formular y ejecutar actividades y proyectos del Sector Agricultura y Riego, incluyendo actividades forestales y de reforestación, con énfasis en la inclusión de las familias menos favorecidas en sus entornos de intervención. | Entre el 65% y el 68% (último año) | PP 0042 (Aprovechamiento de recursos hídricos para uso agrario) | 20 S/ millones (promedio) | 2016-2023 |
| | | EI PP 0121 (Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado) | S/ 2 millones S/ 9 millones (promedio) | 2019 |
| | | | | 2020-2023 |
| | | PP 0130 (Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre) | S/ 8 millones (promedio) S/ 5 millones | 2019-2022 |
| | | | | 2023 |
| Rubro 9002 (Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos) | S/ 4 millones (promedio) | 2019-2023 | | |

*Las cifras analizadas a través de la plataforma de Consulta Amigable del MEF (2024).

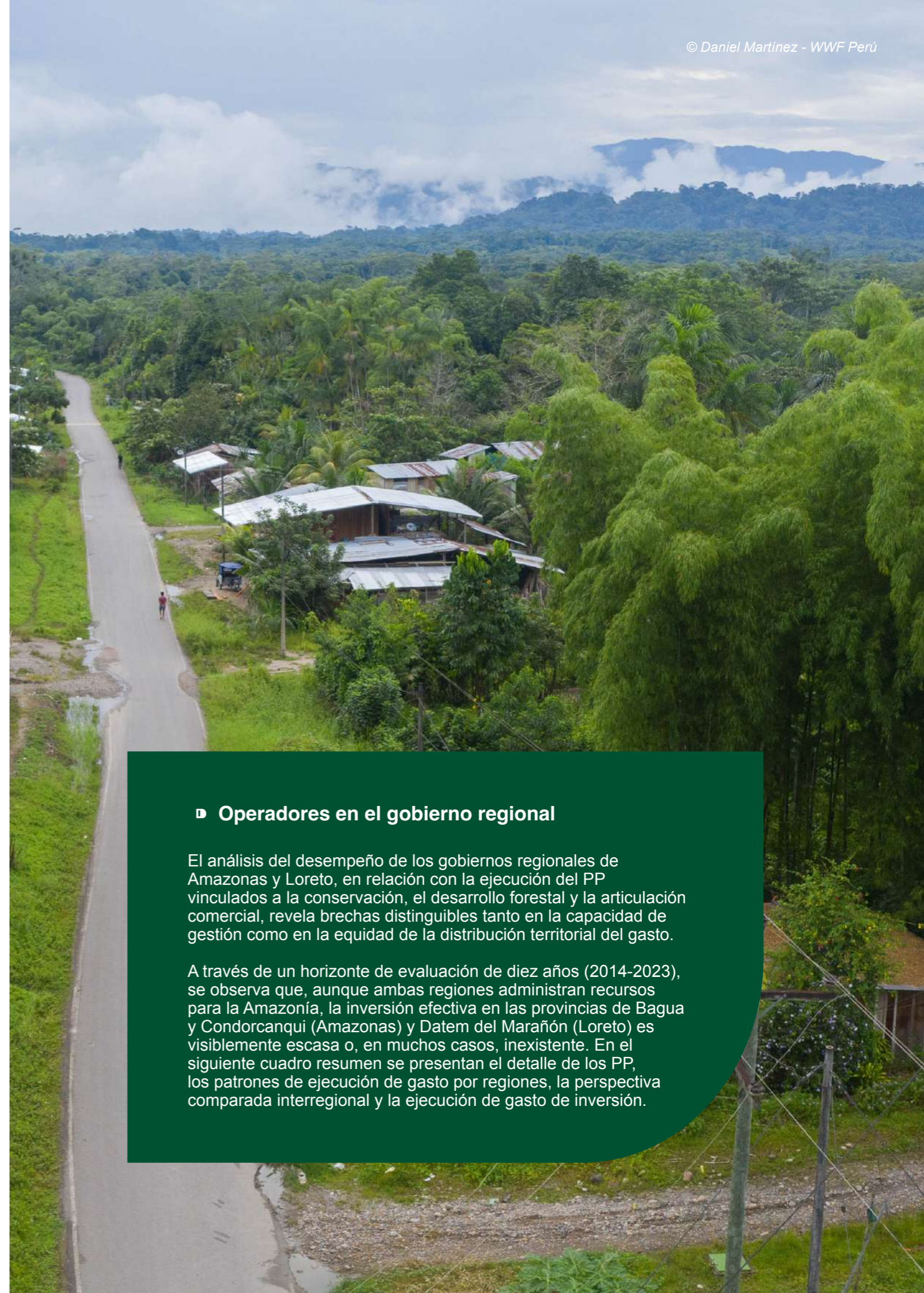
| Periodo 2016 - 2023 | | | | |
|--|--|--|-------------------------------------|-----------|
| Objetivos | Ejecución del gasto | Comparativa entre PP | Ejecución del gasto | Periodo |
| i) La promoción de la asociatividad y el desarrollo empresarial mediante el otorgamiento de incentivos no reembolsables. ii) Destinar recursos a la implementación de planes de negocio que faciliten la adopción tecnológica, la optimización de la gestión corporativa y el acceso efectivo a mercados. | 67% (promedio) 2016-2023 <i>*Caída al 62% en el 2021 por emergencia sanitaria Covid 19</i> | PP 0121 (Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado) | S/ 45 millones | 2019 |
| | | | S/ 70 millones (promedio) | 2020-2022 |
| | | | S/ 180 millones | 2023 |
| | | Rubro 9002 (Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos) | S/ 45 millones | 2019 |
| | | | S/ 13 millones (promedio) | 2020-2021 |
| | | | S/ 30 millones | 2022 |
| | | | S/ 80 millones | 2023 |

*Las cifras analizadas a través de la plataforma de Consulta Amigable del MEF (2024).



| Periodo 2016 - 2023 | | | | |
|--|--|--|---------------------|---------|
| Objetivos | Ejecución del gasto | Comparativa entre PP | Ejecución del gasto | Periodo |
| <p>i) Ejercer la autoridad técnica normativa responsable de la gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre en el Perú.</p> <p>ii) La promoción de la conservación, el manejo sostenible, la reforestación y la regulación de los servicios ecosistémicos para contribuir al desarrollo nacional.</p> | <p>80% (promedio) 2016-2023</p> <p><i>*Caída al 51% el 2021</i></p> | <p>PP 0130 (Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre)</p> | S/ 27 millones | 2019 |
| | | | S/ 20 millones | 2020 |
| | | | S/ 3 millones | 2021 |
| | | | S/ 27 millones | 2022 |
| | | | S/ 27 millones | 2023 |

*Las cifras analizadas a través de la plataforma de Consulta Amigable del MEF (2024).



Operadores en el gobierno regional

El análisis del desempeño de los gobiernos regionales de Amazonas y Loreto, en relación con la ejecución del PP vinculados a la conservación, el desarrollo forestal y la articulación comercial, revela brechas distinguibles tanto en la capacidad de gestión como en la equidad de la distribución territorial del gasto.

A través de un horizonte de evaluación de diez años (2014-2023), se observa que, aunque ambas regiones administran recursos para la Amazonía, la inversión efectiva en las provincias de Bagua y Condorcanqui (Amazonas) y Datem del Marañón (Loreto) es visiblemente escasa o, en muchos casos, inexistente. En el siguiente cuadro resumen se presentan el detalle de los PP, los patrones de ejecución de gasto por regiones, la perspectiva comparada interregional y la ejecución de gasto de inversión.

| Programas Presupuestales | Región Amazonas | Región Loreto | Objetivo | Ejecución de gasto de inversión |
|--|--|---|---|---|
| PP 130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. | 2014 y 2023 ejecutó alrededor de S/ 3.3 millones. | 2014 y 2023 ejecutó aprox. S/ 72.2 millones. <i>*Financiamiento de actividades vinculadas al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.</i> | Loreto evidencia una expansión progresiva del gasto asociado a este programa. | Datem del Marañón fue la única provincia que recibió financiamiento. |
| | | | Amazonas mantiene una trayectoria más irregular, con incrementos puntuales seguidos de reducciones importantes en los años posteriores | Proyecto orientado al mejoramiento de los servicios de promoción del uso sostenible del aguaje en los bosques de la cuenca media del río Pastaza. |
| PP 144: Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos | 2017 ejecutó alrededor de S/ 436,065 | 2017 ejecutó alrededor de S/6,000 | Amazonas presenta una trayectoria de ejecución más estable, con incrementos progresivos durante la primera parte del periodo y una reducción moderada en los años recientes. | El 66.6% del presupuesto corresponde a gasto de capital, a proyectos de inversión orientados a la conservación de ecosistemas, la recuperación de áreas degradadas y el fortalecimiento de capacidades para la gestión ambiental. |
| | 2022 la ejecución alcanza S/ 2,403,612 | 2022 no ejecutó ningún gasto | | |
| | 2023 se sitúa en S/ 2,004,164 | 2023 la ejecución alcanza S/ 3,657,284 <i>*Hay una incorporación inicial limitada del programa en la planificación regional. Sin embargo, la trayectoria del gasto muestra variaciones importantes en los años posteriores.</i> | | |
| | | | Loreto muestra un comportamiento más variable, con periodos de baja ejecución seguidos de incrementos puntuales del gasto. | |

| Programas Presupuestales | Región Amazonas | Región Loreto | Objetivo | Ejecución de gasto de inversión |
|---|--|--|--|--|
| PP 057: Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en áreas protegidas. | 2017 y 2018 la ejecución fue nula | En 2017 ejecutó alrededor de S/ 333,348 | Loreto presenta una ejecución más constante y de mayor magnitud, alcanzando un total acumulado de S/ 2.4 millones. Amazonas registra una ejecución significativamente menor, con aproximadamente S/ 345 mil durante el mismo periodo. | En Loreto no se registraron proyectos de inversión durante el periodo 2014-2023. La totalidad del presupuesto ejecutado corresponde a gasto corriente, destinado principalmente a actividades operativas, estudios, capacitaciones u otras acciones de gestión vinculadas a la conservación ambiental. En el caso de Amazonas, se identifican tres proyectos de inversión ejecutados a nivel regional bajo este programa. |
| | 2019 apenas de S/ 4,961 | | | |
| | 2021 cae a S/ 3,695 | 2018 la ejecución alcanza S/ 324,546 | | |
| | 2022 asciende a S/ 20,731 | | | |
| | 2023 la ejecución alcanza S/ 26,381 | 2022 la ejecución fue de S/ 728,757 | | |
| PP 0121: Mejora de la articulación de los pequeños productores a los mercados. | 2014 ejecutó alrededor de S/ 78,000 | 2016 ejecutó alrededor de S/ 4,144,800 | Loreto registra una mayor escala de ejecución presupuestal, con S/ 58.5 millones acumulados. | Amazonas una parte importante del presupuesto se ha orientado a proyectos de inversión, alcanzando el 100% del gasto en algunos años. Se concentran principalmente en la creación o mejoramiento de mercados comunales, con niveles de ejecución entre 66% y 81%. |
| | 2022 asciende a S/ 7.2 millones ejecutados. | 2023 la ejecución alcanza S/ 6,644,110. | Amazonas ejecutó aproximadamente S/ 23.6 millones durante el mismo periodo. | |



Operadores en el gobierno local

El análisis de la gestión presupuestal en las municipalidades provinciales de Bagua y Condorcanqui (Amazonas) y Datem del Marañón (Loreto) durante el periodo 2014-2023 revela un escenario de baja capacidad operativa, una limitada priorización de la agenda ambiental y barreras normativas que restringen la intervención local.

A través del examen de diversos PP, se evidencia que los gobiernos locales no han logrado consolidar una inversión estructural que responda a los desafíos de conservación y desarrollo sostenible en sus jurisdicciones amazónicas. En el siguiente cuadro resumen se presentan el detalle de los PP y los patrones de ejecución de gasto por parte de los gobiernos locales focalizados por el estudio.

| Programas Presupuestales (PP) | Condorcanqui | Bagua | Datem del Marañón |
|--|--|-------------------------------|--|
| PP 130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre | Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. | Nula ejecución | |
| PP 144: Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos | Nula ejecución | | S/ 0.1 millones desde 2018 Exclusivamente para actividades operativas sin proyectos de inversión. |
| PP 057: Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en área protegida | No se ejecuta en gobiernos locales. | | |
| PP 0094: Ordenamiento y desarrollo de la acuicultura | No se ejecuta en gobiernos locales. | | |
| PP 0121: Mejora de la articulación de los pequeños productores a los mercados | Tuvo fluctuaciones drásticas con una activación posterior. | Intervención aislada en 2017. | Activó su uso de forma tardía en 2022. |

De acuerdo con el programa presupuestal (PP) 0121, la ejecución de los proyectos de inversión aprobados presentan avances limitados en las provincias analizadas. En el caso de Bagua, los proyectos identificados registran niveles de ejecución cercanos al 36% tras 16 años, mientras que en Datem del Marañón la ejecución alcanza aproximadamente 0.5% luego de cuatro años de implementación.

Este desempeño sugiere la presencia de desafíos en los procesos de gestión pública asociados a la formulación, seguimiento y ejecución de las inversiones, particularmente en contextos territoriales complejos como los de la Amazonía. Asimismo, pone de relieve la importancia de fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del personal responsable de estos procesos, así como de continuar avanzando en mecanismos de modernización institucional que permitan mejorar la implementación de proyectos orientados al desarrollo productivo, la competitividad territorial y la seguridad alimentaria de las poblaciones locales e indígenas.



▮ Inversión de gestiones de los stakeholders

Este apartado desarrolla un diagnóstico sobre la gestión de inversiones de los stakeholders clave en los territorios, analizando el desempeño presupuestal en cuatro ejes estratégicos (conservación de biodiversidad, restauración de ecosistemas, protección de los derechos indígenas y gobernanza territorial), así como las inversiones ejecutadas según PP y temáticas de estudio.

Programas presupuestales según temáticas bajo estudio

A partir de la información del MEF (2024), se identifican las herramientas financieras disponibles y se evalúa su implementación efectiva en los niveles de gobierno regional y local durante el periodo 2014-2023. El siguiente cuadro organiza los programas presupuestales (PP) según su relación con cada dimensión:

| Eje temático | Conservación de la biodiversidad | Restauración de ecosistemas | Protección de derechos indígenas | Gobernanza territorial |
|--------------|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|
| PP | 0130, 0144 y 057 | 0144 | 094, 083 y 0121 | N/A |

El diagnóstico revela también una omisión problemática, no existe ningún programa presupuestal orientado específicamente a fortalecer la gobernanza territorial, lo que representa un vacío estructural en la gestión pública amazónica.

Inversiones ejecutadas según PP y temáticas de estudio

A nivel de gobierno regional, el análisis de Amazonas y Loreto muestra una priorización fragmentada, tal y como evidencia el siguiente cuadro.

| Región | Eje temático | PP | Monto acumulado en diez años |
|----------|------------------------------------|------------|------------------------------|
| Amazonas | Uso sostenible de la biodiversidad | 0144 y 057 | S/ 0.7 millones |
| Loreto | Uso sostenible de la biodiversidad | 0130 | S/ 1.2 millones |
| | Protección de derechos indígenas | 0121 | S/ 3.8 millones |

En ambos casos, la restauración de ecosistemas y la gobernanza territorial carecen de proyectos de inversión registrados, lo que evidencia una baja prioridad política hacia estos ejes de sostenibilidad. Mientras que, a nivel de gobierno local, las municipalidades provinciales replican este enfoque limitado. Tal como muestra el siguiente cuadro.

| Región | Eje temático | PP | Monto acumulado en diez años |
|-------------------|------------------------------------|---------|------------------------------|
| Bagua | Derechos indígenas | PP 0121 | S/ 0.8 millones |
| Datem del Marañón | Derechos indígenas | PP 0121 | S/ 1.5 millones |
| Condorcanqui | Uso sostenible de la biodiversidad | PP 0130 | S/ 1.6 millones |



► Identificación de brechas de la inversión y desafíos de la gestión

El diagnóstico de brechas de inversión y desafíos en la gestión identifica dificultades en la implementación de políticas de desarrollo sostenible en los niveles regional y local. El análisis concluye que las provincias de Bagua y Condorcanqui (Amazonas) y Datem del Marañón (Loreto) enfrentan brechas significativas en conservación, restauración, derechos indígenas y gobernanza territorial. Esta situación se atribuye a una falta de planificación estratégica que relega estas temáticas en las carteras de inversión y, en los casos donde existe ejecución, a un financiamiento limitado que debilita cualquier impacto real en un horizonte de diez años.

De mantenerse las actuales limitaciones en la asignación de recursos, el estudio prevé escenarios que podrían generar mayores desafíos en las condiciones socioeconómicas de las comunidades indígenas, así como una mayor presión sobre los ecosistemas, afectando la provisión de servicios ecosistémicos clave. Asimismo, el fortalecimiento de la gobernanza territorial y la claridad en los derechos de propiedad resultan factores críticos para prevenir la expansión de actividades no sostenibles y promover una gestión adecuada del territorio, contribuyendo a la reducción de tensiones sociales.

En cuanto a los desafíos específicos de gestión, se identifican barreras normativas y operativas en los PP. Estos desafíos se exponen en el siguiente cuadro:

| | |
|--|---|
| Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed diam nonummy nibh euismod tincidunt ut laoreet dolore magna aliquam erat volutpat. Ut wisi enim ad minim veniam, quis nostrud exercitatio ullamcorper suscipit lobortis nisl ut aliquip ex ea commodo consequat. Duis autem vel eum | |
| <p>PP 094 Acuicultura</p> | <p>Su diseño actual dificulta el acceso de las comunidades indígenas, al exigir la titularidad de derechos formales para participar en el programa. No obstante, representa una oportunidad a largo plazo si se implementan estrategias de formalización que permitan a estas poblaciones acceder a asistencia técnica y tecnologías sostenibles.</p> |
| <p>PP 057 Áreas Protegidas</p> | <p>Se identifica una contradicción entre el diseño formal del programa —restringido al nivel nacional— y su ejecución práctica en gobiernos regionales. Asimismo, la exclusión del nivel local limita la capacidad de las municipalidades, que mantienen contacto directo con las brechas de biodiversidad, para intervenir de manera más efectiva.</p> |
| <p>PP 144 Servicios ecosistémicos</p> | <p>El análisis evidencia una oportunidad desaprovechada, asociada a niveles de ejecución extremadamente bajos durante el periodo 2014-2023, lo que refleja limitaciones en la canalización de recursos hacia la restauración de ecosistemas forestales.</p> |
| <p>PP 0121 Articulación al mercado</p> | <p>La inversión fragmentada e intermitente dificulta la consolidación de iniciativas productivas, afectando la competitividad de los pequeños productores indígenas y limitando el desarrollo económico local.</p> |

Gobernanza territorial y protección de los derechos indígenas

▮ Análisis de políticas y legislaciones vinculadas

La gobernanza territorial en el Perú se caracteriza por una dualidad entre avances normativos y limitaciones en su implementación efectiva. Si bien el marco legal reconoce la tenencia de tierras y la titularidad colectiva, persiste una ausencia de esquemas de Ordenamiento Territorial (OT) y sanciones eficaces contra delitos ambientales derivados del extractivismo ilegal.

Este escenario se ve agravado por la creciente vulnerabilidad de los defensores ambientales, quienes, a pesar de la creación de protocolos de protección intersectoriales desde el movimiento indígena, enfrentan amenazas del crimen organizado en un contexto de recursos insuficientes y resistencia de intereses económicos.

El análisis empleado destaca el derecho a la participación comunitaria como un eje para alinear la conservación con las necesidades socioeconómicas. En esta línea, el procedimiento de Consulta Previa se ha consolidado como una institución formal clave, especialmente en sectores extractivos y la creación de ACRs.

No obstante, surgen modelos de gobernanza alternativos que complementan el rol del Estado, como el GTANW. Aunque estos GTA buscan la autonomía y una mejor negociación territorial, su falta de reconocimiento limita su capacidad para incidir en planes de desarrollo concertados y acceder a recursos públicos. Hitos recientes, como el Acta de Villa Gonzalo de 2024, proponen mecanismos de diálogo

permanente y fortalecimiento institucional para cerrar brechas en servicios básicos y derechos territoriales. Sin embargo, estos esfuerzos coexisten con iniciativas que han modificado la Ley Forestal, debilitando la protección de los PIACI y facilitando cambios de uso de suelo en favor de la industria maderera.

Finalmente, la descentralización ha dificultado la titulación colectiva, manteniendo brechas del 36% en Loreto. Y, sumado a ello, el crimen organizado transnacional no solo incide la economía indígena, sino que promueve la parcelación de tierras, desintegrando la estructura colectiva fundamental para la defensa del patrimonio natural amazónico (Larson et al., 2018; USAID, 2022).

▮ Evaluación de la participación y representación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones territoriales

La evaluación de la participación de los pueblos indígenas en la gestión territorial peruana revela una progresión desigual que oscila entre la consulta normativa y la búsqueda del control ciudadano pleno. Utilizando la escala de Arnstein (1969) como referencia, se observa que, si bien la Consulta Previa es la figura de participación más extendida, esta suele operar de manera procedimental sin necesariamente integrar innovaciones o delegar responsabilidades reales en la toma de decisiones.

A nivel nacional, se han logrado avances significativos mediante la institucionalización de espacios como la Plataforma de los Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (creada mediante Resolución Ministerial N° 167-2020-MINAM). Este hito ha permitido una incidencia real en instrumentos estratégicos como la Ley Marco sobre Cambio Climático (a través de su mecanismo Dialoguemos), la Política Nacional del Ambiente al 2030 (Vásquez et al, 2022) y las Estrategias Nacionales de Diversidad Biológica al 2050.

Estos procesos reflejan una consolidación de un nodo de políticas que ha comenzado a descentralizarse hacia plataformas


regionales en zonas como Ucayali y Junín, promoviendo un enfoque territorial en la agenda pública. No obstante, la participación a escala local enfrenta desafíos críticos. La efectividad de los mecanismos ad-hoc de los gobiernos subnacionales —como el presupuesto participativo o los comités de gestión de obras— se ve limitada por la carencia de recursos y soporte técnico del ente rector.

El fortalecimiento de la autonomía indígena requiere un marco legal que trascienda la Consulta Previa y permita una mayor participación en la gestión del territorial. Esto implica reconocer a los GTA como actores con intereses específicos, capaces de integrar conocimientos tradicionales en la política pública.

➤ La gobernanza territorial en el Perú reconoce derechos indígenas en el marco legal, pero enfrenta serias limitaciones en su implementación efectiva, lo que restringe la protección territorial y la participación real de las comunidades en la toma de decisiones.

La restauración de ecosistemas en el Perú cuenta con marcos normativos que reconocen parcialmente el rol indígena, sin embargo, aún se identifican oportunidades de mejora en su implementación, así como en la asignación de recursos y el fortalecimiento de la gestión pública. Lo que limita tanto la conservación efectiva como la participación protagónica de las comunidades.





Identificación de los factores que dificultan la atención de la agenda

de los pueblos indígenas en la gestión e inversión pública

La inclusión de la agenda indígena en la gestión e inversión pública en el Perú es aún limitada debido a brechas entre el marco normativo y su implementación, barreras técnicas y estructurales, y una débil articulación con las prioridades y cosmovisiones de las comunidades.

Esta situación se refleja en la baja incorporación de sus demandas en programas presupuestales, la limitada participación efectiva en espacios de decisión y las dificultades para traducir sus necesidades en proyectos de inversión pública, especialmente en ámbitos como la restauración de ecosistemas, la biodiversidad y la seguridad territorial.

No obstante, existen oportunidades para revertir este escenario mediante el fortalecimiento de capacidades técnicas, la creación de mecanismos de participación intercultural, la alineación de programas presupuestales con la agenda indígena y el reconocimiento de sus conocimientos ancestrales como base para una gestión sostenible y más inclusiva del territorio.

Inclusión de la agenda indígena en la restauración de ecosistemas y el uso sostenible de la biodiversidad

El análisis de la gestión e inversión pública vinculada a la agenda indígena en el Perú evidencia una brecha persistente entre el amplio marco normativo existente y su traducción en intervenciones concretas dentro de los territorios indígenas. En particular, en las dimensiones de restauración de ecosistemas y uso sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, la incorporación de prioridades indígenas dentro de los programas de inversión pública resulta aún limitada.

Si bien el país cuenta con instrumentos de política y programas presupuestales orientados a la conservación ambiental, su implementación no siempre logra articularse con las necesidades específicas de los territorios indígenas. En la práctica, esto se refleja en dificultades para orientar estratégicamente los recursos hacia problemáticas relevantes como la deforestación, la degradación de suelos o la pérdida de biodiversidad en territorios ancestrales. En algunos casos, esta situación se manifiesta en niveles de subejecución de programas presupuestales vinculados a la gestión ambiental, como el PP 130, lo que sugiere desafíos en la capacidad de planificación y articulación entre los distintos niveles de gobierno y las realidades territoriales locales.

Inclusión de la agenda indígena en la gobernanza territorial y la protección de derechos

En la dimensión de gobernanza territorial y protección de los derechos de los pueblos indígenas, el nivel de inclusión puede considerarse parcial. El marco institucional peruano incorpora herramientas relevantes como la Consulta Previa, los procesos de OT y diversos instrumentos de reconocimiento de derechos colectivos.

Estos mecanismos constituyen una base legal importante para la participación indígena en la toma de decisiones que afectan sus territorios. Sin embargo, la

implementación de estos instrumentos no siempre se traduce en intervenciones de inversión pública que fortalezcan de manera directa la seguridad territorial de las comunidades. Procesos clave como el reconocimiento y la titulación de tierras comunales avanzan con relativa lentitud, en parte debido a la complejidad administrativa de los procedimientos y a la necesidad de coordinación entre diferentes entidades del Estado.

Inclusión de la agenda indígena en la inversión pública

Diversos factores contribuyen a explicar las dificultades para integrar de manera más sistemática la agenda indígena en los procesos de planificación e inversión pública.

En primer lugar, la complejidad técnica de los sistemas de inversión pública y el acceso limitado a información clara y oportuna pueden dificultar la participación efectiva de las comunidades en la formulación de iniciativas alineadas con sus prioridades. Asimismo, los espacios institucionales de participación, como los procesos de presupuesto participativo, no siempre logran una participación sostenida de las comunidades indígenas, lo que reduce las oportunidades para canalizar sus demandas dentro de los procesos formales de planificación.

Otro elemento relevante se relaciona con las diferentes visiones sobre el desarrollo y la gestión de los recursos naturales. En algunos casos, las políticas de conservación impulsadas desde el sector público priorizan enfoques de protección rígida —como la creación de ANP—, mientras que las comunidades indígenas suelen promover modelos que combinan la conservación con el aprovechamiento sostenible de los recursos para la subsistencia y el desarrollo local.

Finalmente, se observa que las demandas indígenas aún presentan niveles limitados de institucionalización dentro de los planes de desarrollo regional y local, lo que dificulta su incorporación sistemática en las carteras de inversión pública.

Interpretación de las prioridades indígenas en la inversión pública

La relativa ausencia de reportes específicos sobre brechas en biodiversidad por parte de las comunidades indígenas no necesariamente refleja una falta de interés en la protección ambiental. En muchos casos, esta situación responde a la priorización de necesidades más inmediatas, como la seguridad alimentaria, el acceso a servicios de salud o el abastecimiento de agua segura, que suelen ocupar un lugar central en la interacción cotidiana con las instituciones del Estado. A ello se suma una brecha conceptual entre la cosmovisión indígena y los marcos técnicos utilizados en la planificación de la inversión pública. Mientras que la protección de los ecosistemas forma parte integral de las prácticas culturales y productivas de estas comunidades, dichas prácticas no siempre se traducen fácilmente en los formatos técnicos requeridos por los sistemas de programación y gestión de inversiones.

Barreras estructurales que enfrenta la participación indígena

La falta de comunicación de brechas responde a barreras estructurales y burocráticas que dificultan la participación indígena en los sistemas de inversión pública. Las comunidades enfrentan limitaciones críticas en el acceso a la información y no siempre cuentan con el conocimiento técnico necesario para formalizar sus demandas bajo los estándares del sector público.

Oportunidades para una mayor inclusión de la agenda indígena en la gestión e inversión pública

Identificación y priorización de brechas de inversión

Es importante que el sector público identifique proactivamente brechas de inversión en la agenda indígena, priorizando la conservación de la biodiversidad y la protección de territorios. La capacitación técnica y el acompañamiento para formular proyectos alineados con sus necesidades facilitarían la inclusión de estas demandas

en los planes de desarrollo e inversión pública, garantizando que las políticas respondan a sus aspiraciones.

Incorporar la cosmovisión indígena en la gestión de recursos naturales

Esta incorporación vincula el cuidado ancestral con la sostenibilidad. Aprovechar este enfoque en políticas ambientales beneficia a las comunidades y contribuye a la lucha contra el cambio climático. La inclusión de la gestión comunitaria en la inversión pública genera nuevas oportunidades para el uso sostenible de la biodiversidad y la restauración ecosistémica.

Implementar PP específicos para pueblos indígenas

El diseño de PP específicos o la adecuación de los existentes es una oportunidad crucial para atender las necesidades de los pueblos indígenas. Estos deben orientarse a cerrar brechas en educación, salud, seguridad alimentaria y conservación de territorios. Incluir indicadores específicos de impacto fortalecería la transparencia y la rendición de cuentas, asegurando mejoras reales en sus condiciones de vida. Para mejorar la implementación y la ejecución de los PP en favor de la restauración de ecosistemas, es necesario:

- Fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos regionales y locales para la identificación de brechas de inversión y la formulación de proyectos que respondan a las necesidades específicas de conservación.
- Alinear las estrategias de inversión con las prioridades territoriales, especialmente en áreas con alta biodiversidad y territorios indígenas, donde el impacto de la conservación y restauración es crucial para el bienestar ambiental y social.
- Promover una mayor articulación intergubernamental y la participación activa de las comunidades locales e indígenas en la planificación y ejecución de proyectos de restauración.

Promover inversiones orientadas a la titulación de tierras y gobernanza territorial

La titulación de tierras es crítica para las comunidades indígenas. La inversión pública en formalización y reconocimiento territorial es esencial para garantizar sus derechos y fortalecer la gobernanza territorial.

Hoja de ruta para activar oportunidades de inclusión (2026-2028)

La siguiente propuesta de ruta 2026-2028 para impulsar oportunidades de inclusión puede estructurarse en distintas etapas complementarias orientadas a integrar de manera progresiva las aspiraciones de los pueblos indígenas en las políticas de desarrollo territorial.

Diagnóstico situacional participativo (2026)

Es el primer paso para identificar las principales brechas de inversión y las áreas prioritarias para las comunidades indígenas. Este proceso implica desarrollar espacios de consulta directa con las comunidades, así como mapear a los principales actores institucionales —a nivel nacional, regional y local— y a las organizaciones indígenas involucradas en la gestión territorial.

Fortalecimiento institucional y creación de mecanismos de participación permanente (2026-2027)

Resulta necesario avanzar en esta etapa con participación intercultural; es decir, reforzar instrumentos existentes, como la Consulta Previa y el presupuesto participativo, así como promover la creación de instancias técnicas especializadas en asuntos indígenas dentro de los gobiernos regionales y locales. De igual manera, la conformación de espacios de diálogo interinstitucional entre entidades como el MEF, el MIDAGRI y las organizaciones indígenas podría contribuir a mejorar la incorporación de sus prioridades dentro de

los programas presupuestales.

Alineación de los PP con la Agenda Indígena (2027)

Esto implica revisar y ajustar programas presupuestales existentes —como el PP 0130 o el PP 0121— para asegurar que sus intervenciones consideren las necesidades específicas de los territorios indígenas. Asimismo, se puede promover el desarrollo de nuevos subprogramas o componentes orientados a fortalecer la gobernanza indígena y el uso sostenible de los recursos naturales.

Implementación de proyectos de inversión piloto (2027-2028)

En paralelo, la implementación de proyectos piloto de inversión en ámbitos como la restauración de ecosistemas, la agroforestería, la gestión sostenible de la biodiversidad o la titulación de tierras podría generar experiencias replicables en distintos territorios. Estos proyectos podrían complementarse con sistemas de monitoreo participativo, permitiendo a las comunidades evaluar y acompañar el avance de las intervenciones en sus territorios.

Capacitación y fortalecimiento de capacidades técnicas (2027-2028)

Es importante considerar que el fortalecimiento de capacidades técnicas tanto en funcionarios públicos como en organizaciones indígenas, constituye un elemento transversal para mejorar la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública.

Evaluación, monitoreo y ajustes (2027-2028)

Este proceso puede complementarse con mecanismos de evaluación y seguimiento entre 2027 y 2028, orientados a identificar aprendizajes, realizar ajustes en la estrategia de implementación y promover la escalabilidad de aquellas experiencias que demuestren resultados positivos en la inclusión de la agenda indígena dentro de la gestión pública.

Hacia el fortalecimiento de las instituciones públicas

Se propone fortalecer la gestión de la inversión pública a través de dos ejes: optimizar los programas presupuestales existentes y crear nuevos mecanismos para identificar mejor las necesidades y brechas de inversión. En ese marco, el diseño del Programa Presupuestal 094, limita la participación de los gobiernos locales y se enfoca en actores formalmente reconocidos, lo que dificulta una adecuada articulación territorial y excluye a productores tradicionales, especialmente en contextos donde predominan prácticas no formalizadas.

Asimismo, se identifica la ausencia de una brecha de inversión específica para comunidades indígenas amazónicas, lo que restringe la atención de sus necesidades particulares. Por ello, se propone crear una brecha que incorpore su acceso a servicios básicos, el fortalecimiento de sus capacidades productivas en armonía con sus prácticas tradicionales y el desarrollo de infraestructura para la gestión y conservación de sus territorios, con el fin de reducir su exclusión y mejorar su integración en la planificación pública.

Propuestas para la gestión en la inversión pública

Las propuestas derivadas del análisis realizado se organizan en torno a dos ejes principales: por un lado, la optimización de los programas presupuestales (PP) existentes, y por otro, la implementación de nuevos mecanismos para la identificación de necesidades y brechas de inversión.

▀ Propuesta de mejora: PP 094

Presenta un diseño que limita su ejecución a los niveles de gobierno nacional y regional. Si bien este enfoque busca asegurar una gestión técnica especializada frente a la complejidad de los recursos hídricos, genera un desafío de integración territorial al excluir a los gobiernos locales, quienes son actores clave para identificar necesidades específicas en sus comunidades. Un aspecto relevante se relaciona con la definición de la población objetivo del programa, la cual se encuentra centrada principalmente en los titulares formales de derechos de acuicultura, es decir, personas o asociaciones que cuentan con autorizaciones, licencias o concesiones otorgadas en el marco de la normativa vigente. Este enfoque técnico-legal, aunque responde a los criterios regulatorios del sector, puede generar ciertas limitaciones en contextos donde predominan prácticas productivas tradicionales.

En particular, esta delimitación puede dejar fuera a actores que desarrollan actividades acuícolas o de aprovechamiento hidrobiológico con fines de subsistencia, pero que no cuentan con procesos formales de reconocimiento o autorización. Asimismo, en el caso de las comunidades indígenas, factores sociales, culturales y administrativos pueden dificultar la obtención de estos registros formales, lo que reduce sus posibilidades de acceder a incentivos, asistencia técnica o mecanismos de financiamiento vinculados al desarrollo de la acuicultura.

▀ Creación de una brecha de inversión

Tras revisar la Matriz de Indicadores de Brechas del MEF (2024), se identificó un vacío relevante: no existe una brecha de inversión destinada específicamente a las comunidades indígenas de la Amazonía. Y aunque existen indicadores para la restauración de ecosistemas o áreas protegidas, estos no responden directamente a las particularidades de los pueblos originarios.

Esta omisión fue analizada por expertos como Nancy Chauca, ex viceministra del Ambiente, quien al ser entrevistada sostuvo que existen las condiciones normativas y los datos necesarios para crear una nueva brecha de inversión. En ese sentido, la ausencia de este mecanismo incide en la exclusión y limita el acceso a servicios e infraestructura adaptada al contexto indígena.

Por ello, se propone la identificación de una brecha específica de inversión que permita incorporar de manera más efectiva las necesidades de los pueblos indígenas en la planificación pública. Esta brecha podría considerar:

- El acceso a servicios básicos en territorios ancestrales, reconociendo las condiciones de aislamiento y las limitaciones históricas de infraestructura que enfrentan muchas comunidades.
- El fortalecimiento de las capacidades productivas en armonía con las prácticas tradicionales, promoviendo iniciativas que articulen el desarrollo económico local con el conocimiento ancestral y el uso sostenible de los recursos naturales.
- El desarrollo de infraestructura orientada a la gestión territorial y la conservación ambiental, lo que incluye herramientas y capacidades para el monitoreo, manejo y protección de los recursos naturales en los territorios indígenas.

Propuestas de estrategias y políticas de gobernanza territorial

La constitución de GTA indígenas tiene el potencial de integrarse plenamente en la discusión sobre la evolución de la gobernanza territorial en la Amazonía peruana. A diferencia de la organización indígena tradicional, que se fundamenta en la articulación gremial y una agenda orientada principalmente a la incidencia, la aparición de formas de autogobierno otorga la oportunidad de participar directamente en la administración del territorio.

Este cambio implica una estructura diferente de responsabilidades y la necesidad de generar procesos internos propios para la definición de prioridades. En ese sentido, corresponde al Estado contribuir, en el marco de sus políticas, con la definición de arreglos institucionales para este nuevo nivel de participación, identificando de qué modo el modelo de gestión territorial contribuye a generar sostenibilidad económica, social y ambiental.

Un aspecto crucial a evaluar en este nuevo esquema de gobernanza es la aplicación de la Consulta Previa. La participación en los procesos formales para el diseño de políticas públicas o el desarrollo de proyectos en áreas de influencia indígena debería considerar, además de la representación gremial, el involucramiento institucional de los GTA según la pertinencia del contexto, lo cual podría requerir adecuaciones normativas específicas. Asimismo, existe la necesidad de actualizar el protocolo multisectorial para la protección de defensores ambientales, integrando a estas nuevas instituciones formales para que cuenten con un rol activo en su aplicación, con especial énfasis en la prevención y alerta.

Y en materia de gestión de recursos naturales, será necesario definir la implementación de modelos de co-gestión del bosque orientados a la conservación y su puesta en valor, mediante actividades como el ecoturismo o la agricultura familiar. Este proceso requiere coordinación entre entidades nacionales, como el MINAM y el MIDAGRI, así como con los gobiernos regionales y locales.

Plan de mejoramiento de capacidades institucionales

El plan de mejoramiento institucional propuesto integra a funcionarios, técnicos de instituciones con competencias en recursos naturales y representantes de organizaciones indígenas y GTA, buscando alcanzar metas específicas y la generación de competencias en planificación estratégica y evaluación de impactos bajo un enfoque intercultural y de justicia ambiental. Sobre la base del diagnóstico realizado por el estudio, a continuación, se presenta una propuesta de fortalecimiento institucional, acompañada de mecanismos de implementación y seguimiento orientados a mejorar las capacidades de gestión e inversión en las temáticas analizadas.

▀ Diagnóstico de capacidades:

El diagnóstico se realizó mediante entrevistas a actores clave, evaluación de herramientas y procesos metodológicos, y un análisis documental exhaustivo. Los hallazgos principales revelan un dominio limitado de los PP vinculados a la conservación y protección de derechos indígenas, así como un escaso conocimiento técnico sobre la incorporación de enfoques transversales en la planificación de inversiones. Se identifica, además, una falta de articulación entre los niveles de gobierno y las comunidades

indígenas para la priorización de proyectos, lo que se traduce en una limitada experiencia para formular iniciativas que respondan genuinamente a las necesidades de la agenda de los pueblos originarios y a la gestión integral del cambio climático.

▀ Propuesta de fortalecimiento:

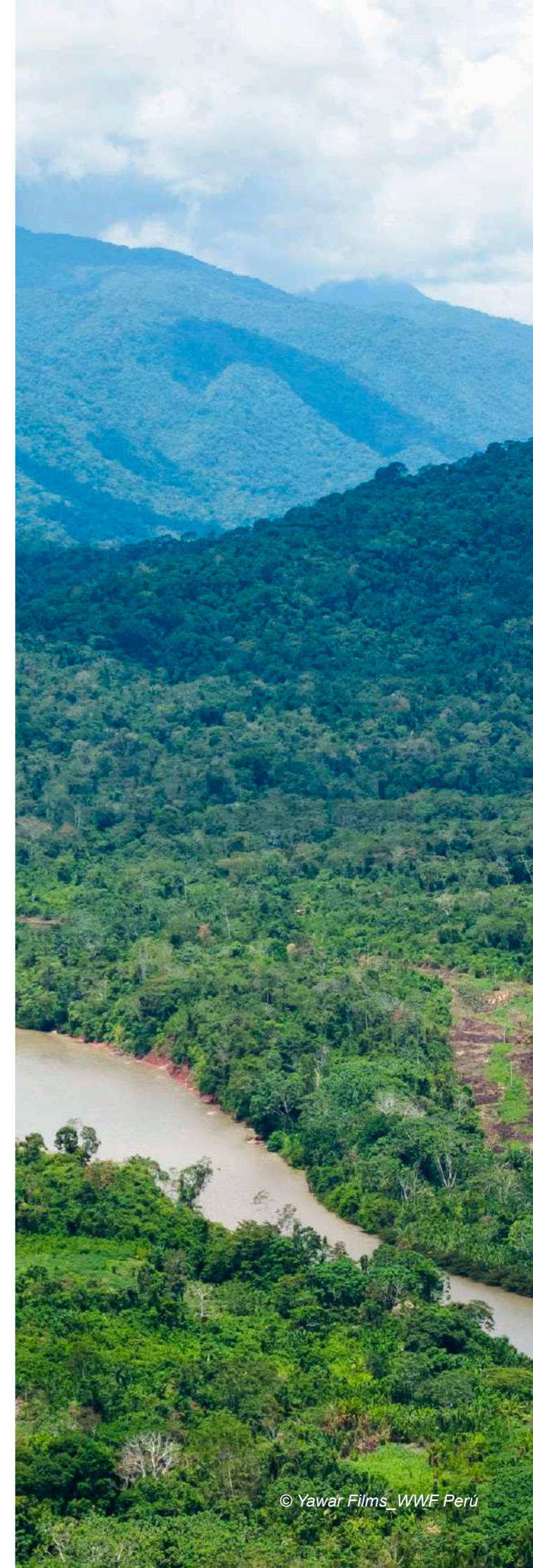
Se centra en talleres intensivos y prácticos dirigidos a los especialistas de las provincias señaladas. Los contenidos abarcan la identificación de brechas de inversión en territorios indígenas, la gestión sostenible de servicios ecosistémicos y la gobernanza territorial. La propuesta sugiere combinar sesiones presenciales de capacitación con seguimiento virtual.

▀ Implementación y seguimiento:

La implementación se estructura en un cronograma que inicia con el diseño de materiales (meses 1 y 2), continúa con la ejecución de capacitaciones en inversión pública y agenda indígena (meses 2 al 4), y finaliza con el seguimiento y evaluación (meses 5 y 6).

Para medir el éxito de la intervención, es preciso definir indicadores de monitoreo que incluyan el número de participantes capacitados, la cantidad de proyectos creados o reformulados con componentes de la agenda indígena, y el incremento porcentual en la ejecución presupuestal dentro de las temáticas priorizadas en un horizonte de doce meses tras la intervención.

➤ Se plantea mejorar la gestión de la inversión pública mediante la optimización de programas existentes y la creación de nuevos mecanismos para identificar brechas.



Conclusiones clave sobre la agenda de los pueblos indígenas

Inclusión de la agenda indígena en la gestión e inversión pública

Se identifican brechas importantes en la incorporación de la agenda indígena en la planificación y ejecución de la inversión pública a nivel regional y local. La ausencia de una visión integrada que reconozca las prioridades de estas comunidades reduce la efectividad de las políticas en la región. Aunque existen programas presupuestales vinculados a estas temáticas, su diseño no contempla a los pueblos indígenas como población objetivo en ámbitos como la gobernanza territorial, la restauración de ecosistemas y el uso sostenible de la biodiversidad.

Conflictos y tensiones en la visión de desarrollo

Persisten tensiones entre las prioridades estatales de conservación estricta, como los Parques Nacionales, y las visiones de desarrollo locales. Las comunidades frecuentemente rechazan iniciativas que restringen el acceso a territorios tradicionales o limitan actividades productivas esenciales para su autosustento y tradiciones, lo que obstaculiza una colaboración institucional efectiva.

Ejecución presupuestal y brechas de inversión

El análisis constata que los recursos asignados a los PP clave no siempre derivan en proyectos efectivos. En diversas regiones, la ejecución es limitada o inexistente, reflejando dificultades en la gestión y priorización. Asimismo, la Matriz de Indicadores del MEF evidencia una omisión clave al no incluir categorías específicas para comunidades indígenas, lo que obstaculiza los esfuerzos por reducir la desigualdad territorial.

Propuestas de mejora y condiciones favorables

La creación de una brecha de inversión específica para comunidades indígenas surge como una oportunidad estratégica para cerrar disparidades en recursos y apoyo técnico. Los expertos sugieren que existen condiciones institucionales para avanzar en esta dirección. Además, la redefinición de programas como el PP 064 y PP 057, ampliando su población objetivo y niveles de ejecución, permitiría atender necesidades territoriales específicas de manera más precisa.

Limitaciones estructurales y desafíos futuros

Se mantienen desafíos estructurales vinculados a la limitada capacidad técnica en los diferentes niveles de gobierno y la desconexión entre políticas nacionales y realidades locales. A futuro, resulta imperativo priorizar la capacitación de actores regionales, fortalecer la coordinación intergubernamental y asegurar que las políticas públicas se alineen estrictamente con los derechos y demandas de las comunidades indígenas.

Impacto esperado de las propuestas

La implementación de las reformas identificadas posee el potencial de mejorar sustancialmente la inclusión y sostenibilidad de las inversiones en la Amazonía. Este enfoque promueve un desarrollo más equitativo, respetuoso de los derechos indígenas y técnicamente efectivo en el marco de la gestión pública nacional.

Recomendaciones específicas

Se plantea ampliar el alcance y la efectividad del PP 064, cuyo diseño actual limita la población objetivo a titulares formales de derechos de acuicultura y concentra su ejecución en los niveles nacional y regional, sin considerar plenamente las dinámicas socioeconómicas de los territorios amazónicos.

En este marco, se proponen dos ajustes estratégicos:

- Incorporar formalmente a los miembros de comunidades indígenas como población objetivo, permitiendo su acceso a inversiones que fortalezcan capacidades productivas y seguridad alimentaria.
- Extender la implementación a los gobiernos locales, dada su cercanía territorial y capacidad para identificar necesidades específicas. Estas modificaciones buscan fortalecer la pertinencia del programa y su alineación con las dinámicas locales de aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos.

A partir del análisis desarrollado, se evidencia una brecha persistente entre el marco normativo y su implementación efectiva en territorio. Asimismo, la inversión pública aún presenta limitaciones para incorporar de manera sistemática las prioridades de la agenda indígena, en un contexto donde persisten vacíos estructurales tales como: la ausencia de instrumentos específicos para la gobernanza territorial.

En conjunto, estos elementos reflejan desafíos en la articulación entre la planificación y la ejecución de las intervenciones públicas.

En este contexto, los hallazgos refuerzan la relevancia de intervenciones como las impulsadas por el BLF Andes Amazónico, orientadas a fortalecer la articulación entre actores, mejorar la incorporación de la agenda indígena en los procesos de planificación e inversión pública y promover enfoques de gestión territorial más integrados, participativos y sostenibles.

Acrónimos:

GN: Gobierno nacional.

GR: Gobierno regional.

GL: Gobierno local.

Invierte: Sistema de inversión pública del estado peruano.

PEDAMAALC: Proyecto Especial Datem del Marañón, Alto Amazonas, Loreto, Condorcanqui.

PEJSIB: Proyecto Especial Jaén, San Ignacio, Bagua.

MIDAGRI: Ministerio de desarrollo agrario y riego.

AGROIDEAS: Programa de Compensaciones para la Competitividad.

SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

MINJUSDH: Ministerio de justicia y derechos humanos.

MINAM: Ministerio del Ambiente.

MINCUL: Ministerio de Cultura.

PRODUCE: Ministerio de la Producción.

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas.

FEMA: Fiscalías especializadas en material ambiental.

OSINFOR: Organismo de supervisión de los recursos forestales y de fauna.

GTA: Gobiernos territoriales autónomos.

GTANW: Gobierno territorial autónomo de la nación wampis.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

AIDSESP: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

PIACI: Pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial.

ONAMIAP: Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú.

FENMUCARINAP: Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

UICN: Unión internacional para la conservación de la naturaleza.

ANP: Área natural protegida.

PP: Programa presupuesta.



**UK International
Development**

Partnership | Progress | Prosperity

**Practical
ACTION**

