

**UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA**

Escuela de Posgrado



**UARM**

Universidad  
Antonio Ruiz  
de Montoya

**FACTORES QUE FACILITAN O LIMITAN LA  
VIABILIDAD DE FONDOS PÚBLICOS PARA LOS PLANES  
DE VIDA DE LAS COMUNIDADES NATIVAS DE  
KORIBENI EN EL DISTRITO DE ECHARATI (CUSCO) Y  
DE CHUMBAQUIHUI EN EL DISTRITO DE PINTO  
RECODO (SAN MARTÍN), ENTRE 2014 AL 2024**

Tesis para optar al Grado Académico de Maestra en Ciencia Política

Con mención en Gerencia Pública

**MARIA ELIZABETH PONCE MARIÑOS**

**Presidente: Andres Alonso Cardenas Cornejo**

**Asesor: Fernando Humberto Paredes Nuñez**

**Lector 1: Carlos Antonio Agurto Gonzales**

**Lector 2: Antonella Tucto Delgado**

**Lima – Perú**

**Diciembre de 2025**

## INFORME DE ORIGINALIDAD

Sres.

**CONSEJEROS**

Pte.

De nuestra consideración:

Por la presente nos dirigimos a Ustedes para saludarlos e informar al Consejo Universitario sobre el producto académico elaborado por PONCE MARIÑOS Maria Elizabeth, quien solicita la obtención de su grado académico de Maestro en Ciencia Política con mención Gerencia Pública a través de la sustentación de una tesis.

El producto académico elaborado tiene como título “Factores que facilitan o limitan la viabilidad de fondos públicos para los planes de vida de las comunidades nativas de Koribeni en el distrito de Echarati (Cusco) y de Chumbaquihui en el distrito de Pinto Recodo (San Martín), entre 2014 al 2024”.

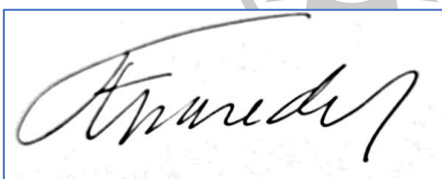
Por tanto, en nuestra condición de Asesor de producto académico y de integrante de la Comisión de Grados Académicos, respectivamente, declaramos que el producto académico de Maria Elizabeth Ponce Mariños ha sido examinado con el programa antiplagio *Turnitin* para identificar su nivel de coincidencias.

El resultado que arroja el programa es de 10% de similitud, el cual proviene de fuentes de información que han sido debidamente citadas o reconocidas utilizando las normas del sistema APA.

Sin otro particular, quedo de ustedes.

Firmado en Lima, el 15. del mes de noviembre de 2025

Atentamente,



Fernando Humberto Paredes Nuñez

Asesor



Mario Carlos Granda Rangel

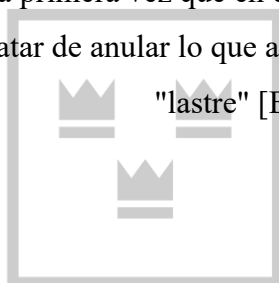
Secretario de la

Comisión

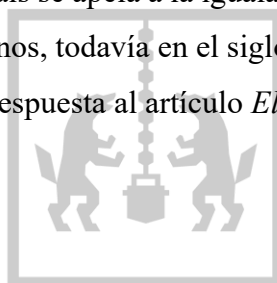
La diversidad no es buena ni mala, pero su gestión sí que resulta problemática  
y sigue representando un reto no resuelto para las sociedades actuales

Doly Jurado

No es la primera vez que en el país se apela a la igualación, el progreso y la  
modernidad para tratar de anular lo que algunos, todavía en el siglo XXI, consideran un



"lastre" [En respuesta al artículo *El perro del hortelano*]



Federica Barclay

Decir, que Cusco es la capital de lo “andino” en el presente es señalar que es  
prisionero de su historia... Demostrar que más de la mitad del Departamento en  
términos superficiales es amazónico y que en ella viven comunidades, etnias y familias  
lingüísticas es todavía un desafío que se encuentra pendiente y que debe cambiar al  
asumir un autorreconocimiento de ser un departamento andino amazónico, tan rico en  
historial como la parte andina, le permitirá asumir un enfoque diferente al actual...

Alfredo Ugarte

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente a los líderes indígenas de CODEPISAM y COMARU, y asesores técnicos por compartir sus perspectivas y conocimientos sobre los gobiernos regionales y locales, y los procesos que vivieron los matsigenkas y kichwas lamistas con sus planes de vida.

Un agradecimiento especial a los servidores del MINCUL, CEPLAN, MIDAGRI y MINAM de Lima, Cusco y San Martín, y a los funcionarios de los gobiernos regionales, provinciales y locales, y al jefe del Santuario Nacional Megantoni, Ing. César Aliaga.

A los antropólogos Marco Lescano, Alfredo García, Elizabeth Wahl, Alfredo Ugarte y Donaldo Pinedo, profesionales que conocí en la Universidad Mayor de San Marcos, Cusco y Madre de Dios, que, con sus valiosas entrevistas, comentarios y aportes, contribuyeron a mejorar el documento.

A las amistades cuyos aportes contribuyeron con esta investigación: Irene Urrutia y Fritz Villasante.

Al Dr. Fernando Paredes Núñez por aceptar asesorar esta tesis, por su claridad y conocimientos.

A quienes me acompañaron durante la elaboración de la tesis: Nereyda, Bruno y Mozzarella. A mi madre y hermanos.

A la UARM por contribuir con mi proceso de formación y con mi grado. Gracias a la predictibilidad de su institucionalidad, planifiqué el tiempo para la tesis.

## RESUMEN

La investigación examina los factores facilitadores y limitantes para la aplicación de fondos públicos en el financiamiento de planes de vida de las comunidades nativas. Para tal efecto, examina dos casos: el de Koribeni, del pueblo matsigenka, en la Municipalidad Distrital de Echarati, en Cusco; y el de Chumbaquihui, del pueblo kichwa lamista, en el distrito de Pinto Recodo en el gobierno regional de San Martín. Se analiza dos casos de planes de vida financiados con fondos públicos durante los años 2014 al 2024.

El estudio muestra que los factores facilitadores están vinculados a la participación indígena en el proceso de los planes de desarrollo local concertado, la articulación de los actores públicos y privados en mesas y grupos multisectoriales y multiactor locales para la promoción e incidencia de los planes de vida, las ordenanzas que reconocen los planes de vida, y la participación indígena en la estructura de los gobiernos regionales y locales.

Asimismo, los factores limitantes incluyen la limitada regulación vinculada a la normativa de gestión local y planificación territorial que incorpore a los pueblos indígenas, la ausencia de un enfoque de interculturalidad en la administración de gobiernos regionales/locales, así como en el funcionamiento de espacios formales en la elaboración de políticas interculturales locales. Además, la inexistencia de normativa de la participación indígena en la estructura orgánica de los gobiernos regionales/locales, como resultado de la histórica invisibilización de los pueblos indígenas que continúa limitando el acceso de servicios públicos e infraestructura fundamentales para su vida.

Finalmente, se propone cambios y mejoras en normas, reglas, así como, de organización de la administración regional/local para fortalecer la participación indígena en los Consejos de Coordinación Local y Grupos de Trabajo vinculados a los planes de desarrollo local concertado; así como la organización de un Repositorio Nacional de Planes de Vida de comunidades nativas, su monitoreo y evaluación.

**Palabras claves:** Planes de vida, comunidades nativas, planificación, fondos públicos, institucionalidad, gobierno local, matsigenkas, kichwas lamistas.

## ABSTRACT

This research examines the enabling and limiting factors for financing with public funds to finance life plans for native communities. To this end, it examines two cases: Koribeni, a Matsigenka community, in the Echarati district municipality of Cusco, and Chumbaquihui, a Kichwa Lamista community, in the Pinto Recodo district of the San Martín regional government. It analyzes two cases of life plans financed with public funds from 2014 to 2024.

The study shows that the enabling factors are linked to indigenous participation in the process of concerted local development plans, the coordination of public and private actors in local multi-sector and multi-stakeholder roundtables and groups for the promotion and influence of life plans, ordinances that recognize life plans, and indigenous participation in the structure of regional/local governments. Likewise, the limiting factors include limited regulation related to local management and territorial planning regulations that incorporate Indigenous peoples, the absence of an intercultural approach in the administration of regional and local governments, and the absence of formal forums for the development of local intercultural policies. Furthermore, the lack of regulations governing indigenous participation in the organizational structure of regional and local governments, a result of the historical invisibility of indigenous peoples, which continues to limit their access to public services and infrastructure essential to their lives.

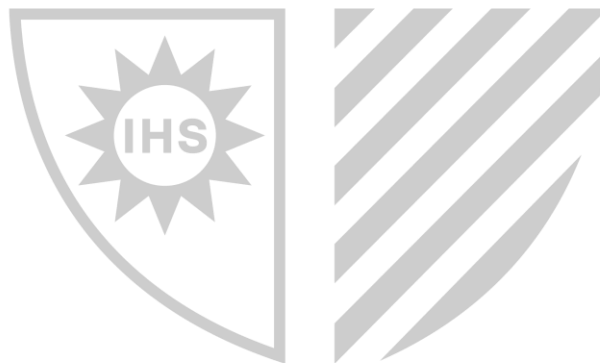
Finally, changes and improvements are proposed in regulations, rules, and the organization of regional/local administration to strengthen indigenous participation in Local Coordination Councils and Working Groups linked to concerted local development plans. This also includes the creation of a National Repository of Indigenous Community Life Plans, their monitoring and evaluation.

**Keywords:** Life plans, native communities, planning, public funds, institutions, local government, matsigenkas, kichwas lamistas.

## GLOSARIO DE SIGLAS

<b>AIDSESP</b>	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana
<b>ANP</b>	Área Natural Protegida
<b>ARA</b>	Autoridad Regional Ambiental
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCL</b>	Consejo de Coordinación Local
<b>CEPKA</b>	Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CODEPISAM</b>	Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín
<b>CN</b>	Comunidades Nativas
<b>COMARU</b>	Consejo Machiguenga del Río Urubamba
<b>CONAP</b>	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
<b>COREPORC</b>	Consejo Regional de Pueblos Originarios, Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas de la Región Cusco
<b>DDC</b>	Dirección Desconcentrada de Cultura
<b>ECA MAENI</b>	Ejecutor del Contrato de Administración de la Reserva Comunal Machiguenga
<b>EIB</b>	Educación Intercultural Bilingüe
<b>FEPIKRESAM</b>	Federación de Comunidades Kichwas de la Región San Martín
<b>GORESAM</b>	Gobierno Regional de San Martín
<b>GTPI</b>	Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas
<b>GRTPI</b>	Grupos Regionales de Trabajo para Pueblos Indígenas
<b>IBC</b>	Instituto del Bien Común
<b>LOGR</b>	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
<b>LOM</b>	Ley Orgánica de Municipalidades
<b>MDE</b>	Municipalidad Distrital de Echarati
<b>MDM</b>	Municipalidad Distrital de Megantoni
<b>MDK</b>	Municipalidad Distrital de Kumpirushiato
<b>M&amp;E</b>	Monitoreo y Evaluación
<b>MINCUL</b>	Ministerio de Cultura
<b>MTC</b>	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
<b>MVCS</b>	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
<b>MIDAGRI</b>	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
<b>OEC</b>	Objetivo Específico Comunal
<b>OOII</b>	Organizaciones Indígenas
<b>OPMI</b>	Oficina de Programación Multianual de Inversiones
<b>OPP</b>	Oficinas de Planificación y Presupuesto
<b>ORDEPISAM</b>	Oficina Regional de Pueblos Indígenas de San Martín

<b>PDC</b>	El Plan de Desarrollo Concertado
<b>PdV</b>	Planes de Vida
<b>PP</b>	Presupuesto Participativo
<b>PPPI</b>	Plan de Participación de Pueblos Indígenas
<b>PDTS-VRAEM</b>	Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro
<b>PEI</b>	Plan Estratégico Institucional
<b>PTEI</b>	Política de Transversalización del Enfoque Intercultural
<b>PI</b>	Proyectos de Inversión
<b>PNMGP</b>	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
<b>PNCB</b>	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
<b>PNUD-Perú</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Perú.
<b>PEM</b>	Plan Especial Multisectorial
<b>PDC</b>	Plan de Desarrollo Concertado
<b>PDRC</b>	Plan de Desarrollo Regional Concertado
<b>PDLC</b>	Plan de Desarrollo Local Concertado
<b>POI</b>	Plan Operativo Institucional
<b>PSSA</b>	Proyecto Sierra y Selva Alta
<b>ROF</b>	Reglamento de Organización y Funciones
<b>SERNANP</b>	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas del Perú
<b>SINAPLAN</b>	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>ZEE</b>	Zonificación Ecológica y Económica



## TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I.....	17
1.1 Introducción.....	17
1.2 Problema de investigación.....	18
1.3 Justificación de la investigación.....	25
1.4 Marco teórico.....	27
1.5 Marco metodológico.....	41
1.6 Estudio de caso: Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni, en el distrito de Echarati, La Convención, Cusco.....	43
1.7 Estudio de caso: Plan de Vida de la Comunidad Nativa Chumbaquihui, en el distrito de Pinto Recodo, San Martín.....	44
CAPÍTULO II: ESTUDIO DE CASO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE VIDA DE LA COMUNIDAD NATIVA KORIBENI POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI, EN LA PROVINCIA DE LA CONVENCIÓN, CUSCO.....	48
2.1 Contexto de la provincia de La Convención.....	49
2.1.1 Características geográficas de La Convención.....	49
2.1.2 Las haciendas en La Convención y el sistema de enganche.....	57
2.1.3 El nacimiento de los gobiernos locales en La Convención y sus distritos.....	58
2.1.4 Reforma agraria y su impacto en los indígenas del suroriente amazónico.....	60
2.1.5 Titulación de las comunidades nativas.....	63

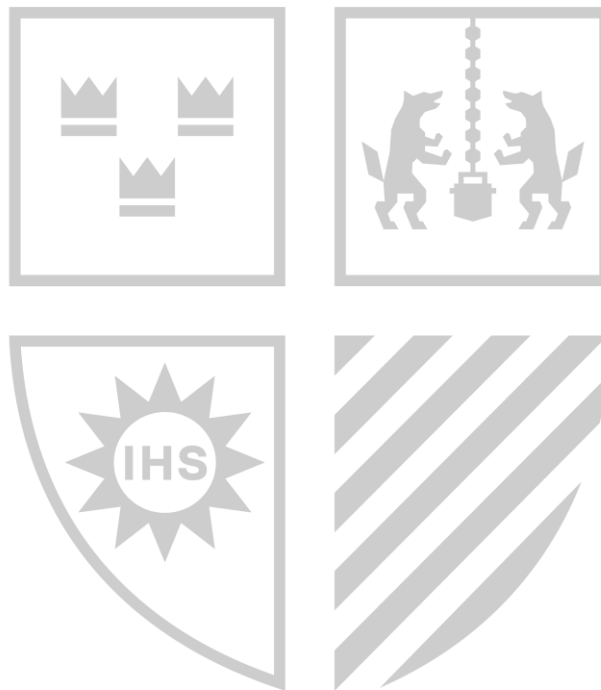
2.2	Formulación e implementación del Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni.....	67
2.2.1	Nuevos actores en un nuevo escenario .....	69
2.2.2	Formulación del Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni .....	81
2.2.3	Implementación del Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni 2018-2028 .....	88
2.2.4	Factores facilitadores y limitantes de la formulación e implementación de los Planes de Vida de Koribeni .....	95
2.3	Conclusiones del capítulo .....	118
<b>CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO DEL PLAN DE VIDA DE LA COMUNIDAD CHUMBAQUIHUI, DISTRITO DE PINTO RECODO, PROVINCIA DE LAMAS, SAN MARTÍN, ENTRE 2014 Y 2024 .....</b>		
3.1	La presencia de los kichwas lamistas en la región San Martín.....	123
3.2	Liberalismo económico: apertura a la economía y comercio en la Amazonía .....	126
3.3	Políticas de conexión vial, ampliación de la frontera agrícola e impacto con la presencia de economías ilegales .....	128
3.4	Organización indígena, territorio e identidad kichwa lamista, titulación y políticas ambientales .....	134
3.4.1	Organización indígena.....	134
3.4.2	Territorio Kichwa lamista.....	135
3.4.3	Identidad kichwa y los kichwa lamistas .....	137
3.4.4	Titulación de las comunidades nativas .....	139
3.4.5	Políticas ambientales .....	140
3.5	Formulación e implementación de los planes de vida por el GORESAM en la comunidad nativa Chumbaquihui, de 2015 a 2024.....	144
3.5.1	Los nuevos actores en la formulación e implementación de los planes de vida .....	145
3.5.2	Los planes de vida y la formulación del GORESAM .....	153

3.6 Factores facilitadores y limitantes en la formulación e implementación de los planes de vida de Chumbaquihui: primera y segunda etapa .....	168
3.6.1 Factores facilitadores .....	168
3.6.2 Factores limitantes en la formulación e implementación .....	177
3.7 Conclusiones del Capítulo III .....	183
<b>CAPÍTULO IV: PROPUESTAS DE MEJORAS EN EL DISEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIDA DE LAS COMUNIDADES NATIVAS CON FONDOS PÚBLICOS.....</b>	
4.1 Fortalecer la institucionalidad de los municipios con la participación de las organizaciones de los actores, grupos locales de un territorio .....	188
4.1.1 Mesas o Plataformas o Grupos de Trabajo Multisectoriales .....	188
4.1.2 Participar en los Planes de Desarrollo Concertado y los presupuestos participativos.....	189
4.2 Los gobiernos locales requieren de un marco de institucionalidad indígena incluyente .....	193
4.2.1 Participación indígena en la administración pública .....	193
4.3 Límites en la implementación de los planes de vida comunales y el instrumento que dispone la gestión pública para la inversión.....	197
4.4 Transversalización del enfoque de interculturalidad en la gestión pública y en la planificación territorial.....	199
4.4.1 Ministerio de Cultura y las Direcciones Desconcentradas de Cultura .....	199
4.4.2 El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico .....	207
4.5 Fortalecimiento de las organizaciones indígenas: planes de vida e instrumentos de planificación y gestión pública para la participación .....	210
Conclusiones .....	218
Referencias bibliográficas.....	223
Anexos.....	234

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Servicios públicos de nivel nacional, según el sector a cargo .....	38
Tabla 2. Comunidades y organizaciones de las que forman parte.....	42
Tabla 3. Planes de vida que serán analizados .....	43
Tabla 4. Familias lingüísticas, grupos étnicos, ubicación política e hidrografía de La Convención.....	50
Tabla 5. Comunidades nativas tituladas por año y gobierno .....	64
Tabla 6. Pueblos indígenas por distrito en provincias del suroriente del Cusco...	66
Tabla 7. Áreas naturales protegidas en el ámbito de estudio.....	76
Tabla 8. Plan de vida, fuente de financiamiento y jurisdicción.....	84
Tabla 9. Priorización de actividades de corto y mediano plazo, responsables del PdV de 2018-2024 .....	87
Tabla 10. Priorizaciones del Plan de Vida de Koribeni implementado al 2024 .....	90
Tabla 11. Proyectos de inversión asociativa implementados en Koribeni por Agro Rural entre 2017 y 2022 .....	92
Tabla 12. Proyectos ejecutados durante la vigencia del PdV, pero no corresponden a sus priorizaciones .....	93
Tabla 13. Estado del plan de vida: criterios de evaluación de un plan de vida	95
Tabla 14. Fragmentación administrativa del distrito de Echarati 2014-2024.	105
Tabla 15. Fragmentación de la administración del distrito de Echarati y redistribución de las CN en el ámbito de los nuevos distritos.....	107
Tabla 16. Delitos recurrentes en la administración pública de los gobiernos locales .....	115
Tabla 17. Alcaldes y servidores públicos de Echarati con sentencias judiciales .....	117
Tabla 18. Situación del saneamiento jurídico de las comunidades kiwchas ..	139

Tabla 19. Consolidado de las visiones de los planes de vida de Chumbaquihui .....	157
Tabla 20. Primera etapa (2015-2019) del Plan de Vida de Chumbaquihui: objetivos, tiempo, aliados y ámbito .....	159
Tabla 21. Implementación del Plan de Vida de Chumbaquihui, primera etapa (2015-2019) .....	161
Tabla 22. Segunda etapa (2024-2033) del Plan de Vida de Chumbaquihui: dimensiones, objetivos generales y específicos, tiempo, aliados.....	164
Tabla 23. Implementación del Plan de Vida de Chumbaquihui 2024-2033...	166
Tabla 24. Tipología de gobiernos según población y accesibilidad .....	196



## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Fases de los estudios de caso de los planes de vida .....	42
Figura 2. Ámbito de las comunidades nativas matsigenkas de Echarati .....	44
Figura 3. Ámbito de influencia del Proyecto RECONKA en San Martín.....	45
Figura 4. Provincia de La Convención y sus distritos .....	67
Figura 5. Noción y objetivos de los planes de vida.....	68
Figura 6. Formulación, implementación y actualización de un plan de vida comunal . .....	69
Figura 7. Organigrama de la Municipalidad Distrital de Echarati.....	73
Figura 8. Institucionalidad organizativa indígena .....	74
Figura 9. Grupos indígenas en la Selva Alta, en el siglo XVII .....	125
Figura 10. Ámbito del Proyecto RECONKA .....	155
Figura 11. Proyecto RECONKA: objetivos, componentes y metas.....	155
Figura 12. Plataforma GEOCEPLAN para la formulación de los PDLC .....	210
Figura 13. Grupos de Trabajo para la formulación de los PDLC.....	213
Figura 14. Actividades previas de la elaboración del PDLC.....	214
Figura 15. Periodos de formulación de los PEI y los POI.....	214

# CAPÍTULO I

## 1.1 Introducción

Dos grandes experiencias laborales influyeron en la definición del problema de la presente investigación. Durante 2007 y 2015, como antropóloga, facilité seis procesos de formulación y actualización de planes de vida de comunidades nativas de la Amazonía. Posteriormente, durante 2021, desde la gestión pública, participé en la preparación de los términos de referencia para contratar servicios de formulación y actualización de planes de vida comunales. Estos últimos procesos me permitieron observar la complejidad que habían adquirido estos instrumentos. Comprendí que, a pesar del tiempo transcurrido, el financiamiento público de los gobiernos locales a los planes de vida seguía limitado y que estos, como instrumentos de planeación indígena, se estaban alejando de las comunidades al estar siendo complejizados con el propósito de acercarlos a los fondos públicos de los gobiernos regionales o locales<sup>1</sup>.

Para el tratamiento del tema, asumo la perspectiva de estudio de la Nueva Economía Institucional (NEI), una corriente de pensamiento que considera la institucionalidad para el funcionamiento de las sociedades. La NEI nos proporciona conceptos con los que podremos estudiar las instituciones locales, formales e informales, en relación con la viabilidad de los fondos públicos para los planes de vida de los pueblos indígenas.

---

<sup>1</sup> La facilitación derivó en 5 diagnósticos y 5 planes de vida en comunidades nativas de Madre de Dios (en el marco del Proyecto Forestal Indígena (FORIN) de 2006) y la actualización de un diagnóstico y plan de vida en la CN Callería en 2015. La formulación de los TdR para el servicio de consultoría de 30 planes de vida en la CN de la provincia de Atalaya se realizó dentro de un proyecto ejecutado por el PNCB, del MINAM, que se realizó en 2021 con financiamiento del Banco Mundial.

## 1.2 Problema de investigación

Actualmente, en el país existen 55 pueblos indígenas, de los cuales 51 se hallan en la Amazonía y 4 en los Andes (Ministerio de Cultura [MINCUL], 2024). En 2016, se registraron 7267 comunidades campesinas y nativas en la costa, sierra y Amazonía (Instituto del Bien Común [IBC] & Centro Peruano de Estudios Sociales [CEPES], 2016, p. 10). Asimismo, existen 2166 comunidades nativas<sup>2</sup>, de las cuales, 1359 disponen de reconocimiento y titulación, 608 están reconocidas y en proceso de titular, y 199 están por reconocer y titular. En total, los territorios sobre el que se asientan los pueblos indígenas suman una extensión de 12 415 862. 752 ha, lo que representa el 10 % de la superficie del país (IBC, 2016, p. 8). Los pueblos indígenas u originarios, como se denominan a las poblaciones existentes en el país antes del establecimiento del Estado nación, se encuentran organizados en el territorio peruano en comunidades nativas y campesinas<sup>3</sup>, y cuentan con personería jurídica.

Hasta la fecha, los gobiernos locales (municipales regionales y provinciales) no están empleando los planes de vida como instrumentos para la formulación de sus planes de desarrollo local concertado (PDLC) y presupuestos participativos. Recién a partir de 2024 se determinó incorporar los planes de vida como insumos en la formulación de los PDCL (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN], 2024b). Debe considerarse que los PDLC y los presupuestos participativos, en muchos casos, no están formulados o están desfasados o fungen como insumos para procesos burocráticos o declarativos no vinculantes, que no se traducen en mejoras para la población, para lo que fueron formulados (CEPLAN, 2024c). Simplemente, estos instrumentos estarían siendo elaborados para cumplir con los trámites burocráticos y recibir los fondos del MEF (Arroyo, 2016). Por lo tanto, se deduce que el hecho de que los planes de vida sirvan de

---

<sup>2</sup> Según el Instituto del Bien Común (2016, p. 8), existen en Amazonas (199), Ayacucho (5), Cajamarca (2), Cusco (65), Huánuco (14), Junín (186), Loreto (1098), Madre de Dios (32), Pasco (128), San Martín (101) y Ucayali (336). Este número no es actual, desconocemos una fuente oficial que actualice el número de CN tituladas con los proyectos de la última década.

<sup>3</sup> Las comunidades nativas y las comunidades campesinas son figuras legales, el Estado les reconoce derechos de propiedad. Para las organizaciones amazónicas constituye una lucha conservar tierras para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI).

insumo para la formulación de los PDCL no sería suficiente para garantizar que estos instrumentos cumplan con los objetivos para los que fueron diseñados.

Lamentablemente, la ineficacia e ineficiencia en la gestión pública no solo se suscita en gobiernos de mestizos, sino también en gobiernos a cargo de indígenas. Esta situación se podría explicar por el desconocimiento de las competencias, funciones o mecanismos de la gestión de un municipio distrital (Davila, 2005, p. 42) y por la informalidad de la administración pública en América Latina (Burki & Perry, 1998). Hasta la fecha, ni las autoridades mestizas ni las indígenas han cumplido con las expectativas de cambio de la población indígena; por el contrario, se percibe que no existen diferencias en el ejercicio de sus funciones (Davila, 2005; Ponce, 2024).

Para garantizar la pluralidad étnica y cultural del país, en 2010, se creó el Ministerio de Cultura<sup>4</sup> (MINCUL) y el Viceministerio de Interculturalidad. Mientras el primero establece las normas y lineamientos técnicos para la adecuación, ejecución y supervisión de la política sectorial, el segundo es responsable de transversalizar el enfoque de interculturalidad en la gestión pública en los tres niveles de gobierno. Esto implica que

el Estado valorice e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana”. (MINCUL, 2014a)

En ese marco institucional, el MINCUL aprobó, en 2015, la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural en las Políticas Públicas<sup>5</sup> cuyo objetivo es orientar y articular la acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, sobre todo, los pueblos indígenas y la población afroperuana. En el contexto de esta política nacional, el MINCUL elaboró el *Manual para Mejorar la Atención a la Ciudadanía*<sup>6</sup>.

No obstante, la acción más visible del Viceministerio de Interculturalidad, en tanto responsable de fortalecer, dar seguimiento y evaluar dicha política, ha sido emitir la Resolución Viceministerial 103-2016-MC, que aprueba la guía *Plan de Vida: Guía*

---

<sup>4</sup> Creado mediante la Ley 29565.

<sup>5</sup> Aprobada mediante el Decreto Supremo 003-2015-MC.

<sup>6</sup> Aprobado mediante la Resolución Ministerial 186-2015-PCM.

*para la Planificación Colectiva*. Un documento cuya finalidad consiste en unificar metodologías para la formulación del diagnóstico comunal y del plan de vida comunal (MINCUL, 2016), y el cual se encuentra en proceso de actualización. En el 2016, la unificación de los criterios metodológicos para la formulación de los planes de vida era una labor necesaria ante el desorden metodológico que se estaba generando por el número excesivo de pautas, enfoques y técnicas.

Posteriormente, en el 2023, la Dirección Desconcentrada de Cusco publicó la *Guía Metodológica para la Elaboración de los Planes de Vida para Poblaciones Originarias de la Zona Andina de la región Cusco* (MINCUL & Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco [DDC Cusco], 2023).

Los **fondos públicos** se han definido como “todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las Unidades Ejecutoras o entidades públicas realizan, con arreglo a ley. Se orientan a la atención de los gastos del presupuesto público”.<sup>7</sup> En ese sentido, los fondos públicos tienen diferentes fuentes de financiamiento<sup>8</sup>: recursos ordinarios, provenientes de la recaudación tributaria (que son una fuente importante), así como canon, sobrecanon y regalías, que han ganado relevancia en los últimos años.

La experiencia más cercana en América Latina con comunidades indígenas que reciben recursos públicos de un gobierno nacional para financiar sus planes de vida procede de Colombia<sup>9</sup>. Esto fue posible después del cambio de su Constitución Política en 1991. Modificaron el artículo 286, que reconoce a los territorios indígenas como entidades territoriales (lo que implica que gozan de autonomía para la gestión de sus asuntos internos) y el artículo 287, que establece la autonomía de las entidades territoriales, incluyendo la capacidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias, administrar recursos y participar en las rentas nacionales (Mesa, 2020).

---

<sup>7</sup> Clasificador de fuentes de financiamiento y rubros para el año fiscal 2023, de acuerdo al Glosario de Presupuesto Público del (MILCUL, s.f.) Más información: <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>

<sup>8</sup> Es la clasificación presupuestaria de los recursos públicos, orientada a agrupar los fondos de acuerdo con los elementos comunes a cada tipo de recurso.

<sup>9</sup> En Colombia, 1 378 884 personas son indígenas, número que representa al 3.4 % de la población total de ese país. Están localizados en 710 resguardos, distribuidos en 228 municipios de 27 departamentos (DANE, 2005, como se citó en Monje, 2015, p. 29).

Respecto de los **planes de vida en comunidades nativas** en el Perú, la primera experiencia de formulación de diagnósticos y planes de desarrollo participativos se realizó, entre 2001 y 2004, con el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos, el cual fue administrado por la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) y después por la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA). Desde 2001 hasta 2004 fue financiado por el Banco Mundial<sup>10</sup>. Este proyecto tenía por objetivo fortalecer las organizaciones y comunidades de los pueblos indígenas y afroperuanos, de manera que pudiesen diseñar e implementar subproyectos comunitarios de desarrollo, articular mejor sus propuestas y utilizar eficazmente los servicios suministrados por el Estado y otros sectores de la sociedad civil, mediante métodos innovadores de promoción basados en el aprendizaje en acción.

El proyecto financió diagnósticos comunitarios y un plan de desarrollo con identidad en la zona asháninka (una de las cinco previstas), lo cual incluyó una lista de subproyectos prioritarios (Banco Mundial [BM], 2004, p.14). Esto introdujo la Agenda del Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuanos, como parte del proceso de descentralización, mediante la alianza de los foros zonales con las Mesas de Concertación<sup>11</sup>. No obstante, no tuvo trascendencia por los cambios institucionales en relación con los pueblos indígenas.

Durante 2002 y 2003, la ONG Aider implementó un proyecto que se enfocó en el manejo sostenible de los bosques inundables en Ucayali. Una de las primeras acciones fue elaborar los planes de desarrollo con la participación de las comunidades indígenas shipibo Konibo. El objetivo principal era gestionar y certificar los bosques, así como promover el desarrollo económico de las poblaciones que dependen de ellos.

---

<sup>10</sup> Comunicación personal con Fritz Villasante, exbajador de SETAI y IBIS Perú, en el Proyecto FORIN.

<sup>11</sup> El informe de evaluación del proyecto concluyó que el resultado fue insatisfactorio (BM, 2004). Hubo una serie de motivos: 1) debilidad institucional del país, tantos presidentes en un lapso tan corto (2000 y 2004) impactó en la institucionalidad indígena, la cual transitó de la SETAI (en el PROMUDEH) a la CONAPA (en la PCM) 2) alta rotación del personal técnico, en 4 años se tuvo 4 coordinadores del proyecto 3) demoras en la ejecución por la transferencia que afectaron las actividades con el descontento y desconfianza de las organizaciones indígenas 4) cambios administrativos en la contratación de personal público cuando se contaba con los fondos y se requería personal para implementar. Los resultados en planeamiento del desarrollo fueron limitados y tampoco se contó con instancias de sostenibilidad durante la implementación de los subproyectos.

Posteriormente, AIDSESEP, cuatro organizaciones regionales y las ONG WWF Perú, IBIS Perú y Cesvi se consorciaron en un proyecto forestal indígena (FORIN), el cual estuvo orientado al manejo sostenible de los bosques maderables y no maderables. Dicho proyecto se ejecutó, desde 2005 hasta 2009, en cuatro ámbitos de la Amazonia: Puerto Maldonado, Ucayali, Satipo y Manseriche.

El Proyecto FORIN tomó la experiencia de los planes de desarrollo que se habían efectuado en el país y la experiencia de Colombia, e incluyó una primera actividad denominada Planes de Vida de las Comunidades Nativas. Con el Proyecto FORIN<sup>12</sup> se realizaron 23 planes de vida de comunidades nativas (Otarola, Chirif & Lazo, 2009). A través de estos instrumentos, los indígenas no solo identificaron las necesidades básicas insatisfechas en servicios e infraestructura, sino que construyeron un medio por el cual preservar y consolidar las diversas manifestaciones de ser indígena<sup>13</sup>.

Estos planes recogían la concepción de los planes de vida que se habían desarrollado en Colombia (Vieco, 2010; Espinosa, 2014). Posteriormente, diversas instituciones, sobre todo ONG, incorporaron los planes de vida entre sus acciones. También en América Latina, se han formulado planes de vida, planes del buen vivir o planes de vida plena, entre otras denominaciones, en numerosos territorios habitados por poblaciones indígenas u originarias, como en Guatemala (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial [SEGEPLAN], 2018), Ecuador (Nacionalidad Andoa de Pastaza, 2020) y Chile (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] & Gobierno Regional de la Araucanía, 2012). Tanto la concepción como la aplicación de los planes de vida se han desarrollado en numerosos territorios indígenas u originarios de América Latina.

A diferencia de Colombia (Vieco, 2010) y México (Aguilar, 2007), en donde se han debatido y analizado modelos de desarrollo y políticas interculturales diferenciadas destinadas a pueblos indígenas, en el Perú nos hemos centrado en buscar financiamiento

---

<sup>12</sup> “El proyecto fortalecimiento del manejo forestal sostenible en territorios de pueblos indígenas en la Amazonía del Perú”, denominado “Proyecto FORIN”, se desarrolló en cuatro ámbitos de la Amazonia, gracias a la alianza con una ONG local y AIDSESEP. Una de las dos organizaciones indígenas nacionales que agrupan a pueblos indígenas de la Amazonía peruana.

<sup>13</sup> El entrevistado reconocido con el código “academia Lima E-26-10.12.2024” fue el primer coordinador del proyecto FORIN.

para la formulación de los planes de vida y para que los pueblos indígenas puedan relacionarse con el Estado (en tres sus niveles de gobierno) y tener la posibilidad de organizar sus formas de autogobierno comunal.

Las organizaciones indígenas amazónicas del país han expresado sus voces mediante sus planes de vida comunales o a través del pronunciamiento de su organización nacional indígena. Por un lado, las comunidades nos muestran sus visiones acerca de mantener su identidad indígena, transmitir sus conocimientos, idiomas, vestimenta, escuelas bilingües interculturales y economía indígena; una sociedad que reproduce sus relaciones de reciprocidad e intercambio. Y, por otro lado, desean acceder a servicios básicos, como agua, salud e infraestructura escolar, y generar oportunidades de mercado.

En ese contexto, la organización nacional AIDSESEP ha solicitado, a través de un pronunciamiento, al Estado destinar el 1 % del presupuesto público a fin de financiar parte de los planes de vida de los pueblos indígenas. Además, ha solicitado al CEPLAN una normatividad para que los tres niveles de gobiernos incluyan los planes de vida en sus políticas y planes de desarrollo

Diversas instituciones han continuado formulando planes de vida con comunidades nativas. Los planes de vida han tenido un **antecedente** en una organización de la institucionalidad indígena del Estado, la SETAI. En una **primera etapa, las ONG continuaron el proceso de formulación mediante financiamiento internacional** y, en una segunda etapa, los **sectores del Estado, sobre todo el MINAM y el MIDAGRI**.

Un aspecto importante de los planes de vida es que plantea la necesidad de ponerse de acuerdo sobre un futuro común para establecer un proceso de diálogo colectivo que permite ponerse a pensar en el presente y proyectar hacia el futuro ciertas posibilidades de acción o de reacción frente a los cambios históricos. En ese sentido, los planes de vida indígena son un instrumento de planificación similar a los planes estratégicos elaborados por otras instituciones públicas o privadas (Espinosa, 2014).

Concluida la formulación de los planes de vida, las organizaciones indígenas, comunidades nativas y organizaciones aliadas presentaban estos instrumentos a las autoridades locales y oficinas descentralizadas de los sectores del Estado del ámbito. La finalidad consistía en incorporar las perspectivas de desarrollo indígenas en los documentos de inversión pública (Otarola, Chirif & Lazo, 2009).

A pesar de que los planes de vida son instrumentos de planificación en los territorios titulados de los pueblos indígenas u originarios<sup>14</sup>, los gobiernos locales y regionales no los han tomado en cuenta en la planificación de desarrollo o inversiones (Otarola, Chirif & Lazo, 2009). De hecho, no existía la obligatoriedad de incluirlos hasta setiembre de 2024, cuando fueron incorporados como insumos para la caracterización de la *Guía de la Formulación de los Planes de Desarrollo Local Concertado Provincial y Distrital* (CEPLAN, 2024b, pp. 38-39). Cabe preguntarse si la reciente incorporación contribuirá a que se prioricen e incorporen algunas de las acciones en los planes de inversiones de los gobiernos locales o regionales.

Comprendemos los esfuerzos que realizan el CEPLAN y el MINCUL, desde el nivel central y descentralizado, en los tres niveles de gobierno. No obstante, creemos necesario que se deben hacer mayores esfuerzos por comprender las disparidades regionales del país (geográficas, culturales e históricas) para adaptar las políticas públicas al territorio nacional (BM, 2025)<sup>15</sup>.

Es así como llegamos al problema de investigación, que considera examinar los factores que facilitan o limitan la asignación de fondos públicos para el financiamiento de los planes de vida de la comunidad nativa Koribeni, en el distrito de Echarati (Cusco), y de la comunidad nativa de Chumbaquihui, en el distrito de Pinto Recodo (San Martín), entre 2014 y 2024. El estudio de estos dos casos tiene por finalidad proponer mejoras en la institucionalidad local de la gestión pública en este tema.

Para abordar este propósito, planteamos cuatro objetivos específicos:

**Objetivo Específico 1.** Analizar, en los casos seleccionados, la aplicación de los fondos públicos para la implementación de los planes de vida, para lo cual examinaremos: 1) el contexto del caso, 2) el servicio implementado (formulación y/o implementación del plan de vida), 3) la fuente de financiamiento, 4) el proceso de financiamiento, 5) el presupuesto y 6) el responsable de la gestión.

---

<sup>14</sup> En el caso de los pueblos originarios, en 2024, se elaboró la Guía para la Formulación de Planes de Vida en Poblaciones Indígenas Originarias (MINCUL & DDC Cusco, 2023).

<sup>15</sup> Hemos considerado la noción de disparidades regionales para adaptar las políticas territoriales. El Banco Mundial. Perú: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad (2025) propone un desarrollo más inclusivo, con una mirada a las disparidades regionales y las instituciones gubernamentales de las regiones mineras con desigualdades persistentes, situaciones de violencia e instituciones débiles que no tienen la capacidad de abordar estos desafíos.

**Objetivo Específico 2.** Determinar los factores facilitadores que contribuyeron a la implementación de los planes de vida financiados con fondos públicos, tales como 1) las plataformas multiactor e intersectoriales locales o regionales, 2) las ordenanzas regionales o locales de reconocimiento de los planes de vida de comunidades nativas, 3) los recursos humanos y recursos económicos de los gobiernos locales que han diseñado e implementado proyectos de inversión pública, 4) la institucionalidad indígena en gobiernos locales (gerencias, subgerencias, divisiones, unidades de pueblos indígenas).

**Objetivo Específico 3.** Determinar los factores que limitaron los fondos públicos para los planes de vida, tales como 1) la ausencia de claridad en la asignación de competencias y funciones o la falta de un enfoque intercultural en la gestión pública local y en la atención de brechas; 2) la normativa limitada y/o instrumentos existentes en el MINCUL y el CEPLAN para el planeamiento territorial, 3) la falta de continuidad en la gestión de los planes de vida a raíz del cambio de autoridades locales; 4) limitada participación indígena en la gestión pública de los gobiernos.

**Objetivo Específico 4.** Proponer mejoras en el diseño de la gestión pública (resultado de los factores facilitadores y factores limitantes) para que los gobiernos locales financien (con fondos públicos) los planes de vida de las comunidades nativas.

La hipótesis general propone que la viabilidad de aplicar fondos públicos para los planes de vida de las comunidades nativas depende del funcionamiento de una institucionalidad local que los impulse, en la medida que los gobiernos locales no incorporan un tratamiento específico en sus actuales diseños organizacionales.

En ese sentido, debiera entenderse que esa institucionalidad local vincula al gobierno local, la organización indígena, la sociedad civil, la cooperación técnica y a la normativa vigente en la medida que los actuales diseños de gestión de las municipalidades no incorporan un tratamiento específico en la materia y existe una limitada participación indígena en ellos.

### **1.3 Justificación de la investigación**

Actualmente, los planes de vida han adquirido mayor importancia para los pueblos indígenas u originarios. En el Perú desde 2002 y se ha incrementado su formulación debido al financiamiento procedentes de diferentes fuentes de desarrollo de

la cooperación internacional y de la inversión de proyectos de sectores del Estado. Sin embargo, no hay mayores esfuerzos en el presupuesto destinado para su implementación. En 2021, un estudio acerca de su alcance e implementación, encontró que, de 2007 a 2021, instituciones públicas y privadas habían formulado 419 planes de vida, pero que solo 65 se estaban implementando y 354 tenían una implementación pasiva o no las estaban efectuando; también halló que 165 estaban vigentes y 254 no lo estaban (Persh, 2021).

Asimismo, en 2024, se identificó que, de 2014 a 2021, se formularon 53 planes de vida en la región San Martín, de los cuales 24 fueron ejecutados en sus aspectos productivos con planes de negocio o fondos semilla de proyectos (PNUD-DCI y FIP-BID) y 29 no se financiaron o caducaron o, peor, se desconoce la información o el nivel de implementación (Angulo, 2024, pp. 16-17). Al concluir 2023, las organizaciones indígenas AIDSESP y CONAP contaron con 150 planes de vida, algunos actualizados<sup>16</sup>.

Entre 2019 y 2024, los sectores del Estado y las organizaciones indígenas estuvieron complejizando los enfoques, la metodología y los contenidos de sus nuevas propuestas de planes de vida con el objetivo de acceder al financiamiento público. Pese a ello, el financiamiento público de los gobiernos regionales, provinciales y locales de los planes de vida aún es limitado.

Los resultados de esta investigación contribuirán al abordaje de los planes de vida de las comunidades nativas por parte de los gobiernos locales y las entidades vinculadas al trabajo con las poblaciones indígenas o con la planificación local y nacional. Asimismo, aportará a la modernización de la gestión pública, específicamente, en el lineamiento que el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050 declara: “El Estado constitucional es unitario y descentralizado. Su accionar es ético, transparente,

---

<sup>16</sup> Información obtenida mediante el personal técnico en 2024. Las organizaciones AIDSESP y CONAP suscribieron convenios con el PNCB para formular 150 planes de vida (PdV) entre el 2022 y 2023. Por tanto: 1) cuatro bases locales de AIDSESP suscribieron contratos con el PNCB del MINAM, con financiamiento del BID y el Banco Mundial como parte del Programa de Inversión Forestal. Es así que CORPI San Lorenzo (Loreto) elaboraron 11 PdV; CODEPISAM (San Martín), 11 PdV; CORPIAA (Atalaya-Ucayali), 15 PdV; y MDD elaborará/actualizará 8 PdV. 2) CONAP espera contar con 90 planes de vida (PdV) en 6 regiones, con financiamiento de Noruega y Alemania a través de la Declaración Conjunta de Interés II (DCI), incluidas 11 propuestas de planes de negocio para ser financiadas por los gobiernos regionales. Y al 2023, contarán con 15 PdV de su organización URPIA (Atalaya-Ucayali), las que se elaboran como resultado del contrato suscrito con PNCB

eficaz, moderno y con enfoque intercultural...” (CEPLAN, 2024c, p. 5). Del mismo modo, aportará al objetivo público 3 del PEDN, titulado “Fortalecer la mejora continua en el Estado”:

Para generar bienes, servicios y regulaciones que atiendan a las necesidades y expectativas de las personas es necesario que las entidades públicas evalúen de forma permanente si, a través de sus intervenciones, si está contribuyendo a alcanzar las aspiraciones de la sociedad. (Presidencia de Consejo de Ministros [PCM] & Secretaría de Gestión Pública [SGP], 2023, p. 21)

Con esta investigación, queremos contribuir a la construcción de la institucionalidad local. A partir de dos casos de estudio, pretendemos analizar los factores que facilitan y limitan la viabilidad de los fondos públicos de los gobiernos locales que se destinan a los planes de vida de las comunidades nativas (formulación e implementación).

En suma, esta investigación será relevante para que los funcionarios del Estado, mejoren su comprensión acerca de la relevancia de los planes de vida para los pueblos indígenas; también acentuará la importancia que tiene la transversalización del enfoque de interculturalidad en los procesos de planificación territorial que ejecutan los gobiernos locales, en cuya jurisdicción se encuentran los pueblos indígenas.

#### 1.4 Marco teórico

El economista e historiador Douglass North, uno de los impulsores de la corriente de la Nueva Economía Institucional (NEI), define **institución** como el conjunto de reglas ideadas para estructurar las interacciones políticas, económicas y sociales. Explica que estas pueden constituirse tanto en reglas informales (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad).

Asimismo, considera que las instituciones han servido históricamente para crear orden y reducir la incertidumbre en los intercambios. En ese sentido, las instituciones inciden sobre los grupos y los factores políticos, sociales y económicos. Dicha incidencia, según este concepto, es lo que explica el desarrollo económico, no los cambios tecnológicos. North (1991, p. 97) también observó que los grupos que ocupan posiciones sociales dominantes en la sociedad son los que, si detectan que las instituciones no responden a sus intereses, fuerzan los cambios.

En 1998, el Banco Mundial precisó los conceptos de **institución** y **organización** al introducir la perspectiva de la Nueva Economía Institucional en el análisis y diseño de la reforma institucional que proponía para América Latina, luego de las reformas económicas de la década de 1980. Aclaró que, aunque tiendan a confundírseles, institución y organización no son conceptos sinónimos. Definió a las instituciones como “normas que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Pueden ser formales (constituciones, leyes, reglamentos, contratos, procedimientos internos de determinadas organizaciones) o informales (valores o normas)”. En cambio, especificó que la organización “está compuesta por un conjunto de agentes que operan colectivamente en la consecución de objetivos comunes” (Burki & Perry, 1998, p. 2). Las instituciones proveen regularidades en las interacciones sociales, generando un marco dentro del cual los individuos pueden confiar acerca de la predictibilidad de las conclusiones y resultados (North, 1990, p. 1).

Siguiendo la perspectiva de la NEI, los institucionalistas económicos Daron Acemoglu y James Robinson (2021, p. 61) se cuestionaron por qué razón en un conjunto de países con igual población, cultura y situación geográfica, solo algunos alcanzan el desarrollo y otros terminan en la pobreza. Según su tesis, la política y las instituciones políticas de un país son las que determinarán las instituciones económicas que tendrá el país, y son estas instituciones económicas las que determinarán su pobreza o prosperidad. Los distintos modelos de instituciones están arraigados por la historia.

Acemoglu y Robinson afirman que, desde un punto de vista económico, los países que basan su desarrollo sobre una economía extractivista permanecen pobres debido a que las propias instituciones extractivistas les impiden generar riquezas y crecer. Explican que esto sucede porque las élites crean deliberadamente esas instituciones para enriquecerse y perpetuar su poder a costa de la vasta mayoría de la sociedad. Y detallan: “[...] la razón por la que persisten estas instituciones extractivas siempre está relacionadas con el círculo vicioso, y las implicaciones de estas instituciones en términos de empobrecimiento de sus ciudadanos son similares, aunque su intensidad difiera” (2021, p. 465).

En 1978, el sociólogo peruano Julio Cotler<sup>17</sup> se interpeló sobre las causas que imposibilitaron construir un Estado y articular sectores de la sociedad hacia horizontes

---

<sup>17</sup> En 1978, publicó la primera edición de su libro “Clases, Estado y Nación”.

más democráticos durante la reforma agraria<sup>18</sup>. Para encontrar una respuesta, tuvo que remontarse a la historia, a inicios de la República. Encontró una sociedad sometida a un patrón de dominación oligárquico colonial, en la que se desconocía los derechos ciudadanos de la mayoría de campesinos-indígenas, lo cual determinó un permanente enfrentamientos y relaciones sociales conflictivas, que bloquearon la construcción de un Estado nación. Cotler (2005, p. 12) advirtió que tanto las empresas externas radicadas en el país como sus países de procedencia fomentaban la inestabilidad política prestando su apoyo a la instauración de sucesivas dictaduras militares.

Los estudios de Aníbal Quijano (1992, 2006) también nos explican cómo se construyó esa herencia colonial y cómo habría permeado en las poblaciones indígenas. La colonialidad del poder consistió en la colonización del imaginario de los dominados; profundizó en la interioridad de los dominados mediante la represión sistemática de creencias, ideas, imágenes, símbolos o conocimientos que desafiaran su dominación.

En la Amazonía peruana, las instituciones, como las encomiendas, las misiones, los sistemas de haciendas o de patronos, sometieron ininterrumpidamente a la población indígena y les negaron sus derechos ciudadanos. Para justificar la explotación y el trato vejatorio, se elaboraron imágenes y representaciones sobre la Amazonía y sus habitantes con las que se justificaron esas acciones cometidas contras estas poblaciones, acciones que han perdurado hasta el siglo XXI. La Amazonía fue representada como un espacio vacío por colonizar, lleno de recursos que solucionarían todos los problemas del Perú, y cuyos habitantes “salvajes” y “primitivos” debían “civilizarse”, pues se hallaban al margen del mundo occidental (Chirif & Cornejo, 2009; Chirif, 2002, p. 63). La idea de que la Amazonía era una unidad geográfica homogénea (Morel, 2014, p. 22) fue desvirtuada con los sucesos de Bagua, en 2009. Posteriormente, este acontecimiento dio paso a la Ley de Consulta Previa Libre e Informada, en aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En plena celebración por nuestro Bicentenario, aún no se ha podido forjar una nación con una visión geopolítica común. Doscientos años después, la República no ha cumplido la promesa de entregarnos un liberalismo integral, solo ha desarrollado un

---

<sup>18</sup> La reforma agraria peruana fue un proceso que transformó la estructura de la propiedad de la tierra. Luego que el movimiento de campesinos tomó posesión de la tierra a inicios de 1960, se promulgaron tres leyes en 1963, 1965 y 1969, respectivamente. Con la Ley de 1969, se eliminó el gamonalismo, las haciendas y el peonaje.

liberalismo económico expresado en un crecimiento económico acumulado, pero no ha afianzado los pilares del liberalismo político, como la libertad política, o el estado de derecho; no ha sido capaz de “construir instituciones que permitan dotar de vida política a esa construcción primaria y precaria de ciudadanos en el Perú contemporáneo” (Vergara, 2020, p. 41).

La “herencia colonial de la sociedad peruana” constituye un patrón oligárquico colonial que desconoció permanente los derechos ciudadanos de los campesinos-indígenas (Cotler, 2005). Por esta razón, correspondió a los campesinos e indígenas organizarse en diferentes ámbitos (local, regional, nacional e internacional) para lograr el reconocimiento de sus derechos ciudadanos.

Max Weber, en *Economía y sociedad* (2002), sostuvo que el Estado era un tipo particular de organización social, caracterizada por el elemento de la territorialidad, por la existencia de una organización administrativa que monopoliza el uso legítimo de la violencia física.

Weber creía que el objetivo final de la organización política institucional del Estado moderno era el mantenimiento de la dominación. La cuestión es cómo lograr que la dominación sobre un territorio sea duradera y aceptada por los actores dentro del Estado y por los Estados.

## **Territorialidad**

En el contexto latinoamericano, en el caso de la Amazonía con pueblos indígenas de Colombia, Botero y Echeverri (2002), en *Territorializar la política*, plantean que existen tres definiciones de territorio. La primera definición tiene una concepción político-jurisdiccional, entendida como “el espacio geográfico que define y delimita la soberanía de un poder político expresado en control territorial” (pp. 268-270). El jurisdiccional territorial prototipo sería el territorio nacional demarcado por fronteras, al interior del cual se definen nuevos territorios internos: estados, provincias, departamentos, municipios, jurisdicciones, áreas naturales protegidas, resguardos indígenas (o comunidades nativas), concesiones forestales, propiedades privadas. Todos ellos definidos por un trazado de límites.

La segunda definición de territorio, conocida como territorialidad —derivada de las ciencias naturales, en particular de la teoría del comportamiento animal—, entiende

el territorio como la defensa de un espacio territorial, ya sea por un individuo o una especie, dentro de un área donde una especie o individuo obtiene sus recursos y se reproduce. Botero & Echeverri (2002, p. 270) sostienen que la territorialidad se define por señales como marcas de ocupación, reacciones frente a los intrusos, combates reales o ritualizados. Estos territorios pueden estar delimitados, una o más especies pueden definir diferentes territorialidades sobre un mismo territorio, lo que genera enfrentamientos y conflictos sobre ese territorio, además de relaciones de competencia por los mismos recursos o relaciones de complementariedad territorial. Los territorios así definidos no tienen fronteras claramente demarcadas y pueden concebirse como redes de nichos territoriales que se entrecruzan y compiten con otras redes. Esta situación genera dominio de una especie o de un individuo sobre otra, o la posibilidad de establecer convenios para el acceso a ciertos recursos o áreas compartidas.

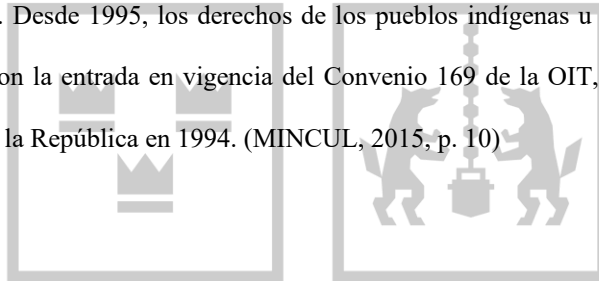
La tercera definición de territorio surge del movimiento indígena de Colombia, luego de que este decidió apartarse de la izquierda de ideología marxista. La izquierda que se identificó con el lema “la lucha por la tierra” sostenía que la tierra constituía el medio de producción fundamental del campesinado, cuyo control había que recuperar. De acuerdo con este pensamiento, los pueblos indígenas debían ser asimilados, junto con el campesinado y el proletariado, de manera general. Pero las diferencias entre la izquierda y el movimiento indígena se hicieron evidentes cuando se comprendió que las reivindicaciones por la tierra del campesinado no eran las mismas que las reivindicaciones territoriales de los indígenas. Siguiendo esta línea argumentativa, la definición de territorio de los indígenas de Colombia reconoce que el “ser humano en su crecimiento deberá tomar sustancias de los espacios naturales —plantas y animales— que son el territorio de otras especies, y más adelante en su desarrollo, y al entrar en la etapa reproductiva, deberá tomar pareja de otro grupo humano. Esta necesidad estructural de valerse de los territorios de otros —es decir, del cuerpo de otros— para poder crecer y reproducirse, es lo que hace que el territorio se naturalice (...) y se socialice al obligar a establecer relaciones, bien sea de conflicto acuerdo, con otros agentes naturales o humanos” (Botero & Echeverri, 2002, p. 273).

Estas complejas estructuras de relaciones no son percibidas por los foráneos, ni tampoco son iguales para los diversos pueblos. En este tipo de territorio se dan distintos usos del territorio (sean colectivos o comunales) que diferencian a los indígenas de los no indígenas, de la misma forma que al interior de cada territorio comunal pueden

“distribuirse transitoriamente o definitivamente determinados derechos (exclusivo o no) a individuos o colectivos concretos, esos derechos nunca son absolutos y siempre existen restricciones que provienen de un colectivo mayor” (García, 2004, p. 283).

Los pueblos indígenas se extienden sobre un territorio que representa el 10 % de la superficie del país (IBC, 2016). El artículo 7 del Convenio 169 de la OIT “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, señala que

los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de **desarrollo** en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural” (OIT, 2009, p. 23). Desde 1995, los derechos de los pueblos indígenas u originarios se encuentran protegidos con la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado por el Congreso de la República en 1994. (MINCUL, 2015, p. 10)



## Planes de vida

Los planes de vida constituyen un medio por el que los pueblos indígenas planifican el tipo de desarrollo en sus **territorios**. Estos instrumentos de planificación constituyen un medio por el que estos pueblos buscan que las diversas manifestaciones de ser indígena perduren y se consoliden. Para lograrlo, requieren identificar y atender los principales problemas sociales, políticos, alimentarios y culturales, así como formular alternativas de solución que también incluyan los aspectos económicos (Vieco, 2010, p. 135). Todo ello, deben efectuarlo dentro de espacios y territorios en los que interactúan con una economía nacional capitalista, en un contexto de globalización.

El MINCUL definió **planes de vida** como “un instrumento de planificación estratégica colectivo, diferencial e integral de una comunidad, pueblo u organización indígena u originaria, que parte de una reflexión sobre su cosmovisión e historia para determinar cuál es la visión de futuro que desean alcanzar, su concepción de desarrollo y buen vivir, y definir estrategias y acciones para alcanzarlo” (2016, p. 10).

Así definido, los **planes de vida** constituyen una herramienta de planificación y gestión del desarrollo comunal indígena, y un esfuerzo por conducir su propio desarrollo. Conforman un medio para dialogar con diversos actores —sean públicos o privados— y,

sobre todo, con las autoridades comunales, porque son estas las que materializan la visión, misión y objetivos estratégicos de los pueblos indígenas en un horizonte temporal (Otarola, Chirif & Lazo, 2009). Esto quiere decir que los planes de vida se dirigen a diferentes públicos: uno interno, como la comunidad (local), y otro externo, como el gobierno (municipio provincial, regional o nacional), las ONG, la cooperación internacional, etc. Una vez formulados, los planes de vida son entregados por las juntas directivas comunales o las organizaciones indígenas a las autoridades políticas de los gobiernos o a otros actores que podrían llevar a cabo los objetivos priorizados (Otarola, Chirif & Lazo, 2009).

Espinosa (2014) considera que los dos aspectos de los planes de vida, como instrumentos de planificación para el desarrollo y como planes de gobierno comunal, permitirán avanzar a las organizaciones indígenas a instancias de mayor autonomía política y de autogobierno.

En el Perú, los planes de vida se generaron de un proceso participativo que se desarrolló en cuatro etapas: primera, la organización para la elaboración del plan de vida; segunda, la reflexión sobre la identidad y las condiciones de vida; tercera, la formulación del plan de vida; y cuarta, la implementación, seguimiento y actualización del plan de vida (MINCUL, 2016, p. 15). Para Oswaldo Juep, presidente de la Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM), los planes de vida “son hechos por y para las comunidades, porque permiten gestionar mejor nuestro territorio y nuestros bosques, interactuando así con el gobierno nacional, regional y local, buscando nuestro desarrollo sostenible, pero respetando nuestras costumbres y tradiciones” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD-Perú], 2022).

En un estudio de Persh (2021), se evaluó la implementación de los planes de vida, y se detectaron algunos problemas relevantes. Se observó que las organizaciones indígenas y comunitarias no asumen su rol político ni la gestión de los planes de vida ante las autoridades políticas porque las metodológicas de estas últimas no son compatibles con las empleadas en los planes institucionales de estas organizaciones. Otro aspecto crítico es el carácter no vinculante de estos planes con los gobiernos locales.

También se identificaron dificultades en la planificación a largo plazo asociadas a las características naturales (sociedades inundables) y a la dinámica social (matrimonio, acusaciones de brujería, trabajo, etc.) de las comunidades amazónicas, que obligan a su

población a trasladarse frecuentemente a otros sitios (Otarola, Chirif & Lazo, 2009, p. 43). Esta sería otra de las razones por que los planes de vida desaparecen o son olvidados por una junta directiva comunal.

### **Estado, descentralización y planificación territorial**

Es necesario comprender cuál es la estructura política-organizacional del Estado peruano y cómo se integran o no los planes de vida de las comunidades nativas en esta. Partimos diciendo que el Estado peruano se caracteriza por ser uno e indivisible. De acuerdo a la Constitución Política de 1993, según el artículo 43, su gobierno es “unitario y descentralizado y se organiza por el principio de separación de poderes”.

Precisamente, según la organización política peruana, establecida en el artículo 189 de la vigente Constitución Política del Perú, el territorio del Estado está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituyen y organizan tres niveles de gobierno: nacional, regional y local.

La descentralización<sup>19</sup>, en ese contexto, es un proceso que el Estado peruano estableció para impulsar el desarrollo integral y equilibrado del país, lo cual incluye el desarrollo territorial, social, político, democrático e institucional. Por el principio de irreversibilidad, este proceso “debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado”. En tanto que, por el principio de subsidiariedad, “supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad” (Paredes, 2021, pp. 3-4).

---

<sup>19</sup> Entendemos por descentralización a la acción de “reestructurar la autoridad para establecer un sistema de corresponsabilidad entre los niveles central, regional y local de gobernanza, promoviendo la subsidiariedad y mejorando la eficacia del sistema de gobernanza de los niveles descentralizados”. (PNUD, 1999)

## Gobiernos locales y planeamiento territorial

El Perú cuenta con el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), que está bajo la rectoría del **Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)**, entidad que retomó las tareas del extinto Instituto Nacional de Planificación, fundado en la década del 1960 y disuelto en 1992 durante el proceso de reorganización del Estado que se emprendió en la década de 1990 (Arroyo, 2016, p. 9). El SINAPLAN es un conjunto articulado e integrado de órganos y subsistemas, cuyo objetivo es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional del país y orientarlo al desarrollo armónico y sostenido.

En el ámbito de la gestión pública, el ente rector técnico, normativo y articulador, llamado a velar por la planificación del país es el CEPLAN, el cual cumple su función a través de la ejecución del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 y los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales. También el CEPLAN debe brindar las orientaciones, los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico del país.

El CEPLAN es el organismo encargado de la planificación territorial, efectúa esa función a través de los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC). Los PDLC son instrumentos de planificación con los que los gobiernos locales de nivel provincial y local proyectan el desarrollo en sus ámbitos territoriales, incluidos los territorios de los pueblos indígenas u originarios, y otros instrumentos como los Planes Operativos institucionales (POI) y los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), entre los más relevantes. A nivel regional, los PDLC se articulan a los Planes de Desarrollo Regional Concertados (PDRC) y estos a las Políticas Nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN) y la Visión del Perú al 2050, del sistema nacional de planeamiento estratégico (SINAPLAN) a cargo de CEPLAN.

De acuerdo con la estructura del Estado, los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) se orientan a formular las políticas nacionales, las cuales se traducen en políticas sectoriales, políticas multisectoriales y, a nivel subnacional, en políticas regionales, locales e institucionales, junto con sus respectivos planes. En este conjunto de planes están incluidos el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), el Plan Especial Multisectorial (PEM), el **Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC)**, el **Plan de Desarrollo Local Concertado**

(PDLC), así como el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI). El aporte o (la función) de estos planes es viabilizar los objetivos del PEDN en objetivos y acciones concretas con indicadores directamente medibles. Mientras el Estado planifica la gestión territorial, y los gobiernos, en sus tres niveles, planifican y formulan sus planes de desarrollo territorial; los pueblos indígenas, formulan sus planes de vida comunales con el apoyo de sus organizaciones indígenas y la cooperación internacional en mayor medida.

A partir de las políticas y los planes, el Gobierno del Perú —a través del Sistema Nacional de Presupuesto (Ley 28411) y del Sistema Nacional de Programación Multianual y de la Gestión de Inversiones (Decreto Legislativo 1252)— realiza la asignación presupuestal y la programación de inversiones bajo el enfoque de presupuesto por resultados. Estas acciones están a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y se llevan a cabo a través de programaciones multianuales, según las prioridades de las políticas y planes estratégicos nacionales, sectoriales y subnacionales.

Las municipalidades provinciales tienen las competencias y las funciones de planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, para lo cual deben recoger las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de las municipalidades distritales. Estos gobiernos están en la potestad de planificar el territorio mediante instrumentos como los planes de desarrollo locales concertados, de diferentes niveles, con los que se definen las prioridades de desarrollo y financiamiento.

La efectividad de la descentralización se ha visto limitada por la falta de claridad de las funciones de los gobiernos locales y la fragmentación territorial, sobre todo, por haberse incrementado los procesos de “distritalización”. Al dividirse las administraciones de los municipios, (a diciembre de 2024 se cuenta con 1891 distritos) se está limitando la posibilidad de implementar enfoques territoriales y la optimización de los recursos públicos municipales (CEPLAN, 2024c, p. 62).

En 2024, el CEPLAN incorporó los planes de vida como insumos para la formulación de los Planes de Desarrollo Local Concertado Provincial y Distrital (CEPLAN, 2024b, p. 38); sin embargo, subsisten problemas en el diseño de la gestión pública de los gobiernos locales debido a que “los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados, en muchos casos, no están formulados o están desfasados o funcionan únicamente como procesos burocráticos, decorativos y no vinculantes, que finalmente no se ven traducidos en mejoras en el bienestar de los ciudadanos de los

territorios en donde se formulan” (CEPLAN, 2024c, p. 61) o “Planes de Desarrollo Concertados (PDC) que terminan siendo, en la gran mayoría de los casos, planes documento ... que sirven como medio de cumplir con los requisitos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene para liberar los presupuestos asignados o como ‘pozo de expectativas’ de la población”, sin conexión siquiera con los Presupuestos Participativos” (Arroyo, 2016, p. 13; CEPLAN, 2024c, p. 63). Los fondos públicos de los gobiernos en el Perú se componen de

- **Transferencias del Gobierno Nacional**
  - **Recursos ordinarios:** Son ingresos provenientes de la recaudación tributaria que constituyen una parte significativa de los fondos transferidos. Tienden a disminuir cuando los recursos de las transferencias del Canon son elevados (Letelier & Neyra, 2013, p. 166).
  - **Canon, sobre canon y regalías:** Son recursos provenientes de la explotación de recursos naturales en la región. Serán registrados como fuente de financiamiento donaciones y transferencias con código transferencias canon Gobiernos Regionales, también denominados recursos determinados.
- **Transferencias de crédito:** Operaciones de crédito contratadas por el Gobierno nacional y transferidas a los gobiernos regionales mediante convenios.
- **Ingresos propios:**
  - **Recursos Directamente Recaudados:** Ingresos generados por los gobiernos regionales a través de impuestos, tasas, contribuciones y otros ingresos.
- **Otros ingresos:** Ingresos no tributarios, como rentas de la propiedad y otros ingresos de origen no especificado.

La Ley de Canon (Ley 27506) y su modificatoria (Ley 28077) establece la participación efectiva y adecuada de los gobiernos regionales y locales, e instituciones universitarias e institutos del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito y genera canon de conformidad con el artículo 77 de la Constitución Política del Perú.

De acuerdo al literal 6.2, esta fuente es para inversión pública, y según el literal 6.1, está sujeto al control y ejecución de las municipalidades de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, la Ley 28451, creó el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea-FOCAM que establece el porcentaje de regalías provenientes de los Lotes 88 y 56, que corresponden el 25 % al Gobierno Nacional, PERUPETRO S.A., OSINERG y el Ministerio de Energía y Minas; Cusco, Ayacucho, Huancavelica, Ica y Lima, exceptuando Lima Metropolitana. Los criterios de distribución establecen el 30 % a los gobiernos regionales, 30 % a los gobiernos provinciales, 15 % a los gobiernos distritales en los que pasan los ductos, 15 % a los gobiernos distritales en los que no pasan los ductos, y 10 % a las Universidades e Institutos Públicos. Ucayali por concepto de regalías recibe el 2.5 % que dividirá internamente.

Las fuentes de financiamiento descentralizadas existentes son: el Fondo de Compensación Municipal, el Fondo de Compensación Regional y el Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial, encuentra que es necesario fortalecer y mejorar las capacidades de recaudación y uso de recursos presupuestarios de los gobiernos locales (CEPLAN, 2024c, p. 43).

Así también, las Municipalidades ordenan su planeamiento institucional con los Planes de Desarrollo Regional Concertado a nivel de Gobierno Regional y Plan de Desarrollo Local Concertado a nivel de Gobierno Provincial y Distrital; y a nivel interno tienen los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) que desagrega en Planes Operativos Institucionales (POI), con el primero la entidad identifica la estrategia de sus objetivos de política y con la segunda orienta la necesidad de recursos para implementar la estrategia de política. A través de un pliego presupuestario, siendo multianual, cada tres años se solicita y consolida en este pliego presupuestario que consolida el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y cada año se actualiza a través de los POI, y aprueba el Congreso a través de una Ley.

La capacidad estatal para la entrega de servicios públicos entendida como “el conjunto de habilidades organizacionales y de gestión que pueden poseer las organizaciones estatales para la entrega de servicios públicos dirigidos a la población que habita el territorio” (CEPLAN, 2022, p. 20), como se ilustra en el siguiente cuadro.

**Tabla 1.** Servicios públicos de nivel nacional, según el sector a cargo

N.º	Servicio público	Sector a cargo
1	El servicio de seguridad pública (SSP)	Ministerio del Interior
2	El servicio de atención primaria de salud (SAP)	Ministerio de Salud / Direcciones de salud

N.º	Servicio público	Sector a cargo
3	El servicio de educación regular (SER)	Ministerio de Educación / Direcciones de Educación
4	El servicio básico para la vivienda (SBV)	Ministerio de Vivienda

*Nota.* Elaboración propia en base de datos del CEPLAN (2022).

A pesar del financiamiento y de las competencias transferidas con la descentralización, la participación de los gobiernos locales y regionales en la formulación y ejecución de la inversión pública no ha generado un impacto más activo, los efectos son focalizados y dependen del sector sobre todo en construcción (Fort & Paredes, 2015, como se citó en CEPLAN, 2024c, p. 44).

Después del tiempo transcurrido de la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización (2002) que permitió la descentralización del gobierno central de recursos y competencias, el CEPLAN emitió su opinión:

[...] no hay claridad en los gobiernos descentralizados de quién es responsable en el proceso de dotación de los servicios públicos a los ciudadanos, es así que Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales tienen serias dificultades para desplegar efectivamente competencias que el proceso de descentralización les ha dado (IEP, 2022, como se citó en CEPLAN 2024c, p. 48),

El funcionario público E-01-29.10.2024 detalló cómo es la distribución de las responsabilidades de inversión en obras públicas, según el nivel de gobierno:

Las competencias están divididas, dependiendo de lo que se quiera hacer. El gobierno local tiene en su competencia y puede financiar determinadas obras, y el gobierno regional tiene otras competencias, si requieren un hospital de nivel alto, le compete al MINSA. Si se quiere internet y fibra óptica le compete al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, no le toca al gobierno local o regional.

En efecto, se comparten la provisión de servicios de educación básica, servicios de salud, promoción de empleo, no obstante, es el gobierno nacional el que gestiona el financiamiento como la administración de los programas sociales desde el nivel central hasta los gobiernos regionales y locales, los que también se pueden gestionar en las regiones a través de las oficinas con las que cuentan los sectores, sobre todo educación y salud. Y a nivel de gobiernos locales, llega un plan de incentivos con un presupuesto y metas definidas, que los municipios deben reportar<sup>20</sup>. En el marco del sistema nacional

<sup>20</sup> Funcionaria pública E-04-06.11.2024

de inversión pública (Invierte.pe)<sup>21</sup> creado en el 2017, los gobiernos ejecutan las inversiones de los PDRC y PDLC que se acciona a través de los presupuestos participativos, planes estratégicos y los planes operativos institucionales.

Los pueblos indígenas se encuentran en los ámbitos de los municipios rurales (provincias y distritos, por lo general) y en los municipios de frontera. De acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), la Ley 27972, promulgada en 2003, las Municipalidades se clasifican por su jurisdicción, pueden ser urbanas y rurales, los casos de la Municipalidad Distrital de Echarati (Cusco) y el Municipio Distrital de Pinto Recodo (San Martín) se encuentran en el listado de Municipalidades Rurales (Decreto Supremo 090-2011-PCM), y se definen porque funcionan en capitales de provincia o distritos donde la población urbana no es mayor al 50 % de su población total. Las municipalidades en zonas rurales son consideradas para transferencias del FONCOMUN, canon y otras transferencias (artículo 140 de la LOM).

Mientras, las municipalidades de frontera participan de los recursos del Fondo de Desarrollo de Fronteras que tiene por finalidad la implementación de planes de desarrollo sostenido de las fronteras (artículo 130 de la LOM). Y de acuerdo al artículo 146, las municipalidades en zonas rurales tienen asignación prioritaria y compensatorio de los recursos del FONCOMUN<sup>22</sup>. Asimismo, las municipalidades de fronteras son aquellas que funcionan en provincias o distritos limítrofes con un país vecino.

---

<sup>21</sup> El Decreto Legislativo 1252, que crea Invierte.pe, entró en vigencia en el 2017. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es responsable de la gestión de Invierte.pe, incluyendo la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones. El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) es un sistema administrativo del Estado peruano cuyo objetivo es orientar el uso de recursos públicos destinados a la inversión para la prestación efectiva de servicios y la provisión de infraestructura necesaria para el desarrollo del país. Este sistema reemplazó al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y se enfoca en la programación multianual de inversiones (PMI). El Invierte.pe busca garantizar que las inversiones públicas se alineen con el cierre de brechas de infraestructura y el acceso a servicios. La programación multianual de inversiones (PMI) se basa en la identificación de brechas, priorización de proyectos y formulación y evaluación de estos. Este sistema también busca combatir la corrupción en la administración pública mediante mayor transparencia y rendición de cuentas en las inversiones públicas.

<sup>22</sup> Con el Decreto Supremo 090-2011-PCM se aprobó un listado de municipalidades rurales. Para más información: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2308437-090-2011-pcm>

No obstante, Letelier & Neyra (2013, p. 172) han encontrado que, en la asignación de fondos públicos, el gobierno nacional otorga más fondos públicos discrecionales a las regiones con mayor población y urbanizadas, y pagan menos impuestos en las declaraciones de renta y menos relacionadas con los recursos mineros.

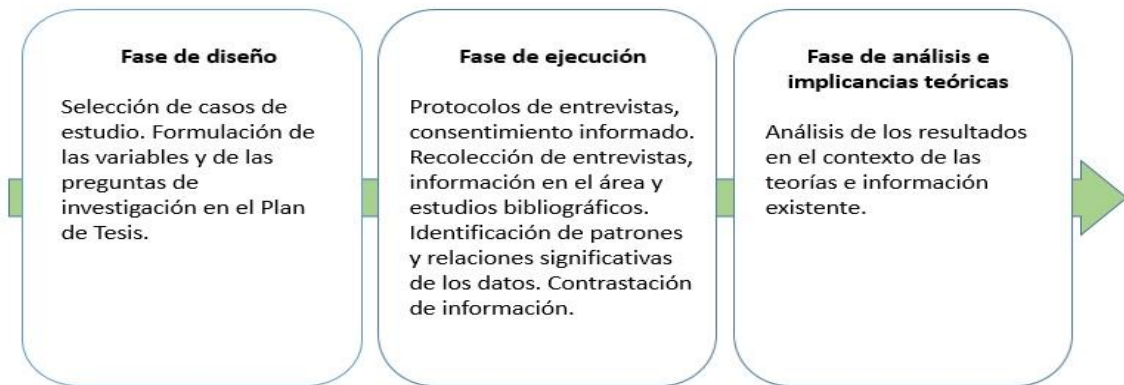
Con esta investigación, pretendemos a partir de dos estudios de casos, plantear las rutas más recomendaciones para mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública de los gobiernos locales para responder a una población históricamente excluida de sus derechos ciudadanos. Mientras tanto, durante la redacción de esta tesis estamos seguros que se continúan formulando más planes de vida, y estos documentos representan: las aspiraciones y las visiones de mejores condiciones de vida de hombres, mujeres, adultos y niños: sin dejar de ser indígenas, sin dejar su territorio y sin dejar sus formas de vida.

### **1.5 Marco metodológico**

La presente investigación es de naturaleza cualitativa porque, como afirma Leedy y Ormrod (2015), “pretende una mejor comprensión de situaciones complejas. Por su carácter, la investigación cualitativa es propicia para las investigaciones de naturaleza exploratoria y se pueden usar sus observaciones para construir la teoría desde cero” (p. 98).

Para esta investigación se ha empleado el método de los estudios de caso en tanto que logra capturar la complejidad del contexto, pues se centra en las experiencias y perspectivas de los participantes, lo que permite comprender mejor el sentido de las acciones y el entorno. Asimismo, al fomentar la escucha de los participantes, proporciona un espacio para que sus voces sean atendidas, de modo que su actuación sea comprendida desde su propio marco cultural y social. Este método también es óptimo porque se enfoca en “comprender las características únicas y específicas de un caso particular, el estudio de caso se dedica a explorar en profundidad las particularidades y el contexto detallado de un fenómeno concreto, proporcionando una comprensión rica y matizada de situaciones específicas en lugar de teorías aplicables a una amplia gama de situaciones, estudia los fenómenos contemporáneos en su contexto natural” (Runeson & Höst, 2009, como se citó en Deroncele, 2024, p. 81).

**Figura 1.** Fases de los estudios de caso de los planes de vida



En los estudios de caso —la comunidad Koribeni, de origen matsigenka, en el Municipio Distrital de Echarati (Cusco) y de la comunidad Chumbaquihui, de origen kichwa lamista, en la Municipalidad Distrital de Pinto Recodo (San Martín)—, hemos estudiado y analizado la viabilidad de los fondos públicos de los planes de vida con inclusión de los siguientes aspectos: 1) contexto, 2) servicio implementado (formulación o implementación), 3) fuente de financiamiento, 4) proceso de financiamiento, 5) presupuesto y 6) responsable de la gestión. Como se observa en la Tabla 2, institucionalmente, ambas comunidades del estudio forman parte de organizaciones indígenas, las cuales también han sido incluidas en el estudio.

**Tabla 2.** Comunidades y organizaciones de las que forman parte

Comunidades	Organizaciones
Comunidad nativa Chumbaquihui	CODEPISAM, AIDSESEP
Comunidad nativa Koribeni	CÓMARU, AIDSESEP

*Nota.* Elaboración propia.

En la Tabla 3, se presentan los proyectos en los que se realizaron los planes de vida de los dos casos de estudio.

El estudio abarcó un periodo de diez años, de 2014 a 2024, con corte transversal en la evaluación de los planes de vida en 2024. Este enfoque se justifica porque los planes de vida se realizaron en momentos diferentes (2014 en San Martín y 2017 en Echarati) y algunos de estos instrumentos siguen vigentes hasta la fecha del corte. El análisis del contexto es de carácter histórico, pues intenta dar cuenta de la presencia del pueblo indígena en el ámbito de estudio.

Los estudios de casos fueron seleccionados porque 1) fueron casos de financiamiento público llevados a cabo por un gobierno regional y local; 2) fueron sugeridos por personal de la organización indígena CODEPISAM, en el caso de San Martín, y por el personal del MINCUL (sede Lima), en el caso de Echarati; 3) y se disponía de acceso a información y contactos.

La elección de ambos casos tuvo el propósito de conocer los factores que facilitaron o limitaron el financiamiento público de los planes de vida por parte de los gobiernos, tanto en su formulación como en su implementación. Se seleccionaron dos casos porque uno de los resultados esperados es proponer mejoras en el diseño de la gestión pública de los ámbitos de estudio (Objetivo Específico 4). En ese sentido, nuestro análisis no es comparativo, sino un análisis que busca identificar los factores que han funcionado o no en cada uno de los casos, y, a partir de lo cual, proponer mejoras en el diseño de la gestión pública y al trabajo de los actores involucrados en el financiamiento público de estos instrumentos.

**Tabla 3.** Planes de vida que serán analizados

Periodo de formulación	Información planes de vida de las comunidades nativas	Ámbito de análisis	Caso y pueblo indígena	Actores formuladores y financiadores
2014-2015	PdV financiados por la comunidad internacional a través del GORESAM, con el Proyecto RECONKA.	Distrito de Pinto Recodo, San Martín	Comunidad nativa Chumbaquihui / kichwa lamista	Elaborado por la Autoridad Regional del Ambiente del GORESAM.
2017-2018	Planes de vida	Distrito de Echarati, Cusco	Comunidad nativa Koribeni / Matsigenka	Elaborado por Municipalidad Distrital de Echarati.
2023-2024	Planes de vida financiados por el BID a través del PNCB del MINAM	Distrito de Pinto Recodo, San Martín	Comunidad nativa Chumbaquihui / kichwa lamista	Elaborado por el Ministerio del Ambiente y el Programa Nacional de Conservación de Bosques y formulado por la CODEPISAM y sus organizaciones

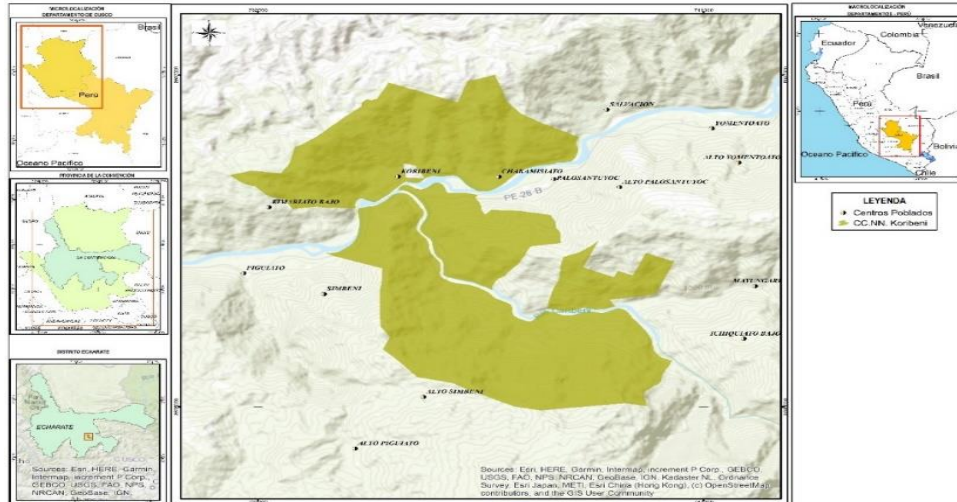
*Nota.* Elaboración propia en base de las evaluaciones y entrevistas.

### 1.6 Estudio de caso: Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni, en el distrito de Echarati, La Convención, Cusco

El estudio de caso sobre la viabilidad de fondos públicos del gobierno distrital de Echarati, en la provincia de La Convención (Cusco), representa el modelo de plan de vida

financiado por un gobierno local, tanto en su formulación como en su implementación, (Figura 2).

**Figura 2.** Ámbito de las comunidades nativas matsigenkas de Echarati

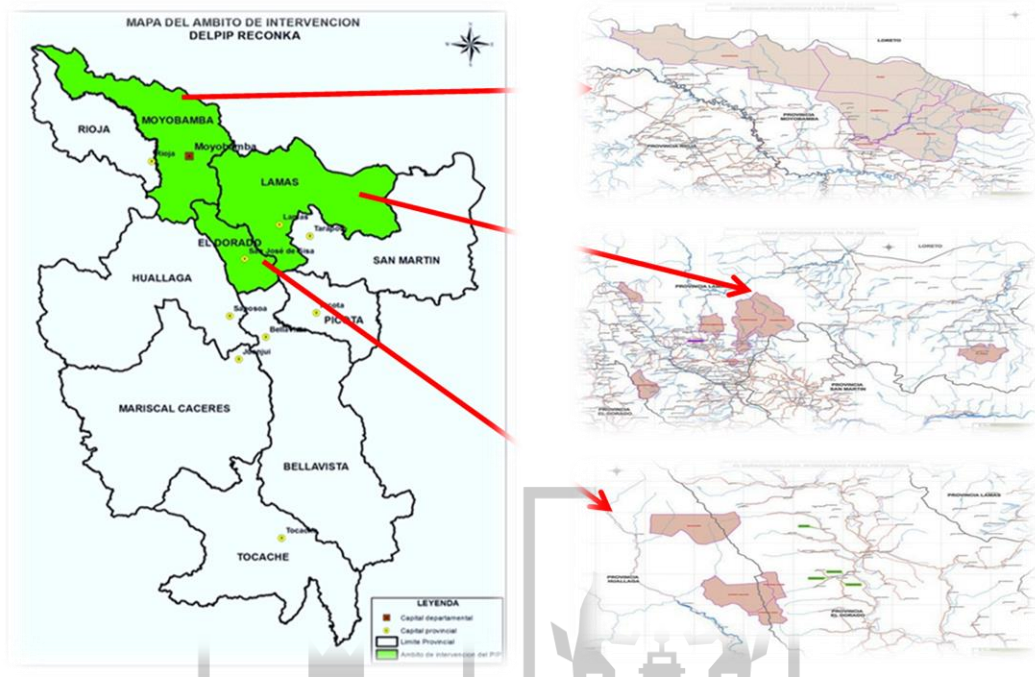


*Nota.* Elaboración propia

### 1.7 Estudio de caso: Plan de Vida de la Comunidad Nativa Chumbaquihui, en el distrito de Pinto Recodo, San Martín

Se estudió el caso de la implementación del plan de vida de la comunidad nativa Chumbaquihui, en el distrito de Pinto Recodo (San Martín). Dicho plan fue financiado e implementado por el Gobierno Regional de San Martín (GORESAM) y USAID, a través de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), en el marco del Proyecto RECONKA. Si bien esta acción se dirigió a 17 comunidades nativas awajún y kichwa lamista (Figura 3), el estudio se centrará en el plan de vida de la comunidad nativa Chumbaquihui —una de las comunidades indígenas kichwa lamista—, en la gestión de los servidores públicos del ARA (región) y en la participación del Municipalidad Distrital de Pinto Recodo, de la provincia de Lamas. También se revisará la actualización del plan de vida de esta comunidad, publicada en 2024.

**Figura 3.** Ámbito de influencia del Proyecto RECONKA en San Martín



*Nota.* Ámbito del Proyecto RECONKA, ejecutado por la Autoridad Regional Ambiental del GORESAM, en los pueblos indígenas awajún y kichwa lamista (GORESAM, 2023, p. 2).

La metodología de la investigación ha sido cualitativa. Para ambos casos, se recurrió a la utilización de instrumentos como la observación de campo, las entrevistas semiestructuradas y los diálogos abiertos. Para el análisis, se empleó información de fuentes secundarias (sobre todo, la relacionada con la historia de los pueblos indígenas correspondientes) e instrumentos de planificación tanto de las comunidades como la de los gobiernos locales. A continuación, detallamos algunas de las técnicas de investigación cualitativa empleadas:

#### **a. Observación de campo**

Se empleó esta técnica durante el trabajo de campo en Cusco y San Martín para facilitar las entrevistas y los diálogos abiertos con diversos actores, entre quienes se encuentran funcionarios públicos, líderes indígenas, asesores de organización indígenas locales y representantes de la academia. La observación de campo permitió reconstruir los contextos históricos que hicieron posible el financiamiento de la implementación de los planes de vida por parte de un gobierno durante el periodo de estudio: 2014-2024.

El trabajo de campo correspondiente al distrito de Echarati, provincia de La Convención (Cusco) se realizó en agosto y noviembre de 2024 y en enero de 2025. El correspondiente al gobierno de San Martín, se efectuó en diciembre de 2024, en las ciudades de Tarapoto, Lamas y Moyobamba.

## **b. Entrevistas a profundidad**

En cada uno de los ámbitos de los estudios de caso, se realizaron entrevistas a profundidad a los actores y funcionarios de los gobiernos locales y regionales, responsables directos o indirectos de dar viabilidad a la implementación de los planes de vida. Debido a la naturaleza de los estudios de caso, la representatividad de los resultados puede ponerse en duda; sin embargo, el interés radica en reflejar realidades múltiples, puesto que la generalización no es el objetivo de la investigación (Martín-Crespo & Salamanca, 2007).

Los entrevistados fueron identificados mediante la estrategia de la “bola de nieve” o muestreo en cadena. Al igual que una red social, la estrategia consistió en amplificar progresivamente el número de actores vinculados al tema de investigación, utilizando los contactos que facilitaron los primeros actores incluidos en la investigación. Este tipo de muestreo facilitó establecer una relación de cercanía con los nuevos actores claves y aproximarse a personas que, en otras condiciones, hubiera sido difícil de identificar y ubicar (Martín-Crespo & Salamanca, 2007). En el Anexo 1, se presentan la relación de entrevistados.

En Cusco, se entrevistaron a once actores, entre funcionarios públicos, dirigentes indígenas y representantes de la academia. En San Martín, se entrevistaron catorce actores. En Lima, se entrevistaron a dos actores, un funcionario público y un representante de la academia. Todos los entrevistados citados en la investigación fueron codificados y autorizaron el uso de sus entrevistas mediante un consentimiento informado. En el anexo IV se ha presenta un cuadro de los entrevistados por ámbitos.

Las entrevistas se realizaron mediante dos modalidades: las **entrevistas presenciales**, efectuadas durante el trabajo de campo; y **las entrevistas virtuales (a distancia)**, a través de la plataforma Teams. Estas últimas fueron empleadas en el caso de Cusco, cuando los dirigentes indígenas se hallaban en sus comunidades, los

funcionarios en sus ámbitos, y la investigadora, en Lima. También se realizaron consultas telefónicas puntuales a algunos entrevistados cuando fue requerido.

Todas las entrevistas fueron grabadas, incluso las entrevistas realizadas con la plataforma Teams; luego, se transcribieron, agruparon por tema y analizaron.

Durante el periodo de permanencia en Cusco (Echarati y Moyobamba), las dificultades surgieron al tratar de concertar las entrevistas con los funcionarios de los gobiernos regionales y locales. En el caso de Echarati, el Gerente de Desarrollo Social de la Municipalidad me derivó a la responsable de la División de Pueblos Indígenas, cuando la intención era entrevistarlos a él y a la responsable de dicha División. En el caso del GORESAM (Moyobamba), las entrevistas con los funcionarios fueron facilitadas por la organización indígena regional, no obstante, no todas pudieron concretarse debido a sus recargadas agendas.

La investigación la estructuramos en cuatro capítulos. En el primer capítulo, presentamos el problema de investigación, la justificación, el marco teórico y el marco metodológico. En el segundo capítulo, damos a conocer el caso de fondos públicos para el plan de vida de la comunidad Koribeni, en el distrito de Echarati (Cusco). Para entenderlo en profundidad, decidimos estructurar la presentación del caso en tres partes: la primera, incluye un recuento de la historia de los matsigenkas en el contexto histórico de La Convención; la segunda parte, una evaluación del proceso de la formulación e implementación del plan de vida; y la tercera, un análisis de los factores facilitadores y limitantes que determinaron el caso.

En el tercer capítulo, presentamos el caso del financiamiento público del plan de vida de la comunidad Chumbaquihui, en el distrito de Pinto Recodo, en el departamento de San Martín. Este caso también lo estructuramos en tres partes: en la primera, mostramos la historia de los kichwas lamistas en el contexto histórico de San Martín; en la segunda, una evaluación del proceso de la formulación e implementación del plan de vida; y en la tercera parte, efectuamos un análisis sucinto de los factores facilitadores y limitantes del financiamiento público de los planes de vida comunales.

En el Capítulo IV, proponemos mejorar algunas mejoras al diseño de la gestión pública, que permitan facilitar la asignación de fondos públicos para el financiamiento de los planes de vida. Finalmente, presentamos las conclusiones de la investigación.

## **CAPÍTULO II: ESTUDIO DE CASO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE VIDA DE LA COMUNIDAD NATIVA KORIBENI POR LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ECHARATI, EN LA PROVINCIA DE LA CONVENCIÓN, CUSCO**

En este capítulo, abordamos el estudio de caso del Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni, en Cusco, para lo cual hemos organizado el capítulo en tres secciones.

En la primera sección, abordamos el contexto histórico y cultural de la provincia de La Convención y del distrito de Echarati para entender el pensamiento de las élites cusqueñas y sus pobladores al momento de asentarse en la provincia y el distrito. El análisis del caso de Echarati<sup>23</sup>, específicamente en el suroriente del departamento de Cusco, nos acerca al estudio de los matsigenkas del Urubamba en pleno proceso histórico de interrelación con las autoridades, élites y demás poblaciones de Cusco. Con ello, buscamos comprender el limitado financiamiento de los gobiernos locales a los planes de vida de las comunidades. Examinamos el factor histórico-cultural que ha predisposto a la sociedad cusqueña a valorar su pasado prehispánico (principalmente, incaico) y a reclamar los recursos del suroriente amazónico del departamento, pero no a integrar a las sociedades amazónicas en su narrativa histórica-social.

En la segunda sección, presentamos los actores o entidades que han adquirido un rol de autoridad en los últimos tiempos —como las organizaciones indígenas, el Servicio de Áreas Naturales Protegidas, la Dirección Desconcentrada de Cultura, el Proyecto Camisea—. Luego, examinamos a la Municipalidad Distrital de Echarati para

---

<sup>23</sup> También se escribe Echarate. El distrito de Echarati fue fundado en 1857 con la “i” final y este nombre es usado en la documentación oficial del gobierno distrital. Optamos por escribirlo de esta forma.

centrarnos en el proceso de implementación del plan de vida, el cual se inició con su formulación, entre 2017 y 2018, y continuó con su implementación, entre 2018 al 2024.

En la tercera sección, examinamos los factores facilitadores y limitantes del financiamiento del gobierno local a la comunidad nativa Koribeni, que están relacionados con la institucionalidad local.

La primera sección, de corte histórico, se basa en las referencias bibliográficas y entrevistas efectuadas principalmente a académicos. Las secciones dos y tres fueron elaboradas a partir de dos fuentes: las entrevistas realizadas en Lima (2023) y Cusco (agosto y noviembre de 2024; y enero y mayo de 2025), y la revisión de las referencias bibliográficas centrales. Los entrevistados incluyen a la comunidad académica cusqueña, funcionarios públicos y líderes de organizaciones indígenas de Cusco y Lima.

## **2.1 Contexto de la provincia de La Convención**

### **2.1.1 Características geográficas de La Convención**

Se suele pensar que Cusco es un departamento eminentemente andino, pero no es así. El 53 % de su territorio es amazónico; presenta diversos ecosistemas propios de la ceja de selva, de la selva alta y de la selva baja. Es una zona en la que coexisten una gran variedad de pueblos indígenas de origen amazónico, como los matsigenka, asháninka, yine, wachipaeri, entre otros (Ugarte, 2013), cada cual con su lengua y sus tradiciones ancestrales. No obstante, parece que la fuerte impronta andina de la historia oficial prehispánica cusqueña o el hecho de que el 70 % de su población viva en la zona andina ha convertido al Cusco en “prisionero de su historia”.

La sociedad cusqueña no suele incluir —en su visión histórica— a los pueblos arraigados en la zona amazónica, en el suroriente del departamento. Estos pueblos, su historia y el provenir de sus tierras, se hallan invisibilizados, al menos de que surja un reclamo por los recursos que allí se encuentran. Lamentablemente, así ha sido a lo largo de su historia, salvo el último decenio. Al respecto, Ugarte (2013) declara:

Decir que Cusco es la capital de lo “andino” en el presente es señalar que es prisionero de su historia, lo que se refleja en la distribución nada equitativa de los presupuestos hacia su zona

amazónica, concentrándose en las zonas andinas. Los sectores amazónicos del departamento se debaten entre la pobreza, el olvido y la indiferencia (p. 353).

A lo largo del proceso histórico del Cusco, se pueden hallar referencias geográficas, políticas y culturales que aluden a su territorio amazónico. En la Tabla 4, se consignan las cuencas hidrográficas, su ubicación política, los grupos étnicos que albergan y su relación territorial con las familias lingüísticas de la zona.

**Tabla 4.** Familias lingüísticas, grupos étnicos, ubicación política e hidrografía de La Convención

Cuencas	Ubicación política	Ubicación hidrográfica	Familias lingüísticas <sup>24</sup> y grupos étnicos <sup>25</sup>
Alto Urubamba (hasta el pongo de Mainique)	Prov. La Convención (Distrito Echarati y Qellouno), Prov. Calca (distrito Lares)	Cuenca Alta del Río Urubamba	A. Familia Arawak -Etnia matsigenka
Bajo Urubamba (desde el pongo de Mainique hasta su unión con El Tambo, para formar el río Ucayali)	Prov. La Convención (distrito Echarati)	Cuenca Baja del río Urubamba	A. Familia Arawak: - Etnia matsigenka - Etnia asháninka (campa) - Etnia caquinte - Etnia nanti, nahua (kugapakori) - Etnia yine (piro)
Apurímac	Prov. La Convención. Distrito de Pichari y Quimbiri	Cuenca del río Apurímac	A. Familia Arawak - Etnia matsigenka - Etnia asháninka
Alto Madre de Dios	Prov. Paucartambo (distrito de Kcosñipata)	Cuenca Alta del río Madre de Dios	A. Familia Harakbut - Etnia wachipairie B. Familia Arawak -Etnia matsigenka
Araza o Quince Mil	Prov. Quispicanchis Distrito Camanti, capital Quincemil (colinda con el Parque Nacional del Manú)	Cuenca Media del Madre de Dios Subcuenca río Inambari	A. Familia Harakbut -Etnia arasaire

*Nota.* Ugarte hizo su trabajo de campo entre 2000 y 2003 (Ugarte, 2013 p. 357). Los nombres de los pueblos indígenas amazónicos se escribieron con el alfabeto actualizado. Para esta tesis usaremos las denominaciones que se emplean en el MINCUL (s.f.). Entre paréntesis figuran los nombres con los que son conocidos en la literatura especializada.

Nos referiremos a la cuenca del Urubamba, si bien Cusco abarca una parte mínima de la cuenca del río Madre de Dios, los pueblos indígenas asentados allí, por sus

<sup>24</sup> Una familia lingüística es un conjunto de lenguas emparentadas entre sí (Ugarte, 2013, p. 356).

<sup>25</sup> Un grupo étnico es una población con características sociales y culturales propias, comparten procedencia y experiencias. Esas características pueden ser el idioma, la religión, las creencias, los valores y los comportamientos, que se transmiten de generación en generación.

lazos de organización, economía, historia y vínculos con los dominicos, suelen identificarse con lo que sucede en dicha cuenca.

Hemos procurado usar las referencias bibliográficas que aluden a la cuenca del Urubamba, es decir, al ámbito de lo que hoy constituye la provincia de La Convención (suroriente del Cusco); y cuando no ha sido posible, lo especificamos.

Las representaciones<sup>26</sup> —entendidas como la construcción de imágenes con la finalidad de interpretar la realidad— que las elites cusqueñas promovieron sobre el oriente del Cusco se centraron en la idea de colonizar las tierras del suroriente mediante políticas del Estado, con el fin de obtener la mano de obra necesaria para potenciar las riquezas de sus tierras y un futuro esperanzador como departamento. Esta proyección idealizada se plasmó en obras como *Brillante porvenir del Cusco* (1848), de fray Julián Bovo de Revello, un franciscano de origen italiano afincado en esa región (Sala i Vila, 1998, pp. 415-416).

En 1848, la colonización del oriente amazónico coincidió con la recuperación de la coca como principal producto de exportación, el auge de la cascarilla y la producción de alcohol de caña.

A mediados del siglo XIX, se efectuaron las primeras exploraciones sistemáticas del Oriente desde Cusco y Puno. Se partió hacia los valles de Santa Ana y Paucartambo, en la cuenca del Urubamba. Hasta entonces, las expediciones dentro de la cuenca del Urubamba habían llegado hasta la altura del pueblo y hacienda Echarati y la Misión de Santa Rosa de Cocabambilla. Esta zona se halla entre las desembocaduras de los ríos Uniuni y Pucania, y la desembocadura del río Sicucha. Se buscaba explorar los afluentes del Urubamba, pues se creía que era una de las rutas más baratas y seguras para comunicar entre sí Cusco, La Convención y el Amazonas. Se esperaba que esta ruta, además de reducir costos, conectara más rápido con Europa y Norteamérica a través del Atlántico (Rojas, 2019, p. 21).

En 1857, se creó la provincia de La Convención, sobre territorios que hasta ese momento habían dependido administrativamente de Urubamba (Santa Ana, Occobamba, Mosacolaccta y Calca -Valle de Lares). Además, se definió a Santa Ana como su capital. Para 1870, se delimitaron cuatro de sus distritos: Santa Ana, Echarati, Huiro, Occobamba. En un inicio, tenía una posición estratégica debido a su ubicación en el valle del

---

<sup>26</sup> El propósito de la “imagen” es considerar los recursos de la representación cuya visualización contribuya a entender el objeto representado (Ibarra y Mormann, 2000, como se citó en Esparza *et al.*, 2022, p. 105).

Urubamba y afluentes. Su influencia económica y política se extendía hasta la margen izquierda del Apurímac; en la margen derecha dependía de Ayacucho (provincias de Huanta y La Mar) (Sala i Vila, 1998, p. 424).

De acuerdo con Sala i Vila (1998), con la creación de esta provincia, se dispuso que la alcabala de la coca se destinara exclusivamente a la apertura y reparación de los caminos en los valles de Santa Ana, Ocobamba y Lares, que conducían al oriente de Cusco. Asimismo, se concluyó el ferrocarril que unía Juliaca al Cusco y se desarrollaron las rutas de navegación para la exportación y la articulación con los mercados emergentes del Atlántico. Estas acciones pretendían que Cusco saliera del aislamiento y que la administración de la ciudad fuera más eficiente. También se aspiraba a que en La Convención emergiera un sector económico y político (Sala i Vila, 1998, p. 425).

Mientras crecía la esperanza en el potencial económico del oriente, sobre todo por el éxito de la producción guanera y las grandes utilidades que recaudaba el comercio de la alpaca y el salitre (Sala i Vila, 1998, p. 434), la “avanzada del progreso<sup>27</sup>” era atacada por los indígenas que se resistían a la invasión de sus tierras.

La conflictividad que generaban los ataques de los indígenas amazónicos al avance de la frontera agrícola, emprendida forzosamente por los colonos, dio pie al surgimiento de tres posiciones o puntos de vista sobre cómo encarar la resistencia de los pueblos originarios (Sala i Vila, 1998). Los debates que aparecieron al respecto son muy esclarecedores, en tanto que revelan el pensamiento de la época en torno a las poblaciones indígenas amazónicas.

La primera posición consistió en incentivar a los militares. Se enviaron tropas a la Amazonía para repeler a los indígenas alzados. Se les prometió que, al acabar el servicio militar, se convertirían en propietarios de las tierras que liberasen de los “salvajes”. Este método fue empleado, sobre todo, en Chanchamayo.

La segunda posición se basó en el restablecimiento de las misiones. En 1846, la Beneficencia de Cusco fundó una misión en el valle de Paucartambo, en donde hubo enfrentamientos permanentes con los indígenas amazónicos. La resistencia de estos últimos solo permitió a los colonos cultivar en las haciendas de Santa Cruz, San Miguel, Chaupimayo, Munaypata, Mopillo y Q’osñipata. El reiterado impedimento al avance de

---

<sup>27</sup> Este término fue acuñado por Joseph Conrad. Aparece en su novela corta *Una avanzada del progreso*, inspirada en sus viajes por el Congo, en 1890. En su momento fue una crítica al mito de la superioridad de la civilización europea, a los prejuicios morales y racistas de la colonización.

la frontera agrícola era atribuido a “la odiosidad de los chunchos con sus malos procederres”. Sobreviven citas de la época que aluden a la impotencia y el victimismo de los hacendados respecto de la resistencia indígena: “Los barbaros se van apoderando gradualmente de las haciendas cultivadas del valle hasta arrojar fuera de él a sus pobladores” (Sala i Vila, 1998).

La tercera posición consistió en militarizar los valles. Se implementó una comandancia militar en los valles de Santa Ana, antes caracterizado por relaciones de intercambio pacífico entre grupos de indígenas amazónicos (Sala i Vila, 1998, p. 421-422). Wahl (1998, p. 354) sostiene que se exageraron las incursiones de los indígenas harakbut en las haciendas del valle para anticipar la militarización del área. Comenta que se llegó a decir que 300 haciendas en el valle de Q’osñipata habían sido destruidas, cuando ni siquiera se contaba con ese número de haciendas.

Las élites lograron consolidar el restablecimiento de las misiones en el suroriente del país. La cristianización de la Amazonía fue una de las estrategias frente a la devastadora crisis política y económica causada por la pérdida de la Guerra del Pacífico (1879-1883). Esto llevó a que la búsqueda de capital se dirigiera al oriente; la explotación de sus recursos naturales y humanos adquirió una poderosa importancia (Wahl, 1998).

Esta estrategia fue concebida por los civilistas<sup>28</sup>, quienes veían en la instauración de las misiones la forma de integrar u homogenizar culturalmente el Estado nación de un país en construcción. Como parte de esa estrategia, enviaron a los misioneros dominicos al suroriente del país, específicamente a Madre de Dios y parte de Cusco. Se centraron en el sector del Urubamba, en el Alto Madre de Dios<sup>29</sup>. Estos misioneros penetraron las extensas y apartadas regiones de la selva y lograron subordinar al indígena amazónico a través de la conquista del espíritu, educación básica y conversión religiosa (Wahl, 1998).

---

<sup>28</sup> Nicolás de Piérola fue una de las figuras principales del civilismo. Gobernó en dos periodos: de 1879 a 1881 y de 1895 a 1899. El Partido Civil fue un partido político peruano creado en 1871, sus correligionarios eran llamados “civilistas”, provenían de la oligarquía limeña y participaron en política desde finales del siglo XIX hasta principios del XX.

<sup>29</sup> El río Alto Madre de Dios constituye la puerta de entrada al río Manu. En sus riberas se halla la comunidad nativa Shintuya, en territorio harakbut, además de las comunidades matsigenka y yine. El Alto Madre de Dios es un río tormentoso y sumamente peligroso, que se encuentra en el ámbito político del departamento de Cusco; río arriba, ingresando al Manu, empieza la jurisdicción del departamento de Madre de Dios (Ponce, 2005).

La presencia de las misiones religiosas en la cuenca del Urubamba ha sido variada a lo largo de la historia de los matsigenkas. En 1650, la Compañía de Jesús ingresó a la región. Fue el primer grupo al que se le entregó tierras, y estableció la hacienda Cocabambilla hasta su expulsión en 1767. Posteriormente, los dominicos y después los franciscanos reemplazaron a los jesuitas en 1768. Los dominicos estuvieron a cargo entre 1768 y 1798, y los franciscanos en 1802. Los dominicos retornaron en 1902 y, por último, el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) se inició en 1953 (Rosengren, 2004). En la actualidad, en la cuenca del Urubamba se mantiene la influencia de las misiones de los dominicos y del ILV.

De acuerdo con Rosengren (2004), existía un aparente desinterés en evangelizar a los matsigenka, a pesar de que estos mantenían contacto esporádico con el fin de intercambiar productos con la hacienda. Este grupo no concitaba interés porque se encontraban dispersos en los afluentes del Urubamba, en lugares de difícil accesibilidad. Sin embargo, a la misión de los franciscanos sí les despertó interés porque necesitaban mano de obra para producir alimentos en sus puestos misionales y ejecutar otras obras en sus puestos de la Selva Central. Los franciscanos también centraron su interés en otros pueblos indígenas que vivían nucleados, como los yine.

Con el retorno de los dominicos en 1902, los matsigenkas fueron concentrados en los puestos misionales de Chirumbia, fundados ese mismo año (1902), y de San José de Koribeni, fundado en 1918 (Municipalidad Distrital de Echarati, 2018a, p. 8). Estos puestos se establecieron estratégicamente en pleno territorio de los matsigenkas.

En estos puestos misionales, se buscó asimilar a los indígenas matsigenkas a las formas de vida de la sociedad, mediante el aprendizaje de la lengua y el establecimiento de escuelas, las cuales estuvieron administradas a través de acuerdos con el Estado peruano. Con el tiempo, estas prácticas incrementaron los niveles de dependencia de los indígenas a las misiones, más aún, por la pérdida de sus recursos naturales y el quiebre de sus relaciones sociales más importantes.

A fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, tuvieron lugar incursiones y ataques en los asentamientos de los matsigenkas con el fin de capturarlos y abastecer de mano de obra forzada a los campos de caucho y shiringa. Con frecuencia, los comerciantes caucheros se servían de agentes contratados, indígenas de los pueblos yine, asháninka o incluso matsigenka, provenientes de las cercanías de los ríos Urubamba y Alto Madre de Dios, para incursionar en las aldeas. En ese sentido, las incursiones a las

aldeas no fueron resultado de conflictos interétnicos, sino causados artificialmente para abastecer de mano de obra esclava a los centros caucheros (Rosengren, 2004, pp. 29-30). Las enfermedades, como la gripe o la varicela, transmitidas por los misioneros, caucheros o colonos, redujeron la densidad demográfica indígena y sus redes de parentesco e intercambio. Estos hechos propiciaron el aislamiento de algunos pueblos indígenas, que aún permanecen en aislamiento voluntario y otros en contacto inicial.

También era frecuente que al puesto de Koribeni se acercaran los matsigenka buscando protección, pues estaban siendo abusados por los hacendados. Estos puntos misionales sirvieron de freno al avance colonizador que hubiera arrasado estos espacios, como ya lo había hecho a su paso en otras regiones<sup>30</sup>.

En 1952, el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) centró su interés en los matsigenkas del Bajo Urubamba y lo mantiene hasta el día de hoy. Su influencia es notoria, evidenciada con la práctica de la religión evangélica en ese sector (Rosengren, 2004).

En cambio, en el Alto Urubamba, la presencia de los dominicos ha sido más notoria con la religión católica, mediante la cual han ejercido su influencia en ese sector (Rosengren, 2004). Esta influencia ha sido potenciada por facilitar el acceso a la educación primaria, secundaria y becas de estudios para el nivel superior. El acceso a la educación es valorado por los matsigenkas<sup>31</sup>, aun cuando desintegra saberes locales, porque es un instrumento para comprender el contexto de la sociedad global. Los jóvenes son intelectualmente preparados para ser los interlocutores válidos con los mestizos u otros grupos (Ortega, 2020). A esto se suma el establecimiento de puestos de salud ante la falta de servicios por parte del Estado.

La Red Escolar del Sur Oriente Peruano (RESSOP), entidad de los misioneros dominicos, se inició como resultado de un convenio entre el Vicariato Apostólico de Puerto Maldonado (VAPM) y el Estado peruano. Fue creada en 1953 a fin de prestar servicios educativos en las comunidades indígenas amazónicas, donde la presencia del Estado era casi inexistente (Madre de Dios, Cusco y Ucayali). El Estado asumió tardíamente su rol en la educación de los pueblos indígenas (entre ellos, los matsigenkas), expresado en el establecimiento de instituciones educativas. En 1990, el MINEDU creó el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) con el objeto de que los niños de

---

<sup>30</sup> Academia Cusco E-10-12.11.2024

<sup>31</sup> Dirigente indígena E-08-02.02.2025

los grupos étnicos aprendan a leer y escribir en su lengua de origen y en castellano. La transición fue un proceso gradual, en el que la influencia estatal fue aumentando mientras que la de los dominicos y otras órdenes religiosas disminuía. No obstante, no se ha perdido del todo porque la RESSOP mantiene su presencia, administrando 79 instituciones educativas en 47 comunidades y facilitando el acceso a la educación superior a algunos jóvenes indígenas.

El acceso a la educación básica aún es un derecho limitado. El Estado ha establecido instituciones educativas del nivel primaria en gran parte de las comunidades nativas, pero ha restringido la educación del nivel secundaria a poblados con mayor población. Las barreras de accesibilidad geográfica no han sido consideradas, tampoco las distancias, tiempos y costos de desplazamiento (Ponce, 2024).

En las misiones de los dominicos parece que hubo ciertas variaciones en las estrategias de cristianización con los grupos indígenas harakbut y matsigenka. En las misiones del Urubamba, a los matsigenka se les permitían vivir de acuerdo con sus tradiciones culturales a cambio de que no abandonaran los puestos misionales (MDE, 2018, p. 8). En estos puestos eran utilizados como mano de obra para trabajar las tierras a cambio de productos (ollas, machete, ropa)<sup>32</sup>. En cambio, a los harakbut buscaron subordinarlos sometiendo su espíritu, con educación básica y conversión religiosa (Wahl, 1998). Se desconoce hasta qué punto pudo influir la diferencia de los caracteres de los matsigenka y los harakbut; los primeros, más calmados y tranquilos, y segundos, más guerreros y orgullosos. En efecto, en los relatos de inicios y mediados del siglo XX, los misioneros dominicos caracterizaron a los matsigenkas de la cuenca del Urubamba como personas de bien y honrados, impávidos o serenos ante el peligro, suaves de forma, viciosos de la embriaguez, nada pendencieros, sonrientes, respetuosos con lo ajeno y cariñosos con todos [...] los principales rasgos sociales identificados del conjunto de familias matsigenkas fueron el nomadismo, dificultad para nuclearlos en las misiones e indolencia o flojera ante el trabajo agropecuario. (Ortega, 2020, p. 96)

En síntesis, la imagen que el Cusco tuvo de la Amazonía fue la de una región que prometía un desarrollo económico. Un desarrollo que no se cristalizó mediante ningún recurso llevado —vía los ríos amazónicos— a los mercados internacionales.

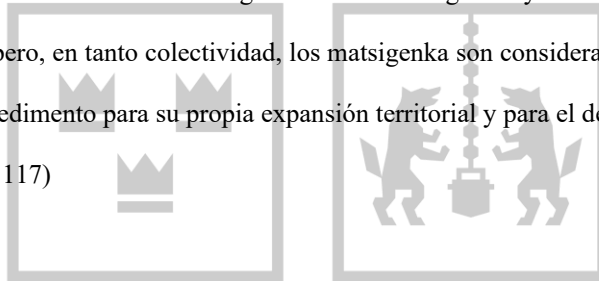
---

<sup>32</sup> Dirigente indígena E-08-02.02.2025

Esto ocurrió a fines del siglo XIX y principios del XX, con la comercialización del caucho y la shiringa, sin embargo, en estas operaciones no estuvieron involucrados ni empresarios ni comerciantes cusqueños.

Las autoridades de la provincia de La Convención siguieron el pensamiento predicado entre 1880 y 1900, según el cual los indígenas amazónicos eran considerados “prescindibles” para el desarrollo económico y la expansión territorial en el suroriente amazónico de Cusco. Estas ideas están presentes aún en la cultura política de los funcionarios y servidores municipales. A la misma conclusión arribaría Rosengren (2004), quién realizó, desde la década de 1970, investigaciones etnográficas con los matsigenka:

Es posible que los colonos mantengan relaciones amigables y hasta cercanas con individuos matsigenka, pero, en tanto colectividad, los matsigenka son considerados como prescindibles y como un impedimento para su propia expansión territorial y para el desarrollo de la región y de la nación. (p. 117)



### 2.1.2 Las haciendas en La Convención y el sistema de enganche

Las haciendas en La Convención enfrentaban problemas de mano de obra, debido a que los indígenas amazónicos —con algunas excepciones— se resistieron a ser sometidos. Aunque los matsigenkas fueron evangelizados y convertidos en trabajadores, la mayoría de los pueblos indígenas se resistieron a ser evangelizados y convertidos en trabajadores. De esta manera, cuando se veían acosados, trasladaban sus aldeas al interior del bosque, lejos de la mano del hombre blanco (Rojas, 2019, p. 20). La carestía de mano de obra alcanzó su punto de inflexión en 1854, cuando se abolió la esclavitud. Los hacendados tuvieron que reemplazar el trabajo de esclavos negros con mano de obra de migrantes indígenas andinos, quienes venían de la sierra a través del sistema de enganche.

Con la culminación de la carretera de Quillabamba, oleadas de campesinos e indígenas andinos de Cusco, Ayacucho y Apurímac engrosaron las filas de las haciendas. Los arrendires eran personas que tomaban en arriendo o alquiler una porción de tierra de las haciendas que se encontraban en La Convención. El hacendado y el arrendatario firmaban un contrato que reconocía al campesino el derecho de usufructo sobre el terreno, cuya extensión podía ser de 10 ha a 20 ha. No obstante, una vez que el arrendire

progresaba, no podía transferir esas condiciones a terceros o subarrendar, aun cuando pudiera pagar para que otros realizaran esos servicios al patrón y su familia.

Con este sistema de arrendamiento, los arrendires eran enganchados a cambio de una serie de obligaciones económicas, comerciales y laborales, sujetas a penalidades. Estas penalidades podían significar la conclusión de contrato, perder los cultivos y las mejoras realizadas en el terreno (Rojas, 2019). Así los hacendados se aseguraban de que no existiera propiedad privada —pequeña o mediana—, solo latifundios, desde los cuales se controlaba la economía, la política y la vida de las personas.

### **2.1.3 El nacimiento de los gobiernos locales en La Convención y sus distritos**

La provincia de la Convención y sus distritos nacieron sin que se delimitara su capital o sus pueblos circundantes. Las tierras pertenecían a las grandes haciendas establecidas allí. El establecimiento formal de la provincia, incluidos sus distritos y pueblos, implicaba la expropiación de las tierras de estas haciendas, incluso para el asentamiento de los gobiernos municipales, desde donde se cobrarían los tributos. Para que el Estado tuviera presencia se requería “pueblos libres”, los cuales constituían espacios en los que se proyectaba construir las ciudades. En ellos se situarían las principales edificaciones y poblaciones urbanas, y se brindarían servicios fuera del control de los hacendados<sup>33</sup>. Esta propuesta surgió del Congreso de la República. Sin embargo, la presencia del Estado en los pueblos libres fue continuamente sabotada por los hacendados, hasta que finalmente en 1920 se impusieron las expropiaciones de los terrenos necesarios.

A partir 1860 se intentó aplicar la Ley 19.11.1839, una ley de expropiación que había resuelto problemas similares en la Selva Central. Los decretos promulgados, en 1869 y 1870, señalaban que los terrenos sobre los que debían asentar las poblaciones de Santa Ana, Chinche, Chancamayo, Echarati, Choca, Ocobamba, Chahuillos, Chalanqui y Colca estaban sujetos a expropiación; sin embargo, la ley no prosperó.

En cada sector, se estableció una comisión de demarcación en las áreas destinadas para la expropiación; pero hasta 1872 no se habían establecido los “pueblos

---

<sup>33</sup> Sin embargo, dado que las tierras en La Convención pertenecían a las haciendas, era necesario expropiarlas. Es la razón por la que los hacendados formaban parte de las comisiones de demarcación, las cuales determinarían los espacios donde se establecerían los pueblos libres.

libres” porque el Estado no contaba con fondos para comprar los terrenos de los hacendados. Sala i Vila (1998, pp. 518-519) explica que los sucesivos gobiernos no lograron imponer la presencia estatal en La Convención. Lo que hoy conocemos como municipalidad en ese entonces se denominaba “administración”, la cual despachaba desde las mismas haciendas, e incluso, el alcalde solía ser el propio hacendado.

Algunos hacendados estaban en contra de la expropiación de sus fincas. Dirigieron oficios de reclamo al Congreso y se negaron a formar parte de las comisiones de demarcación. Otros cedían a la expropiación a cambio de una “indemnización pertinente”, pero los exorbitantes montos, resultado de sobrevalorar las tierras y edificaciones, no pudieron ser asumidos por el Estado (Sala i Vila, 1998, pp. 520-521).

Los problemas de financiación impedían lograr la expropiación de las tierras. La renuencia de los hacendados a la existencia de los pueblos libres y la incapacidad del Estado para intervenir de forma decidida en La Convención dificultaron la captación de rentas municipales para el financiamiento de los pueblos libres. Rojas (2019, p. 26) encontró que empezando el siglo XX, en Quillabamba ya se hablaba de “pueblo libre” como uno de los escasos espacios fuera del control del hacendado. En estos espacios, comerciantes independientes y funcionarios representaban un contrapeso al poder del hacendado, pues dinamizaban la economía y modernizaba el valle.

Cuando Daron Acemoglu y James Robinson (2020) se preguntaron por qué algunos países alcanzaban la prosperidad económica y otros terminaban en la pobreza (aunque tuvieran los mismos recursos), comprendieron que la diferencia que determina una u otra condición reside en el tipo de instituciones políticas que operan dentro los países. Además, identificaron que esas instituciones políticas son las que dictan las directrices de las instituciones económicas.

A la luz de la interpretación que ofrecen Acemoglu y Robinson, podemos distinguir el correlato en el contexto político-económico de La Convención de entonces: los hacendados controlaban el poder político e instituían el devenir económico. Solo cuando perdieron ese poder político se pudo concretar, tardíamente, la edificación de los pueblos libres. Sala i Vila (1998) explica:

[...] al largo conflicto por la creación de pueblos libres en la provincia, punto que permite entender las hondas raíces de la concepción latifundista, verdaderos señores de la tierra, y su percepción del Estado como ente del que se debía formar parte, pero que en ninguna medida

tenía derecho a intervenir en sus asuntos propios, léase sus casas y haciendas que comprendían al conjunto de la población sometida a ellos. (pp. 517-518)

Es importante señalar que los principales puestos políticos estaban ocupados por los grandes hacendados de La Convención, quienes durante décadas controlaron las elecciones provinciales, e incluso, los puestos de subprefectos en diferentes momentos de 1889 a 1919. También ocuparon puestos en el Congreso de Lima, desde donde frenaban los intentos de expropiación y el avance de propuestas de desarrollo social, como la de los pueblos libres. Estas propuestas significaban un nuevo dinamismo para La Convención y los pueblos que después se convertirían en distritos. Nada se hacía sin que los hacendados lo supieran.

Finalmente, en la sesión del Congreso del 18 de junio de 1920, se aprobaron los primeros planos de los terrenos expropiados del fundo Chaullay. Estos terrenos constituirían más adelante la capital de La Convención, Quillabamba. Asimismo, se fijó un presupuesto para construir la escuela y oficinas. El proceso continuaría con otros fundos (Sala i Vila, 1998, p. 523).

#### **2.1.4 Reforma agraria y su impacto en los indígenas del suroriente amazónico**

En 1952, se inició un ciclo de reforma agraria que no tuvo mayor trascendencia, hasta que, en 1962, la Junta Militar la reinició y convalidó la ocupación de tierras por parte de los campesinos de las haciendas de los valles de La Convención y de Lares, en Cusco. En 1964, un gobierno democrático promulgó la Ley de la Reforma Agraria, que tuvo alcance nacional, pero sin mayor aplicación. Es recién, en 1969, con el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, que concluye el ciclo de la reforma agraria y su aplicación se hace por el respaldo de las Fuerzas Armadas (Eguren, 2006; Rojas, 2019).

En Cusco, el epicentro de la toma de tierras se concentró en las haciendas de La Convención: participaron los arrendires e indígenas andinos. Rojas (2019), en su obra *La revolución de los arrendires*, narra el asesinato de Alberto Duque, hacendado cusqueño de la hacienda Santa Ana, en manos de arrendires-comerciantes. Este evento marcó un hito en la toma de tierras que impulsó el proceso de la reforma agraria. Este grupo al que hace referencia Rojas era uno de los dos grupos de arrendires: los arrendires sometidos al control total del hacendado y los arrendires-comerciantes. Estos últimos se erigían como una nueva clase de arrendires prósperos que disputaban la hegemonía de los

hacendados. Como estrategia de control y defensa, los hacendados se negaban a modernizar las relaciones contractuales al percibir a los arrendires-comerciantes como una amenaza. Por eso, se valían de cualquier excusa para desalojarlos, y se quedaban con las mejoras o inversiones que el arrendire había realizado en las tierras alquiladas bajo la figura del arriendo.

En todos los textos que se revisaron para indagar sobre los acontecimientos de la reforma agraria, las referencias a los campesinos aluden a que eran de procedencia andina o costeña. En el texto de Rojas (2019, p. 20), uno de los textos más actuales sobre los hechos que impulsaron la reforma agraria en La Convención, se encontró una referencia a los indígenas amazónicos. El autor señala que no lograron ser reducidos; explica que excepcionalmente algunos matsigenkas fueron evangelizados y convertidos en trabajadores, pero la mayoría de los indígenas amazónicos se resistió al sometimiento. Por esa razón, los indígenas amazónicos ni conformaban el cuerpo principal de trabajadores ni constituían un número significativo en las haciendas durante los eventos de la reforma agraria.

En las haciendas pronto comenzaron a organizarse los primeros sindicatos. La reforma agraria concluye con la desaparición de los terratenientes y la modificación de la propiedad de la tierra. Pajuelo (2024) considera que otro de los impactos positivos de la reforma agraria fue el cambio que se produjo en las condiciones de dominación social, en las categorías de clasificación social y en la autoidentificación. No obstante, categorías étnicas como indio/indígena o mestizo/blanco, junto con sus diversas construcciones socioculturales, continúan suscitando controversias.

En el Censo Nacional 2017, se incluyó, por primera vez, una variable de autoidentificación étnica mediante una pregunta dirigida a personas mayores de 12 años: "Por sus costumbres y sus antepasados, ¿usted se siente o considera?" Esta inclusión fue posible debido a la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)<sup>34</sup>, que asesoró al Estado y a las organizaciones indígenas. El objetivo de la pregunta era conocer la situación de los pueblos indígenas, afroperuanos y de otras etnias en el Perú. Con base en esta información, el Estado puede diseñar políticas públicas específicas para atender las necesidades diferenciadas de estos grupos y promover la

---

<sup>34</sup> El CELADE es una entidad especializada en temas demográficos y de población, depende de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), un organismo del sistema de la ONU. Su sede se encuentra en Chile.

inclusión social y el desarrollo equitativo. Recién en 2025, la “Política Nacional de Pueblos Indígenas” se encuentra en consulta previa, libre e informada, en un contexto de un nuevo Censo Nacional en el mismo año.

Después de la reforma agraria, el Estado consideró apropiado denominar “comunidades campesinas” a las comunidades indígenas de la sierra y costa, y “comunidades nativas” a las comunidades indígenas de la Amazonía (Pajuelo, 2024, p.74). Esta modificación no se restringió solo al uso legal<sup>35</sup> de la terminología, también implicó cambios profundos en las nociones de identidad étnica, que, hasta la actualidad, han sido ignorados en los debates sobre los alcances sociales de la reforma agraria.

Resulta sugerente la reflexión de Pajuelo sobre las formas de la colonialidad del poder, la cual ejerce influencia sobre los temas que se discuten en el espacio público. Dicha influencia hizo que temas importantes, como la diversidad cultural y la etnicidad, quedaran excluidos de los debates —impulsados por la sociedad civil— sobre los alcances de la reforma agraria, como una suerte de sentido común colonial.

En síntesis, en relación con lo expuesto sobre las “haciendas y sistemas de enganche”, el “nacimiento de los gobiernos locales en La Convención” y la “reforma agraria y su impacto en los indígenas”, se concluye que 1) los hacendados tuvieron como mano de obra servidumbre enganchada mediante la figura de arrendires, situación que subsistió por el poder político que ostentaban; 2) los hacendados ejercieron dicho poder político para resistir sistemáticamente la creación de “pueblos libres” y el establecimiento de instituciones municipales efectivas; 3) los sindicatos campesinos formados por los arrendires de La Convención impusieron, en la práctica, su reforma agraria, la cual fue convalidada legalmente por Velasco Alvarado en 1969.

Los hacendados perdieron el poder político en La Convención y Cusco, y con ello, aparentemente, se eliminó el obstáculo que impedía el funcionamiento de las instituciones municipales libres de ataduras del pasado. No obstante, subsiste un “sentido común colonial” que decanta y recicla viejas ideas, como la de promover el desarrollo en la Amazonía arrasando a los indígenas amazónicos. Estas ideas también se evidencian en actitudes o comportamientos de “patrones”, que se asumen públicamente, a pesar de la nueva presencia política de los indígenas amazónicos.

---

<sup>35</sup> Estos cambios fueron refrendados mediante leyes de titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas, con las que se reconoció y tituló territorios de pueblos indígenas en el país.

### 2.1.5 Titulación de las comunidades nativas

A partir de 1969, el Estado peruano cambió la denominación legal de las comunidades indígenas: las que se asentaban en la sierra y costa las llamó comunidades campesinas, y, las que se asentaban en la selva, las denominó comunidades amazónicas. Chirif & García (2007) refieren que algunas comunidades andinas y costeras mantuvieron procesos judiciales contra empresas mineras, otras comunidades, el Estado o haciendas. En todos los casos, buscaban el reconocimiento de sus derechos territoriales o la convalidación de derechos prehispánicos; es decir, mientras que la titulación de tierras permitía a las comunidades campesinas, andinas y costeras continuar con el reconocimiento legal de sus derechos territoriales, las comunidades nativas amazónicas recién iniciaban ese proceso. En 1974, ese proceso empezó con la promulgación de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva<sup>36</sup>. Con dicha ley, se reconoce, por primera vez, a los indígenas de la Amazonía peruana sus derechos como un sector socialmente diferenciado. Si bien no se les reconocía como pueblos indígenas y tampoco se titulaban territorios indígenas en su integridad, esta fue la primera ley en que el Estado peruano reconoció derechos territoriales a quienes había invisibilizado hasta ese momento. En 1978, dicha ley fue reemplazada por la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva<sup>37</sup>, la cual continúa vigente, pero con serias modificaciones.

La ley de 1978, creada durante el gobierno militar de Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), reconoció la existencia legal y la personería jurídica de las comunidades nativas<sup>38</sup>, pero su real finalidad fue abrir la Amazonía a la explotación maderera y agroindustrial, tanto nacional como transnacional (Chirif & García, 2007). Es preciso considerar que en 1975 se había promulgado la Ley Forestal y de Fauna (Decreto Legislativo 21147), que había declarado de dominio público los recursos forestales, los cuales incluían los suelos de protección y los de aptitud forestal.

El establecimiento de los indígenas matsigenka en las comunidades nativas significó la dislocación de los pueblos indígenas y la reducción de sus espacios de vida.

---

<sup>36</sup> Mediante el Decreto Ley 20653

<sup>37</sup> Decreto Ley 22175

<sup>38</sup> Esto significa que no reconoció a los pueblos indígenas, sino la existencia jurídica de las comunidades nativas.

Sobre todo, significó el cierre de un ciclo que se había iniciado en la Colonia con las reducciones de indígenas. Este círculo continuó en la época de la República con las misiones y la evangelización, la apertura del mercado a la expansión de capitales, los ferrocarriles y carreteras, el avance de la agroindustria, la colonización de la Amazonía, entre otros procesos. Como señalan Chirif & García (2007, p. 157): “... se ubican en un proceso de largo alcance en el cual marcan un hito importante, pero del que son de alguna manera parte constitutiva: el desmembramiento de las unidades territoriales étnicas” de los pueblos indígenas<sup>39</sup>. En otros periodos del proceso de titulación, se procuró titular a las comunidades nativas amazónicas una contigua a la otra, con el fin de recomponer sus unidades territoriales étnicas. Estos espacios geográficos propios, que se los habían arrebatado en los primeros periodos del proceso de titulación, pero del que tuvieron que hacer uso para no perder sus territorios en medio de la invasión de colonos. Esta fue una estrategia que siguieron las organizaciones indígenas amazónicas que surgieron impulsadas por el proceso de reconocimiento de comunidades nativas a partir de 1974. Eso no estuvo previsto en la Ley ni tampoco fue voluntad de los funcionarios, sino fue el resultado de la lucha de las propias comunidades nativas y sus organizaciones. En la Tabla 5, se resumen los procesos de titulación de las comunidades a nivel nacional.

**Tabla 5.** Comunidades nativas tituladas por año y gobierno

N.º	Periodo de gobierno	Comunidades tituladas	Extensión en hectáreas	Porcentaje de tierras
1	Juan Velasco (1974-1975)	133	766 758	7.59
2	Francisco Morales Bermúdez (1976-1980)	198	1 453 705	14.39
3	Fernando Belaúnde (1980-1985)	177	1 555 553	15.39
4	Alan García (1986-1990)	91	476 406	4.71
5	Alberto Fujimori* (1991-2000)	549	5 505 479	54.48
6	Valentín Paniagua** (2001)			
7	Alejandro Toledo*** (2002-2006)	64	347 604	3.44
		1212	10 105 505	100

*Nota.* (Chirif & García, 2007, p. 176; IBC, 2016).

\* Tiene más comunidades nativas tituladas porque recibió los expedientes de la gestión de Alan García.

\*\* Fue un gobierno de transición.

\*\*\* A pesar de que incorporó a los indígenas en la gestión y de sus gestos políticos, su gobierno fue el que menos CN tituló.

<sup>39</sup> El término “grupo étnico” dejó de estar en uso. A partir de la década de los 80 del siglo XX, fue reemplazado por el de “pueblo indígena”. Esto se logró por la intervención del movimiento indígena internacional (Chirif & García, 2007).

El reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades, tanto campesinas como nativas, tomaron sus propios caminos legales. No obstante, ambas sufrieron iguales reveses respecto de sus derechos con la nueva Constitución Política de 1993, establecida durante el gobierno de Alberto Fujimori. Esta Constitución eliminó el carácter inembargable e inalienable de las tierras tituladas de las comunidades. Solo se mantuvo la imprescriptibilidad de las tierras comunales campesinas y nativas.

Los títulos solo otorgaban derechos sobre las tierras de aptitud agrícola, pero las tierras de protección, de aptitud forestal o vuelo forestal, más los recursos del subsuelo, continuaban bajo el dominio público del Estado y continúan hasta el presente. El Estado aún está en potestad de otorgar derechos a terceros. En un principio, las comunidades confiaban en que los títulos de propiedad les iban a conferir derechos sobre toda la extensión de sus territorios. Tardaron en comprender las características del tipo de propiedad que el Estado les había otorgado. Esa ilusión de totalidad generó procesos organizativos en defensa del territorio que habían titulado. El alcance real de esa titulación fue comprendido cuando se encontraron con la existencia de las concesiones petroleras, forestales y mineras.

Posteriormente, el proceso de titulación se ralentizó. En 2009, la investigadora de esta tesis, cuando me desempeñaba como especialista social en CIMA Cordillera Azul (Contamana, provincia de Ucayali, departamento Loreto), fui testigo de un incidente: una delegación de comuneros shipibo konibo de San Luis de Charasmaná había acudido a la oficina de la Dirección de Agricultura de Contamana, muy molestos, porque el proceso de ampliación de su comunidad no avanzaba. El personal de esa oficina los derivó a la oficina de la ONG CIMA Cordillera Azul, que trabaja en el ámbito del Parque Nacional y cuya oficina se encuentra en la Plaza de Contamana. Esta ONG local apoyaba a la comunidad en esos asuntos, pero realmente el sector encargado del proceso de titulación era la Dirección Regional de Agricultura (DRA) del MIDAGRI. Los comuneros culparon a la ONG de que el proceso de ampliación no avanzara. Este hecho generó desconcierto, puesto que la DRA de Contamana no contaba con personal que conociera el tema ni con los recursos para hacer frente a las demandas, además, desconocía su rol en el proceso de titulación de las comunidades nativas. En lo aparentemente anecdótico de este relato subyace la tragedia: el Estado dejó de financiar la seguridad de los bosques amazónicos de las comunidades nativas. Razón por la cual correspondió a las organizaciones indígenas atraer la atención de aliados y conseguir fuentes de financiamiento. Esto llevó a que se

suscitara un debate internacional que presionó al Estado para retomar el financiamiento público de la seguridad jurídica de los territorios indígenas. Las organizaciones indígenas realizaron una intensa incidencia, especialmente en los foros internacionales de cambio climático. Los pueblos indígenas argumentaron que este financiamiento debía atender los asuntos prioritarios, entre ellos, el reconocimiento y titulación de comunidades nativas. De este origen provienen los recursos del proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú (PTRT3) <sup>40</sup>, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

El saneamiento de la propiedad está a cargo del MIDAGRI, a través de proyectos coordinados con los gobiernos locales. Las organizaciones indígenas nacionales aún monitorean y exigen los resultados de los proyectos de titulación al sector responsable<sup>41</sup>.

En el Bajo Urubamba, se proyecta actualizar los planos y memorias descriptivas de los títulos de propiedad de 23 comunidades nativas, con el financiamiento del Proyecto Camisea, a cargo de una ONG local y el MIDAGRI. En la Tabla 6, se consignan la situación legal de las comunidades indígenas de La Convención y sus distritos al 2016.

**Tabla 6.** Pueblos indígenas por distrito en provincias del suroriente del Cusco

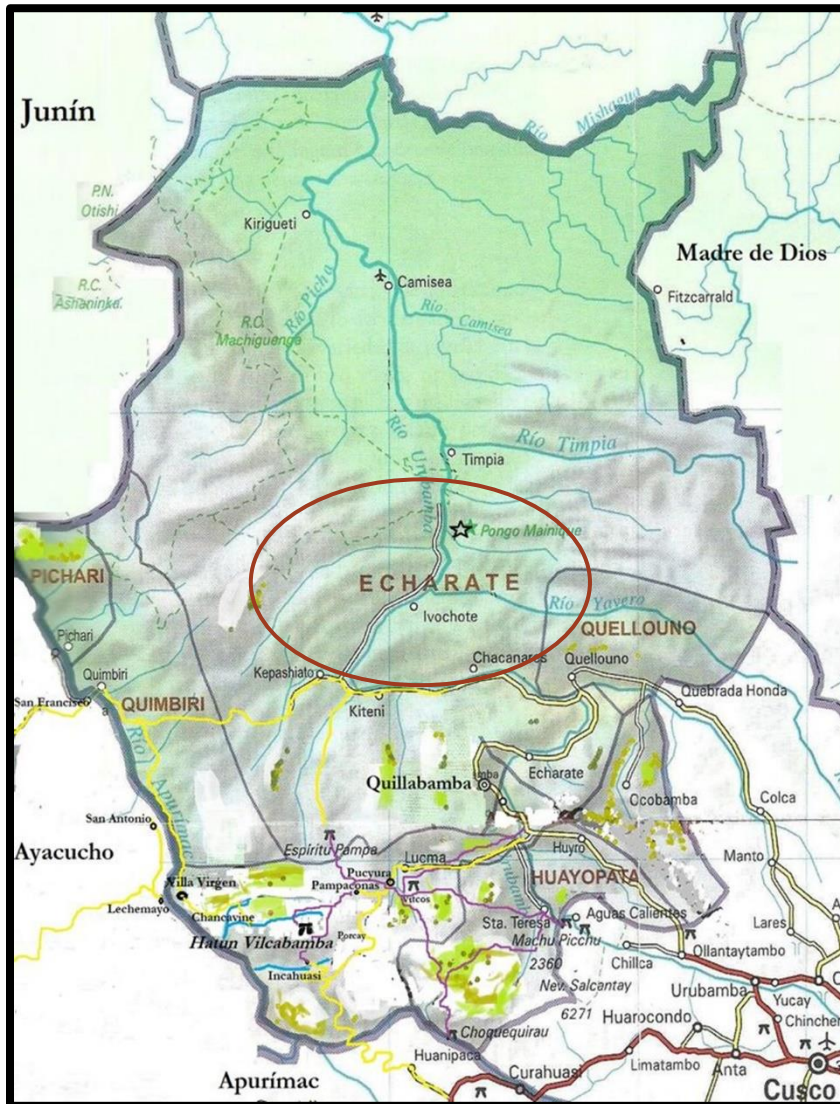
Provincias del suroriente	Distritos y sus pueblos indígenas	Número de CN y situación legal
La Convención En el Alto y Bajo Urubamba	Echarati: matsigenka	26 reconocidas y tituladas 2 reconocidas por titular 2 por reconocer y titular
	Pichari: ashaninka	11 reconocidas y tituladas 1 por reconocer y titular
	Quellouno: matsigenka	1 reconocida y titulada
	Quimbiri: ashaninka y matsigenka)	8 reconocidas y tituladas 2 reconocidas por titular
Paucartambo	Kosñipata: Huachipaire y matsigenka	2 reconocidas y tituladas
Quispicanchis	Camanti: amarakaeri	1 reconocida y titulada.
<b>Total</b>	3 provincias y 6 distritos al 2016.	49 reconocidas y tituladas, 4 reconocidas por titular y 3 por reconocer y titular.

*Nota.* Elaboración propia en base del IBC (2016).

<sup>40</sup> El PTRT3 reconoció y tituló 84 comunidades nativas en las regiones de Huánuco, Cusco, Junín, Amazonas, Loreto, Ucayali y San Martín. Lo ejecutaron los gobiernos locales y el MIDAGRI, con fondos del BID. Existe una brecha de 600 comunidades por titular, y aun está proyectado titular a 400 comunidades. El proyecto fue aprobado en 2014, pero tuvo problemas de implementación.

<sup>41</sup> Cinco organizaciones indígenas nacionales solicitaron, mediante una carta fechada el 21 de enero de 2021, una reunión conjunta para conocer el balance del proyecto PTRT3. La misiva fue dirigida a Violeta Bermúdez Valdivia, entonces presidenta de la Presidencia del Consejo de Ministros.

**Figura 4.** Provincia de La Convención y sus distritos



*Nota.* Distrito de Echarate. Web de la Sociedad Geográfica Española (2022)

## 2.2 Formulación e implementación del Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni

En esta segunda sección, presentamos la formulación e implementación del Plan de Vida de Koribeni. Para ello, detallamos los actores público-privados de la Mesa Multisectorial de los Planes de Vida, el proceso de formulación e implementación, y las priorizaciones financiadas con fondos públicos.

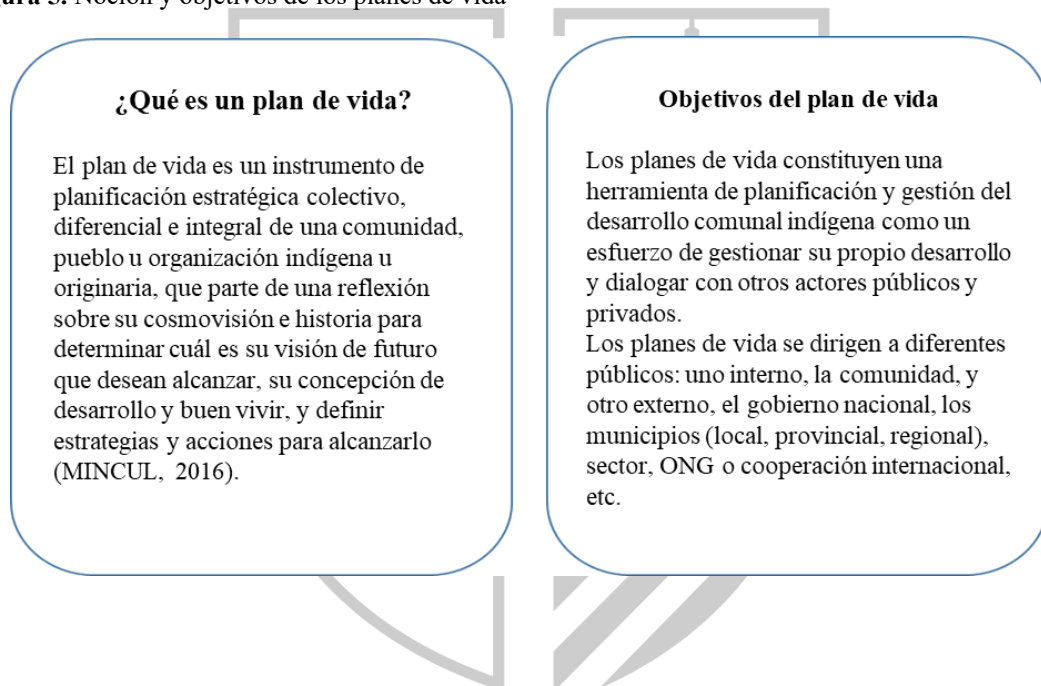
La propuesta que orientó la formulación de los planes de vida en Echarate fue el *Plan de Vida. Guía para la Planificación Colectiva* del MINCUL (2016). Esta guía es

una propuesta trabajada por la Dirección de Ciudadanía Intercultural del Viceministerio de Interculturalidad.

La guía tiene un doble objetivo, y esa es una particularidad que no debe perderse en el horizonte por la necesidad de que los planes de vida sean financiados con fondos públicos.

Mientras que los planes de desarrollo abordan aspectos sociales y económicos de un territorio, los planes de vida abarcan todas las dimensiones de la vida de las poblaciones indígenas: espiritual, cultural, natural, social, político y económico, todo bajo un enfoque de territorio.

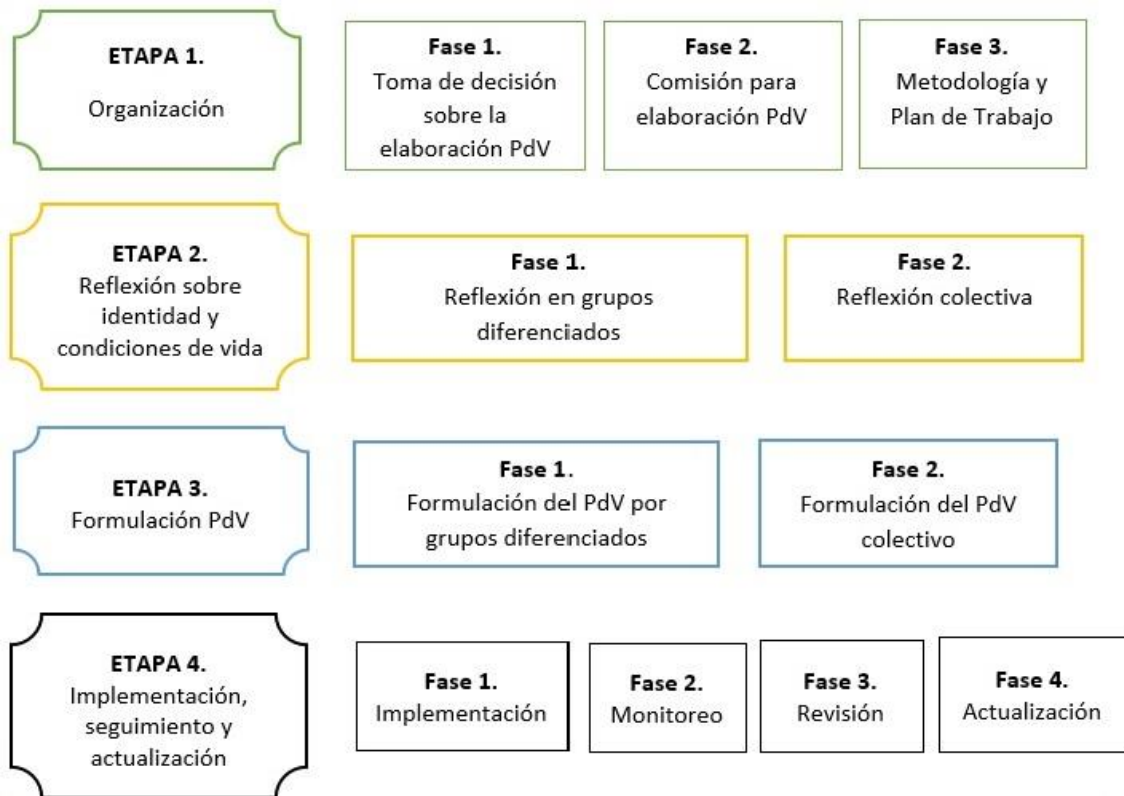
**Figura 5.** Noción y objetivos de los planes de vida



La guía define los objetivos y propone la estructura de la formulación del plan de vida en cuatro etapas, con dos a cuatro fases por etapa. Además, señala que existe una divergencia entre el instrumento de planificación indígena y el sistema de planificación estatal. La guía, al ser un instrumento de planificación comunitaria, contribuiría a llenar un vacío en la planificación del país si se articulara con las herramientas de planificación estatal.

Finalmente, se presenta la evaluación de medio término (seis años de implementación) del Plan de Vida de Koribeni y las conclusiones del capítulo.

**Figura 6.** Formulación, implementación y actualización de un plan de vida comunal



### 2.2.1 Nuevos actores en un nuevo escenario

Los actores que hicieron posible los planes de vida surgieron de un nuevo contexto. Centraremos nuestra atención en los principales actores: las organizaciones indígenas, las áreas naturales protegidas, las reservas territoriales, los gobiernos locales y el Proyecto Camisea, entre otros.

#### a. Comunidad nativa Koribeni y su anexo Inkoreni

Es una comunidad matsigenka del Alto Urubamba, que se asienta donde antes se estableció la misión San José de Koribeni en 1918. Por ello, lleva el nombre de San José de Koribeni. El grueso de la población vive en el centro poblado La Misión. La comunidad nativa Koribeni se fundó en 1974, con apoyo del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social. En 1975, se le otorgó el reconocimiento legal y, en 1976, la

titulación. Sus tierras tituladas comprenden 3675 ha y 8300 m<sup>2</sup>. En 2017, Koribeni logró el reconocimiento y la inclusión de 13 042 ha adicionales, denominadas Anexo Inkoreni.

Esta comunidad está constituida con población matsigenka y colonos de origen quechua. Actualmente, se habla tres idiomas: el matsigenka, el castellano y el quechua. De acuerdo con el MINCUL, el 33.91 % de la población habla alguna lengua indígena<sup>42</sup> (MINCUL, s.f.). Hasta 2018, contaba con una población de 1141 habitantes, organizados en 175 familias, aproximadamente. La estructura organizativa comunal se integra por la Asamblea General y la Junta Directiva. La Junta Directiva está compuesta por 7 cargos: el jefe, el subjefe, el secretario, el tesorero, los vocales, los guardabosques y el secretario de producción y comercio.

En la comunidad existen organizaciones e instituciones propias, como la Asociación de Artesanía, Asociación de Turismo, Asociación de Cítricos, Asociación de Plátanos, Asociaciones de Nutrición y Asociaciones de Cacao. También mantiene vínculos con instituciones externas, como el Programa Juntos, Seguridad Ciudadana, Agro Rural, Pensión 65, Agroideas, entre otras. Koribeni forma parte de la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Machiguenga, creada en 2003, y se encuentra afiliada al COMARU.

Al ser una de las comunidades con el mayor número de población, concentra los servicios de educación básica de los tres niveles: inicial, primaria y secundaria. La Institución Educativa N.º 50245, José Pio Aza, de nivel secundario, cuenta con una moderna infraestructura construida por la Municipalidad de Echarati. Además, admite a estudiantes de otras comunidades, quienes reciben ayuda mediante becas u otras modalidades, y forma parte de la UGEL de La Convención. La disponibilidad educativa de la comunidad incide en que sus jóvenes no migren a otras ciudades, salvo cuando buscan estudios superiores o técnicos, para lo cual se desplazan a Quillabamba o Cusco.

La producción es diversificada, pero la principal actividad es la agroforestal. Cultivan café, cacao, achiote y cítricos. Los productos para autoconsumo son la yuca, maíz, plátano, uncucha, frejol, sachapapa y algodón. Se destaca el consumo de la yuca a lo largo del año; el masato es la preparación de mayor preferencia<sup>43</sup>. Koribeni cuenta con

---

<sup>42</sup> Existen 158 personas que hablan matsigenka.

<sup>43</sup> En este y otros pueblos, habría que prestar atención al consumo de masato. Estudios como los de Dagget [1983 (*shawi*)], Tsolze [1995 (*juruna* Brasil)], Perez y Carid [2013 (*yaminagua*)] y Ponce [2024 (*shawi*)] han identificado la importancia del masato y distinguido dos formas de consumo: una como lubricante

accesibilidad a través de una carretera asfaltada que cubre la vía Quillabamba-Echarati-Kiteni. Precisamente, a lo largo de la ruta se sitúan los centros poblados de Kiteni y Palma Real, donde se venden los productos agrícolas y de pesca local. En 2018, el ingreso promedio de cada familia, por la venta de sus productos, oscilaba en S/ 430 mensuales.

## **b. Municipalidad Distrital de Echarati**

El distrito de Echarati se fundó el 2 de enero de 1857, durante el gobierno de Ramón Castilla, pero su aniversario se celebra el 15 de julio. Echarati se creó luego de que el Congreso de la República aprobó la demarcación territorial de las “tierras libres” expropiadas a las haciendas del oriente cusqueño (Sala i Vila, 1998).

Echarati es uno de los 18 distritos de la provincia de La Convención. Para fines administrativos, la Municipalidad de Echarati (MDE) ha organizado el territorio en centros poblados: Echarati, Palma Real, Kiteni e Ivochote<sup>44</sup>.

La municipalidad cuenta con tres órganos: el Concejo Municipal, la Alcaldía, y la Gerencia Municipal. Pero en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la MDE también se incluye al Consejo de Coordinación Local (CCL) como un organismo de línea en calidad de asesor. El CCL tiene funciones de concertación y consulta. La Ordenanza Municipal 014-2021 lo define como un órgano consultivo para los procesos de PDLC y presupuestos participativos, por un periodo de vigencia de dos años<sup>45</sup> para el PDLC del 2018-2030, según el ROF de la MDE (2022a) (Figura 7).

---

social, cuando el masato está amargo con varios días de fermentación, que es la más conocida; y otra como alimento, en una etapa de maduración temprana, ligeramente más dulce, es ingerido por niños, mujeres y adultos. En contextos de cambio climático, la segunda forma de consumo está contribuyendo a la seguridad alimentaria.

<sup>44</sup> Entrevista al Funcionario público E-05-06.11.2024

<sup>45</sup> En 2003, la Ley 27902 modificó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) para fortalecer la participación de los alcaldes provinciales y la sociedad civil en los gobiernos regionales. La ley establece la conformación del Consejo de Coordinación Regional (CCR), que debe estar integrado por el Presidente Regional, los alcaldes provinciales y representantes de organizaciones de la sociedad civil, con una distribución de 60 % de alcaldes y 40 % de la sociedad civil. El CCL tiene por tarea la concertación y consulta durante los procesos de formulación del PDLR, el plan de trabajo anual, el presupuesto participativo anual. Pero los acuerdos del CCL no son vinculantes en la gestión pública, pues el que aprueba los instrumentos (el PDLC, el plan de trabajo, el presupuesto participativo regional) es el Consejo Regional.

La Gerencia Municipal rinde cuentas al alcalde. Tiene a su cargo seis oficinas: Administración y Finanzas; Supervisión y Liquidación de Proyectos; Tecnologías de la Información; Asesoría Jurídica; Planeamiento y Presupuesto; y Estudios de Inversión. De estas oficinas, se destaca la de Administración y Finanzas, que cuenta con cinco unidades vinculadas al abastecimiento, control patrimonial, tesorería y rentas, contabilidad, y recursos humanos. Asimismo, sobresale la oficina de Planeamiento y Presupuesto, que tiene tres unidades a su cargo: Planeamiento, Programación Multianual de Inversiones y Presupuesto.

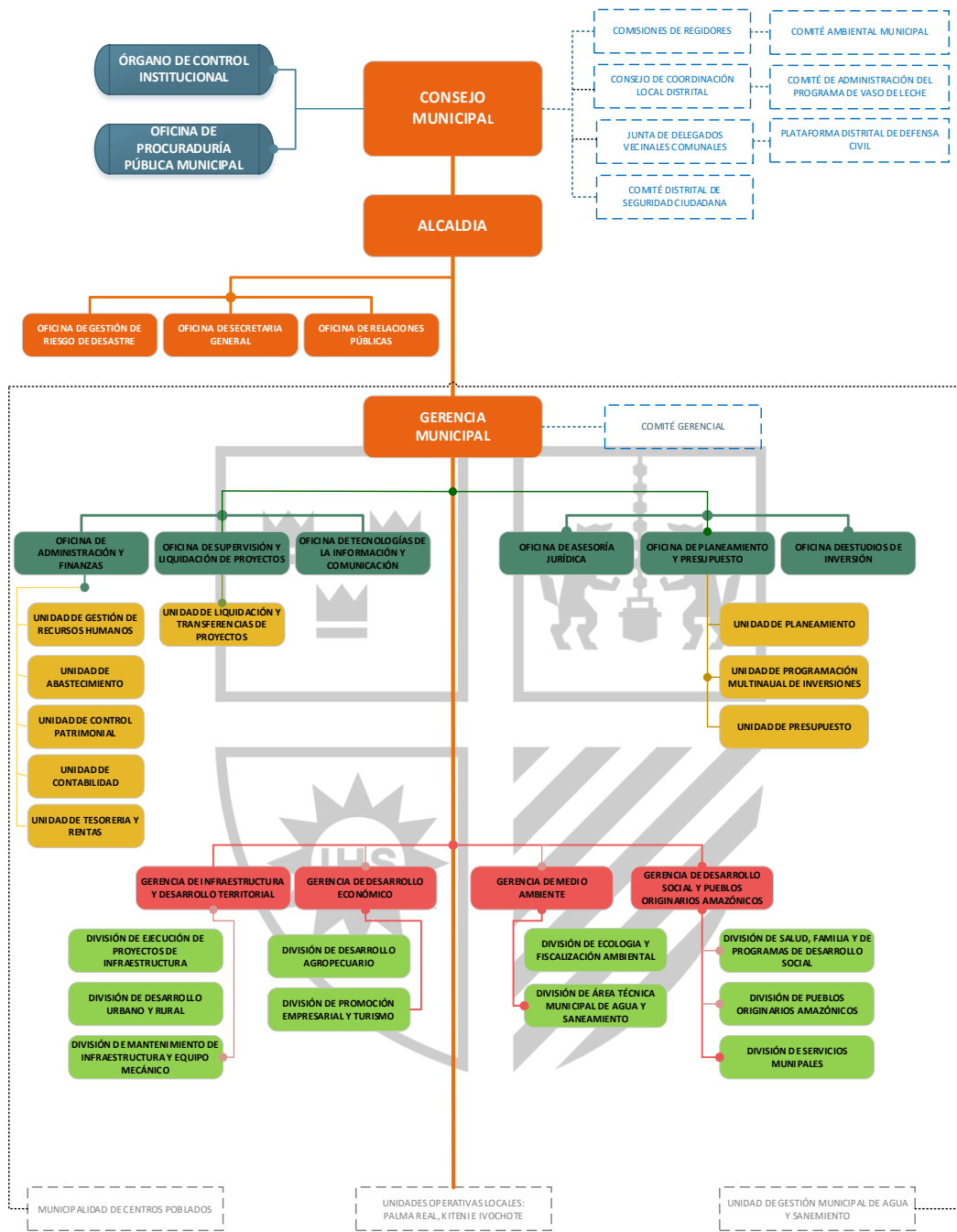
Bajo la línea de mando de la Gerencia Municipal, se encuentran cuatro gerencias: la de Infraestructura y Desarrollo Territorial, la de Desarrollo Económico, la de Medio Ambiente, y la de Desarrollo Social y Pueblos Originarios Amazónicos. Todas las gerencias cuentan con dos o tres divisiones a su mando. La Gerencia de Desarrollo Social y Pueblos Originarios Amazónicos cuenta con tres divisiones: la División de Salud, Familia y Programas de Desarrollo Social; la División de Pueblos Originarios Amazónicos; y la División de Servicios Municipales.

En la Figura 7, se adjunta el organigrama de la estructura organizacional actualizado, que se encuentra en el ROF (MDE, 2022a).

---

Sobre esa base, se agregó la Ley Orgánica de Municipalidades, pero con un nivel de participación de la sociedad civil más restrictiva en comparación con los diferentes espacios que definió la Ley de Bases de la Descentralización, solo se crearon los CCL (Zas Friz, 2008).

**Figura 7.** Organigrama de la Municipalidad Distrital de Echarati



*Nota.* Elaboración propia.

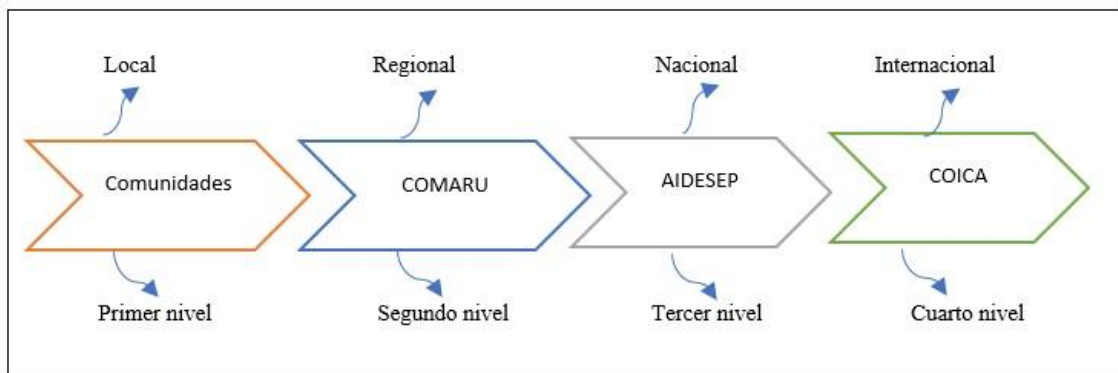
### c. Las organizaciones indígenas

El Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU) es una organización indígena de segundo nivel. Representa a 34 comunidades nativas de la cuenca del río Urubamba, todas de la familia lingüística Arawac (matsigenka, ashaninka, yine yami, kakinte, nanti). Tiene sede en Quillabamba, capital de La Convención.

Koribeni, objeto de nuestro estudio, es una comunidad de primer nivel que está afiliada al COMARU. A nivel nacional, el COMARU se encuentra afiliado a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y, a nivel internacional, a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA). En 2024, El COMARU renovó su Junta Directiva, retomando sus funciones y enterándose de los procesos que realizó la anterior gestión. En la Figura 8, se presenta un bosquejo de la filiación de estas organizaciones.

Otra organización representativa de los matsigenka es la Central de Comunidades Nativas Juan Santos Atahualpa (CECONAMA), la cual forma parte de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP). Esta es otra de las organizaciones indígenas nacionales de representación de la Amazonía.

**Figura 8.** Institucionalidad organizativa indígena



*Nota.* Elaboración propia. En términos de institucionalidad y representatividad indígena, las organizaciones indígenas se encuentran organizadas por niveles.

#### **d. Sectores del gobierno nacional: el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministerio del Ambiente**

En la búsqueda del financiamiento público, nos encontramos con dos actores que no habían sido identificados en las entrevistas, pero sí en el trabajo de campo y las referencias bibliográficas. El MIDAGRI, con su Proyecto Desarrollo Territorial Sostenible (PDTS-VRAEM), del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (Agro Rural), financió la formulación de los planes de vida y las actividades productivas de su implementación, tanto en Echarati como en Megantoni, entre ellos, el de Koribeni. El financiamiento se realizó a través de convenios con los gobiernos locales. El PDTS-VRAEM se centró en el mejoramiento de los servicios públicos para el desarrollo territorial sostenible en el área de influencia de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro. Este proyecto se ejecutó desde 2017 hasta 2022, y tenía por objetivo reducir la pobreza de 50 936 familias rurales de 33 distritos del área de influencia del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro. Financió alternativas productivas en una zona cocalera con presencia de agricultores rurales, así como capacidades es gestión institucional, competitividad, medio ambiente e inclusión y manejo de los recursos naturales. Esta intervención fue financiada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), una de las agencias del sistema de la ONU. El programa Agroideas del MIDAGRI también ha financiado priorizaciones del Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni.

En 2010, el MINAM creó el Programa de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB)<sup>46</sup> con el objetivo de conservar 54 000 000 ha de bosques tropicales. Su propósito es contribuir a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible mediante la suscripción de convenios con comunidades y la implementación de incentivos económicos para la conservación.

El PNCB ha suscrito convenios con comunidades nativas y campesinas, gobiernos regionales y locales, y organizaciones indígenas para la conservación de bosques. También suscribió un convenio con la comunidad nativa Koribeni, de 2023 a 2028, para el financiamiento del plan de gestión del incentivo.

---

<sup>46</sup> Su nombre extendido es Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. En adelante, lo denominaremos PNCB.

Con el proyecto de Agro Rural, se financió el Plan de Vida de Koribeni y actividades productivas. El PNCB también financió objetivos priorizados en dicho plan de vida, los cuales se desarrollaron en el Plan de Incentivos de Koribeni.

**e. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas: Parque, Reserva y Santuario**

En territorio matsigenka, se constituyeron tres áreas naturales protegidas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP): el Parque Nacional Otishi (PNO), la Reserva Comunal Machiguenga (RCM) y el Santuario Nacional Megantoni (SNM).

**Tabla 7.** Áreas naturales protegidas en el ámbito de estudio

ANP y Reserva Territorial	Año y objetivo de creación	Ámbito de las comunidades
Parque Nacional Otishi	Decreto Supremo 003-2003-AG, 15 de enero de 2003. Tiene una extensión de 305 973.05 ha.	Distritos de Río Tambo (provincia de Satipo, Junín) y Echarati (provincia de La Convención, Cusco).
Reserva Comunal Machiguenga	Decreto Supremo 003-2003-AG, en 2003. Tiene una extensión de 218 905.63 ha.	Distritos de Megantoni, Echarati y Kumpiroshiato, provincia de La Convención (Cusco), y en el distrito de Río Tambo, en la provincia de Satipo (Junín). Cuenta con 15 CN socias. Una de ellas es <b>Koribeni</b> del ECA Maeni.
Santuario Nacional Megantoni	Decreto Supremo 030-2004-AG. Tiene una extensión de 215 868.96 ha.	Distrito de Echarati, en la provincia de La Convención (Cusco).

*Nota.* \*En el área existen otras ANP con población matsigenka, como el Parque Nacional del Manu, que está ubicado en la provincia de Paucartambo (Cusco) y la provincia del Manu (Madre de Dios).

El Parque Nacional Otishi abarca áreas del distrito de Río Tambo, provincia de Satipo (Junín) y del distrito de Echarati, provincia de La Convención (Cusco). Se ubica en la Cordillera de Vilcabamba, que se extiende entre los departamentos de Junín y Cusco. Desde 1987, se promovió la conservación de este sector para protegerlo de la colonización descontrolada, la cual estaba destruyendo los bosques. En 1989, se incluyó el corredor de Vilcabamba, una de las áreas de mayor prioridad para la conservación en el país. El parque protege fauna y flora biodiversa y endémica. En cuanto a la fauna, se registra el mono maquisapa, el mono aullador, el tití pigmeo, el oso hormiguero gigante, el oso de anteojos o meni, el gallito de las rocas, el águila arpía, el ocelote, el margay y

la lagartija. Respecto de la flora silvestre, se identifica principalmente grupos de palmeras y helechos.

La Reserva Comunal Machiguenga (RCM) fue creada con el objetivo de proteger los afluentes del Alto y Bajo Urubamba. Su conservación contribuye al desarrollo sostenible de sus 15 comunidades socias: Chakopishiato, **Koribeni**, Poyentimari, Alto Picha y Saringabeni<sup>47</sup>; Timpia, Camana, Mayapo, Tangoshiari, Kochiri, Taini y Kitepampani<sup>48</sup>; Puerto Rico, Miaria y Porotobambo<sup>49</sup>. La RCM beneficia a 5187 habitantes, los cuales están distribuidas en 15 comunidades, las cuales están afiliadas a tres federaciones indígenas (SERNANP, 2022b, p. 66).

El SERNANP ha establecido distintos modelos de contratos de administración para conservar las áreas protegidas. Uno de estos modelos faculta el traslado total o parcial de la ejecución de las operaciones de un área natural protegida a una entidad privada. En el caso de la RCM, las comunidades nativas conformaron el ECA-Maeni<sup>50</sup> (Comunidades nativas socias de la RCM) y se convirtieron en un coejecutor. Actualmente, junto con el SERNANP, gestionan dicha área protegida. (SERNANP, 2022b).

**El Santuario Nacional Megantoni (SNM)** tiene como objetivo conservar los ecosistemas de las montañas de Megantoni. Mantiene intactos sus bosques y fuentes de agua (cabeceras de los ríos Timpía y Ticumpinia), así como el servicio ecosistémico de provisión de agua. También resguarda los valores culturales del Pongo de Mainique, lugar sagrado del pueblo matsigenka, y lugar de anidación y distribución del meganto o guacamayo verde<sup>51</sup> (*Ara militaris*), uno de sus valores biológicos más representativos.

---

<sup>47</sup> Saringabeni es un asentamiento quechua de colonos, que integra el COMARU. Todas las comunidades son base del COMARU.

<sup>48</sup> Estas comunidades forman parte de la base de la CECONAMA.

<sup>49</sup> Estas comunidades forman parte de la base de la Federación de Comunidades Nativas Yine Yami (FECONAYY) (SERNANP, 2022b, pp. 31-32).

<sup>50</sup> ECA- Maeni forma parte de la Asociación Nacional de los Ejecutores de Contratos de Administración de las Reservas Comunales del Perú (ANECAP). Esta asociación, creada el 22 de mayo de 2017, agrupa a los ejecutores de contratos de las reservas comunales, una modalidad con la que el SERNANP gestiona las ANP, junto con las comunidades nativas.

<sup>51</sup> De acuerdo con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), su situación actual es de vulnerabilidad.

Este santuario forma un puente natural entre el Parque Nacional del Manu y la Reserva Comunal Machiguenga. El SERNANP administra dicha área natural.

**f. Dirección Desconcentrada de Cultura del Ministerio de Cultura: reserva territorial y planes de vida de las comunidades nativas**

La Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN) está delimitada por el Estado peruano en favor de los Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial. Protege sus derechos, territorio y las condiciones que aseguren la existencia e integridad de estos pueblos. Fue creada en el marco de la Ley de Comunidades Nativas. El Lote 88 se encuentra en el área de impacto e influencia de la RTKNN.

Esta reserva fue creada, en 1990, mediante la Resolución Ministerial 0046-90-AG/DGRAAR, con el propósito de proteger a los grupos kugapakori y nahua. En 2003, pasó a ser legalmente una reserva territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros, y su extensión es de 443 887 ha. Se encuentra en los ámbitos de los distritos de Megantoni y de Echarati, en la provincia de La Convención (Cusco), y en el distrito de Sepahua, en la provincia de Atalaya (Ucayali).

El área también protege a los pueblos indígenas machiguenga o matsigenka y otro grupo no identificado, y se encuentra bajo las acciones y políticas del Ministerio de Cultura y la coordinación de las organizaciones indígenas que agrupan a esos pueblos.

Además de proteger las reservas territoriales y el patrimonio histórico cultural, la Dirección Desconcentrada de Cultura, a través del Viceministerio de Interculturalidad, se encarga de asesorar la implementación de los planes de vida de las comunidades nativas y de la transversalización del enfoque de interculturalidad en los gobiernos locales.

**g. Proyecto Gas de Camisea**

El Proyecto Camisea, cuyas operaciones se iniciaron en 2004, es un megayacimiento de gas natural, el más importante del Perú. Desde 2016, se ubica en la selva del Bajo Urubamba, en el distrito de Megantoni; anteriormente estuvo en el ámbito

del distrito de Echarati, en La Convención. Este proyecto mantiene una oficina en La Convención, la cual le sirve de enlace y atención a las comunidades locales, entre ellas la comunidad nativa Camisea.

El Proyecto Camisea tiene tres componentes y diferentes socios empresariales. El componente de explotación se centra en la exploración y explotación de yacimientos de gas en Camisea; además, se encarga de las actividades de procesamiento en Las Malvinas (una planta de fraccionamiento para líquidos de gas natural) y un terminal marítimo en el sur de Pisco, a cargo del consorcio multinacional Pluspetrol. El componente de transporte gestiona el gas desde Las Malvinas hasta Lurín, y los líquidos de gas natural a la planta de fraccionamiento ubicada al sur de Pisco, a cargo de Transportadora Gas del Perú (TGP). Finalmente, el componente de distribución de gas natural a Lima y Callao, que está a cargo de Tractebel.

En cada componente, el Estado suscribió convenios con sus respectivos consorcios responsables. Además de los socios, el proyecto contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo; por esta razón, incorporó medidas para la sostenibilidad ambiental y social en el componente 2. Estas medidas se extendieron al componente 1 (la explotación) y a la supervisión y monitoreo de su desarrollo, construcción y operación (BID, 2004).

El Proyecto Camisea cuenta con una licencia de 40 años para extraer el gas natural y los hidrocarburos líquidos (componente 1). En los primeros 20 años, aportó S/ 60 000 000 al Estado peruano, y le ahorró al país la importación de divisas por la compra de petróleo y gas licuado. Asimismo, le ahorró el 45 % de los costos de electricidad a un millón y medio de familias de Lima, Callao e Ica. El Estado puede mantener estos subsidios<sup>52</sup> gracias al gas obtenido del Lote 88 (Zaconetti, 2024).

Mediante la Ley 28451, aprobada en 2004, se creó el Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM). El FOCAM, cuya recaudación de recursos comenzó a partir de enero de 2005, es un fondo intangible que contribuye al desarrollo de las regiones por donde se despliegan los ductos que transportan los hidrocarburos de Camisea. Este fondo canaliza las regalías pagadas por el Consorcio Camisea, específicamente por la explotación del gas natural y los líquidos de gas natural,

---

<sup>52</sup> El precio promedio del gas es fijo; las familias pagan por consumo mensual entre 12 a 16 soles. El consumo puede variar por la cantidad de miembros de familia y números de conexiones en una vivienda.

provenientes de los lotes 88 y 56. Su finalidad es contribuir con el bienestar de las comunidades, el medio ambiente y la ecología.

Hasta 2024, con 20 años de operaciones, los ingresos generados por la explotación gasífera permitieron al Estado distribuir S/ 6000 millones a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Lima (provincia), Ucayali<sup>53</sup> e Ica (Salazar, 2024).

Entre 2004 y 2023, Cusco recibió S/ 31 492 millones, suma que provino tanto del 50 % de las regalías por la explotación de hidrocarburos de los lotes 88, 56 y 57, como del 50 % del impuesto a la renta que pagó el Consorcio Camisea. El dinero fue distribuido entre los gobiernos locales, el gobierno regional y tres de sus universidades públicas (Zaconetti, 2024).

En efecto, entre 2012 y 2023, la Universidad San Antonio Abad del Cusco percibió S/ 558 millones por concepto de canon gasífero. Igualmente, entre 2014 y 2023, la Universidad Intercultural de Quillabamba, creada en 2014 y ubicada en La Convención, recibió S/ 586 millones. Finalmente, entre 2018 y 2023, la Universidad Nacional de Arte Diego Quispe Tito del Cusco, creada en 2017, obtuvo S/ 220 millones.

Respecto de las municipalidades, la provincia de La Convención recibió por canon S/ 13 000 millones. Hasta 2016, Echarati recibió, por ser distrito productor, S/ 3000 millones. A partir de 2017, cuando se creó el distrito de Megantoni, cuya capital es Camisea, este recibió S/ 1700 millones (Salazar, 2024).

#### **h. The Field Museum of Chicago**

El Museo lleva a cabo investigaciones en el Perú en arqueología y antropología. Colabora con instituciones peruanas, como el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, el CIMA Cordillera Azul, el SERNANP, entre otras. También explora la historia y cultura de diversos grupos indígenas y comunidades peruanas. Cabe decir, que no es una ONG ni tiene sede en el Perú: su personal trabaja en Chicago, desde donde se desplaza al país con el que colabora en sus rubros de trabajo e investigación.

En relación con los planes de vida de las comunidades nativas, el museo trabajó, desde 2009 a 2018, con las comunidades nativas que viven en las zonas de influencia o

---

<sup>53</sup> Con la promulgación de la Ley 28622, se extendió estos beneficios al departamento de Ucayali.

amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul, el Parque Nacional Sierra del Divisor, el Área de Conservación Regional Ampiyacu-Apayacu, el Bosque de Protección San Matías San Carlos y la Reserva Comunal Machiguenga. Creó espacios de reflexión en los que las comunidades pudieron formular sus planes de vida, fundamentados en sus valores, fortalezas, objetivos y retos, de manera que estuvieran alineados con sus propias pautas culturales, problemáticas y formas de resolverlas, y, sobre todo, con otros instrumentos de planificación territorial local (Alvira & Nieto, 2018, p. 142).

### **2.2.2 Formulación del Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni**

En 2016 y 2017, la opinión generalizada era que la municipalidad de Echarati evidenciaba una serie de problemas de gestión. A pesar de los considerables recursos que ingresaban a sus arcas por concepto de canon o por las regalías correspondientes al FOCAM (Ley 28451), sus inversiones no reflejaban mejoras en la calidad de vida de las comunidades nativas. Esta opinión no era nueva, pues ya en 2010, aproximadamente, un grupo de representantes de instituciones locales, académicos y organizaciones indígenas, a raíz de esta situación, había apoyado la formación de una nueva administración municipal<sup>54</sup>. En 2016, esta nueva administración municipal se concretaría en la Municipalidad Distrital de Megantoni, que se desprendió de la Municipalidad Distrital de Echarati (MDE). No obstante, los cuestionamientos por la falta de inversión y el abandono de las necesidades básicas de las comunidades continuaron.

En 2016, el jefe de la Reserva Comunal Machiguenga conoció la experiencia de los planes de vida de las comunidades nativas de The Field Museum de Chicago durante una sesión del Encuentro de Ejecutores de Contratos de Administración (ECAS). En 2017, después de un año de conversaciones, The Field Museum y la Jefatura de la RCM<sup>55</sup> decidieron impulsar el fortalecimiento de las gobernanzas territoriales indígenas mediante los planes de vida para las comunidades nativas matsigenkas del Urubamba.

De esta manera, en 2017, se constituyó la Mesa Multisectorial Distrital de Echarati. Este proceso de aprendizaje permitió a diversos actores de Echarati sumar compromisos políticos, conocimientos técnicos y recursos económicos. En los siguientes

---

<sup>54</sup> Representante de la academia Cusco E-11-08.01.2025

<sup>55</sup> Funcionario público E-09-28.08.2024

párrafos, reproducimos algunos fragmentos de la entrevista que sostuvimos con el funcionario público E-09-28.08.2024, uno de los actores dinamizadores del proceso de formulación de los planes de vida de las comunidades nativas:

Durante 2017, estuvimos conversando cómo abordar el desarrollo del paisaje del Urubamba. Después, en 2018, se empezó a plasmar la alianza y vimos como podíamos iniciar e identificamos a nuestros aliados: la Reserva Comunal Machiguenga; las federaciones COMARU-CECONAMA; el Programa Bosques, oficina Cusco; y The Field Museum of Chicago. Iniciamos un plan de capacitación sobre los planes de vida, las experiencias que había, la metodología que había [...] Luego seleccionamos a la comunidad, con el apoyo de las federaciones con la que iniciaríamos el trabajo a nivel piloto. De cinco comunidades, seleccionamos a tres comunidades. De estas tres —hicimos la consulta—, la comunidad nativa Poyentemari asumió el reto de formular su plan de vida.

En 2017, se constituyó en el distrito de Echarati la **Mesa Multisectorial Distrital de Echarati (MMDE)**, con las siguientes instituciones y organizaciones locales del ámbito: la Reserva Comunal Machiguenga (RCM); las federaciones COMARU-CECONAMA; el PNCB (filial Cusco); el Ejecutor del Contrato de Administración (ECA) Maeni de la RCM; la Dirección Desconcentrada de Cultura-Cusco (DDC Cusco), la Subgerencia de Pueblos Amazónicos de la Municipalidad Distrital de Echarati y The Field Museum of Chicago.

En el marco de la Mesa Multisectorial Distrital de Echarati, el funcionario público E-09-28.08.2024 explicó:

Se preparó los términos de referencia para que la Municipalidad de Echarati pueda elaborar los Planes de Vida de 20 de las comunidades nativas que, hasta ese momento, estaban en su jurisdicción [...] A través de la mesa, se encargó a DDC que revise y apruebe los planes de vida que el servicio de consultoría iba a elaborar [...] Los planes de vida de las comunidades se aprobaron con una ordenanza municipal en 2019, antes de la pandemia. Esta Mesa convocó a reuniones, se fueron sumando las empresas como Repsol y Pluspetrol. La idea de esta Mesa era hacer sinergias con todos los actores que se encontraban en el ámbito y tenían interés en temas comunes [...] En 2019, como este espacio trascendió, DDC lo llevó a nivel regional. Luego de eso se estableció una Mesa Regional de los Planes de Vida de los Pueblos Originarios de Cusco, e integran la Dirección Desconcentrada de Cultura, la Subgerencia de Educación y Deporte de

la Municipalidad Provincial, el Colegio de Antropólogos, la Reserva Comunal Machiguenga, el Programa Nacional PAIS del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, The Field Museum, la Sociedad Zoológica de Frankfurt y Caritas.

Llevamos la experiencia a la Provincia de La Convención y en 2020 realizamos el **II Encuentro Nacional de Planes de Vida** [énfasis añadido], y la MMDE se convierte a Provincial [...] La concejera regional trabaja con la Mesa Provincial una propuesta de ordenanza, después sería la Ordenanza Regional O.R.222.2022, que declara de necesidad e interés público regional el reconocimiento y la formalización de los planes de vida como instrumento de gestión y planificación territorial estratégica de desarrollo local en Cusco, para su articulación con los planes y programas a nivel regional que se encuentren en etapa de formulación y ejecución. En esta propuesta aportaron todos los actores de la Mesa, con la pandemia del 2020 la Mesa se debilitó [al 2025 aún no ha retomado sus acciones].

Algunos miembros de la Mesa Multisectorial Distrital de Echarati, como la RCM y la DDC, continuaron incidiendo en la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas respecto de la planificación de su desarrollo y en la identificación de sus prioridades. Únicamente así, las autoridades fueron comprendiendo la importancia de los planes de vida. Dada la trascendencia del proyecto PDTS-VRAEM en el distrito, miembros de la Mesa Multisectorial Distrital de Echarati invitaron al personal de este proyecto a formar parte del espacio, pero la invitación no fue aceptada.

Entre 2017 y 2022, el PDTS-VRAEM (del programa Agro Rural, adscrito al MIDAGRI) se implementó en los distritos de Echarati y Megantoni. Incluyó entre sus acciones la formulación de planes de vida y rubros productivos a través de convenios con los gobiernos locales. El PDTS-VRAEM contó con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Los fondos del PDTS-VRAEM se ejecutaron a través de un convenio con los gobiernos locales, entre ellos, la municipalidad de Echarati. De esta manera, esta municipalidad recibió esos recursos para ejecutar y dirigir la formulación de los planes de vida de las comunidades nativas, con la asesoría de la MMDE.

La Municipalidad Distrital de Echarati formuló 20 planes de vida (Tabla 9), mediante el convenio del PDTS-VRAEM y la MDE. Asimismo, con la asistencia técnica del PDTS-VRAEM, se incorporaron cuatro priorizaciones (Tabla 10) en el Plan de Desarrollo Local Concertado de la Municipalidad Distrital de Echarati, vigente de 2018

a 2030 (MDE, 2018a, p. 15). Estas prioridades se centraron en promover la educación intercultural bilingüe, mediante la formación profesional superior de jóvenes líderes de la comunidad en el Instituto de Formación, que se construirá en Echarati. Asimismo, se enfocaron en instalar servicios de salud con perspectiva cultural y en establecer servicios de agua y desagüe de calidad.

En la Tabla 8, se presenta la relación de las comunidades en donde se llevaron a cabo los planes de vida, sus fuentes de financiamiento, los equipos que estuvieron a cargo de su formulación y la jurisdicción política donde actualmente se ubica cada comunidad.

Cabe mencionar que el consultor que formuló los planes de vida no contaba con una formación en interculturalidad. En vista de ello, los miembros de la Mesa Multisectorial Distrital de Echarati contactaron con el Colegio de Antropólogos de Cusco para que diera el visto bueno a dichos planes, de modo que estos instrumentos contaran con el aval de los miembros de este Colegio<sup>56</sup>.

**Tabla 8.** Plan de vida, fuente de financiamiento y jurisdicción

N.º	Comunidades nativas	Fuentes de Financiamiento	Consultores	Jurisdicción política a 2025
1	Poyentimari	Field Museum de Chicago	Field Museum de Chicago	MDE SNM Megantoni
2	Koribeni	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	MDE RCM Machiguenga
3	Estrella de Alto Sangobatea	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad distrital de Echarati
4	Laguna Inkaare	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad distrital de Echarati
5	Corimani	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad distrital de Echarati

<sup>56</sup> En mayo de 2005, se modificaron las disposiciones de la Ley 24166, que había creado el Colegio Profesional de Antropólogos del Perú (CPAP). En el artículo 6, se incorpora la participación del antropólogo colegiado en los procesos de formulación de los planes de vida, e incluye que estos instrumentos estén firmados por un antropólogo titulado y colegiado. Si bien es positiva la presencia de un antropólogo especializado y competente durante la formulación de los planes de vida, creemos que, al condicionar la firma, estamos reproduciendo la figura de “la colonialidad del poder”; pues son los indígenas quienes conocen a sus pueblos y han liderado, a través de sus organizaciones, los procesos de los planes de vida. También, creemos que mientras no se retire la obligatoriedad de la firma, el CPAP debe exigir a estos profesionales que acrediten investigaciones y conocimientos sobre el pueblo indígena y experiencia en formulación de planes de vida. Porque cada pueblo indígena responde a un contexto histórico particular. Esta medida es restrictiva para otros profesionales de las ciencias sociales que han participado de la formulación de los planes de vida.

N.º	Comunidades nativas	Fuentes de Financiamiento	Consultores	Jurisdicción política a 2025
6	Monte Carmelo	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad distrital de Echarati
7	Porenkishiari	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	MDE	Municipalidad distrital de Echarati
8	Matoriato	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad distrital de Echarati
9	Inkoreni	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
10	Chacopishiato	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
11	Sokirina	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
12	Shimaa	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Kumpirushiato
13	Tivoriari	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
14	Aendoshiari	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
15	Sanguibeni	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
16	Pakitsari	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
17	Tipeshiari	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
18	Chimparina	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
19	Igoriteshiari	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni
20	Kiteriari	Convenio PDTS-VRAEM y MDE.	Consultores MDE	Municipalidad Distrital de Megantoni

*Nota.* Elaboración propia en base de entrevistas y e información del MIDAGRI & Agro Rural (2022).

#### a. Plan de vida de Koribeni (2018-2028)

Este plan fue formulado en 2018, con una visión de futuro de diez años: de 2018 a 2028. Los objetivos se caracterizan por ser amplios. Las acciones de corto plazo se programaron para ser cumplidas en tres años, y las de mediano plazo para un periodo de siete años. No se especifican las medidas de largo plazo.

El plan de vida cuenta con dos tipos de objetivos: aquellos dirigidos al autogobierno comunal (dirigidas y gestionadas en la comunidad), y las acciones para ser gestionadas con el gobierno local y otros actores externos.

Durante la formulación del plan de vida, se planificó que algunas de sus acciones fueran financiadas por el Proyecto Nacional MDE Saweto Perú<sup>57</sup> o por la Municipalidad Distrital de Echarati en temas de saneamiento básico, salón comunal y relleno sanitario. La comunidad de Koribeni planificó esas acciones creyendo que podrían recurrir a estos actores en el corto plazo, debido a la cercanía sostenida con el gobierno local de Echarati y la organización indígena nacional que implementó el proyecto MDE Saweto Perú. Aunque proyectaron conseguir ese financiamiento en el corto plazo (tres años), esto resultó ser más un deseo que una realidad (Tabla 10).

En la mayoría de las actividades priorizadas del plan de vida, no se precisan los sectores a los que deben dirigirse esas gestiones, salvo en asuntos de infraestructura de carreteras y de educación intercultural bilingüe. La carga de la gestión de esas actividades recae en la organización comunal, pero sin directrices ni una planificación clara, esas gestiones no podrán orientarse a los sectores correspondientes. Por ende, es recomendable tomar en cuenta esas consideraciones al leer la Tabla 9.

Mediante su plan de vida, Koribeni deja asentado que su principal misión para 2028 es recuperar sus costumbres ancestrales y transmitir las a las futuras generaciones. Asimismo, declara que desea recuperar suelos deforestados, donde alguna vez abundaron plantas y animales, para cultivarlos a través del manejo tecnificado.

En tanto que Koribeni es una comunidad en la que conviven matsigenkas y quechuas, y se muestra orgullosa de sus conocimientos ancestrales, uno de sus anhelos más importantes es recibir mejor educación bilingüe intercultural en los diferentes niveles y un servicio de internet de calidad.

Otro hecho que se desprende de su plan de vida es que ha comprendido que debe fortalecer su institucionalidad indígena y mantener contacto con otras instituciones foráneas. En ese sentido, se ha propuesto manejar de forma transparente los fondos comunales y los asuntos de la Junta Directiva, cumplir con los estatutos comunales, y promover la participación de hombres y mujeres. Igualmente, esta comunidad anhela

---

<sup>57</sup> MDE Saweto Perú fue un proyecto de USD 5 500 000, ejecutado de 2015 a 2020, en beneficio de las bases de las organizaciones nacionales AIDSESP y CONAP. Fue financiado, con fondos de donación, por el Banco Mundial y administrado a través de la ONG WWF-Perú. El proyecto financió la titulación del territorio de pueblos indígenas, el desarrollo forestal comunitario y el desarrollo de actividades sostenibles, como la piscicultura y la agroforestería, y el fortalecimiento del manejo forestal comunitario.

cubrir sus necesidades básicas con la instalación de servicios de calidad, como agua potable, desagüe, disposición adecuada de residuos sólidos y electrificación.

**Tabla 9.** Priorización de actividades de corto y mediano plazo, responsables del PdV de 2018-2024

N.º	Priorizaciones	Corto plazo	Mediano plazo	Comunidad / Gobierno local- Sectores / Aliados
1	Fortalecer la identidad matsigenka desde niños a jóvenes	X		Gestión organización comunal
2	Gestionar el saneamiento básico integral para las familias sin ese servicio	X		Gestión organización comunal – MDE
3	Gestionar la conclusión del salón comunal	X		Gestión organización comunal – MDE
4	Gestionar el relleno sanitario	X		Gestión organización comunal – MDE
5	Recuperar los conocimientos y prácticas ancestrales sobre artesanía, rotación de chacras, indicadores climáticos, y adquirir servicio de internet	X		Gestión por la organización comunal
6	Mejorar la administración de los fondos comunales	X		Gestión por la organización comunal
7	Asegurar que los niños y jóvenes reciban Educación Intercultural Bilingüe		X	Sector
8	Mejorar el manejo de parcelas familiares a través de la diversificación		X	Gestión por la organización comunal
9	Promover la formación profesional de jóvenes líderes para contribuir a las necesidades de la comunidad		X	Gestión por la organización comunal
10	Promover el manejo forestal con fines de uso comunal y familiar		X	Gestión por la organización comunal
11	Mejorar las vías de acceso hacia Inkoreni, no cuenta con energía eléctrica y señal de internet.		X	Sector
12	Gestionar banda ancha de internet para la comunidad		X	Gestión por la organización comunal
13	Actualizar el estatuto para conocimiento y cumplimiento de la población		X	Gestión por la organización comunal
14	Promover la conformación de la escuela de líderes		X	Gestión por la organización comunal
15	Capacitación en temas de salud		X	Gestión por la organización comunal
16	Institución Educativa implementada con internet		X	Gestión por la organización comunal
17	Capacitación para combatir las plagas de los cultivos		X	Gestión por la organización comunal
18	Gestionar IOARS* una planta procesadora de cacao en el sector de Alto Koribeni		X	Gestión por la organización comunal
19	Gestionar la elaboración de un proyecto de Turismo en la catarata Macoshoato		X	Gestión por la organización comunal
20	Transporte para el traslado de los residuos sólidos		X	Gestión de la organización comunal con el gobierno local

*Nota.* Plan de Vida de Koribeni, distrito de Echarati 2018-2024 (MDE, 2018c).

\* Gestionar un proyecto de inversión consistente en una planta procesadora de cacao de la modalidad IOARR (Inversión de Optimización, Ampliación Marginal, Rehabilitación y Reposición) implica identificarlas, registrarlas y gestionarlas dentro del marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones en el gobierno.

### 2.2.3 Implementación del Plan de Vida de la Comunidad Nativa Koribeni 2018-2028

Koribeni fue señalada como una de las comunidades cuyas autoridades llevaban a cabo el mayor número de gestiones para la implementación de su plan de vida. Por esta razón, decidimos tomar a esta comunidad como nuestro caso de estudio.

En efecto, durante el trabajo de campo, en noviembre de 2024, encontramos en Echarati un proyecto en ejecución, denominado Proyecto de Pueblos Originarios Amazónico<sup>58</sup>.

Allí tuvimos la oportunidad de entrevistar al residente de obra (entrevistado E-05-06.11.2024) designado por la Municipalidad Distrital de Echarati (MDE). El funcionario tenía en su oficina los planes de vida de las comunidades nativas del distrito. Era evidente el esfuerzo que hacía para vincular las acciones que realizaban con las comunidades nativas; sin embargo, solo tres priorizaciones (4, 8 y 16), de un listado de 20 (Tabla 9), se vinculaban con el único proyecto implementado y relacionado con el Plan de Vida de Koribeni, el cual estaba financiado por la municipalidad.

Si bien el Proyecto de Pueblos Originarios Amazónicos (con un presupuesto de S/ 2 000 000 ejecutado en Koribeni) incluyó actividades como cocinas mejoradas, la introducción de cultivo de vegetales (lechuga, pepino y rabanitos) y la crianza de cuy, estas acciones no fueron priorizadas por los comuneros de Koribeni. Dichas acciones eran propias de ese Proyecto de Inversión (PI), que se ejecutó para beneficiar a ocho comunidades nativas del distrito de Echarati por un monto total de S/ 8 700 000.

Las acciones del Proyecto de Pueblos Originarios Amazónicos estuvieron dirigidas, en su totalidad, a comunidades tanto andinas como amazónicas. En este caso, solo coincidieron con tres priorizaciones del Plan de Vida de Koribeni.

Como se ha documentado, Koribeni es una comunidad que surgió del establecimiento de la misión dominica San José de Koribeni en 1918. Congregó a matsigenkas y, posteriormente, a colonos quechuas. Koribeni es una comunidad con población bilingüe, pues se habla matsigenka y quechua, matsigenka y castellano, o

---

<sup>58</sup> Su nombre oficial es “Proyecto Mejoramiento de las Capacidades Técnicas Productivas para la Alimentación Familiar a través de la Producción Orgánica y Ecológica en los Pueblos Originarios en las zonales de Palma Real, Kiteni e Ivochoti, en el distrito de Echarati, Provincia de La Convención (Cusco), del 2021 a abril 2025”. Por razón de funcionalidad, los proyectos con nombres largos se suelen renombrar o acortar. El nombre corto se suele usar al redactar documentos oficiales: informes, contratos o convenios.

castellano y quechua. No obstante, en términos culturales, la población originaria es eminentemente matsigenka y quechua. En ese sentido, es indispensable que al momento de formular los proyectos de inversión —vitales en ese ámbito— se tomen en cuenta el porcentaje de la población matsigenka, sus particularidades y necesidades, dependiendo del tipo de intervención.

Tomando en cuenta que Koribeni es una comunidad con población tanto matsigenka como quechua, es probable que actividades como la crianza de cuy, cocinas mejoradas, sean mejor recibidas y aceptadas debido a su proceso histórico. Experiencias como la crianza, manejo y consumo del cuy con poblaciones indígenas amazónicas, suelen tomar mayor tiempo porque no es una especie con el que se han familiarizado, y, por lo tanto, requieren conocer y aprender, no solo el manejo y cuidado, sino también las formas de preparación y consumo. Además de incorporar los enfoques de interculturalidad y género en las propuestas, se requiere acompañamiento técnico y tiempo adecuado. Estas consideraciones no suelen ser consideradas en los proyectos, por lo que las primeras experiencias suelen fracasar.

Los programas del MIDAGRI y el MINAM han mostrado mayor conocimiento sobre las poblaciones indígenas al considerar que las inversiones realizadas con sus programas (Agro Rural y PNCB, respectivamente) debían estar vinculadas a los “intereses y necesidades de las propias comunidades, como también diferentes prioridades y acciones” que se encontraban en sus planes de vida, (MIDAGRI & Agro Rural, 2022). Estos sectores, con sus respectivos programas, han vinculado las Transferencias Directas Condicionadas (TDC) <sup>59</sup> con los planes de vida de las comunidades en este ámbito y/o han priorizado acciones de estos instrumentos. Como lo señaló el jefe de la unidad zonal de Cusco del PNCB:

Parte de lo que significa la planificación del plan de gestión del incentivo con el mecanismo de transferencia directas condicionadas de bosques tiene que estar relacionado o atado a un documento de planificación [...] en las cinco líneas de acción en las que intervenimos. Para

---

<sup>59</sup> Las Transferencias Directas Condicionadas (TDC) son un incentivo económico que se entrega a las comunidades nativas a cambio de que estas se comprometan a conservar sus bosques y reducir la deforestación en sus tierras. Con ello, se busca fortalecer la gestión de las comunidades, promover actividades económicas sostenibles y mejorar la vigilancia de sus bosques comunales. Se firma un contrato entre la comunidad y el PNCB. El contrato es sujeto a monitoreo satelital. Si se produce el incumplimiento y hay deforestación de los bosques, se rescinde el contrato y los pagos comprometidos.

poder nosotros analizar la aprobación de su presupuesto, tendrían que estar vinculados dentro del plan de vida que ellos tienen. Entonces, la figura que es prioritaria [...] porque la idea de un plan de vida es que se haga de manera endógena, tiene que salir de dentro de la comunidad. Son ellos quienes tienen la necesidad de identificar cosas que van a complementar a las soluciones de las necesidades de los problemas que tienen, y esa es la forma, digamos, para poder nosotros aprobar ese presupuesto. (MIDAGRI & Agro Rural, 2022, pp. 53-59)

**Tabla 10.** Priorizaciones del Plan de Vida de Koribeni implementado al 2024

Acción priorizada	Beneficiados	Periodo de ejecución	Presupuesto S/	Responsable de ejecución / gestión con sector o gobierno
<p><b>Municipalidad Distrital de Echarati</b></p> <p>El Proyecto de Pueblos Originarios Amazónicos comprende actividades de producción agrícola, agropecuaria, acuícola. Revaloriza las costumbres y tradicionales de las comunidades nativas. Involucra las priorizaciones 4, 7 y 17.</p>	<p>Koribeni 78 pobladores, y las otras 7 CN matsigenka de Echarati sumando un total de 235 personas.</p>	<p>De 2021 a abril 2025.</p>	<p>Lo ejecutado en CN Koribeni al cierre de la intervención: S/ 2 000 000</p> <p>Costo total del proyecto: S/ 8 700 000</p>	
<p><b>MINAM - PNCB</b></p> <p>El Plan de Gestión de Incentivo Multianual de la CN Koribeni y ampliación, involucra las priorizaciones 5, 6, 8, 13, 15, 17 y 18, además de la vigilancia y el monitoreo de los bosques, entre otras.</p>	<p>Beneficiarios: 8 asociaciones de productores y comités de vigilancia y monitoreo, que agrupan a las 175 familias de la CN Koribeni.</p>	<p>De diciembre 2023 a diciembre 2028.</p>	<p>Lo ejecutado en CN Koribeni en 2024: S/ 124 805.89</p> <p>Costo total del plan de gestión del incentivo: S/ 625 645.89</p>	<p>PNCB / MINAM-Zonal Cusco / Gestionado por la Junta Directiva. Compromete la articulación institucional con sectores del Estado con SERNANP capacitaciones Vigilancia y Monitoreo de los Bosques, con GOLO Echarate, Dircertur y Agro Rural según competencias.</p>

Acción priorizada	Beneficiados	Periodo de ejecución	Presupuesto S/	Responsable de ejecución / gestión con sector o gobierno
<b>MIDAGRI-Agroideas</b>  Implementación del plan de negocio, con una planta de procesadora de cacao, incluyen: una tostadora, una descascarilladora, un molino triturador, una secadora solar, una zaranda, un medidor de humedad, una refrigeradora. Esta acción se vincula con la priorización 17.	12 mujeres productoras cacaoteras asociadas del chocolate Maktu de la CN.	2024 (entrega de equipos)	S/130 868.00 (Agroideas) (80 %)  El 20 % del costo es contraparte de la CN.	Programa de Compensaciones para la Competitividad (Agroideas) Gestionado por la Junta Directiva Koribeni y ECAMAENI
Tres proyectos de inversión y/o transferencias condicionadas.		Del 2021 y ejecución al 2024.	S/ 255 673.89	Un gobierno local, 2 sectores: MINAM- PNCB y MIDRAGRI - Agroideas

*Nota.* Elaboración propia en base de entrevistas al funcionario público E-05-06.11.2024, funcionario público E-02- 4.11.2024 y dirigente indígena E-27-05.02.2025. (PNCB, 2024a; AGROPERÚ, 2024; MEF, s.f.).

Cabe recordar que, entre 2017 y 2022, en la intervención del PDTS-VRAEM se vincularon a sus iniciativas de rubro productivo las priorizaciones 5, 6, 8, 13, 15, 17 y 18 de los planes de vida de Koribeni (Tabla 10).

El financiamiento de seis Planes de Inversión Asociativa (PIA) de familias matsigenkas y quechuas tuvo gran aceptación, a tal punto que ha perdurado en la memoria de los comuneros. Después de formulados los planes de vida, el PDTS-VRAEM fue una de las primeras intervenciones que vincularon sus acciones al financiamiento de los proyectos productivos de dichos planes. Debido a eso, se lograron varios objetivos: asociatividad; tecnificación de la producción de cultivos; presencia del Estado; y aprendizaje en la búsqueda de aliados, proyectos o socios, como la Cooperativa Alto Urubamba, en La Convención.

La sistematización solo arroja montos totales de inversión en las comunidades nativas del distrito, en varios rubros. Por lo tanto, resulta difícil precisar el monto invertido en los PIA. En ese sentido, lo mencionamos, pero no lo incluimos en la Tabla

10<sup>60</sup>. Debido a esto, no ha sido posible precisar el monto de financiamiento de la implementación del Plan de Vida de Koribeni por parte del proyecto PDTS-VRAEM, ya que la sistematización proyectó montos totales de inversión por distrito.

**Tabla 11.** Proyectos de inversión asociativa implementados en Koribeni por Agro Rural entre 2017 y 2022

Nombre PIA	Producto	Rubro	Familias asociadas
Fortalecimiento en el manejo productivo y comercialización del cacao en la CN Koribeni (1).	Cacao	Agrícola	15
Fortalecimiento en el manejo productivo y en la comercialización del cacao en la CN Koribeni (2).	Cacao	Agrícola	17
Fortalecimiento de producción y comercialización en la artesanía de las familias de la CN Koribeni.	Artesanía decorativa	Artesanía	15
Producción de peces tropicales y comercialización en la CN Koribeni.	Paco	Piscicultura	15
Fortalecimiento en el manejo productivo y comercialización de plátano y banano en la CN Koribeni.	Plátano	Frutales	26
Mejoramiento de la producción y comercialización de aves de corral en la CN Koribeni.		Avícola	15

*Nota.* MIDRAGRI & Agro Rural, 2022.

La ejecución de la formulación del Plan de Vida de Koribeni ha sido posible gracias a la suma de esfuerzos y coincidencias, empezando con el financiamiento del Proyecto Desarrollo Territorial Sostenible (PDTS-VRAEM), vía convenio con la Municipalidad de Echarati, y continuando con la creación de la Mesa Multisectorial Distrital de los Planes de Vida. La DDC Cusco, uno de los actores integrantes, acompañó y brindó soporte técnico a la formulación de los planes de vida al contactar al Colegio de Antropólogos de Cusco para la revisión técnica de dichos instrumentos elaborados por un servicio de consultoría.

Respecto de la implementación, es preciso señalar que la Municipalidad de Echarati financió tres priorizaciones mediante el proyecto Pueblos Originarios Amazónicos, cuya gestión estuvo bajo la responsabilidad de la Gerencia de Desarrollo Social, no de la División de Pueblos Originarios<sup>61</sup> (Tabla 10). Asimismo, el MINAM y el MIDAGRI ejecutaron ocho priorizaciones a través de sus respectivos programas (Tabla 10). La Municipalidad de Echarati incorporó tres priorizaciones del Plan de Vida de Koribeni en

<sup>60</sup> Nos comunicamos con uno de los sistematizadores del proyecto, pero no pudo precisar un monto específico debido a que el informe se redactó con base en la información recibida.

<sup>61</sup> División que no cuenta con presupuesto ni personal, y sus funciones se ven limitadas en pueblos indígenas con el cambio de responsable, quien asume el cargo por encargatura.

la misión del PDLC de 2018 a 2030, pero esto no se traduce en una cartera de proyectos de inversión. En el PDLC se han limitado a formular una propuesta de indicador de necesidades básicas insatisfechas en las comunidades nativas (en vivienda, servicios sanitarios, educación básica y servicios de salud). Además, establece que los planes de vida (aún en formulación, 2018) brindarían información para la línea base y que el seguimiento de su implementación encargaría a la hoy extinta Gerencia de Pueblos Originarios Amazónicos. En síntesis, la vinculación del plan de vida con el PDLC Echarati 2018 a 2030 es limitada. El PDLC se limitó a desarrollar indicadores y no concretó una sección de cartera de proyectos (MDE, 2018a, pp. 176-179), solo un indicador abordó las brechas de necesidades básicas expuestas en los planes de vida. El plan de vida, con un horizonte de 2018 a 2028, se encuentra en el sexto año de corte temporal para el estudio. Hasta 2024, la Municipalidad de Echarati formuló un proyecto de inversión pública, implementado de 2021 a 2025, con el que se abordó tres priorizaciones del Plan de Vida de Koribeni. De estas, una prioridad está vinculada al PDLC de la Municipalidad de Echarati de 2018 a 2030 en la visión, pero no responde al indicador de necesidades básicas insatisfechas de este documento. Respecto de la implementación del PI por dicha municipalidad, la revisión de los PI en la página de consulta amigable del MEF, reveló que se ejecutaron proyectos durante la vigencia del Plan de Vida de Koribeni que, sin embargo, no correspondían con las priorizaciones. Al revisar la información de los proyectos, se observó que corresponden a intervenciones con expedientes aprobados entre 2012 y 2013, las cuales experimentaron inicio de obra y reiteradas paralizaciones. De acuerdo con las entrevistas, estos son los proyectos que las poblaciones aún están esperando que se concluyan, debido a que fueron paralizados por problemas de corrupción en la gestión pública. En la Tabla 12, se presenta información de tres proyectos ejecutados durante la vigencia de dicho plan de vida, pero que no se corresponden con las priorizaciones establecidas, sino constituyen obras inconclusas reactivadas en el transcurso de esta investigación.

**Tabla 12.** Proyectos ejecutados durante la vigencia del PdV, pero no corresponden a sus priorizaciones

Proyectos previstos y no identificados en el PdV	Costos, periodo de ejecución
Mejoramiento de los servicios educativos de primaria y secundaria IE José Pio Aza Koribeni. Código SNIP: 213775	Se declara viable; primera aprobación de expediente en 2012 y última modificación de expediente en 2018. Costo proyectado S/ 9 966 082. Se ejecuta de 2018 al 2025 con costos S/ 14 644 706.
Mejoramiento de las Capacidades Técnico Productivas para la Crianza de	S/ 6 462 154.56, con una ejecución lenta de 2014, 2018, y continuo de 2019 a 2025.

Proyectos previstos y no identificados en el PdV	Costos, periodo de ejecución
Truchas en 8 sectores” incluye Koribeni. Código SNIP: 261103	El expediente se presenta y aprueba en 2014.
Ampliación y mejoramiento de los servicios de salud del puesto de salud de Koribeni en la zona de Palma Real. Código SNIP	Se declara viable nov. 2013, se aprueba expediente técnico (ET) jun 2017, y última modificación ET abril 2025. Costo proyectado S/ 7 488 301. Se inicia la ejecución en octubre de 2019 y concluye en agosto 2025, con costos que duplican la inversión proyectada: S/ 12 092 621.

*Nota:* (MEF, s.f.) y la cartera de proyectos de la MDE.

### a. Evaluación del Plan de Vida de la Comunidad Koribeni

Se presenta la evaluación de la implementación del Plan de Vida de la comunidad nativa Koribeni por un gobierno local o sectores. Se definieron ocho criterios de cumplimiento y se asignó un puntaje del estado de avance de dicho plan al momento de la evaluación (inicio, medio término o final). Dado que el Plan de Vida de Koribeni se encuentra en su sexto año de ejecución, se considera que está a medio término.

Los ocho criterios identificados para el monitoreo y evaluación de un plan de vida comunal tienen un sistema de puntuación donde la respuesta equivale al puntaje correspondiente según el caso analizado: SÍ (1 punto) y No (0 puntos).

1. Incorpora los dos objetivos: abordar demandas e intereses orientados a la autogestión comunal, e incorporar el cierre de brechas en servicios básicos y de infraestructura.
2. Cuenta con un plan de monitoreo y seguimiento, indicadores, línea base, cronograma, porcentajes de avance y responsables (JD, MDE, Sectores, ONG, OOII).
3. Realiza el seguimiento de la implementación de su plan de vida con su plan de monitoreo y evaluación.
4. Participa de la formulación del Plan de Desarrollo Concertado Local (PDLC) de su distrito.
5. Ha logrado incorporar priorizaciones del plan de vida en la cartera de proyectos del PDLC.
6. Incorpora el proyecto priorizado en el PDLC en el PEI y POI de la MDE.
7. Número de priorizaciones del PdV atendidas. Puntaje según porcentaje de avance: (0) 0 % - 20 %; (0) 30 % - 40 %; (1) 41 % - 60 %; (1) 61 % - 80 %; (1) 81 % - 100 %

8. La Junta Directiva saliente realizó la transferencia de los planes de vida (documentos) y la información del avance a los nuevos miembros de la junta directiva.

En la Tabla 13, se presenta la valoración del estado de los planes de vida en función de los criterios de evaluación de dichos planes. El nivel de avance puede ser bajo, moderado, sustancial y alto, según el número de criterios que cumple al año de la evaluación (inicio, medio término o final). Cada criterio identificado incluye: 1) El plan de vida incorpora los dos objetivos, 2) participa de la formulación PDLC de su distrito, 3) incorpora priorizaciones del plan de vida en la cartera de proyectos del PDLC y 4) porcentaje del número de priorizaciones de los planes de vida que fueron atendidas. En síntesis, el Plan de Vida de Koribeni (2018-2028) se encuentra a medio término al año 2024. Ha cumplido con cuatro de los criterios establecidos, por lo que se considera que el nivel de implementación es moderado.

**Tabla 13.** Estado del plan de vida: criterios de evaluación de un plan de vida

Estado del PdV	Definición	Puntaje
Bajo	Los responsables del M&E incorporan criterios mínimos.	Cumple con 1 a 2 criterios
Moderado	Los responsables del M&E incorporan los dos objetivos de un PdV, usa su plan de M&E, participa del PDLC.	Cumple con 3 a 4 criterios
Sustancial	El PdV incorpora los objetivos, usa plan de M&E, participa del proceso del PDLC, ha incorporado las priorizaciones en el PDLC, etc.	Cumple con 5 a 6 criterios
Alto	El PdV incorpora los dos objetivos, participa del proceso del PDLC, ha incorporado las priorizaciones en el PDLC, ha participado del presupuesto participativo y de la formulación planes operativos institucionales (POI) y ha implementado el mayor número de priorizaciones del PdV.	Cumple de 7 a 8 criterios

*Nota.* Elaboración propia según los criterios de riesgos de las intervenciones de fuentes financieras.

#### **2.2.4 Factores facilitadores y limitantes de la formulación e implementación de los Planes de Vida de Koribeni**

El caso de Echarati es *sui generis* debido a la complejidad que adquiere la municipalidad de ese distrito por la influencia del Proyecto de Camisea y el número de

casos de corrupción de funcionarios públicos. Estos factores limitan la continuidad del personal y de los procesos administrativos en curso, como contratos y obras en ejecución.

En esta sección, se presenta un análisis de principales factores facilitadores y limitantes que han intervenido en el financiamiento público del plan de vida de Koribeni. Los hallazgos principales se expondrán en los apartados sucesivos.

#### **a. Factores Facilitadores**

- **Mesa Distrital Multisectorial de Planes de Vida**

El propósito de la Mesa Distrital Multisectorial fue impulsar la formulación e implementación de los planes de vida de las comunidades de Echarati (Cusco). Constituyó un espacio de vínculo entre diferentes actores (instituciones públicas y ciudadanos) que participan en el territorio, en un contexto específico. Para lograr objetivos comunes, fomentó la colaboración, coordinación y diálogo (Albarrán, 2011).

Es necesario reconocer la importancia de la Mesa Distrital Multisectorial de Planes de Vida. Su influencia escaló el nivel provincial y departamental hasta que dejó de funcionar. Logró cumplir parte de su agenda de puntos comunes: llevar la experiencia de los planes de vida a las comunidades a Echarati, acordó la metodología de planes vida que se emplearían, validó experiencias piloto de planes de vida, realizó la presentación pública de los planes de vida y consiguió la emisión de ordenanzas distritales y regionales que los reconoció. No obstante, quedó pendiente la incidencia para la implementación de los planes de vida. Mientras estuvo activa, contribuyó, sobre todo, a la formulación de los planes de vida.

De 2017 a 2022, la Mesa Distrital Multisectorial de Planes de Vida articuló intereses y voces de actores públicos y privados: la Reserva Comunal Machiguenga; las federaciones COMARU-CECONAMA; el PNCB (filial Cusco); Ejecutor del Contrato de Administración (ECA) Maeni de la RCM; la Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco; la Subgerencia de Pueblos Amazónicos de la Municipalidad Distrital de Echarati y The Field Museum of Chicago. Posteriormente, esta mesa funcionaría en la provincia de Quillabamba y, luego, en la ciudad de Cusco.

Estos espacios son importantes en áreas rurales, en las que son escasas la presencia y articulación de organizaciones públicas o privadas. Sobre todo, porque es notoria la

ausencia del Estado, cuyas sedes sectoriales suelen concentrarse en las capitales de los departamentos.

- **Ordenanzas regionales y distritales**

Los municipios distritales están facultados para promulgar ordenanzas, acuerdos de Concejo y resoluciones de Alcaldía<sup>62</sup>. Las ordenanzas son las normas de mayor jerarquía en la estructura normativa de una municipalidad, según la Ley Orgánica de Municipalidades.

Durante la revisión del caso de estudio, se identificaron dos ordenanzas gestionadas: la Ordenanza de la Municipalidad de Echarati, que aprueba los ocho planes de vida formulados en 2019, y la Ordenanza del Gobierno Regional de Cusco O.R.222.2022, que declara de necesidad e interés público regional el reconocimiento y la formalización de los planes de vida como instrumentos de gestión y planificación territorial estratégica de desarrollo local en Cusco. Dicha ordenanza fue gestionada por una concejera regional y revisada con la Mesa Distrital Multisectorial de Planes de Vida.

Las ordenanzas contribuyen con la implementación de los planes de vida; sin embargo, el avance de la implementación del único proyecto que formuló la Municipalidad de Echarati se consiguió gracias a la incidencia de los actores, quienes recordaban a las nuevas autoridades el compromiso asumido con las comunidades.

#### **b. Factores limitantes**

- **Ausencia de claridad en las competencias y funciones, o la falta de un enfoque de interculturalidad en la gestión pública local y en la atención de brechas**

En relación con esta hipótesis, lo que más hemos encontrado es la limitada aplicación de un enfoque de interculturalidad en la gestión pública local y en la atención de brechas.

Las competencias en interculturalidad no se han transferido aún ni al Gobierno Regional ni a los locales, pero requieren desarrollarse. Esta transferencia se complejiza

---

<sup>62</sup> Según el artículo 20 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

debido a la informalidad en la administración pública en la contratación de servidores públicos y la alta rotación. Por lo tanto, las propuestas para abordar el fortalecimiento de estas competencias, en este contexto, requieren de la creatividad del MINCUL.

En relación con el MINCUL, la Política de Transversalización del Enfoque Intercultural (PTEI)<sup>63</sup> se encuentra en actualización (CEPLAN, s.f.). En su Eje 1, esta política tiene como función fomentar la incorporación del enfoque de interculturalidad en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas nacionales y subnacionales, así como en sus instrumentos de implementación. En relación con este Eje, el MINCUL creó, en 2014, el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI). Este es un espacio de diálogo y coordinación de las organizaciones nacionales de pueblos indígenas y cuenta con grupos descentralizados en las regiones. En Cusco, sin embargo, este espacio tiene un limitado accionar debido a los limitados recursos<sup>64</sup>.

En el Consejo Regional de Pueblos Originarios, Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas de la Región Cusco (COREPORC) —que representa el espacio del GTPI en Cusco— podría contribuir en el diseño de políticas públicas diferenciadas por pueblos indígenas mediante la realización de reuniones descentralizadas.

Los planes de vida se están orientado a cubrir brechas de infraestructura en temas de salud, lo cual es lo más inmediato. Sin embargo, también se requiere la asistencia técnica y el diseño de un lineamiento que aborde la incorporación del enfoque de interculturalidad; por ejemplo, en salud intercultural específica para pueblos quechuas y matsigenkas, en diálogo con el Ministerio de Salud y los operadores de la salud estatal, entre otros.

Según los entrevistados, la tendencia de los planes de vida es “sembrar fierros y cemento”<sup>65</sup> debido a que están siendo formulados por los gobiernos locales, es decir, por burócratas que tiendan a concebir el desarrollo a través de actividades productivas. Esto

---

<sup>63</sup> Aprobada mediante Resolución Ministerial 330-2019-MC

<sup>64</sup> En 2022, el Decreto Supremo 043-2022-EF centralizó los recursos que se generaron en las regiones, afectó a Cusco al afectar los recursos directamente recaudados (RDR) en la región y convertirlos en recursos ordinarios (RO) en el nivel central. Esta medida limitó los gastos en sectores como Cultura. Antes de este decreto, el DDC tenía la autonomía para decidir qué se requería para la gestión de los RDR generados por Machu Picchu y otras áreas.

<sup>65</sup> Dirigente indígena E-27-05.02.2025

se debe, además, a que los Proyectos de Inversión (PI) los empuja a esa dirección, puesto que en su metodología no existe un enfoque intercultural y diferenciado para la diversidad cultural de los pueblos indígenas u originarios.

En el caso de Koribeni, se ha observado que mientras los planes de vida conserven sus dos objetivos (interno y externo), van a continuar siendo un instrumento de la comunidad. Sin embargo, las necesidades insatisfechas son tantas y apremiantes que se deben ejecutar obras de infraestructura. No obstante, no se ejecutan de manera integral, es decir, si se levanta infraestructura educativa, no se prevé la necesidad de un educador y materiales bilingües interculturales. También existe el riesgo de que se construya un sistema de saneamiento sin una debida adecuación intercultural, que no tome en consideración que la falta de costumbre en el uso de esos servicios. Por ello, esas acciones requieren algo más que la sola infraestructura.

El MINCUL cuenta con varias oficinas de Direcciones Descentralizadas de Cultura y Subdirecciones de Interculturalidad a nivel nacional. En el caso de Cusco, estas oficinas no cuentan con personal ni recursos suficientes; no obstante, han brindado asistencia a los gobiernos locales en la formulación de los planes de vida y en la implementación de la Guía de Planes de Vida.

Se requiere construir un arreglo institucional, tanto a nivel regional y local, que asegure la participación indígena en los gobiernos locales. En ese sentido, y en relación a la institucionalidad indígena, se requiere proponer un **lineamiento** para el funcionamiento de espacios como el GRTPI, u otros de igual nivel, los cuales deben contar con gerencias, divisiones o unidades específicas para la participación de la institucionalidad indígena en los gobiernos locales. Asimismo, se requiere un cambio en la normatividad (LOGR y LOM) que incluya la participación indígena en la administración pública. Con estas acciones, se hubiera avanzado con el Lineamiento 1 en los puntos 5 y 6 de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural<sup>66</sup>, en los cuales se dice: “[5] fortaleciendo la institucionalidad y operatividad de las entidades a nivel nacional, regional y local competencias en materia de interculturalidad, pueblos indígenas [...] [6] promover el fortalecimiento de las

---

<sup>66</sup> Respecto del Eje II, la Política de Transversalización del Enfoque de Interculturalidad (PTEI) tiene como función abordar el reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística de los pueblos, como los matsigenka en Cusco.

organizaciones representativas [...] a través de procesos de diálogo y participación en el diseño e implementación de las políticas de la PTEI (MINCUL, 2015).

- **Limitada normativa e instrumentos existentes del CEPLAN y MINCUL en la incorporación de los planes de vida al planteamiento territorial**

De acuerdo con los entrevistados, los funcionarios aún desconocen el uso de instrumentos de planificación territorial, como los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) y los planes de vida. Además, señalaron que las autoridades no siguen un plan de trabajo a largo plazo, ni dan continuidad a los avances de la gestión anterior.

A través de una entrevista, un asesor de gobiernos subnacionales y representante de la academia Cusco E-11-08.01.2025 señaló:

Como cada cuatro años entra un gobierno regional, y piensa que está descubriendo América, dice: “esto sí, esto no” [...] No hay una secuencia en las priorizaciones que se han establecido a nivel de CEPLAN, porque cada alcalde quiere hacer de nuevo, manda al tacho la gestión anterior y cada nueva gestión está volviendo a comenzar; no hay una mirada de planificación a largo plazo.

Los planes de vida sirven, precisamente, para orientar a las autoridades comunales y a las gestiones gubernamentales en aspectos que los involucran. Los líderes o autoridades comunales indígenas están entendiendo su transcendencia. Este es el caso del dirigente indígena E-08-02.02.2025:

Este documento orienta a los consejos directivos de las comunidades, como orientar el desarrollo de su comunidad. [...] Hay comunidades que aún no lo valoran, pero la experiencia que tuvimos en la comunidad, nos permitió ver que es un documento que nos guía a dónde queremos ir como comunidad. Ahora queremos actualizar nuestro Plan de Vida en Poyentimari, porque hay cambios. Entonces, en donde ha podido ser usado, ha sido importante.

El actual alcalde de Echarati se rehúsa a financiar los planes de vida de las comunidades, que la gestión anterior planificó. Así lo testimonia el Funcionario público E-02-04.11.2024:

No opina, es mudo [refiriéndose al alcalde de Echarati]. No tiene una visión de desarrollo, es decir, ellos [las autoridades] ven que las comunidades se están empoderando y ellos quieren dirigir. Acá, desde nuestro sector, la mirada que le estamos dando a los planes de vida es que los pueblos indígenas tienen que ejercer su libre autonomía, proponer su propio desarrollo. La idea

de los planes de vida es que todos los sectores de Estado vayan a contribuir al plan de vida de las comunidades, respondiendo a las metas de los sectores.

En Echarati, existen desencuentros entre los actores y sus distintas visiones de desarrollo, sobre todo entre las instancias que deberían planificar el desarrollo local: gobiernos locales y pueblos indígenas. Existe la percepción, incluso, que las autoridades locales desconfían de las comunidades nativas cuando estas muestran conocimiento de sus derechos colectivos y de los instrumentos de planificación comunal que disponen.

Para articular tales visiones de desarrollo, el Ministerio de Cultura y el CEPLAN han trabajado para que los gobiernos regionales y locales incorporen los planes de vida en la planificación local, específicamente en sus diversos instrumentos de planificación territorial. Este es un aspecto legal que favorece a los gobiernos locales. Al respecto, la funcionaria pública E-03- 10.11.2024 dice:

Antes de la pandemia nos reuníamos con CEPLAN [...] que CEPLAN reconozca los planes de vida como un primer escalón de la planificación local, sobre todo, en municipios que tienen mayor cantidad de personas que se autoidentifican como parte de un pueblo originario.

Cabe señalar que el CEPLAN incorporó, en 2024, los planes de vida de las comunidades como insumos en los diagnósticos que servirán para formular el Plan de Desarrollo Local Concertado Provincial y Distrital (CEPLAN, 2024b). No obstante, esta acción no servirá si no se asegura que se integren algunas de las priorizaciones de los planes de vida en los objetivos de inversión de los PDLC y en los presupuestos participativos de los gobiernos locales o regionales, dependiendo del sector al que correspondan las acciones priorizadas.

Consideramos que mientras no esté normado que las municipales distritales tienen que basarse en los planes de vida de las comunidades nativas —cuando estas existan en sus jurisdicciones—, no habrá una conexión real con los presupuestos participativos. La normativa del CEPLAN debe vincular los planes de vida con los PDLC distritales, de lo contrario, será poco lo que se habrá avanzado.

El CEPLAN también tiene que abordar el problema por del limitado uso del instrumento de planificación territorial PDLC. A mayo de 2025, de las 1874 municipalidades distritales del país, solo un 2 % de las municipalidades provinciales y distritales habían formulado sus PDLC y los habían enviado al CEPLAN para opinión.

Cabe precisar que todos contaban con el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI) <sup>67</sup>.

Por ende, los problemas en el diseño de la gestión pública de los gobiernos locales subsisten a pesar de la existencia de los PDLC. Al respecto, el CEPLAN (2024c) concluyó que los problemas se deberían a que

[...] los presupuestos participativos y los planes de desarrollo concertados, en muchos casos, no están formulados o están desfasados o fungen únicamente como procesos burocráticos, decorativos y no vinculantes, que finalmente no se ven traducidos en mejoras en el bienestar de los ciudadanos de los territorios en donde se formulan.

Roberto Arroyo (2016) también identificó que ni el gobierno nacional ni los gobiernos regionales o locales están haciendo un uso eficiente de sus instrumentos de planificación:

[los] Planes de Desarrollo Concertados (PDC) terminan siendo, en la gran mayoría de los casos, planes documento [...] que sirven como medio de cumplir con los requisitos que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene para liberar los presupuestos asignados o como “pozo de expectativas” de la población, sin conexión siquiera con los Presupuestos Participativos. (p. 13)

El CEPLAN ha comprendido parte del problema, por lo que está elaborando una guía con enfoque territorial para la formulación de los PDLC en gobiernos locales de ámbitos rurales. Con este documento, denominado *Guía para Distritos Rurales*, se busca simplificar la complejidad de la actual Guía del PDLC, con el fin de incrementar el número de municipalidades distritales con PDCL.

Asimismo, ha formulado mecanismos de control que aseguren la continuidad de la planificación según lo establecido en el PDLC: 1) no se autorizan gastos en inversión a menos que esté contemplado en su PDLC. Si una autoridad quiere modificar su PDLC, tiene que elaborar un Informe de Evaluación de Cumplimiento. Si actualiza el PDLC, solo podrá hacerlo a nivel de objetivos. Con esto, se ha puesto un freno para que no inviertan recursos solo para justificar gastos que no se encuentren en el PDLC; 2) el CEPLAN ha sostenido reuniones con el MEF y los sistemas administrativos para que las autorizaciones de gasto a los gobiernos regionales o locales se realicen previa revisión de los instrumentos de planificación (PDLC). Además, desde fines de 2023, existe el mandato que todas las autoridades deben planificar su territorio con un enfoque territorial.

---

<sup>67</sup> Funcionaria pública E-28-27.05.2025

Cabe señalar que el CEPLAN es una institución que permaneció desactivada desde 1992, como consecuencia de las medidas para la disminución del aparato estatal implementadas durante el gobierno de Alberto Fujimori. En 2008, se reconstituyó el CEPLAN y reinició la planificación del país.

Por otra parte, la Guía del Plan de Vida del MINCUL (2016) —en planificación territorial—, tampoco vincula los planes de vida a los PDLC y los Presupuestos Participativos, en relación a las brechas que identifican los PdV. Creemos que esto sucede en parte porque el CEPLAN no había incorporado el instrumento como documento de consulta en la formulación de los PDLC. Aun realizada esta incorporación, y considerando que dicha guía tiene el doble objetivo de vincular el PdV de las comunidades y organizaciones indígenas con otros actores públicos, especialmente los gobiernos locales, requiere de un mayor desarrollo y profundización.

- **Falta de continuidad en la gestión de los planes de vida con el cambio de las autoridades locales**

Los planes de vida constituyen una inversión desfavorable cuando se traspapelan o “pierden” con la renovación de las autoridades de gobiernos locales, organizaciones indígenas o juntas directivas comunales.

Durante el trabajo de campo, pudimos atestiguar que los planes de vida no se encontraban en la oficina de la División de Pueblos Originarios Amazónicos de la Municipalidad de Echarati. La responsable desconocía donde se encontraban. Posteriormente, los planes de vida fueron hallados en la oficina del responsable del proyecto con poblaciones indígenas de la municipalidad.

La falta de continuidad también se reproduce cuando las organizaciones indígenas cambian de juntas directivas (según los estatutos, cada dos o cuatro años). En noviembre de 2024, cuando visitamos la oficina del COMARU, en Quillabamba, esta organización acababa de realizar el relevo de su Junta Directiva. La nueva dirigencia recién se estaba enterando de los procesos de la anterior gestión. Al interior de las organizaciones indígenas no se realiza una adecuada transferencia de funciones de una gestión a otra. Esto también se relaciona con las dificultades de los dirigentes para permanecer en las oficinas de sus organizaciones una vez electos.

En las comunidades nativas, un cambio de gestión tiende a variar el interés por el plan de vida. De acuerdo con el exdirigente del COMARU, el interés dependerá no solo de la participación de la comunidad en la formulación, sino también de los cambios tangibles en la calidad de vida de los comuneros, que resulten de la gestión del plan de vida por parte de las autoridades comunales.

Es poco frecuente que las comunidades dispongan de su plan de vida. Incluso si la autoridad cuenta con este instrumento, es difícil que conozca las propuestas del plan de vida, principalmente por no haber participado del proceso, sea por ausencia, falta de interés o carga laboral. Además, estos documentos se pierden cuando dejan de ser parte de las entregas del cargo, y no se capacita a las autoridades en la gestión de este instrumento. Implícitamente, confían en que el proceso participativo de formulación y la creación de la comisión comunal (MINCUL, 2016) funcionarán sin seguimiento. El ECA MAENI, y su presidente, es el actor que viene haciendo seguimiento a la implementación a los planes de vida.

Cabe precisar que en la DDC Cusco, se encontraban los planes de vida, se requería hacer una solicitud para acceder a estos documentos.

En síntesis, al **no existir ninguna instancia que centralice un Repositorio de Planes de Vida ni tampoco una instancia que evalúe el avance de la implementación**, poco se avanza. Por lo tanto, se continúa desconociendo cuántos planes de vida existen a nivel nacional, cuántos se han actualizado y cuál es el nivel de su implementación. Algunos funcionarios consideran que la falta de seguimiento se debería a la diversidad de planes de vida y límites en el monitoreo de las propias comunidades. Con la Guía de Planes de Vida del MINCUL, se buscó ordenar la diversidad de planes de vida. Aun cuando es parte de la autonomía de las comunidades indígenas, se requiere un nivel de uniformidad en la **Etapa 4 de Seguimiento, Evaluación y Actualización** para permitir la evaluación.

Los alcaldes consideran que formulando un Proyecto de Inversión (PI) han cumplido con la implementación del plan de vida, pero realmente solo han empezado a atender las priorizaciones definidas en este instrumento. Corresponderá a la siguiente gestión continuar con otras priorizaciones. A pesar de que subsisten vacíos en la implementación, seguimiento y actualización de este instrumento, su gestión y seguimiento se deja solo en manos de la comunidad nativa, de acuerdo con la Guía del MINCUL (2016). Ninguna autoridad toma responsabilidad y se desentiende de la

implementación de estos instrumentos comunales, que también involucra a las organizaciones indígenas en sus diferentes niveles.

- **Limitada participación indígena en la gestión pública del gobierno subnacional y fragmentación de la administración de la Municipalidad Distrital de Echarati**

De acuerdo con el PDLC de 2013, la Municipalidad Distrital de Echarati (MDE) contaba con 36 comunidades nativas; sin embargo, para 2021 solo registraba ocho. A raíz de las creaciones de los distritos de Megantoni (2016) y de Kumpirushiato (2021), su jurisdicción se redujo drásticamente (Tabla 14). Con la creación del distrito de Megantoni, salieron de la jurisdicción de Echarati los lotes petroleros 56, 57, 58 y 88, y un área de 10 000 km<sup>2</sup> (MDE, 2018a).

**Tabla 14.** Fragmentación administrativa del distrito de Echarati 2014-2024

Distrito de Echarati y número de comunidades nativas	Área responsable de las comunidades nativas	Fuentes
El distrito de Echarati en el PDCL (2013- 2021) contaba con 36 CN tituladas.	Primero: División de Pueblos Originarios Amazónicos, la cual dependía de la Gerencia de Medio Ambiente. Segundo: De 2018 a 2021, funcionó una Subgerencia de Pueblos Originarios Amazónicos que dependía de la Gerencia de Desarrollo Social y de Pueblos Originarios Amazónicos.	1. Municipalidad de Echarati (2013) 2. Funcionario público E-02-04.11.2024
El 6 de julio de 2016, se creó la <b>Municipalidad Distrital de Megantoni</b> . En su ámbito permanece los lotes petroleros 56, 57, 58 y 88. Cuenta con un área de 1 068 881 ha y una población de 14 363 habitantes.  Cuenta con 23 CN de cinco etnias (matsigenka, yine, asháninka, kakinte y nanti), la Reserva Territorial KugapakoriNahua-Nanti, donde viven las etnias kugapakori-nanti y nahua-yora y en parte de su ámbito se encuentran dos ANP (Santuario Nacional Megantoni y Reserva Comunal Machiguenga).	Tercero: En el ROF, se definió una División de Pueblos Originarios Amazónicos dependiente de la Gerencia de Desarrollo Social y de Pueblos Originarios Amazónicos, que estaba a cargo de un responsable no especializado en PPII.  Esta División es un órgano de línea de tercer nivel organizacional.	1. Reglamento de Organización y Funciones de la MDE

Distrito de Echarati y número de comunidades nativas	Área responsable de las comunidades nativas	Fuentes
<p>En 2021, mediante la Ley 31142, promulgada por el Congreso de la República, se creó la <b>Municipalidad Distrital de Kumpirushiato</b>, junto con su capital Kepashiato. El distrito cuenta con 42 sectores, 7 comunidades nativas y un centro poblado. La población estimada es de 16 590 habitantes, divididos en 3236 familias.</p>	<p>Con esta creación, Echarati perdió 7 comunidades nativas, entre ellas Shimaa.</p>	<p>Entrevista al funcionario público E-02-04.11.2024 y al dirigente indígena E-08-02.02.2025</p>

De acuerdo con los anteriores organigramas de la MDE (2013), durante el periodo 2011-2014, se intentaron gestionar los intereses de los pueblos indígenas mediante la División de Pueblos Originarios Amazónicos, la cual dependía de la Gerencia de Medio Ambiente. En algún momento, el COMARU contó con un funcionario indígena, pero no permaneció mucho tiempo en el puesto. La estabilidad de este tipo de cargos depende de la voluntad del alcalde, generalmente supeditada a los cambios de la administración municipal.

Según los entrevistados para esta investigación, de 2018 a 2021, se contaba con una Subgerencia de Pueblos Originarios Amazónicos, que dependía de la Gerencia de Desarrollo Social y de Pueblos Originarios Amazónicos. Dicha gerencia, que estuvo a cargo de personal de confianza del alcalde, coordinó la formulación de los planes de vida del distrito.

En 2022, encontramos en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) que la División de Pueblos Originarios Amazónicos constituía un órgano de línea de tercer nivel, dependiente de la Gerencia de Desarrollo Social y de Pueblos Originarios Amazónicos. En el momento de nuestra entrevista, la responsable de esta división recién había asumido el cargo. No disponía de un plan de trabajo con presupuesto asignado; pero mantenía coordinaciones con funcionarios y las comunidades que se acercaban a la oficina. Esta división sigue funcionando sin mayor presupuesto, con un personal encargado que tiene, a su vez, otro cargo asignado. Según el ROF, sus principales funciones vinculadas a los planes de vida son las siguientes:

- Planificar, organizar, actualizar y ejecutar los planes de vida de las comunidades nativas en coordinación con las Gerencias de línea.

- Incorporar el enfoque intercultural en los programas y proyectos del gobierno local.
- Implementar los proyectos de inversión y los proyectos de activos menores para ampliar su eficiencia en intervenciones puntuales de las Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición.

La creación de los distritos de Megantoni (2016) y de Kumpirushiato (2021) afectó la continuidad de la Subgerencia de Pueblos Originarios Amazónicos y su posterior conversión en una División de Pueblos Originarios Amazónicos. Cabe precisar que esta subgerencia funcionaba sin la participación de un indígena, y estaba a cargo de un funcionario municipal.

**Tabla 15.** Fragmentación de la administración del distrito de Echarati y redistribución de las CN en el ámbito de los nuevos distritos

Echarati y su proceso de fragmentación	Hasta diciembre de 2024
Distrito de Echarati	Cuenta con 8 CN: Koribeni, Estrella de Alto Sangobatea, Laguna Inkaare, Corimani, Monte Carmelo, Porenkishiari, Matoriato y Poyentimari.
Distrito de Megantoni	Cuenta con 23 CN reconocidas y tituladas, y 22 CN en proceso de reconocimiento y dispersas, las que suman 45 CN en dicho ámbito.
Distrito de Kumpirushiato	Cuenta con 7 CN, entre ellas, la CN Shimaá.

Varias razones motivaron la fragmentación del distrito de Echarati. Por un lado, fue una respuesta ante la falta de atención a las poblaciones más vulnerables, cuyas necesidades no se resolvían pese a que se disponían de los recursos del canon y de las regalías. Las autoridades dirigían esos recursos a las áreas urbanas y centros poblados, donde se realizaban gastos onerosos, considerados innecesarios, como la compra de una flota de autos para la Municipalidad de Echarati. De esta manera, terminaban concentrando el financiamiento público en las capitales de los centros poblados urbanos.

Por otro lado, surgieron múltiples casos de corrupción que involucraban a alcaldes y servidores públicos (Tabla 17). A esto se sumaron factores histórico-culturales que limitaban la labor de funcionarios y servidores. Un sector de este personal, de origen quechua, no apreciaba la diversidad cultural que aportan las poblaciones indígenas amazónicas. De hecho, la administración municipal reproducía el concepto de la “colonialidad del poder” a través de funcionarios procedentes de la macrorregión sur que

ejercían la discriminación contra las poblaciones indígenas amazónicas, aun cuando más del 50 % de la población de ese distrito es indígena.

Desde la perspectiva de la gestión pública, lo que observamos es el quiebre de los esfuerzos de crear una propuesta de **institucionalidad indígena en la administración pública**. Esto genera serias consecuencias: fragmentación territorial, posibilidades muy reducidas de implementar enfoques territoriales y de optimizar los recursos públicos. Además, nos encontramos con organizaciones indígenas que tienen un número limitado de profesionales y técnicos indígenas con los perfiles solicitados<sup>68</sup>, aunque, hay que decirlo, este personal reúne el conocimiento práctico y la orientación cultural para vincularse con la población objetivo.

Sin una normativa que obligue a los gobiernos regionales o locales con poblaciones indígenas a contar con una gerencia, división o unidad especializada y óptima en pueblos indígenas, los acuerdos entre las organizaciones y esos gobiernos no lograrán la continuidad en la siguiente gestión.

- **Concentración del financiamiento público en las capitales de los centros poblados urbanos**

La concentración del financiamiento público de los servicios básicos e infraestructura en la capital y en los ámbitos urbanos del distrito fue el punto de inflexión para que un grupo de actores se decantara por la distritalización, años antes de la creación del distrito de Megantoni.

---

<sup>68</sup> Estudios realizados en el siglo XX en América Latina coinciden en que hay un aumento en el porcentaje de jóvenes indígenas que logran acceder a estudios superiores. Pero eso no garantiza ni su permanencia, ni culminar los ciclos, ni la obtención de un título para un trabajo calificado (Chirapaq, 2014, pp. 15-16). A pesar del incremento del acceso a estudios universitarios y técnicos, las consecuencias de esta brecha impactan en su inserción laboral, incluso en las propias organizaciones indígenas. El estudio de Chirapaq (2014) encontró que los jóvenes indígenas no se involucran en trabajos con organizaciones indígenas si estas no generan un vínculo con ellos. Estas deben incorporar en su agenda la creación de una Secretaría de Jóvenes Indígenas o programas de formación de líderes, para que, al concluir sus estudios, estos consideren laborar en una organización indígena, con la claridad conceptual de los derechos colectivos y su implementación.

Un representante de la academia Cusco E-11-08.01.2025 aseguró que, para entonces, si se quería trabajar por el desarrollo de las comunidades nativas, no había otra opción que enrumbarse hacia la distritalización:

¿Por qué hacia dónde se dirigen las inversiones del Estado? **Hacia las capitales de los distritos** [énfasis añadido] [...] Los ingresos que venían del gas no llegaban al campo, la Municipalidad de Echarati llegó a comprar más de 100 camionetas para su uso; y con mandar un par de botes llevando algunas cosas a las comunidades pensaban que con eso se iban a contentar. Entonces trabajamos con la propuesta de trabajar con crear un distrito con las organizaciones [...] se sumaron CECONAMA y FECONAYY, que son federaciones de CONAP.

Más adelante, el COMARU se sumó a la propuesta de crear un nuevo distrito, lo que, a su vez, atrajo la intervención de nuevos actores, como detalla el dirigente indígena E-27-05.02.2025:

El tema de Megantoni ha sido una propuesta de todas las organizaciones de la sociedad civil porque no hubo apoyo de la Municipalidad de Echarati, por las necesidades de las comunidades del Bajo Urubamba se creó la Municipalidad de Megantoni.

Igual paso con la creación del distrito de Kumpirushiato. De ese ejemplo, han seguido otras autoridades de Kumpirushiato. Echarati no podía atender hasta el ámbito de Kepashiato y por la necesidad de los caseríos, y se ha visto la inasistencia de los pueblos por la mala atención de los gobiernos de turno, más el tema del narcotráfico en el VRAEM, en la comunidad de Shimaa, Andoshia, nadie quería apoyar a los hermanos de estas comunidades.

La funcionaria pública E-03-10.11.2024 fue testigo de la creciente percepción de ineficacia en la gestión de recursos por parte de la administración de Echarati:

¿Por qué nace Megantoni? Porque Echarati no invertía en Megantoni o mal invertía. Las comunidades siguen igual. Aunque ahora están invirtiendo en las comunidades para hacer plaza de Armas, y claro, les conviene a las comunidades. Ellas dicen “a mí no me gusta, yo no quiero parecerme a una ciudad, yo quiero mantener mi identidad”. Sin embargo, van a trabajar, porque al fin es trabajo, beben y se emborrachan. No ha cambiado la lógica centralista, se atomiza, se reproducen el mismo modelo colonial.

De acuerdo con nuestros entrevistados, el financiamiento público se dirige sobre todo a las capitales de distritos y centros poblados menores, y en menor proporción, a los ámbitos más rurales de las municipalidades. De esta manera, se concentran los esfuerzos

en visiones de desarrollo que no han recogido las demandas, las aspiraciones, ni los derechos diferenciados de las poblaciones indígenas.

- **Factores históricos y culturales vinculados a la invisibilización de los indígenas amazónicos en la historia oficial de Cusco**

Aun cuando más del 50 % del territorio de Cusco es amazónico, la historia de los pueblos indígenas amazónicos no está inserta en el relato histórico oficial de esa región. Las élites cusqueñas construyeron imágenes y representaciones, según las cuales un futuro prometedor para ellas dependía de la colonización del oriente amazónico y de la explotación de sus tierras y recursos.

El suroriente de Cusco fue visto como una fuente de recursos que iba a engrandecer a los cusqueños otra vez, como en la época prehispánica. La explotación del gas de Camisea agregó un eslabón más a la misma historia.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), bajo presión de Pedro Pablo Kuczynski —quien en ese entonces lideraba el MEF—, se modificó la Ley de Hidrocarburos para permitir la exportación del gas de Camisea. La finalidad, desde un principio, fue exportarlo, no masificar el consumo doméstico (Dammert, 2021) en las regiones del sur, de donde se extraía el gas. En lugar de aprovechar esta valiosa oportunidad para acortar las brechas sociales y económicas, se alimentaron políticas públicas centralistas que siguen privilegiando los servicios básicos para las ciudades, en tanto se priva a la población de los lugares de donde provienen los recursos. Estas políticas impiden que seamos un Estado nación; por el contrario, acentúan las desigualdades, el racismo y la discriminación hacia las poblaciones originarias, sobre todo las amazónicas. Una vez más, en los términos definidos por Acemoglu y Robinson (2020), se reprodujo el círculo vicioso en el que instituciones políticas e instituciones extractivas solo produjeron riqueza para sus propias arcas y pobreza para los pueblos indígenas.

- **Factores histórico-culturales vinculados a la creación de nuevas formas de colonialidad**

La distritalización podría constituirse en una expresión más de la colonialidad del poder, la cual coloniza el imaginario de los dominados mediante la represión sistemática de sus creencias, ideas, imágenes, símbolos o conocimientos (Quijano, 1992). Una práctica que persiste en las interrelaciones de los pueblos indígenas con otros grupos de mayor poder.

A simple vista, la distritalización podría ser positiva. Podría originarse en la intención de buscar la mejoría social y económica de las comunidades nativas, pero resulta inútil al llevarse a cabo sin profesionales indígenas amazónicos que integren el servicio civil de las municipalidades y sin un claro enfoque de interculturalidad en las políticas públicas.

Las administraciones municipales con alcaldes indígenas y una población electoral de más del 50 % indígena se ven obligadas a contratar profesionales foráneos, quienes reproducen en sus interrelaciones con los matsigenkas modelos de relacionamiento que perpetúan la colonialidad del poder. Ellos deciden en qué se invierte y cómo será esa inversión, puesto que descalifican a las poblaciones indígenas argumentando que “no conocen”, “no han concluido sus estudios”, “son pobres” o “no hablan o escriben en castellano”, etc. Como lo señaló la funcionaria pública E-03-10.11.2024:

[...] como se ha invertido muy poco en las zonas más alejadas, no tienes capacidades, profesionales especializados para asumir un gobierno local. Siempre será el foráneo. Entonces, el modelo colonial se repite. Es el de afuera, el que me manda, el de afuera, el que viene a decidir. Es lo mismo, seguimos colonizando [...] En Megantoni, por ejemplo, va la municipalidad y lo que dicen es que la población necesita plantar cítricos, pero la población no tiene la tradición de plantar cítricos [...] Entonces, es el funcionario o el servidor público, el gobierno local, el que decide qué necesita la población y, simplemente, dice “esta tierra es apta para esto y ahora tú vas a hacer esto”. No escuchamos a la población y, más bien, la prejugamos ignorante diciendo: “qué van a saber sobre economía, sobre producción”. Nosotros somos los que tenemos que decidir, nosotros somos los especialistas.

Los funcionarios públicos “reparten colonialidad” al reproducir el trato discriminatorio con los matsigenkas.

El representante de la academia Cusco E-10-12.11.2024 argumentó que la burocracia quechua y la lógica desarrollista de los proyectos de inversión, sin enfoque de interculturalidad, impiden la generación de una institucionalidad indígena, incluso en las municipalidades con alcaldes indígenas y una población indígena amazónica mayoritaria:

El problema de ese municipio es que tiene una burocracia **quechua** estatista [énfasis añadido], con una lógica desarrollista, no desarrollo...” Esto representaría una desventaja para los matsigenka de Megantoni [...] el problema es en los municipios en donde hay una minoría amazónica y una mayoría quechua y colona migrante. Allí sí las comunidades nativas son la última rueda del coche, y solo sirven para imagen institucional. El público al que se dirige los esfuerzos y fondos es otro sector poblacional, generalmente quechua, colono o migrante, con votos en el distrito.

El limitado alcance de las municipalidades con alcaldes indígenas se ha reportado en otros estudios, como el de Davila (2005, pp. 57-59) y Ponce (2024, pp. 86-87). Respecto de las municipalidades que establecieron gerencias, divisiones o unidades de pueblos indígenas u originarios, el dirigente indígena E-27- 05.02.2025 declara:

Ningún indígena ha asumido dentro de Echarati; simplemente lo hemos creado porque tienen que tener esto. A pesar que hemos llegado a tener profesionales que en algún momento han podido llegar asumir, pero lo han utilizado [estas gerencias u oficinas] como mesa de partes para hacer un trabajo de oficina [...] Igual está pasando en Megantoni y en Quellouno<sup>69</sup>: las divisiones de pueblos indígenas del gobierno local no están implementado acciones orientadas a pueblos indígenas. Simplemente de nombre nada más, teórico nada más, pero en términos prácticos no hay nada. Dicen “esto vamos a crear”, pero no hay enfoques, qué vamos a trabajar, el presupuesto y personal destinado. Nunca han priorizado lo que van hacer. Solo están de nombre.

La colonialidad del poder, que ha calado tanto en dominantes como en dominados a lo largo de la historia, se expresa mediante calificaciones. Los nuevos colonizadores tachan de “ociosos” a los indígenas amazónicos porque no entienden que no hayan tumbado el bosque para sembrar cacao, café y antes coca. Como señala el antropólogo de la academia Cusco E-10-12.11.2024:

---

<sup>69</sup> Quellouno es otro distrito de la provincia de La Convención.

Los colonos [migrantes andinos] siempre se quejan de la colonización, de la mentalidad colonial, de cómo la influencia de las industrias extractivas en el país [...] Pero les digo: ustedes son más colonizadores que los extranjeros, ustedes son colonialistas. Porque ustedes expulsaron a todos los nativos. Claro, todas las comunidades del Alto Urubamba son de cabeceras, excepto de las misiones porque las misiones han hecho respetar a las comunidades, pero las demás han fugado, han escapado. ¿Y por qué han escapado de ustedes? Los nativos han escapado de ustedes porque tienen una lógica mercantilista [...] Y, para colmo, creen que el indígena es ocioso, es vago. Creen que ustedes son los únicos que tienen la capacidad de hacer producir esas tierras. Entonces, ¿quiénes son los colonialistas? Como si la única forma de producir la tierra sea la forma en la que ustedes trabajan la tierra, y no las formas como los indígenas viven en la selva.

La labor de la DDC en estos ámbitos es necesaria porque la reproducción de la colonialidad del poder, expresada en el enfoque desarrollista que se aplica a los planes de desarrollo local e incluso a los planes de vida, es la causa de varias deficiencias en la gestión pública. Una de esas deficiencias es la formulación e implementación de los planes de vida por parte de los gobiernos regionales y locales, sin una adecuada y permanente asistencia técnica, fortalecimiento de capacidades y diseño de políticas públicas locales con enfoque intercultural.

Podemos encontrar objetivos estratégicos en los PDLC que incluyen nombres como “enfoque o adecuación intercultural”, pero que en la práctica no aplican dicho enfoque. Habría que atender esto, como ya lo han identificado funcionarios y dirigentes indígenas.

Los pueblos indígenas amazónicos están luchando por ser visibilizados, y los planes de vida son parte de este proceso. En un contexto del gas de Camisea y su impacto en la fragmentación de las administraciones de los gobiernos locales, el riesgo es que los servidores públicos de origen quechua conviertan los planes de vida comunales en planes desarrollistas y que terminen “sembrando fierros y cemento” en lugar de “vida plena”.

- **La corrupción de alcaldes y servidores públicos y su impacto en la institucionalidad de los gobiernos locales**

En su obra *La historia de la corrupción en el Perú*, Alfonso Quiroz (2022) encontró que los efectos de la corrupción y los intereses corruptos han impactado en dos

sentidos: primero, en la evolución del Estado y, por lo tanto, en la institucionalidad; y segundo, en el bienestar de la población, pues esta se empobrece.

Asimismo, encontró que los estudios sobre corrupción son relativamente recientes. No se consideraban relevantes porque corromper a las autoridades era percibido como un acto necesario para “aceptar” la burocracia en países menos desarrollados. Durante el desarrollo de los Estados modernos, se empezaron a establecer una serie de legislaciones y normativas para combatir la corrupción política de la administración pública. Hoy existe un creciente consenso “acerca del impacto intrínsecamente negativo que ella [la corrupción] tiene sobre la inversión y, en consecuencia, sobre el crecimiento económico” (Quiroz, 2022, p. 372).

El autor concluyó que, entre 1820 y 2000, la corrupción llegó a representar para el Perú una pérdida anual de entre el 30 % y el 40 % de los gastos del presupuesto y entre el 3 % y el 4 % del PBI. El autor sostiene que, en dicho periodo, el país perdió sus posibilidades de desarrollo debido a la corrupción sistemática y descontrolada. En síntesis, concluye que el costo de la corrupción para el desarrollo económico y social en historia republicana peruana ha sido estructural y consistentemente alto o muy alto, a pesar de las variaciones cíclicas. Quiroz definió la corrupción en la administración pública de la siguiente forma:

[...] el mal uso del poder político-burocrático por parte de camarillas de funcionarios, coludidos con mezquinos intereses privados, con el fin de obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos, junto con la distorsión de políticas e instituciones. (2022, p. 34)

Según el Informe del Avance de la Corrupción, elaborado por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2022, pp. 66-69), en los gobiernos locales de la región Cusco, se registraron 799 casos de corrupción; 228 casos fueron localizados en La Convención, lo cual representó el 28.9 %. Esta cifra convirtió a esa provincia en la localidad con el registro más alto de corrupción.

Asimismo, se detectó que, de esos 799 casos, 509 se produjeron mediante contrataciones con el Estado. El informe también especificó que 563 casos de corrupción se dieron en las municipalidades distritales; 198 en las municipalidades provinciales y 31 en el gobierno regional.

En relación con Echarati, Calderón (2018), en su tesis *La Gestión del Gasto Público en la Municipalidad Distrital de Echarati durante el periodo 2011-2014*,

encontró que el número de proyectos de inversión pública aumentó por causa del incremento de los recursos públicos del canon y del sobrecanon. No obstante, aquello no representó un gasto eficaz, sobre todo, en salud y educación, especialmente, por dos motivos. El primer de ellos está relacionado con la paralización de obras, un problema que constituye uno de los rasgos más distintivos y frecuentes de las actuales gestiones municipales, según informes de la Contraloría General de la República. Esa paralización se desencadena por falta de asignación presupuestal; obras inconclusas, inoperativas o deficientes; adquisición de materiales inexistentes; pagos por trabajos no ejecutados; sobrevaloración y metrados excesivos; recepción de obras diferente al expediente técnico; falta de aplicación de las penalidades por incumplimiento de contrato; contratos irregulares de servicios; precios sobrevaluados en expedientes técnicos; pago por partidas y planillas por trabajos no realizados, entre otros. El segundo motivo concierne a los delitos de corrupción, entre ellos: peculado; colusión de funcionarios y trabajadores; negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo; y abuso por omisión, rehusamiento y demora de actos funcionales.

**Tabla 16.** Delitos recurrentes en la administración pública de los gobiernos locales

Delitos	Tipificación o concepto
Peculado	Artículo 387 del Código Penal “Comete peculado el funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efector cuya percepción, administración o custodia le estén confinados por razón de su cargo. En este caso, será reprimido con una pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años y con cierto ochenta a trescientos sesenta y cinco días de multa”.
Colusión de funcionarios y trabajadores	Artículo 384 del Código Penal “El funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en las contrataciones y adquisiciones de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado mediante concertación con los interesados, defraudare patrimonialmente al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de quince años; inhabilitación a que se refieren los incisos 1, 2 y 8 del Artículo 36, de cinco a veinte años; y, con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días-multa”.
Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo	Artículo 399 del Código Penal “El funcionario o servidor público que indebidamente en forma directa o indirecta o por acto simulado se interesa, en provecho propio o de tercero, por cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años e inhabilitación conforme a los incisos 1 y 2 del artículo 36 del Código Penal y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa”.
Abuso de autoridad por omisión, rehusamiento y	Artículo 377 del Código Penal “El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos

Delitos	Tipificación o concepto
demora de actos funcionales	<p>años y con treinta a sesenta días multa.</p> <p>Omitir es cuando prescinde, descuida, desatiende o incumple algún acto funcional que normalmente está en la obligación de hacer o cumplir por estar dentro de sus atribuciones en el cargo, empleo u oficio que desempeña en el funcionario.</p> <p>Rehusar es cuando es funcionario rehúye, esquiva, declina, desestima o niega el cumplimiento de un acto funcional.</p> <p>Demora es cuando retrasa, difiere, aplaza, dilata o pospone el cumplimiento de un acto funcional que está en el deber de hacer en tiempo oportuno que está en las funciones que desempeña”.</p>

*Nota.* Elaborado sobre la base de Calderón (2018).

El dirigente indígena E-27-05.02.2025 confirma que la alta incidencia de corrupción en el gobierno local está afectando a la población más vulnerable: “Desde el 2015, que asumo como presidente de COMARU, quienes están incumpliendo con los pueblos indígenas por la corrupción son los gobiernos de turno”.

El exdirigente del COMARU E-08-02.02.2025 explica la afectación de la corrupción sobre los pueblos indígenas: “La corrupción ha habido desde antes, pero ahora es más notorio. Todos los alcaldes han estado procesados. Nos afecta, porque de lo que estaba programando se atrasa cuando se cambia al personal que estaba trabajando”.

Pese a la magnitud del problema, la corrupción es un tema del que se habla a media voz, de acuerdo con nuestros entrevistados, quienes también nos brindaron los nombres de las autoridades procesadas. En la Tabla 17, se presenta la relación de autoridades y servidores públicos involucrados en actos de corrupción, sus periodos de mandatos y el estado actual de sus procesos judiciales. Es común que los delitos contra la administración pública involucren no solo a los alcaldes, sino a los funcionarios y servidores públicos.

Conviene destacar que los funcionarios públicos son tanto el alcalde como las personas que ocupan cargos de confianza y cargos de autoridad, decisión, o representación, generalmente por elección popular, nombramiento o designación. Ejercen funciones de dirección, gestión o representación del gobierno local. En cambio, los servidores públicos son personas que trabajan con una relación laboral contractual. Estos se encargan de la ejecución de políticas, la prestación de servicios a la ciudadanía, y la implementación de proyectos y recursos.

Los delitos de corrupción en la administración pública no pueden ser perpetrados por una sola persona; siempre exigen la participación de una serie de funcionarios y servidores públicos. Esto socava seriamente la institucionalidad del gobierno local y

perjudica la transferencia de capital humano experimentado y probado a las siguientes gestiones, y mantiene la informalidad en la administración pública. En la Tabla 12, se identifican tres expedientes que involucran a la comunidad Koribeni. Estos fueron aprobados entre 2013 y 2014, y a pesar de sufrir paralizaciones, han reiniciado las obras en algunos de ellos en el 2018 al 2024, con un incremento respecto al precio base.

Este problema se observó en el caso de un regidor que reemplazó a un alcalde acusado por corrupción y, por ende, debió ausentarse para enfrentar un proceso ante el Poder Judicial. Sin embargo, tiempo después, la nueva autoridad también fue acusada por los mismos delitos. Este caso es similar al de los alcaldes Elio Flores y Boris Alexis: ambos fueron regidores que tomaron el poder solo porque reemplazaron a alcaldes con procesos judiciales y, posteriormente, fueron denunciados y sentenciados por corrupción. En la Tabla 17, se presenta una relación de alcaldes de Echarati y el estado de las acusaciones judiciales.

**Tabla 17.** Alcaldes y servidores públicos de Echarati con sentencias judiciales

Nombres y Afiliación política	Periodo de Gestión	Delito	Estado de la acusación	Servidores públicos imputados
Elio Pro Herrera (alcalde)  Partido Fuerza Inka Amazónica (FIA)	2007-2010	Contrató a su cuñado para diversos proyectos realizados con la Municipalidad de Echarati.	Fue sentenciado a 10 años de pena privativa de la libertad y al pago de S/ 64 000 por reparación civil y a estar inhabilitado por tres años.	No se registra información.
José Ríos Álvarez (alcalde)  Partido Somos Perú	2011-2014	Delito de colusión agravada.  Existen más de 60 denuncias contra él.	Está prófugo, tiene orden de captura nacional e internacional.  Huyó de la Justicia luego del dictamen de 18 meses de prisión preventiva, que se le impuso por direccionamiento de empresas para distintas obras. También se impuso esa pena a ocho exfuncionarios.	Además del alcalde, 8 exservidores públicos se encuentran siendo procesados.  Servidos implicados (jefe de Logística, responsable Unidad Operativa de Ivochote, el Residente de Obra; el gerente municipal; la cotizadora; el inspector de obra y un integrante del Comité Especial de

Nombres y Afiliación política	Periodo de Gestión	Delito	Estado de la acusación	Servidores públicos imputados
				Contrataciones)
Víctor Raúl Morales Centeno (alcalde)  Partido Acuerdo Popular Unificado (SP)	2015- 2018	Mal uso de S/ 700 000 de un proyecto focalizados en los centros poblados de Palma Real, Kepashiato y el mismo Echarati.	Curso una investigación formalizada por colusión agravada, peculado, falsedad genérica, falsificación de documentos, falsedad ideológica, lavado de activos y organización criminal.	También fueron acusados otros funcionarios (gerente de administración, exjefe de logística, exresidente de obra).
Elio Flores Rivera (alcalde encargado)	No hay información	No hay información	Fue sentenciado a nueve años de prisión por el delito de colusión agravada y asociación ilícita para delinquir. Hasta el momento la exautoridad se encuentra no habido.	No hay información.
Boris Alexis Chávez Zeballos (alcalde encargado)	2019-2020	Delitos de banda criminal y cohecho pasivo propio.  Por el cobro ilícito de dinero a cambio de favorecer a proveedores de bienes y servicios.	Fue sentenciado a 12 años de pena privativa de la libertad y al pago de S/ 100 000 de reparación civil.	También fueron sentenciados 4 exservidores públicos de confianza.
Herbert Peña Arroyo (alcalde)  Movimiento Regional AGRO	2018-2020	Delitos de organización criminal, colusión y cohecho.	Fue investigado por los delitos de colusión y cohecho y por integrar una presunta organización criminal dedicada a recibir sobornos de proveedores de bienes y servicios.	El chofer y el asistente del secretario fueron imputados.

### 2.3 Conclusiones del capítulo

Al examinar los factores que han facilitado el financiamiento público del Plan de Vida de Koribeni, encontramos que existieron espacios de articulación de actores públicos y privados, como la Mesa Multisectorial de Planes de Vida. Esta mesa logró que

los planes de vida, como propuesta de planificación, se aplicaran en Echarati. Asimismo, atrajo aliados técnicos y, gracias a sus acciones de incidencia, contribuyó a una mejor ejecución del financiamiento público de Agro Rural.

Otro factor facilitador fue la emisión de ordenanzas distritales y regionales. La primera, emitida por la municipalidad, aprobó los planes de vida y autorizó formalmente su financiamiento. La segunda, la ordenanza regional, reconoció los planes de vida en la región y autorizó su inclusión en los instrumentos de planificación existentes en Cusco. La institucionalidad formal de la Municipalidad de Echarati funcionó con la aprobación de las ordenanzas, las cuales contribuyeron a fortalecer la incidencia de la Mesa Multisectorial Distrital de Echarati. En cambio, los fondos de la implementación de los planes de vida del MINAM y el MIDAGRI constituyeron estrategias para la implementación de los programas de estos sectores.

Los factores limitantes del financiamiento público para la implementación de los planes de vida se vinculan a la informalidad de la administración pública (Burki & Perry, 1998). Estos factores limitantes incluyen la ausencia o los límites en la aplicación de la normatividad existente sobre la planificación territorial con enfoque intercultural. El uso de estos instrumentos no ha permeado en la planificación ni en la definición del financiamiento, pues prima el criterio del funcionario o la autoridad.

La formulación de los planes de vida de Echarati fue posible por un programa del MIDAGRI, el cual, junto con la Mesa Multisectorial, incidió en la vinculación con el PDLC 2018-2030. Posteriormente, la municipalidad financió un proyecto que abordaba tres de las veinte priorizaciones de la comunidad nativa Koribeni. Sin embargo, el financiamiento no estaba vinculado al único indicador del PDLC de la municipalidad, que abordaba el cierre de brechas. Es así que dicho proyecto se orientó a ejecutar actividades económicas para las ocho comunidades nativas del distrito.

Cabe señalar que, durante la implementación del Plan de Vida de Koribeni, se implementaron proyectos con expedientes que habían sido aprobados en 2013 y 2014, pero que fueron ejecutados entre 2018 y 2025. Estos proyectos permanecieron comprometidos y postergados en las comunidades nativas, porque se encontraban paralizados por los efectos de la corrupción en la administración pública, la cual retrasa las obras y sumerge en la informalidad a la institucionalidad del gobierno local. Estos proyectos no se encontraban en el Plan de Vida de Koribeni, por lo que no fueron incluidos en la evaluación.

Otro factor limitante lo constituye la falta de continuidad en la gestión de los planes de vida, la cual se debe a los cambios de administración tanto en las gestiones municipales como en las de las organizaciones indígenas y comunidades nativas.

Así también, la informalidad en la gestión de los planes de vida. Se desconoce el número exacto de planes de vida, sobre todo en lo concerniente al monitoreo y evaluación.

Asimismo, otra limitante es la escasa participación indígena en la gestión pública de gobierno local, generada por la falta de una normativa y un procedimiento que regule la participación indígena en los gobiernos locales, y por las brechas de acceso a educación superior y técnica del pueblo indígena. Cabe precisar que la participación indígena ha sido debilitada por las dos fragmentaciones administrativas que sufrió la Municipalidad Distrital de Echarati (la primera en 2016 y la segunda en 2021), como resultado de la corrupción que ha contribuido a resquebrar la institucionalidad municipal.

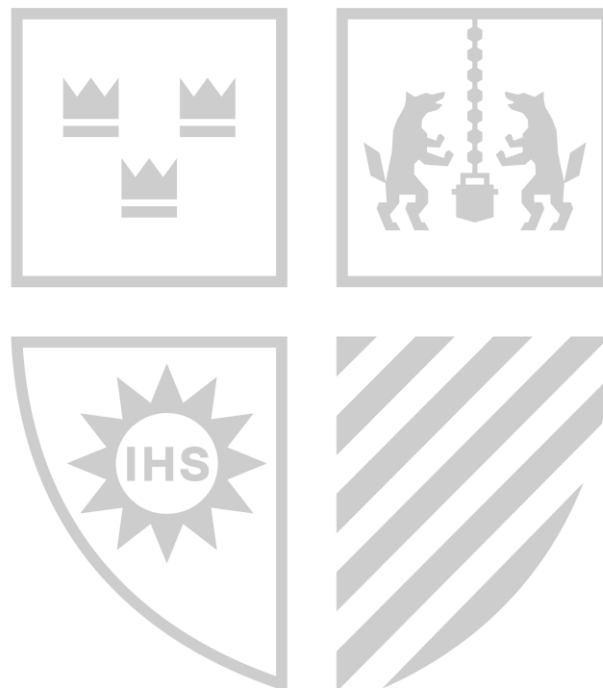
Los factores histórico-culturales, resultado de procesos particulares de Cusco y La Convención, que definieron las imágenes y representaciones que las élites cusqueñas tenían sobre los recursos naturales, la población indígena y lo que esperaban con la exploración y explotación de suroriente cusqueño, también constituyen limitantes. Estas representaciones persisten y mantienen activa la colonialidad del poder en las interrelaciones de los matsigenkas con los funcionarios, los servidores públicos o la población colona que llegó a establecerse en territorio matsigenka en La Convención. Dichas ideas justifican la promoción de un tipo de desarrollo que arrasa a los indígenas amazónicos o la adopción pública de actitudes y comportamientos coloniales aprendidos de los “patrones”.

Finalmente, el financiamiento público de la Municipalidad Distrital de Echarati, que promueve enfoques desarrollistas, se dirige predominantemente a las áreas urbanas y a los centros poblados, y en menor grado a las comunidades nativas que están en áreas más rurales.

De los diez años proyectados para la implementación del Plan de Vida de Koribeni (2018-2028), se ha encontrado que al 2024 (al sexto año de implementación), ha cumplido con cuatro de los criterios de la evaluación, lo que indica un avance moderado.

Cabe señalar que persiste el desencuentro entre los planes de vida formulados con una visión integral y estratégica respecto de la vida de las poblaciones nativas, y la

aproximación de la gestión pública, que, en el caso descrito, se limita al financiamiento de ciertos proyectos de inversión, a veces predefinidos desde la centralidad del gobierno local, lo cual replica la centralidad de las políticas nacionales del país.



### **CAPÍTULO III: ESTUDIO DE CASO DEL PLAN DE VIDA DE LA COMUNIDAD CHUMBAQUIHUI, DISTRITO DE PINTO RECODO, PROVINCIA DE LAMAS, SAN MARTÍN, ENTRE 2014 Y 2024**

Para el estudio del caso de la comunidad Chumbaquihui<sup>70</sup> hemos empleado fuentes bibliográficas y entrevistado a informantes estratégicos de los tres grupos identificados: líderes y asesores indígenas; funcionarios y servidores públicos; y académicos de Lima, Moyobamba, Lamas y Tarapoto. Para el análisis del caso, de corte transversal de 2014 a 2024, efectuamos una revisión al proceso histórico de los kichwa, y los kichwa lamistas de la comunidad de Chumbaquihui, en la región San Martín.

En ese sentido, hemos dividido el capítulo en tres partes. En la primera parte, presentamos hechos clave del devenir histórico del pueblo kichwa lamista: su origen y su ubicación geográfica, la diversidad de pueblos, sus redes comerciales antes de la conquista, sus relaciones con las instituciones de la conquista, la naciente República, el liberalismo económico. Igualmente, presentamos su historia en relación con las políticas de conexión vial; la ampliación de la frontera agrícola; el advenimiento de las economías ilegales; la constitución de las organizaciones indígenas y su impacto en el territorio; la titulación de sus tierras y su identidad; y las políticas ambientales. En la segunda parte, presentamos los planes de vida del Proyecto RECONKA, formulado e implementado por el GORESAM (2015-2019); y su Plan de Vida (2024-2033), formulado por la CODEPISAM, a través de los fondos del PNCB del MINAM. Para cada plan, detallamos las dimensiones, el número de proyectos y el financiamiento de la implementación otorgado por los gobiernos central y local. En la tercera y última parte, analizamos los factores facilitadores y limitantes que

---

<sup>70</sup> En la actualidad, los representantes de la comunidad han iniciado un trámite en la SUNARP para cambiar de nombre de Chumbaquihui a Chumbakihui.

han contribuido al financiamiento de los planes de vida de Chumbaquihui por parte de los gobiernos central y local.

### **3.1 La presencia de los kichwas lamistas en la región San Martín**

En la actualidad, los kichwas residen en 498 localidades, de las cuales 370 están reconocidas como comunidades nativas y seis como comunidades campesinas. El Censo Nacional 2017 contabilizó 82 141 pobladores kichwas (MINCUL, s.f.).

Los kichwas constituyen un pueblo tribal que ha sido dislocado forzosamente desde la Colonia. Actualmente, tienen presencia en la Amazonía peruana y ecuatoriana. En el Perú, se localizan en las regiones de San Martín, Loreto<sup>71</sup> y Madre de Dios<sup>72</sup>. La mayor concentración poblacional de kichwas se halla en la vertiente oriental de los Andes, también llamada Selva Norte o Ceja de Selva.

En la región San Martín, los kichwas que conocemos hoy constituyen la descendencia de una diversidad de grupos étnicos que hablaban diferentes lenguas y estaban relativamente aislados unos de otros. Según Calderón (2003, pp. 19-20), entre esos grupos se hallaban: los motilonos o lamas (de las inmediaciones del río Mayo); los tabalosos (en las inmediaciones del río Mayo central); los suchichi (en Tarapoto); los cascabosa y los chazutino (en la orilla derecha del río Huallaga); los amasifuén (vivían en la margen izquierda del río Huallaga); los payanso (habitaban en la margen derecha del río Huallaga); los huatana, los nindaso, los nomona y los zaposo (en las orillas del Huallaga); los chedula, los alon y cholco (en las orillas del río Huambo); los cumbaza (Balsapuerto y Tarapoto, en el valle de Shilcayo); los cognomona (vivían en la margen derecha del río Huallaga); los hibito y los cholón (que ocuparon el valle del Huallaga en tiempos prehispánicos).

---

<sup>71</sup> En Loreto, los grupos kichwas napurunas están asentados a lo largo de la cuenca del río Napo. Su territorio se extiende tanto hacia el Perú como Ecuador. Asimismo, existen localidades de kichwas en la zona comprendida entre los ríos Pastaza y Tigre. Específicamente, este grupo vive próximo al lago Anatico, en la provincia de Datem del Marañón (CORPI, 2002).

<sup>72</sup> En Madre de Dios, existen kichwas runas provenientes de Santa Rosa, cerca de las afluencias del río Napo, en Ecuador. Hasta la década de los 80 del siglo pasado, se denominaban “santarrosinos”. Se establecieron en el poblado Alerta y, después, varias familias se trasladaron a la comunidad nativa Puerto Arturo. Este grupo es la única comunidad de kichwas runas en Madre de Dios (Rummeholler, 2020).

Los kichwas comparten el espacio político de la región San Martín con los shawis y los awajún. Los shawis o cahuapanas habitaban alrededor del río Parapapura, cerca de Yurimaguas, en lo que hoy es Loreto, mientras que los awajún, en diferentes ámbitos de Moyobamba, San Martín y Loreto.

Antes de la conquista española, estos grupos disponían de sus propias organizaciones sociopolíticas, idiomas y sistemas económicos. Intercambiaban recursos apreciados como **el curare**, un veneno usado para cazar animales en el bosque, y **la sal**, utilizada para preservar las carnes o saborizar la comida. Las principales minas de sal eran la de Pilluana y de Tiraco, en la quebrada Kachiyaku<sup>73</sup> (Chaparro, 2021a); la de Callanayaku, situada en la misma orilla del Huallaga (Ochoa, 2016); y las minas de sal del Yamorai, cerca del río Parapapura (provincia de Yurimaguas). Además de los kichwas lamistas o los shawis, a estas minas también acudían los indígenas del Ecuador (Ochoa, 2013).

Actualmente, los indígenas recolectan de las minas de sal de Tiraco entre 15 a 20 kilos de sal por persona. Con sus canastos cargados de sal, caminan a pie durante horas, por caminos que conducen a trochas accesibles a autos. Antes, cuando no existían carreteras, las familias caminaban desde sus comunidades cercanas a Lamas (Voces, 2022).

Las redes comerciales se extendían por toda la cuenca del Huallaga y llegaban hasta Cajamarquilla, en la actual sierra de La Libertad. Varios pueblos participaban de esta interacción comercial, entre ellos, los cocamas, muniches, tabalosos, lamistas, cholones e hibitos. La cosecha de sal se vincula a los ciclos de cosecha del bosque, y sigue destinándose al autoconsumo y al intercambio y, excepcionalmente, al mercado.

Durante la conquista española, estos pueblos fueron reducidos y reagrupados mediante el sistema de encomiendas y peonaje. Después fueron trasladados y reagrupados los grupos étnicos que hablaban distintos idiomas, muchas veces antagónicos a la Misión de Lamas (Seitz, 2001). Los kichwas fueron tempranamente evangelizados a la religión cristiana y cumplieron con la mita colonial. También sirvieron, junto con los esclavos negros, en las casas de los españoles. Los indígenas, de

---

<sup>73</sup> Una de las minas se encuentra en la Reserva de Conservación Regional Cordillera Escalera (ACR-CE). Actualmente, existen problemas de titulación con comunidades kichwas lamistas sobre las que se ha superpuesto el ACR-CE, establecida en tierras circundantes a esas minas, usadas por sus ancestros. Achkin Vieja es el nombre de la madre de la mina de sal.

diversas etnias, pronto sucumbieron ante las enfermedades traídas por los conquistadores y misioneros en las reducciones y misiones

Lamas, como ciudad española, fue fundada por el conquistador Martín de la Riva y Herrera en 1656, con el nombre de Ciudad del Triunfo de la Santa Cruz de los Motilones de Lamas. Paralelamente, fueron fundándose también los poblados indígenas de Wayku, Tabalosos y Shanao. Indígenas como los motilones, cascaosoas, tabalosos, lamas, suchichis y amasifuens fueron entregados a los españoles de Lamas para servirles hasta por tres generaciones (Calderón, 2003, p. 27). Los españoles dividieron Lamas en nueve barrios: Ankoayllo, Calvario, San Juan, Zaragoza, Muniches, La Plaza, Suchiches, Quilloallpa y Wayku (Sandoval *et al.*, 2016) (Figura 9).

**Figura 9.** Grupos indígenas en la Selva Alta, en el siglo XVII



*Nota.* Sandoval *et al.*, 2016 (ubicación aproximada).

Los indígenas se establecieron en el barrio Wayku, en la periferia de la ciudad, que se encuentra en la cuenca baja del río Mayo en la provincia de Lamas, en los valles de Sisa, Pamashto y Sanusi. También se establecieron en Chazuta, Shapaja y otros lugares del Huallaga central (Puga, 1989, p. 80). Eran concentrados en pueblos-satélites de la periferia, lugares que les permitían acudir rápidamente a sus labores agrícolas. Los kichwas han sido un pueblo que se vinculó tempranamente y desarrolló conocimientos profundos de la agricultura.

En este contexto, se establecieron la "república de indios" y la "república de españoles". Estos términos describían las dos formas de organización social y política en la Colonia. La república de indios, constituida por indígenas, mantenía su propia

diversidad cultural, mientras que sus integrantes contribuían con su trabajo obligado a la economía colonial. La república de españoles estaba constituida por peninsulares, criollos o mestizos nacidos; muchos de estos últimos nacidos de relaciones extramaritales (Calderón, 2003). Aunque existía una separación formal, también se daba una interacción cercana en ciertos ámbitos, como el trabajo, la economía y el sistema legal.

Las instituciones coloniales, como los corregimientos, las reducciones y la mita, estaban diseñadas para ejercer control social, político y económico durante la Colonia. La deshumanización hacia los pueblos originarios era constante: en lugar de emplear mulas o caballos de servicio, los indígenas eran forzados a transportar productos y personas de entre 50 kg y 60 kg. También se les imponía calzar zapatos, los españoles relacionaban “salvajismo” con el andar descalzo. La prestación del servicio no consideraba el pago porque no estaba permitido en la legislación.

El sistema buscó imponer la colonialidad del poder, la cual consistió en la colonización del imaginario de los dominados. Esta se profundizó en la interioridad de los dominados con la represión sistemática de creencias, ideas, imágenes, símbolos o conocimientos que sirvieran de contrapeso a la consolidación de la dominación colonial. De esta manera, el impedimento de la reproducción cultural de los dominados actuaba como medio de control social y cultural (Quijano, 2006).

Ni la Independencia ni el establecimiento de la República, ni el auge del comercio ni el extractivismo en la Amazonía, cambiaron la situación de servidumbre de los kichwas.

### **3.2 Liberalismo económico: apertura a la economía y comercio en la Amazonía**

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, el Perú se expandió económicamente debido al *boom* del guano extraído de las islas costeras. En pleno auge del liberalismo económico, el gobierno articuló al país con el mercado exterior a través de la navegación a vapor hacia el Atlántico, vía Brasil. En 1851, se firmó con dicho país un tratado de comercio y navegación que permitió delimitar la frontera y explotar los recursos naturales de la Amazonía.

Del Bajo Huallaga, se extrajo tabaco (de Tarapoto), aguardiente (fabricado por la población del Huallaga), sombreros panamá (hechos en el Alto Mayo), pescado salado

(de las cuencas del Bajo Huallaga y el Ucayali), así como piedras de sal, que eran transportadas por la ruta Huallaga-Marañón-Amazonas (Valderrama, 2021).

Los indígenas trasladaban grandes cantidades de sal a las misiones y, simultáneamente, se encargaban de llevar los bienes sobre sus espaldas, además de conducir las embarcaciones que transportaban los suministros. No obstante, no se conseguía cubrir la demanda de transporte de Lamas a Moyobamba, ni de Moyobamba a Yurimaguas.

Antonio Raimondi, quien se encontraba en el lugar para observar el desarrollo de las actividades económicas y asesorar al Estado en la explotación de los recursos naturales, criticó la manera en que aún se empleaba la mano de obra indígena, pues estos seguían siendo tratados como “bestias de carga”. Traslataban bienes a cambio únicamente de productos básicos (Valderrama, 2021).

Tiempo después, el explorador Mateo Paz Soldán realizó otra visita por la Selva Alta, donde recomendó la explotación de la sal. El Estado inició dicha explotación a cargo de un privado, con la finalidad de generar un impuesto que permitiese reunir ingresos para construir carreteras. Sin embargo, en 1896 se publicó la Ley del Estanco de la Sal, que retomó la idea de Mateo Paz Soldán, pero, ante la bancarrota en la que se encontraba el Estado, los ingresos se destinaron a rescatar las provincias de Tacna y Arica, entregadas a Chile después de perder la Guerra del Pacífico.

La situación para los pueblos indígenas de la Alta Amazonía, incluidos los kichwas, no cambió hasta mediados del siglo XX:

Todo el flujo comercial desde y hacia la selva baja pasaba por las espaldas de los lamistas, jeberos, balsapuertinos, y otros “indios cristianos” de las antiguas reducciones. Muchos de ellos son encontrados también viviendo bajo relaciones de servidumbre y trabajando en las casas y chacras de los vecinos mestizos de Moyobamba. (Fuentes, 1988, p. 25)

La influencia de la carga marcó tanto a los kichwas que cargar a la novia fue un acto que se incorporó como parte del rito del matrimonio. La colonialidad del poder se había impuesto en los dominados con la institucionalización de la carga en los kichwas lamistas en el ritual de prueba para el matrimonio.

En 1824, se emitió el primer decreto del régimen mediante el cual se reorganizó la propiedad privada de las tierras agrarias. Este acto coincidió con la primera oleada de migrantes de la sierra y costa norte de Cajamarca, Celendín, Piura y Chiclayo a la región San Martín.

### **3.3 Políticas de conexión vial, ampliación de la frontera agrícola e impacto con la presencia de economías ilegales**

El acceso a la escuela era y seguirá siendo un anhelo en los pueblos indígenas. Recién en 1930, se fundó en Lamas su primera escuela, ubicada en el Barrio de Wayku.

En 1961, el Perú contaba con una población de 10 420 357 habitantes<sup>74</sup>. Según el Censo de ese año, la sierra albergó la mayor parte de la población, seguida por la costa y la selva. La Amazonía, aproximadamente un 60 % de su territorio, está cubierto de bosques, con más de un 53.2 % de bosques húmedos, y concentra una menor densidad demográfica, alrededor del 10 % de la población peruana (INEI, 2020).

En 1963, durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde, después del anuncio en Punta del Este, se inició la construcción de la carretera que se denominó la Marginal de la Selva, un proyecto de infraestructura cuyo objetivo era integrar la Amazonía con la sierra y costa, y con los países vecinos<sup>75</sup>. Debido a esta obra, se logró la unión de dos vías de penetración con la Carretera Central que, en un primer tramo, unió Tingo María y Moyobamba (San Martín) y, en un segundo tramo, integró el eje Jaén-San Ignacio (Cajamarca). Sin embargo, su avance se paralizó en 1968 a causa del golpe de Estado de Juan Velasco Alvarado.

En su segundo gobierno (1980-1985), Belaúnde retomó la construcción de dicha carretera y emitió las políticas destinadas a mejorar la infraestructura, la irrigación y la producción agrícola de la Amazonía (estas políticas eran similares a las implementadas en La Convención [Cusco]). Para tal objetivo, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo (Inade) y se continuaron con los Proyectos Especiales, como Jaén-San Ignacio-Bagua, Alto Mayo, Huallaga Central y Bajo Mayo<sup>76</sup>, Alto Huallaga, Pichis Palcazú, Madre de Dios y Río Putumayo.

En Selva Central, se concedieron 500 000 ha a la Peruvian Corporation en 1891 para traer y habilitar campesinos europeos en un lapso de nueve años (Chirif & Hierro, 2007; Vigil, 2010). Mediante el desarrollo de estos proyectos especiales se entregó títulos

---

<sup>74</sup> Suma el total de población censada y omitida. Desde el Censo de 1972, se observa que la costa empezó a concentrar la mayor densidad demográfica. Constata estos datos el Censo de Población y Vivienda 2017 (INEI, 2017).

<sup>75</sup> Con el objetivo de unir a Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Fue parte de un importante proyecto vial de Sudamérica. Su origen data de un acuerdo de integración con la Comunidad Andina en 1963.

<sup>76</sup> Creados durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado.

de propiedad a los colonos, que, en muchos casos, se superpusieron con los territorios de los pueblos indígenas. Esta política se justificó con un marcado componente racista, pues promovía una selección de la inmigración con la que consideraba que se contribuiría a “perfeccionar las condiciones biológicas de la raza<sup>77</sup>” (Vigil, 2010).

En la actualidad, aun se escucha, en la selva, expresiones que aluden a “mejorar la raza”. Son parte de las ideas racistas que subsisten y han permeado las imágenes en la población local, tanto indígena como colona.

En el discurso, estas políticas buscaron la ocupación racional del territorio, la ampliación de la frontera agrícola, el mejoramiento de la producción y la productividad agraria, el manejo de los recursos naturales y del medio ambiente (Morel, 2014, p. 30).

A la selva de San Martín llegaron campesinos colonos provenientes de la sierra, pero el desarrollo se concentró en Tarapoto, en detrimento de Lamas. La expresión “la Marginal de la Selva marginó a Lamas” recoge el resentimiento de los lamistas hacia los tarapotinos (Puga, 1989, p. 84).

El proyecto especial Huallaga Central y Bajo Mayo<sup>78</sup> fue creado en 1979 como parte del proceso de descentralización, y fue transferido al gobierno de San Martín en 2007. Dicho proyecto conformó la primera unidad especializada en gestión ambiental y ha promovido, desde entonces, la innovación tecnológica en cultivos anuales y permanentes, así como en ganadería y reforestación. Actualmente, constituye un modelo para otros proyectos similares en la Amazonía peruana.

Lamentablemente, este proyecto también coincidió con el auge de la coca (Morel, 2014). La colonización incentivó actividades ilícitas como el cultivo de coca, el tráfico de tierras y la deforestación. Asimismo, se desarrollaron ampliamente los monocultivos de arroz y la actividad ganadera, por los cuales se degradaron suelos y erosionaron zonas de montaña<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> En alusión a los proyectos especiales que impulsaron la colonización con migrantes campesinos europeos a través de las concesiones como la Peruvian Corporation sobre todo en Selva Central en ámbito de los pueblos asháninkas. Decreto de Ley 69, del 27 de abril de 1953 (Vigil, 2010, p. 541).

<sup>78</sup> El Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo fue creado mediante el Decreto Ley 22517. La transferencia al gobierno de San Martín se concretó mediante el Decreto Supremo 019-2007.

<sup>79</sup> De los 10 000 millones de hectáreas colonizadas y ocupadas en la Selva Central, se talaron 1 500 000 hectáreas. La mayor parte de ellas están improductivas y se encuentran bajo cobertura de bosques secundarios, o bien son tierras degradadas que se hallan a lo largo de las carreteras de penetración,

Entre las décadas de los 80 y 90, el cultivo de la coca avanzó en regiones de la sierra y selva alta debido, en parte, a la inoperancia del Estado. Este se caracterizó por su presencia débil y centralista. La ausencia de autoridad fue aprovechada por otras formas de dominio, organizadas alrededor de economías ilícitas (Soberón, 2012, p. 58), como es el caso del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, que vinculó la subversión con el narcotráfico en el Huallaga<sup>80</sup>. La política de erradicación forzosa de cultivos de coca, aplicada en el primer gobierno de Alan García, no logró combatirlos (IBC, 2025).

El Estado siguió implementando una serie de estrategias contra el narcotráfico en las que no se contempló darles un enfoque de interculturalidad ni se incluyó la participación de los pueblos indígenas. Entre 2012 y 2016, la política pública que el Estado peruano diseñó para combatir el narcotráfico fue inspirada por el modelo implementado en San Martín (IBC, 2025, p. 45)<sup>81</sup>. Mediante esta estrategia, esta región favoreció el asentamiento de productores, evitando que migren y se internen más en el bosque. También incentivó la producción de *commodities* de alto valor comercial, como cacao, café o palma aceitera, y promovió el fortalecimiento de la cadena de valor, desde el productor hasta la comercialización<sup>82</sup>.

En el diseño de la estrategia del Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas 1994-2000, tampoco se incorporó la participación de los pueblos indígenas ni un enfoque de interculturalidad. Se dio prioridad a la entrega de predios individuales sobre la titulación de propiedades en áreas con solicitudes de reconocimiento de pueblos indígenas.

Según un informe del Instituto del Bien Común (IBC, 2025), las políticas contra las drogas han seguido el mismo modelo de la región San Martín. No han tomado en

---

especialmente en la Selva Alta: Chanchamayo, Satipo, Oxapampa, en donde existen laderas deforestadas y erosionadas (Brack, 2006, como se citó en Vigil, 2010, p. 541).

<sup>80</sup> Existen investigaciones que abordan el narcotráfico y las políticas públicas implementadas. Tanto Soberón (2012) como el IBC (2025) han emprendido estudios sobre el narcotráfico en territorios indígenas de la Amazonía peruana.

<sup>81</sup> Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2012- 2016 (IBC, 2025, p. 45).

<sup>82</sup> En 2020, estos productos estaban generando problemas de deforestación al expandirse hacia áreas boscosas o bosques primarios, debido a que se producían para un mercado en alza. El MINAM empezó a diseñar un proyecto para reorientar la producción a áreas de purma o mejorar los cultivos existentes con tecnología, como la agricultura climáticamente inteligente. El proyecto Cadenas de Valor Libres de Deforestación en la Amazonia Peruana (Proyecto FOLUR 2023-2029) se ejecuta en 17 provincias de Cajamarca, Amazonas, Loreto y San Martín.

cuenta, ni en el diseño ni en la implementación de la estrategia, la participación, los derechos o el enfoque de interculturalidad de los pueblos indígenas. Además, el informe concluye que el narcotráfico<sup>83</sup> está penetrando cada vez más en las comunidades indígenas. Está presente en los territorios de 274 comunidades indígenas.

Respecto del tráfico de terrenos, aunque el estudio del IBC (2025, p. 43) no incluyó a la región San Martín, encontró que en Ucayali el “tráfico de tierra representa el vínculo principal entre los delitos ambientales, la actividad cocalera y los delitos conexos presentes en el territorio de Ucayali”.

En 2009, la relación existente entre migración y tráfico de tierras había sido identificada en un estudio en la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul<sup>84</sup> (PNCAZ). Ponce (2009, p. 102) encontró que

en las dos últimas décadas [del 1988 al 2008], el avance de la migración en la región San Martín ha estado relacionada a los booms de la región como: el cultivo de la hoja de coca, el cultivo de maíz, el cultivo de café, el establecimiento de las concesiones forestales (con el avance de la tala ilegal se fueron abriendo nuevas trochas carrozables para la extracción de la madera), el cultivo de cacao [...].

Las redes sociales han sido un elemento por el que los futuros migrantes se enteran donde hay tierras “disponibles” [...] Con el tráfico de tierras se atrae a migrantes con mayor nivel económico y formación, se vende tierras con un determinado número de ha con cultivos permanentes (café o cacao) a familias que pagan el precio que el traficante pide por un mayor número de ha de tierras. El traficante cuenta con más extensiones de tierras y/o busca nuevos

---

<sup>83</sup> También se concluye que, de los 27 defensores líderes indígenas y defensores ambientales asesinados, 17 habrían sido asesinados por narcotraficantes. La producción de coca se ha trasladado desde los Andes y zonas altas hacia la Amazonía baja. Para el año 2000, la producción de coca se expandió de 3 a 19 cuencas cocaleras. Las comunidades nativas kichwas runas, identificadas en el estudio como “expuestas al narcotráfico”, son las que se encuentran en las cercanías del río Napo, en Loreto.

<sup>84</sup> El Parque Nacional Cordillera Azul fue creado el 21 de mayo de 2001 mediante el Decreto Supremo 031-AG-2001. Cubre 1 353 190.85 ha entre las cuencas del Huallaga y del Ucayali. Esta extensión total se distribuye entre las regiones de Loreto (47 %), Ucayali (10 %), San Martín (39 %) y Huánuco (4 %). Su proceso de creación se inició en 1963, y transitó por varias categorías antes de ser definido como Parque Nacional. Las ciudades cercanas con las que interactúa son Tarapoto, Contamana, Pucallpa, Aguaytía, Tingo María y Tocache. El SERNANP tiene un contrato de administración total del Parque Nacional Cordillera Azul con la ONG Cima Cordillera Azul.

lugares para contar con más tierras. De esta manera, se van creando nuevos centros poblados. Esta modalidad de negocio se ha venido empleando en algunos centros poblados de los sectores Shamboyacu, Alto Pauya, Biavo y Piquiyacu. En la actualidad, se viene implementando en nuevos sectores en Chazuta y sigue la misma tendencia en centros poblados del sector Huimbayoc.

Los primeros migrantes llegaban pidiendo una porción de tierra a las autoridades para establecer sus chacras; en cambio, actualmente, los nuevos migrantes llegan a comprar tierras que ya cuentan con cultivos permanentes como café y cacao.

La presencia de cultivos permanentes en las hectáreas o predios a la venta incrementa el precio de las tierras. Esto constituye un negocio muy beneficioso para los traficantes de tierras.

Los proyectos de infraestructura y los proyectos especiales destinados a la Amazonía tenían como trasfondo el resurgimiento del **mito del gran vacío amazónico** (Santos, 1985)<sup>85</sup>, es decir, una **representación** o creencia equivocada de que la Amazonía era un territorio inexplorado y deshabitado, un vacío geográfico y cultural. Esta idea sigue influyendo en la forma en que se concibe y se actúa sobre las regiones amazónicas. Sirve para justificar la explotación de los recursos naturales, el desplazamiento de las poblaciones indígenas, la migración de colonos de la sierra y costa, o la falta de políticas de conservación y desarrollo sostenible.

Otra representación sobre los indígenas que ha permeado en el conjunto de la sociedad es aquella que afirma que la propiedad comunal es un rezago primitivo de los indios no integrados a la modernidad, cuyas propiedades representan riquezas no puestas en valor. Esta idea subyace en el artículo *El perro del hortelano*, escrito por Alan García durante su segundo gobierno. En el artículo, el expresidente criticaba a los opositores del modelo neoliberal y justificaba las concesiones de los recursos naturales a las empresas o corporaciones transnacionales. Asimismo, cuestionaba a quienes participaban en las

---

<sup>85</sup> Santos (1985) explica la génesis del mito del gran vacío amazónico por el que se cree que la Amazonía es un lugar que se debe “conquistar” o “incorporar”. En esta explicación rechaza la creencia que las áreas andinas y amazónicas son contrapuestas. Argumenta que la Ceja de Selva fue escenario de la intersección entre los habitantes andinos y amazónicos, con permanente intercambio cultural. Santos estudió las interacciones de los pueblos panatahua (selva) y chupaychu (sierra), que tuvieron lugar en Huánuco y Huallaga durante el incanato y la colonia. Lo hizo a través de las crónicas y visitas del personal español durante los siglos XVI y XVII.

protestas contra el TLC con Estados Unidos<sup>86</sup>, y permitía disponer de las tierras comunales con el voto a favor del 50 % más uno de los miembros de una comunidad asistentes a una Asamblea; es decir, ni siquiera del total de sus miembros. Con ese método, la venta de aquellas propiedades resultaba más fácil que la de cualquier propiedad privada que tuviera varios dueños<sup>87</sup>.

Alan García repetía el mismo argumento de antaño: que la propiedad comunal representaba un atraso, un rezago primitivo de los pueblos indígenas, que se negaban a la modernidad, y cuyas propiedades constituían riquezas no puestas en valor:

[...] existen verdaderas comunidades campesinas, pero también comunidades artificiales, que tienen 200 mil hectáreas en el papel pero solo utilizan agrícolamente 10 mil hectáreas y las otras son propiedad ociosa, de ‘mano muerta’, mientras sus habitantes viven en la extrema pobreza y esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimiento que traiga un nuevo comprador [...] se encuentra en todo el Perú, tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero [...]. (García, 2021)

Para un sector del poder político y empresarial, los aspectos relacionados con las comunidades, la propiedad o la autonomía comunal constituyen rezagos primitivos de “los indios que no quieren integrarse a la modernidad”. No obstante, los sucesos de Bagua evidenciaron que el movimiento indígena amazónico es un actor político organizado.

No obstante, el discurso de García suscitó oposición. Barclay (2008) afirmó que “esos decretos no buscan modernizar a las comunidades sino crear condiciones para disolverlas y así ‘despejar’ el terreno”. Aseguró que, en el trasfondo, las normas propiciaban “la venta de las tierras indígenas, de un plumazo se suspenden las servidumbres, las consultas y las autonomías”. Los debates desencadenados por los artículos del expresidente cuestionaron especialmente que, en nombre de la igualdad de

---

<sup>86</sup> Se aprobó el Decreto Legislativo 1015. Los manifestantes realizaron bloqueos en la carretera Fernando Belaúnde Terry por 55 días. Provocaron el desabastecimiento de combustible y alimentos en Amazonas, Cajamarca, San Martín y Loreto. El suceso ocasionó 33 muertos (23 policías y 10 indígenas) y más de 135 heridos.

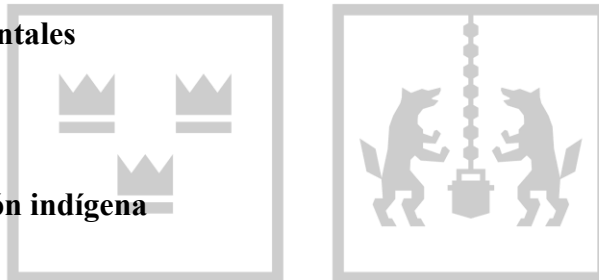
<sup>87</sup> En 2007, el Código Civil exigía unanimidad para tales efectos, mientras que la Ley de Sociedades Mercantiles obligaba al acuerdo de por lo menos 3/5 de los socios (Desco, 2008).

oportunidades, se pretendiera aprobar normas (Decreto Legislativos 1015 y 1073) que propiciaban la disolución y la venta de la propiedad comunal<sup>88</sup>.

Los trágicos sucesos de Bagua dieron paso a las mesas de diálogo que, posteriormente, posibilitaron la formulación de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada, la cual fue promulgada por el gobierno de Ollanta Humala en 2011, y su reglamento, en 2012.

### **3.4 Organización indígena, territorio e identidad kichwa lamista, titulación y políticas ambientales**

#### **3.4.1 Organización indígena**



La titulación de tierras a favor de los pueblos indígenas ha progresado por los procesos de su propia organización. La Federación de Comunidades Kichwas de la Región San Martín (FEPIKRESAM) y el Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía (CEPKA) aglutinan el mayor número de las comunidades nativas kichwas lamistas de la provincia de Lamas, en la región San Martín.

La FEPIKRESAM fue creada en 1987<sup>89</sup> y el CEPKA en 2002. Sus objetivos eran avanzar en el reconocimiento de territorios para los kichwas; hasta 2001 continuaban siendo el pueblo con el menor número de comunidades nativas tituladas. Los fundadores de estas organizaciones fueron profesores kichwas de educación bilingüe, quienes iniciaron una labor de reivindicación de su “indianidad”, condición que para entonces se encontraba sumida en un largo proceso de mestizaje cultural. Los trabajos de reivindicación de derechos indígenas empiezan a trabajarlos a través de varios medios a su alcance. Por ejemplo, Mientras que el CEPKA empleaba la radio para transmitir sus mensajes, la FEPIKRESAM se enfocaba en organizar reuniones comunales; y, paralelamente, reiniciaron la titulación de los territorios comunales kichwas<sup>90</sup>.

<sup>88</sup> Se pueden consultar debates entre Ossio (entonces asesor de Alan García), Barclay (2008), Urteaga (2008) y Desco (2008) acerca de la defensa de la propiedad comunal y los intereses detrás de la normativa.

<sup>89</sup> Dirigente indígena E-12-13.12.2024

<sup>90</sup> El Mecanismo Dedicado Específico para Pueblos Indígenas, denominado “MDE Saweto Perú”, fue la intervención que financió el reconocimiento de derechos territoriales indígenas. Entre 2015 y 2020, el

En 2005, se creó la Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM), una organización que representa a los pueblos awajún, kichwa y shawi de San Martín. Esta agrupa a 128 comunidades nativas y articula a ocho federaciones indígenas (CEPKA, FECONAKID, FEPIKECHA, FEPIKBHSAM, FEPIKRESAM, FEKIHD, FERIAAM y FERISHAM). A nivel nacional, la CODEPISAM está afiliada a la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESEP) y, a nivel internacional, a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

### **3.4.2 Territorio Kichwa lamista**

La ocupación que los kichwas lamistas hacen de su espacio territorial implica trazar estrategias para aprovechar los múltiples pisos ecológicos existentes en la Selva Alta. Por esa razón, mantienen dos tipos de viviendas: una ubicada en el pueblo, a la que acuden los fines de semana; y la otra, más rústica (o tambo), que usan para preparar sus alimentos y descansar, y que se encuentra cerca de sus chacras o monte.

Según Puga (1989), los kichwas lamistas pasan más tiempo en las casas de las chacras que en las casas de los centros o barrios. Estas últimas (casa principal) suelen utilizarse los fines de semana o en fiestas, o bien, sirven de alojamiento para los ancianos o los niños que asisten a la escuela.

Estas chacras se encuentran caminando a 12 horas de distancia del centro urbano. En promedio, tienen una superficie de 10 ha, de las cuales destinan 3 ha para la producción para la purma (descanso) (Puga, 1989, pp. 88-89). Por su parte, Calderón (2003) considera que tanto el deseo de disponer áreas para la agricultura y la caza como el querer evitar los conflictos de grupo y familia influyeron en que los kichwas buscaran contar con otros predios.

Este pueblo posee un amplio conocimiento del territorio, lo que se evidencia en el nivel de intercomunicación establecido entre sus territorios mediante las redes de caminos que interconectan los predios kichwas. La comunidad Chunbaquihui es un ejemplo de ello, pues su centro urbano está constituido por predios individuales y

---

Banco Mundial desembolsó USD 5 500 000 en obras ejecutadas por las organizaciones indígenas nacionales AIDSESEP y CONAP, junto con sus 18 organizaciones y federaciones de la Amazonía.

distantes del territorio comunal titulado, pero se mantiene interconectada a través de dichos caminos.

Sobre las características de sus territorios, podemos señalar que los kichwas lamistas, al igual que los nuevos mestizos que llegaban como colonos, fueron tomando posesión de predios individuales de entre 10 ha a 20 ha. En 1974, al entrar en vigencia la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, se procuró titular los territorios comunales cerca de estos predios individuales. Se tomó especial cuidado de que dichos predios no se encontraran dentro de la propiedad comunal<sup>91</sup>. Estas dos formas de propiedad, una individual y la otra colectiva, se mantuvieron interconectadas.

Los kichwas lamistas aún conservan sus costumbres respecto del acceso, uso y control de la sal. La mina de sal de Tiraco (ubicada en la quebrada Kachiyaku) y las minas de sal de Pilluana (ubicadas en el actual distrito y provincia de Picota) abastecían de sal a las poblaciones del Huallaga, Amazonas y Ucayali. Su sal era utilizada como fuente de intercambio por los shawis, kichwas, cholones y los chachapoyas (Voces, 2024). La mina de Callanayaku (situada en la margen izquierda del río Huallaga) es aprovechada hasta la actualidad por la comunidad nativa Callanayaku, asentada en el distrito de Chazuta, en la provincia de San Martín (Valderrama, 2021).

Los kichwas mantienen la práctica, ampliamente reconocida, de emplear la medicina tradicional. Esta integra conocimientos sobre plantas medicinales, rituales y la creencia en una profunda conexión con la naturaleza y el cosmos, lo cual conserva y restaura la salud (Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas [PRACTEC], 2001).

Regeneran las purmas (las chacras) con diversas especies agroforestales que siembran durante su periodo de descanso. Chaparro (2021a, pp. 50, 51) encontró diferentes tipos de purmas (tierras en descanso) para su regeneración: *llullu purma* o tierra en descanso tierno, el bosque que recién empieza regenerarse; *wayna purma* o tierra en descanso joven, se encuentra la tierra a los cinco y diez años aproximadamente; *machu purma* o tierra en descanso viejo, con más de quince años de descanso; y *machu sacha* o monte viejo. Cuando se empieza una nueva chacra, el ciclo de regeneración del suelo empieza nuevamente.

Según Caradonna & Apffel-Marglin (2018), la chacra de una familia kichwa combina un sistema agroforestal (que incluye cacao, papaya, mango, palta y especies maderables) con cultivos anuales (plátano) y semianuales (maíz, tomates, maní y pepino),

---

<sup>91</sup> Asesor técnico de la CODEPISAM E-16-20.01.2025

además de tubérculos como la yuca, racacha y sachapapa. Los kichwas practican la agricultura con fines de subsistencia y comercial, además de la caza, la pesca (aún son importantes) y la recolección en las chacras. También practican la apicultura, la crianza de aves de corral y de animales menores. El ganado vacuno ha cobrado gran importancia. Cabe decir que las aves de corral y el ganado son comercializados en Tarapoto.

### 3.4.3 Identidad kichwa y los kichwa lamistas

Los kichwas lamistas, como pueblo indígena, son el resultado de un **proceso histórico en construcción, marcado por los conflictos y antagonismos** entre los diversos pueblos reducidos. Esta dinámica no ha permitido que transiten hacia un bloque identitario homogéneo, sino que, por el contrario, ha manifestado una tensión social entre los barrios y comunidades de Lamas, Chazuta y Sisa. En consecuencia, existen variantes locales de la cultura kichwa, lo que ha llevado a que se identifiquen de manera fragmentaria, local o comunal, en lugar de reconocerse como un único grupo indígena kichwa lamista<sup>92</sup> (Puga, 1989; Seigtz, 2001; Calderón, 2003). Esta realidad se hace patente en expresiones muy comunes entre ellos, como “soy de Chiriyacu”, “soy de Chumbaquihui del bajo Mayo”, “soy de la familia Sangama” o “soy de la familia Tapullima”. El tema de la identidad fragmentaria ha sido retomado por la CODEPISAM mediante la promoción de los campeonatos deportivos comunales e intercomunales. Con esta estrategia, la organización busca fortalecer el sentido colectivo y de colaboración entre las comunidades nativas, pues los campeonatos deportivos intercomunales son los espacios en los que se encuentran estas. De modo que, para facilitar esos encuentros, se incorporan en los planes de vida la construcción o mantenimiento de las canchas deportivas, un proyecto que suele ser un pedido de las comunidades. En la actualidad, todos los kichwas en San Martín no se consideran lamistas, hay diferencias entre los kichwas de El Dorado y los kichwas de Chazuta<sup>93</sup>.

Con respecto del origen quechua del idioma kichwa lamista, existen dos tipos de investigaciones recientes que cuestionan el origen chanka del quechua de los kichwas

---

<sup>92</sup> Según Puga (1989, p. 84), “un nativo quechua parlante de Chazuta y Sisa, con más de tres generaciones en la zona, se identificará muy poco con los nativos quechua parlantes de Lamas, aunque la mayor parte de sus antepasados hayan provenido de Lamas”.

<sup>93</sup> Asesor técnico de la CODEPISAM E-15-18.12.2024

lamistas. El primer tipo de investigación es la que aporta Gerald Taylor en el *Diccionario normalizado y comparativo quechua: Chachapoyas-Lamas* (1979). Este destacado filólogo y lingüista encontró semejanzas en el quechua de Lamas de San Martín con el que se habla en Chachapoyas, en la parte alta de las comunidades de los ríos Utcubamba e Imaza (afluentes del río Marañón), en Amazonas. Taylor sostiene que la variante del quechua de Cajamarca, Ferreñafe, Chachapoyas y Lamas constituye un subgrupo dialectal del quechua. Adicionalmente, aseguró que, en los siglos XVII y XVIII, se empleó el quechua como medio de comunicación en la práctica de los cantos en el chamanismo en esta parte de la Amazonía.

El segundo tipo de investigaciones son los estudios de ADN, actualmente en auge<sup>94</sup>. En 2016, los perfiles de ADN de las poblaciones andinas y amazónicas del Perú, Ecuador y Bolivia demostraron que los kichwas lamistas son de origen amazónico. Los análisis filogeográficos e inter- o intrapoblacionales indican que la población kichwa lamista es heterogénea y muy emparentada con la población de la Amazonía nororiental del Perú y del Ecuador (de habla quechua de Otavalo y Karanki). Asimismo, los datos obtenidos muestran que no existe relación evidente con los chankas de Andahuaylas (Apurímac). Sin embargo, indicaron que los kichwas tienen afinidad con los pobladores de lengua quechua del departamento de Huancavelica, lugar considerado como área de la confederación chanka antes de la expansión incaica (Sandoval *et al.*, 2016).

Ambos tipos de investigaciones cuestionan la aceptación de las primeras investigaciones, las cuales le otorgaron origen chanka al quechua de los kichwas lamistas. Antes se creía que el quechua había llegado a Lamas por la presencia de Ancohuallo, un caudillo chanka que fue vencido por Túpac Yupanqui. Según las leyendas, él habría sido incorporado a las huestes incas durante la segunda campaña hacia el Chinchaysuyo, por lo cual se logró tomar la Fortaleza de Urco Colloc. La destacada destreza y actitud de Ancohuallo produjo temor entre los incas, y, al enterarse de que los incas lo buscaban para matarlo, huyó a la selva del Huallaga (Seitz, 2001).

Debemos destacar que este relato se sostiene porque en Lamas existe un barrio llamado Ankohuallo. No obstante, las crónicas y fuentes no mencionan ninguna

---

<sup>94</sup> Estudios de ADN vinculados a la salud pública. Abarcan la detección precoz de la predisposición a ciertas enfermedades, la genética aplicada a las habilidades e inhabilidades cognitivas, el genoma humano y la percepción que tenemos de nosotros mismos. Además, abarcan la información genética en el individuo en cuestiones de empleo, seguros, adopciones, paternidad, investigación criminal, etc. (Franco, 2003).

asociación entre Lamas y Ankohuallo, ni en las crónicas de Céspedes Prieto, del siglo XVII, ni en las crónicas jesuitas relacionadas con la región San Martín. De hecho, en los registros históricos se mencionan varios destinos diferentes para la huida de los chankas.

No obstante, a sus resultados, los estudios lingüísticos y de ADN podrían ser complementados con análisis de las características culturales de los pueblos kichwas. Específicamente, un estudio comparativo de la construcción de las casas y formas de vida de los pueblos kichwa con las de la Amazonía nororiental del Perú y del Ecuador, así como con las de los actuales chankas. Este estudio podría contribuir con explicaciones de carácter sociocultural de la identidad.

Asimismo, otros elementos de la identidad kichwa lamista son las celebraciones, fiestas patronales, trajes típicos y el fútbol, un deporte muy arraigado.

#### 3.4.4 Titulación de las comunidades nativas

Después de la promulgación de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva (1974), los kichwas lamistas solo lograron titular y obtener el reconocimiento de 14 comunidades nativas hasta 1997 (IBC, 2016). Para 2016, lograron 70 comunidades reconocidas y en proceso de titular y 2 comunidades pendientes por reconocer y titular.

En 2017, la FEPIKRESAM logró la titulación de la comunidad nativa kichwa Mushuk Puru Puro, en el distrito de Pinto Recodo (Tabla 18).

**Tabla 18.** Situación del saneamiento jurídico de las comunidades kichwas

Provincia	Total comunidades	Reconocidas y tituladas	Reconocidas por titular	Por reconocer y titular
Bellavista	3		3	
El Dorado	15	4	11	
Lamas	37	10	27	1
Picota	1		1	
San Martín	19	1	17	1
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>	<b>15</b>	<b>70</b>	<b>2</b>

*Nota.* Instituto del Bien Común (2016) y comunicación personal con un asesor de CODEPISAM.

El Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) identificó que las comunidades nativas que habían sido tituladas y reconocidas en 1997, hasta 2019, aún no habían inscrito sus títulos en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). Los comuneros desconocían que la inscripción del título de propiedad en la

SUNARP formaba parte del proceso de saneamiento de la propiedad comunal<sup>95</sup>. Tampoco conocían que de esa manera respaldaban su propiedad comunal en el sistema de propiedades del Estado peruano y evitaban la superposición de derechos de propiedad (Valencia *et al.*, 2019, p. 6).

En 2014, el país retomó el saneamiento jurídico de las comunidades nativas con apoyo de la cooperación internacional en temas de mitigación ante el cambio climático, en gran medida por la incidencia de las organizaciones indígenas. Después de la reforma normativa de la legislación, como parte de la descentralización administrativa, el MIDAGRI trasladó las funciones de saneamiento a los gobiernos regionales en 2000. En 2017, se creó la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPACR), con la cual el MIDAGRI retomó sus competencias como ente rector en materia de saneamiento de comunidades nativas (Valencia, *et al.*, 2019).

#### **3.4.5 Políticas ambientales**

Una de las principales razones de la conflictividad social radica en la superposición de derechos por el uso, acceso y control de los recursos (agrícolas, madereros, mineros, de conservación, acuíferos, etc.). Esta situación es atizada por los diferentes actores que acceden a estos recursos de manera desordenada, sin atender las capacidades ni potencialidades de los suelos, restringiendo el acceso y desarrollo de otras actividades y derechos.

La estrategia contra el narcotráfico adoptada por la región San Martín es considerada un paradigma debido al descenso sostenido de las hectáreas dedicadas a la producción de hoja de coca. Esta producción que se había incrementado de 28 600 ha a 90 000 ha a inicios de la década de 1990, a solo 311 ha en 2014. Estas cifras se mantuvieron incluso cuando, en otros ámbitos, la superficie cultivada de coca aumentó desde el 2000 (Manrique, 2017, p. 163).

---

<sup>95</sup> La Superintendencia Nacional de los Registros Públicos es la entidad encargada de registrar y dar publicidad a actos y contratos que afectan la situación jurídica de personas y bienes en el país. Garantiza la seguridad jurídica y la transparencia en las transacciones. Es la entidad encargada de la administración y regulación de los registros públicos, como el registro de propiedad inmueble, de personas jurídicas, de bienes muebles, etc. Las propiedades deben ser inscritas en la SUNARP.

Independientemente de los aspectos por corregir en la estrategia implementada, la región San Martín ha avanzado y continúa avanzando en la sostenibilidad de su producción de *comodities*. De ser una región con producción de monocultivos de arroz y coca, ha logrado establecer cultivos permanentes con valor en el mercado, como el cacao, café y palma aceitera<sup>96</sup>. Son evidentes los esfuerzos que diversos sectores han efectuado para consolidar un sector agroexportador en *comodities*. Esto se logró con el impulso al desarrollo de cadenas de valor, el fortalecimiento del productor y la certificación con sellos como el Comercio Justo, para obtener mejores precios para el cacao y el café. En este propósito también se involucraron varios sectores del Estado, como el INIA, que investigó la posible cadena de contaminación tras el hallazgo de cadmio en el cacao comercializado a la Unión Europea.

Otras de las medidas adoptadas por el Estado fueron promover la zonificación económica y los procesos de ordenamiento territorial. Sin embargo, estas políticas se han debilitado en el tiempo debido a la resistencia de ciertos sectores del Ejecutivo vinculados a la promoción de las economías extractivas (sobre todo minería e hidrocarburos). Esta resistencia se evidenció al limitar los alcances de la política de ordenamiento territorial (Chaparro, 2021) y restar competencias al MINAM mediante la promulgación de la Ley Nacional de Ordenamiento Territorial (Ley 32279), aprobada en abril de 2025. Como resultado de dicha promulgación, se le atribuyó a la PCM la rectoría de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, la cual ejerce a través de su Secretaría de Ordenamiento Territorial (artículo 9).

San Martín ha sido una de las primeras regiones en liderar esta iniciativa de ordenamiento territorial, precisamente porque ha tenido que enfrentar oleadas de migrantes con una limitada planificación del crecimiento y cuando se abrió la región a la economía de mercado. La zonificación Ecológica y Económica (ZEE) se constituyó en el principal instrumento de gestión territorial, puesto que considera criterios físicos,

---

<sup>96</sup> El cultivo de palma aceitera ha sido fuente de controversia. Grandes empresas compraron grandes extensiones de tierras para desboscarlas y sembrar esa planta, cuyo cultivo se incrementó en las regiones tropicales de Ucayali, San Martín y Loreto. Los grupos involucrados son el Grupo Palmas, de la familia Romero, y el Grupo Melka. Este último desboscó tierras de protección (ZEE). Ha sido denunciado internacionalmente por despojo de tierras a agricultores y comunidades y por haberse retirado de la mesa de trabajo orientada a la sostenibilidad de la palma aceitera (Proética, 2017). El Grupo Palmas, en Yurimaguas, ha contaminado el bosque de 14 comunidades y destruido, afluentes de agua, lo que causó mortandad masiva de peces y toxicidad del agua (De la Torre, 2019).

biológicos, sociales, económicos y culturales para orientar el desarrollo sostenible, y equilibra las actividades económicas con la conservación del ambiente y el bienestar social.

La ZEE desarrolló dos ejes en sus políticas: 1) el territorio y sus potencialidades y 2) la gobernanza de la gestión territorial para el desarrollo humano sostenible. Este último eje engloba varios aspectos: en lo social, cubre la salud, educación e infraestructura vial; en lo económico, incluye la promoción de economías verdes y bajas en carbono que generen las condiciones para insertarse a los mercados mundiales emergentes; en lo ambiental, fomenta que se garantice la conservación y protección del ambiente, articulando los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno; y en lo político institucional, implica modernizar la gestión institucional para mejorar la prestación de servicios con eficiencia, eficacia y transparencia, además de dar respuesta al proceso de descentralización e integración regional.

La ZEE de la región San Martín se llevó a cabo en 2005<sup>97</sup> (GORESAM & IIAP, 2009). El informe contiene información sucinta sobre los tres pueblos indígenas. Respecto de los kichwas, en particular, identifica las siete comunidades tituladas y menciona la existencia de pueblos con 50 000 quechua hablantes lamistas distribuidos dicha región. Sin embargo, no identifica el total de comunidades nativas kichwas tituladas, que, desde 1997, eran 14 (Tabla 18), ni el número de comunidades nativas con reconocimiento para la titulación de territorios.

En dicho documento, se empleó la noción de “frente económico” y se definieron cuatro variables para dicha región: urbano, extractivo, agropecuario y frente de conservación. La planificación se realizó en espacios y polígonos, y se distribuyó la población y las actividades económicas de la siguiente manera: 14.87 % para las actividades productivas; 64.60 % para la protección y conservación; y 20.38 % para la recuperación de ecosistemas degradados. Sin embargo, no asignó ningún porcentaje a las zonas de tratamiento especial, las cuales están reservadas para la población indígena. Esto ha acarreado un conflicto, porque la mayor parte de los territorios indígenas se encuentran incluidos en las zonas de protección, conservación y en las zonas de recuperación de ecosistemas (Chaparro, 2021, p. 61), limitando así los derechos territoriales indígenas y el futuro desarrollo de actividades económicas en sus territorios.

---

<sup>97</sup> La ZEE de la región San Martín fue aprobada mediante la Ordenanza Regional 012-2006-GRS/CR.

Esta política regional incorporó conceptos de etnozoonificación y el plan de vida sostenible; por tal razón, inicialmente, las organizaciones indígenas participantes reconocieron que la ZEE y la Política de Ordenamiento Territorial (POT) representaban un avance en materia de cuidado del medio ambiente y ordenamiento territorial. Sin embargo, posteriormente, organizaciones de la sociedad civil expresaron su preocupación al advertir que en la elaboración de este documento no se había incluido la participación de los tres pueblos indígenas de San Martín (kichwas, shawi y awajún). Estos pueblos no habían formado parte ni en la definición de esta política regional, ni en la definición de las prioridades o los modelos de desarrollo para los pueblos indígenas. Puntualmente, no se había llevado a cabo la consulta previa para dicha política regional<sup>98</sup> (Cooperación, 2015, p. 23).

Desde 2024, el GORESAM viene trabajando en la actualización de su ZEE<sup>99</sup>. Se espera cambios en los aspectos observados, sobre todo en lo que respecta a la realización de la consulta previa, libre e informada.

En síntesis, debemos reconocer los esfuerzos de la región San Martín en temas de sostenibilidad ambiental son notorios. Se propuso evitar la producción de coca e incentivó cultivos permanentes, como el cacao y café. También, identificó que estos *comodities* estaban generando la deforestación de bosques primarios, actuando con una intervención multisectorial del Estado y en coordinación con los gobiernos regionales y locales de esos ámbitos. No obstante, a pesar de estos avances y del compromiso de su población, se minimizó y manipuló la cantidad de comunidades en el informe de la ZEE (2005). No reconoció los procesos de titulación en curso y se desconoció a los actores que debieron ser consultados, puesto que tienen derechos colectivos.

Actualmente, son evidentes las tensiones y luchas que se dan en la región, las cuales podrían revertir los avances y conducir al predominio de economías extractivas ilegales como el narcotráfico y el tráfico de tierras. Este último es un mal endémico que aún persiste en la región. Lamentablemente, las leyes emitidas por el Poder Legislativo no protegen los procesos en curso en algunas regiones; en cambio, las economías ilegales han permeado el poder político, algo evidente en el período legislativo 2021-2026 del Congreso de la República (Castro, 2025; Cárdenas, 2025).

---

<sup>98</sup> La Ley de Consulta Previa se había reglamentado y se encontraba vigente desde 2012.

<sup>99</sup> Funcionario público E-22-16.12.2024

### 3.5 Formulación e implementación de los planes de vida por el GORESAM en la comunidad nativa Chumbaquihui, de 2015 a 2024

En la primera parte, desarrollamos el contexto histórico de los kichwas lamistas de la región San Martín. Nos enfocamos en los hechos que marcaron su proceso histórico, cultural, económico y político. En esta segunda parte, nos centraremos en la formulación e implementación de los planes de vida, ejecutados por el Gobierno Regional de San Martín. Focalizaremos el análisis en los planes de vida de la comunidad nativa Chumbaquihui, entre 2015 y 2024.

En 2015, el proceso de elaboración de los planes de vida estuvo liderado por la Autoridad Regional del Ambiente (ARA), del Gobierno Regional de San Martín, con sede en Moyobamba. En dicho proceso, la CODEPISAM cumplió el rol de revisión técnica de los productos. Ante el desorden de metodologías de las instituciones que formulaban planes de vida con comunidades, el GORESAM propuso organizar la metodología mediante la *Guía para Plan de Vida en Comunidades Nativas*, que había sido probada en 2014 mediante la Ordenanza Regional 033-2014-GRSM-CR.

La formulación y la implementación fueron posible por el cofinanciamiento de USAID y GORESAM. Consideramos importante evaluar el trabajo que realizó el GORESAM y el Municipio de Pinto Recodo en la formulación del Plan de Vida de Chumbaquihui, sobre todo en lo referente a su implementación. También resulta fundamental observar el trabajo de otros actores públicos y privados del ámbito regional.

Entre 2023 y 2024, el PNCB formuló, actualizó e implementó planes de vida en las comunidades nativas kichwas lamistas, entre ellas, Chumbaquihui. Esa labor fue financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNCB contrató dos servicios de consultoría realizados por la organización indígena regional CODEPISAM. Una consultoría llevó a cabo la formulación y actualización de 11 planes de vida, y la otra consultoría tuvo el objetivo de actualizar la guía de planes de vida de las comunidades nativas de la región que se había formulado en 2014. Esta última labor incluyó la implementación de la guía actualizada con dos modelos de planes de vida: una de las comunidades seleccionadas fue Chumbaquihui. La guía actualizada requería la aprobación tanto del ARA como del GORESAM<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Asesor técnico de la CODEPISAM E-15-18.12.2024

### 3.5.1 Los nuevos actores en la formulación e implementación de los planes de vida

En esta sección, presentaremos los principales actores, los aspectos centrales de la formulación e implementación de los planes de vida de la comunidad nativa de Chumbaquihui, ubicada en el distrito de Pinto Recodo, provincia de Lamas, región San Martín.

#### a. Comunidad nativa Chumbaquihui

Chumbaquihui es una comunidad kichwa lamista. En 1997, fue reconocida y titulada mediante las resoluciones 377 y 538<sup>101</sup> de la Dirección Regional de Agricultura de San Martín. Sin embargo, no se concluyó el proceso por no haber registrado la propiedad en los registros públicos (IBC, 2016). Cuenta con un total de 1082.75 ha, distribuidas de la siguiente manera: 373.30 ha adjudicadas (tierras de cultivos permanentes y pastoreo), 373.30 ha en cesión de uso (tierras de aptitud forestal) y 312.46 ha de protección. El territorio comunal, denominado por los comuneros como “El Achual” se ubica en el distrito de Pinto Recodo, provincia de Lamas, región San Martín (GORESAM, 2015, pp. 9-11).

Los pobladores de Chumbaquihui ubicaron sus viviendas o predios individuales dentro de la zona urbana que la zonificación realizó en 2015. Esta zona no está titulada en su totalidad y se encuentra fuera del territorio comunal. Las familias viven en esta zona urbana y no en el territorio comunal porque este fue titulado posteriormente. En 2023, se censaron a 100 familias y se determinó que conformaban una población de 300 habitantes. Las viviendas se encuentran a una distancia de 29.5 km de la cuenca del río Mayo, en el distrito de Pinto Recodo.

La propiedad comunal limita al este y al norte con el ACR Cordillera Escalera, al oeste con el río Mayo, y al sur con el centro poblado Vista Hermosa de Sanangal. Una parte del territorio comunal, de 150.26 ha, se encuentra superpuesta a la ACR-CE, territorio que los comuneros han decidido no reclamar. Sin embargo, les preocupa que su territorio comunal restante sea zona de amortiguamiento de esta área natural protegida regional o que se encuentre concesionado para la explotación de hidrocarburos. En 2020,

---

<sup>101</sup> Resolución Directoral 377-97-CTAR-RSM/DRA-SM (Reconocimiento). Resolución Directoral 538-97-CTAR-RSM/DRA-SM (Titulación)

los kichwas lamistas sufrieron una invasión de su territorio comunal. Un grupo de 25 personas, que procedían de Nazaret y Shanao, invadieron y deforestaron cerca de 20 ha con el objetivo de sembrar. Los comuneros y la FEPIKRESAM se organizaron con las autoridades policiales y consiguieron desalojar a los invasores.

La gobernanza kichwa lamista se encuentra representada y liderada por un *Apu* (jefe), vicepresidente, secretario, tesorero y vocal, a quienes se los elige por un periodo de dos años. Además, existen otras autoridades que representan al Estado (gobierno local): agente municipal y teniente gobernador, a los que se eligen por un periodo de dos años.

En la comunidad operan las siguientes organizaciones: Vaso de Leche, Club de Madres, Junta Vecinal, Asociación de Productores de Sacha Inchi, Comité sobre la Violencia Familiar, APAFA y Junta Administradora de Servicios de Saneamiento. Asimismo, están presentes programas sociales como Qali Warma<sup>102</sup>, Pensión 65, Juntos, SIS y FONCODES. Están presentes también el Fondo de Inclusión Social Energético, Cedro, Amazon Omega, Centro de Salud de Tabalosos, Electro Oriente S. A., FEPIKRESAM, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana y la Municipalidad Distrital de Pinto Recodo.

De 2015 a 2023, se incrementó el número de familias beneficiarias de los programas sociales del Estado. Sin embargo, la CODEPISAM (2023b, p. 15) considera que solo son atendidos el 33.7 % de familias, por lo que existe una brecha del 66.3 % de familias por cubrir.

Amazon Omega es la empresa que compra la producción de sachá inchi. Presta asistencia técnica y apoya la tecnificación de las familias productoras. La comunidad cuenta con un huerto medicinal mediante el cual se promueve el conocimiento sobre plantas medicinales y sus usos.

La agricultura se destina para el consumo familiar y la comercialización. La agricultura familiar es la principal actividad productiva de los kichwas lamistas, además de la pesca, caza y extracción de productos maderables y no maderables. También se dedican a la crianza de animales menores, como aves, y al ganado porcino y vacuno. Los

---

<sup>102</sup> El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma fue reestructurado y reemplazado por el Programa Nacional de Alimentación Escolar Comunitaria Wasi Mikuna a finales de 2024, debido a problemas de corrupción en las contrataciones. Actualmente, se encuentra en reestructuración, se desconoce cómo funcionará.

productos para el consumo familiar son los cultivos en limpio, como el maíz, la yuca y el frejol. Solo cuando hay un excedente de estos productos se destinan al mercado. Los cultivos permanentes, como el café, el cacao, y el sachá inchi se comercializan exclusivamente en Tarapoto.

Las familias recurren a las relaciones de parentesco y compadrazgo para llevar a cabo algunas de las actividades productivas. Las prestaciones de ayuda se efectúan mediante las relaciones de reciprocidad entre familiares. Existen expresiones kichwas lamistas que aluden al trabajo conjunto, como “*choba choba*” que significa ‘pelo con pelo’ o ‘mano con mano’. Las personas suelen aportar su fuerza y trabajo para lograr un objetivo común, al igual que el *ayni*, también usado por otros pueblos indígenas. Los kichwas lamistas recurren al apoyo familiar para la preparación del terreno agrícola, especialmente en épocas de siembra o cosecha, o para trabajos temporales. Durante las faenas, suelen acompañarse de mazato o bebidas y, en menor medida, comida. Con el mantenimiento de estas formas organizativas, las familias ahorran en la contratación de peones para tareas temporales.

Respecto de la educación, los kichwas lamistas llegaron a recibir instrucción básica bilingüe en los niveles inicial y primaria, según lo estipulado en el primer plan de vida. En cuanto a la infraestructura, disponían de una escuela inicial con dos aulas para niños de tres a cinco años, y una escuela de nivel primario con tres aulas, donde en cada aula se atendía a dos grados. Para el nivel secundario, los estudiantes se deben trasladar al centro poblado Mishquiyacu, en donde también se encuentra el centro de salud.

Esta situación cambió en el diagnóstico del plan de vida que se realizó en 2023<sup>103</sup>. Encontramos tres niveles de enseñanza. El nivel inicial bilingüe contaba con tres secciones multigrado y dos profesores para 27 alumnos. El nivel primario bilingüe tenía seis secciones multigrado y tres docentes para 56 alumnos. Estos docentes atendían una sección por cada dos grados; la escuela requería cubrir tres plazas, querían un profesor por sección. Y el nivel secundario monolingüe contaba con cinco secciones y siete profesores para 80 alumnos. Se requerían dos profesores adicionales.

Las instituciones educativas se encuentran en la comunidad, y sus aulas son de material noble. En 2015, no se reportó ningún comunero estudiando en el nivel superior,

---

<sup>103</sup> De acuerdo con la Guía del MINCUL, debería haberse actualizado el plan de vida para evaluar cuánto se había implementado del anterior plan de vida 2015-2019, pero la consultoría decidió realizar un nuevo plan de vida.

pero sí un estudiante de nivel técnico. En 2023, se contabilizó a 16 personas con educación superior incompleta y a una persona que había culminado sus estudios superiores. En ocho años, se había incrementado el nivel formativo en secundaria y superior.

#### **b. La Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín**

La organización indígena CODEPISAM representa a los pueblos awajún, kichwa y shawi en la región San Martín. Agrupa a ocho federaciones indígenas.

Su agenda de derechos se enfoca en la gestión territorial, la economía indígena, la educación intercultural, la salud intercultural, la mujer indígena, el ambiente y el cambio climático. La CODEPISAM también trabaja en la defensa de los derechos territoriales, la promoción del autogobierno indígena y la articulación institucional entre diferentes niveles de gobierno.

La provincia de Lamas alberga dos organizaciones indígenas kichwas lamistas: la Federación de Pueblos Indígenas Kichwas de la Región San Martín (FEPIKRESAM) y el Consejo Étnico de los Pueblos Kichwa de la Amazonía (CEPKA).

La FEPIKRESAM se fundó en 1993 por un grupo de profesores bilingües en Lamas y fue inscrita en los registros públicos en 1999. Cuenta con una base de 15 comunidades nativas, de las cuales 12 se hallan en el ámbito de la cuenca del río Mayo. Esta organización también orienta su labor a fortalecer a las comunidades nativas en relación de sus costumbres e idioma, la defensa del territorio comunal, la gestión de proyectos productivos. Las actividades relacionadas a la inclusión de los temas de género y la mitigación del cambio climático también las realiza mediante la organización y articulación de las propuestas de mujeres y jóvenes.

Por su parte, el CEPKA fue fundado en 2002. Constituye una organización de comunidades kichwas en la región San Martín, que tiene presencia en siete provincias de Lamas: El Dorado, San Martín, Picota, Bellavista, Mariscal Caseres y Tocache. Esta organización está conformada por 48 comunidades nativas base, de las cuales 17 se encuentran dentro del ámbito de la cuenca del río Mayo<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Dirigente indígena E-18-19.12.2024

### **c. El Gobierno Regional de San Martín y la Autoridad Regional Ambiental**

El GORESAM tiene a su cargo la administración del departamento de San Martín. Su finalidad es lograr el desarrollo social, cultural y económico de la región. La sede de la capital es Moyobamba. Está constituido por el Gobernador Regional y el Consejo Regional de San Martín.

El Consejo Regional es un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, según las atribuciones de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>105</sup>. Está integrado por 15 concejeros regionales, elegidos al igual que el presidente por un periodo de cuatro años.

La Autoridad Regional Ambiental es el organismo encargado de la gestión ambiental de San Martín. Su función principal es formular, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas ambientales de la región, en concordancia con los planes nacionales y en coordinación con el Ministerio del Ambiente.

### **d. El Municipio Distrital de Pinto Recodo**

El Municipio Distrital de Pinto Recodo (MDPR), ubicado en la provincia de Lamas, fue creado en 1962 mediante la Ley 13972, durante el gobierno de Manuel Prado Ugarteche. Es uno de los 11 distritos que conforman la provincia de Lamas. Esta provincia está integrada por población indígena de origen kichwa lamista y población migrante que llegó, sobre todo después de la apertura de la carretera Fernando Belaunde Terry (Marginal de la Selva).

El distrito alberga 8489 pobladores. De ese total, solo 5446 han recibido educación primaria; 62 cuentan con formación superior universitaria completa; y 43 tienen formación superior universitaria incompleta. Las principales actividades económicas son agroforestales. También practican la silvicultura, la ganadería y la caza. Según los datos de la Municipalidad Distrital de Pinto Recodo (MDPR, 2021), la población rural representa el 78 % y la urbana el 22 %. Respecto de la condición económica, los 51 centros poblados y comunidades nativas se encuentran en situación de pobreza extrema.

---

<sup>105</sup> La Ley de Gobiernos Regionales fue aprobada por el Congreso en 2002.

Desde 2001, en el marco de las acciones del Plan Bicentenario, este distrito integró un proyecto de planificación territorial y presupuestos participativos liderado por el CEPLAN.

#### **e. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional**

El financiamiento de USAID promovía y articulaba intereses compartidos entre los EE. UU. y el Perú. Entre ellos se hallaban los objetivos de seguridad nacional y política exterior de los Estados Unidos (cada cinco años revisaba sus objetivos estratégicos en el país). En el periodo 2020-2025, sus objetivos estratégicos se enfocaron en que el país lidere y financie de manera más efectiva la ampliación del desarrollo económico y social sostenible en áreas prioritarias afectadas por la producción ilícita de coca. Otras estrategias en ese sentido se encaminaron a mejorar los sistemas democráticos para una gobernanza transparente, inclusiva y responsable, así como a aumentar la resiliencia climática mediante el empoderamiento de las poblaciones marginadas.

En la región San Martín, USAID trabajó en la promoción del desarrollo sostenible, la gestión de recursos naturales, la mejora de la gestión pública y el fortalecimiento de la descentralización.

Después del financiamiento de los cultivos alternativos y la erradicación de cultivos de coca y del narcotráfico en la región, USAID centró su colaboración en asistir la agricultura comercial, específicamente en tecnología y mejoras de la cadena de valor. En ese sentido, en el periodo 2021-2024, apoyó los avances tecnológicos en los cultivos alternativos de guanábana, maracuyá, camu camu, vainilla, canela, macadamia y cacao fino de aroma. Estas iniciativas se efectuaron con miras a incrementar los ingresos de los agricultores y a promover la sostenibilidad en la región San Martín.

El proyecto PERU-Hub<sup>106</sup> (s.f.) fue un proyecto financiado por USAID en 2021, con una bolsa de USD 15 000 000. Su propósito fue utilizar la investigación para la transferencia de tecnología y la diversificación de cultivos. Fue una iniciativa entre la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM), USAID, un grupo de universidades norteamericanas y un centro internacional de investigación. Actualmente, no existe

---

<sup>106</sup> El Program Bringing Research to Impact for Development: Global Engagement and Utilization (BRIDGE-U) Perú Hub

información sobre la continuidad del proyecto, luego de que el presidente Trump reestructurará las operaciones de USAID a inicios de 2025.

#### **f. El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB)**

Tras la creación del Ministerio del Ambiente en 2008, con el objetivo de conservar el ambiente, propiciar y asegurar el uso sostenible y responsable de los recursos naturales, el MINAM creó en 2010 el PNCB<sup>107</sup>, con el objetivo de conservar 54 000 000 ha de bosques tropicales, y así contribuir a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible. El PNCB suscribió convenios con comunidades nativas y campesinas, gobiernos regionales y locales, y organizaciones indígenas, implementando incentivos económicos para la conservación de los bosques.

Para coadyuvar a la consecución de los objetivos del PNCB, se diseñó el **Plan de Inversión Forestal** (PIF), el cual se implementó en el marco de la Estrategia Nacional REDD+. El PIF articuló un financiamiento total de USD 50 000 000, compuesto por préstamos y donación. Este financiamiento es resultado de un acuerdo bilateral con el Estado (a través del MINAM), que fue aprobado por el MEF y financiado por el BID y el Banco Mundial. Se diseñaron cuatro proyectos, y uno de ellos incluyó el corredor San Martín-Yurimaguas<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> La sigla es PNCBMC, pero usamos PNCB en esta investigación. Fue creado mediante el Decreto Supremo 008-2010-MINAM.

<sup>108</sup> La intervención iniciaría en 2015, pero se inició en 2019 debido al cambio del programa de inversión pública que empleaba el MEF, el cual transitó del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe). Esto obligó adecuar el proyecto de inversión (PI) al nuevo sistema. Se necesitó elaborar instrumentos adicionales a los exigidos por el SNIP, lo que generó retrasos en la ejecución del proyecto y gastos no previstos, como la elaboración de estudios definitivos de los proyectos de inversión, entre otros.

### **g. Avanzar Rural, de Agro Rural**

Avanzar Rural<sup>109</sup> es un proyecto de inversión ejecutado por Agro Rural (la unidad ejecutora adscrita al Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego del MIDAGRI), financiado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Busca mejorar la competitividad y la resiliencia de los pequeños productores agrarios en cinco regiones: Amazonas, Ancash, Cajamarca, Lima y San Martín.

Aborda seis componentes: mejorar la competitividad; fomentar la resiliencia, fortalecer la asociatividad; promover la inclusión; facilitar el acceso a servicios; e impulsar la innovación.

Su finalidad es apoyar las actividades de los pequeños productores agrarios y propiciar su desarrollo económico y social, de manera sostenible y equitativa. Además, busca incrementar los ingresos, la productividad y la capacidad de emprendimiento de los productores agrarios a través de servicios de apoyo al desarrollo productivo. En ese sentido, el proyecto ha focalizado su accionar en los pequeños productores agrarios organizados en cooperativas y asociaciones. Avanzar Rural les brinda herramientas y asistencia técnica para mejorar sus negocios agrarios.

El funcionamiento de este proyecto de inversión se fijó para un periodo de cinco años. Se inició en septiembre de 2020 y culminará en diciembre de 2025. Se inspiró en los logros del Proyecto Sierra y Selva Alta (PSSA). En San Martín, el Proyecto Sierra y Selva Alta financió priorizaciones de los planes de vida de comunidades<sup>110</sup>.

### **h. La Dirección Desconcentrada de Cultura de San Martín**

En Moyobamba funcionó una oficina del Instituto Nacional de Cultura (INC) desde 27 de agosto de 1979. Luego, en 2010, fue disuelta y convertida en la Dirección Desconcentrada del Ministerio de Cultura de San Martín (DDC San Martín). Esta oficina se encarga de ejecutar las políticas, planes y programas culturales a nivel regional, actuando como representante del Ministerio de Cultura en el ámbito. Sus funciones

---

<sup>109</sup> El nombre extendido del proyecto es Mejoramiento y Ampliación de los Servicios Públicos para el Desarrollo Productivo Local en el Ámbito de la Sierra y la Selva del Perú. Se identifica con el CUI 2471146.

<sup>110</sup> Comunicación personal con Brenda López, asistente técnico del Componente del Proyecto Avanzar Rural-Moyobamba, en mayo de 2025.

incluyen la defensa, protección, investigación y conservación del patrimonio cultural (mueble e inmueble), así como la promoción de expresiones artísticas y de difusión cultural.

La DDC San Martín cuenta con la Subdirección Desconcentrada de Interculturalidad, la cual, en función a su reglamento y funciones, debe fomentar y garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, promover la implementación de la perspectiva intercultural en la actuación del Estado y el reconocimiento positivo de la diversidad cultural. Asimismo, debe impulsar el desarrollo integral de los grupos culturalmente diversos de la región San Martín.

Desde mediados de 2024, la DDC San Martín cuenta con una gestora intercultural, quien ha tenido una participación consultiva en la actualización de la guía metodológica de los planes de vida de la región San Martín, labor a cargo de la CODEPISAM.

Según sus funciones y competencias, el rol de la DDC San Martín también incluye velar por el funcionamiento del Grupo Regional de Trabajo de Políticas Indígenas de San Martín (GRTPI), un órgano político de nivel multisectorial que coordina con los gobiernos locales.

### **3.5.2 Los planes de vida y la formulación del GORESAM**

#### **Antecedentes**

Con recursos del ARA, el personal del GORESAM trabajó, entre 2009 y 2011, el proyecto Protección y Recuperación Territorial de las Comunidades Nativas, denominado comúnmente “Proyecto RECONKA”. Paralelamente, entre 2009 y 2010 se iniciaron las conversaciones entre GORESAM y USAID para cofinanciar el proyecto<sup>111</sup>.

Entre 2013 y 2017, el GORESAM encargó al ARA la implementación del Proyecto RECONKA, cofinanciado por el GORESAM y USAID<sup>112</sup> (Figura 10). Este proyecto enfocó en recuperar los ecosistemas de 11 comunidades nativas de la etnia kichwa y 6 comunidades nativas de la etnia awajún de la región San Martín.

---

<sup>111</sup> Funcionario público E-20-16.12.2024

<sup>112</sup> El monto de inversión fue de S/ 5 192 173.63, el cual fue coejecución casi al 50 % por cada entidad.

Para lograr sus objetivos, el proyecto implementó tres componentes: ofrecer alternativas sostenibles en territorios de las comunidades nativas; fortalecer las capacidades para la etnozoonificación; y desarrollar las capacidades de gestión. Precisamente, el tercer componente se enfocó en desarrollar las habilidades de las comunidades nativas para que gestionasen su propio desarrollo mediante la formulación de documentos claves: 17 planes de vida, ocho planes de manejo forestal maderable y cuatro planes de negocio (GORESAM, 2023) (Figura 11). Una de las comunidades beneficiarias del proyecto fue la comunidad nativa kichwa lamista Chumbaquihui. Estos planes de vida se realizaron en **la primera etapa** (2015 a 2019) de la implementación del Plan de Vida de Chumbaquihui.

En 2019, el Programa Nacional de Conservación de Bosques, del MINAM, inició la implementación de su Plan de Inversión Forestal (PIF)<sup>113</sup> con la puesta en marcha del proyecto “Mejoramiento de los servicios de apoyo al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad de los ecosistemas en el paisaje forestal en el corredor Tarapoto-Yurimaguas en los departamentos de San Martín y Loreto”. A propósito de ello, lanzó un concurso público para la formulación o actualización de 11 planes de vida en la región San Martín, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

El concurso lo ganó la CODEPISAM, la cual disponía de la experiencia previa en la formulación de planes de vida con el proyecto vinculado a la Declaración Conjunta de Intención sobre REDD+<sup>114</sup>. Este fue un acuerdo de cooperación implementado por el PNUD y el MINAM. Por medio de este acuerdo se formularon 13 planes de vida en 2021 (Angulo, 2024).

La evaluación de esta investigación se centró en los planes de vida de la comunidad Chumbaquihui, específicamente los planes generados por el Proyecto RECONKA y por el proyecto del PNCB. Los planes de vida de la primera etapa abarcan de 2015 a 2019, mientras que los de la segunda etapa abarcan de 2024 a 2033. La segunda

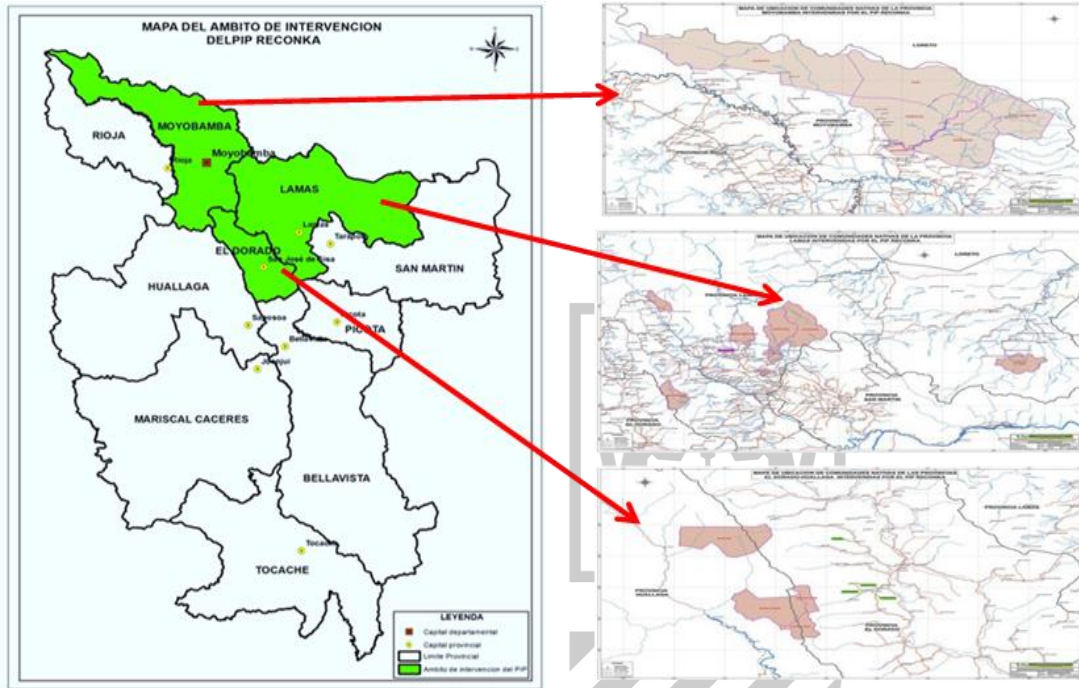
---

<sup>113</sup> En el marco del Plan de Inversión Forestal se han realizado 73 planes de vida en comunidades nativas de Madre de Dios, Loreto, San Martín y Ucayali, en coordinación con las correspondientes organizaciones indígenas nacionales.

<sup>114</sup> La Declaración Conjunta de Intención (DCI) sobre REDD+ es un acuerdo voluntario de cooperación entre el Perú, Noruega y Alemania, en el marco de la Cumbre sobre el Clima de la Secretaría General de Naciones Unidas en Nueva York. Este acuerdo tiene como objetivo contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) generadas por la deforestación y degradación de los bosques.

etapa corresponde a la actualización, pero en la medida en que no se ha formulado ningún informe de evaluación del primer plan de vida, lo hemos trabajado como una segunda etapa. El corte de la evaluación se realizó en 2024.

**Figura 10.** Ámbito del Proyecto RECONKA



*Nota.* GORESAM (2023, p. 2)

**Figura 11.** Proyecto RECONKA: objetivos, componentes y metas



*Nota.* GORESAM (2023, p. 2)

### a. **Formulación e Implementación del Plan de Vida de Chumbaquihui: primera etapa (2015- 2019)**

El Plan de Vida de la Comunidad Nativa de Chumbaquihui fue realizado con un horizonte de cinco años: de 2015 a 2019<sup>115</sup>. Las acciones fueron planificadas en el área urbana, a pesar de que no todos los comuneros contaban con títulos de propiedad. De hecho, una gran mayoría de comuneros había iniciado los trámites para la titulación de sus predios individuales, un proceso que continuó con la implementación del plan de vida<sup>116</sup>. En el área titulada de la comunidad, el equipo planificador orientó las alternativas de solución de las problemáticas identificadas al cierre de brechas con proyectos de inversión pública (Tablas 20 y 21). Dieron un menor énfasis a problemas internos de la propia comunidad. El monto que generó este énfasis en proyectos de inversión sorprendió a la ARA, puesto que la implementación de cada plan de vida hubiera implicado cerca de un millón de soles, por lo cual se descartó la implementación. A esto se suma el hecho de que no había voluntad política del gobierno de turno ni trabajo de incidencia de las organizaciones indígenas<sup>117</sup>.

- **Visión de la Comunidad Nativa de Chumbaquihui**

En la Tabla 19, se resumen las dos visiones que se encuentran en los Planes de Vida de Chumbaquihui. La formulación de estos planes cubre dos grandes periodos: el primero (2015-2019) correspondiente a la primera etapa, y el segundo (2024-2033) correspondientes a la segunda etapa.

En líneas generales, ambas visiones no presentan grandes diferencias en objetivos generales, con excepción de la **primera etapa**, la cual diferencia ámbitos de trabajo en el territorio comunal (zona urbana).

En la descripción del plan de vida de la segunda etapa, se observa que la zona urbana no se encuentra en el territorio comunal, sino fuera de este, es decir, constituyen espacios

---

<sup>115</sup> Matrices de planificación del Plan de Vida (GOESAM, 2015)

<sup>116</sup> En el ámbito urbano, una de las primeras actividades fue continuar con la titulación de los predios individuales. Con la confianza en la conclusión de este proceso en el breve plazo, el equipo planificador dotó de servicios básicos a la zona urbana en el que viven los comuneros de Chumbaquihui. Como resultado, en 2022, 83 familias obtuvieron los títulos de sus predios individuales a través del proyecto denominado “Inmatriculación”, ejecutado por la Municipalidad Provincial de Lamas (2022).

<sup>117</sup> Funcionario público E-20. 16.12.2024

diferenciados. La zona urbana alberga el poblado urbano, y sus predios son individuales, aunque no todos contaban con títulos de propiedad individuales hasta 2015.

Por ello, en el plan de vida de la primera etapa se había definido como actividad la titulación individual de los comuneros. Esta acción, realizada durante la implementación de dicho plan de vida, regularizó la propiedad individual en 2022 mediante gestiones con la Municipalidad Provincial de Lamas. Por lo tanto, la titulación ya no figura como Objetivo Específico Comunal (OEC)<sup>118</sup> en el plan de vida de 2024. En los dos planes de vida, de la primera y de la segunda etapa, es notorio el énfasis que se otorga a las actividades productivas. En el segundo plan de vida se incorporan labores como la apicultura, la medicina natural y las piscigranjas, además del trabajo con caucho (shiringa). Respecto de la infraestructura de servicios básicos, se incorpora la construcción de un puesto de salud, la ampliación del centro educativo y la edificación de accesos carreteros adecuados al poblado urbano y al territorio comunal. Asimismo, se proyecta trabajar en la gestión de riesgos de desastres y en la vigilancia comunal de manera más enfática.

Cabe precisar que, en ambos planes, se resalta la importancia de fortalecer la identidad kichwa con iniciativas en las que participen niños, jóvenes y mujeres.

**Tabla 19.** Consolidado de las visiones de los planes de vida de Chumbaquihui

Primera etapa 2015-2019	Segunda etapa 2024-2033
<p>Concentrar sus esfuerzos en el desarrollo y fortalecimiento de la organización. Contar con servicios básicos agua potable y desagüe implementados, así como educación bilingüe de calidad y competitiva.</p>	<p>Mejorar el poblado urbano con la construcción de pistas, veredas y drenaje fluvial, con servicios básicos permanentes de agua y desagüe. Disponer de un puesto de salud y ampliar la infraestructura de centros educativos. Tener accesos adecuados al territorio comunal y al poblado urbano.</p>
<p>Lograr un alto nivel de producción de los cultivos agroforestales y de plantas medicinales (cacao, sacha inchi, plátano, caucho, ungurahui, tornillo). Garantizar la seguridad alimentaria, proteger los bosques y manejar sosteniblemente los recursos naturales.</p>	<p>Mejorar la productividad dándole valor agregado a la producción de cacao, sacha inchi, plátano, caucho, miel, plantas naturales y piscigranjas. Desarrollar la producción artesanal de tejidos, cerámicas y trabajo con semillas a través de un manejo sostenible, incrementando así los ingresos de las familias.</p>
<p>Vivir en una comunidad donde niños, jóvenes y adultos conserven y valoren su identidad cultural expresada en el uso de su vestimenta, música, gastronomía, artesanía y otras manifestaciones culturales.</p>	<p>Contar con seguridad y vigilancia y mantener un territorio comunal seguro ante riesgos. Gozar de una identidad kichwa fortalecida, con el desarrollo de actividades culturales en las que participan niños, jóvenes y mujeres.</p>

*Nota:* GORESAM (2015, p. 7) y CODEPISAM (2023b, p. 118).

<sup>118</sup> Asesor técnico de la CODEPISAM E-15-18.12.2024

El plan de vida de la primera etapa define los objetivos, estrategias y nueve dimensiones, así como los aliados y un ámbito. Tuvo un horizonte temporal de cinco años. A continuación, comentaremos siete aspectos:

1. No hubo mayor reflexión de la temporalidad necesaria, es decir, de los años que podría haber tomado la concreción de las acciones.
2. Las acciones programadas para la consecución de las metas se restringieron a enviar solicitudes a la Municipalidad de Pinto Recodo, basándose en los perfiles de los proyectos de inversión, contenidos en un anexo del documento.
3. No involucraron en sus planes a las organizaciones regionales o distritales, salvo en el caso del control de la caza; sin embargo, esta no es una actividad cuya administración le corresponda a la organización indígena.
4. Todas las actividades se ubicaron en la zona urbana que, como sabemos, está fuera del ámbito titulado de la comunidad, con excepción de una de las actividades propuestas (Tabla 20). En 2015, no todos los comuneros contaban con títulos individuales de los predios que ocupaban, según al plan de vida (GORESAM, 2015).
5. Los objetivos estratégicos no presentaron indicadores, responsables, metas o líneas base, lo cual constituye una falencia de su guía metodológica (GORESAM, 2014).
6. Al final del documento se elaboraron siete formatos básicos de los proyectos de inversión, uno por cada tema priorizado, con sus respectivos montos:
  - a. Servicio de agua potable: S/ 50 000
  - b. Titulación de predios: S/ 150 000
  - c. Mejoramiento de la carretera de acceso a la comunidad: S/ 150 000
  - d. Optimización de la infraestructura de la educación del nivel primario: S/ 80 000
  - e. Actualización de la cadena de valor de productos agrícolas: S/ 250 000
  - f. Puesta en valor de la cadena productiva de la shiringa: S/ 250 000
  - g. Mejora de la dieta alimentaria de los pobladores de la comunidad nativa: S/ 100 000

- h. Todos los esquemas de los PI se dirijan a la Municipalidad Distrital de Pinto Recodo. Sumaban un monto total de S/ 1 130 000, aproximadamente (GORESAM, 2015, pp. 75-81).

7. Un comentario general es que los costos de los proyectos de inversión de este plan de vida son onerosos, lo cual podría disuadir a los gobiernos locales de apoyar la formulación de planes de vida de las comunidades. Considero que no se equilibró el doble objetivo que cumplen los planes de vida en las comunidades nativas: no solo cubrir brechas de necesidades básica, sino también fomentar la autogestión comunal. Este primer plan de vida de RECONKA se orientó en mayor medida al segundo objetivo y a algunos aspectos de la autogestión comunal. Esto es resultado de la experiencia del personal que facilitó y formuló los planes de vida con mayor experiencia con proyectos con gobiernos locales, pero no con comunidades nativas, ni con el conocimiento preciso de la función que cumplen los objetivos de los planes de vida para las comunidades nativas.

En la Tabla 20, se presenta un resumen de las nueve dimensiones, junto con los objetivos, tiempo, aliados y ámbito, en las que se desarrollarían las acciones contempladas en el plan de vida de la primera etapa. Todas las dimensiones y sus objetivos eran prioridad para la comunidad.

**Tabla 20.** Primera etapa (2015-2019) del Plan de Vida de Chumbaquihui: objetivos, tiempo, aliados y ámbito

Dimensiones	Objetivos	Tiempo	Aliados	Ámbito
Organización	Tener dirigentes de alto sentido de liderazgo, organizados fortalecidas.	2015-2016	Municipalidad de Pinto Recodo GORESAM Autoridades comunales	Zona urbana
Seguridad territorial	Controlar la caza de animales y extracción de productos forestales por personas no autorizadas.	2015-2016	Autoridades comunales FEPIKRESAM	Todo el territorio comunal
Vivienda y servicios básicos	Disponer de un suministro de agua potable en óptimas condiciones y de un sistema de tratamiento de aguas residuales.	2015-2016	Municipalidad de Pinto Recodo Gobierno provincial Lamas Autoridades comunales	Zona urbana
	2. Adquirir lotes del área urbana titulados.	2016-2017		
	3. Contar con trochas carrozables en buen estado, en las dos vías de			

Dimensiones	Objetivos	Tiempo	Aliados	Ámbito
	acceso a la comunidad: tramos Pamahsto- Chumbaquihui y Shanao- Chumbaquihui.			
Salud	1. Disminuir el índice de enfermedades gastrointestinales y respiratorias.  2. Reducir el índice de embarazos adolescentes y contar con familias que practiquen una óptima planificación familiar.	2015-2017	Municipalidad de Pinto Recodo Red de Servicios de Salud Lamas Autoridades comunales	Zona urbana
Educación	1. Contar con aulas en cantidad óptima para la escuela primaria.  2. Contar con material educativo elaborado en el idioma Kichwa.  3. Contar con profesionales hijos de la comunidad, y egresados de la comunidad continuando estudios superiores.	2016-2017  2016-2018  2016-2018	Municipalidad de Pinto Recodo DRE - UGEL Lamas FEPIKRESAM MINEDU  Autoridades comunales	Zona urbana
Actividades económicas	1. Mejorar el rendimiento y cantidad de los productos agrícolas café, cacao, maíz y sachá inchi.	2016-2017	GORESAM-DRASAM. Municipalidad Provincial de Lamas. Autoridades comunales	Zona urbana
	2. Aprovechar sosteniblemente sus productos forestales que ofrece el territorio, especialmente de la shiringa.	2017-2019	GORESAM Municipalidad Provincial de Lamas. Autoridades comunales	Zona urbana
Seguridad y soberanía alimentaria	1. Mejorar el consumo de alimentos con mayor contenido proteico de la dieta.	2016-2017	Red de Servicios de Salud Lamas Autoridades comunales	Zona urbana
	2. Diversificar los cultivos, insumos y complementos para la dieta alimenticia con un proyecto de inversión.	2016-2017	Municipalidad de Pinto Recodo Municipalidad Provincial de Lamas FEPIKRESAM Autoridades comunales	Zona urbana Zona de expansión urbana
Jóvenes y mujeres	Tener niños y jóvenes identificados con sus saberes y costumbres, y que practiquen el idioma kichwa.	2015-2016	DDC San Martín Municipalidad Provincial de Lamas Autoridades comunales	Zona urbana
Medio ambiente y recursos naturales	1. Manipular adecuadamente los residuos sólidos.	2016-2017	DDC San Martín Municipalidad Provincial de Lamas Autoridades comunales	Zona urbana
	2. Manejar óptimamente el territorio de acuerdo con	2015-2016	Municipalidad de Pinto Recodo	Zona urbana Zona de

Dimensiones	Objetivos	Tiempo	Aliados	Ámbito
	las zonas de uso comunal, identificadas en la etnozoonificación.		Autoridades comunales FEPIKRESAM	expansión urbana

*Nota.* Elaborado en base de GORESAM (2015, pp. 71-74).

En la Tabla 21, no incluimos la implementación de los planes de negocio para la miel que fueron financiados durante la implementación del Proyecto RECONKA. Esto se debe a que no estaba priorizada como actividad en el plan de vida de la comunidad (Tabla 20). La información del cuadro ha sido contrastada con la documentación solicitada a los responsables de Agro Rural y del PNCB de San Martín y consulta amigable en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Tabla 21.** Implementación del Plan de Vida de Chumbaquihui, primera etapa (2015-2019)

Fuente de financiamiento	Proyecto/ Periodo	Actividades	Monto	Prioridad/ Dimensión	Gestión
Agro Rural financió con fondos de FIDA, Estado peruano y productores.	Proyecto Sierra Selva Alta (PSSA-MIDAGRI) 2015	Financiamiento del Plan de Gestión Territorial de la comunidad. Biohuerto, viveros	S/ 46 750	Actividades económicas 1. Mejorar el rendimiento y cantidad de productos agrícolas café, cacao, maíz y sachá inchi.	La CN se encontraba en el ámbito de intervención del proyecto, fue ubicada a través de uno de sus promotores.
	Proyecto Sierra Selva Alta (PSSA-MIDAGRI) (2015)	El financiamiento del Plan de Negocio incrementó los niveles de calidad, productividad y comercialización de cacao grado 1 de las familias de Chumbaquihui. (Asistencia técnica y equipamiento para el tratamiento de cultivo cacao).	S/ 25 000		Jefe de la comunidad firmó un contrato de donación por 10 años con Agro Rural.
Municipalidad de Pinto Recodo	Infraestructura educativa	Ampliación de dos aulas de la Institución Educativa bilingüe n.º 0015. Código 2414855	S/ 100 000	<b>Educación</b> 1. Contar con aulas en cantidad óptima para la escuela primaria y secundaria.	Jefe de la CN suscribió convenio con el fondo del PNCB la gestión en el GOLO Pinto Recodo
Municipalidad Distrital de Pinto Recodo	Mejoramiento de caminos vecinales*	a. Proyecto reparación de vías vecinales incluyó comunidad nativa	S/ 38 266	<b>Vivienda y servicios básicos</b>	Jefe de la CN gestionó en el gobierno local Pinto

Fuente de financiamiento	Proyecto/ Periodo	Actividades	Monto	Prioridad/ Dimensión	Gestión
		Chumbaquihui por un monto total de S/ 344 394 soles. Código 2530660 (2021-2022).  b. Reparación de vías vecinales, incluida Chumbaquihui por un monto de S/ 303 129 Código 2589174 (2023-2024)	S/ 37 890	3. Contar con trochas carrozables en buen estado, en las dos vías de acceso a la comunidad	Recodo
Municipalidad Distrital de Pinto Recodo	Productos agrícolas nativos	Creación de centros de capacitación para la promoción de productos nativos de Chumbaquihui, Mishiyacu y Churuzapa por S/ 249 979 Código 239598 (2018)	S/ 83 326	<b>Seguridad y soberanía alimentaria</b> I. Mejorar el consumo de alimentos con mayor contenido proteico dieta.	Jefe de la CN gestionó en el gobierno local Pinto Recodo
PNCB-MINAM	Transferencias Condicionadas (2017-2022)	Financiamiento del Plan de Incentivos del manejo de cacao, bajo el sistema agroforestal, promoción y cultivo de hortalizas y fortalecimiento de gobernanza y vigilancia, con la conservación de 900 ha de bosques	S/ 44 965.60	Actividades económicas I. Mejorar el rendimiento y cantidad de los productos agrícolas, como café, cacao, maíz y sacha inchi.	Jefe de comunidad suscribió convenio con el PNCB
Las instituciones públicas efectuaron tres proyectos, y el gobierno local efectuaron cuatro proyectos.		Monto total para CN Chumbaquihui (aprox)	S/ 376 197.60	De las 9 dimensiones, se financiaron 4.	El jefe y la Junta Directiva los gestionaron.

*Nota:* Comunicación de Brenda López, Asistente Técnico de Componentes del Proyecto Avanzar Rural en la Oficina Zonal de Moyobamba y el dirigente indígena E-12-13.12.2024 y MEF (s.f).

En la Tabla 21, se presenta un resumen de la implementación del Plan de Vida (2015-2019). En el plan se implementaron cuatro dimensiones a través de siete proyectos con **financiamiento público**. De ese total, tres proyectos corresponden a los programas del MIDAGRI y MINAM y cuatro proyectos a los de la Municipalidad Distrital de Pinto Recodo. La inversión suma un total de S/ 376 197.60, realizada entre 2015 y 2019.

La dimensión correspondiente a la **seguridad territorial**, vinculada a la erradicación o control de la invasión de las tierras comunales (las cuales son deforestadas al ser invadidas), reúne el trabajo de vigilancia de los hombres de las diversas comunidades con la Policía Nacional. Juntos llevan a cabo incursiones de vigilancia permanentes en las áreas invadidas. Esta práctica, dirigida por la FEPIKRESAM, se instauró con este plan de vida y ha continuado debido a que tuvo resultados positivos. Por ejemplo, en 2020, lograron retirar a invasores que estaban deforestando en Chumbaquihui.

La seguridad territorial y la titulación de los predios individuales de la zona urbana son los dos aspectos que se trabajaron como parte de la autogestión comunal (corresponden el primer objetivo de un plan de vida comunal).

#### **b. Formulación e implementación del Plan de Vida de Chumbaquihui, segunda etapa (2024-2033)**

Este plan de vida (2024-2033), correspondiente a la segunda etapa, se compone de dos documentos independientes: 1) la etnozonicación y diagnóstico comunal y 2) y el Plan de Vida de la Comunidad Nativa Chumbaquihui. Este último cuenta con un plan de monitoreo en el que se incluyen indicadores como una línea base y metas, logros esperados por años, fuentes de verificación, frecuencia y responsables. El plan tiene un horizonte temporal de diez años.

Este plan está organizado en 6 dimensiones. Contiene 6 objetivos generales, 26 objetivos específicos comunales, un cronograma de avance y responsables. Al igual que el plan de vida de la primera etapa, todas las dimensiones y objetivos son prioritarios. En la Tabla 24, se presenta, a grandes rasgos, un resumen de la organización del Plan de Vida de Chumbaquihui. Queremos destacar el esfuerzo técnico realizado con los kichwas. Conlleva un esfuerzo técnico planificar en función del diagnóstico, de la perspectiva indígena y con la colaboración de la organización comunal. Es notorio que se ha procurado dosificar los tiempos en la temporalidad y en la asignación de responsabilidades. Además de la organización de la comunidad, se ha integrado a las organizaciones indígenas tanto la distrital como la regional. Con este esfuerzo, se superan errores observados en la primera etapa del plan de vida, pero se complejiza el plan de vida para su gestión por una junta directiva sobre todo en el monitoreo.

**Tabla 22.** Segunda etapa (2024-2033) del Plan de Vida de Chumbaquihui: dimensiones, objetivos generales y específicos, tiempo, aliados

Dimensión	Objetivos generales	Objetivos específicos	Tiempo	Responsable
Social	Mejorar el acceso a los servicios básicos y programas sociales de la población comunal para el buen vivir.	OEC 1. Promover el acceso a programas sociales.	2024-2027	Junta Directiva APAFA
		OEC 2. Asegurar el acceso a servicio de salud en la comunidad.	2026-2028	Junta Directiva Comité comunal
		OEC 3. Mejorar las condiciones del servicio educativo en la comunidad.	2024-2030	Junta Directiva APAFA
		OEC 4. Mejorar el abastecimiento de agua de calidad e instalar un sistema de desagüe.	2025-2029	Junta Directiva
		OEC 5. Implementar adecuados accesos a la comunidad.	2024-2028	Junta Directiva
Territorio ambiental	Fortalecer las capacidades de los comuneros en gestión y manejo sostenible del territorio comunal.	OEC 6. Fortalecer la gestión de los residuos sólidos de la comunidad.	2024-2031	Junta Directiva
		OEC 7. Mejorar la gestión sostenible de los recursos flora y fauna	2025-2033 (90 %)	Junta Directiva
		OEC 8. Mejorar las prácticas sostenibles del uso del recurso suelo.	2024-2033 (80 %)	Junta Directiva
		OEC 9. Optimizar el uso y manejo de los servicios ecosistémicos de la comunidad.	2025-2033 (80 %)	Junta Directiva Comité de Vigilancia
		OEC 10. Mejorar el sistema logístico del comité de control y vigilancia del territorio comunal.	2024	Comité de Vigilancia
		OEC 11. Lograr un acuerdo para la administración comunal de la Laguna Negra.	2025	Junta Directiva CODEPISAM
Económico	Fortalecer las capacidades técnicas de los productores comunales en el manejo de la producción agroforestal, pecuaria, acuícola y del aprovechamiento sostenible de los recursos de los servicios ecosistémicos para mejorar la productividad y	OEC 12. Incrementar la producción y productividad agrícola (cacao, café, plátano).	2025-2033 (50 %)	Junta Directiva Productores
		OEC 13. Formalizar la organización de productores agropecuarios.	2025	Junta Directiva Productores
		OEC 14. Fortalecer la crianza tecnificada de animales menores y de la producción piscícola.	2024-2033 (80 %)	Junta Directiva Productores
		OEC 15. Fortalecer las capacidades de gestión y potencialidades turísticas en la comunidad.	2024-2033 (60 %)	Junta Directiva Comité turístico Pobladores
		OEC 16. Fortalecer las capacidades técnico-productivas para desarrollar bionegocios	2024-2033 (60 %)	Junta Directiva Productores

Dimensión	Objetivos generales	Objetivos específicos	Tiempo	Responsable
	rentabilidad.	(miel, medicina natural, entre otros).		
		OEC 17. Mejorar el aprovechamiento de los recursos maderables.	2025-2033	Junta Directiva Comunidad
Gestión de riesgos de desastres	Reducir la vulnerabilidad, peligros y riesgos de desastres en el territorio comunal.	OEC 18. Fortalecer la gestión en la prevención de riesgos de desastres naturales.	2024-2033 (90 %)	Junta Directiva Comunidad
Cultura	Recuperar las prácticas ancestrales culturales y fortalecer el uso de la lengua materna.	OEC 19. Recuperar el uso del idioma kichwa.	2033 (100 %)	Junta Directiva Comunidad
		OEC 20. Promover la cultura kichwa con la organización de mujeres y jóvenes.	2033 (100 %)	Junta Directiva Comité comunal Fepikresam
		OEC 21. Implementar espacios recreativos para el desarrollo físico, cultural y social de la juventud y la niñez en la CN.	2025-2033 (100 %)	Junta Directiva Comité comunal
Gobernanza comunal y toma de decisiones	Desarrollar las capacidades para la gestión comunal participativa con enfoque inclusivo e intergeneracional, que garantice la gobernanza comunal.	OEC 22. Impulsar el conocimiento y ejercicio de normas y reglamentos internos.	2024-2033 (100 %)	Junta Directiva Fepikresam
		OEC 23. Mejorar las capacidades de gestión de las autoridades.	2024-2033 (100 %)	Junta Directiva Fepikresam
		OEC 24. Implementar la justicia de paz en la comunidad.	2024-2033 (100 %)	Junta Directiva Comité comunal Fepikresam
		OEC 25. Fortalecer la articulación con sus organizaciones indígenas representativas.	2024-2033 (100%)	Junta Directiva Fepikresam
		OEC 26. Impulsar la participación de jóvenes en la toma de decisiones comunales.	2024-2033 (52 % - 100%)	Junta Directiva

*Nota.* Plan de Vida (CODEPISAM, 2024).

En la Tabla 23, se presenta lo que se ha avanzado a diciembre de 2024 con el financiamiento público de la implementación del Plan de Vida de Chumbaquihui 2024-2033-segunda fase, lo que se ha comprometido en presupuesto. El plan de vida ha avanzado con la dimensión Económica con el financiamiento del OEC 17.

En resumen, de las dos etapas del plan de vida de Chumbaquihui, Tablas 21 y 23 tenemos: ocho proyectos implementados con fondos públicos, de los cuales cuatro proyectos por programas de los sectores MIDAGRI y MINAM y 4 proyectos del gobierno local de Pinto Recodo con un monto total de S/ 450 197.60, sumando un total de nueve años de implementación (corte en diciembre de 2024).

**Tabla 23.** Implementación del Plan de Vida de Chumbaquihui 2024-2033

Fuente de financiamiento	Proyecto y Periodo	Actividades	Monto (S/)	Dimensión Prioridad	Gestión
PNCB MINAM-BID	Fondo de Incentivos para la Conservación de los Bosques  (2024-2028)	Plan de Negocios Desarrollo Sostenible de la Apicultura. Cadena de valor de la miel (producción, extracción, empaque y comercialización). 15 familias beneficiarias directas. Socio estratégico FEPIKRESAM Monto total: S/ 462 500 De los cuales: S/ 370 000 (80% PNCB) 92 500 (20% aporte no monetario CN)	S/ 74 000  (2024, primer año de ejecución)	Económica OEC 17. Fortalecer las capacidades técnico-productivas de los productores para desarrollar bionegocios (miel, medicina natural, etc).	PNCB AIDSESP CODEPISAM FEPIKRESAM Junta Directiva

*Nota.* PNCB & MINAM (2024)

### c. Evaluación de los Planes de Vida de Chumbaquihui

En síntesis, para la evaluación del plan de vida de los kichwas lamistas de la comunidad Chumbaquihui<sup>119</sup>, hemos considerado ocho criterios que deben reunir los planes de vida. Cada criterio equivale a 1 punto o 0: SÍ (1 punto) y No (0):

1. El Plan de vida incorpora los dos objetivos: 1) atender las demandas e intereses orientados a la autogestión comunal e 2) incorporar el cierre de brechas en servicios básico e infraestructura.
2. Cuenta con un plan de monitoreo y seguimiento, indicadores, línea base, cronograma, porcentaje de avance, responsables (Junta Directiva, Gobierno Local, Sectores, ONG, organizaciones indígenas).
3. Realiza el seguimiento de la implementación del plan de vida mediante su plan de monitoreo y evaluación.

<sup>119</sup> En esta evaluación, no se considera el plan de vida de la etapa 2024-2033 debido al poco tiempo transcurrido desde su formulación.

4. Participa de la formulación del PDLC de su distrito.
5. Incorpora las priorizaciones de los planes de vida en la cartera de proyectos del PDLC.
6. Incorpora el proyecto priorizado en el PDLC, el PEI y el POI del gobierno local.
7. Número de priorizaciones del plan de vida atendida. Puntaje según porcentaje de avance: (0) 20%, (0) 30-40%, (1) 41-60%, (1) 61-80 % y (1) 81-100%
8. La Junta Directiva saliente ha realizado la transferencia de los planes de vida (documentos) y de la información sobre su avance a los nuevos miembros de la Junta Directiva.

En esta evaluación, nos detuvimos en el plan de vida de la primera etapa (2015-2019) y observamos que reúne cinco de ocho criterios, entre los que podemos destacar: 1) participa de la formulación del PDLC de su distrito; 2) incorpora las priorizaciones del plan de vida en la cartera de proyectos del PDLC; 3) incorpora el proyecto priorizado en el PDLC, el PEI y el POI del gobierno local; 4) porcentaje de avance del número de priorizaciones del plan de vida atendida; y 5) la Junta Directiva saliente ha realizado la transferencia de los planes de vida (documentos) y de la información sobre los avances a los nuevos miembros de la Junta Directiva.

En la Tabla 13<sup>120</sup>, se presenta la valoración del estado de los planes de vida en función a los criterios de evaluación del plan de vida, cuyo avance puede ser bajo, moderado, sustancial y alto. En síntesis, el plan de vida de los kichwas lamistas de Chumbaquihui de la primera etapa (2015-2019) ha cumplido con cinco criterios, por lo que se considera que el nivel de implementación ha sido **sustancial**. En relación con el criterio 7, en el lapso de siete años, los jefes de la comunidad nativa, el gobierno local, y los sectores MIDAGRI y MINAM y las federaciones indígenas, mediante proyectos de inversión pública, han financiado cuatro de las nueve dimensiones, con un total de siete proyectos de inversión pública.

---

<sup>120</sup> En el Capítulo II.

### **3.6 Factores facilitadores y limitantes en la formulación e implementación de los planes de vida de Chumbaquihui: primera y segunda etapa**

El Proyecto RECONKA supuso para el GORESAM llevar a cabo esfuerzos normativos en materia de planes de vida, un marco inexistente en el Perú en ese momento.

En las siguientes líneas, analizamos una serie de factores que facilitaron y limitaron la formulación y la implementación de los planes de vida ejecutados por el GORESAM y por el PNCB. Estos factores, que influyeron en los resultados, fueron identificados a partir de las entrevistas con servidores públicos, asesores técnicos y dirigentes indígenas en Tarapoto, Lamas y Moyobamba. Nos detendremos en los siguientes:

- Funcionamiento de la institucionalidad de planificación territorial, los avances de la normatividad y su trascendencia en el abordaje de los planes de vida en la región
- La participación y la institucionalidad indígena en el GORESAM y los gobiernos locales
- La limitada transversalización del enfoque de interculturalidad en los gobiernos locales
- La informalidad en la gestión de los planes de vida
- Límites en el monitoreo y seguimiento de las guías metodológicas de los planes de vida comunales y la falta de vinculación con gobiernos locales

#### **3.6.1 Factores facilitadores**

##### **a. El funcionamiento de la institucionalidad de la administración pública en los procesos de los PDLC**

El caso del plan de vida de Chumbaquihui demuestra que la incorporación de objetivos estratégicos en las prioridades del PDLC (2021-2030) del Municipio Distrital de Pinto Recodo fue posible por la participación de los miembros de la Junta Directiva y de la organización indígena distrital en dicho proceso. Esta participación

resultó vital para la asignación de fondos públicos del gobierno local a las priorizaciones del plan de vida. No obstante, la participación de la comunidad nativa de Chumbaquihui ha sido excepcional, dado que lo frecuente es el divorcio entre los gobiernos locales y los pueblos indígenas, quienes usualmente están ausentes de estos espacios<sup>121</sup>.

De acuerdo con el presidente de FEPIKRESAN, entrevistado para esta investigación, las autoridades fueron invitadas a participar durante el proceso de construcción del PDLC del distrito de Pinto Recodo (2021-2030). Por otro lado, en la cartera de inversiones del PDLC de Pinto Recodo se encuentra la programación de la *rehabilitación de sus vías de acceso a la comunidad Chumbaquihui*. Este proyecto se alineó al plan de vida de la comunidad con el financiamiento para los años 2021 y 2022. Cabe precisar que pudimos confirmar dicha operación mediante una consulta en la web del MEF (Tabla 19) (MDPR, 2021, p. 52).<sup>122</sup>

El caso de Chumbaquihui fue relevante para fortalecer la institucionalidad de la administración pública con la participación de la organización comunal y de la organización indígena.

#### **b. Avances normativos y su transcendencia en el abordaje de los planes de vida en la región.**

Las ordenanzas regionales y municipales, que se emiten en relación con la implementación de los planes de vida, contribuyen a fortalecer la institucionalidad de los gobiernos locales. Según la experiencia de la CODEPISAM, sus federaciones y otros actores de la sociedad civil, las ordenanzas contribuyen con el financiamiento al darle respaldo legal a los planes de vida de las comunidades nativas. Este apoyo legal constituye el impulso para su articulación con los PDLC del distrito. Sin embargo, la sola existencia de la ordenanza no garantiza el financiamiento del plan de vida, se requiere de la movilización de los jefes comunales en los espacios de discusión de los PDLC.

---

<sup>121</sup> Funcionario público E-22-16.12.2024

<sup>122</sup> En el PDLC se menciona el nombre completo del proyecto: Rehabilitación de vías vecinales en el tramo comprendido entre la localidad de Chumbaquihui, Mishquiyacu, Pampamonte, Palmiche, Mishquiyaquillo y Pinto Recodo, Distrito de Pinto Recodo, Provincia de Lamas, Departamento de San Martín.

En 2014, el GORESAM emitió la Ordenanza Regional 033-2014-GRSM-CR<sup>123</sup>, que aprobó la *Guía para la Elaboración de Planes de Vida en Comunidades Nativas*. Encargó a su Gerencia General la asistencia en el cumplimiento de los contenidos de la guía (artículo 1) y que los planes operativos institucionales anuales realicen el redireccionamiento, focalización e implementación de los servicios, infraestructura económica y productiva, e incentivos que permitan el desarrollo en los ámbitos de las comunidades nativas que hayan aprobado su plan de vida (artículo 2) (GORESAM, 2014, p. 3). El objetivo de la guía fue ordenar la metodología de los planes de vida en las comunidades nativas. Esta regulación se debió a la existencia de numerosas metodologías previas para la formulación de estos planes. Con dicha ordenanza, el gobierno regional definió el camino para la formulación de los planes de vida, con lo cual se adelantó a la guía metodológica que promulgaría más tarde el MINCUL (2016) bajo el título *Plan de vida. Guía para la planificación colectiva*. La guía del GORESAM permitió organizar el trabajo y empezar la formulación de los planes de vida en las comunidades de su ámbito.

Siguiendo esta guía, el Proyecto RECONKA logró orientar al personal técnico mediante la definición de enfoques, contenidos, información requerida e instrumentos (GORESAM, 2014). Aunque la guía reunía información básica orientada al personal de proyectos que formulaban planes de vida en las comunidades, y consideraban una serie de contenidos y metodologías, carecía de los elementos necesarios para orientar en el trabajo con pueblos indígenas. Estos elementos faltantes incluían la organización para la formulación del plan de vida, así como pautas claras sobre implementación, seguimiento y actualización. Por ello, la organización indígena regional fue convocada para brindar asesoramiento puntual.

La orientación de la guía llevó a que el plan de vida de la primera etapa, como instrumento de planificación y desarrollo comunal, se orientara al diálogo con los actores públicos y privados, dando prioridad a los temas de infraestructura y agronegocios,

---

<sup>123</sup> En 2017, la Municipalidad Provincial de Moyobamba promulgó la Ordenanza Municipal 370-MPM, la cual reconoce los planes de vida como instrumentos de planificación colectiva en la jurisdicción de la provincia y los incorpora en los diferentes instrumentos de gestión y planificación municipal, tales como (pero no limitados a): los Planes de Concertados de Desarrollo, los Planes Estratégicos Institucionales, los Planes Operativos Institucionales, los Planes de Desarrollo Económico, los Planes de Gestión Ambiental, la Zonificación Ecológica y Económica, los Planes de Acondicionamiento Territorial, el Ordenamiento Territorial y otros instrumentos relacionados (MPM, 2017, p. 5).

incluidos los productos nativos. Era de esperarse que, al ser una primera guía, presentara limitaciones.

En síntesis, las ordenanzas son facilitadoras, pero no son suficientes. Se requieren más acciones y una incidencia continua desde diversos frentes, sobre todo a nivel local. Es necesario que los gobiernos locales, junto con las autoridades comunales, participen del proceso de formulación del PDLC.

### **c. La participación y la institucionalidad indígena en el GORESAM y los gobiernos locales**

El desconocimiento de los derechos ciudadanos de los indígenas ha permeado y consolidado las estructuras de exclusión y discriminación de la sociedad (Cotler, 2005). Ha restringido los derechos políticos de los indígenas como actores legítimos en el escenario del país y sus regiones. La colonialidad del poder (Quijano, 1992) persiste en asignarle a la población indígena un lugar marginal en la sociedad, debido a su origen étnico, condiciones sociales y económicas, incluso cuando esta ha alcanzado mejores niveles educativos (Chirapaq, 2014)<sup>124</sup>.

En ese sentido, el análisis de Abanto (2011) sobre la institucionalidad indígena en el aparato estatal es coherente con la actuación del Estado. Desde el reconocimiento de ciertos derechos en 1920 hasta la creación del Ministerio de Cultura en 2010, la institucionalidad indígena ha devenido en un permanente vaivén en el aparato estatal.

Según Abanto, antes de la creación del MINCUL, instituciones como la SETAI, la CONAPA y el INDEPA se caracterizaron por el “relativo peso político” (2011, pp. 6-7) que ejercían sobre el Ejecutivo para lograr la transversalización del enfoque de interculturalidad. Con el MINCUL, como ente rector en materia indígena, se esperaba que mejoraran los resultados por el peso político que tenía a su favor; sin embargo, esto no sucedió. También, se debe considerar que la descentralización de las funciones del Viceministerio de Interculturalidad del MINCUL se encuentra aún en proceso (MINCUL,

---

<sup>124</sup> Según estudios realizados en el siglo XX en América Latina, ha aumentado el porcentaje de jóvenes indígenas que logran acceder a estudio superiores. Esto no garantiza su permanencia, la culminación de sus estudios o la obtención de un título para un trabajo profesional calificado (Chirapaq, 2014, pp. 15-16). Además, entre pueblos indígenas existen diferencias de acceso a la formación técnica: se encuentra un mayor número de awajún y kichwas y un menor número de shawis en la región San Martín.

2015). Este proceso se evidencia en la gestión de la consulta previa, libre e informada, que se dirige todavía desde la sede central del sector. En parte sucede porque el MINCUL fue uno de los últimos ministerios en crearse (2010), muchos años después de la Ley de Bases de Descentralización, la cual se creó en 2002<sup>125</sup>.

En relación con el derecho indígena a la participación en las decisiones que los afecta, las perspectivas conceptuales del derecho y las ciencias sociales son complementarias. Desde la perspectiva del derecho, el ejercicio de la participación es un derecho colectivo que se aplica a cualquier acción que pueda afectarles directa o indirectamente. Esto garantiza su participación en los asuntos que les concierne, y puede ejercerse a través de sus autoridades tradicionales o de una organización representativa (Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo [GNUM], 2009). No se debe confundir este derecho colectivo con el derecho individual a participar en la vida pública de un Estado.

La participación se ejerce de dos formas: mediante el derecho a la consulta, el cual está normado en el país y a través de la institucionalización de la participación indígena, que abarca una dimensión más permanente y generalizada en los asuntos que les conciernen, sobre todo en el ciclo de las políticas públicas. Para lograr esta institucionalización, la ONU recomienda que participación se amplíe tanto horizontalmente (a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial) como verticalmente (a los niveles local, estatal y federal) (Snoeck, 2013).

Cuando nos referimos a los asuntos que les conciernen, señalamos que la participación indígena abarca la elaboración, aplicación y evaluación de políticas, programas y planes o medidas vinculados a los pueblos indígenas, con el fin de que influyan en los resultados. Esta participación se implementa a través de su presencia en organismos públicos y mediante la realización de sus aportes.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, White (1996) considera que la participación es una cuestión inherentemente política, por lo que invita a preguntarnos ¿quién participa? ¿cómo? y ¿en qué términos? De acuerdo con White, la participación adoptará diferentes formas, intereses y funciones, según las respuestas a estas

---

<sup>125</sup> La Ley de Bases de Descentralización es la que desarrolla la estructura y organización del Estado en el marco de la descentralización. Define la finalidad, principios y competencias de los gobiernos a nivel nacional, regional y local. En términos conceptuales, la Ley de Bases de Descentralización define la descentralización como “una política permanente del Estado”.

interrogantes. Cuando la participación involucra a los que no han tenido voz, se les otorga que la tengan. Esto generará niveles de conflicto porque desafía las relaciones de poder preexistentes; de hecho, la ausencia de conflicto es lo que debería generar suspicacia. White señala que, según la forma, la participación puede ser nominal<sup>126</sup>, instrumental<sup>127</sup>, representativa<sup>128</sup> o transformativa<sup>129</sup>.

Una síntesis que expresa la relación entre la perspectiva del derecho y la perspectiva de las ciencias sociales, se manifiesta en el concepto de **la participación plena y efectiva** de los pueblos indígenas. Este es un derecho fundamental reconocido internacionalmente que les permite tomar parte de las decisiones sobre políticas, proyectos y programas que los afectan. Asimismo, garantiza que sus perspectivas, conocimientos y estructuras sociales serán respetadas en la formulación de soluciones, y asegura que sus voces sean escuchadas, valoradas e integradas en las políticas y acciones (MPC, 2024).

En 2006, la FEPIKRESAM, la FERIAAM (Federación Regional Indígena Awajún del Alto Mayo) y el CAAAP (Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica) crearon la CODEPISAM (Zambrano & Céspedes, 2021). Esta instancia fue formalizada ese año con el objetivo de que esta instancia pueda constituirse en representante de todos los pueblos indígenas de la región y vocero oficial ante el gobierno regional.

La Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM), como organización regional, articula a los tres pueblos indígenas de San Martín: kichwa, awajún y shawi. Estos pueblos están agrupados en ocho federaciones, las que deben fortalecer<sup>130</sup> y brindar asistencia técnica a las comunidades. Su agenda indígena se centra en el reconocimiento y titulación de las tierras comunales; la ejecución de proyectos productivos sostenibles; el fortalecimiento de la participación

---

<sup>126</sup> La participación es nominal cuando se centra en la legitimación o cumple la función de mostrar.

<sup>127</sup> La participación es instrumental cuando se usa la contrapartida de la mano de obra de la comunidad para instalar un bien que ha donado una institución. Las personas donan su tiempo para lograr un bien o una rentabilidad mayor.

<sup>128</sup> La participación es representativa cuando constituye un medio eficaz cuando la población expresa sus propios intereses e influye en las decisiones, y cuyos efectos son evidenciables.

<sup>129</sup> La participación es transformativa cuando la experiencia de participar involucra la consideración de opciones, la toma de decisiones y la acción colectiva.

<sup>130</sup> Ver actores en este Capítulo.

indígena (en los niveles regional y local); la ampliación del acceso de los jóvenes a la educación superior y a la educación intercultural bilingüe en todos los niveles educativos, además de cumplir las funciones de representación e incidencia ante las instancias públicas y privadas.

Por una suma de esfuerzos de la organización indígena y la sociedad civil, el Gobierno Regional de San Martín creó, en términos formales, la Oficina Regional de Pueblos Indígenas de San Martín (ORDEPISAM) en 2005, a través de una ordenanza regional<sup>131</sup> (Zambrano & Céspedes, 2021). La idea de su creación fue contar con una instancia que canalizara las demandas de las poblaciones indígenas. Sin embargo, no fue sino hasta 2013 que esta oficina empezó a funcionar, tras las reuniones entre la CODEPISAM y el entonces gobernador regional César Arévalo Villanueva<sup>132</sup>. Trataron dos temas prioritarios: salud y educación<sup>133</sup>.

Hasta diciembre de 2025, esta oficina dependía de la Dirección Regional de Inclusión e Igualdad de Oportunidades, la cual también integra a la Oficina de Promoción de Derechos y Género y la Oficina Regional de Personas con Discapacidad. Todas estas dependencias se encuentran bajo la Gerencia Regional de Desarrollo Social. En la ORDEPISAM trabaja un responsable indígena con un TdR básico y tres especialistas, uno por cada pueblo indígena.

Al formar parte de una oficina, la ORDEPISAM no maneja ni ejecuta presupuestos propios, sino comparte un presupuesto con las divisiones y la gerencia de la que depende. Por tal motivo, su labor se restringe a recoger las demandas y trasladarlas a las gerencias correspondientes. La CODEPISAM también se comunica con la ORDEPISAM, le informa sobre los proyectos que involucrarán comunidades nativas que se encuentran en su ámbito, con la finalidad de que informe a la gerencia correspondiente. La organización indígena es plenamente consciente de los límites de la ORDEPISAM, puesto que estos se encuentran establecidos en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de su creación.

---

<sup>131</sup> Ordenanza Regional 028-2005-GRSM/CR

<sup>132</sup> César Arévalo fue gobernador regional en dos periodos: del 01.01.2007 al 01.01.2011 y del 01.01.2011 al 23.01.2014. Dejó de ejercer un año porque ocupó un puesto en el gobierno central. Había llegado al gobierno mediante el movimiento independiente Nueva Amazonía.

<sup>133</sup> Asesor técnico de la CODEPISAM E-15-18.12.2024.

Se esperaba que la ORDEPISAM fuera un canal formal para trasladar las demandas indígenas dentro del GORESAM, con la finalidad de construir una política pública regional para los pueblos indígenas, acorde a la normatividad nacional e internacional y a su propio ROF. Sin embargo, esto ha sido más un deseo que una realidad, no solo por el nivel de dependencia en la estructura del GORESAM, sino también porque la ORDEPISAM no ha articulado la agenda indígena o las propuestas de los planes de vida y, menos aún, ha logrado proponer iniciativas en el gobierno regional.

En 2024, el GORESAM quiso cambiar el perfil profesional del personal de esa oficina: buscaban profesionales con colegiatura. No obstante, en la región son escasos los indígenas profesionales y colegiados; lo más frecuente es que el perfil profesional sea técnico. Tras una negociación, se acordó que el perfil profesional del personal sería el de técnico indígena. Cabe precisar que la CODEPISAM, a través de sus federaciones, provee el personal técnico indígena que ocupa anualmente esa posición<sup>134</sup>. Los cambios de perfil atraen personal más preparado, pero no necesariamente más involucrado en las temáticas de los pueblos indígenas. Esta dinámica provoca que las organizaciones y las comunidades tomen distancia, hasta que esas oficinas desaparecen con las modificaciones posteriores del ROF. No obstante, en la institucionalidad pública el perfil es un aspecto relevante.

A nivel local, las organizaciones distritales, CEPKA y FEPIKRESAM, cuentan con representantes indígenas en las Oficinas de Asuntos Indígenas de la Municipalidad Provincial de Lamas y la Municipalidad Distrital de San Roque<sup>135</sup>.

En la Municipalidad Provincial de Lamas, a cuya jurisdicción pertenece el distrito de Pinto Recodo, cuenta con una Subgerencia de Asuntos Indígenas. Según su ROF tiene la atribución de “fomentar la participación en la elaboración, control y seguimiento al Plan de Desarrollo y Presupuesto Participativo a nivel local y regional, y [establecer] coordinaciones a nivel interinstitucional con el MINCUL”.

Según los entrevistados, las Oficinas de Asuntos Indígenas se crearon, en un primer momento, para orientar las gestiones a los jefes comunales en sus gestiones, dado que no tenían conocimientos sobre dónde dirigirse, qué hacer, cómo hacer. De este modo, dichas oficinas buscaban fortalecer las gestiones de los jefes comunales y servir de bisagra entre la autoridad comunal y la autoridad política del gobierno local. Estas

---

<sup>134</sup> Asesor técnico de la CODEPISAM E-18.12.2024

<sup>135</sup> Dirigente indígena E-12-13.12.2024 y dirigente indígena E-18-19.12.2024

oficinas son gestionadas por un personal técnico indígena, hombre o mujer, que habla el idioma kichwa. Cada profesional permanece como responsable por un periodo de un año, después de lo cual ingresa otro técnico indígena de la otra organización. Al inicio de su periodo, el responsable presenta un plan de trabajo, cuyas actividades son financiadas previa solicitud.

La CODEPISAM ha evaluado que no puede articular su agenda con el gobierno regional, ya que el espacio institucional que ocupan no se lo permite, de acuerdo con el ROF. Considera que solo una Gerencia de Pueblos Indígenas les permitiría formular e implementar la agenda y las demandas indígenas. En el Consejo Regional<sup>136</sup> de San Martín, periodo 2023-2027, por iniciativa de uno de sus miembros (una consejera regional de origen awajún), se estuvo diseñando, desde mayo de 2023, una propuesta de ordenanza con la finalidad de crear una Gerencia Regional de Pueblos Indígenas. Esta propuesta abordó temas como el alcance de las funciones, el financiamiento y los perfiles profesionales y técnicos. Según la CODEPISAM, esta iniciativa fue rechazada.

La expectativa de avanzar en la institucionalidad indígena a nivel de gerencia se había elevado tras la creación, en 2016, de la Gerencia de Desarrollo de Pueblos Indígenas<sup>137</sup> en el Gobierno Regional de Ucayali. Esta creación fue posible por el cambio del ROF que se sustenta en las competencias del GOREU y en alineamiento al ROF establecidos por la PCM en el 2006<sup>138</sup> (GOREU, 2016).

En síntesis, la institucionalidad indígena, en el GORESAM y los gobiernos locales de esa región, presenta una fragilidad que se expresa en dos sentidos. Por un lado, la ORDEPISAM depende de una dirección que atiende temas de género, discapacidad y pueblos indígenas, y carece de presupuesto propio al operar con asignaciones del pliego presupuestal. Por otro lado, el GORESAM, al intentar modificar los perfiles profesionales del personal ORDEPISAM, considera que el problema de la desatención de las demandas y expectativas de pueblos indígenas reside en la idoneidad del personal en temas indígenas. De acuerdo con los conceptos que White (1996) formula, la relación que el GORESAM ha desarrollado con la ORDEPISAM puede catalogarse como una

---

<sup>136</sup> El Concejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Está integrado por los consejeros regionales, quienes son elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, pero revocable, conforme al artículo 11 de la Ley de Gobiernos Regionales.

<sup>137</sup> Ordenanza Regional 0010-2016-GRU-CR

<sup>138</sup> Decreto Supremo 043-2006-PCM

modalidad de participación nominal. Ante la fragilidad de la institucionalidad indígena en la región San Martín, la CODEPISAM ha asumido una participación más activa en las diversas mesas sectoriales, escenarios donde cumple un papel clave en la articulación de la agenda indígena. Por su parte, la FEPIKRESAM ha propiciado la participación de las autoridades comunales en los gobiernos locales, con el fin de que contribuyan al financiamiento del Plan de Vida de Chumbaquihui.

### 3.6.2 Factores limitantes en la formulación e implementación

#### a. Limitada transversalización del enfoque de interculturalidad en los gobiernos locales

- **Desencuentros interculturales por las inconsistencias entre diagnósticos y planificación de los proyectos del GORESAM y gobiernos locales**

Un problema recurrente en los proyectos de las ONG y del GORESAM (que han formulado e implementado planes de vida), vinculado al ciclo de los proyectos, es la inclusión de iniciativas productivas-económicas que no han surgido ni del diagnóstico ni del plan de vida comunal.

Durante el diseño del Proyecto RECONKA se definieron iniciativas o bionegocios a financiar que no habían sido parte ni del diagnóstico ni del Plan de Vida de Chumbaquihui. Una de esas iniciativas fue el bionegocio de apicultura<sup>139</sup> que financió RECONKA<sup>140</sup> con los kichwa lamistas.

Según el funcionario público E-01-29.10.2024, en la mayoría de los casos, falta coherencia entre el diagnóstico y la planificación del plan de vida. Este error se produce porque se busca que coincidan las actividades económicas o productivas con las acciones previamente definidas en el proyecto. Este problema se repite frecuentemente en los planes de vida de diferentes ámbitos. Este funcionario también identificó varios errores contenidos en el plan de vida:

<sup>139</sup> Plan de Vida de la Comunidad Nativa de la Etnia Kechwa Chumbaquihui (GORESAM, 2015).

<sup>140</sup> El Proyecto RECONKA formuló cuatro planes de negocio, bajo la denominación “Mejoramiento de las capacidades técnicas, productivas y comerciales de la actividad apícola”, destinados a cada una de las federaciones indígenas (FERIAAM, CEPKA, FEPIKRESAM y FEKIHD).

[...] en estos instrumentos tendían a desarrollar, sobre todo, el tema que financiaba la ONG que elaboraba el plan de vida o que proponía el plan de vida. Cuando tú revisabas el plan de vida, este tenía diversos tipos de errores. Uno era la inconsistencia entre diagnóstico y planificación; otro era [...] la improvisación de objetivos y luego de actividades; en realidad, era muy rápida. Entonces, no te quedaba claro si, en realidad, se había pensado en eso o no y, al final, terminaban, digamos... que tenían cinco dimensiones. Pero ¿a donde apuntaban todos sus esfuerzos? Era solamente al tema que financiaba la ONG [...] un sesgo que ha habido mucho en los planes de vida.

Dichas incongruencias constituyen un tema sensible en las comunidades, puesto que, cuando se diseña el plan de vida, se generan grandes expectativas. La comunidad espera tener la oportunidad de definir las actividades económicas o productivas (u otras acciones) que priorizará, pero, en realidad, lo que se financiará ya ha sido definido previamente por otros actores. Además, estas experiencias generan múltiples desencuentros interculturales. Conducen a algunos pueblos a cuestionar la eficacia y eficiencia del gobierno regional para implementar actividades económicas que consideren la diversidad de los pueblos indígenas.

Un ejemplo de este desencuentro cultural se evidenció en dos intervenciones que el Proyecto RECONKA ejecutó en las comunidades awujún. En la primera intervención incorporó un mismo bionegocio para tres pueblos indígenas del ámbito sin diferenciarlos (GORESAM, 2023). En la segunda intervención, consideró temas de reforestación con dos comunidades con bosques conservados (Kusuc y Nueva Jerusalén), y al concluir el proyecto los dejó sin asistencia técnica para el cuidado de los plántones sembrados<sup>141</sup>. Esto generó dudas que aún persisten y se han trasladado a las nuevas generaciones de líderes indígenas awujún. Al respecto, la dirigente indígena awujún E-13-18.12.2024 contó sobre la iniciativa de apicultura del Proyecto RECONKA:

[...] las comunidades se les había impuesto la crianza de abejas. Las comunidades no tenían la costumbre de la crianza de abejas. No sé si eso les fue consultado a las comunidades, si leemos sus planes de vida, vemos que es un tema que no se había priorizado.

La meliponicultura con abejas sin aguijón es efectivamente una práctica ancestral de producción de miel de algunos pueblos indígenas, entre ellos algunos grupos

---

<sup>141</sup> Asesor técnico de la CODEPISAM E-16-20.01.2025

kichwas, pero no todos los pueblos indígenas la conocen y practican<sup>142</sup>. Existe una serie de proyectos que fracasan, generalmente por falta de asistencia técnica o por haberse dirigido a colectivos y no grupos familiares.

En la iniciativa de apicultura introducida por el Proyecto RECONKA, se eligieron abejas africanizadas (de la variedad *Apis mellifera scutellata*) por ser más productoras de miel, polen y propóleo. Algunos productores locales e indígenas kichwas lamistas producían miel con las abejas nativas sin aguijón, conocidas como meliponas, pero en mucho menor cantidad. El ingreso de las abejas africanizadas puede llegar a producir entre 20 y 30 litros de miel cada año, y las nativas generan entre uno y tres litros. El problema era que esto representaba un impacto a futuro, porque las abejas africanizadas compiten por los alimentos, y al contar con mayores ventajas, tienden a eliminar a las abejas nativas, y al eliminarlas, desaparecerán los cultivos nativos con los que estas han establecido relaciones únicas; por ejemplo, el camu camu y el café (Jabiel, 2025).

Finalmente, la iniciativa de apicultura fue aceptada por los kichwas lamistas, y llegó a lograr mejores resultados, pero el bionegocio no se encontraba identificado en el diagnóstico ni en el Plan de Vida de Chumbaquihui (GORESAM, 2015).

- **Espacios de construcción de políticas indígenas inactivos**

En 2014, El MINCUL creó el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI) en el marco de la implementación del derecho a la participación política de los pueblos indígenas. El GTPI constituye, a nivel nacional, un espacio de diálogo y coordinación entre las organizaciones nacionales de pueblos indígenas y el Ejecutivo.

En 2019, se creó el Grupo Regional de Trabajo de Pueblos Indígenas de San Martín (GRTPI) mediante la Ordenanza Regional 025-2019-GRSM/CR, en el marco de la Resolución Ministerial 403-2014-MC. Dicho grupo de trabajo tiene naturaleza permanente y está encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas

---

<sup>142</sup> Ambientalistas han alertado que podría poner en riesgo a las abejas nativas sin aguijón no solo por la deforestación de los árboles adultos que son los lugares en los que anidan sino por la presencia de las abejas africanizadas al competir en un mismo ecosistema con las abejas sin aguijón tienen menos posibilidades de sobrevivir al volar a unos 500 metros de sus colmenas mientras las abejas africanizadas pueden volar hasta 3 km y ser más madrugadoras.

públicas que involucran a los pueblos indígenas en la región San Martín. Por lo tanto, el GRTPI debería ser un importante espacio de construcción de políticas interculturales de esa región. Sin embargo, su Presidencia y su Secretaría Técnica son asumidas por el GORESAM y la Gerencia Regional de Desarrollo Social, respectivamente, lo que convierte a este Gobierno Regional en juez y parte.

Mientras tanto, la DDC San Martín solo participa en calidad de invitado, a pesar de ser el órgano técnico con la función de transversalizar el enfoque de interculturalidad en los tres niveles del Estado, además de monitoriar y hacer el seguimiento a la formulación e implementación de las políticas interculturales, incluyendo la formulación e implementación de los planes de vida en la región. Cuando las competencias no han sido transferidas a los gobiernos regionales o locales. Hasta 2024, se reunieron una vez. En dicha reunión, el gobernador realizó promesas irrealizables y, desde entonces, no se ha convocado otra reunión. Los gobiernos locales no están involucrados en la ordenanza que rige dicho espacio, a pesar de que la participación de estos actores es necesaria.

#### **b. Informalidad en la gestión de los planes de vida**

Los planes de vida constituyen una inversión desfavorable cuando su documentación se traspapela (extravía o desorganiza) con el cambio o la renovación de las autoridades comunales y de los gobiernos subnacionales.

Los planes también se “pierden” cuando las autoridades comunales y las federaciones indígenas no los “asumen como propios”. Al respecto, el dirigente indígena E-12-13.12.2024 nos relató acerca de la implementación de los planes de vida formulados por RECONKA:

[...] no todas las autoridades tienen la misma capacidad ni empeño de asumir el cargo como líder de sus comunidades, muchos hicieron uso de los planes a través de los gobiernos locales y regionales. Algunos casi no lo tomaron importancia y otros si le tomaron importancia, tanto autoridades comunales como gobiernos locales, provincial y regional.

Asimismo, el estudio de Persh (2021) señaló que las organizaciones indígenas, como las federaciones, no habrían asumido el rol de la representación de sus bases ante las autoridades locales y regionales empleando los planes de vida. Esta problemática se explicaría porque la construcción de los planes, su estructura interna y mecanismo concretos para la gestión se encuentran fuera del alcance de las organizaciones y las

metodologías impedían la fusión de los planes de vida con las agendas de las organizaciones y federaciones.

Esta falta de representación, también se explicaría porque la guía metodológica de 2014<sup>143</sup>, utilizada por los implementadores del Proyecto RECONKA era más un listado de enfoques, contenidos e instrumentos por temática. No abordaba temas como el monitoreo y el seguimiento para la implementación y actualización, que sí contenía la guía del MINCUL 2016<sup>144</sup>. No obstante, el caso de Chumbaquihui revela que los avances son posibles a nivel local cuando las autoridades comunales y las federaciones indígenas participan en los procesos de construcción del PDCL, y la organización indígena cuenta con los PdV de su ámbito, con excepción de los PdV de algunas ONG no alcanzaban a la OOII.

La informalidad en la gestión de los planes de vida impide conocer cuántas comunidades cuentan con planes de vida, cuáles tienen planes de vida actualizados y, aún más importante, el nivel de avance de la implementación mediante un sistema de seguimiento y monitoreo. Cabe señalar que, en San Martín, CODEPISAM, es la única institución que contaba con un registro de los planes de vida, con excepción de las instituciones que no habían facilitado el instrumento.

### **c. Dificultades en el monitoreo y seguimiento de las guías metodológicas de los planes de vida comunales y la falta de vinculación con los gobiernos locales**

La guía del GORESAM (2014) y la guía del MINCUL (2016) adolecen de dos elementos importantes: 1) un sistema de monitoreo, evaluación y actualización que se implemente y la falta de definición en la responsabilidad del monitoreo en otros actores que no sea solo la comunidad; y 2) la ausencia de la vinculación de estos instrumentos con los gobiernos locales.

---

<sup>143</sup> Funcionaria pública E-23, 18.12.2024

<sup>144</sup> Actualmente, la Guía de Planes de Vida de Comunidades Nativas del GORESAM está actualizada. Con base en esa actualización, se han realizado los planes de vida financiados por el PNCB (del MINAM) en San Martín en 2023. Sin embargo, este documento aún no es público y no lo hemos podido revisar. En las entrevistas, se señaló que la versión actualizada de la guía metodológica no había generado consensos entre las instituciones públicas y privadas debido a que los contenidos de la información del diagnóstico y la propuesta del plan de monitoreo fueron considerados excesivamente técnicos.

Un aspecto central que adolecen los planes de vida comunales es **el monitoreo, seguimiento y actualización**, lo que debe ser **fortalecido** sin olvidar el **doble objetivo** que deben cumplir dichos planes.

La **Etapa 4: Implementación, Seguimiento y Actualización** de la guía del MINCUL concentra el trabajo en la Comisión de Seguimiento, Monitoreo y Revisión del Plan de Vida (COSEG) en la comunidad. La COSEG es creada al final de la aprobación del Plan de Vida con la finalidad de realizar el monitoreo, seguimiento y actualización de la implementación del plan de vida, pero no vincula a las organizaciones comunales y federaciones indígenas al monitoreo, seguimiento y actualización de dicho plan.

Además, la guía del MINCUL no aclara cómo la COSEG se articula con los gobiernos subnacionales, cuando en estos espacios las autoridades comunales son las que tienen el respaldo de participación<sup>145</sup>. Por ello, a menos que los cargos de la COSEG sean ocupados por los miembros de la Junta Directiva de las comunidades, es poco probable que su participación sea reconocida en los espacios —a nivel regional, provincial y distrital— en los que son llamados a participar los miembros de la Junta Directiva, tales como los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), los PDLC, los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI).

Además de la presentación pública de los planes de vida ante los gobiernos locales y otros sectores públicos y privados del ámbito, otro paso clave debería ser gestionar la aprobación de dichos planes mediante ordenanzas municipales. Esta aprobación es un paso importante, en la institucionalidad en el territorio municipal.

Al respecto, la Guía para la Formulación y Gestión del Plan de Vida Comunal, realizada por la PCM & Devida (2023), es la que más ha desarrollado la articulación con los gobiernos locales. En esta guía se establecen pautas para el acercamiento de las comunidades a las diferentes fases de la formulación del plan de vida, con la finalidad de que estos planes sean probados mediante una **ordenanza municipal**. Esta guía también propone involucrar a los municipios desde la **Fase 1: Organización**; sin embargo, sobre este punto, consideramos que el plan de vida es una reflexión interna de los pueblos indígenas, por lo tanto, invitar a autoridades locales puede influir en los objetivos o priorizaciones de las comunidades. Por ello, sería necesario definir la fase adecuada en la que sea propicio invitar a actores externos como las autoridades políticas.

---

<sup>145</sup> Cada junta directiva se inscribe en registros públicos.

La guía de la PCM y Devida formula esta propuesta con el fin de lograr, desde la Fase 1, el apoyo político de las autoridades para la aprobación de la ordenanza municipal. Sin embargo, una ordenanza no garantiza el financiamiento público de los planes de vida, como se evidenció en el caso de Koribeni, en Echarati<sup>146</sup> (Cusco).

El financiamiento público de los planes de vida se define con la participación de las autoridades comunales, lo cual permite que los aspectos priorizados se incorporen en los diversos instrumentos de planificación. Esto incluye los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC), los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI). Además, el financiamiento requiere de la participación de los sectores (MINAM y MIDAGRI) a través sus programas.

El Plan de Vida de Chumbaquihui (segunda etapa) es un instrumento sumamente ambicioso, y tiene una temporalidad de diez años y cuenta con un Plan de Monitoreo (Dimensión, OEC, OE, línea base, indicadores, indicadores de avance, cronograma y responsables). La complejidad de este **plan de monitoreo** requerirá soporte técnico para su implementación durante los diez años, una tarea que deberá ser realizada por el personal técnico de la CODEPISAM y sus federaciones. De lo contrario, su documentación puede “traspapelarse” al no ser implementada.

Sin embargo, las fuentes de financiamiento (privado o público) solo cubren la formulación y algunas acciones de implementación de los planes de vida. No se destinan fondos para la asistencia técnica al seguimiento de la implementación. Este es un problema que genera la complejidad del plan de monitoreo y evaluación de los planes de vida de la segunda etapa.

### **3.7 Conclusiones del Capítulo III**

Al examinar el proceso de implementación de los planes de vida de la comunidad nativa kichwa lamista Chumbaquihui, encontramos que existen tres factores que facilitaron y tres factores que limitaron los fondos públicos destinados para su financiamiento.

Los factores que respaldaron la obtención de los fondos públicos de los gobiernos locales fueron: 1) el funcionamiento de la institucionalidad local, articulado con los procesos de los Planes de Desarrollo Local Concertado; 2) los avances en la

---

<sup>146</sup> Capítulo II.

normatividad, incluidas la emisión de la guía de planificación del GORESAM en 2014 y la ordenanza de 2014; y 3) la institucionalidad indígena en los gobiernos locales.

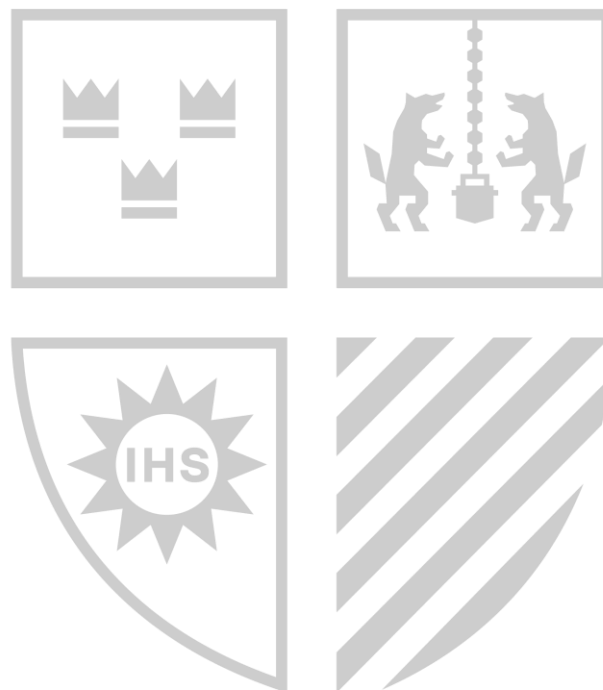
El trabajo conjunto entre las comunidades indígenas y los gobiernos regional y locales de San Martín contribuyó a lograr el financiamiento de los planes de vida. La institucionalidad indígena en el gobierno local constituye una suerte de “bisagra” entre las comunidades y las entidades de los gobiernos. No obstante, dado que aún requiere mejoras en su diseño, ha necesitado del rol dinamizador de la CODEPISAM y la FEPIKRESAM mediante la realización de mesas de trabajo, donde han abordado las brechas de servicios básicos en salud y educación. Precisamente, debido a las características de los territorios donde transcurre la vida de los kichwas lamistas, se requerirán mayores niveles de diálogo intercultural para superar dichas brechas. Este accionar ha permitido incidir en la voluntad política de los gobiernos locales, voluntad que, sin embargo, suele ser variable.

La formulación e implementación de los planes de vida ha sido sustancial. En la primera y segunda etapa de los planes de vida, se implementaron cuatro de las nueve dimensiones, a través de ocho proyectos con financiamiento público. De estos, cuatro proyectos correspondieron a programas del MIDAGRI y el MINAM, y los cuatro restantes al proyecto de inversión de la Municipalidad Distrital de Pinto Recodo. La inversión, realizada entre 2015 y 2024, suma un total de S/ 450 197.60. Además, se logró que uno de los proyectos figure en el Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Distrital de Pinto Recodo. La evaluación del plan de vida ha sido considerada sustancial.

Por otro lado, los factores que han limitado el financiamiento público se vinculan con la limitada transversalización del enfoque intercultural en los gobiernos locales. Esta limitación se ha traducido en desencuentros interculturales al repetir errores en la gestión de proyectos con poblaciones indígenas. Específicamente, en el financiamiento de bionegocios o actividades productivas que no estaban incluidas en los instrumentos de planificación, y en la formulación de planes de negocio con tiempos irreales para un adecuado manejo por parte de la población al concluir el proyecto. Todo esto generó dudas en los nuevos liderazgos indígenas sobre la eficacia y eficiencia del gobierno regional en la gestión de proyectos productivos.

En este contexto, las organizaciones indígenas están relativamente solas en la implementación de políticas interculturales. Espacios como el Grupo Regional de Trabajo de Políticas Indígenas de San Martín (GRTPI) solo se activan cuando el GORESAM lo decide, ya que lo preside y tiene control de la secretaria, de acuerdo con la ordenanza

regional. Esto sucede a pesar de que la DDC San Martín es la entidad que tiene las funciones de la implementación de la Política Nacional de la Transversalización del Enfoque Intercultural, pero figura como un invitado más. Son necesarias las intervenciones conjuntas fundamentadas en el diálogo intercultural para potenciar los resultados de los programas de los sectores del Estado y los gobiernos locales a fin de que se destinen fondos públicos a los planes de vida.



## **CAPÍTULO IV: PROPUESTAS DE MEJORAS EN EL DISEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE VIDA DE LAS COMUNIDADES NATIVAS CON FONDOS PÚBLICOS**

Los estudios acerca de la burocracia y la administración pública en América Latina concluyen que la informalidad de la administración pública persiste a pesar de los esfuerzos por reformarla. Según Burki & Perry (1998), esta informalidad se caracteriza por “la excesiva centralización de la autoridad, la inestabilidad de la fiscalización, el legalismo excesivo, la comunicación inadecuada y la gestión diferenciada del personal” (p. 143). Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo señala que los principales problemas de la administración pública son el patrimonialismo, el formalismo burocrático, el proceso modernizador inconcluso, la gestión pública social frágil, el centralismo excesivo, la adopción de esquemas extranjeros sin mayores esfuerzos de adaptarlos a las realidades locales y la democracia deficiente (Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México [UNADM], 2024, p. 8).

La informalidad de la administración pública se desarrolla cuando la conducta burocrática informal real no se corresponde con las normas y procedimientos que deberían regir el servicio en la administración pública; estos ordenamientos son incumplidos y, en consecuencia, debilitan el Estado de derecho. Esta informalidad se manifiesta en las siguientes funciones: toma de decisiones, emisión de reglas procesales, sistemas de gestión financiera y de recursos humanos, lo cual afecta el reclutamiento y conservación de funcionarios calificados (Burki & Perry, 1998).

Además de lo anterior, la gerencia pública enfrenta desafíos, como la modernización del sector público y la optimización de la eficiencia en la prestación de servicios. Como respuesta a estos desafíos se promueve la planificación estratégica, las políticas públicas con un enfoque territorial y la vigencia de los conceptos de

transparencia y rendición de cuentas gubernamental con la participación de los actores interesados. La demanda por esta transparencia y rendición de cuentas es, a su vez, reflejo de una democracia deficiente que no toma en cuenta la participación ciudadana en la producción de políticas públicas. La UNADM (2024, p. 6) sostiene que otro de los problemas que persiste lo constituye la necesidad de la adecuación de los instrumentos de la administración pública a un modelo de desarrollo más inclusivo y sustentable.

En el Perú, con la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, además de avanzar en el proceso de descentralización, se esperaba que la institucionalidad resultante redujera la incertidumbre e incrementara la predictibilidad en la administración pública.

Sin embargo, en contextos de informalidad de la administración pública, es necesario fortalecer el control ciudadano con la **participación conjunta de funcionarios y servidores, así como la de la ciudadanía organizada**, para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.

Los casos de los planes de vida de la comunidad de Koribeni, ubicada en la Municipalidad de Echarati (Cusco), y de la comunidad de Chumbaquihui, ubicada en la Municipalidad de Pinto Recodo (San Martín), fueron seleccionados porque representaban casos de asignación de fondos públicos para planes de vida de comunidades realizados por un nivel de gobierno; un financiamiento que, por lo general, suele ser limitado o ausente.

Los hallazgos del examen de dichos casos, nos conducen a presentar cinco propuestas generales. En primer lugar, se propone fortalecer la institucionalidad de los municipios con la participación de las organizaciones de los actores o grupos locales de un territorio. En segundo lugar, es clave establecer un marco de institucionalidad indígena incluyente en los gobiernos locales. En tercer lugar, es fundamental advertir los límites en la implementación de los planes de vida comunales y del instrumento que dispone la gestión pública para la inversión pública, el Invierte.pe. En cuarto lugar, debe tornarse relevante la transversalización del enfoque de interculturalidad en la gestión pública y en la planificación del territorio en la organización del Estado. Y, en quinto lugar, se requiere el desarrollo de capacidades en las comunidades nativas y sus organizaciones representativas en lo concerniente al adecuado manejo de los planes de vida; su vinculación con los instrumentos de planificación, como el PDLC; y el conocimiento de la gestión pública y de los espacios de participación.

En este capítulo, desarrollamos las propuestas para mejorar la gestión pública y la institucionalidad, especialmente orientadas al manejo de los fondos públicos destinados al financiamiento de los planes de vida. Las propuestas están dirigidas a los gobiernos subnacionales, al MINCUL, al CEPLAN y a las organizaciones indígenas y comunidades.

#### **4.1 Fortalecer la institucionalidad de los municipios con la participación de las organizaciones de los actores, grupos locales de un territorio**

##### **4.1.1 Mesas o Plataformas o Grupos de Trabajo Multisectoriales**

Conformar mesas, plataformas o grupos de trabajo con el objetivo de movilizar la formulación e implementación de los planes de vida en los gobiernos locales es una estrategia que ha resultado favorable, como se evidenció en el caso de Echarati (Cusco). En el caso de San Martín, la organización indígena CODEPISAM participó de manera directa con los sectores de salud y educación, así como la junta directiva de la comunidad Chumbaquihui y la FEPIKRESAM participaron en los espacios promovidos por la Municipalidad Distrital de Pinto Recodo.

El número de planes de vida sin implementación o medianamente implementados demuestra que, a las comunidades nativas y federaciones, en solitario y a pesar de contar con sus planes de vida, les resulta difícil articular con los gobiernos locales y cerrar las brechas de servicios básicos, especialmente porque estos asuntos requieren los fondos públicos y la voluntad política de los gobiernos locales para concretarse.

Frente a ese contexto, las mesas multisectoriales, las plataformas o grupos de trabajo son fundamentales. Constituyen espacios de articulación que actúan como frente ante las restricciones burocráticas e impedimentos políticos impuestos por las municipalidades distritales o el gobierno regional. Estos espacios se han constituido en una estrategia ante la informalidad de la administración pública.

Pueden ser de dos tipos: formales (con resolución u ordenanza de reconocimiento) o informales (actores que se unen para abordar una agenda común). Lo

relevante es su capacidad de articulación, que funcionen, persistan y realicen acciones de incidencia, búsqueda de aliados técnicos y financieros.

### **Propuesta**

- Se propone la generación de estos espacios de colaboración, coordinación y diálogo entre diversos actores (organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas, empresas privadas y ciudadanos) para el logro de objetivos comunes. El funcionamiento de estos espacios requerirá de lo siguiente:
  - Los actores o partes interesadas, públicos y privados, participarán con sus recursos en el ámbito local.
  - El establecimiento de agendas comunes, revisadas regularmente y actualización de objetivos.
  - El cumplimiento de reglas (formales e informales) que regulen su funcionamiento y organización.

#### **4.1.2 Participar en los Planes de Desarrollo Concertado y los presupuestos participativos**

La participación ciudadana es considerada el principal mecanismo para el fortalecimiento de los gobiernos (UNADM, 2024), sobre todo durante la formulación de instrumentos de planificación, la entrega de un conjunto de servicios y el diseño de políticas locales en un marco de gobernanza.

El Plan de Desarrollo Concertado (PDC) existe a nivel local (distrital y provincial) y regional. Este instrumento de gestión de carácter técnico-político, de mediano y largo plazo, orienta el desarrollo integral y sostenible del ámbito local, tanto en distritos como en provincias, en articulación con la dinámica de desarrollo departamental. Asimismo, considera la articulación entre las zonas urbanas y rurales del ámbito local, así como entre territorios colindantes; y promueve sinergias entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil a nivel local, a fin de alcanzar el futuro deseado en el territorio (CEPLAN, 2024b).

El Presupuesto Participativo Basado en Resultados (PPBR) es el instrumento político y de gestión de ingresos y gastos que debe responder a los objetivos del desarrollo nacional, regional y local, según las funciones del gobierno local. De acuerdo con el MEF (2010), el PPBR es el instrumento en el cual “los recursos públicos se asignan, ejecutan y evalúan en función a cambios específicos que se deben alcanzar para mejorar el bienestar de la población” (p. 8). Dichos cambios se deben expresar en mejoras notorias en las condiciones de vida de la población de la jurisdicción. En el Presupuesto Participativo, el presupuesto anual incluye las previsiones presupuestarias para los recursos humanos, los insumos materiales y bienes de capital necesarios de los municipios, los cuales son definidos por la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP). Además, el presupuesto anual también incluye los proyectos priorizados en el marco del proceso participativo, derivados de los programas y proyectos de los PDLC del gobierno local, los cuales deben concretarse año a año. Sin embargo, debido a que estas disposiciones no son vinculantes, su aprobación recae en el Concejo Municipal.

Por otro lado, el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) constituye el monto inicial de presupuesto que se aprueba y se utiliza para priorizar los proyectos de inversión pública que surgen del proceso de presupuesto participativo. En los PIA, se materializa el destino de los recursos públicos acordado entre la autoridad local y la población organizada (MEF, 2010).

El artículo 17 de la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) establece que los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en los procesos de formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, así como en la gestión pública, y a garantizar el acceso a la información pública.

Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27902) establece el Consejo de Coordinación Local (CCL), de nivel distrital. En sus artículos del 102 al 105, se aborda la definición, funciones, sesiones y reglamento del Consejo de Coordinación Local Distrital. En ese sentido, el CCL distrital tiene entre sus funciones coordinar y concertar los Planes de Desarrollo Local Concertado (PDLC) y los presupuestos participativos. Este órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales está integrado por el alcalde, teniente alcalde, regidores y alcaldes de los centros poblados (en un 60 %), así como por representantes de las organizaciones sociales, comunidades campesinas, nativas, gremios de productores o económicos y juntas vecinales (en un 40 %).

El CCL rige su funcionamiento por un reglamento. La representación de la sociedad civil en el CCL tiene una vigencia de dos años. Dicha renovación se formaliza mediante una ordenanza municipal que se aprueba durante el primer semestre de la puesta en marcha. Asimismo, se reúne ordinariamente dos veces al año, además de las sesiones extraordinarias que convoque el alcalde. Ante la ausencia de acuerdos en el CCL, los Consejos Municipales deciden sobre lo pertinente.

De acuerdo con el artículo 104 de la Ley Orgánica de Municipalidades, además de coordinar y concertar los presupuestos participativos, el CCL tiene las funciones de proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.

Asimismo, propone convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos y promueve la formación de Fondos de Inversión en apoyo del desarrollo económico. No obstante, dicha instancia no ejerce funciones ni actos de gobierno. Cabe señalar que una organización no puede acreditarse simultáneamente en el ámbito provincial y distrital para ser elegible para integrar los CCL.

Los CCL de nivel distrital constituyen un espacio promovido por los gobiernos locales, pero que las organizaciones y comunidades nativas están ausentes.

El CEPLAN, en adición y mejora de los procesos de formulación de los PDLC, estableció en la Guía del PDLC (provinciales y distritales) de 2024 que, mediante ordenanza municipal, se cree el Grupo de Trabajo (GT) para coordinar y ejecutar el proceso de formulación y actualización del PDLC.

Se contempló que las Oficinas de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de las municipalidades, las cuales forman parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)<sup>147</sup>, propongan a los integrantes del Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo está presidido por la OPP y cuenta con una secretaria técnica; asimismo, está conformado por expertos en temas, como salud, educación, ambiente, economía, gestión del riesgo de desastres, género, interculturalidad, juventud y seguridad ciudadana.

Sus integrantes provienen de las entidades públicas, sociedad civil, sector privado, cooperación internacional, academia, cámaras de comercio, colegios profesionales y otros actores locales relevantes que intervienen en el territorio.

---

<sup>147</sup> El SINAPLAN es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales, cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional y promover el desarrollo armónico y sostenible del país. Las OPP de cada municipalidad forman parte de este sistema.

También incluye la participación del personal de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) en lo concerniente a participación ciudadana, seguridad ciudadana, gestión de riesgos de desastres, medio ambiente, desarrollo urbano, entre otros aspectos (CEPLAN, 2024b, pp. 20-21).

## Propuesta

- Se propone fortalecer la participación plena y efectiva<sup>148</sup> de las juntas directivas u organizaciones indígenas, tanto distritales como regionales, integrando **los Consejos de Coordinación Local (CCL)**<sup>149</sup>, que es una instancia para coordinar y concertar los PDLC y los presupuestos participativos (que se materializan en los presupuestos institucionales de apertura, PIA).
- Asimismo, se recomienda que conformen **los Grupos de Trabajo**, propuestos por las OPP<sup>150</sup> de los gobiernos locales e integrados por sus especialistas y representantes de la sociedad civil para coordinar y ejecutar el proceso de formulación o actualización del PDLC.

---

<sup>148</sup> Según la definición de White (1996), una participación es transformativa cuando considera opción, hay toma de decisiones y acción colectiva. Otro término usado es “participación plena y efectiva de los pueblos indígenas”, un derecho fundamental reconocido internacionalmente. Este derecho les permite ser parte de las decisiones sobre políticas, proyectos y programas que les afecten, garantizando que sus perspectivas, conocimientos y estructuras sociales sean respetadas en la formulación de soluciones, y asegurando que sus voces sean escuchadas, valoradas e integradas en las políticas y acciones.

<sup>149</sup> En el ROF de la MDE (2022), el CCL tiene además otras funciones, como proponer la elaboración de proyectos de inversión y servicios públicos locales, proponer convenios de cooperación distritales para la prestación de servicios públicos y promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local, etc.

<sup>150</sup> Las OPP de los gobiernos locales integran el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y están a cargo del CEPLAN.

## 4.2 Los gobiernos locales requieren de un marco de institucionalidad indígena incluyente

### 4.2.1 Participación indígena en la administración pública

Desde la perspectiva de la gestión pública, la institucionalidad indígena no está integrada a la administración pública o lo está de manera débil (Abanto, 2011); tampoco está integrada a las políticas públicas ni a los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. El personal indígena que labora en las divisiones o unidades de estos gobiernos cumplen roles sin injerencia o peso político necesarios. Por el contrario, sus funciones se limitan a ser “mesas de parte” o ser “el que lleva y trae” oficios, materiales, según testimonian el dirigente indígena E-27-05.02.2025 y la funcionaria pública E-03-10.11.2024.

Las organizaciones indígenas no siempre disponen de los “perfiles profesionales” solicitados por los gobiernos locales para cubrir las posiciones disponibles. Eventualmente, es posible que las organizaciones indígenas consensúen con los gobiernos locales para promover profesionales indígenas que, por lo general, tienen un perfil técnico. Estos acuerdos son variables, en tanto dependen de la voluntad de la autoridad política y del nivel de influencia o fortaleza de la organización indígena regional o local. Esto sucede porque la participación indígena con responsabilidad directa en temas de pueblos indígenas está ausente en la normatividad de creación de los gobiernos regionales y locales, específicamente en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

La normatividad electoral exige el 15 % de participación indígena en los candidatos de los partidos políticos<sup>151</sup> a los cargos de consejeros de los gobiernos regionales y concejales provinciales. Los estudios sobre el tema han encontrado que, efectivamente, existe participación política indígena en los partidos políticos, pero esta

---

<sup>151</sup> La Ley de Elecciones Regionales, promulgada en 2002, estableció la cuota indígena, que entró en vigor ese mismo año. La cuota indígena exige que al menos el 15 % de los candidatos a concejales provinciales y consejeros regionales sean representantes de las comunidades campesinas, nativas o pueblos originarios.

no se refleja en una representación política efectiva (Céspedes, 2019, p. 150)<sup>152</sup>. Esto sucede porque, aun cuando se han incrementado los candidatos que integran listas de partidos políticos, su efectividad para garantizar autoridades electas ha sido limitada, ya que los postulantes ocuparon posiciones con pocas posibilidades de elección, y fueron usados principalmente para cumplir con el requerimiento legal (Huerta, 2022).

La modificación de la estructura orgánica de los gobiernos regionales y locales permitiría incluir la participación indígena en la institucionalidad de estos y, a su vez, contribuiría a minimizar el nivel de dependencia de la voluntad política de la autoridad de turno y de la coyuntura política del momento.

En ese sentido, sería necesaria la modificación del artículo 29 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), que actualmente establece cinco gerencias obligatorias. La propuesta es incluir una sexta: Gerencia de Pueblos Indígenas. Dicha gerencia permitiría contar con el financiamiento y las unidades técnicas para implementar los Proyectos de Inversión (PI) dirigidos a las poblaciones indígenas. Además, garantizaría un espacio formal para el involucramiento y participación de la representación indígena.

Por su parte, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) tampoco establece la creación de una Gerencia de Pueblos Indígenas en un municipio distrital en ámbitos con población indígena. Su artículo 28 indica que la estructura orgánica administrativa se define de acuerdo con las necesidades y características de cada municipalidad, su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados por gasto corriente. Es así que la participación indígena en el nivel local depende de la voluntad política de las autoridades y del nivel de negociación de las organizaciones indígenas.

La principal modificación propuesta para la LOM es establecer un mecanismo que asegure la participación efectiva de la representación indígena. Para ello, podría crearse la figura de una Gerencia que cuente con un consejo indígena o un “consejo de

---

<sup>152</sup> Céspedes considera que la participación no ha sido efectiva porque los candidatos integraban partidos no indígenas, con reglas e intereses de otros grupos políticos, en lugar de responder a intereses y necesidades de indígenas. Esto se debe a la ausencia de agendas que respondan a intereses de los indígenas y a la ausencia de rendición de cuentas de los representantes electos, lo que resulta en promesas sin responsabilidad de cumplirlas.

sabios”<sup>153</sup>. Dicho consejo de sabios tendría la función de asesorar a las gerencias, divisiones o unidades, así como a los profesionales no indígenas que asumen estas posiciones. Mientras tanto, se van cerrando las brechas de acceso a la educación superior en los pueblos indígenas para que puedan ocupar esos puestos en un futuro no lejano, a excepción de los lugares con los que ya cuentan con profesionales.

Estas Gerencias permitiría a los gobiernos locales contar con un interlocutor que sirva de bisagra entre la Municipalidad y la población indígena. Dicho interlocutor generaría espacios de trabajo y de toma de decisiones conjuntas, y se encargaría de implementar los planes de vida de las comunidades nativas, para lo cual requerirían recursos financieros y humanos.

La incorporación de la participación indígena en las municipalidades distritales implicaría también la inclusión de la Gerencia de Pueblos Indígenas en los modelos del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) para entidades públicas. Esto se concretaría mediante las modificaciones de dichos modelos, establecidos en la Norma Técnica 001-2020 PCM/SGP/SSAP, la cual fue aprobada por la Resolución de Secretaría de Gestión Pública 005-2024-PCM/SGP,

Esta norma técnica definió modelos de organización para las municipalidades según sus tipologías, y estableció “unidades de organización de segundo nivel organizacional (Órganos de Administración Interna), específicamente tres gerencias (Gerencia de Desarrollo Territorial y Económico, Gerencia de Servicios Municipales y Gestión Ambiental y Gerencia de Desarrollo Social) en función de las competencias y funciones transferidas. Esta norma toma en cuenta la existencia de un conjunto de distritos y provincias de las tipologías<sup>154</sup> A3.2, AB, B1, B2, y B3 (Tabla 24).

---

<sup>153</sup> Si se opta por esta figura, cabe precisar que los municipios se hallan en las áreas urbanas o centros poblados (de mayor concentración poblacional). En consecuencia, los dirigentes indígenas deben dejar sus comunidades para estar en sus organizaciones. Aunque su labor es defender los derechos de sus pueblos, requieren cubrir sus necesidades de alimentación, vestimenta y vivienda, pues se encuentran fuera de sus comunidades.

<sup>154</sup> La Resolución Ministerial 005-2019-PCM/DVGT define la "Tipología de Distritos". Esta tipología es de cumplimiento obligatorio por los órganos y unidades funcionales dependientes del Viceministerio de Gobernanza Territorial para la implementación de políticas públicas y planes, el cumplimiento de funciones, la emisión de normas y la realización de acciones coordinadas con los gobiernos regionales, gobiernos locales y el Poder Ejecutivo (PCM, 2019).

**Tabla 24.** Tipología de gobiernos según población y accesibilidad

Tipología	Definición	Distritos, tipología y volúmenes mínimos
Categoría A: Tipo A3	Tiene entre 2000 y 20 000 habitantes. Más de la mitad de la población vive en distritos con 2000 habitantes. Los centros poblados son de menor tamaño y con menor cantidad de servicios. No tienen economías fuertes ni dinamizadas. Existe mayor dependencia de la población a estos municipios.	246 distritos
Subtipo A.3.2	Distritos en cuyo ámbito hay al menos un centro poblado. Tienen al menos entre 2000 a 10 000 habitantes. Más de la mitad de la población viven en centros poblados con más de 2000 habitantes.	5000 habitantes en el distrito y 1800 habitantes en la capital
Categoría AB	Distritos en los que hay, al menos, un centro poblado con más de 2000 hasta 20 000 habitantes, siempre que la población no represente la mayoría de los habitantes del distrito.	178 distritos 5000 habitantes en el distrito y 1800 habitantes en la capital
Categoría B: Tipo B1	Distritos con centros poblados de hasta 2000 habitantes. Más del 70 % de la población se ubica a menos de 15 minutos de la capital distrital.	338 distritos 4800 habitantes en el distrito y 1500 en la capital
Tipo B2	Distritos con solo centros poblados de hasta 2000 habitantes. Entre el 30 % y 70 % de la población se ubica a menos de 15 minutos de la capital distrital.	533 distritos 4800 habitantes en el distrito y 1500 en la capital
Tipo B3	Distritos con solo centros poblados de hasta 2000 habitantes y hasta el 30 % de su población se ubica a menos de 15 minutos de su capital distrital.	332 distritos 4800 habitantes en el distrito y 1500 en la capital

*Nota.* PCM (2019). Esta tipología de gobiernos se elaboró con datos del Censo Nacional de 2017, cuando se contaba con 1874 distritos (en la sumatoria no figuran las tipologías A0, A1, A2 y A3.1).

## Propuestas

- Se recomienda la inclusión de la participación indígena en la administración pública mediante la modificación de la normativa nacional, específicamente la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. Esto se lograría incorporando las Gerencias de Pueblos Indígenas en las normativas de los órganos administrativos que establecen la estructura orgánica de los ROF de las municipalidades, según las tipologías definidas para los municipios rurales.
- La propuesta de incorporación de la participación indígena requiere la modificación de tres artículos de tres normas: el artículo 29 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR); el artículo 28 de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), referente a la estructura orgánica administrativa; y los modelos establecidos en la Norma Técnica 001-2020-PCM/SGP/SSAP, aprobada por la Resolución de la Secretaría de Gestión Pública 005-2024-PCM/SGP de la

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Las nuevas instancias institucionales indígenas (gerencia o unidades) deberán contar con recursos humanos y económicos suficientes para implementar los planes de vida.

- Se requiere construir un mínimo de arreglo institucional con la participación indígena y los gobiernos locales en los ámbitos en los que se hayan incorporado las gerencias, divisiones o unidades. Asimismo, es urgente y necesario coordinar con el MINCUL la formulación de un lineamiento o procedimiento que formalice el funcionamiento de la institucionalidad indígena, mientras no se realicen los cambios normativos de mayor trascendencia.

#### **4.3 Límites en la implementación de los planes de vida comunales y el instrumento que dispone la gestión pública para la inversión**

Una de las tendencias identificadas en los planes de vida, según los entrevistados, es que al ser estos instrumentos formulados por consultores contratados por los gobiernos locales, quienes conciben el desarrollo mediante actividades o proyectos de infraestructura o proyectos productivos, los planes de vida podrían derivar en “sembrar fierros y cemento”<sup>155</sup>. Dicha situación es, además, impulsada por los lineamientos de los Proyectos de Inversión (PI). Este problema fue informado por funcionarios, académicos y dirigentes indígenas durante el desarrollo del trabajo de campo de esta investigación.

Creemos que esta problemática se deriva de la *Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión* (Invierte.pe), dado que su metodología carece de un enfoque intercultural diferenciado que preste atención a la diversidad cultural de los pueblos indígenas u originarios (MEF, 2019, p. 18).

Asimismo, es necesaria y urgente la labor de las Direcciones Desconcentradas de Cultura en los ámbitos de los gobiernos locales con población indígena u originaria. Es crucial intervenir, ya que la reproducción del concepto de la “colonialidad del poder”, a través del enfoque desarrollista aplicado a los planes de desarrollo local, puede reflejarse en la formulación e implementación de los planes de vida. Esta situación reduciría de manera significativa su alcance, eficiencia y eficacia con estas poblaciones.

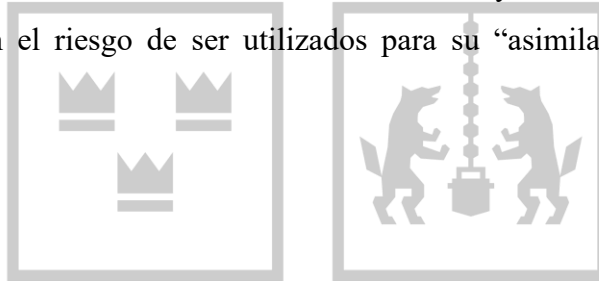
---

<sup>155</sup> Dirigente indígena E-27-05.02.2025

Otra forma en la que se refleja dicha problemática es que se pueden encontrar objetivos estratégicos en los PDLC que contienen las etiquetas de “enfoque” o “adecuación intercultural”, pero que, en la práctica, no se concreta en el diseño de los proyectos de inversión pública, ni en su implementación. Dicha incongruencia también ha sido identificada por dirigentes indígenas en Cusco.

Cabe señalar que el MINCUL tiene identificados los distritos con población indígena u originaria, lo que le permitiría direccionar la labor de su personal en estos ámbitos (Resolución Ministerial 000152-2021-DM/MC).

Los pueblos indígenas amazónicos están luchando por ser visibilizados, y los planes de vida constituyen parte de este proceso. Sin embargo, si estos instrumentos devienen en planes de desarrollo reducidos a obras y acciones sin un enfoque intercultural, corren el riesgo de ser utilizados para su “asimilación” sin respetar la diversidad cultural.



### **Propuestas**

- Se recomienda un trabajo conjunto entre el MINCUL, el MEF y las Organizaciones Indígenas para desarrollar un lineamiento que permita incorporar el enfoque de interculturalidad en la Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Invierte.pe. De esta manera, este lineamiento orientará a los formuladores a incorporar dicho enfoque en los proyectos de inversión cuando los proyectos se dirigen a estas poblaciones en los municipios locales.
- Se propone que el MINCUL y las Direcciones Desconcentrada de Cultura brinden una adecuada y permanente asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades a los gobiernos locales. Esto con el fin de apoyar el diseño e implementación para la transversalización del enfoque de interculturalidad en las políticas públicas locales y planes de desarrollo concertado locales que han incorporado planes de vida.

## **4.4 Transversalización del enfoque de interculturalidad en la gestión pública y en la planificación territorial**

### **4.4.1 Ministerio de Cultura y las Direcciones Desconcentradas de Cultura**

#### **a. Organizar un Repositorio Nacional de Planes de Vida de las Comunidades Nativas a cargo del Ministerio de Cultura**

Actualmente, no se puede compartir información referida a los planes de vida debido a que se conservan de manera privada y dispersa. Los archivos se hallan en posesión de varios actores: los agentes que los financiaron, las oficinas de los gobiernos locales, las dependencias de las DDC, las organizaciones indígenas o en las comunidades, si es que se encuentran. Sin embargo, aun cuando las organizaciones indígenas cuenten con algunos planes de vida, siempre faltarán los planes financiados por organizaciones externas y de los que se tiene una remota idea. Lamentablemente, durante los cambios de gestión de los gobiernos locales y de las propias organizaciones indígenas e, incluso, de algunas comunidades nativas, se desorganiza la transferencia de estos instrumentos.

Respecto del monitoreo y evaluación de los planes de vida, descrito en la actual *Guía para la Planificación Colectiva, Plan de Vida*, del MINCUL (2016), se requiere actualizar y mejorar específicamente la Etapa 4, referida al “Seguimiento, Evaluación y Actualización” de dichos planes. En la actualidad, el problema consiste en que el monitoreo y la evaluación recaé solo en las comunidades, situación que desvincula de estas acciones a las organizaciones indígenas, al MINCUL y gobiernos locales.

Otro problema que se desprende de esta falta de vinculación en el seguimiento y evaluación de la implementación de los planes de vida es que las autoridades locales consideran que al formular un Proyecto de Inversión (PI) ya han cumplido con la implementación de los planes de vida, pero tan solo han empezado a atender las priorizaciones de este instrumento.

Asimismo, lo ideal sería que la siguiente gestión gubernamental continuara con las demás priorizaciones; sin embargo, debido a que subsisten vacíos en el seguimiento y evaluación de los planes de vida, la responsabilidad queda desatendida.

Durante las entrevistas, los líderes y asesores de las organizaciones indígenas recibieron positivamente la propuesta de crear el Repositorio. No obstante, además de los planes de vida, existen otros documentos que deberían centralizarse, ya que son constantemente requeridos por los programas del Estado para acceder al financiamiento de proyectos en los diversos sectores. La obtención de estos documentos ha significado gastos onerosos (desplazamientos y trámites) y desencuentros interculturales con la SUNARP y la SUNAT. Cabe resaltar que el acceso a esta documentación, ya sea de las entidades del Estado o de instituciones privadas, debe ser autorizado por las organizaciones indígenas representativas.

### Propuestas

- Se propone que el MINCUL organice los planes de vida de las comunidades nativas en un **Repositorio Nacional de Planes de Vida de las Comunidades Nativas**. La finalidad es contribuir a conocer cuántos de estos instrumentos existen a nivel nacional, cuántos se han actualizado o están pendientes, y su nivel de la implementación. Esta información sería de acceso público.
- Se propone que el **Repositorio Nacional de Planes de Vida de Comunidades Nativas** facilite la interoperabilidad con la **Plataforma GEOCEPLAN**. Esto busca agilizar la consulta durante la formulación de los planes de desarrollo local concertado y la elaboración de la opinión técnica que emite el CEPLAN.
- Se propone actualizar y mejorar la Etapa 4 (“Seguimiento, Evaluación y Actualización”) de la *Guía para la Planificación Colectiva, Plan de Vida*, del MINCUL (2016), para contar con una modalidad de monitoreo y seguimiento efectivo. Además, el MINCUL debe incorporar monitorear y evaluar la implementación de los planes de vida. Esto implica solicitar a las organizaciones e instituciones, que formulen e implementen los planes de vida, que se adecúen al plan de monitoreo que proponga el MINCUL en la actualización de su Guía. Esta medida le permitirá al MINCUL medir los cambios en el buen vivir y calidad de vida de las comunidades, y ejecutar el monitoreo (Seguimiento y Evaluación) de los planes de vida a nivel nacional.
- Se propone centralizar en una Base de Datos o Repositorio la información de las comunidades que se encuentra en la SUNAT (número de RUC) y en la SUNARP (reconocimiento, título, inscripción de juntas directivas, testimonio de estatutos y

modificadorias y el testimonio de la constitución del estatuto de la comunidad). De esta manera, se facilitarán las inversiones en las comunidades nativas. La disponibilidad de esta información deberá contar con la autorización de las organizaciones indígenas representativas.

#### **b. Fortalecer los Grupos de Trabajo de Políticas Indígenas descentralizados**

El Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), creado en 2014, funciona como un espacio de diálogo y coordinación entre las organizaciones nacionales de pueblos indígenas y el Ejecutivo. Este mecanismo ha sido descentralizado mediante la creación de espacios similares a nivel regional. En San Martín opera el Grupo Regional de Trabajo de Pueblos Indígenas (GRTPI), mientras que, en Cusco existe el Consejo Regional de Pueblos Originarios, Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, y Rondas Campesinas de la Región Cusco (COREPORC). Describimos la situación actual de estos espacios.

En San Martín se creó, en 2019, el Grupo Regional de Trabajo de Pueblos Indígenas de San Martín mediante Ordenanza Regional 025-2019-GRSM/CR. Este grupo de trabajo, que tiene naturaleza permanente, es el encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucraran a los pueblos indígenas. El GRTPI debería haberse constituido en un importante espacio de construcción de políticas interculturales en la región; sin embargo, su Presidencia y Secretaría Técnica fueron asumidas por el GORESAM y la Gerencia Regional de Desarrollo Social, respectivamente. Este es un evidente conflicto de intereses que convierte al GORESAM en juez y parte en lo relacionado con las decisiones indígenas. Por otro lado, la DDC San Martín solo participa en las reuniones de ese grupo regional en calidad de invitada. Esto resulta paradójico, pues constituye el órgano técnico llamado a ejercer la transversalización del enfoque de interculturalidad en los tres niveles del Estado, es decir, que la DDC San Martín es la responsable de monitorear y seguir la formulación e implementación de las políticas interculturales, incluidos los planes de vida, en dicha región.

Hasta 2024, el GRTPI solo se ha reunido una vez; en aquella ocasión, el gobernador expresó propuestas poco viables y otras que no se han cumplido, y desde entonces, no se ha realizado otra reunión. Otro aspecto que hay que tomar en cuenta, es

que los gobiernos locales no participan del GRTPI porque su inclusión no fue establecida en la ordenanza de creación del grupo, aun cuando su participación es necesaria. Por tal razón, se recomienda modificar la Ordenanza Regional 025-2019-GRSM/CR para establecer que la DDC San Martín asuma la Secretaría Técnica y el seguimiento de la implementación de las políticas como sector con competencias en la transversalización del enfoque de interculturalidad, ya que esta competencia no se ha transferido a los gobiernos regionales ni locales. Asimismo, recomendamos que se incorpore a los gobiernos locales en el GRTPI San Martín.

En cuanto a Cusco, el Consejo Regional de Pueblos Originarios, Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, y Rondas Campesinas de la Región Cusco (COREPORC) fue creado mediante la Ordenanza Regional 224-2022-CR/GR con el fin de constituir un espacio de diálogo, coordinación, concertación, articulación y toma de decisiones. Busca proponer políticas interculturales a nivel multisectorial e intergubernamental, así como planes, programas y proyectos regionales orientados al desarrollo integral e inclusión social de los pueblos originarios, comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas de la región, según la situación de vulnerabilidad. Estas iniciativas deben ser presentadas a las instancias correspondientes para su implementación. Asimismo, el COREPORC debe validar la pertinencia cultural y socioeconómica de los planes, programas y proyectos regionales para el desarrollo integral e inclusión social, a la vez que vigila y monitorea el cumplimiento de la incorporación del enfoque intercultural, de igualdad de género y de derechos. Además, debe realizar el seguimiento de las políticas, programas y proyectos implementados por las instituciones públicas y promueve las iniciativas de fortalecimiento a las organizaciones representativas, entre otras acciones. Es un organismo multisectorial integrado por representantes andinos, amazónicos y rondas campesinas de la región Cusco.

La revisión histórica de los matsigenkas de La Convención, nos ha permitido verificar el proceso de invisibilización de los indígenas amazónicos en Cusco y que el discurso de la “colonialidad del poder” aún se expresa en la región, en los gobiernos locales, a través de sus servidores y funcionarios. Estos, al proceder de las regiones de la Macrorregión Sur, exhiben un comportamiento que margina a los pueblos indígenas amazónicos. En consecuencia, para mitigar esta situación, recomendamos diferenciar espacios de construcción de políticas según los pueblos: quechuas y amazónicos. Además, sugerimos que se impulse el proceso de descentralización de la COREPORC y

se incluyan representantes de mujeres y jóvenes en estos espacios de construcción de políticas interculturales. Consideramos un acierto que la DDC Cusco tenga la Secretaria Técnica de la COREPORC.

Es preciso señalar que estos espacios requieren de recursos humanos y financieros para operativizar su funcionamiento; de otra manera, representará una oportunidad perdida para la construcción de políticas diferenciadas e inclusivas que atiendan la diversidad cultural de las regiones.

## **Propuestas**

- Es necesario fortalecer los Grupos Regionales de Trabajo de Políticas Indígenas (GRTPI) o espacios similares, como el Consejo Regional de Pueblos Originarios, Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, y Rondas Campesinas de la Región Cusco (COREPORC). Este fortalecimiento debe incluir una adecuada dotación de recursos humanos y financieros para operativizar las funciones en la construcción de políticas públicas locales con enfoque intercultural.
- Se propone fortalecer las competencias en el enfoque de interculturalidad de los funcionarios y servidores públicos de los gobiernos locales. En ese sentido, se debe abordar los derechos colectivos y profundizar en temas, como el derecho a la participación, autonomía, territorio, desarrollo, salud intercultural, educación bilingüe intercultural, identidad, autoidentificación, planes de vida, entre otros aspectos.

### **c. Desencuentros interculturales por las inconsistencias entre diagnósticos y planificación de los proyectos de los gobiernos subnacionales**

Uno de los problemas identificados en relación con los planes de vida radica en que las actividades productivas o económicas que se financiarán se definen en gabinete durante el diseño de los proyectos.

Un instrumento que puede ayudar en la etapa de diseño de los proyectos es el Plan de Participación de Pueblos Indígenas (PPPI). Este instrumento permite asegurar que las comunidades tengan una voz activa durante el ciclo de los proyectos (Fondo Mundial para el Medio Ambiente Mundial [FMAM], 2012), sobretodo durante el diseño.

Es fundamental que durante la etapa de diseño se consulte a los representantes de las comunidades los componentes económicos o productivos. El PPPI permite que se enriquezca los diseños de los proyectos mediante las recomendaciones de los grupos a los que se dirigen estas intervenciones. Esto no es el derecho a la consulta que se ejerce cuando las medidas administrativas o legislativas o proyectos cuenten con una versión final, acá nos referimos al derecho a la participación en los asuntos que les competen durante la fase de diseño de los proyectos.

### **Propuesta**

- Proponemos al MINCUL sugerir el empleo de la metodología que ofrece el Plan de Participación de Pueblos Indígenas (PPPI) en la fase de diseño de aquellos proyectos que incorporen los planes de vida como una acción que ejecutarán cuando los proyectos se dirijan a estas poblaciones en mayor grado o específicamente. Durante la fase de diseño, se requiere identificar las probables actividades que financiarán, las cuales deberán ser planteadas mediante consulta con las organizaciones representativas en el marco del derecho a la participación en los asuntos que les competen.

#### **d. Aplicar la Consulta Previa en la actualización de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque de Interculturalidad**

De acuerdo con la Base de Datos de las Políticas Nacionales del CEPLAN, la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (PNTEI) se encuentra, a la fecha, en proceso de actualización. Cabe recordar que esta política fue ratificada por la Resolución Ministerial 330-2019-MC en 2019, y aprobada inicialmente por el Decreto Supremo 003-2015-MC en 2015.

La primera PNTEI (2015) consta de cuatro lineamientos y acciones, sin embargo, carece de una línea base, indicadores, metas y responsables definidos. Para que la actualización en curso sea de obligatorio cumplimiento por los sectores y los tres niveles de gobierno, requiere ser aprobada mediante decreto supremo. Es preciso señalar que, para que las políticas nacionales se aprueben, se requiere la opinión técnica del CEPLAN, según el Decreto Supremo 038-2018-PCM, artículo 10, inciso 10.2.

Asimismo, todas las entidades públicas, en todos los niveles de gobierno, están obligadas a cumplir las políticas nacionales (inciso 19.1 del Decreto Supremo 029-2018-PCM).

La actualización de la PNTEI requiere que se construya con los pueblos indígenas y que sea sometida a un proceso de consulta previa, libre e informada. De esta manera, se asegurará que el PNTEI sea realista y se ajuste a las necesidades de las poblaciones indígenas y, a la vez, garantice su cumplimiento por parte de los sectores y los tres niveles de gobierno.

Finalmente, las políticas nacionales deben vincularse al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) a cargo del CEPLAN. Esta vinculación implica la definición de objetivos, metas, indicadores y responsables en los respectivos instrumentos de planificación: el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), los planes estratégicos multisectoriales, los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI) de los ministerios y sus organismos públicos (artículo 11, inciso 11.1 del Decreto Supremo 029-2018-PCM)<sup>156</sup>.

A nivel regional y local, las políticas nacionales se vinculan con los Planes de Desarrollo Concertado, así como con los PEI y POI (inciso 11.3 del Decreto Supremo 029-2018-PCM). De allí radica la importancia del proceso de formulación de la actualización de la PNTEI.

## **Propuesta**

- La actualización de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (PNTEI) mediante un proceso de consulta previa, libre e informada. Debe contar con la asistencia técnica del CEPLAN y ser aprobada mediante decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros, según las competencias exclusivas del artículo 4 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

---

<sup>156</sup> El Decreto Supremo 029-2018-PCM aprueba el reglamento que regula las Políticas Nacionales, en el marco de las competencias establecidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), específicamente en las atribuciones del Consejo de Ministros en el artículo 16 inciso 16.1.

**e. Asignar recursos humanos y financieros para fortalecer la labor misional de las DDC del MINCUL en ámbitos con pueblos indígenas u originarios**

En las regiones, el MINCUL cuenta con Direcciones Descentralizadas de Cultura (DDC) y subdirecciones de interculturalidad. Estas oficinas adolecen de una limitada asignación de personal y recursos para brindar asistencia técnica a los gobiernos locales en la formulación e implementación de los planes de vida. Razón por la cual es necesario fortalecer estas oficinas, especialmente en ámbitos con mayor población indígena u originaria. La asignación presupuestal para este sector se ha visto reducida: en 2022, el Decreto Supremo 043-2022-EF centralizó los recursos que se generaban en las regiones, lo cual impactó en el Cusco, al afectar los recursos directamente recaudados (RDR) en la región y convertirlos en recursos ordinarios administrados por gobierno central. Esta acción limitó los gastos en sectores como Cultura. Antes de esta medida, la DDC podía decidir cuánto requería para sus gastos corrientes de los RDR.

Con la implementación de Invierte.pe, el Estado asignó fondos importantes para la inversión pública, pero insuficientes para el gasto corriente, que es precisamente con el que se financian las actividades misionales del Estado. Si se recortan recursos, ¿cómo el Estado y los ministerios van a cumplir con sus funciones? Cada ministerio tiene sus funciones regulares, las cuales se financian con los fondos del gasto corriente de todos los sectores. Entonces, ¿qué está haciendo el Estado? Le está dando más atención a la inversión pública y menos al gasto corriente, es decir, menos recursos para sus funciones que requiere la gestión pública. El Estado genera una oportunidad a través de los proyectos de inversión, pero estos siempre terminan, mientras que las funciones del Estado son permanentes.

Las Direcciones Desconcentradas de Cultura tienen funciones misionales que no se ejecutan por falta de recursos. Entre ellas se incluyen: brindar una adecuada asistencia a los gobiernos locales respecto de la formulación e implementación de los planes de vida de las comunidades nativas y originarias, y poner en operatividad, de manera descentralizada, los Grupos Regionales de Trabajo para Pueblos Indígenas (GRTPI) orientados a la formulación de políticas públicas interculturales locales. Con la asignación adecuada, las DDC podrían focalizarse en los municipios con mayor

población indígena, identificados mediante la Resolución Ministerial 000152-2021-DM/MC<sup>157</sup>.

## **Propuesta**

- Los recursos para MINCUL podrían derivarse de la Ley del Canon (Ley 27506). Para eso se deberá incluir al MINCUL en el artículo 5, referente a la distribución del canon, y modificar el inciso 6.2 del artículo 6, el cual establece el uso de los recursos del canon para el financiamiento de proyectos de inversión. Estos recursos se destinarían a las DDC en gobiernos regionales y locales con población indígena u originaria, conforme a la identificación establecida en la Resolución Ministerial 000152-2021-DM/MC. Con estos recursos para gastos corrientes, las DDC brindarían asistencia técnica en la transversalización del enfoque de interculturalidad, fortalecerían los Grupos Regionales de Trabajo para Pueblos Indígenas y asistirían a los gobiernos locales en la formulación e implementación de los planes de vida de las comunidades nativas u originarias. Estas incorporaciones a la Ley del Canon contribuirían a mejorar la eficiencia y la efectividad en el gasto de los gobiernos locales y regionales en proyectos y políticas públicas locales orientadas a pueblos indígenas.

### **4.4.2 El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico**

#### **a. Guía de Planes de Desarrollo Local Concertado para ámbitos rurales**

Ante la limitada normativa en planificación territorial de los gobiernos locales y su baja aplicabilidad, hemos identificado algunas acciones en curso y proponemos otras.

Durante esta investigación se identificó que el CEPLAN tiene que cubrir el limitado uso de los instrumentos de planificación territorial. Sucede que, hasta mayo de 2025, de los 1874 municipios distritales solo el 2 % había cumplido con formular su Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), el instrumento sobre el que CEPLAN emite opinión, aunque todos estos municipios recibían presupuesto mediante sus PEI y POI.

---

<sup>157</sup> Mediante esta resolución, se estableció la identificación de los municipios distritales con mayor concentración de población indígena u originaria en el Perú.

Esto quiere decir que, cuando un gobierno local no cuenta con un PDLC, los PEI y los POI (instrumentos mediante los que reciben presupuesto del MEF), se articulan a los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) ya aprobado, de acuerdo con sus competencias y funciones como gobierno local. Lo ideal es que cada gobierno local cuente con un PDLC que responda a las expectativas y visiones de su población. Al percatarse de la brecha en PDLC locales, desde 2023, el CEPLAN está elaborando la Guía de Desarrollo Local para Distritos Rurales. La nueva guía propone un enfoque territorial de menor complejidad respecto de la Guía para los PDLC (CEPLAN, 2024b). Esta simplicación busca coadyuvar a los municipios que carecen de recursos económicos y humanos para enfrentar el desafío de formular sus PDLC bajo los lineamientos de la Guía para los PDLC del CEPLAN (2024b)<sup>158</sup>.

#### **b. Interoperabilidad entre el Repositorio de Planes de Vida y la Plataforma GEOCEPLAN**

Una de las cuestiones que nos planteamos en el marco conceptual fue determinar si la incorporación de los planes de vida como insumos en la Guía para los PDLC (CEPLAN, 2024b) sería suficiente para que los gobiernos locales incorporen y prioricen algunas de las priorizaciones comunales en los planes de inversiones de sus respectivos PDLC. La respuesta a este planteamiento es que dicha incorporación resulta insuficiente.

La Guía para los PDLC (2024) es un documento orientador, pero quienes formulan los PDLC son quienes deciden. El CEPLAN emite opinión sobre estos instrumentos como ente rector; sin embargo, si el especialista del CEPLAN no conoce cuántos planes de vida existen en el ámbito de un gobierno local, le resultará imposible corroborar si las priorizaciones de dichos planes se incluyeron durante la formulación en el PDLC. Si existen planes de vida en un territorio determinado y no han sido incorporados en el PDLC, el especialista debería observarlo y consignarlo en el informe técnico que elabora el CEPLAN.

En los casos analizados, identificamos que los planes de vida se encontraban en manos de diversos actores o no existía certeza acerca de su ubicación. En el caso de algunas comunidades, tenemos referencia que los planes de vida eran conocidos por los

---

<sup>158</sup> Funcionaria pública E-28-27.05.2025. Esta Guía fue formulada para los distritos de tipología A y, mientras CEPLAN no emita disposiciones específicas para distritos de tipología AB, B, A3.2, utilizarán la metodología de dicha Guía (2024a, p. 17).

jefes comunales, o habían participado del proceso de formulación o implementación; sin embargo, no es un hecho frecuente que sea así. Para mitigar o solucionar ese problema, se recomienda al MINCUL la creación de un Repositorio Nacional de Planes de Vida. Cabe señalar que, si el plan de vida no se contempla en la Fase 1 de la formulación del PDLC, este no podrá ser incluido en la definición de los problemas públicos potenciales y, en consecuencia, no se establecerán acciones en los PDLC. La comunidad nativa perderá, de esta manera, la oportunidad de que algunas de sus prioridades sean incorporadas y financiadas a través de los PDLC.

Es importante considerar que los planes de vida servirán como insumos para los PDLC si en los diagnósticos comunales de dichos planes existen elementos que podrían ser insumos en alguna de las seis esferas del diagnóstico de la Fase 1 de los PDLC.

Asimismo, se propone al CEPLAN establecer la interoperabilidad de los planes de vida del repositorio de MINCUL con su Plataforma GEOCEPLAN<sup>159</sup>. Actualmente, esta plataforma cuenta con tres pestañas para la consulta de información; por lo tanto, la adición de una cuarta pestaña (Figura 12) permitiría la vinculación directa al Repositorio Nacional de Planes de Vida como material de consulta.

### **Propuestas**

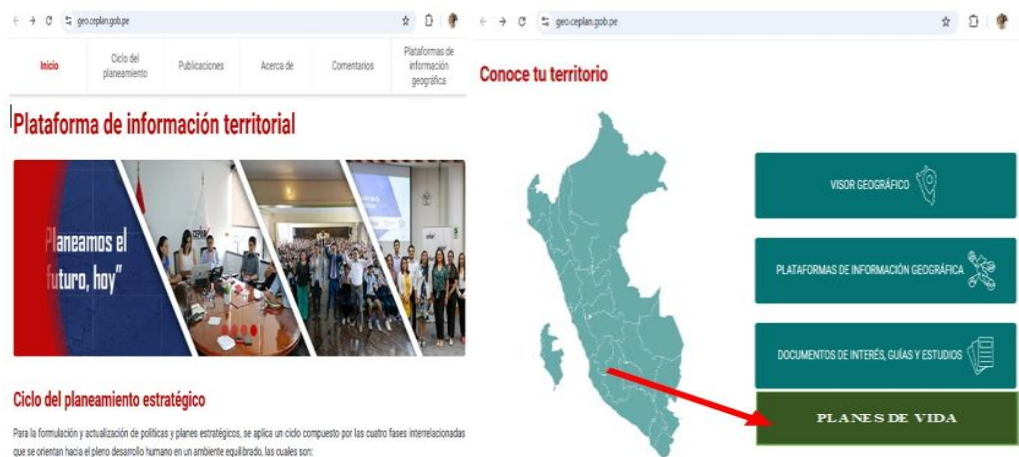
- Se propone al CEPLAN coordinar con el MINCUL la creación del Repositorio Nacional de Planes de Vida y garantizar su interoperabilidad con la Plataforma GEOCEPLAN. De esta manera, facilitaría la revisión de estos materiales a los formuladores de los PDLC de los gobiernos locales y a los especialistas del CEPLAN durante la elaboración de su Informe Técnico, además de contribuir con la verificación de estos insumos en las fases de diagnóstico de los PDLC.
- Se propone al CEPLAN considerar la ampliación del fortalecimiento de las competencias y conocimientos sobre el SINAPLAN y los instrumentos de planificación mediante talleres presenciales, los cuales complementarían a los talleres virtuales que imparte actualmente para los gobiernos locales. Estos talleres presenciales estarían dirigidos a los candidatos de los gobiernos regionales y locales, a los alcaldes electos, funcionarios y servidores públicos, tanto al inicio como durante el periodo de cada gobierno regional o local.

---

<sup>159</sup> <https://geo.ceplan.gob.pe/>

- Asimismo, se propone al CEPLAN que incorpore en la *Guía para Distritos Rurales* (con la que busca simplificar la complejidad de la actual Guía del PDLC) los planes de vida como insumos para la planificación territorial. Igualmente, se recomienda que difunda y fortalezca las capacidades de los gobiernos locales en el uso de esa Guía.

**Figura 12.** Plataforma GEOCEPLAN para la formulación de los PDLC



Fortalecimiento de las organizaciones indígenas: planes de vida e instrumentos de planificación y gestión pública para la participación

**c. Participación de las juntas directivas y las organizaciones indígenas en espacios decisivos de los gobiernos locales**

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), creado en 1980 por la Ley de Tributación Fiscal, es una de las formas de redistribución de los recursos del Estado para que todos los municipios del país, independientemente de su capacidad de recaudación, dispongan de recursos mínimos para operar. Este fondo se aplica por el principio de equidad (las brechas, la población, el nivel de pobreza y extensión territorial).

El FONCOMUN se establecía de la siguiente manera: del 18 % del Impuesto General a las Ventas (IGV), generado a nivel nacional, se destinaba el 2 % a este fondo, el cual, en función al principio de equidad, se redistribuía a los gobiernos locales.

En junio de 2025, mediante la Ley 32387<sup>160</sup> se introdujo una modificación. Se estableció que, de 2026 a 2029, la redistribución del IGV se redujera del 18 % al 14 % en el gobierno nacional y del 2 % al 4 % en los gobiernos locales, con un incremento del 0.5 % en 2026 por año hasta 2029, completando así la redistribución del 4 % del IGV.

El cuestionamiento de la modificación de esta ley es que las municipalidades han tenido un bajo nivel de ejecución de sus recursos; es decir, que el problema de los gobiernos locales radicaba en la gestión de los recursos que recibían, no en la falta de asignación de más recursos (Castro, 2025). No obstante, los congresistas sostienen que ha sido una constante las demandas de los gobiernos locales por la asignación de mayores recursos.

Más allá de las observaciones, la nueva redistribución fiscal en el FONCOMUN puede constituir una oportunidad para la implementación de los planes de vida. En ese sentido, existe una propuesta de ley, desde 2023, que busca el acceso a los servicios básicos para las comunidades nativas. Este proyecto de ley ha pasado este año, aunque con modificaciones, al Pleno del Congreso para su debate<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Ley que promueve la descentralización fiscal para incentivar el desarrollo de los gobiernos locales fortaleciendo el fondo de compensación municipal (FONCOMUN), publicada el 16 de junio de 2025. En el artículo 3 establece que para acceder al Fondo los gobiernos locales deben contar con por lo menos 2 de los 3 instrumentos del SINAPLAN: a) Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), b) Plan Estratégico Institucional (PEI) y c) Plan Operativo Institucional (POI). Generalmente, los gobiernos locales han estado accediendo a los fondos con el PEI y el POI, a los que se les exigen estén alineados con las políticas nacionales y con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050. El artículo 4 establece que los fondos se deben destinar a proyectos de inversión pública que contribuyan al cierre de brechas y, de manera excepcional, para transferencias a los municipios de centros poblados. Lo que implica que hay que exigir a los gobiernos locales la formulación de los PDLC, si no serán recursos que se invertirán mal.

<sup>161</sup> El proyecto de Ley 6075 es un dictamen que está en el orden del día y que aún no ha sido visto en el Pleno. El PL 6075/2023-CR, Ley que habilita el acceso a los servicios básicos para los Pueblos Indígenas u Originarios organizados como comunidades campesinas, comunidades nativas u otras formas de organización, con derechos de propiedad adquiridos antes de la declaración del bien inmueble como Patrimonio Cultural de la Nación. Los servicios públicos básicos considerados son: a) Agua potable y saneamiento, b) energía eléctrica. Suministro domiciliario de energía eléctrica, excluyendo la transmisión eléctrica a cargo de empresas concesionarias autorizadas, c) gas natural. Distribución de gas natural por red de ductos, conforme a la normativa sectorial. d) Internet. Servicio de telecomunicaciones de banda ancha. La propuesta se sujeta a las normas sectoriales en materia de servicios, y en el inciso 2.3 establece que los servicios se deben prestar con pertinencia cultural y adaptados a las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales.

#### **d. Espacios de concertación y coordinación de los planes de desarrollo territorial de los gobiernos locales**

Para acceder al financiamiento de los fondos públicos de los gobiernos locales, se han identificado dos espacios: aquellos en los que se planifican y definen las inversiones de un gobierno local, y los instrumentos de seguimiento a la implementación de las inversiones, que detallamos a continuación:

1. El Consejo de Coordinación Local (CCL) tiene las funciones de concertar y coordinar los PDLC y presupuestos participativos anuales, que se materializan en los presupuestos institucionales de apertura (PIA). Esta instancia se conforma con representantes del gobierno local y de la sociedad civil, incluidos empresarios y productores. En ese sentido, los jefes comunales y representantes de las organizaciones indígenas deben procurar integrar los CCL de los gobiernos locales.
2. Las Oficinas de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de los gobiernos locales, previo mapeo de los actores en el ámbito, propone a los integrantes del **Grupo de Trabajo**. Esta instancia debe estar integrada por especialistas del gobierno local y la **sociedad civil**; la designación se realiza mediante una ordenanza y se comunica al CEPLAN. Este es un espacio de participación para la formulación de los Planes de Desarrollo Local Concertado por parte del Grupo de Trabajo, y en el que podrían integrar representantes de las organizaciones o de las comunidades indígenas.
3. Los Planes de Desarrollo Local Concertados (PDLC) se plasman en los planes estratégicos institucionales<sup>162</sup> (PEI), que contienen los objetivos y acciones estratégicas del gobierno local y que, a su vez, se desarrollan en los planes operativos institucionales (POI). Los POI son los instrumentos que cuentan con financiamiento público y desarrollan las actividades operativas y las inversiones del gobierno local contenidas en los PDLC. Es fundamental realizar un seguimiento a estos instrumentos.

---

<sup>162</sup> El PEI es un instrumento multianual, se formula y actualiza cada tres años. Los POI también son multianuales, y se operativizan cada año.

El alcalde recibe la propuesta del PDLC, previa adecuación técnica y después de obtener el informe favorable del CEPLAN, se somete al Concejo Municipal para su aprobación, según el artículo 20, numeral 7 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

En la Figura 13, se presentan los espacios en los que se tendría que incluir la agenda de los planes de vida, en caso de que se integre el **Grupo de Trabajo**.

Si en los Pasos 1 y 2 (la caracterización y la identificación de las problemáticas) no se han incorporado las problemáticas de los planes de vida, estas no podrán ser parte de la identificación de variables, objetivos, acciones estratégicas ni de la determinación de las inversiones. Este espacio requiere de los perfiles más técnicos de los que disponga una organización o comunidad nativa con experiencia en formulación de los planes de vida.

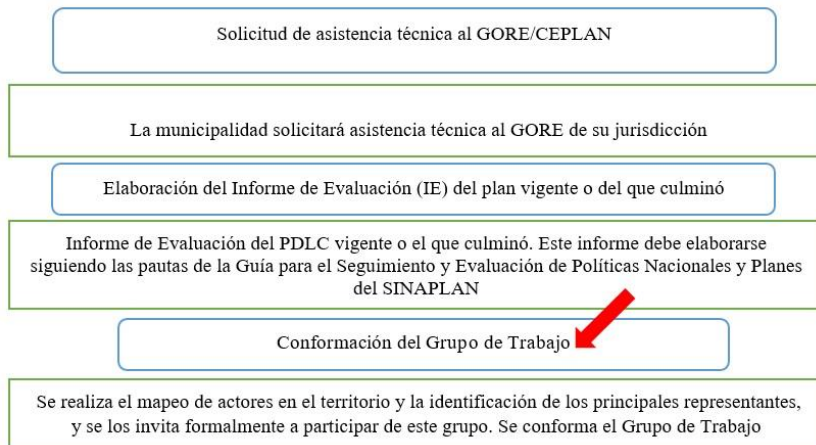
**Figura 13.** Grupos de Trabajo para la formulación de los PDLC

Actividades Preparatorias	FASE 1. Análisis de la Situación Actual	FASE 2. Análisis Próspectivo	FASE 2. Decisión Estratégica
1. Solicitud de asistencia técnica al GORE	<b>Etapa 1. Caracterización</b>	<b>Etapa 1. Formulación de escenarios</b>	<b>Etapa 1. Definición del futuro deseado</b>
2. Elaboración del informe de evaluación del PDLC vigente o que culminó	Paso 1. Descripción del territorio	Paso 6. Identificación y selección de tendencias	Paso 11. Proyección de variables estratégicas
3. Conformación del Grupo de Trabajo	<b>Etapa 2. Diagnóstico</b>	Paso 7. Identificación y selección de riesgos y oportunidades	Paso 12. Situación futura deseada de las variables estratégicas
4. Elaboración de propuesta del Plan de Trabajo	Paso 2. Identificación y análisis de problemas públicos y brechas	Paso 8. Construcción y análisis de escenarios	Paso 13. Redacción de la situación futura deseada
5. Reconocimiento del inicio del proceso de formulación o actualización del PDLC y del Grupo de Trabajo	Paso 3. Identificación y análisis de potencialidades	Paso 9. Construcción de escenario óptimo	<b>Etapa 2. Desarrollo de la estrategia</b>
6. Comunicación del inicio del proceso de formulación o actualización del PDLC	Paso 4. Determinación y análisis de variables estratégicas	<b>Etapa 2. Opciones estratégicas</b>	Paso 14. Formulación de los objetivos estratégicos
	Paso 5. Redacción de la situación actual	Paso 10. Determinación de opciones estratégicas	Paso 15. Formulación de las acciones estratégicas
			Paso 16. Determinación de inversiones estratégicas con enfoque territorial

Fuente: Guía de PDLC (CEPLAN, 2024 b).

En la Figura 14, se presentan los pasos previos a la elaboración de los PDLC y necesarios para la constitución de los Grupos de Trabajo.

**Figura 14.** Actividades previas de la elaboración del PDLC

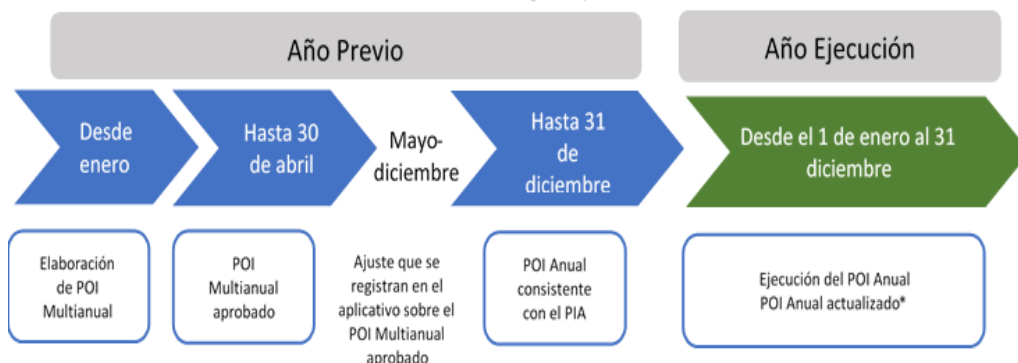


*Nota.* Guía del PDLC (CEPLAN, 2024 b).

La participación plena y efectiva de las juntas directivas de las comunidades nativas y las organizaciones indígenas en los espacios del gobierno local, como el Consejo de Coordinación Local (CCL) y los Grupos de Trabajo de los PDLC, contribuye a la incorporación del diagnóstico de los planes de vida en estos instrumentos. Esto permite el posterior seguimiento a los PEI y los POI, que son los instrumentos mediante los que se viabilizan los PDLC y cuentan con presupuesto en un gobierno local.

En la Figura 15, se presentan los periodos del año en que un gobierno local formula sus PEI y POI.

**Figura 15.** Periodos de formulación de los PEI y los POI



*Nota.* Guía del PDLC (CEPLAN, 2024 b).

## Propuestas

- Se propone a las organizaciones indígenas y comunidades nativas, especialmente a aquellas que cuentan con planes de vida, participar de los dos espacios: el **Consejo de Coordinación Local (CCL)** de las municipalidades distritales, y el **Grupo de Trabajo** de los Planes de Desarrollo Local Concertado, propuesto por las Oficinas de Planificación y Presupuesto (OPP) de los gobiernos locales.
- Se sugiere realizar el seguimiento de la implementación de los Planes de Desarrollo Local Concertado a través de los PEI y POI. Estos instrumentos, que son presentados anualmente por las municipalidades al MEF, cuentan con presupuesto y están vinculados a la implementación de los PDLC. Además, se aconseja realizar seguimiento a los Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA), que materializan los acuerdos de los presupuestos participativos anuales.

### e. La formalidad en la gestión de los planes de vida en las organizaciones indígenas

Entre los factores limitantes, identificamos que los planes de vida se “pierden” cuando las autoridades comunales no los adoptan como propios. Dicho problema se origina cuando la comunidad no ha participado del proceso de formulación, por la falta de comprensión de su contenido o por su omisión en la transferencia de gestión a las nuevas autoridades, entre otros motivos.

Esta investigación surgió a partir de la preocupación por la creciente complejidad que estaban adquiriendo los planes de vida, en cuanto a la información del diagnóstico y en el plan de monitoreo y evaluación. De seguir esta tendencia, estos instrumentos se alejarán de los actores que los promovieron y de aquellos a los que se dirigen en primera instancia.

En este estudio también hemos recordado el doble objetivo que cumplen los planes de vida: un objetivo interno, vinculado a la autogestión comunal de las problemáticas propias de la vida en colectivo; y un objetivo externo, vinculado a actores foráneos con los que los pueblos indígenas tienen que relacionarse para resolver las necesidades básicas insatisfechas en cuestión de servicios básicos e infraestructura.

Consideramos que estos dos objetivos deben continuar presentes en este instrumento, pues su conservación garantizará que perdure el sentido colectivo y de autogobierno, ambos objetivos constituyen el fundamento de un plan de vida.

En la actualidad, las organizaciones y comunidades indígenas requieren planes de vida con niveles diferenciados de complejidad. Por un lado, se necesita un plan de vida con un menor nivel de complejidad (información diagnóstico y plan de monitoreo y evaluación) para las comunidades nativas, que facilite la gestión e implementación. Por otro lado, se requiere un plan de vida para las organizaciones regionales, que posea mayor complejidad en la información del diagnóstico. Este último plan debe contar con un sistema de monitoreo y evaluación desde un enfoque territorial; además, debe reunir información de los planes de vida de las comunidades, información específica y mapas, integrar los dos objetivos (interno y externo) que cumplen estos instrumentos, y vincularse a los ámbitos de los gobiernos locales.

Este tipo de diseños en los instrumentos de planificación indígena facilitarían la participación plena y efectiva de los representantes de las organizaciones indígenas en los Consejos de Coordinación Local (CCL) y en los Grupos de Trabajo durante la formulación de los Planes de Desarrollo Concertado a nivel regional y provincial. Y en el nivel local, las autoridades comunales contarían con el plan de vida de la comunidad para participar en los PDLC y los Grupos de Trabajo.

## **Propuestas**

- Se propone a las organizaciones indígenas contar con planes de vida con niveles de complejidad diferenciados en la información diagnóstico y en el plan de monitoreo y evaluación. Uno con un menor nivel de complejidad e información para que sea accesible a las comunidades nativas. Y un segundo plan de vida, de las organizaciones indígenas, con un enfoque de territorio, que incorpore los planes de vida del conjunto de las comunidades nativas que se encuentran en el ámbito de dicha organización indígena y de un gobierno local.
- Debido a los niveles de complejidad que presentan los planes de vida en San Martín, y considerando que es un instrumento relativamente nuevo en Echarati (Cusco), se propone que las comunidades nativas requieran las siguientes acciones para la gestión y manejo de los planes de vida:

- Fortalecer las capacidades de las autoridades comunales en la gestión y manejo del plan de vida.
- Asegurar el acompañamiento de las organizaciones indígenas para que los planes de vida se desagreguen en planes de trabajo anuales y de seguimiento, considerando que estos instrumentos tienen una temporalidad de cinco a diez años.
- Fortalecer las capacidades mediante diplomados o cursos de especialización en gestión pública, planificación territorial y el SINAPLAN e instrumentos conexos. Este fortalecimiento deberá incidir en el enfoque en interculturalidad, derechos colectivos e individuales, la transversalización del enfoque de interculturalidad y otros. Se espera que estos programas se dirijan a representantes de las organizaciones indígenas, jefes de comunidades, y a los profesionales o técnicos indígenas que laboren o ocupen posiciones en las Gerencias, Divisiones o Unidades de Pueblos Indígenas de los gobiernos regionales y locales.

Las organizaciones indígenas deben proponer a las instituciones públicas o privadas (o de cooperación internacional) que destinen fondos para que les permitan realizar el seguimiento y asistencia técnica durante la implementación de los planes de vida de las comunidades.

## CONCLUSIONES

El estudio de los fondos públicos para la formulación o implementación de los planes de vida de los casos de la comunidad nativa matsigenka Koribeni en el distrito de Echarati en Cusco, y la comunidad Kichwa lamista Chumbaquihui en el distrito de Pinto Recodo en San Martín del 2014 al 2024, nos ha permitido concluir:

1. En los casos analizados, hemos comprobado que la aplicación de fondos públicos para el financiamiento de la formulación e implementación de los planes de vida de las comunidades nativas, emprendidos por los gobiernos locales, ha sido excepcional. Esta excepción ha sido posible gracias a la participación activa de las autoridades comunales y representantes de las organizaciones indígenas. Por otro lado, también existe la asignación de otros fondos públicos, correspondientes a programas nacionales de los sectores MIDAGRI y MINAM, los cuales están dirigidos a comunidades nativas y poblaciones rurales. Estos sectores consideran los planes de vida como un requisito para el acceso a sus financiamientos.
2. Se verifica que la asignación de fondos públicos municipales para los planes de vida comunales depende de un conjunto de factores facilitadores: la participación de las juntas directivas y de las organizaciones indígenas en los procesos de los Planes de Desarrollo Local Concertado y el funcionamiento de plataformas, mesas multisectoriales o multiactor. También son relevantes las ordenanzas municipales que reconocen los planes de vida, así como la participación indígena en los gobiernos regionales y locales. Por otro lado, aun cuando se incorporan las prioridades señaladas en los planes de vida de las comunidades nativas en los PDLC de una municipalidad distrital, no hay certeza de que todas ellas logren el financiamiento requerido, pues los acuerdos concertados dependerán de la implementación de los PDLC, el seguimiento de su implementación y la voluntad

política. En tal sentido, es de crucial importancia participar no solo en el proceso del PDLC, sino también en el seguimiento a los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes Operativos Institucionales, que son los instrumentos que cuentan con financiamiento. En síntesis, las ordenanzas municipales que reconocen la participación de los pueblos indígenas son importantes, pero su cumplimiento depende de mesas o grupos de trabajo que articulan a las partes interesadas públicas o privadas locales. Dichos grupos realizan acciones de incidencia y recuerdan a las nuevas autoridades las ordenanzas o los compromisos de los PDLC asumidos por anteriores gestiones con los pueblos indígenas de su jurisdicción.

3. Se ha encontrado que la participación de las autoridades comunales en la formulación de los PDLC constituye la vía más inmediata para acceder a los fondos públicos de los gobiernos locales, como lo demuestra el caso de los kichwas lamistas de Chumbaquihui. Por otro lado, los impactos de los grandes proyectos extractivos nos enseñan que a pesar de que un gobierno local cuente con recursos financieros y humanos, esto no significa que invertirá en mayor grado en los planes de vida de las comunidades nativas de su ámbito, como ha sido el caso del plan de vida de Koribeni en Echarati.
4. Un nuevo factor limitante proviene de la permanente exclusión de los pueblos indígenas, la cual se refleja en su historia regional, especialmente en su vinculación con el Estado y la sociedad. Esta realidad se agudiza en los gobiernos locales debido a la corrupción sistemática en la administración pública, lo cual genera demoras y sobrecostos en el acceso a servicios básicos e infraestructura pública. Esto ha impactado especialmente al gobierno local de Echarati, y se ha visto reflejado en su fragmentación y en la creación de nuevos distritos en el ámbito del proyecto extractivo Gas de Camisea. Precisamente, La Convención es una población que ejemplifica dicha contradicción. Por un lado, forma parte de una región que históricamente ha apreciado los ingresos económicos de sus recursos naturales, pero se ha desentendido de la diversidad de la población indígena amazónica que allí habita. Esta población ha permanecido relegada e invisible de la historia regional, salvo la última década. La creación de nuevos distritos, derivada de la fragmentación o distritalización, en lugar de optimizar los

recursos públicos genera mayor gasto público debido a la contratación de nuevos recursos humanos. El resultado es que no garantiza la inversión en proyectos con enfoque intercultural en poblaciones indígenas ni se cierran las brechas en servicios básicos, un falló que también es atribuible al discurso de la “colonialidad del poder” que caracteriza al servicio público y que limita la transversalización del enfoque intercultural en los gobiernos locales.

5. Entre los factores limitantes, se ha verificado una limitada normatividad e instrumentos existentes en el CEPLAN y el MINCUL para el planeamiento territorial, lo cual hace necesaria una Guía de formulación del PDLC que responda a las tipologías de los municipios rurales (aún en elaboración) y la reciente incorporación de los planes de vida como insumo en el diagnóstico de la actual Guía de formulación de PDLC (2024). Otros factores limitantes incluyen la escasa transversalización del enfoque intercultural en la gestión pública local y en la atención de brechas (derivado de cómo se invierte en necesidades básicas insatisfechas); la discontinuidad en la gestión de los planes de vida debido al cambio de autoridades en los gobiernos locales, organizaciones y comunidades indígenas; y la fragilidad de la participación indígena en los gobiernos regionales y locales.
6. Las propuestas de mejora de la gestión pública se basan en un concepto más amplio, que no solo requerirá de la acción de los funcionarios y servidores públicos, sino también de los actores privados y de la sociedad civil para construir la institucionalidad local. Con esto se contribuiría a reducir la informalidad y la incertidumbre de la administración pública local, que hoy la caracterizan.
7. Los gobiernos locales requieren un marco de institucionalidad indígena incluyente para incluir una Gerencia de Pueblos Indígenas, por lo que se propone modificar el artículo 29 de la Ley 27867 (Ley Orgánica del Gobierno Regional [LOGR]) y el artículo 28 de la Ley 27972 (Ley Orgánica de Municipalidades [LOM]). Esta gerencia formularía e implementaría los Proyectos de Inversión y establecería el involucramiento y participación de la representación indígena.

8. Al MINCUL y a las Direcciones Desconcentradas de Cultura les proponemos la formulación y gestión de un Repositorio Nacional de Planes de Vida de las Comunidades Nativas. Asimismo, se recomienda la transversalización del enfoque de interculturalidad en los gobiernos locales mediante la elaboración de lineamientos de políticas interculturales locales que les permitan implementar los planes de vida y la incorporación del enfoque de interculturalidad en los proyectos de inversión pública del Invierte.pe. Igualmente, se recomienda el fortalecimiento de los Grupos Regionales de Trabajo de Políticas Indígenas y la aplicación de la Consulta Previa en la actualización de la Política Nacional de Transversalización del Enfoque de Interculturalidad. Además, fortalecer el trabajo del Viceministerio de Interculturalidad y las DDC en el abordaje de la transversalización del enfoque de interculturalidad en los gobiernos locales, sobre todo en los ámbitos con mayor población indígena.
9. El CEPLAN tiene en marcha propuestas de mejora, como la adecuación de la Guía de PDLC para los distritos rurales con menores recursos financieros y humanos, en respuesta a la limitada planificación territorial que se observa en el uso de los PDLC actuales. La propuesta de mejora también debe incluir la incorporación de los planes de vida como insumo en los PDLC. Recomendamos fortalecer las competencias y capacidades de los gobiernos locales mediante talleres presenciales y virtuales, que instruyan sobre el uso y manejo del SINAPLAN y los instrumentos de planificación local. Finalmente, sugerimos la interoperabilidad entre en el GEOCEPLAN y el Repositorio de Planes de Vida que se ha propuesto al MINCUL. Esto facilitará la consulta de estos planes por parte de los formuladores de los PDLC y permitirá al personal del CEPLAN verificar el uso de estos instrumentos al emitir su opinión técnica.
10. Proponemos a las organizaciones indígenas participar de las mesas multisectoriales o multiactor, grupos o plataformas de trabajo que gestionen agendas comunes para la formulación e implementación de los planes de vida. Asimismo, recomendamos fortalecer la participación de las juntas directivas y/o organizaciones indígenas (distritales y regionales) mediante la integración a los Consejos de Coordinación Local (CCL), los cuales se encargan de la coordinación y concertación de los planes de desarrollo local concertado y los presupuestos

participativos; además, sugerimos participar de los grupos de trabajo propuestos por las Oficinas de Planeamiento Estratégico de los gobiernos locales durante la formulación de los planes de desarrollo local concertado. Finalmente, proponemos abordar la informalidad en la gestión de los planes de vida, dentro de las organizaciones indígenas, mediante la formulación de planes de vida con niveles de complejidad diferenciados: uno para las comunidades nativas y otro para las organizaciones indígenas. Este último, articulará los planes de vida con un enfoque territorial y en el ámbito del gobierno local.

11. Existen oportunidades normativas que pueden contribuir a la implementación de los planes de vida por parte de los gobiernos locales, sobre todo a raíz de la reciente modificación de la Ley 32387. Según esta modificación, se redistribuirá el IGV del 18 % al 14 % en el gobierno central y del 2 % al 4 % en los gobiernos locales. Además, se aplicará un incremento del 0.5 % anual a partir de 2026 y hasta 2029 hasta completar el 4 % del IGV. Para acceder a estos fondos, los gobiernos locales deben contar con dos de los tres instrumentos del SINAPLAN.

12. Finalmente, creemos necesario que se deben hacer mayores esfuerzos por comprender las disparidades regionales del país (geográficas, culturales e históricas) para diseñar políticas nacionales diferenciadas que se adapten al territorio. Empezar mayores esfuerzos para incorporar el enfoque intercultural contribuiría a reducir las desiguales condiciones de vida de la población indígena.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. & Robinson J. (2021). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Editorial Ariel.
- Abanto, A. (2011, septiembre). La Institucionalidad Indígena en el Perú. <https://argumentos-historico.iep.org.pe/wp-content/uploads/2014/07/abanto.pdf>
- AGROPERÚ. (2024). Agroideas implementó una planta procesadora de cacao en Cusco. <https://www.agroperu.pe/agroideas-implemento-una-planta-procesadora-de-cacao-en-cusco/>
- Aguilar, L. (2007). Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). Editorial Porrúa. México, D.F.
- Albarrán, M. (2011, noviembre). Articulación de actores público-privados para el desarrollo local del territorio. *Revista Urbano*, 24(14), 7-14.
- Alvira, T. & Nieto, J. (2018). Conservación para el bienestar: Planes de vida como herramientas para la conservación de la diversidad cultural y biológica, y la gestión comunal integrada del territorio en la Amazonía Peruana. En *Congreso Nacional De Investigaciones Científicas en Áreas Naturales Protegidas* (p. 142). [Libro de resúmenes]. <https://core.ac.uk/download/482041427.pdf>
- Angulo, J. (2024). *Sistematización de Experiencias de Planes de Vida en Comunidades Nativas de San Martín Periodo 2014-2024*. CODEPISAM.
- Arroyo, R. (2016). *Guía de planificación territorial y la perspectiva intercultural*. Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2004, junio). *Resumen de la ejecución de los compromisos ambientales y sociales del proyecto Camisea*. <http://dx.doi.org/10.18235/0009474>
- Banco Mundial (1998). *Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/800471468010841357/mas-alla-del-consenso-de-washington-la-hora-de-la-reforma-institucional>
- Banco Mundial (2025). *Perú: Aprovechando las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad*. <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2025/03/Peru-Aprovechando-Oportunidades-para-el-Crecimiento-y-la-Prosperidad-Resumen-Ejecutivo.pdf>
- Banco Mundial. (2004, 8 de diciembre). Implementation Completion Report (SCL-45360) on a Loan in The Amount Of US\$ 5.0 Million to The Republic Of Peru for an Indigenous and Afro-Peruvian Peoples Development Project [Informe de Finalización de la Ejecución (SCL-45360) sobre un Préstamo por un monto de US\$ 5.0 Millones a la República del Perú Para un Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroperuano]. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/242541468776398206/pdf/30700.pdf>

- Barclay, F. (2008, 1 de setiembre). *Perú: Un comentario a la entrevista a Juan Ossio: "Los nativos han sido invisibles para el Estado"*. SERVINDI. <https://www.servindi.org/actualidad/4579>
- Botero, R. & Echeverri, J. (2002). ¿Política territorial o territorializar la política? Ensayo metodológico en la Dirección Territorial Orinoquia Amazonia. En *Parques con la gente II: Política de participación social en la conservación* (pp. 267-287). Ministerio del Medio Ambiente, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Calderón, C. (2018). *La gestión del gasto público en la Municipalidad Distrital de Echarati durante el periodo 2011-2014* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/13105>
- Calderón, L. (2003). Relaciones interétnicas entre mestizos y nativos kechwa en Lamas en el contexto de la globalización. En C. I. Degregori (ed.), *Comunidades locales y transnacionales: cinco estudios de caso en el Perú* (pp. 13-104). Instituto de Estudios Peruanos.
- Caradonna, J. & Apffel-Marglin, F. (2018). The regenerated chacra of the kichwalamistas: an alternative to permaculture? [La chacra regenerada de los kichwalamistas: ¿una alternativa a la permacultura?]. *Sage Journals*, 14(1), <https://doi.org/10.1177/1177180117740708>
- Cárdenas, A. (2025, 20 de julio). El Perú según Morlino: la erosión democrática en curso. *RPP*. <https://rpp.pe/columnistas/alonso-cardenas/el-peru-segun-morlino-la-erosion-democratica-en-curso-noticia-1647526>
- Castro, A. (2025). Riqueza extractiva e inversión ausente: radiografía del canon petrolero en la Amazonía peruana. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/5586/riqueza-e-inversion-ausente-radiografia-del-canon-petrolero>
- Comunidad Nativa Callería (2015). Actualización del Diagnóstico de Problemáticas y Potencialidades Económicas y Plan de Vida de la Comunidad Nativa Callería. Proyecto: Capacitación en manejo forestal y gestión empresarial para mejorar la calidad de vida de la Comunidad Nativa Callería, Provincia Coronel Portillo, Región Ucayali. Institución CONAP. Financiado USAID. Manuscrito. Facilitación y elaboración de documento: María Elizabeth Ponce Mariños.
- Centro de Recursos Anticorrupción U4. (s.f.). Guía básica sobre corrupción y anticorrupción en los sectores de petróleo, gas y minería. <https://www.u4.no/topics/oil-gas-and-mining/basics>
- Centro de Recursos Anticorrupción U4. (s.f.). Guía básica sobre corrupción y anticorrupción en los sectores de petróleo, gas y minería. <https://www.u4.no/topics/oil-gas-and-mining/basics>
- CEPLAN. (2022). *Capacidad estatal para la entrega de servicios públicos en el Perú: Un análisis exploratorio cuantitativo*. Autor.
- CEPLAN. (2024a). *Directiva General de Planeamiento Estratégico del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico* [Directiva 001-2024 -CEPLAN/PCD. Modificada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 0039-2024-CEPLAN/PCD].
- CEPLAN. (2024b). *Guía para el Plan de Desarrollo Local Concertado Provincial y Distrital para la Mejora de Planes Estratégicos con Enfoque Territorial*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6918912/5972882-ceplan-guia-para-el-pdlc-provincial-y-distrital.pdf?v=1730414423>
- CEPLAN. (2024c). *El proceso de descentralización en el Perú. Diagnóstico, desafíos y oportunidades*. Autor

- CEPLAN. (s.f.). *Políticas nacionales y sectoriales*. <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>
- Céspedes, R. (2019). *Representación política efectiva en grupos de líderes indígenas del Perú* [Tesis de Maestría, Universidad Jesuita Antonio Ruíz de Montoya]. <https://repositorio.uarm.edu.pe/items/0cfa4d83-d254-414d-b7a1-19d3e94e1999>
- Chaparro, A. (2021). Redes territoriales: relaciones de crianza kichwa lamista y San Martín como “región verde”. *Anthropologica*, 39(46), 37-79. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.202101.002>
- Chirapaq Centro de Culturas Indígenas del Perú. (2014). *Juventud, educación superior y movimiento indígena en el Perú*. <https://cendoc.chirapaq.org.pe/items/show/4372>
- Chirif, A. (2002). Pueblos indígenas del alto Amazonas. En CORPI-SL (ed.), *Una historia para el futuro. Territorios y pueblos indígenas en Alto Amazonas* (pp. 53-86). [https://iwgia.org/images/publications/0345\\_Una\\_Historia\\_para\\_el\\_Futuro.pdf](https://iwgia.org/images/publications/0345_Una_Historia_para_el_Futuro.pdf)
- Chirif, A. & García, P. (2007). Las Comunidades Indígenas en el Perú. En *Marcando Territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía* (pp. 148-170). Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- Chirif, A. & García, P. (2007). *Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- Chirif, A. & Cornejo, M. (eds). (2009). *Imaginario e imágenes de la época del caucho: los sucesos del Putumayo*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Universidad Científica del Perú.
- CODEPISAM. (2023a). *Etnozonificación y diagnóstico de la comunidad nativa Chumbaquihui*. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CODEPISAM. (2023b). *Plan de Vida de la Comunidad Nativa Chumbaquihui*. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, Banco Interamericano de Desarrollo.
- CONAP (2015). *Plan de Vida de la Comunidad Nativa Calleria, provincia de Coronel Portillo, Ucayali*. Facilitación y elaboración María Elizabeth Ponce Mariños (Documento de trabajo).
- Congreso de la República. (2003). Ley 28056. Por la cual se aprueba la Ley Marco del Presupuesto Participativo. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-sp-9867/por-tema/presupuesto-participativo/7365-ley-n-28056-3/file>
- Conrad, J. (1993). *Una avanzada del progreso* (Trad. J. Fibla). Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1896).
- Cooperación. (2015). *Sistematización de experiencias de ordenamiento territorial comunal en tres comunidades del departamento de San Martín a partir del proyecto Vigilante Amazónico*. <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2015/06/Sistematizacion-CD.pdf>
- Coordinadora de Desarrollo y Defensa de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín [CODEPISAM]. (2023). *Plan de Vida Comunidad Nativa Chumbaquihui. Periodo 2024-2033*. Autor.
- Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo [CORPI], Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui & Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos

- Indígenas (2002). *Una historia para el futuro. Territorios y pueblos indígenas en Alto Amazonas*. Autores.
- Cotler, J. (2005). *Clases, Estado y Nación* (3<sup>ra</sup>. Ed.). Instituto de Estudios Peruanos. [Trabajo original publicado en 1978].
- Dammert, J. (2021, 3 de octubre). Renegociando Camisea como sea. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/3069/renegociando-camisea-como-sea>
- Davila, J. (2005). Perú: Gobiernos locales y pueblos indígenas. Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui. [https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/PerU-Gobiernos\\_Locales%20y%20pueblos%20indigenas.pdf](https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/PerU-Gobiernos_Locales%20y%20pueblos%20indigenas.pdf)
- De la Torre, K. (2019, 30 de abril). Grupo Palmas: la batalla perdida por el agua. *Revista Memoria N° 28*. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/revista-memoria/grupo-palmas-la-batalla-perdida-por-el-agua/#>
- Deroncele, A. (2024). Estudio de casos. En A. Deroncele (comp.), *Métodos de investigación cualitativa* (pp. 75-98). Ediciones UO.
- Desco. (2008, 16 de junio). *El Decreto Legislativo 1015: atentado contra las comunidades campesinas y nativa*. <https://www.desco.org.pe/el-decreto-legislativo-1015-atentado-contra-las-comunidades-campesinas-y-nativa>
- Eguren, F. (2006). Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú. En F. Eguren (ed.), *Reforma agraria y el desarrollo rural en la región andina* (pp. 11-31). Centro Peruano de Estudios Peruanos.
- Esparza, G. et al. (2022). Imagen y representación en E. Cassirer. Una reflexión a partir del Tomógrafo Axial Computarizado. *Revista de Filosofía Open Insight*, 13(29), 105-131. <https://doi.org/10.23924/oi.v13i29.451>
- Espinosa, O. (2014). Los planes de vida y la política indígena en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 32(32), 87-114. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.201401.007>
- Fondo Mundial para el Medio Ambiente Mundial. (2012). *Principios y directrices para la participación de pueblos indígenas*. [https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/Indigenous\\_Peoples\\_Principle\\_SP.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/publications/Indigenous_Peoples_Principle_SP.pdf)
- Franco, S. (2003). *El genoma humano y su impacto en la salud pública*. [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-34662003000400010&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662003000400010&lng=es&tlng=es)
- Fuentes, A. (1988). *Porque las piedras no mueren. Historia, sociedad y ritos de los chayahuitas del alto Amazonas*. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.
- García, A. (2021, 23 de julio). El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/185-aniversario/2007-l-el-sindrome-del-perro-del-hortelano-l-bicentenario-noticia/>
- García, P. (2004). Territorios indígenas: tocando a las puertas del derecho. En A. Surrallés y P. García (eds.), *Tierra Adentro. Territorio Indígena y Percepción el Entorno* (pp. 277-306). El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas.
- GEOCEPLAN. (s.f.). Plataforma de Información Territorial para el Planeamiento Estratégico. <https://geo.ceplan.gob.pe/>
- Gobierno Regional de Ucayali. (2016). Ordenanza Regional 0010-2016-GRU-CR. Por la cual se crea la Gerencia Regional de Desarrollo de Pueblos Indígenas en Ucayali.

- Gobierno Regional de San Martín & Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (2009). *Las potencialidades y limitaciones del departamento de San Martín. Zonificación Ecológica y Económica como base para el ordenamiento territorial*. Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible.
- Gobierno Regional de San Martín. (2014). *Guía para la Elaboración de Planes de Vida en Comunidades Nativas*. Dirección Ejecutiva de Gestión Ambiental, ARA.
- Gobierno Regional de San Martín. (2015). *Plan de Vida de la Comunidad Nativa de la etnia Kechwa Chumbaquihui*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Gobierno Regional de San Martín.
- Gobierno Regional de San Martín. (2023). Presentación. Informe de gestión del Proyecto RECONKA del Gobierno Regional de San Martín.
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7374.pdf>
- Huerta, P. (2022, 16 de junio). Nuevas elecciones, misma norma: cuota indígena sigue sin garantizar representatividad. *La República*. <https://data.larepublica.pe/nuevas-elecciones-misma-norma-cuota-indigena-sigue-sin-garantizar-representatividad/>
- Instituto del Bien Común & Centro Peruano de Estudios Sociales. (2016). *Directorio 2016 de Comunidades Campesinas del Perú*. Sistema de Información sobre Comunidades Campesinas del Perú.
- Instituto del Bien Común. (2016). *Directorio 2016 de Comunidades Nativas del Perú*. Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana.
- Instituto del Bien Común. (2025). *Narcotráfico en territorios indígenas de la Amazonía peruana. Rutas, impactos y políticas erradas*. Autor.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Perú: Perfil Sociodemográfico (Informe Nacional)*. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1539/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2020, 4 de junio). *El 53,2 % de la superficie territorial del Perú son bosques húmedos amazónicos* [nota de prensa 76]. [https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/np76\\_2020.pdf](https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/np76_2020.pdf)
- Jabiel, S. (2025, 16 de junio). Colmenas en resistencia para salvar a las abejas nativas de Perú frente a la pérdida de bosques. *El País*. <https://elpais.com/america-futura/2025-06-17/colmenas-en-resistencia-para-salvar-a-las-abejas-nativas-de-peru-frente-a-la-perdida-de-bosques.html>
- Jurado, D. (2024). Participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica. De las acciones positivas a la oposición política social. *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, (28), 23-148.
- Letelier, L. & Neyra, G. (2013). La economía política de las transferencias fiscales a los gobiernos regionales del Perú. *Revista CEPAL*, 109, 159-174.
- Manrique, H. (2017). El largo camino hacia la economía lícita: Estado y estrategias de desarrollo alternativo en el “milagro de San Martín”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(7), 161-189. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201701.007>
- Martín-Crespo, M. & Salamanca, A. (2007, marzo-abril). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, 27. <https://www.nureinvestigacion.es/OJS/index.php/nure/article/view/340/330>
- Mesa Permanente de Concertación Nacional. (2024). La participación plena y efectiva de los Pueblos indígenas en los Planes de Desarrollo Territoriales. Colombia. <https://www.youtube.com/@mesapermanentedeconcertaci1490>

- Mesa, Y. (2020). *Planes de vida indígenas en Colombia y su relación con el derecho al desarrollo* [Tesis de grado de especialización, Universidad de Antioquia]. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/22769>
- Ministerio de Cultura & Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco. (2023). *Guía Metodológica para la Elaboración de Planes de Vida para poblaciones originarias de la zona andina de la región Cusco*. Ministerio del Ambiente, FAO, GEF, PROFONANPE.
- Ministerio de Cultura. (2014). *Interculturalidad y políticas públicas*. Autor.
- Ministerio de Cultura. (2015). *Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural*. [https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/politica\\_nacional\\_de\\_transversalizacion\\_del\\_enfoque\\_intercultural.pdf](https://siteal.iiiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/politica_nacional_de_transversalizacion_del_enfoque_intercultural.pdf)
- Ministerio de Cultura (2016). *Plan de vida. Guía para la planificación colectiva*. <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Plan-de-vida.pdf>
- Ministerio de Cultura. (2024). *¿Qué son los Pueblos Indígenas?* <https://www.gob.pe/15251-quienes-son-los-pueblos-indigenas>
- Ministerio de Cultura. (s.f.). *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. <https://bdpi.cultura.gob.pe/index.php/>
- Ministerio de Cultura. (s.f.). *Base de datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. <https://bdpi.cultura.gob.pe/search/node?keys=>
- Ministerio de Desarrollo Agrario Riego & Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural. (2022). *Planes de Vida en las Comunidades Nativas de Echarati y Megantoni para contribuir a la Gestión Territorial Sostenible*. [Sistematización realizada por el Centro Bartolomé de Las Casas, en el marco del Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible]. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2010). *Guía del Presupuesto Participativo Basado en Resultados*. USAID/Perú ProDescentralización.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión*. *Invierte.pe*. Autor.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas*. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504)
- Ministerio de Economía y Finanzas. (s.f.). *Glosario de presupuesto público*. <https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902>
- Monje, J. (2015, julio-diciembre). El plan de vida de los pueblos indígenas de Colombia, una construcción de etnoecodesarrollo. *Luna Azul*, 41, 29-56.
- Morel, J. (2014). De una a muchas Amazonías: Los discursos sobre “la selva” (1963-2012). En R. Barrantes y M. Glave (eds.), *Amazonía peruana y desarrollo económico*. Instituto de Estudios Peruanos y Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Municipalidad Distrital de Echarati. (2013). *Plan de Desarrollo Concertado 2013-2021. Distrito de Echarati*. <https://es.scribd.com/document/572844176/PDC-Echarati-Final>
- Municipalidad Distrital de Echarati. (2018a). *Plan de Desarrollo Local Concertado al 2030*. <https://www.gob.pe/institucion/muniecharati/informes-publicaciones/4133151-plan-de-desarrollo-local-concertado-pdlc>
- Municipalidad Distrital de Echarati. (2018c). *Plan de vida de la comunidad nativa Koribeni-Inkoreni 2018-2028* [documento de trabajo]. Gerencia de Comunidad Indígenas Amazónicas.

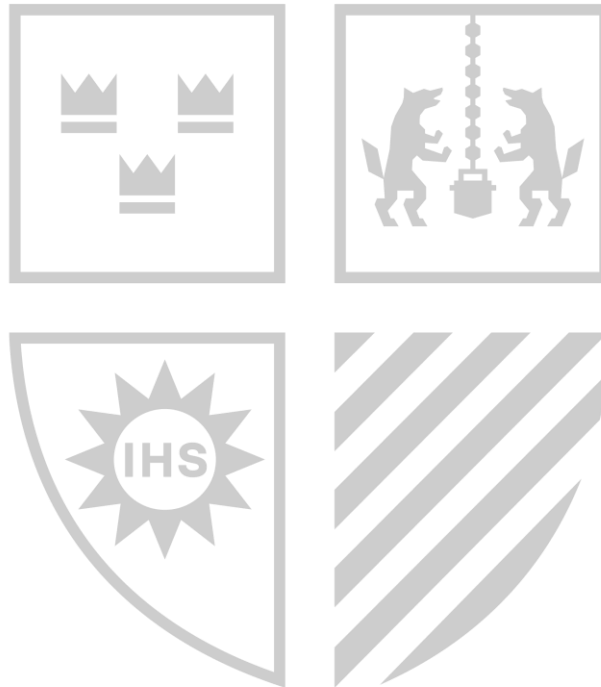
- Municipalidad Distrital de Echarati. (2022). *Reglamento de organización y funciones*. <https://www.gob.pe/institucion/muniecharati/informes-publicaciones/3963692-reglamento-de-organizacion-y-funciones>
- Municipalidad Distrital de Pinto Recodo (2021). *Plan de Desarrollo Local Concertado*. Autor.
- Municipalidad Provincial de Moyobamba. (2017). Ordenanza Municipal 370-MPM. Por la cual reconoce a los planes de vida como instrumentos de planificación colectiva en la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Moyobamba e incorpora en los diferentes instrumentos de gestión y planificación municipal. 30 de marzo de 2017. <https://www.gob.pe/institucion/munimoyobamba/normas-legales/5456101-370-2017-mpm>
- Nacionalidad Andoa de Pastaza Ecuador. (2020). *Plan de Vida de la Nacionalidad Andoa, 2010-2020*. Andwa Ishiji Nujuanó Awkenó. Andua Sumak Kawsana Ñambi. <https://es.scribd.com/document/236418318/Plan-de-Vida-Nacionalidad-Andoa-Pastaza-Ecuador>
- North, D. (1990, mayo). La Nueva Economía Institucional. *Libertas* (12). <https://riim.eseade.edu.ar/wp-content/uploads/2016/08/North.pdf>
- North, D. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112. <http://www.jstor.org/stable/1942704>
- Ochoa, N. (2016). Los piyapi yamorai o “gente del río de la sal”. Los últimos proveedores de sal del Parapurus, Alto Amazonas, Perú. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 45(1), 91-108.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación & Gobierno Regional de la Araucanía (2012). Metodología para la Elaboración de Planes de Gestión Comunitarios y Territoriales para Atención de Comunidades con Predios Adquiridos. Autor
- Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. Autor.
- Ortega, J. (2020). *Lumen Domus: Vinculación socioeconómica de población originaria joven en contacto inicial a través de la educación formal al interior de un área nacional protegida. Estudio del caso de jóvenes escolares matsigenkas en contacto inicial al interior de la Misión Dominica de Shintuya durante la pandemia del coronavirus. Región Madre de Dios, Provincia del Manu, Distrito del Manu, Perú* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/items/159a7b6e-5c23-40ce-9211-ed088fd7c192>
- Otarola, E., Chirif, A. & Lazo, R. (2009). *Evaluación del proyecto fortalecimiento del manejo forestal sostenible en territorios de pueblos indígenas en la Amazonía del Perú. Informe Final* [Documento de trabajo].
- Pajuelo, R. (2024). Reforma Agraria e identidades. En *La rebelión de la realidad. Crisis, descomposición política y estallido en el Perú, 2016-2024* (pp. 13-79). La Sinistra Ensayos.
- Paredes, F. (2021, diciembre). Proceso de Descentralización Peruano. Estado de la cuestión. *Cuadernos Parlamentarios*, (26), 61-78. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/12/Revista-especializada-del-Centro-Constitucional-y-Parlamentario-LPDerecho.pdf>
- PERU-Hub. (s.f.). *Promoviendo la diversificación de cultivos en la región San Martín*. <https://www.lamolina.edu.pe/peruhub/publicaciones.html>
- Persh, A. (2021). *Evaluación del Diseño e Implementación de los Planes de Vida en las Comunidades Nativas de la Zona de Influencia del Proyecto: Amazonia Indígena: Derechos y Recursos-AIRR*. AIDSESEP.

- Ponce, M. (2005). *Informe de los últimos avistamientos de los indígenas en aislamiento voluntario en la comunidad nativa Tayakome, Parque Nacional del Manu y anexo (documento de trabajo)*. Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes, TReeS Perú.
- Ponce, M. (2009). *Informe de Sistematización. Mapeo de Usos y Fortalezas 2008. Informe Final* [documento de trabajo]. CIMA-Cordillera Azul.
- Ponce, M. (2024). *Entre la ilusión y la realidad. Cómo los shawi sobreviven a la inseguridad alimentaria ante la degradación ambiental e histórica de los recursos naturales de su bosque* [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Presidencia de Consejo de Ministros. (2019). Resolución Ministerial 005-2019-PCM/DVGT. Por la cual se aprueba la Tipología de Distritos y la Clasificación de los Distritos con la finalidad de orientar la localización de las intervenciones sectoriales, la emisión de normatividad y la realización de acciones coordinadas con los respectivos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. 23 de diciembre de 2019. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/461804/RV\\_N\\_005-2019-PCM-DVGT.pdf?v=1577205820](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/461804/RV_N_005-2019-PCM-DVGT.pdf?v=1577205820)
- Presidencia del Consejo de Ministros & Secretaría de Gestión Pública. (2023). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. PNMGP 2030*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5474058/3361746-version-amigable-de-la-pnmgp.pdf?v=1700781640>
- Presidencia del Consejo de Ministros & Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (2023). *Guía para la Formulación y Gestión del Plan de Vida Comunal*. Autores.
- Proetica. (2017). *Los negocios de la deforestación*. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2021/03/los-negocios-de-la-deforestacion.pdf>
- Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. (2022). Cusco. En *El avance de la corrupción desde la perspectiva de la defensa jurídica del Estado. Caso de los Gobiernos Regionales y Locales* (pp. 66-70). Procuraduría Pública General del Estado.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1999). *Descentralización: Una muestra de definiciones*. <https://es.scribd.com/document/103675853/6>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Perú [PNUD-Perú]. (2022, 18 de mayo). *El camino hacia el buen vivir*. <https://pnudperu.medium.com/el-camino-hacia-el-buen-vivir-f51795ec5581>
- Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. (2024). *Plan de Gestión del Incentivo Multianual (Años 1-5). Comunidad Nativa Koribeni*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6520453/5686050-resolucion-jefatural-024-2024-minam-vmdern-pncbmcc-ut-reg-2021021960-tomo-ii.pdf?v=1719244625>
- Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático & Ministerio del Ambiente. (2024). *Plan de Negocio. Desarrollo Sostenible de la Apicultura como mecanismo para la adaptación al cambio climático y como estrategia para la recuperación y conservación de bosques primarios y secundarios en la CCNN de Chumbaquihui*. Autor.
- Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas [PRACTEC]. (2001). *La diversidad Chacarera en los Quechuas-Lamas del Bajo Mayo*. San Martín. Autor.

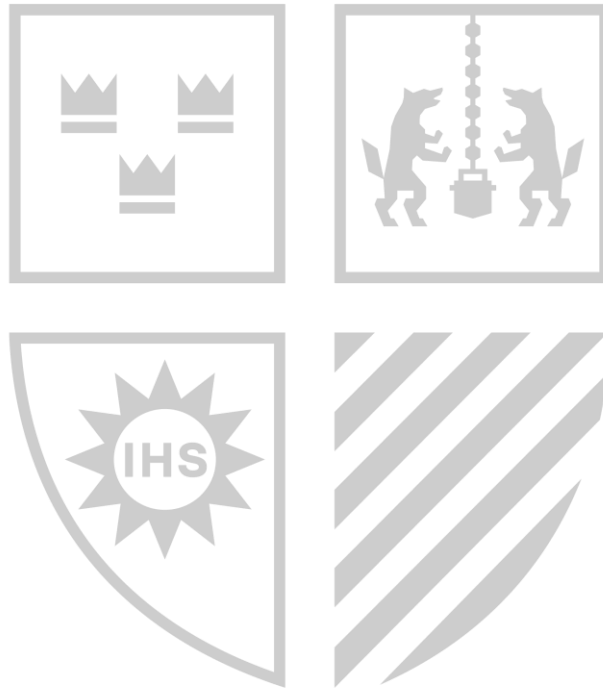
- Puga, A. (1989, 14 de julio). ¿Es posible definir las fronteras étnicas? El Caso de los Quechua Lamistas del Departamento de San Martín. *Amazonia Peruana*, 9(17), 79-96. <https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi17.170>
- Quijano, A. (1992). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú Indígena*, 13(29), pp. 11-20. <https://arqueologiageneralunca.wordpress.com/2018/04/07/quijano-colonialidad-y-modernidad-racionalidad/>
- Quijano, A. (2006, enero-abril). El “movimiento indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina. *Argumentos*, 19(50), 51-77.
- Quiroz, A. (2022). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Rojas, R. (2019). *La Revolución de los arrendires. Una historia personal de la Reforma Agraria*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Rosengren, D. (2004). Los matsigenka. En F. Santos y F. Barclay (eds.), *Guía Etnográfica de la Alta Amazonía* (Vol. 4, pp. 1-157). Instituto Francés de Estudios Andinos, Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales.
- Rummenhüller, K. (2020). El pueblo que habla inga: los Kichwa Runa en Madre de Dios. En M. Chavarría, K. Rummenhüller, T. Moore (eds.), *Madre de Dios, refugio de pueblos originarios* (pp. 338-355). Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- Sala i Vila, N. (1998). Cuzco y su proyección en el oriente amazónico 1800-1929. En P. García Jordán (ed.), *Fronteras, colonización y mano de obra indígena en la Amazonía andina (siglos XIX-XX)* (pp. 402-535). Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad de Barcelona.
- Salazar, E. (2024, 5 de agosto). Camisea cumple 20 años en el Perú: ¿Cuál ha sido su impacto para la economía del país? *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2024/08/05/camisea-cumple-20-anos-en-el-peru-cual-ha-sido-su-impacto-para-la-economia-del-pais-307505>
- Sandoval, J. et al. (2016). The Genetic History of Peruvian Quechua-Lamistas and Chankas: Uniparental DNA Patterns among Autochthonous Amazonian and Andean Populations [Historia genética de los quechua-lamistas y chankas peruanos: Patrones de ADN uniparental en poblaciones autóctonas amazónicas y andinas]. *Annals of Human Genetics*, 80, 88-101. doi: 10.1111/ahg.12145
- Santos, F. (1985, 14 de febrero). Crónica breve de un etnocidio o génesis del mito del “Gran Vacío Amazónico”. *Amazonia Peruana*, (11), 9-38. <https://doi.org/10.52980/revistaamazonaperuana.vi11.195>
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Subsecretaría de Planificación y Ordenamiento Territorial. (2018). *Guatemala. Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial en Guatemala*. Autor.
- Seitz, G. (2001). Reconstrucción histórica y reflexión en torno a la etnicidad quechua-lamista del departamento de San Martín. <https://es.scribd.com/document/55194652/reconstruccion-historica-y-reflexion-en-torno-a-la-etnicidad-quechua-lamistadel-departamento-de-san-martin>
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2022b). *Plan Maestro de la Reserva Comunal Machiguenga 2023-2027*. <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/normas-legales/3818560-339-2022-sernanp>
- Snoeck, S. (2013). *El derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les conciernen* [informe]. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). [https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/125\\_Informe\\_participacion\\_PPii.pdf](https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/125_Informe_participacion_PPii.pdf)

- Soberón, R. (2012). Drogas y criminalidad organizada. Una aproximación para el Perú. *Politai*, 3(4), 57-65. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14096>
- Taylor, G. (2006). *Diccionario quechua chachapoyas lamas*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Universidad Nacional Abierta y a Distancia de México. (2024). *Gerencia pública y social. Unidad 2. Gerencia pública y social*. [https://dmd.unadmexico.mx/contenidos/DCSA/BLOQUE2/PPS/02/PGPS/recursos/unidad\\_02/descargables/PGPS\\_U2\\_Contenido.pdf](https://dmd.unadmexico.mx/contenidos/DCSA/BLOQUE2/PPS/02/PGPS/recursos/unidad_02/descargables/PGPS_U2_Contenido.pdf)
- Ugarte, A. (2013). Las etnias amazónicas del departamento del Cusco. *LEX*, 11(11), pp. 351- 398. <http://dx.doi.org/10.21503/lex.v11i11.15>
- Urteaga, P. (2008). *Los conflictivos decretos legislativos 1015 y 1073*. Desco. <https://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/765/2185.pdf>
- Valderrama, M. (2021). Historia y disponibilidad de sal en el Bajo Huallaga. Formas de apropiación de una mina de sal en una comunidad kichwa. *Anthropologica*, 39(46), pp. 81-114. <http://dx.doi.org/10.18800/anthropologica.202101.003>
- Valencia, F. et al. (2019). *Titulación de Comunidades Nativas en San Martín: Avances y desafíos*. Centro para la Investigación Forestal Internacional. 10.17528/cifor/007394
- Vergara, A. (2020). *Ciudadanos sin República. De la precariedad institucional al descalabro*
- Vieco, J. (enero-diciembre 2010). Planes de desarrollo y planes de Vida: ¿diálogo de saberes? *Mundo Amazónico*, (1), 135-160. 10.5113/ma.1.9918
- Vigil, N. (2010). Racismo en el discurso sobre los asháninkas de Satipo. *Discurso & Sociedad*, 4(3) 538-578. <https://doi.org/10.14198/dissoc.4.3.4>
- Voces. (2024, 15 de junio). Pilluana, la exclusiva mina de sal rosada en Perú: Una de las dos que existen en el mundo. <https://diariovoces.com.pe/pilluana-la-exclusiva-mina-de-sal-rosada-en-peru-una-de-las-dos-que-existen-en-el-mundo/>
- Voces. (2022, 21 de mayo). Ruta ancestral: Caminos de sal. <https://diariovoces.com.pe/ruta-ancestral-caminos-de-sal/>
- Wahl, L. (1998). Alucinaciones justificatorias: Las misiones de Madre de Dios y la consolidación del Estado- Nación peruano. En P. García Jordán (ed.), *Fronteras, colonización y mano de obra indígena en la Amazonía andina (siglos XIX-XX)* (pp. 339-397). Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad de Barcelona
- Weber, M. (2002) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. [Trabajo original publicado en 1922].
- White, S. (1996). Depoliticizing development: the uses and abuses of participation [Despolitizar el desarrollo: los usos y abusos de la participación]. *Development in Practice*, 6(1), 142-155. <https://doi.org/10.1080/0961452961000157564>
- WWF, AIDSESEP et al (2006). Plan de Vida y Diagnóstico Integral de la Comunidad Nativa Boca Pariamanu (Amahuaca), Tres Islas (Shipibo), Puerto Arturo (kichwa Runa), Palma Real (Ese'Eja) y Bélgica (Yine) de la Región Madre de Dios. En el marco del Proyecto Forestal Indígena (FORIN), consorcio WWF, IBIS Programa Perú, CESVI y AIDSESEP. Financiado por la Unión Europea. Manuscrito. Facilitación y elaboración de documentos: María Elizabeth Ponce Mariños.
- Zaconetti, J. M. (2024, 24 de marzo). El problema de las regalías de Camisea: urge renegociar contratos. *Radio Pública*. <https://radiopublica.pe/20240324/el-problema-de-las-regalias-de-camisea-urge-renegociar-contratos.html>

- Zambrano, G. & Céspedes, M. (2021). ¿Institucionalización de la participación? Organizaciones indígenas y su interacción estratégica con un gobierno de nivel subnacional en Perú. En *Direitos humanos, empresas e pessoas em situação de vulnerabilidade* (pp. 171-200). Livraria do Advogado.
- Zas Friz, J. (2008). Una aproximación a las principales formas de participación de la llamada sociedad civil en los niveles descentralizados según el actual diseño normativo del proceso de descentralización peruano. *Revista de Derecho Administrativo*, (4), 331-342.  
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14539>



# ANEXOS



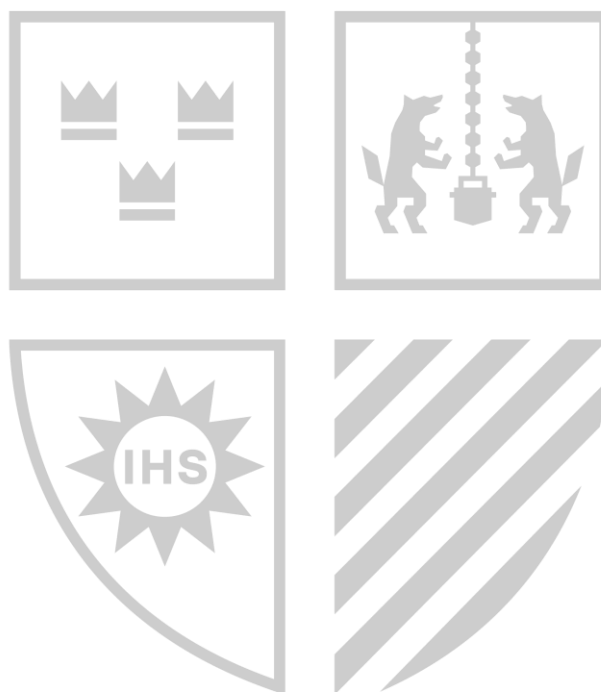
## ANEXO 1: RELACIÓN DE ENTREVISTADOS DE CUSCO

Nombres	Organización	Cargo	Distrito/provincia	Código
Víctor Layme Mantilla	Dirección Desconcentrada Cultura MINCUL	Especialista de ciudadanía intercultural	Ollantaytambo	Funcionario público E-02-04.11.2024
Teresa Campos Chong	Dirección Desconcentrada Cultura MINCUL	Subdirectora de Interculturalidad	Ollantaytambo	Funcionaria pública E-03-10.11.2024
Nancy Quispe Limachi	Municipalidad Distrital de Echarati	Responsable (e) División de Pueblos Originarios Amazónicos	Echarati/ La Convención	Funcionaria pública E-04-06.11.2024
Netzer Pereyra Quispe	Municipalidad Distrital de Echarati	Responsable de Obra Proyecto de Pueblos Originarios y Amazónicos.	Echarati/ La Convención	Funcionario público E-05-06.11.2024
Nayruth Pamela Delgado Yorinti	COMARU	Secretaria	La Convención	Dirigente indígena E-07-07.11.2024
José Alberto Kaibi Menci	COMARU	COMARU exsecretario de Actas y exvicepresidente del periodo 2019-2023	Cusco (zoom)	Dirigente indígena E-08-02.02.2025
César Aliaga	SERNANP	Exjefe de la Reserva Comunal Machiguenga /Jefe del Santuario Nacional Megantoni	Quillabamba, La Convención	Funcionario público E-09-28.08.2024
Donaldo Pinedo Macedo	Academia	Investigador Antropólogo	Cusco	Academia Cusco E-10-12.11.2024
Alfredo Ugarte Vega Centeno	Academia	Docente Antropólogo	Cusco	Academia Cusco E-11-08.01.2025
Agidio Marcelo Semperi Borja	COMARU	COMARU Expresidente	Cusco (zoom)	Dirigente indígena E-27-05.02.2025
Janis Rojas Solís	CEPLAN Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico	Planes de Desarrollo Concertado- Equipo Territorial Cusco	Cusco (Teems)	Funcionaria pública E-28-27.05.2025

## ANEXO 2: RELACIÓN DE ENTREVISTADOS DE SAN MARTÍN

Nombres	Organización	Cargo	Distrito/provincia	Código
Amilcar Amaringo, Supingahua	FEPIKRESAM	Presidente 2024-2029	Lamas/ Lamas	Dirigente indígena E-12-13.12.2024
Fabiola Yaun Edmundo	FERIAAM	Vicepresidenta	Moyobamba	Dirigente indígena E-13-18.12.2024
Cristian Wajay Tentets	FERIAAM	Secretario de Territorio, Recursos Naturales y Veeduría Forestal	Moyobamba	Dirigente indígena. E-14-18.12.2024
Marco Antonio Lescano Guzmán	CODEPISAM	Especialista Social, miembro del equipo técnico	Moyobamba	Asesor técnico de la CODEPISAM E-15-18.12.2024
Javier Angulo	CODEPISAM	Miembro del equipo técnico	Tarapoto (zoom)	Asesor técnico de la CODEPISAM E-16-20.01.2025
Segundo Milton Tuanama	CODEPISAM	Secretario Educación Bilingüe Intercultural	Tarapoto	Dirigente indígena E-17-19.12.2024
Inocente Sangama Sangama	CEPKA	Presidente	Lamas / Lamas	Dirigente indígena E-18-19.12.2024
Marco Antonio Díaz Sánchez	Autoridad Regional Ambiental de San Martín (ARA-GRSM)	Especialista en Ordenamiento Territorial	Moyobamba	Funcionario público E-19-16.12.2024
Carlos Miranda Otero	Autoridad Regional Ambiental de San Martín (ARA-GRSM)	Exgerente del Proyecto RECONKA	Moyobamba	Funcionario público E-20-16.12.2024
Cesar Luciano Reátegui Fachin	Autoridad Regional Ambiental de San Martín (ARA-GRSM)	Exresponsable de Proyecto RECONKA por el ARA	Moyobamba	Funcionario público E-21-16.12.2024
Robert Michel Hualcas	Programa Nacional de Conservación de Bosques	Jefe Zonal San Martín	Moyobamba	Funcionario público E-22-16.12.2024

Nombres	Organización	Cargo	Distrito/provincia	Código
Bianca Villacorta Cerf	Dirección Desconcentrada de Cultura de San Martín (MINCUL)	Gestora Intercultural	Moyobamba	Funcionaria pública E-23-18.12.2024
Segundo Chuqipiondo Chota (Chayahuita)	Dirección Desconcentrada de Cultura de San Martín (MINCUL)	Especialista en comunicaciones	Moyobamba	Funcionario público, E-24-18.12.2024
Doly Cachique Amasifuen	Municipalidad Provincial de Lamas	Auxiliar administrativo en la Subgerencia de Asuntos de Pueblos de Indígenas	Lamas/ Lamas	Funcionaria pública indígena, E-25-19.12.2024



### ANEXO 3: RELACIÓN DE ENTREVISTADOS EN LIMA

Nombres	Organización	Cargo	Fecha	Distrito/ Provincia	Código
Iván Rivera	Dirección de Políticas Interculturales del Ministerio de Cultura (MINCUL)	Especialista	2023 2024	Lima	Funcionario público E-01-29.10.2024
Roberto Espinoza	Especialista en Pueblos Indígenas	Consultor	2024	Lima	Academia Lima E-26-10.12.2024

**ANEXO 4: NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN DE ENTREVISTADOS  
SEGÚN REGIÓN Y PERFIL**

Tipo de actor	Cusco	San Martín	Lima	Número
Líderes indígenas del ámbito (regional y distrital)	3	5		8
Funcionarios o servidores públicos	6	7	1	14
Técnicos o asesores de organizaciones indígenas		2	1	3
Respresentantes de la academia	2	0		2
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>2</b>	<b>27</b>

