

Por: Epifanio Baca y Aida Moreno<sup>1</sup>

## Fideicomiso Indígena de Loreto: a tres años de iniciado se aleja de su propósito y profundiza desigualdades



Foto: diariolaregión.com

### 1. Antecedentes

Frente a los graves impactos ambientales y sociales producidos por 40 años de actividad petrolera en el departamento de Loreto (lotes 1AB/192, 8, Oleoducto Norperuano) las organizaciones indígenas desarrollaron acciones de lucha diversas a lo largo de muchos años, sin tener respuestas efectivas de parte del Estado para atender sus demandas de remediación ambiental y respeto de sus derechos. El hecho más relevante para el tema que tratamos aquí ocurrió en setiembre de 2016 en la comunidad nativa de Saramurillo donde se concentraron diferentes federaciones de los pueblos amazónicos Kukama, Urarinas, Achuar, Kichwa y Quechua, para confrontar al Estado y plantear sus demandas. Tras 117 días de protesta y reuniones de diálogo con el Ejecutivo, lograron arribar a 49 acuerdos que pusieron la semilla del actual Plan de Cierre de Brechas<sup>1</sup>. Luego, en diciembre de 2016, se inició el proceso de

---

<sup>1</sup> La versión final de esta Nota de Análisis recogió los valiosos comentarios y sugerencias de Gonzalo Marsa y Roger Grandez.

implementación de los acuerdos de la Mesa de Diálogo de Saramurillo, convocada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobándose la Matriz de Seguimientos de Acuerdos de Saramurillo.<sup>23</sup>

Otro antecedente del “Fideicomiso Indígena” se remonta al 2019, con la emisión del Decreto Supremo (DS) 139-2019-PCM que “*Declara de prioridad y urgencia nacional la elaboración de un diagnóstico y un Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias del Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del departamento de Loreto*”. A partir de este, mediante resolución ministerial<sup>4</sup>, se empiezan a formalizar Grupos de Trabajo como el denominado “*Comisión de monitoreo y cumplimiento de compromisos para las comunidades nativas de las provincias de Loreto, Datem del Marañón y Requena*”. Asimismo, se emiten informes<sup>5</sup> que sustentan y declaran de prioridad y urgencia nacional la elaboración del diagnóstico y el Plan de Cierre de Brechas, ahora para las cinco provincias.

Finalmente, en agosto de 2020 mediante DS 145-2020-PCM, se aprueba el Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas, del departamento de Loreto,<sup>6</sup> por exigencia de las organizaciones indígenas que, además de remediación ambiental, demandaban inversiones para la mejora de servicios básicos, conectividad vial y proyectos productivos para las cuencas impactadas. Un actor relevante en este proceso de diálogo con el Estado fue la Plataforma de lucha de los Pueblos Afectados por la Actividad Petrolera (PAAP). En suma, dicho Plan es el resultado de un largo proceso de diálogo y de acción articulada entre los tres niveles de gobierno, la sociedad civil y comunidades nativas en búsqueda de una visión común de desarrollo, considerando las potencialidades del territorio.

El monto conseguido es de S/ 200 millones anuales a partir del 2023 para las cinco provincias indicadas y sus 25 distritos, hasta el 2049. Este monto es largamente superior a los recursos del canon y sobrecanon petrolero que, con el nuevo esquema de distribución, beneficia principalmente al distrito productor de Puinahua y a la provincia de Requena. Por lo que se requiere de una actitud vigilante y propositiva para mejorar su manejo.

## 2. El Fideicomiso Indígena y su funcionamiento institucional

¿El Fideicomiso Indígena funciona realmente como tal? Para responder esta pregunta, veamos antes qué es y cómo funciona el Fideicomiso Regional de Loreto. Según la norma que lo crea<sup>7</sup>, es una herramienta para administrar de manera eficiente, transparente y técnica los recursos económicos que recibe el Gobierno Regional de Loreto por concepto de la eliminación del reintegro tributario y otras

<sup>2</sup> Amazon Wath (febrero 2017). Saramurillo: ¿Justicia esta vez para los pueblos indígenas de la Amazonía peruana? Ojo en Amazonas (<https://bit.ly/46K55oB>).

<sup>3</sup> Diario El Peruano, diciembre 2016 (<https://bit.ly/4gxFzq9>).

<sup>4</sup> Resolución Ministerial 205-2019-PCM (06 de junio de 2019).

<sup>5</sup> Informe D000042-2019-PCM-SSDS elaborado por la Subsecretaría de Diálogo y Sostenibilidad.

<sup>6</sup> DS 145-2020-PCM (28 de agosto de 2020).

<sup>7</sup> Ley 30897 de 2018 y su reglamento.

fuentes. Se concibió como una solución a la baja ejecución del gasto, riesgo de corrupción y falta de continuidad en los proyectos iniciados. Tiene un Consejo Directivo que está compuesto por tres representantes del Gobierno Regional de Loreto, tres representantes de las municipalidades, un representante del colegio de profesionales de Loreto, un representante de la Cámara de Comercio y el representante de la entidad Fiduciaria. Esta composición diversa y el expertise de sus integrantes contribuyen a la idoneidad de las decisiones tomadas. Además, tiene un Comité Técnico (CT), como órgano de supervisión y control compuesto por representantes del Gobierno Regional de Loreto y la sociedad civil (colegios profesionales) que aprueba los estudios técnicos, los expedientes de contratación y da visto bueno para que el fiduciario efectúe los pagos. Es la pieza clave que garantiza la calidad de los proyectos y la transparencia.

Por su lado, el “Fideicomiso Indígena” es manejado por el Consejo Directivo integrado por los cinco alcaldes provinciales de los territorios beneficiados —Datem de Marañón, Requena, Loreto, Maynas y Amazonas— y el representante de la entidad fiduciaria (Banco de la Nación). Este Consejo cuenta con una Secretaría Técnica a cargo del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM; la cual en teoría y en coordinación con los sectores competentes, debiera ser la que brinda el soporte técnico y acompañamiento administrativo; sin embargo, en la práctica, son los cinco alcaldes provinciales del Consejo Directivo los que deciden los proyectos a ser financiados basándose en los que proveen las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de cada municipalidad. No hay evidencia de que la evaluación y aprobación de los proyectos se realiza con criterios técnicos y procedimientos conocidos. La entidad fiduciaria (el Banco de la Nación), solo tiene el rol de desembolsar el dinero para el financiamiento de los proyectos que aprueba el Consejo Directivo.

Una de las características fundamentales de los fideicomisos para la gestión de inversiones públicas es la “finalidad pública y concreta” que debiera tener el fondo. En el Fideicomiso Regional, se gestiona un número determinado de inversiones priorizadas por una sola entidad, el Gobierno Regional de Loreto; y el ente fiduciario entrega recursos para financiar los proyectos definidos de antemano y no otros. En cambio, el llamado Fideicomiso Indígena gestiona un número grande de inversiones para 25 entidades provinciales y distritales con tamaños y capacidades de gestión diferentes, donde la OPMI es muchas veces inexistente en algunas municipalidades. La inexistencia de un ente que garantice la idoneidad técnica de las decisiones tomadas, contraviene con esta característica fundamental de la figura del Fideicomiso.

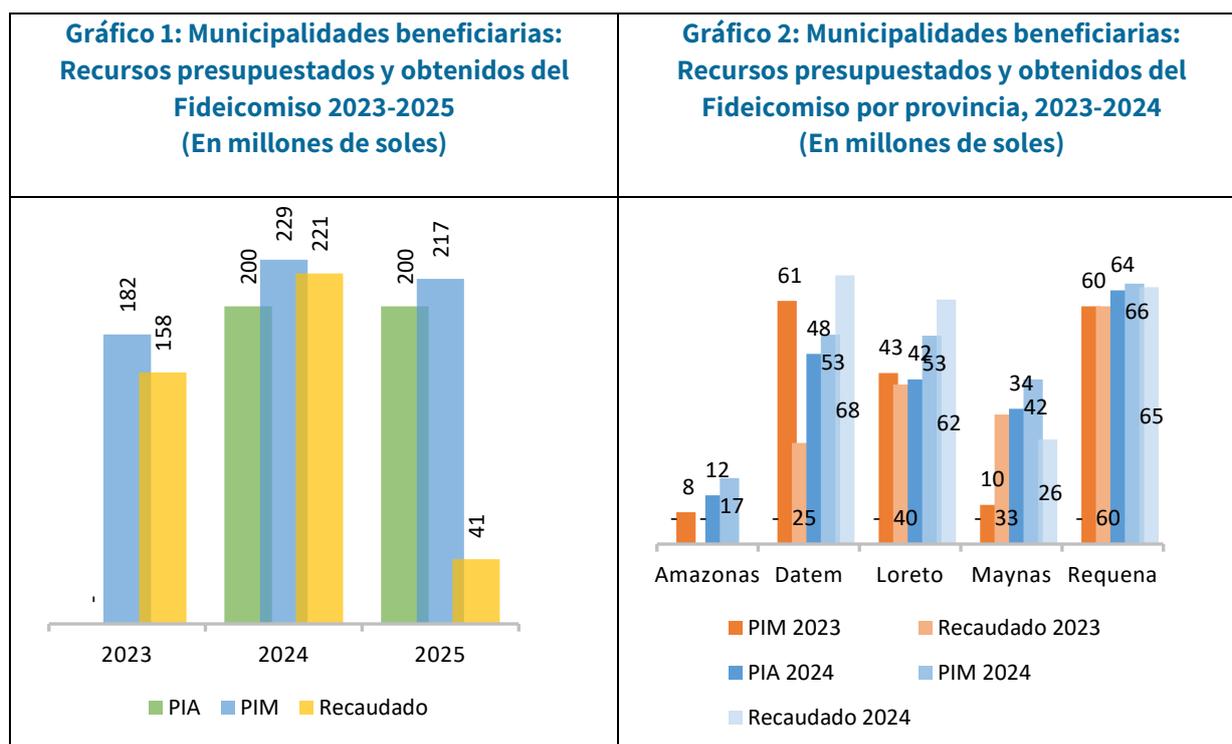
### 3. Los recursos del Fideicomiso transferidos y su ejecución a partir de 2023

#### 3.1 Los recursos transferidos

Tal como indicado, el “Fideicomiso Indígena” tiene un monto anual de S/ 200 millones que son depositados directa y anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a la cuenta recaudadora del Fideicomiso del Banco de la Nación. A partir del 2023, estos recursos se incorporaron

al presupuesto institucional de 25 municipalidades beneficiarias que componen el ámbito político-administrativo del “Plan de Cierre de Brechas”.<sup>8</sup> Si bien la totalidad de estos recursos fueron incorporados en el presupuesto al inicio de cada año,<sup>9</sup> las variaciones registradas en el transcurso del periodo demandan cierto grado de atención.

En el 2023, cuando empieza a operar el Fideicomiso, se presupuestó un ingreso total de S/182 millones; sin embargo, el monto total obtenido por las municipalidades no superó los S/ 158 millones. En cambio, en el 2024 ocurre una figura contraria donde el monto obtenido supera a los planificados; estas diferencias entre lo presupuestado y efectivamente obtenido son más visibles a nivel provincial. Mientras que el 2023 casi todas las provincias obtuvieron menos recursos de los que esperaban, en el 2024 todas —a excepción de Maynas— superan el monto presupuestado (ver gráficos 1 y 2).



Fuente: Consulta Amigable de Ingresos-MEF.

\*A julio de 2025.

¿Cuáles son los factores que determinan el monto total finalmente obtenido por cada una de las municipalidades?, y, ¿de qué manera y quiénes lo determinan? Si la programación del presupuesto está sujeta a la lista de proyectos priorizados, ¿cómo se explica la asignación de recursos a proyectos no programados? Cuando el monto recaudado es menor al monto presupuestado, se puede explicar ello

<sup>8</sup> Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/3Vqo9C4>

<sup>9</sup> El 2023 no registra Presupuesto Institucional de Apertura, dado que el reglamento fue aprobado el 31 de enero de 2023.

por la falta de proyectos viables y con expedientes técnicos aprobados. En cambio, si el monto recaudado es mayor al presupuestado, ello puede explicarse por modificaciones en el costo de los proyectos o por la inclusión de proyectos no programados, lo cual colisiona con lo que establece el reglamento del Fideicomiso.<sup>10</sup> Sin embargo, sabemos que esta es una práctica generalizada a nivel nacional y en los tres niveles de gobierno: el 60% de los proyectos consignados en la PMI son “NO previstos”<sup>11</sup>; esta práctica que ha erosionado una de las reglas clave del Invierte.pe es mayor en las municipalidades y alimentada por los proyectos que se incluyen desde el Congreso de la República.

En el caso de la provincia de Requena, a diferencia del resto de provincias, el monto obtenido por sus municipalidades es prácticamente igual al monto programado para el año. En las demás provincias, el monto obtenido es menor al programado y viceversa. ¿Se debe ello al mejor desempeño de las municipalidades de Requena en comparación a las de otras provincias? ¿O hay otros factores que explican estos resultados?

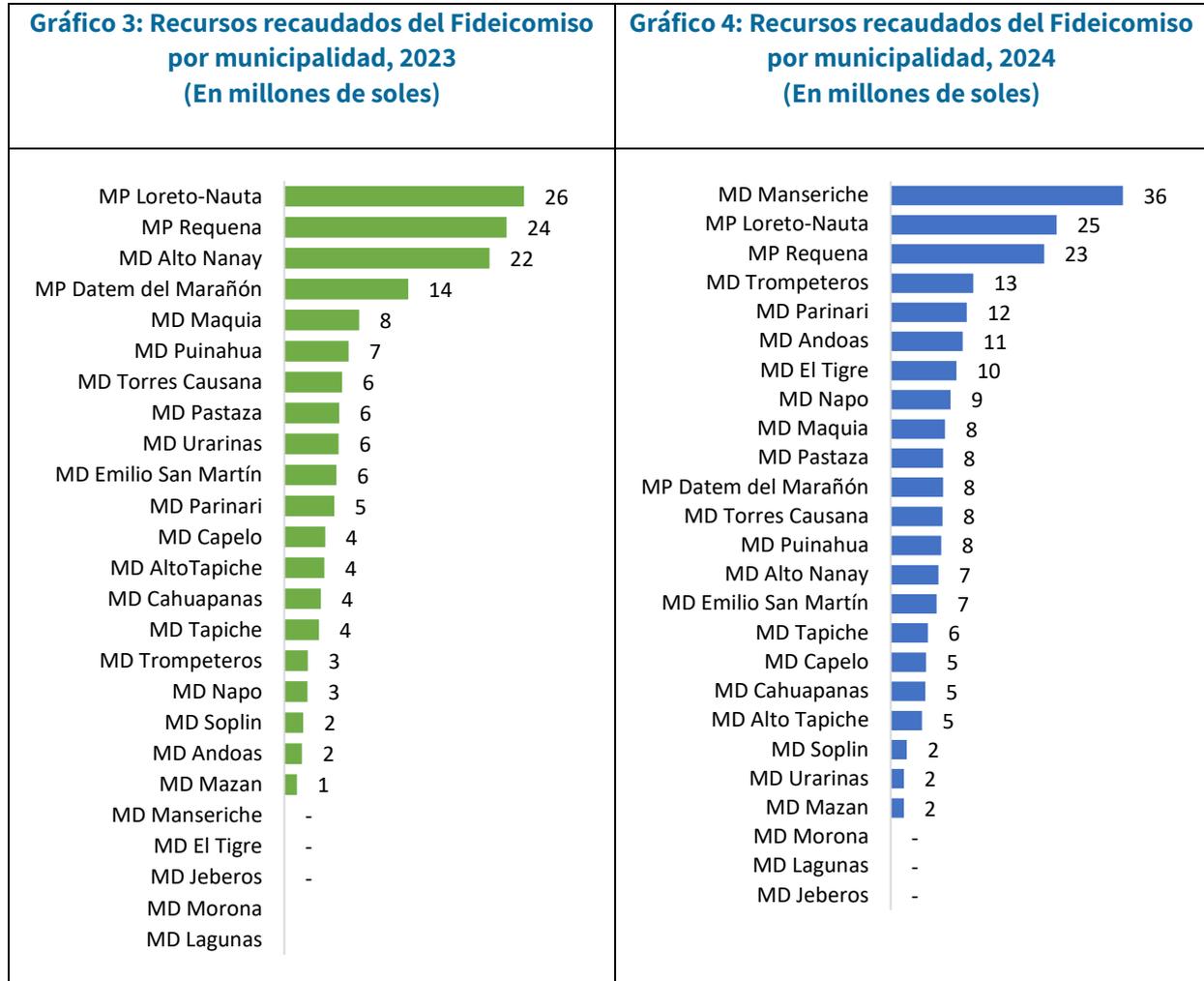
Es frecuente escuchar en Loreto que la asignación de recursos del Fideicomiso por entidad es igualitaria;<sup>12</sup> que a cada municipalidad le correspondería alrededor de S/ 8 millones —versión que fue reforzada por el alcalde provincial de Requena—. Sin embargo, los datos muestran lo contrario, porque la Municipalidad Provincial (MP) de Requena recibió más de 20 millones por año y es una de las más beneficiadas. Los datos muestran que los recursos se concentran en tres de las 25 municipalidades: MP de Requena, MP de Loreto-Nauta y Municipalidad Distrital (MD) de Alto Nanay (2023)/MD de Manseriche (2024), estas recibieron el 38% del total recaudado en el 2023 y el 46% en el 2024. Asimismo, llama la atención que haya municipalidades que a la fecha no han recibido nada; estas son las distritales de Jeberos, Lagunas y Morona; las dos primeras de la provincia del Alto Amazonas y la tercera de Datem del Marañón, ello pese a haber presentado su programación presupuestal. ¿Se debe ello a que estas municipalidades no tenían proyectos viables y con expedientes técnicos aprobados? o ¿cuáles son las razones por las que no se les asignaron recursos? (Ver gráficos 3 y 4).

¿Debería existir un techo presupuestal asignado anualmente a cada municipalidad? Si bien la norma no lo establece, tal vez es algo que debe evaluarse. Lo que existe actualmente es una lista referencial de proyectos, elaborada con un horizonte de 25 años; al parecer, el monto y la cantidad de proyectos por año que ejecuta una municipalidad depende de su tamaño y de la capacidad de generar proyectos de inversión. Si fuera así, ¿cómo quedan las municipalidades pequeñas que tienen una capacidad operativa mínima? La pregunta es relevante considerando la heterogeneidad existente entre las 25 municipalidades beneficiarias: el tamaño poblacional de los distritos varía entre 876 habitantes a más de 30 000. Y los presupuestos varían entre 4 millones y 87 millones por año. La alta heterogeneidad de las municipalidades pone de manifiesto la necesidad de un programa de asistencia técnica a las municipalidades en planificación y gestión de inversiones.

10 DS 016-2023-EF (31 de enero de 2023).

11 Para mayor información, revisa: <https://bit.ly/4nd3z4t>

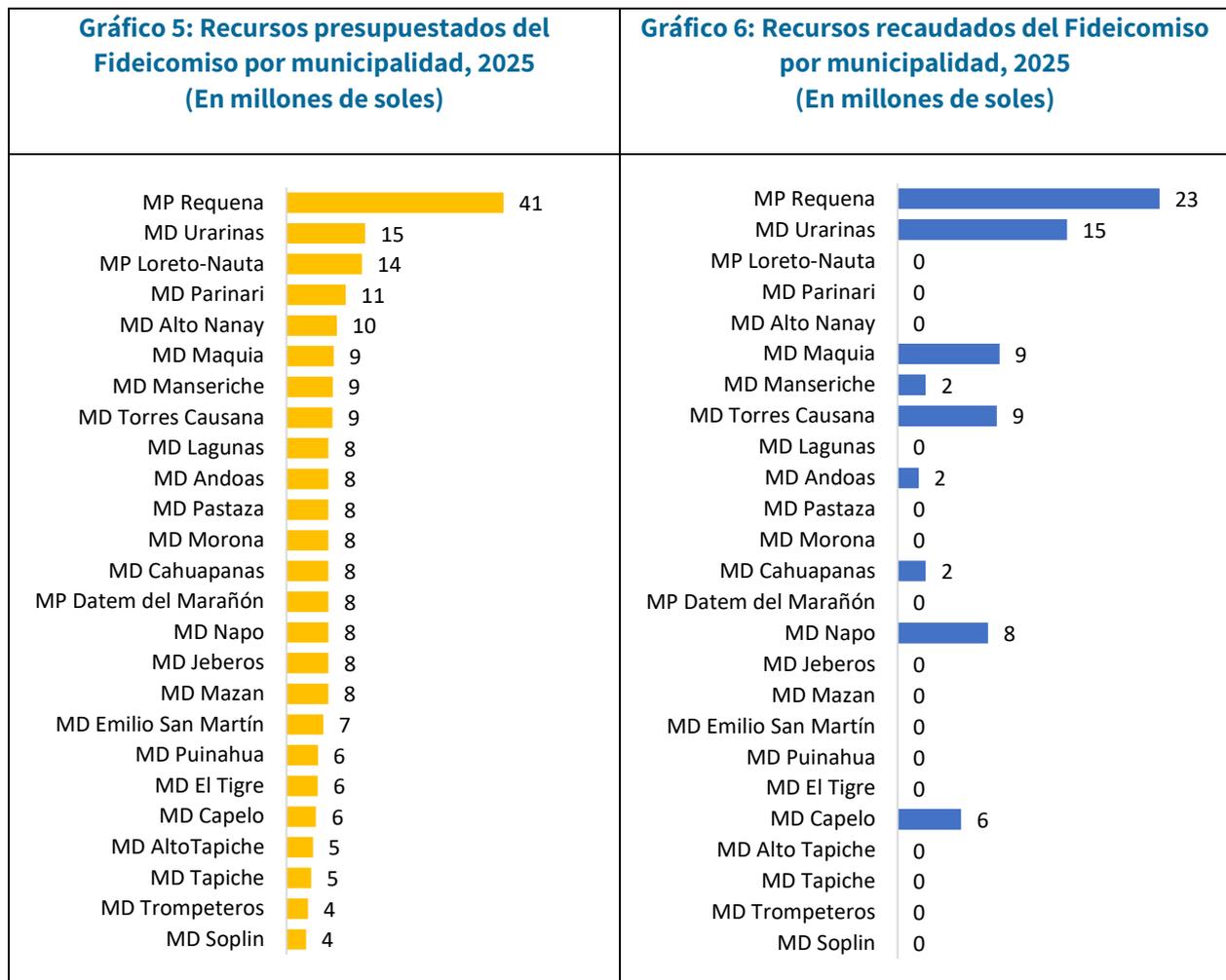
12 Según nota: “¿Qué puede hacer una municipalidad con tan solo 8 millones de soles del Fideicomiso Indígena?” (La Región; 2023).



Fuente: Consulta Amigable de Ingresos-MEF.

En lo que va del año 2025,<sup>13</sup> solo ocho municipalidades han obtenido recursos del Fideicomiso por un total de S/ 74 millones, que representa la tercera parte del monto asignado a la cuenta recaudadora en el año; cinco de estas ocho municipalidades obtuvieron el monto que habían presupuestado para el año. La MP de Requena, cuyo alcalde provincial es el actual presidente del Consejo Directivo (y también formó parte del mismo durante el 2023 y el 2024), duplicó su presupuesto durante el año de S/ 23 millones a S/ 41 millones al cierre de agosto. La MP de Loreto-Nauta —también integrante del Consejo Directivo— triplicó su presupuesto de S/ 4 millones a S/ 14 millones.

<sup>13</sup> Al 31 de agosto de 2025.



Fuente: Consulta Amigable de Ingresos–MEF.

\*Al 31 de agosto de 2025.

A tres años de implementación, el Fideicomiso cuenta con S/ 600 millones acumulados en la cuenta recaudadora del Banco de la Nación. Al 2025, según la “Consulta Amigable de Ingresos”,<sup>14</sup> el monto total recaudado por las municipalidades asciende a S/ 453 millones, por lo que en lo que resta del año podrían distribuirse alrededor de S/ 147 millones quedando únicamente 4 meses para su ejecución, lo cual es poco probable. En ese caso pasarán como saldo presupuestal para el 2026.

De la información presentada, no existe claridad sobre el monto que le corresponde a cada municipalidad por año y cómo se define. Pareciera que las que más presupuesto han obtenido son aquellas municipalidades más grandes, que tenían y tienen más proyectos de inversión viables y con expediente técnico. Considerando que la norma no establece un monto máximo por municipalidad, la

<sup>14</sup> Al 19 de agosto de 2025.

distribución de los recursos parece estar determinada por su capacidad operativa y la correlación de fuerzas entre los alcaldes provinciales. No hay evidencia de que haya una planificación y priorización de las inversiones con criterios de cierre de brechas, compensación y equidad. Téngase en cuenta aquí que la Municipalidad Provincial de Requena es, junto con la distrital de Puinahua, la más beneficiada con el canon y sobrecanon petrolero.

Frente a la información presentada sobre la gestión del Fideicomiso, surgen interrogantes y observaciones sobre su gobernanza, sobre la forma en que se toman las decisiones en el Consejo Directivo. Según la norma, es el ente encargado de *“actualizar, reformular y priorizar las inversiones contenidas en el Anexo del Plan de Cierre de Brechas denominado Matriz de Inversiones Priorizadas...”*. Y en base a ello, actualmente es la que decide sobre los proyectos a ejecutar. Frente a ello, varias autoridades y representantes de federaciones y comunidades indígenas han cuestionado el rol y la representatividad del Consejo Directivo, integrado solo por alcaldes provinciales; y donde dos de ellos no forman parte de municipalidades beneficiadas (la MP de Maynas y la MP de Yurimaguas). No incluye a las municipalidades distritales ni a las comunidades indígenas en la toma de decisiones.

Es claro que la forma en que se viene manejando los recursos del Fideicomiso empieza a generar desigualdad, concentrando las inversiones en las capitales provinciales, como es el caso de Requena. Dejando relegados a las comunidades indígenas que fueron la razón de ser del Plan de Cierre de Brechas. A esto se suma la incorporación de una nueva municipalidad,<sup>15</sup> la distrital de Punchana de la provincia de Maynas.

## 4. El uso de los recursos del Fideicomiso

La información para el seguimiento al gasto del Fideicomiso en las plataformas del MEF es menos completa. La ruta metodológica para ubicar estos recursos en el presupuesto público nos lleva al Rubro 18 (llamado “Canon, sobrecanon, renta de aduanas y participaciones”). La Plataforma de Consulta Amigable de Ingresos permite identificar en cada municipalidad los montos provenientes del Fideicomiso; en cambio, para el presupuesto destinado a gasto, esta plataforma no permite visualizar los proyectos que se financian exclusivamente con esta fuente. Para sortear este inconveniente, hemos tomado los datos del Rubro 18, que es la fuente donde se ubica el dinero del Fideicomiso.

### El presupuesto para inversiones

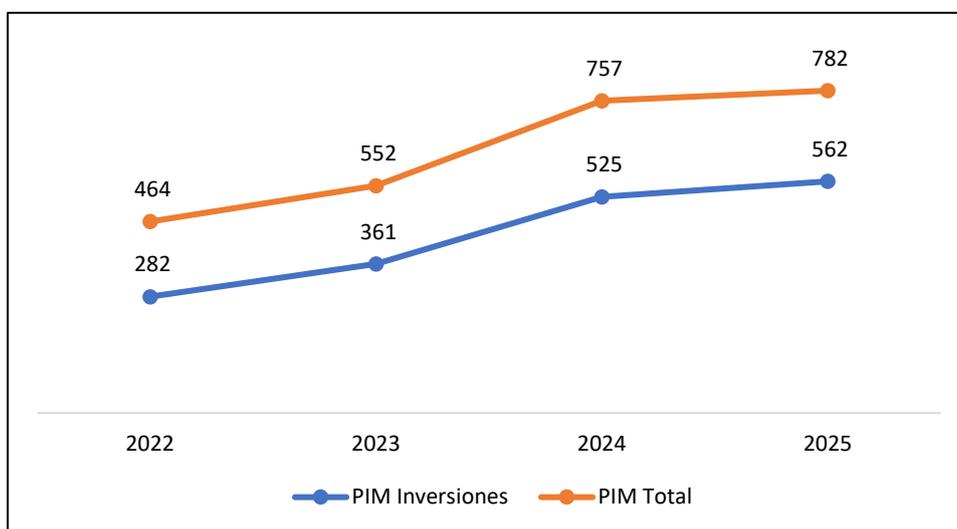
Las municipalidades beneficiarias del Fideicomiso han experimentado un sustancial crecimiento de su presupuesto en los últimos tres años. Entre el 2022 y el 2025, el presupuesto acumulado para inversiones se duplicó, pasando de S/ 282 millones a S/ 562 millones; ello como resultado de sucesivos incrementos del presupuesto por distintos rubros, entre los que destacan los del Fideicomiso y el canon y sobrecanon petrolero.<sup>16</sup> Este presupuesto se concentra en algunas municipalidades, particularmente, en tres de

<sup>15</sup> DS 048-2025-PCM (15 de abril de 2025).

<sup>16</sup> A partir de 2024, como resultado del nuevo esquema de distribución que beneficia a las provincias y distritos productores.

ellas: la MP de Nauta, la MP de Requena y la MD de Manseriche, con el 40% del total en el 2023 y el 28% en el 2024. Territorialmente, la provincia de Requena y sus ocho municipalidades concentraron casi la tercera parte del presupuesto total de inversiones de las 25 municipalidades, con S/ 126 millones en 2023 y S/ 160 millones en 2024.

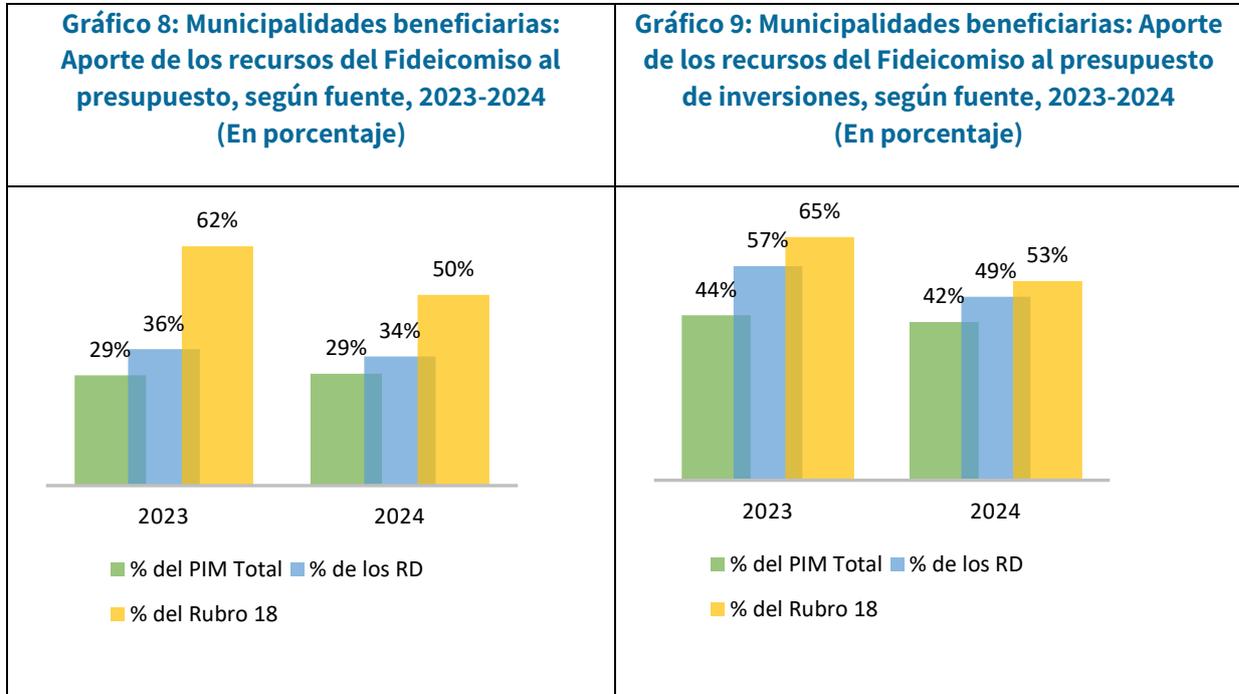
**Gráfico 7: Presupuesto total y de inversiones de las 25 municipalidades beneficiarias del Fideicomiso, 2022-2025<sup>17</sup>**  
(En millones de soles)



Fuente: Consulta Amigable del Gasto-MEF.

¿Cuánto aportan los recursos del Fideicomiso al presupuesto de las entidades? Para los años 2023 y 2024, el Fideicomiso aportó en promedio con el 43% del presupuesto de inversiones de las 25 municipalidades, con el 53% de las inversiones financiadas con la fuente recursos determinados y con el 59% de las financiadas con el Rubro 18. Si consideramos el presupuesto total —gasto corriente, más inversiones—, el aporte del Fideicomiso se reduce, pero continúa siendo importante. Entonces, se puede afirmar que, en el agregado, el Fideicomiso contribuye con la mitad de los recursos para inversiones, lo que constituye una nueva realidad para las municipalidades beneficiadas. Tomando el dato por cada municipalidad, el aporte del Fideicomiso varía entre el 10% y el 95%, lo que demanda un análisis más detallado.

<sup>17</sup> Al 31 de julio de 2025.



Fuente: Consulta Amigable del Gasto-MEF.  
RD= Recursos ordinarios

## La ejecución de las inversiones

El indicador de avance de ejecución del gasto de inversiones en las municipalidades es cambiante de un año a otro. Un ejemplo de ello es la MD de Manseriche cuyo presupuesto pasó de S/ 2 millones en el 2022 a S/ 33 millones en el 2023, y a S/ 42 millones en el 2024; su indicador de avance del gasto para dichos años fue de 72%, 19% y 92%, respectivamente. La MP de Requena tiene un avance de gasto del 37% en el 2022, 55% en 2023 y 87% en 2024. Para las 25 municipalidades, este indicador<sup>18</sup> se ubica, en promedio, entre 50% y el 74%.

En cuanto al gasto ejecutado, es posible aproximarnos un poco más al Fideicomiso a través del Rubro 18. Según tipo de recurso, está compuesto por: canon y sobrecanon petrolero, regalías mineras, participaciones-FIT, participaciones Fondo Fonie, renta de aduanas, participaciones-Plan de Incentivos Mejora Gestión Municipal, participaciones-Foniprel y canon. Es esta última la subcuenta que, por defecto, contiene los recursos del Fideicomiso y representa el 83% del gasto de inversiones del Rubro 18 —y alcanza el 96% en algunos pliegos—.

<sup>18</sup> Se consideran los años 2023 y 2024, debido a que el 2025 no es un año cerrado.

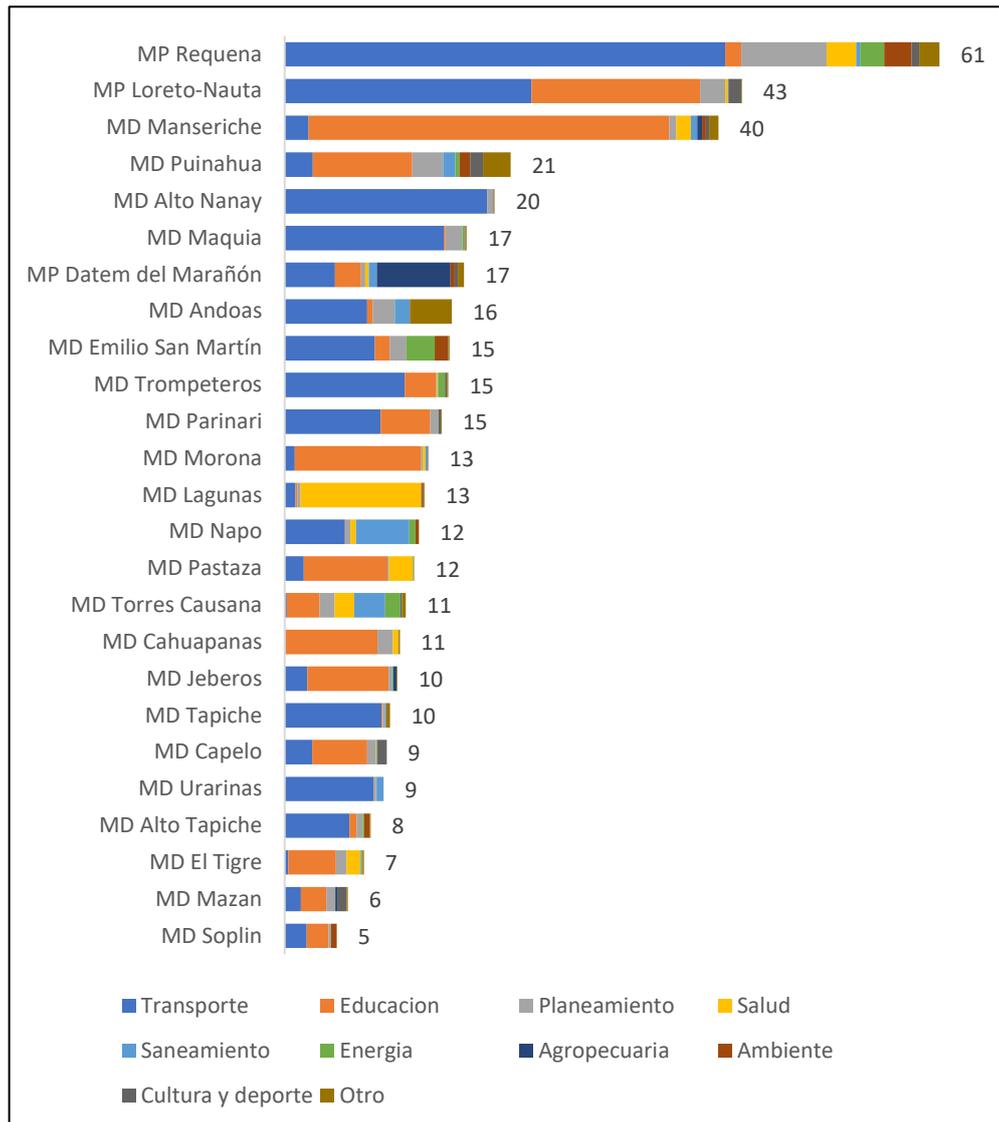
## ¿Los gastos del Fideicomiso están aportando al cierre de brechas priorizadas?

Los recursos del Fideicomiso deberían destinarse al financiamiento de las inversiones públicas señaladas en el Plan de Cierre de Brechas, esto incluye *“...los estudios de preinversión, todos los componentes de los proyectos de inversión e inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición (IOARR), la elaboración de expedientes técnicos o documentos equivalentes, la ejecución física de las inversiones hasta su culminación, así como la adquisición de activos no financieros relacionados con infraestructura para dotación de servicios, como reposición de maquinaria y equipos, hardware, software, entre otros priorizados por el Consejo Directivo...”*. *“...Excepcionalmente, el Consejo Directivo, previa evaluación y justificación, podría posibilitar el uso de los recursos para gastos operativos”*.

La información disponible muestra que el 100% de estos recursos fueron destinados a gasto de capital, dentro de los cuales destacan la construcción de edificios y estructuras (73%), gastos en la elaboración de estudios de reinversión, expedientes técnicos, supervisión, etc. (20%) y adquisición de vehículos y maquinarias (5%). En cuanto al destino del gasto, las funciones de transporte y educación concentran el 75% del monto total ejecutado durante el 2023 y el 2024; anotando que los gastos en transporte son mayormente obras de infraestructura urbana y escasamente en las comunidades. Le sigue el gasto en planeamiento, gestión y reserva de contingencia con el 7%, salud con el 5% y saneamiento con apenas el 3%. Si bien los sectores priorizados están relacionados con lo establecido en el Plan de Cierre de Brechas, la inversión ejecutada a la fecha no sigue el orden de importancia establecido, puesto que, en el Plan, agua y saneamiento contemplaba el 27% de los proyectos; mientras que en la práctica no supera el 3% del gasto. Pese a que el horizonte de ejecución es largo, se esperaría que, dadas las competencias de los gobiernos locales, las inversiones en el sector fueran superiores.

Otro factor a resaltar es que las tres municipalidades provinciales con mayor inversión ejecutada, concentran sus intervenciones en los centros urbanos de las capitales provinciales (Requena, San Lorenzo, Nauta). La MP de Requena, por ejemplo, dirigió la totalidad de sus inversiones al distrito capital de Requena donde más del 90% de su población es urbana; por otro lado, la MP de Datem del Marañón, concentra sus inversiones en la ciudad capital de San Lorenzo, y que solo el 2% de la inversión fue ejecutada directamente en las comunidades de Porvenir y San Antonio. Finalmente, en la MP de Loreto-Nauta, el 62% del gasto fue dirigido al distrito de Nauta, el 18% directamente en comunidades y la diferencia en distritos predominantemente rurales como El Tigre, Urarinas y Trompeteros.

**Gráfico 10: Municipalidades beneficiarias: Inversiones ejecutadas con el Fideicomiso según función, 2023-2024 (En millones de soles)**



Fuente: Consulta Amigable del Gasto-MEF.

Según el Índice de Gestión de las Inversiones Públicas 2024 elaborado por el MEF,<sup>19</sup> de las 39 municipalidades del departamento de Loreto, en 27 de ellas las inversiones gestionadas por sus unidades formuladoras, no están alineadas a ningún indicador de cierre de brechas y tiene una calificación de 0.000. Dentro de este grupo encontramos a varias municipalidades beneficiarias del Fideicomiso Indígena, entre las que destacan las que más dinero recibieron como: la MP de Requena, la

<sup>19</sup> Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/3K4mJLc>

MP de Loreto-Nauta, la MP de Datem de Marañón y la MD de Manseriche. Esta información es una señal de alerta clara que interpela la gestión municipal, pues evidencia que la mayor parte de los proyectos ejecutados por las municipalidades no están alineados con el cierre de brechas, como manda el Plan y ello es algo que debe corregirse prontamente, mejorando tanto la gobernanza del Fideicomiso como la planificación, priorización y ejecución de los proyectos de inversión.

Al respecto, en una entrevista reciente el exviceministro de Gobernanza de la PCM, Raúl Molina,<sup>20</sup> que lideró el proceso de diálogo y elaboración del Plan de Cierre de Brechas, señaló que en la gestión de los fondos del Fideicomiso Indígena se ha abandonado la priorización del Plan de Cierre de Brechas, que los alcaldes están escogiendo otros proyectos apoyándose en la flexibilidad que da la norma al Consejo Directivo, en el sentido de “*actualizar, reformular y priorizar las inversiones contenidas en el Anexo del Plan de Cierre de Brechas...*” (artículo 6.1 del reglamento). Sin embargo, la norma también señala que estos recursos deben destinarse “*... única y exclusivamente a los fines establecidos en el Plan de Cierre de Brechas.*” (artículo 6.3 del reglamento). Por lo que los alcaldes responsables de la asignación de los recursos estarían incumpliendo lo establecido por ley.

## La Municipalidad Provincial de Requena

Para ilustrar la gestión del gasto con un ejemplo, veamos el caso de Requena, que es una de las más grandes y que más recursos del Fideicomiso recibe. En junio de 2023, esta municipalidad emitió una Resolución de Alcaldía<sup>21</sup> donde se autoriza la incorporación de los recursos del Fideicomiso al presupuesto público por un monto total de S/ 24 millones repartidos en cinco proyectos y un estudio de preinversión. Aun cuando todos los proyectos fueron incluidos al presupuesto anual, solo tres registraron ejecución. Con un gasto de inversión ejecutado de alrededor de S/ 12 millones frente a una recaudación de S/ 24 millones, quedaron saldos presupuestales sin ejecutar del 50% del total. Para el 2024, el número total de proyectos financiados con el Fideicomiso aumentó a 16 (se suman nueve a los cinco proyectos contemplados en el 2023) con un presupuesto total de S/ 36 millones.

Según el Índice de Gestión del MEF, la eficacia de esta municipalidad es “muy mala”<sup>22</sup> en razón de que tiene en su programa multianual de inversiones más proyectos NO previstos que previstos, siguiendo las reglas de priorización del Invierte.pe. Como indicamos, la municipalidad pasó de ejecutar cinco proyectos en el 2023 financiados con el Fideicomiso a nueve en el 2024; seis de estos proyectos no supera el S/ 1 millón de gasto; de allí se deduce que el aumento en la ejecución del gasto de inversión del 2024 fue impulsado principalmente por proyectos NO previstos, ni alineados al cierre de brechas.

Por otro lado, según el Informe de Obras Paralizadas de la Contraloría General de la República,<sup>23</sup> la provincia de Requena aloja en su territorio cinco proyectos paralizados<sup>24</sup> por un monto total de S/ 49

<sup>20</sup> Ver entrevista completa en: <https://www.youtube.com/watch?v=8MoaAbajCpw>

<sup>21</sup> Resolución de Alcaldía 030-2024-A-MPR (23 de junio de 2023).

<sup>22</sup> Nombre del indicador: “Porcentaje de inversiones del Programa Multianual de Inversiones que no considera a las “no previstas”.

<sup>23</sup> Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/46ggjBm>

<sup>24</sup> Uno de ellos a cargo del Gobierno Regional de Loreto.

millones —tres de ellos, asignados a contratistas—. La MP de Requena concentra el 65% del costo total paralizado y las causas de ello son: falta de recursos financieros por parte del contratista e incumplimiento de pago de valorizaciones u otros. Los proyectos son: *“Rehabilitación y ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de Requena, distrito de Requena, provincia de Requena, Loreto”* con código 2087531, y *“Mejoramiento de la calle Puinahua entre calle Vargas Guerra y Av. Genaro Herrera, distrito de Requena, provincia de Requena, Loreto”*, con código 2163165. El primero fue financiado con recursos del Fideicomiso, el costo total actualizado del proyecto es de S/ 52 millones, según el Sistema de Seguimiento de Inversiones (SSI). Este proyecto se encuentra con un avance por debajo del 50% e incumple con el registro oportuno del Formato 12, lo que imposibilita el seguimiento de la inversión.

Al respecto, la norma señala que los gobiernos locales deben publicar y mantener actualizado en su portal de transparencia, información sobre el estado y uso de los recursos que obtengan; dicha información incluye *“...los procesos y criterios de priorización para el financiamiento de las inversiones, las actas de sesiones del Consejo Directivo, el detalle de los ingresos y gastos del trimestre, sus acumulados a dicho período y los compromisos de pago por atender correspondientes a las respectivas inversiones...”*. Sin embargo, esta municipalidad, y las demás municipalidades beneficiarias, no cumplen con lo dispuesto.<sup>25</sup> Particularmente, esta municipalidad, de las 113 inversiones que tiene en cartera, 102 no contienen registro de información en el Formato 12-B actualizados y completos para su adecuado seguimiento y control.

En suma, los datos de la MP de Requena aportan evidencia de que los recursos del Fideicomiso Indígena no se están utilizando según los principios rectores del Plan de Cierre de Brechas, y que las inversiones realizadas en los 30 meses iniciales no estarían contribuyendo al cierre de brechas esperado. Por tal razón, consideramos indispensable generar espacios de discusión y análisis con los actores directamente involucrados a fin de efectuar los ajustes y mejoras necesarias que encaminen los recursos del Fideicomiso a sus objetivos de creación.

## El apalancamiento sin planificación no es el camino

Si bien la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2025<sup>26</sup> autoriza la utilización de los recursos transferidos para garantizar y atender el servicio de deuda derivada de operaciones de endeudamiento público con cargo al Fideicomiso, no establece lineamientos para un **apalancamiento**<sup>27</sup> como el que se viene promoviendo desde el Consejo Directivo con apoyo de algunos congresistas de la región. Bajo las condiciones en que se viene utilizando los recursos del Fideicomiso descritas, un apalancamiento grande de recursos (se habla de S/ 1500 millones), sin una planificación y priorización adecuada de los proyectos, haciendo uso de criterios técnicos y con la participación de las

<sup>25</sup> El enlace que existía ha sido eliminado.

<sup>26</sup> Para mayor información, revisar: <https://bit.ly/47QSeIN>

<sup>27</sup> Que, según el DS 034-2025-EF, se traduciría mediante una operación de endeudamiento a cuenta del Fideicomiso a ser reembolsado, incluyendo las tasas de interés.

comunidades indígenas, se podría traducir en un gasto que no produzca impactos positivos en el cierre de brechas para las comunidades indígenas y la población en general.

Los distritos de Loreto se encuentran en el primer tramo de la curva de aprendizaje para el adecuado manejo de estos recursos, y es necesario transitarlo con mayor claridad, acompañamiento y transparencia de modo tal que se garanticen proyectos de calidad, para lo cual es necesario que desde el Gobierno Nacional se implementen programas de fortalecimiento institucional y de capacidades de gestión con visión de largo plazo. En ese sentido, llama la atención, lo mencionado por Raúl Molina, respecto a que el Banco Interamericano de Desarrollo ofreció asistencia técnica al Consejo Directivo del año 2024 para un probable apalancamiento de recursos con proyectos debidamente priorizados; sin embargo, no obtuvo respuesta del entonces presidente del Consejo Directivo, alcalde de la MP de Datem del Marañón.

## 5. Reflexiones, conclusiones y recomendaciones

El Fideicomiso Indígena de Loreto nació como una promesa histórica de reparación y desarrollo para los pueblos indígenas afectados por la actividad petrolera. Sin embargo, su implementación actual lo está desviando hacia un fondo de inversión municipal convencional, con serias deficiencias de gobernanza, transparencia y alineamiento, con su propósito de enfrentar la exclusión de sus beneficiarios originarios.

El Fideicomiso Indígena de Loreto se encuentra en una encrucijada. Por el camino actual, puede consolidarse como un fondo clientelar que profundiza las desigualdades, alimenta la corrupción y traiciona la lucha de dos décadas de las comunidades del circuito petrolero. Por otro camino, puede convertirse en el instrumento transformador que sus promotores soñaron: un mecanismo de reparación, desarrollo y cierre de brechas históricas para los pueblos indígenas. El análisis de los tres primeros años de operación del Fideicomiso Indígena (2023-2025) revela un divorcio entre su propósito fundacional y su gestión actual.

Se observa serias fallas de gobernanza y representatividad. El Consejo Directivo, compuesto exclusivamente por los cinco alcaldes provinciales, excluye de la toma de decisiones a las comunidades indígenas, que son el sujeto central del acuerdo político que dio origen al Fideicomiso. Esta composición —que también excluye a los distritos— generó una toma de decisiones opaca, politizada y desvinculada de las prioridades del Plan de Cierre de Brechas. La evidencia muestra que los recursos se concentran en municipalidades cuyos alcaldes tienen mayor influencia en el Consejo Directivo (como Requena y Nauta), mientras que otras, especialmente distritales y de zonas más remotas, quedan marginadas. Esta es la principal falla del Fideicomiso.

## Principales conclusiones:

- El Fideicomiso está operando al margen de su hoja de ruta. El Plan de Cierre de Brechas, producto de años de diálogo y consenso, establece con claridad las prioridades de inversión (agua y saneamiento, salud, educación, conectividad) y los territorios beneficiarios (las comunidades indígenas). Sin embargo, la práctica muestra una clara desviación: los recursos se dirigen mayoritariamente a infraestructura urbana en las capitales provinciales (Requena, San Lorenzo, Nauta), mientras que sectores críticos como agua y saneamiento reciben menos del 3% del gasto. El argumento del Consejo Directivo de "actualizar y reformular" el plan (Art. 6.1 del DS 016-2023-EF) no puede usarse para ignorar el mandato del Art. 6.3, que ordena destinar los recursos "única y exclusivamente a los fines establecidos en el Plan". Esta desviación no es técnica, es política, y responde a intereses municipales y clientelares.
- Concentración de recursos y exclusión territorial. La distribución de los recursos del Fideicomiso es inequitativa y contraria al principio de equidad que debiera regirlo. Existe una clara concentración en unas pocas municipalidades (MP Requena, MP Nauta, MD Manseriche), que en 2024 recibieron el 46% de los fondos, mientras que otras, como Jeberos, Lagunas y Morona, no recibieron ningún sol pese a haber presentado su programación. Esta forma de distribución no responde a criterios técnicos de necesidad o prioridad, sino a la capacidad de gestión (o a la influencia política) de las municipalidades más grandes.
- El Fideicomiso se gestiona con escasa transparencia y rendición de cuentas, lo que contraviene a lo que establece su ley de creación y la ley de transparencia. Las municipalidades incumplen sistemáticamente la obligación de publicar información sobre los proyectos financiados, los expedientes técnicos, los contratos y el avance físico y financiero (Formato 12-B). El caso de Requena, donde 102 de 113 proyectos carecen de información actualizada, es un ejemplo flagrante. Esta opacidad impide el control social, facilita la corrupción y erosiona la confianza de las comunidades en el mecanismo. Sin transparencia no hay rendición de cuentas, y sin rendición de cuentas, el Fideicomiso está condenado al fracaso.
- La promoción del apalancamiento financiero (endeudamiento a cuenta del Fideicomiso) sin antes corregir los graves problemas de gobernanza, transparencia y alineamiento es una apuesta poco responsable. El apalancamiento implica un costo financiero (intereses) que reduce el monto neto disponible para inversiones. Si se aplica a proyectos mal priorizados, mal ejecutados, sin reglas claras de asignación de recursos, no solo no cerrará brechas, sino que puede terminar generando una deuda pública local insostenible para las municipalidades y para el propio Fideicomiso.
- Para los 25 distritos beneficiarios del Fideicomiso, con excepción de Requena y Puinahua, estos recursos son su principal fuente de financiamiento de inversiones. Los recursos del canon petrolero son casi marginales. En ese sentido los esfuerzos de fiscalización y participación de las

organizaciones indígenas deben priorizar estos recursos, incluyendo la posibilidad de ejecutar pequeños proyectos mediante núcleos ejecutores.

## Recomendaciones:

Para rescatar su esencia y cumplir con su mandato, se requiere una reforma integral que aborde tres ejes fundamentales:

- **Gobernanza inclusiva:** reformar el Consejo Directivo para incluir a las comunidades indígenas y crear mecanismos de rendición de cuentas.
- **Gestión técnica y alineada:** establecer un Comité Técnico obligatorio que garantice la calidad y el alineamiento de los proyectos con el Plan de Cierre de Brechas actualizado con horizonte al 2030.
- **Máxima transparencia y rendición de cuentas:** implementar un sistema único de transparencia y auditoría social que permita a las comunidades monitorear el destino de los recursos.

A continuación, presentamos algunas recomendaciones de corto y mediano plazo:

1. **Reforma urgente del Consejo Directivo:** Modificar la composición del Consejo para que incluya, como miembros con derecho a voto, a representantes designados por las organizaciones indígenas y también de los distritos.
2. La asignación de los recursos del Fideicomiso Indígena debe adoptar la lógica del presupuesto participativo con enfoque multianual. Los gobiernos locales (alcaldes y concejos municipales) deberán someter la programación de los recursos del Fideicomiso Indígena a los procesos de presupuesto participativo. Ello ayudaría a que las prioridades de inversión sean definidas con la participación efectiva, libre e informada de las comunidades indígenas y organizaciones representativas.
3. El Viceministerio de Gobernanza Territorial debe dejar de ser una Secretaría Técnica pasiva y asumir un rol activo de facilitador y garante del cumplimiento normativo. Debe proporcionar y canalizar asistencia técnica obligatoria a las municipalidades y al Consejo Directivo, y junto con el MEF observar la aprobación de proyectos que no estén debidamente alineados con el cierre de brechas.
4. Impedir la inclusión de proyectos NO previstos en la programación multianual de inversiones, con la participación del MEF, ente rector del Invierte.pe. Cualquier modificación debe seguir un proceso técnico y participativo, no una decisión discrecional del Consejo.
5. Establecimiento de un sistema de asignación de recursos con criterios de equidad y compensación. El MEF, en coordinación con la PCM y el Consejo Directivo reformado, deben aprobar un mecanismo de asignación de recursos que combine:

- Un piso mínimo garantizado para cada municipalidad distrital, basado en indicadores de pobreza, aislamiento y necesidad.
  - Un componente de capacidad, que premie a las municipalidades que demuestren tener proyectos viables y bien formulados.
  - Un componente de priorización, que asigne recursos adicionales a proyectos que aborden las brechas más críticas identificadas en el Plan.
- 6.** Programa de fortalecimiento institucional para municipalidades distritales: implementar un programa financiado con parte del mismo Fideicomiso o con cooperación internacional, para capacitar a las OPIMs de las municipalidades más pequeñas y débiles en formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión. El objetivo es nivelar la cancha y permitir que todas las entidades puedan acceder a los recursos con proyectos de calidad.
- 7.** Inclusión de núcleos ejecutores: permitir, bajo estricta supervisión técnica y comunitaria, que las propias comunidades indígenas, a través de núcleos ejecutores, puedan formular y ejecutar proyectos de pequeña escala (menos de S/ 1 millón) directamente, sin pasar por la intermediación de la municipalidad. Esto acercaría los recursos a su destino final y empoderaría a las comunidades.
- 8.** Creación de un portal único de transparencia del Fideicomiso Indígena: El Fideicomiso debe contar con una plataforma digital administrada por la PCM o el MEF, donde se publiquen obligatoriamente y en tiempo real:
- La lista de proyectos aprobados por el Consejo Directivo.
  - Los expedientes técnicos completos.
  - Los contratos de obra y los informes de supervisión.
  - El avance físico y financiero (Formato 12-B) actualizado mensualmente.
  - Las actas de las sesiones del Consejo Directivo. El incumplimiento de esta obligación por parte de una municipalidad debe ser causal de sanción.