

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Asamblea Nacional de Gobierno Regionales: auge y caída de una
relevancia pública**

TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y

GOBIERNO

AUTOR:

Adrian Fernando Carbajal Rojas

ASESOR:

Jorge Aragon Trelles

Mayo, 2019

RESUMEN

La reforma de descentralización en el Perú ha derivado en una baja capacidad del gobierno central para realizar cambios y ajustes en ella; variando la conducción de esta, desde instituciones de carácter nacional con alta autonomía, importancia institucional y participación, como el Consejo Nacional de Descentralización (CND), que fue desactivado en el 2007; hasta instituciones de con baja autonomía, dependientes del gobierno central, como la Secretaria de Descentralización (SD), que sigue con su trabajo hasta ahora. En ese marco, surge la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), en el año 2009, siendo una organización formada por parte de los gobernadores regionales que tenía como objetivos: (i) impulsar y promover la defensa del proceso de descentralización, desde los gobierno regionales, (ii) ser un espacio de concertación y diálogo entre las entidades del gobierno central y los gobiernos regionales y (iii) representar los intereses comunes de los gobiernos regionales.

En ese sentido, la presente tesis analiza el devenir de esta organización en base a cuatro variables: (i) el liderazgo de la asamblea, (ii) la capacidad organizativa, (iii) los escenarios políticos para plantear demandas y (iv) la capacidad de monopolizar las demandas de los diferentes gobiernos regionales. En base al análisis de estas cuatro variables, se muestra un devenir inestable de la asamblea, con un periodo de inicio y formación (2009-2012) que permitió alcanzar un periodo de relevancia pública y política entre el 2012-2015 y, finalmente, del 2012 hasta la actualidad, con una pérdida de capacidad organizativa, liderazgos y monopolio de representación de intereses que minan su relevancia pública y política en la reforma de descentralización.

Palabras clave: descentralización, reforma, asamblea, organización, gobierno.

Índice

Introducción	I
Capítulo I. Una propuesta para el análisis del desempeño de la ANGR dentro del actual proceso de descentralización	1
1.1. Balances de la reforma de descentralización en el Perú	1
1.2. El rol del liderazgo político en el ámbito organizacional	10
1.3. La capacidad organizativa y su impacto en la institucionalización de las organizaciones	14
1.4. Los escenarios políticos y el desarrollo de organizaciones representativas	16
1.5. El monopolio de la representación de actores públicos	19
Capítulo II. La ANGR, 2009-2017	22
2.1 ANGR: Trayectoria y estructura	22
2.2 Los inicios de la ANGR, periodo 2009-2011	27
2.3 El auge de la ANGR, periodo 2012-2015	31
2.4 Decaimiento de la ANGR, periodo 2015-2017	41
2.5 Análisis del caso	46
Capítulo III. Conclusiones	52
Bibliografía	56

Entrevistas 62

Anexos 63



Introducción

Debido al carácter unitario del Estado peruano, el inicio de la reforma de descentralización en el Perú, durante el 2001, supuso el comienzo de una mayor autonomía de las regiones en la toma de decisiones. En ese sentido, esta reforma exigió el desarrollo y formación de marcos legales (Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de los Gobierno Regionales y Ley Orgánica de Municipalidades) e instituciones, como el Consejo Nacional de Descentralización (CND), que regulen, conduzcan y hagan posible la ejecución de la misma.

La institución establecida inicialmente para la conducción y ejecución de la reforma: el CND, no logró desarrollar de manera adecuada sus funciones centrales de conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias y funciones del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales (Cruz, 2013), siendo disuelta el año 2007, bajo el gobierno de Alan García, dando paso a la Secretaria de Descentralización (SD). No obstante, dicha secretaria presenta un menor peso político, técnico, ya que no cuenta con representantes de los niveles de gobierno regional y local en sus funciones, contrariamente al CND, evitando así ser un espacio concertado para un diálogo directo con los representantes de otros niveles de gobierno; así mismo, posee una total dependencia, para ejercer sus funciones, de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (PCM, 2007).

Es así que, en el año 2009, se crea la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), una organización que agrupa a los gobernadores regionales y se planteó como objetivo central servir como “plataforma para el

impulso, promoción del desarrollo, profundización y defensa del proceso de descentralización” (ANGR: 2017). En ese sentido, esta organización se plantea como una iniciativa, de parte de las regiones, para gestionar la reforma, siendo una agrupación de los gobiernos regionales frente a la SD.

Dicha organización tuvo una activa participación en la toma y gestión de decisiones públicas en torno a la descentralización durante el periodo 2012-2015, tiempo en el cual tuvo como presidentes a ex presidentes regionales con peso e iniciativa política propia como: César Villanueva, Alonso Navarro, Javier Atkins y César Acuña. Así también, fue un actor importante en la formación de comisiones intergubernamentales en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Ministerio de Educación (MINEDU) y el Ministerio de Salud (MINSA), como se comprobará más adelante, además de ser un actor relevante en la formulación y aprobaciones de planes nacionales descentralizados en salud y educación.

La presente tesis plantea analizar tres etapas de la ANGR: 2009-2012, periodo inicial que corresponde a la iniciación, formación e institucionalización de la asamblea; 2012-2015, periodo en el cual la asamblea se posiciona como un actor público central en torno a la discusión, coordinación y toma de decisiones vinculantes a la reforma de descentralización; y 2015-hasta la actualidad, periodo en el que la asamblea perdió peso político y capacidad institucional, debido parcialmente a la aparición de los GORES como canal de gestión de intereses entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales, así también

como una poca cohesión del gremio debido a reformas como la no reelección de gobernantes, la cual renovó totalmente los nuevos gobernadores.

El análisis de los tres periodos, el cual nos servirá para sacar las conclusiones, será en base a cuatro factores: (1) el rol central del liderazgo de los presidentes de la asamblea, (2) la capacidad organizativa y cohesión institucional de la asamblea, entendida como la capacidad de la asamblea para poseer un equipo técnico, financiamiento y apoyo de diversas instituciones en sus labores; así como, la capacidad de los presidentes regionales para elaborar un trabajo coordinado y responsable, (3) un escenario público favorable, entendido como un momento en el que la descentralización se encuentra en el centro de la discusión pública, a favor de impulsar y tomar medidas en torno a la mejora del proceso y (4) ser el único actor que agrupa y representa a los gobiernos regionales frente al Ejecutivo, ejerciendo el monopolio de representación.

En ese sentido, la tesis se estructura de la siguiente manera. En el primer capítulo, se propone un marco conceptual en base a los cuatro factores que servirán para el análisis de los periodos de la ANGR, dentro del marco del proceso de la reforma de descentralización. Además, se abordará el estado actual de esta reforma, en base a balances hechos por instituciones estatales, instituciones público privadas como PRODES de USAID mostrando las características institucionales y políticas en la que se encuentran inmerso el proceso de descentralización.

En el segundo capítulo se construye y explica el caso de la ANGR, para el desarrollo de este, se dividirá en tres etapas ya mencionadas: la correspondiente a los años 2009-2012, que representa la etapa inicial de la Asamblea, en la cual se inicia, forma y consolida; 2012-2015, que representa la etapa en la cual la ANGR se presenta como actor central, en el ámbito público, en torno a la toma de decisiones y canal de coordinación entre el Ejecutivo y las regiones; por último, el periodo correspondiente 2015-actualidad, en el cual la asamblea, como institución, pierde capacidad institucional y peso político propio, así como frente al gobierno central.

La relevancia de estudiar la asamblea recae en tres razones. En primer lugar, por la particularidad de esta organización, siendo la única que agrupa a los gobernadores regionales en un espacio institucional de coordinación formal que permite plantear, dialogar y coordinar con el gobierno central, temas concernientes a la descentralización y su impacto en los gobiernos regionales. En segundo lugar, por ser el único canal que tuvieron los gobernadores regionales, entre la desactivación del CND e instauración de los Gores, para generar una coordinación con el gobierno central y sus organismos. Finalmente, debido al contrapeso y oportunidad que la asamblea presenta para hacer frente a una mayor iniciativa política, de parte del gobierno central, en la conducción del proceso de descentralización.

La construcción y explicación del caso tendrá como fuentes los boletines, memorias y publicaciones hechas por la ANGR durante todo su periodo de funcionamiento; así también, se utilizarán entrevistas con actores centrales que

trabajaron en la asamblea, como parte de la construcción del caso se analizará las etapas en base a los cuatros factores mencionados. Como parte final de la tesis, se elaborará un análisis del impacto de los cuatros factores mencionados en cada una de sus etapas y se presentarán las conclusiones del trabajo.



Capítulo I. Una propuesta para el análisis del desempeño de la ANGR dentro del actual proceso de descentralización

“A 15 años de iniciada la reforma [descentralización], en términos generales es claro que todos estamos insatisfechos con sus resultados.” (Secretaría de Descentralización, 2017, p. 7).

En este primer capítulo realizaré un diagnóstico situacional del proceso de descentralización, el cual me permitirá identificar las características que afectaron a la reforma y que tienen un impacto determinante en el desarrollo de la ANGR a lo largo de los años. Asimismo, se construirá un marco conceptual, enmarcado en la descentralización, en base a los cuatro factores mencionados en la introducción que tienen un impacto directo en el devenir de la asamblea.

1.1. Balances de la reforma de descentralización en el Perú

La descentralización ha sido un tema importante dentro de la literatura de la Ciencia Política en los últimos años, asimismo diversos países de Latinoamérica impulsaron reformas de descentralización dentro de sus gobiernos tales como Colombia, Bolivia y Chile. En ese sentido, según Aghón y Krause – Junk (1993) la descentralización es un proceso mediante el cual distintas formas de gobierno (unitarios o federales) transfieren poder de decisión, atribuciones y recursos para la realización de determinadas funciones a su cargo a otros niveles de gobierno, política y territorialmente delimitados.

Así también, la descentralización consiste en “la toma de decisiones en materia de políticas, programas y proyectos, así como administración de recursos de poder del Estado (humanos, financieros y materiales) a discreción

de las autoridades locales, sin depender jerárquicamente de la autoridad nacional centralizada” (Beteta y Rubio, 2006, p. 13). Esta reforma se inició en el Perú en el 2001 con la publicación de la Ley de Bases de la Descentralización, ley que marcó el camino para el posterior desarrollo de otros marcos normativos y gestión de la reforma.

Con la promulgación de una serie de normas, tales como: Ley Orgánica de Gobierno Regionales, Ley de Elecciones Regionales y Ley de Demarcación y Organización Territorial, empieza el proceso de desarrollo la reforma de descentralización en el Perú. Con la promulgación de dicha normativa, el gobierno central iniciaba una reforma que tenía como objetivo delegar poderes de decisión exclusivas (promoción del desarrollo, gestión territorial y administrativa) y compartidas (educación, salud, preservación de áreas naturales, entre otras) a las regiones para que puedan gestionar de manera más efectiva su territorio, así como buscar una representación política efectiva para los departamentos.

Acompañando el proceso de esta reforma, se han venido realizando diversos balances de diversas instituciones públicas, organizaciones no estatales y grupos de la sociedad civil sobre el estado de la descentralización, exponiendo diversos escenarios de la reforma entre el 2003-2016. Dentro de los balances presentes, durante el periodo de tiempo mencionado, diversas instituciones públicas y de la sociedad civil priorizaron el análisis en cinco factores centrales, tales como: descentralización fiscal, transferencia de competencias, coordinación gubernamental, participación ciudadana y efectiva

representación política. Es así que, los balances fueron variando a través del tiempo siendo positivos, críticos y teniendo un carácter mixto con cada uno de los factores mencionados.

En los primeros años de iniciada la reforma (2003-2008), instituciones como el PNUD, el CND y grupos de la sociedad civil como: Grupo Propuesta Ciudadana, Centro de Estudios para el Desarrollo y Participación, Konrad Adenauer, entre otros; hicieron balances enfatizando los progresos, deficiencias y tareas que le quedaban al gobierno central y gobiernos regionales, sobre los cinco factores mencionados. En un primer momento los balances rescataban la importancia de la reforma y la voluntad política con la cual se había abordado.

“El inicio de la descentralización fue posible por la confluencia de tres factores: En primer lugar, por la demanda de la fuerzas descentralistas y experiencias exitosas de gestión local [...] Pero el proceso de descentralización fue también fruto de grandes consensos nacionales. El marco normativo básico para darle curso, no hubiera salido adelante si no fuera por el gran consenso nacional alcanzando en el Congreso de la República.” (Thais, 2005, p.15-16).

En el factor relacionado a la descentralización fiscal, durante esta primera etapa, se mencionaba la necesidad de su implementación y la forma en cómo llevarla. Luis Carranza y David Tuesta (2004) afirmaron que, pese a una necesidad celeridad de la descentralización fiscal, esta debe ser pausada y las regiones deben generar nuevas formas de tributación, afirmando que “la propuesta descentralizadora debe contener dos temas. El primero de ellos es el tema tributario, con la creación de un impuesto regional por planillas, un impuesto regional a los trabajadores independientes y el Régimen Único Simplificado (RUS) [...] En segundo lugar se encuentra el tema de transferencias. En este

aspecto, el esquema debería minimizar los esquemas discrecionales. Por tanto, el sistema a utilizar se basaría en un monto transferible, establecido a partir de un porcentaje de una fuente de recursos claramente definida.”

Dentro de campos como transferencia de competencias y participación de la sociedad civil, Grupo Propuesta Ciudadana (2006) recalcó un lenta y retrasada transferencia de competencias, pero cumpliendo los planes establecidos y haciéndolo de manera completa “La transferencia de competencias se atrasó en su inicio debido a la demora del Congreso para aprobar la Ley del Sistema de Acreditación, y a la del CND para elaborar el reglamento respectivo [...] Las transferencias del Plan Anual 2004 se está materializando a inicio del año 2006, y el Plan Anual de Transferencias del 2005 sufrirá un atraso similar”.

Por otro lado, respecto a la participación ciudadana, Conterno (2004) menciona que “El énfasis en la participación ciudadana del proceso de descentralización en curso estaría planteando en algunas regiones nuevos retos a las organizaciones, en la medida en que sus miembros estarían demandando más de sus representantes, buscando una mayor institucionalización y credibilidad de sus organizaciones y, por tanto, una mejor representación de intereses. En esa misma línea, Ugarte (2006) rescata que “en el proceso de fortalecer los gobierno locales, se están mejorando las condiciones de vida y al descentralizar los recursos e involucrar a la ciudadanía en los procesos de decisiones sobre el destino de estos, se genera confianza, compromiso y vigilancia sobre la gestión”.

Finalmente, los balances de esta primera etapa rescatan la necesidad de mejorar la coordinación intergubernamental y la representación política. Con respecto a la coordinación intergubernamental, se menciona la poca representatividad de los gobiernos regionales y locales en el CND, así como la heterogeneidad de su personal técnico que hizo poco fluida la coordinación “En el Consejo Directivo del CND, las regiones y municipalidades son minoría frente a los representantes del Poder Ejecutivo, pero estos últimos normalmente no han tenido rango suficiente para tomar decisiones sustantivas [...] en el CND ha habido un equipo técnico bastante heterogéneo en sus calidades técnicas y con discrepancias importantes respecto a temas sustantivos del proceso, lo que ha llevado en muchos casos a complejas negociaciones internas que han demorado decisiones importantes” (Propuesta Ciudadana, 2006, p. 12). Mientras que por el lado de la representación política se mencionó que la falta de constitución de regiones detiene una efectiva representación (Grompone, 2005), así como una falta demarcación territorial, a nivel regional y local, impide un efectivo desarrollo de funciones (Vega, 2005).

En esta primera etapa se pueden rescatar que la concentración de los balances es mixta respecto a los factores analizados, con una visión a corto plazo de los que fue la implementación de la reforma de descentralización. Así también, los temas urgentes como la descentralización fiscal y la transferencia de competencias fueron centrales en las discusiones iniciales en los balances de la reforma. Sin embargo, desde el 2009 en adelante, los balances sobre la reforma enfatizarán las debilidades del Estado para sostener la reforma, la falta de interés de los actores públicos sobre esta y la valoración en escala de algunos factores.

Con respecto a los balances presentados desde el 2009-2016, que contaban con un mediano plazo desde la ejecución de la reforma, tendré como base el informe presentado en el Acuerdo Nacional, titulado: Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización (Acuerdo Nacional, 2016), documento que sintetiza dieciséis balances realizados por instituciones públicas y privadas como: Congreso de la República, Contraloría General, Grupo Propuesta Ciudadana, Secretaría de Descentralización, ANGR, entre otras. El documento en cuestión califica a los factores analizados por los balances de cuatro maneras: aspectos valorados más positivamente, aspectos valorados ambivalentemente y aspectos valorados negativamente (Acuerdo Nacional, 2016, p. 46).

Dentro de los aspectos valorados más positivamente se encuentran: Transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y gobierno abierto, el gasto subnacional (eficacia, calidad) y presupuesto por resultados, las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y mancomunidades regionales y municipales y, finalmente, la articulación subnacional con asociaciones de alcance nacional (ANGR, AMPE y REMURPE) y articulación territorial (CCR, CCL) (Acuerdo Nacional, 2016, p. 46-48). Las fuentes en las cuales se basa este documento rescatan avances en la rendición de cuentas, de parte de las regiones, resaltando los gastos realizados por las autoridades y administraciones públicas (Contraloría General de la República, 2014), así como una mejora de la eficiencia del gasto público de estas (ANGR b, 2015).

Con respecto a las JCI y las mancomunidades se menciona que “son reconocidas como instrumentos importantes para promover la cooperación horizontal entre gobiernos subnacionales y a través de la confianza progresiva que ella contribuya a construir, como una vía alternativa en dirección de la integración regional” (Acuerdo Nacional, 2016, p. 47). Por otro lado, las articulaciones con asociaciones de alcance nacional y articulación territorial tienen dos valoraciones, en el caso de la primera se menciona que “cumplen con el rol de representar los intereses de los gobiernos subnacionales ante el gobierno nacional y sus diferentes instancias, contribuyendo al sostenimiento de las relaciones intergubernamentales luego de la desactivación del CND y su reemplazo por la SD de menos jerarquía.” (Acuerdo Nacional, 2016, p. 47). En el caso de la articulación territorial que corresponde a los CCRs y CCLs, se menciona que estas instituciones no han logrado compensar la debilidad que existe para una coordinación entre el nivel regional y local (ANGRb, 2015).

Por otro lado, los factores valorados ambivalentemente fueron: transferencia de funciones, incremento de recursos a gobiernos subnacionales por efecto del canon y la articulación nacional/subnacional. Respecto a la transferencia de funciones se menciona que se han cumplido la transferencia en lo que respecta al nivel regional, faltando aún la transferencia de competencias a nivel de gobierno local (Acuerdo Nacional, 2016). Por otro lado, la articulación nacional/subnacional sufre fallas ya que muchas comisiones intersectoriales no se han activado (Congreso de la República, 2013), así como debido a la desactivación del CND, que contaba con rango ministerial, el cuál exigía la existencia de las comisiones (ANGRb, 2015). Finalmente, respecto al incremento

de recursos se menciona que el aumento de recursos económicos, a nivel descentralizado, no fue expresión de ninguna política expresa de la descentralización fiscal, sino que fue constante al crecimiento económico, en especial minero (Acuerdo Nacional, 2016).

Dentro de los factores valorados más negativamente se encuentran: representación política, delimitación de competencias, demarcación territorial, reorganización territorial y conducción del proceso. Con respecto a la representación política, se menciona que esta encuentra su causa en la debilidad del sistema de organizaciones políticas a escala nacional, la cual se refleja y problematiza a nivel subnacional (Grupo Propuesta Ciudadana, 2013; Cátedra Arequipa, 2013); así también, en la reglas electorales que permiten la creación de organizaciones políticas efímeras.

Respecto a la delimitación de competencias, se argumenta que tanto las Ley de Bases de la Descentralización (LBD) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) no lograron esclarecer las competencias entre el gobierno central, regional y local (Acuerdo Nacional, 2016; Grupo Propuesta Ciudadana, 2013). Por el lado de la demarcación territorial y reorganización territorial, se argumenta que, por un lado, la creación de nuevos distritos en zonas de frontera y en poblaciones alejadas de la capital distrital correspondiente no han cooperado a un ordenamiento y acercamiento del Estado a las zonas alejadas (Acuerdo Nacional, 2016). Por otro lado, se menciona que la reorganización territorial ha salido de la discusión pública, desde la derrota del referéndum en el 2004.

Respecto a la conducción del proceso se menciona que este factor es el que más debilidades presenta, se plantea que el CND “representaba un sujeto específicamente responsabilizado del proceso y de rendir cuentas de sus avances.”(Acuerdo Nacional, 2016). Por otro lado, tanto el Congreso de la República (2013) y la ANGR (2012) afirman que es necesario un nuevo acuerdo político para definir la guía de la reforma, en base a los diagnósticos realizados y con la meta de alcanzar los objetivos de desarrollo e inclusión comprendidos al inicio de la reforma.

Como se puede comprobar desde el inicio de la reforma de descentralización, los balances de esta han valorado de manera positiva, negativa o mixta en factores como: la descentralización fiscal, transferencia de competencias, coordinación gubernamental, participación ciudadana y efectiva representación política, aumentando, a veces, otros factores. Es así que, al inicio de la reforma, los balances la presentaban con respaldo político, con grande retos a superar y con planes de trabajo para su aplicación. Sin embargo, posterior a este periodo inicial es clave mencionar la pérdida constante del interés público y político en impulsar cambios de fondo a la reforma, dando como resultado balances de carácter crítico a la falta de atención a una reforma estatal importante para el Perú.

Esta falta de interés, de parte del gobierno central, en la conducción y en una decadente atención al proceso de descentralización, causó una centralización de la conducción del proceso en la PCM y escasos reajustes en la reforma, estos hechos generaron una mayor demanda a los presidentes regionales para

impulsar la descentralización desde su arena. Esta poca atención del gobierno central sobre la reforma, posibilitará una coyuntura favorable para que los presidentes regionales se enfoquen en buscar nuevas plataformas de representación y negociación con el gobierno central, siendo esta una oportunidad para el surgimiento de la asamblea.

1.2. El rol del liderazgo político en el ámbito organizacional

La naturaleza de la ANGR se plantea para el análisis, ya que es una organización que agrupa a autoridades públicas (gobernadores regionales), con el objetivo de incidir, de manera colectiva, en la gestión y toma de decisiones concernientes a la reforma de descentralización. Sin embargo, esta organización no es parte del aparato estatal, a pesar de contar con un reconocimiento legal. En ese sentido, para empezar a definir el rol del liderazgo político de esta organización, es necesario definir la naturaleza de esta. Dentro de la literatura del ámbito de la gestión pública, se cataloga como actor “a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida esta última en función de las ideas compartidas o del interés común que une a sus miembros” (Subirats, 2012, p. 52).

En esa línea, los actores pueden clasificarse de un carácter público o privado. Por un lado, se puede mencionar que un actor público está comprendido en “el conjunto de instituciones gubernamentales (parlamento, gobierno), administrativas, y judiciales de un país, que disponen capacidad, aparentemente legitimada por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a

través de decisiones dotadas de autoridad.” (Easton citado por Subirats, 2012, p. 61).

Por otro lado, los actores privados, se pueden diferenciar en: Grupos objetivos, beneficiarios finales y grupos terceros. Para fines de esta tesis, se tomará como base a los “grupos terceros”, siendo este “conjunto de personas (físicas y jurídicas) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes, cuando la política pública o reforma les esté directamente destinada, ven como su situación individual y/o colectiva puede modificarse de manera más o menos permanente.” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varonne, 2008, p. 61). Ambas definiciones, de actor público y de un tipo de privado, nos permiten entender el carácter particular de la asamblea como un actor mixto.

En ese sentido, la ANGR se plantea como una organización que agrupa a los gobernadores regionales, actores públicos importantes del aparato estatal, pero a pesar de ser reconocida en la LOGR, no es parte del aparato estatal-administrativo, quedando descartada la posibilidad de ser un actor público en sí. Sin embargo, la asamblea encajaría más como un actor privado de tipo “grupo tercero”, ya que es una organización que: representa los intereses generales de los gobernadores regionales, teniendo como representante al presidente de la organización; así también, sus intereses se ven afectados por las decisiones que tome un actor central, en este caso el gobierno central; finalmente, la asamblea se presenta como una organización que logra tener cierta influencia en las decisiones que se toman en torno a la descentralización, en un momento dado.

Entendiendo a la asamblea como un “grupo tercero”, se presenta como una organización que agrupa los intereses de actores públicos (gobernadores regionales) en torno al proceso de descentralización. Considerando a la ANGR como un actor “grupo tercero”, cabe resaltar que este presenta un liderazgo, recayendo este en un gobernador regional que asume la presidencia de la asamblea, siendo este el rostro público de la organización, además de ser el planificador de la agenda de trabajo de la institución y el principal contacto con actores del gobierno central. La presente tesis considera este un factor importante en la explicación del auge de relevancia política y pública de la ANGR, ya que durante el periodo 2012-2015 la presidencia recayó sobre gobernadores regionales con una experiencia y peso político, a nivel nacional, considerable.

La literatura nos muestra que el liderazgo es un factor importante entre la comunicación entre diferentes actores, mientras que en las relaciones públicas es un aporte positivo hacia el desarrollo y relevancia de una organización, este soporte teórico nos ayudará a analizar el periodo 2009-2012 de la presente investigación.

Una primera aproximación hacia un buen liderazgo en las relaciones públicas y organizacionales lo brinda Navarro y Moreno (2013), mencionando que: “El liderazgo excelente en relaciones públicas es un proceso dinámico que abarca un conjunto de habilidades individuales y atributos personales, valores y comportamientos que producen comunicación efectiva y ética de forma consistente”.

Asimismo, el liderazgo de un actor en las relaciones públicas, dentro de un marco de reforma, debe estar “centrada en las relaciones estratégicas y conflictivas entre una organización y sus públicos, sugiere que los líderes deben ser capaces de analizar y evaluar las amenazas y oportunidades externas, elegir la posición adecuada en cada momento y promover de forma efectiva las relaciones con el resto de los líderes” (Moreno, Navarro y Humanes, 2013, p. 951).

En esa misma línea, Choi y Choi (2009) expresan que los comportamientos de liderazgos podrían condicionar el valor de las relaciones públicas en la toma de decisiones, incluyendo la necesidad de incorporar a personas que posean una visión clara de estrategias, capaz de ejercer una sólida influencia, actuando como agentes de cambio y creando alianzas dentro y fuera de la organización.

Siendo el presidente de la asamblea el liderazgo principal de esta organización y teniendo entre sus funciones la gestión, diálogo y coordinación con instituciones y autoridades, el factor liderazgo es relevante al analizar los tres periodos de la organización; más aún, cuando el presidente de la asamblea debe poseer el liderazgo para guiar e influenciar en el proceso de conducción de la descentralización.

En ese sentido, de acuerdo a la literatura revisada, la importancia de un liderazgo, dentro del proceso de guía del proceso de descentralización, radica en la capacidad de un actor de: analizar y evaluar amenazas y oportunidades, promover las relaciones con otros actores vinculados al proceso de reforma de

descentralización y ejercer influencias en la toma de decisiones respecto a la conducción de la descentralización.

1.3. La capacidad organizativa y su impacto en la institucionalización de las organizaciones

La capacidad organizacional entendida como “la habilidad de una organización para ejecutar un conjunto coordinado de tareas mediante el uso de recursos, con el propósito de alcanzar un resultado” (Dávila citando a Helfat y Peteraf: 2012), es importante para una organización como la asamblea, la cual agrupa, coordina y representa las demandas de los gobernadores regionales, así como genera un consenso de las demandas a presentar ante el gobierno central. En esa misma línea, se presenta el análisis brindado por Hamel y Heene (1994) quienes mencionan que la capacidad organizacional se presenta como la fortaleza que permite a una organización combinar y asignar los recursos de una forma específica, e interconectarlos de tal forma que la organización pueda superar sus presiones y tareas presentes, así como construir una potencial organización para enfrentar futuros retos.

Así también, según Garbanzo (2016, p. 73) la capacidad organizativa “es guiar a la organización por un camino para llegar al desarrollo organizacional óptimo que le permita alcanzar su misión y visión. Se comprende que para alcanzar la misión en forma eficiente se requiere acompañar la organización de una planificación estratégica; de lo contrario, el desarrollo institucional no logra desarrollarse según lo proyectado”. Como un sumario de las características de la capacidad organizacional, se puede entender esta como la correcta

coordinación, gestión y asignación de los recursos con los que cuenta para superar tareas y futuras acciones.

Dentro de las variables que se usan para analizar una capacidad organizacional óptima, se presentan tres, según Dávila (2012, p. 15): a) representar una solución efectiva de problemas complejos; el cuál se refiere a “generación de combinaciones complejas de cogniciones y acciones habituales que permiten ubicar los recursos necesarios y combinarlos de manera efectiva” (Dávila citando a Dosi, Hobday y Marengro, 2003).

Se presenta también: b) la existencia de un desempeño y acción habitual y exitosa, según Winter (2000) “se requiere la existencia de patrones de acciones habituales y recurrentes: rutinas; éstas se definen como la base sobre la cual se construyen las capacidades”. Por último, se tiene a c) las actividades realizadas se presentan confiables y duraderas, esta variables responde a un correcto accionar de la organización. En ese sentido, una organización tendrá que presentar una coordinación, gestión y asignación de recursos que permita alcanzar las variables ya expuestas.

Como se verá en la descripción del caso, la capacidad de una organización para articular a los actores internos, dotarse de un equipo técnico, conseguir financiamiento y tener una coordinación con otras instituciones, es base para el auge público y político, siendo el factor de capacidad organizacional clave para el análisis de ese periodo.

De una manera adicional, la tesis de Cruz (2013) analiza de manera sucinta la capacidad organizacional del CND, siendo este un ejemplo de análisis

de una organización guía de la descentralización en el Perú. La tesis analiza los factores que posibilitaron la disolución de la CND en el 2007, el análisis rescata tres factores que hicieron posible la disolución de la CND: una poca capacidad para lograr una red de apoyo de los líderes regionales, poseer una organización débil con un aparato burocrático heterogéneo y con una dinámica de confrontaciones internas y una limitación del CND frente al poder del MEF (Cruz, 2013).

No poseer una organización adecuada y contar con una aparato burocrático heterogéneo, fue una de la causas para facilitar la disolución de la CND. En ese sentido, la presente investigación presenta relevante el uso de la variable de capacidad organizacional para analizar el periodo de relevancia que tuvo la ANGR durante el 2012-2015.

1.4. Los escenarios políticos y el desarrollo de organizaciones representativas

Las reformas iniciadas no siempre tienen escenarios políticos favorables para su desarrollo, algunos periodos son favorables y hacen posible realizar los ajustes necesarios; sin embargo, otros periodos no son favorables a la reforma y evitan una discusión y avances de esta. Dentro de la literatura, se encuentran las llamadas “ventanas de oportunidad”, usadas para analizar el proceso de agendación de políticas públicas. Sin embargo, este concepto también puede ser adaptado para analizar los escenarios políticos que se plantearon favorables, o no, a la reforma de descentralización peruana y su posterior impacto en las

instituciones que se ven directamente influenciadas, como es el caso de la asamblea.

La ventana de oportunidad podría ser entendida como “la convergencia de un problema, un político con poder para cambiar la situación y una política que resuelve la dificultad” (Esparch citando a Kingdom, 2012). Es posible indicar, también que “una crisis de orden político institucional generaría una ventana de oportunidades para el surgimiento de nuevas políticas públicas y reformas o modificaciones de las mismas” (Olavarría, Figueroa y Navarrete, 2011, p. 134).

Una ventana de oportunidad, entonces, se compone de tres factores: un problema, actores que toman decisiones y una decisión que se enmarca en un contexto político específico. Una confluencia de los tres factores posibilita una acción específica, pero, desde el punto de vista de un actor tercero sin poder efectivo en la toma de decisiones, pero con influencia directa en las decisiones, como la ANGR, la aparición de ventanas de oportunidad se hacen relevantes para su desarrollo, posicionamiento y accionar como organización.

Según Olavarría (2007), la ocurrencia de hechos inesperados como: crisis institucionales, desastres, demandas ciudadanas, cambios de gobierno, entre otros, favorecen a generar un clima político y situaciones favorables para abordar los problemas. En ese sentido, los actores que se encuentran enmarcados dentro del ámbito de una política pública o una reforma, deben ser entendidos como “aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o ser capaces de para que una situación se manifieste de determinada forma” (Tapella, 2007, p. 3).

Para enmarcar la conducción del proceso de descentralización bajo la lógica de las ventanas de oportunidad, podemos encontrar dos cortes claros en los cambios de gobierno desde el 2001 hasta la actualidad. Un primer momento fue bajo el gobierno de Alejandro Toledo, en el año 2002, bajo el cual se formuló, aprobó y aplicó la reforma de descentralización, aprobándose marcos legales para la conducción de esta y la creación de instituciones, tanto públicas como privadas, para la conducción de esta.

“En el año 2002, una convergencia de factores políticos y sociales generó un contexto favorecedor para el inicio de un proceso de descentralización. El Presidente de la República convocó a los grupos políticos con representación en el Congreso y a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil para entablar un diálogo con la finalidad de lograr un Acuerdo Nacional y dar avances a la descentralización.” (Contraloría General de la República, 2014, p. 47)

Un segundo momento fue el inicio del segundo gobierno de Alan García y el lanzamiento del “shock descentralizador”, el cual planteaba veinte propuestas para fortalecer el proceso de descentralización, siendo el más importante “la transferencia de las 185 funciones sectoriales establecidas por la LOGR, con sus respectivos recursos humanos, presupuestales, materiales, técnicos y acervo documentario”¹.

Sin embargo, el anuncio de la transferencia de gestiones, devino en la desactivación del CND, generando la oportunidad para la creación y lanzamiento

¹ http://www.regionica.gob.pe/pdf/grde/transferencia_2007/shock_descentralizador.pdf

de la ANGR, como contrapeso al centralismo y la poca representatividad de la SD. Siendo este punto, el inicio del periodo que abarcara esta investigación.

En ese sentido, un análisis en base a la teoría de la “ventana de oportunidad”, nos permite distinguir periodos en los cuales el escenario político se hizo favorable para facilitar o hacer poco fluida las labores de la organización. Asimismo, nos permitirá destacar los impactos de cada escenario en el accionar de la asamblea, tanto en su periodo inicial, de relevancia y progresivo decaimiento.

1.5. El monopolio de la representación de actores públicos

A diferencia de las municipalidades, las cuales se agrupan en la Asociación de Municipalidad del Perú (AMPE) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), con personalidad jurídica reconocida de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), los gobiernos regionales solo cuentan con la ANGR como el único interlocutor, de iniciativa propia, para plantear las demandas frente a las distintas instancias del gobierno central.

En ese sentido, la asamblea posee el monopolio de la representación de los gobiernos regionales, frente a la plataforma de la SD, ministerios y demás instituciones del Poder Ejecutivo. Dentro de las investigaciones en la Ciencia Política se puede hallar fundamentos para definir y explicar esta representación única, en un proceso de coordinación y negociación política.

Según Licha y Molina (2006, p. 7) los actores dentro de un proceso de coordinación política pueden ser “actores públicos gubernamentales y no gubernamentales, interesados en el logro de objetivos que no podrían asegurar actuando por sí mismos. Los actores claves, que son los más representativos e influyentes en el proceso de la toma de decisiones, tienen poderes desiguales, se movilizan por sus propios intereses y de acuerdo con las expectativas que las políticas tienden a generar en su grupo”

Asimismo, el actor central se caracteriza por “participar cotidianamente en las discusiones políticas y, mediante su relación simbiótica, en la definición de los resultados.” (Porrás, 2001, p. 729) Sin embargo, un actor principal agrupa las demandas generales de los presidentes regionales, siendo esta plataforma un *bróker* entre las instituciones del gobierno central y las demandas de los presidentes regionales.

Según Wolf (1976), la categoría *bróker* se utiliza para denominar a un agente que resalta “por el carácter crucial de aquellos agentes que hacen de puentes y amortiguadores entre las demandas de grupos diferenciados”. Asimismo, según Sánchez (2016) menciona que esta categoría es importante al momento de plantear y gestionar demandas de actores diferentes, siendo estos actores los que posibilitan un encuentro.

En ese sentido, organizaciones que concentran la representación única de actores de peso en la toma de decisiones se muestran como *bróker*, ya que propician la comunicación entre otra esfera de poder y ella misma. Reconociendo el rol importante de estos, la presente variable es relevante al explicar la

relevancia de una organización que agrupa actores centrales en la discusión pública y política (gobernadores regionales), ya que una división en la representación de estos actores generaría descoordinación al momento de plantear demandas, más aún cuando el espectro de los actores involucrados es pequeños (25 gobernadores); asimismo, presentar otros canales para la comunicación de estos actores resta el protagonismo a la organización en sí, como se demostrará más adelante en la presente tesis.

En ese sentido, al ser la ANGR, durante el periodo de tiempo que abarca la investigación, un actor de representación único de los gobiernos regionales, funciona como un bróker al momento de plantear las demandas a las instituciones del gobierno central. Siendo la asamblea considerada un actor central al momento de la negociación y coordinación políticas, así como su naturaleza de *bróker* central entre los dos niveles de gobierno.

Capítulo II. La ANGR, 2009-2017

2.1 ANGR: Trayectoria y estructura

La desactivación del CND, en febrero de 2009, y su reemplazo por la SD, trajo consigo la reacción, de parte de los presidentes regionales, de formar una organización que los agrupe y sea representativa de sus intereses. Así también, una organización que sirva de plataforma para discutir y plantear, colectivamente e institucionalmente, los temas pendientes en torno a la reforma de descentralización (ANGR: 2017), debido a la baja capacidad del gobierno central para conducir la reforma de manera exitosa y desde una visión centralista (PRODES, 2016).

Es así que, en marzo de 2009, mediante la firma del Acta de Constitución de la ANGR, se formaliza la creación de esta organización que tenía como primer acuerdo formal:

“Constituir una asociación civil sin fines de lucro con el objeto de impulsar y promover el desarrollo, profundización y defensa del proceso de descentralización para consolidar el liderazgo de los Gobiernos Regionales del país, constituyéndose en un espacio de concertación y diálogo que apoye, vele y represente los intereses y preocupaciones de los Gobiernos Regionales asociados en todos los asuntos de interés común; sin perjuicio de las competencias que corresponde a cada Gobierno Regional” (ANGR, 2017, p.10).

En una entrevista con Eduardo Ballón (ex secretario ejecutivo de la Asamblea), sobre los incentivos de la creación de la ANGR, mencionó que esta organización tuvo un periodo de incentivo para su creación debido a la desactivación del CND y la búsqueda de los gobernadores regionales por un

espacio de representación propia y coordinada, así como el constante desinterés del gobierno central, visión compartida por Javier Atkins, ex presidente de la asamblea:

“Yo creo que tuvo un gran incentivo durante un buen rato. Yo te diría que tuvo un incentivo entre el 2009, cuando se creó, y el 2015. El incentivo tenía que ver con la disputa que había entre un gobierno nacional cada vez más desinteresado en la descentralización y presidentes regionales, en ese momento, interesados en avanzar en la descentralización. Su institucionalidad [ANGR] siempre fue relativamente débil, con ciertos altibajos, porque era un espacio de presidentes regionales” (Entrevista a Eduardo Ballón, 14 de setiembre de 2017)

En esa misma línea, el ex presidente de la ANGR, Javier Atkins, mencionó que:

“Yo la encontré formada cuando llegué, aunque no legalmente porque no estaba inscrita en registros públicos y había serios problemas. Sin embargo, creo yo que la consideración principal para la formación de una organización, como la ANGR, fue que los presidentes regionales consideraron que un acercamiento y la necesidad de trabajar de forma conjunta con el gobierno central, era más fácil y viable a través de una asociación que agrupará a todos los gobiernos regionales y no gobierno regional por gobierno regional de manera individual” (Entrevista a Javier Atkins, 28 de mayo de 2018)

En ese sentido, eje centrales como empujar la reforma de descentralización de baja intensidad y evitar que el Estado central se aleje de las regiones; acelerar y descentralizar el gasto público, ya que había un aumento de recursos y se tenía a un sistema de inversión pública ahorrativa y centralista; y porque existía voluntad de los gobernadores regionales de empujar la descentralización, debido a la desactivación de la CND y un centralismo marcado de la SD, incentivaron la formación de una organización que agrupe a los presidente regionales que plantee soluciones y cambios en torno a la reforma de descentralización.

En ese sentido, la ANGR es una organización creada para gestionar e impulsar el proceso de descentralización, ya que debido al desinterés del

gobierno central en la reforma de descentralización y falta de canales que resuelvan las demandas, se hizo necesario que los gobiernos regionales se agrupen para exigir al gobierno central una política más descentralizada en torno a temas como: gasto presupuestal, educación, salud y fortalecer aspectos como organización territorial y capacidades burocráticas de los gobiernos regionales.

La organización interna de la asamblea consta de un presidente de la asamblea, actualmente es el gobernador de La Libertad: Luis Valdés Farías, un vicepresidente de la asamblea, un secretario, cuatro directores y diecinueve gobernadores como miembros permanentes. En el Cuadro 1 se observa todos los presidentes que tuvo la asamblea en su periodo de existencia. Asimismo, la organización técnica de la Asamblea se compone de una secretaria ejecutiva y grupos de trabajo en ordenamiento territorial, descentralización fiscal, gestión de conflictos, educación y salud.

La asamblea tuvo como primer presidente al ex gobernador regional de San Martín: César Villanueva, que estuvo en el cargo durante el año 2008-2009. Así, cada año, desde el 2009, se eligió a un presidente de la Asamblea (ver Cuadro 1) que se encarga de representar a la organización, así como de plantear y gestionar las demandas de los gobernadores regionales frente al Poder Ejecutivo. Como ejemplo de esta gestión, tenemos la presentación del actual presidente de la ANGR, Luis Valdes Farias, en el último GORE Ejecutivo extraordinario, en el cual se anunció el desembolso de S/ 1.300 para realizar

proyectos en sectores de salud, educación, vivienda, agricultura y reconstrucción.²

Tabla 1. Presidentes de la ANGR

Coordinador	Cargo	Periodo
César Villanueva Arévalo	Gobernador regional de San Martín	2008-2009
Hugo Ordoñez Salazar	Gobernador regional de Tacna	2009-2010
Vladimir Cerrón Rojas	Gobernador regional de Junín	2011-2012
César Villanueva Arévalo	Gobernador regional de San Martín	2012-2013
Javier Atkins Lerggios	Gobernador regional de Piura	2013-2014
Alonso Navarro Cabanillas	Gobernador regional de Ica	2014-2015
César Acuña Peralta	Gobernador regional de La Libertad	2015
Nelson Chui Mejía	Gobernador regional de Lima Provincias	2015-2016
Edwin Licona Licona	Gobernador regional de Cusco	2016-2017
Luis Alberto Valdés Farias	Gobernador regional de La Libertad	2017-2018

Elaboración propia. Fuente: Memoria institucional ANGR

Sin embargo, la asamblea no tuvo reconocimiento legal sino hasta el 2016, por medio de la firma de la autógrafa de la Ley N° 30482 (ANDINA, 2016), la cual le reconoce como órgano representativo de los gobierno regionales y le otorga la personería jurídica, de acuerdo a lo establecido en el Código Civil. Es así que, la asamblea adquirió legalmente la representación frente a diversas entidades estatales como organismo representativo de los gobiernos regionales

² <http://andina.pe/agencia/noticia-angr-administracion-del-estado-requiere-reingenieria-para-afianzar-descentralizacion-707000.aspx>

en reuniones, asambleas, comités y diversos espacios de discusión y toma de decisiones.

El financiamiento de la asamblea nunca fue de origen público, ya que no existía parte del presupuesto de las regiones para destinado a su financiamiento, así como tampoco existía una personalidad jurídica de la misma. Sin embargo, en la memoria institucional de la Asamblea de los años 2012 y 2013 (años que abarca esta investigación), se menciona que:

“A lo largo de los dos años , la Asamblea consiguió asistencia técnica para su Secretaría Técnica (PRODES, Oficina de Iniciativas Democráticas de USADI, y GIZ-Programa de Buen Gobierno y Reforma del Estado [...] La Secretaria Ejecutiva mantuvo relación fluida con el Grupo de Gobernabilidad de la Cooperación Técnica (USAID, GIZ, ACIDI, AECID, BID y Banco Mundial), contribuyendo de esta manera a que la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, por gestión de la Secretaría de Descentralización ” (ANGR: 2013).

Así también, en la memoria institucional de los años 2013-2014, muestra el monto de aportes de los gobiernos regionales, que suman un total de 67 mil soles, que se utilizó para sostener la vida institucional de la asociación, que consideraba el pago de las publicaciones, remuneraciones a la secretaria técnica, mantenimiento del local, etc. (ANGR: 2014)

Esta misma noticia fue confirmada en una entrevista con Eduardo Ballón, quien afirmó que el poco dinero que provenía del aporte de los gobernadores regionales eran invertidos en gastos corrientes (alquiler del local, pago de remuneraciones, gasto de escritorio, etc.) mientras que la cooperación

internacional aportaba en investigaciones, apoyo en el trabajo de la asamblea y, como ya se mencionó, en financiamiento para el trabajo técnico.

Dentro de los ámbitos iniciales en los cuales se desempeñó la ANGR están cuatro campos: (1) descentralización fiscal, (2) ordenamiento territorial, promover una adecuada delimitación de distritos, provincias y departamentos que se encuentran en disputa, (3) coordinación intergubernamental, promover y facilitar un adecuado entendimiento entre el gobierno central y los gobiernos locales y (4) gestión de conflictos sociales, promover un adecuado entendimiento y generar consenso entre los gobiernos regionales, el gobierno central y la empresa privada. Más adelante se observará otros campos abordados por la organización como: inversión pública y privada, desarrollo rural y pueblos indígenas, entre otros.

2.2 Los inicios de la ANGR, periodo 2009-2011

El periodo inicial de la asamblea estuvo marcado, según la entrevista a Raúl Molina, por la desaparición del CND como institución del gobierno central encargada de la conducción de la descentralización. Cabe mencionar que el CND tuvo entre sus funciones: conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales, coordinar planes de desarrollo nacional, regional y provincial y promover la integración regional y su fortalecimiento (Cruz: 2013).

“El incentivo coyuntural [para la creación de la ANGR] fue la desaparición de la CND, porque a pesar de la presencia del CND, todos los que en ese momento eran presidentes regionales criticaban a esa institución. Sin embargo, en el momento de su desaparición, se quedaron sin un interlocutor directo, porque la función directa del CND era ocuparse de ellos. Entonces es una respuesta a la desaparición del CND en enero, ya que en marzo aparece ANGR.

Sin embargo, algunos presidentes regionales que fueron más impulsores de la ANGR, entre ellos César Villanueva, Martín Vizcarra, César Acuña, estaban buscando formas de coordinación entre gobiernos regionales. Entonces convergió un intento de buscar mecanismos que los ayudaran a integrarse, pero el desencadenador de coyuntura fue la desaparición del CND, entonces todos convergieron en la necesidad de una asamblea que los represente” (Entrevista con Raúl Molina, 24 de noviembre de 2017)

En ese sentido, la creación de la ANGR se enmarcó en una coyuntura especial, ya que la institución estatal que debía regir el proceso de descentralización desapareció, quedando la SD que se caracteriza por un alto centralismo y baja representatividad de las regiones. Es así que, la iniciativa de la creación de una organización que agrupe a todos los gobernadores regionales, partió del ex gobernador de San Martín: César Villanueva.

El liderazgo político, a nivel de los presidentes regionales, de César Villanueva fue importante al momento de crear esta organización, ya que este por la trayectoria política que tenía fue capaz de agrupar a los gobernadores regionales y plantearles la creación de la asamblea. Sin embargo, durante este primer periodo el proceso de consolidación e ingreso en la discusión pública, de parte de la asamblea, fue progresivo.

Según la entrevista con Molina, durante este primer periodo, los presidentes regionales que terminan teniendo un liderazgo importante durante el periodo 2012-2015, estaban al inicio de sus carreras políticas en esta primera etapa. Exgobernadores regionales como: Javier Atkins, César Acuña, Martín Vizcarra, entre otros, recién iniciaban en la vida política y formaban sus

liderazgos en sus respectivas regiones y empezaban a ganar peso en la arena política nacional, características que les permitirán lograr consolidar la organización.

“Frente a eso, ANGR trata de empujar el proceso y mantenerlo en la agenda, en ese caso Villanueva y otros gobernadores como Vizcarra, Atkins, Navarro y algunos otros, tratan de luchar contra la recentralización y pérdida de interés hacia la descentralización, poniendo a la ANGR en la agenda pública. Villanueva, en general, no opta por el conflicto, sino opta por la negociación política y trataba de demostrar al gobierno central que le convenía tener a los presidentes regionales de su lado” (Entrevista a Raúl Molina, 24 de noviembre de 2017)

Los presidentes regionales elegidos para el periodo 2004-2007, con cierto peso político, como: Juan Manuel Guillén, en Arequipa, Yehude Simón, en Lambayeque o César Álvarez, en Áncash, no plantearon la necesidad de crear una organización como la ANGR, ya que muchos de ellos se enmarcaban dentro de los parámetros que mandaba el CND como institución rectora del proceso de descentralización, la cual demandaba un representante directo elegido por los presidente regionales, sin necesidad de crear un organismo como la ANGR.

Otro punto importante, en esta primera etapa de la Asamblea, fue el proceso de consolidación y adhesión de todos los gobernadores regionales de manera efectiva, fortaleciendo a la Asamblea como organización. Según la memoria institucional de la Asamblea del 2017: “desde su constitución formal el 24 de marzo de 2009 en la cálida ciudad de Tarapoto, que albergó a 20 Presidentes Regionales, que se congregaron para dar nacimiento a la Asamblea” (ANGR, 2017, p. 11). En así que, para el año 2009 la organización contaba con veinte de los 25 miembros actuales, faltando los gobernadores de regiones como Puno, Abancay, Huancavelica, Madre de Dios y Tumbes, siendo un punto

fundamental durante este periodo la busca de la adhesión de los gobernadores regionales faltantes.

En la entrevista con Ballón, mencionó que la totalidad de gobernadores regionales se unieron de forma completa en el año 2011, periodo en el que la asamblea había unificado a los diversos gobiernos regionales y consolidado como una organización representativa de los gobierno regionales. Siendo un punto válido para el análisis, el grueso de gobernadores regionales que se unieron a la organización fue durante la primera gestión de Villanueva y fundación de la Asamblea, debido a la importancia de la propuesta de crear un medio para gestionar el proceso de descentralización y negociación con el gobierno central.

Otro punto importante, en el periodo inicial de la asamblea, fue el progresivo aumento de relevancia pública. Es así que, según Raúl Molina, esta se hizo más notoria en la finalización del segundo gobierno de Alan García, ya que era la única organización creada desde el nivel de gobierno regional que buscaba un diálogo constante con el gobierno central, teniendo este último a la debilitada SD como única institución para el diálogo tanto a nivel regional y local.

“ANGR logra una mayor presencia en el diálogo político con el gobierno a fines del gobierno de Alan García, porque a fines del periodo apristas se da la primera Comisión de Descentralización Fiscal en el 2010 y la segunda en el 2012. Sin embargo, César Villanueva tenía mucha influencia en esa ornada de presidentes regionales entre el 2011-2014, entonces discursos como descentralización fiscal son de Villanueva e instituciones como DESCO, la cooperación internacional como USAID, los canadienses, la cooperación alemana, entre otros vieron en ANGR como una institución que pudo reimpulsar la descentralización, ya que durante el gobierno de Humala el proceso de descentralización comienza a decaer y se pierde el rumbo de la reforma” (Entrevista con Raúl Molina, 24 de noviembre de 2017)

Es así que, la relevancia pública y la presencia en el diálogo político de la asamblea mantuvo un ascenso progresivo durante los años de esta primera etapa, siendo factores importantes para la ganancia de esta: ser la única organización, desde el nivel regional, que demandaba un diálogo constante con el gobierno central; los crecientes liderazgos políticos de los gobernadores regionales que lideraban la organización y la incorporación de todos los gobiernos regionales a la organización.

Se puede decir, entonces, que esta primera etapa de la ANGR, que comprende su formación y creación, estuvo marcada por la coyuntura producto de la desaparición del CND, siendo esta la institución por ley que debía guiar y mediar entre el gobierno central y regional. Así también, en este periodo de forjaban e iniciaban los liderazgos políticos regionales que colaborarían en el periodo de relevancia pública de la ANGR (2012-2015). En ese mismo sentido, durante este periodo se buscó cohesionar a todos los gobiernos regionales dentro de la asamblea y generar su ingreso en la discusión pública, propósito que se logró en el 2011, lo cual llevaría a un aumento progresivo y creciente de la relevancia pública.

2.3 El auge de la ANGR, periodo 2012-2015

El periodo 2012-2015 fue en el que la ANGR tuvo un auge tanto a nivel político e institucional, ya que fue el periodo donde tuvo presencia en la agenda pública y tuvo cierto grado de incidencia en la toma de decisiones en torno a la descentralización. Este periodo estuvo profundamente marcado por las presidencias de la asamblea de parte de: César Villanueva, ex gobernador del

departamento de San Martín, quien fue elegido por segunda vez presidente de esta organización; Javier Atkins, ex gobernador de Piura; Alonso Navarro, ex gobernador de Ica y César Acuña, ex gobernador de La Libertad.

Un primer punto a rescatar durante este periodo es la consolidación institucional de la ANGR, ya que durante este periodo, según memorias institucionales y las entrevistas realizadas, la organización logró la adhesión de todos los gobiernos regionales, contar con financiamiento y ayuda de organismos internacionales y lograr contar con apoyo técnico para elaborar proyectos y participar en discusiones públicas convocadas por el gobierno central.

En ese sentido, en el año 2012, la asamblea se presentaba con: i) propuestas en distintas materias, desde descentralización fiscal, procesos de programación presupuestal y gestión del desarrollo agrario, ii) convenios y alianzas interinstitucionales e instituciones nacionales, iii) experiencia acumulada de los gobiernos regionales en ordenamiento territorial, reforma institucional, entre otros (ANGR, 2013).

Asimismo, en la entrevista con Eduardo Ballón, este mencionó que su elección como secretario ejecutivo y la conformación de un equipo de trabajo para el periodo 2012-2015, fue un paso en la institucionalidad de la asamblea, ya que antes no se tenía equipo de trabajo estable y con tareas al corto y mediano plazo. En ese sentido, se puede afirmar que durante este periodo la asamblea ha logrado posicionar una institucionalidad medianamente estable para realizar sus acciones, siendo caso contrario la etapa durante el 2009-2011, ya que durante

el periodo de inicio y formación inicial no se contaba con un equipo de trabajo estable.

Un segundo punto a rescatar en este periodo es la consolidación de los liderazgos regionales. Ex gobernadores regionales como César Acuña, Martín Vizcarra, César Villanueva, Vladimir Cerrón, entre otros, lograron posicionarse como actores políticos regionales de alcance nacional. El actor más resaltante es César Villanueva, quien llegó a ser nombrado Presidente del Consejo de Ministros, en cierta medida, debido a una gestión adecuada en San Martín y su liderazgo a nivel regional de alcance nacional.

Así también, en las entrevistas realizadas se mencionó que el papel de ex gobernadores como: Javier Atkins, Alonso Navarro, Martín Vizcarra, César Acuña, entre otros, permitió que instituciones como el MEF, PCM, ministerios y el Congreso de la República, reconozcan a la ANGR como un actor relevante para la discusión y toma de decisiones en torno a la descentralización.

En ese sentido, el tener liderazgos regionales fuertes le permitió a la asamblea posicionarse como un actor considerable frente a instituciones del gobierno nacional, permitiendo que la relevancia pública crezca y cobre importancia durante el periodo 2012-2015. Asimismo, la presencia de líderes regionales de presencia nacional, le permitió a la asamblea la incidencia en temas como la descentralización fiscal, ordenamiento territorial, coordinación intergubernamental y gestión de conflictos sociales. El rol de la importancia del liderazgo político fue confirmado en las entrevistas realizadas a los actores ligados a la organización.

“Yo te diría, el espacio [ANGR], además del incentivo, tuvo cierta vigencia en la medida en que había presidentes con un liderazgo regional fuerte. El primer liderazgo fuerte fue el de Yehude Simón, al inicio de la ANGR; el segundo liderazgo fuerte, que recupera un bache que tiene la Asamblea, es César Villanueva el 2012. César Villanueva y algunos de los presidentes regionales logran prolongar el asunto. Entonces Javier Atkins de Piura, también tuvo un liderazgo fuerte, y Alonso Navarro de Ica, no es que lo tuviera muy fuerte [liderazgo], pero continuaron de alguna manera con el sendero que marca Villanueva, en donde habían otros presidentes regionales estilo Marín Vizcarra, César Acuña, que tenía liderazgos fuertes”(Entrevista con Eduardo Ballón, 14 de setiembre de 2017)

“Entonces, los órganos del gobierno nacional, en especial el MEF, confiaban mucho en Villanueva y eso contribuyó a la segunda Comisión de Descentralización Fiscal, porque esa también fue una lucha de ANGR en el Congreso, el colocar una disposición en la Ley de Presupuesto para realizar una segunda Comisión de Descentralización Fiscal en el 2012. Todo eso contribuye a darle una relevancia como actor político a la ANGR” (Entrevista con Raúl Molina, 24 de noviembre de 2017)

La relevancia pública de la ANGR, durante este periodo, estuvo marcada por los logros que consiguieron, siendo necesario evidenciar estos logros por años separados, en base a las memorias institucionales y documentos públicos oficiales. En ese sentido, la secretaria ejecutiva de la asamblea participó en diversas comisiones de ministerios y entidades del gobierno central durante el periodo 2009-2012. El ex secretario técnico de la asamblea, Eduardo Ballón, y el ex presidente de la ANGR, Javier Atkins, resaltaron el trabajo y relevancia pública que tuvo la asamblea durante este periodo, así como la importancia institucional que tuvo la asamblea para actores del Ejecutivo.

“Yo te diría que hubo cuatro campos en los cuales la ANGR tuvo cierta voz y capacidad de presión sobre el gobierno nacional y la descentralización. Un primer campo tuvo que ver con articulación y coordinación entre niveles de gobiernos, en ese primer campo la ANGR presionó y consiguió que funcionen algunos comités de coordinación con los sectores. Funcionó el de educación, salud, se creó y empezó a funcionar el del MIDIS, se trató de crear el de trabajo, más allá de las formas, se buscó que se construyan espacios para el debate y la toma de decisiones consensuadas.

El segundo asunto, a pesar de que la SD siempre fue débil, fue la generación de espacios de interlocución con la PCM, el tiempo en el que yo fui secretario técnico (2012-2015) había reuniones regulares entre el Primer ministro y los presidentes regionales, logrando alcanzar acuerdos, bajo el marco de la ANGR.

[...]

Distingamos pues realidad de imagen. No es que en el pasado la ANGR hubiera sido sustantivamente más fuerte, pero en medio de su debilidad lograba convocar a aliados, conseguía tener posiciones tenía algunas prioridades temáticas: descentralización fiscal, ordenamiento territorial, articulación intergubernamental, que eran transversales. Como resultado del debilitamiento, ahora hay relaciones bilaterales, cada gobernador regional soluciona sus problemas como mejor puede” (Entrevista con Eduardo Ballón, 14 de setiembre de 2017)

Por su parte Javier Atkins, ex presidente de la ANGR, resaltó y enfatizó el trabajo conjunto con el gobierno central, haciendo mención al trabajo con ministros y el llamado del ex presidente Ollanta Humala.

“Un objetivo que buscábamos era la descentralización fiscal, luego alcanzamos la meta en participación, gracias a la voluntad política de algunos ministros, alcanzamos a participar en estas comisiones sectoriales y desde allí se articulaba, ya que nosotros llevábamos los requerimientos de los gobiernos regionales y desde allí se lograban respuestas efectivas.

[...]

Sí, fuimos considerados también en diferentes programas del gobierno central, específicamente por pedido del Presidente de la República, en ese entonces Ollanta Humala. Se nos tomó consideración en la lucha contra la desnutrición crónica infantil a nivel nacional, nosotros como ANGR teníamos como una de nuestras banderas la lucha contra la desnutrición infantil y la anemia. Este fue un programa nacional bastante amplio, pero fuimos tomados en cuenta por el Ejecutivo” (Entrevista con Javier Atkins, 28 de mayo de 2017)

Lo mencionado en las entrevistas se puede confirmar en el cuadro 2, durante el periodo 2012-2013, la ANGR conformó seis comisiones técnicas para abordar temas como: descentralización fiscal, educación, salud, ordenamiento territorial, desarrollo rural e inversión pública, teniendo mayor incidencia dentro de los ámbitos de descentralización fiscal, ordenamiento territorial y coordinación en el sector educación.

Tabla 2. Actividades de las comisiones técnicas de la ANGR durante el 2012-2013

Actividad de las comisiones técnicas 2012-2013					
	Asistencia técnica	Seguimiento	Coordinaciones con ministerios	Publicaciones	Otros
Descentralización fiscal y presupuesto	2	1	3	-	3
Educación	3	1	1	1	1
Salud	1	-	1	-	2
Ordenamiento territorial	3	-	-	1	4
Desarrollo rural y pueblos indígenas	1	-	-	-	2
Inversión pública y privada	-	-	-	2	1

Fuente: Anexo 1. Comisiones técnicas de la ANGR 2012-2013.

Entre las principales actividades que realizó la ANGR en el ámbito de descentralización fiscal se encuentran: la revisión y discusión del presupuesto para educación y salud del año 2013, el análisis de los principales programas presupuestales y el balance del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y recomendaciones para la mejores de este. En el ámbito de ordenamiento territorial se rescata el análisis técnico para el proyecto de ley de ordenamiento territorial, asistencia técnica para el posicionamiento ante la creación del SENACE y la organización del taller “Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica Económica” con la participación de más de 20 gobiernos regionales.

Asimismo, en el ámbito de coordinación intergubernamental, en el sector educación, se rescatan las siguientes acciones: asistencia técnica para la conformación y funcionamiento de la Comisión Intergubernamental del sector, asistencia técnica para la construcción de la matriz de competencias del sector y la publicación de “Coordinación Intergubernamental para la Gestión Descentralizada. Primer año de la Comisión Intergubernamental del sector

Educación junto con el MINEDU, la AMPE y REMURPE. Se puede afirmar, entonces, que el periodo 2012-2013 la Asamblea tuvo una relevancia pública mayor a la etapa de inicio y formación.

En el Cuadro 3 se puede observar las acciones tomadas por la ANGR durante los años 2013-2014, teniendo como base siete comisiones que trabajan en rubros como: descentralización fiscal, coordinación intergubernamental en educación y salud, ordenamiento territorial, desarrollo rural, pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas, inversión y promoción de inversiones y negociación y gestión de conflictos sociales.

Tabla 3. Actividades de las comisiones técnicas de la ANGR durante el 2013-2014

Actividad de las comisiones técnicas 2013-2014					
	Asistencia técnica	Seguimiento	Coordinaciones con ministerios	Publicaciones	Otros
Descentralización fiscal y presupuesto	2	3	2		3
Educación	3	1	-	1	2
Salud	1	-	2	-	2
Ordenamiento territorial	2	1	1	5	2
Desarrollo rural y pueblos indígenas	1	-	-	-	-
Inversión pública y privada	1	1	-	-	2
Negociación y transformación de los conflictos sociales	1	-	1	1	4

Fuente: Anexo 2. Comisiones técnicas de la ANGR 2013-2014.

Con respecto a este periodo Javier Atkins, mencionó que los puntos de trabajo claves fueron temas como la descentralización fiscal, temas vinculados a los Ministerios de Desarrollo e Inclusión Social y Ministerio de Salud.

“Un tema muy importante para nosotros fue el de la descentralización fiscal, ver de qué manera los recursos presupuestales era distribuido en función a las necesidades y a las brechas en servicios que se tenían en las diferentes regiones. Ese fue un tema importante, inclusive hubo estudios hechos con una mesa de trabajo del MEF, que duro cerca de 7 meses de trabajo, hasta que se hizo un documento con recomendaciones a la PCM, lamentablemente quedó en letra muerta, pero era el tema clave para nosotros, porque nos hubiera permitido disponer de recursos en los sectores más vulnerables y dónde las brechas eran más amplias.

[...]

Estuvimos en el Ministerio de Educación, en el MIDIS, participábamos también en el directorio del ANA, pero en los ministerios de salud y educación, tuvimos una participación bastante activa, se hicieron muy programas, se articuló muy bien el gobierno central con los gobiernos regionales, lamentablemente no se pudo expandir a otros sectores, por falta de voluntad política de los ministros” (Entrevista con Javier Atkins, 28 de mayo de 2018)

Las comisiones que más actividades acumularon fueron la de descentralización fiscal, negociación y gestión de conflicto y la comisión de coordinación intergubernamental en el sector de educación. Dentro de las acciones correspondientes a la comisión de descentralización fiscal y presupuesto tenemos a: asistencia técnica para la participación en la Comisión Multisectorial Temporal de Descentralización Fiscal, asistencia técnica en las reuniones de discusión sobre el proyecto de presupuesto 2014 y la formulación de la matriz para la Comisión de Descentralización Fiscal: viabilidad de las políticas a recomendar.

Así también, dentro de la comisión de negociación de conflictos tenemos acciones importantes como: participación de la ANGR en el Programa de Resolución de Conflictos conformado por PCM-PNUD-ANGR, la formulación de una guía metodológica para la creación de unidades de conflictos en los gobiernos regionales y sistematización de la experiencia de 4 gobiernos (Arequipa, Puno, Piura y San Martín) regionales en materia de gestión de

conflictos. En la comisión de coordinación intergubernamental, del sector educación, las acciones más resaltantes son: asistencia técnica para el funcionamiento de la Comisión Intergubernamental en el sector, asistencia técnica para la construcción de la matriz de competencias del sector y la organización del Encuentro Nacional de Regiones junto con la Comisión Nacional de Educación. En ese sentido, se evidencia que en los años 2013-2014 la ANGR tuvo una relevancia pública similar a la de los años 2012-2013.

El año 2015, César Acuña fue electo presidente de la asamblea, usando la plataforma de la asamblea para tener una voz mayor a nivel mediático, pensando en su candidatura presidencial para las Elecciones Generales del 2016, pero descuidando la agenda de trabajo seguida por sus antecesores. Esta afirmación es compartida en las entrevistas con Ballón y Molina:

“Acuña antes de estar interesado en la ANGR, estaba interesado en tener una voz más fuerte y en aparecer con un liderazgo que fuera más allá de La Libertad. La asamblea le permitía esa visibilidad. Y en el momento que él decidió irse de candidato, se fue. Entonces, la presidencia de la Asamblea pasa al vicepresidente que es Nelson Chui, luego llega Edwin Licon, luego hay elecciones y vuelva la gente de Acuña con el presidente de La Libertad” (Entrevista con Eduardo Ballón, 14 de setiembre de 2017)

“Entonces, primera cuestión, nunca fue un gremio muy fuerte [ANGR], a partir de poco lograron mucha figuración, pero es verdad que con Acuña se va debilitando, porque no le interesaba sino como parte de su proyecto personal” (Entrevista con Raúl Molina, 24 de noviembre de 2017)

Sin embargo, una revisión de las publicaciones de la ANGR nos permite observar que entre febrero y abril la asamblea realizó algunas acciones importantes. Como se puede observar en el cuadro 4.

Tabla 4. Actividades de las comisiones técnicas de la ANGR durante el 2014-2015

Actividad de las comisiones técnicas 2014-2015					
	Asistencia técnica	Seguimiento	Coordinaciones con ministerios	Publicaciones	Otros
Descentralización fiscal y presupuesto	1	1	-	1	-
Educación	1	1	1	-	2
Salud	1	1	1	-	-
Ordenamiento territorial	-	-	-	-	2

Fuente: Boletín Informativo N° 11

Según el Boletín Informativo N° 11, elaborado por la asamblea, evidencia que se llevaron a cabo: una mesa de coordinación con el Ministerio de Salud para “establecer un acuerdo marco de las políticas prioritarias en salud para la gestión intergubernamental MINSA-Gobiernos Regionales 2015-2016, como parte del proceso de implementación de la reforma del sector salud.” (ANGR 2015: 4). Asimismo, se firmaron compromisos entre el Ministerio de Educación para gestionar de manera adecuada el programa Compromisos por Desempeño, el cual “financia la Unidades Ejecutoras de educación de los Gobiernos Regionales y de Lima Metropolitana (DRE y UGEL ejecutoras), condicionando al previo cumplimiento de determinadas metas establecidas por el MINEDU.” (ANGR 2015: 7).

Si bien durante los primeros meses del 2015 la ANGR mantenía un nivel de relevancia pública y una agenda clara como en los años 2012-2014, este fue decayendo paulatinamente, no llegando a consolidarse como un actor clave, importante y con gran influencia en el marco de la reforma de descentralización. En ese sentido, el periodo de auge de la Asamblea fue notorio durante los años

2012-2014 y primeros meses del 2015, decayendo progresivamente hasta la actualidad.

2.4 Decaimiento de la ANGR, periodo 2015-2017

El periodo comprendido desde mediados del 2015, hasta el periodo actual, fue una constante pérdida de relevancia pública de la ANGR. Durante este periodo la presidencia de la ANGR recayó en: César Acuña, ex gobernador de La Libertad, hasta octubre del 2015; Nelson Chui, ex gobernador de Lima Provincias; Edwin Licona, ex gobernador del Cusco y Luis Valdés, ex gobernador de La Libertad.

Un primer punto clave para entender esta baja progresiva de relevancia pública de la ANGR fue el debilitamiento de la organización, tanto a nivel institucional y político. A nivel político se puede evidenciar la pérdida de liderazgos regionales nacionales, que estuvieron presentes en el periodo 2012-2015, debido a la aprobación de la no reelección de alcaldes y gobernadores regionales. Liderazgos como el de Martín Vizcarra, César Villanueva, César Acuña, Alonso Navarro, Javier Atkins, se vieron en la imposibilidad de postular a cargos electorales regionales y, muchos de ellos, pasaron a la política nacional. En ese sentido, Raúl Molina mencionó del impacto directo de la baja de liderazgos políticos en la asamblea:

“Dependiendo de la visión política estratégica de los gobernadores, pero esa es la parte que me preocupa, ya que del presente grupo de presidente regionales es débil en tanto actores políticos, ya no hay liderazgos regionales fuertes con presencia regional, yo te diría Nelson Chui en Lima provincias, Cillóniz en Ica, Yamila en Arequipa y paro de contar, no hay mucho más. Licona como presidente de la ANGR no tiene las cualidades políticas de otros y el actual presidente de la asamblea también es débil” (Entrevista a Raúl Molina, 24 de noviembre del 2017)

En ese sentido, los gobernadores que iniciaron sus mandatos en el 2014 no contaban con una experiencia y liderazgo político que les permita usar a la ANGR como un instrumento de contrapeso al gobierno central, pocos gobernadores como Nelson Chui o Félix Moreno contaban con cierto liderazgo para liderar la Asamblea. En esa misma línea, la baja de liderazgos a nivel regional también se vincula a los grandes escándalos de corrupción a nivel nacional que afectaron departamentos como: Tumbes, Ayacucho, Áncash, Callao, entre otros, que evidenciaron graves deficiencias institucionales dentro de las regiones.

Casos de corrupción emblemáticos como el de César Álvarez en Áncash, Wilfredo Ocorima en Ayacucho, Gerardo Viñas en Tumbes y Jorge Acurio Tito en Cusco (Perú 21, 2014), entre otros casos, impactaron de manera directa en la confianza y legitimidad de los gobiernos regionales, afectando claramente la relevancia pública que venía ganando los gobernadores regionales mediante la ANGR. Es así que, a nivel político, la ANGR decayó en relevancia pública y legitimidad debido a una pérdida de liderazgos regionales y grandes casos de corrupción que permitieron brindar poca confiabilidad hacia los gobernadores regionales.

En el aspecto institucional, la ANGR, según Molina, no logró la continuación como una organización cohesionada en el nuevo periodo de gobernadores regionales, y no contó con habilidad para ser un actor clave en las negociaciones colectivas con el gobierno nacional, debido a la demora de un reconocimiento legal (2016), la poca voluntad de los actuales gobernadores

regionales de impulsar la ANGR, un defecto en la financiación de la institución y la pérdida progresiva de apoyos externos minando a sus técnicos, tuvo efectos directos en la institucionalidad de la ANGR.

“En el Perú el financiamiento de esta organización es problemática por dos razones: los gobiernos regionales se financian por recursos que les transfiere el Estado, recursos ordinarios (tesoro público), los recursos de tesoro público están predestinado, el MEF no te permite usar esos recursos para pagar la cuota de la asamblea. Entonces la lucha de esos años fue institucionalizar la asamblea, el sueño de Villanueva era que se reconociera a la asamblea en una ley como gremio, pensado que con eso iba lograr que le pudieran pasar plata los gobierno regionales.

Yo le dije a César que con eso no iba a conseguir nada, porque va seguir siendo una asociación privada y, efectivamente, se consiguió la ley que considera a la ANGR como gremio principal de los gobiernos regionales y no ha cambiado nada en el financiamiento” (Entrevista con Raúl Molina, 24 de noviembre de 2017)

Por su parte, Javier Atkins, mencionó que la voluntad política de los ex gobernadores regionales y la actual desarticulación del gremio hacen que este haya ido perdiendo el peso político que poseía.

“Yo creo que tiene que ver mucho la voluntad política de los gobernadores regionales de querer tener este espacio, tanto para impulsar proyectos y tener una relación más cercana y articulada con el gobierno central, yo creo que si falta algo es voluntad política de los gobernadores que no asumen la función de esta organización.

[...]

Siento un poco desarticulada la asamblea, pero no tengo una cercanía con el gremio, aunque tengo un contacto con sus miembros por medio de los Gores Ejecutivo y me permite impulsar la ejecución presupuestal” (Entrevista con Javier Atkins, 28 de noviembre de 2018)

Asimismo, un impacto directo a la ANGR como institución de negociación colectiva entre el nivel regional y nacional fue la creación de los GORE Ejecutivo, un conjunto de reuniones bilaterales, organizadas por la SND, en la cual los gobernadores regionales se reúnen con cada ministro y le plantean demandas específicas de su región. Hasta noviembre del 2017 se habían realizado seis

GORE Ejecutivo, contando con la participación del Presidente de la República, Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de gobierno.

En ese sentido, los GORE son una plataforma de negociación individual planteada por el gobierno central, el cual atomiza la negociación entre el nivel regional y nacional, llegando a resolver demandas específicas de cada región, pero no problemas estructurales en el tema de descentralización como la descentralización fiscal, el marco de competencias de los gobiernos regionales, la gestión de conflictos sociales y la coordinación intergubernamental. Esta visión es compartida por Enrique Cruzado, actual secretario de descentralización:

“El GORE, específicamente, tiene cuatro etapas claras. Una primera en la cuál es una declaración política de la ANGR y el Ejecutivo, donde solo se expone las posiciones y no se llegan a acuerdos. Una segunda, es una presentación de temas específicos que tienen relevancia por el momento como la Ley de Presupuesto, una reforma en particular, donde no se generan debates y se presentan resultados de lo acordado en el Gore anterior. Hay una tercera parte que son las reuniones bilaterales, que es un ministro con un gobernador y serán aproximadamente doscientas reuniones en cada GORE, dentro de estas reuniones se dan reuniones multilaterales donde puedes tener varios gobernadores con un ministro o con varios ministros, muchas veces este espacio es aprovechado por las mancomunidades. Y hay un último espacio que es donde se definen políticas con el presidente, que es un espacio donde se reúnen los gobernadores con los presidentes, es ahí donde se busca llegar a acuerdos específicos que no son específicos de cada gobierno regional” (Entrevista a Enrique Cruzado, 10 de setiembre de 2018)

Los GORE se han presentado como una oportunidad y a la vez una amenaza para la naturaleza de la ANGR. Por un lado, Raúl Molina destaca la poca capacidad de la ANGR de utilizar la plataforma de los GOREs para plantear demandas, siendo el gobierno central el que monopoliza este medio de coordinación.

“Entonces lo gobernadores podrían aprovechar el GORE Ejecutivo como un espacio que les ofrece para, colectivamente, posicionar temas de agenda conjunta, pero no lo hacen. No es que el mismo GORE Ejecutivo sea malo por sí mismo, ya que el GORE Ejecutivo tiene una parte plenaria. En el último, el gobernador de La Libertad

tuvo un discurso un poco fuerte diciendo que si el GORE Ejecutivo seguía sin ofrecer mayores soluciones en avances de la descentralización se iban a retirar, pero no llegó a tener gran impacto.

Es la debilidad del propio gremio que, con un sistema de reuniones bilaterales, no capitaliza la parte colectiva de la plenaria de inicio. Por ejemplo la PCM está planteando unas reuniones temáticas para algunas prioridades, reuniendo a todos los gobiernos regionales con un ministerio, pero por qué la ANGR no plantea una discusión sobre descentralización fiscal” (Entrevista a Raúl Molina, 24 de noviembre de 2017)

Sin embargo, en la entrevista con Javier Atkins, este mencionó que dependía del criterio con el que trabajara el gobernador regional con respecto a los GOREs para que este sirva como plataforma de ayuda a la gestión de intereses de la descentralización. Asimismo, mencionó que este tipo de reuniones no deberían afectar al objetivo de la ANGR.

“Mira, mucho va depender del criterio que maneje el gobernador regional, las reuniones de los GORES nos servían para saber qué estaba pasando en las diferentes regiones del Perú. Sin embargo, había presidentes regionales que no asistían a las reuniones si el Presidente de la República no estaba, pero en general teníamos 70 u 80% de asistencia a las reuniones. Pero no tendría por qué debilitar la ANGR un trato personal de los presidentes regionales, con cada ministro, ya que la Asamblea seguía trabajando normalmente” (Entrevista con Javier Atkins, 28 de mayo de 2018)

Finalmente, Eduardo Cruzado menciona que el objetivo de los GORE no era debilitar a la asamblea, sino generar una complementación con esta, que ayude a un mejor entendimiento entre los gobiernos regionales y gobierno central.

“Yo creo que los GOREs han funcionado para lo que necesitaban los gobernadores, no creo que la debiliten ya que antes la ANGR tampoco cumplía un papel de coordinación al máximo, ya que no encuentro un antagonismo entre antes y después. El hecho de poner a los ministros a conversar con los gobernadores, ayudó a que los gobernadores inviertan menos tiempos en venir a Lima a conversar con los ministros o directores generales, ese fue el objetivo de los Gore, no fue fortalecer la asamblea, no es debilitarla tampoco. El objetivo era lograr un orden en la interacción de los gobiernos subnacionales con el nacional, que era cero organizada.

No estoy seguro de que el objetivo del Gore debilite a la asamblea en tanto esta reunión sea organizada conjuntamente con la Asamblea, eso sería así si es que antes la ANGR hubiera asumido ese papel” (Entrevista a Edgardo Cruzado, 10 de setiembre de 2018)

En ese sentido, la ANGR se ha visto afectada de manera directa en el aspecto político por la baja de liderazgos regionales y los grandes escándalos de corrupción a nivel regional, que permitieron restarles legitimidad y confianza a los gobernadores regionales, y exigir un papel más tutelar del gobierno central. Por otro lado, dentro del aspecto institucional se tiene un conflicto interno, el cual se posibilitó gracias a una falta de cohesión de los gobernadores regionales 2014-2018, el tardío reconocimiento legal de la ANGR y la poca voluntad de los gobernadores para empujar la Asamblea.

Por otro lado el planteamiento, de parte del Poder Ejecutivo, de los GOREs como mecanismo de coordinación, genera discusiones en torno a su impacto hacia la ANGR. En base a las entrevistas se resalta su carácter de oportunidad y riesgo, siendo una oportunidad para los gobernadores regionales usar la plataforma de la ANGR para lograr posicionar sus demandas, así como generar un balance en la coordinación y el diálogo con el gobierno central. Mientras que el riesgo de debilitar aún más a la asamblea parte por la nula o poco iniciativa de los gobernadores regionales para lograr usar la plataforma de los GOREs a favor de sus demandas.

2.5 Análisis del caso

Los periodos descritos anteriormente merecen un análisis que nos permita resaltar lo principal de cada etapa mencionada. En ese sentido, se vinculará la descripción de cada etapa de la ANGR con las variables mencionadas en el primer capítulo, logrando así un entendimiento detallado de lo acontecido en

cada etapa, para realizar este análisis usaremos el Cuadro 5 explicando cada variable.

Tabla 5. Variables presentes por cada periodo estudiado

	Periodo 2009-2012	Periodo 2012-2015	Periodo 2015-2018
Liderazgo político	Parcialmente presente	Presente	No presente
Capacidad organizativa	No presente	Presente	No presente
Escenario favorable	Presente	Presente	Parcialmente presente
Monopolio de la representación	Parcialmente presente	Presente	Parcialmente presente

Fuente: Elaboración propia

Durante la primera etapa (2009-2011), la ANGR estuvo marcada por cuatro aspectos importantes: la desactivación del CND, el inicio de un fortalecimiento organizacional y cohesión de la institución, la baja presencia de liderazgos políticos que se comprometieran a dirigir la asamblea y una creciente presencia pública en las discusiones del Estado en torno a la descentralización, iniciando, de esta manera, la vida de la asamblea.

En ese sentido, la organización se caracterizó por una debilidad, tanto a nivel institucional y político, en sus primeros años. Esta debilidad se refleja en la

presencia de los cuatro factores mencionados en el marco conceptual, de los cuáles solo estuvo presente, de manera completa, el escenario favorable, esto debido a la desactivación del CND y la oportunidad de formar, de parte de los ex presidentes regionales, una organización como la ANGR para incidir en las discusiones de la agenda pública, en torno a la toma de decisiones.

Asimismo, tanto el liderazgo político y el monopolio de la representación estuvieron parcialmente presentes en esta etapa. En ese sentido, al no contar con liderazgos fuertes dentro de la asamblea, como menciona Moreno, Navarro y Humanes (2013) y Choi y Choi (2009), los cuáles puedan promover relaciones con otros actores del proceso de reforma y ejercer una influencia importante en las relaciones pública, así como lograr una cohesión dentro de la institución y lograr posicionar a la institución en la agenda pública, esto conllevó a una baja capacidad organizacional y de cohesión de la ANGR, la cual fue superado en el siguiente periodo analizado.

En ese sentido, durante este primer periodo la variable de capacidad organizativa no se encuentra presente, ya que como mencionamos anteriormente, la asamblea se encontraba en formación y proceso de consolidación, meta lograda recién en el 2012 con la adhesión de todos los gobiernos regionales. Como consecuencia, la capacidad organizativa de la ANGR era nula o casi poca, respecto a este primer periodo.

El segundo periodo, desarrollado entre el 2012-2015, el panorama cambio ampliamente a favor de la ANGR. Como se observa en base a la evidencia mostrada y las entrevistas realizadas, durante ese periodo la ANGR logró

posicionarse en la agenda pública, participando en coordinaciones con ministerios, recibiendo apoyo de la cooperación, posicionarse dentro de la discusión en torno a temas de la descentralización, entre otros.

Durante este periodo, también, se mostraron presentes los cuatros factores mencionados en la primera parte. Por un lado, se mostraron liderazgos capaces de liderar una organización como la ANGR, ex presidentes regionales como: César Villanueva, Javier Atkins, Alonso Navarro y César Acuña, los cuales lograron posicionar a la ANGR frente al gobierno central y dentro de la agenda pública. Asimismo, se logró una capacidad organizacional y cohesión dentro de la institución, corroborado por las entrevistas a los actores como el ex secretario técnico de la asamblea, Eduardo Ballón; el ex presidente de la Asamblea, Javier Atkins y un ex colaborador cercano como lo fue Raúl Molina.

En ese sentido, la asamblea siguió manteniendo el monopolio de representación del nivel de gobierno regional, siendo esta variable considerada al momento de plantear negociaciones con el gobierno central en materia de descentralización. Por otro lado, la presencia de un escenario favorable a la descentralización fue débil, ya que se revelaron casos de corrupción que comprometían directamente a gobernadores regionales y sus redes; se prohibió la reelección de autoridades a nivel regional; así también, el nombramiento de César Villanueva, como Presidente del Consejo de Ministros, fue un momento corto de un escenario favorable a la descentralización, sin tener un gran impacto.

Es así que, se puede concluir que durante el periodo 2012-2015, la asamblea logró ser un actor relevante en la discusión público en torno a temas

de descentralización, logro generar internamente una cohesión entre los diferentes presidentes regionales, así como la capacidad de generar acciones que le permitan estar dentro de la toma de decisiones en torno a la descentralización. Sin embargo, este periodo iba declinar a partir del 2015, año en el que nuevos gobernadores regionales asumían cargos y la presencia de las variables mencionadas disminuía.

El tercer periodo, que corresponde desde mediados del 2015 hasta el 2017, se evidencia un declive en la relevancia pública y política e institucional de la asamblea. En un primer momento, dado por el descuido del liderazgo de César Acuña del devenir de la asamblea, usando esta como plataforma para tener una voz a nivel nacional con mira a su candidatura para las Elecciones Generales del 2016, dejando de lado la agenda técnica y política que venía siguiendo la ANGR en años anteriores.

Seguido de esto, la nueva elección de autoridades regionales en las Elecciones Municipales y Regionales del 2014 y la aparición de los GOREs como medio, planteado desde el Ejecutivo, para poder dialogar con cada presidente regional de forma bilateral, tuvieron un impacto en la en la función de la asamblea como plataforma única de negociación con las regiones.

En ese sentido, de las cuatro variables consideradas en este trabajo, dos se encuentran parcialmente presente y dos no se encuentran presentes, durante este periodo. En primer lugar, la variable de liderazgo político no se encuentra presente en este periodo, lo cual posibilitó una menor capacidad de negociación frente al gobierno central y sus instituciones. En segundo lugar, la capacidad

organizativa de la asamblea no se encuentra presente en este periodo, a diferencia de lo apreciado entre el 2012-2015, siendo necesario un fortalecimiento de esta capacidad para un refortalecimiento de la Asamblea.

Los GOREs son un espacio que tuvo un doble impacto en la ANGR. En primer lugar, permitió la presencia de un escenario político favorable que ayuda a posicionar, en la agenda pública, temas vinculados a la descentralización y su negociación con el gobierno central, siendo posible afirmar que la presencia de un escenario favorable se encuentra parcialmente presente en este periodo. Sin embargo, la instauración de los Gores restó el monopolio de la representación de los gobiernos regionales frente al gobierno central, pero esta resta podría ser vista como una oportunidad de usar esta plataforma para fortalecer el factor de coordinación.

En conclusión, la ANGR fue una institución con un devenir inestable, como la gran mayoría de instituciones que surgen en este país. Sin embargo, vale rescatar la capacidad, de parte de los gobernadores regionales, para poder fundar y mantener una plataforma que permita generar un balance frente al gobierno central, y en especial frente al Poder Ejecutivo, siendo necesario un replanteamiento en los objetivos de la asamblea para lograr una mejor articulación entre el nivel regional y nacional, así como un aprovechamiento de las plataformas brindadas por el gobierno central para entablar canales de comunicación entre los dos niveles de gobierno.

Capítulo III. Conclusiones

Teniendo en cuenta el proceso de desarrollo de la ANGR, en esta investigación se analizaron tres periodos diferentes de la organización que agrupa y representa a los gobiernos regionales. El óptimo desempeño de esta organización dependerá de que tan desarrollada esté su capacidad organizativa, que tanta experiencia política y buen desempeño público tenga su presidente, del carácter único que tenga como plataforma y entidad representativa de los gobiernos regionales, y del buen escenario político en que se encuentre para desarrollarse, el cual permite generar espacios para la formación, debate y formulación de temas concernientes a la descentralización.

Asimismo, el estudiar este caso nos permite sacar conclusiones en cuatro aspectos importantes. En primer lugar, sobre la relación entre el gobierno central y los gobiernos regionales, mostrándose esta como inestable, sin tener una caracterización plenamente negativa o positiva durante el periodo estudiado. Esta inestabilidad en la relación se debió a una iniciativa predominante, de parte del gobierno central, en las decisiones sobre la forma de ejecutar la relación, entre ambos niveles de gobierno, y una baja capacidad de los gobiernos regionales de hacer frente a esta iniciativa, generando así que haya periodos (2009-2011 y 2016-actualidad) en los cuales el gobierno central planteó en su mayoría la forma de diálogo entre los dos niveles (desactivación del CND, conformación de la SD, shock descentralizador, comisiones multilaterales y la creación de los GOREs), siendo solo entre el 2012-2015, un periodo que la ANGR sirvió como contrapeso a esta dominación del gobierno central.

En segundo lugar, la importancia de los liderazgos políticos regionales frente al poder político central. Como se puede observar en la presente investigación, un perfil de líder político regional que cuente con experiencias política, respaldo de otros gobernadores regionales y un reconocimiento nacional por su buena gestión, consigue ser un líder adecuado para una institución que agrupa a los gobiernos regionales. Así también, es considerado como un actor confiable, por parte del gobierno central, para gestionar negociaciones y plantear un diálogo entre ambos niveles de gobierno, en diversas materias. Sin embargo, la no reelección de autoridades regionales impedirá, en el mediano y largo plazo, lograr la formación de liderazgos regionales fuertes, ya que les quita incentivo para formar una carrera política regional.

Un tercer punto es sobre las organizaciones que ejercen un nivel de representación de los niveles subnacionales, tanto del nivel regional y local. El presente trabajo se concentró en describir y analizar la trayectoria y gestión de la ANGR, organización que representa a los gobiernos regionales y fue reconocido en LOGR, el cual se caracteriza por tener un desarrollo inestable, debido a una falta de la concretización del proyecto como plataforma de canalización de demandas de los gobierno regionales con el gobierno central.

Asimismo, el nivel de representación de esta organización de los intereses de los gobierno regionales fue positiva durante el periodo 2012-2015, años entre los cuáles, como se explicó en los hallazgos, estuvieron presentes todas las variables para su buen desempeño. Sin embargo, cabe resaltar que de las variables mencionadas, las que fueron más relevantes en este periodo fueron el

liderazgo político y la capacidad organizativa, siendo las que le dieron mayor estabilidad y cohesión institucional a la asamblea.

La pérdida de relevancia pública se debió a una pérdida de cohesión interna, la pérdida de liderazgos políticos regionales y una baja respuesta, de parte de los gobiernos regionales, al centralismo en la conducción de la reforma. La pérdida, o debilitamiento, de estas variables hicieron que la organización decayera en su gestión desde el 2015 hasta la actualidad, repitiendo la trayectoria de diversas organizaciones e instituciones, tanto desde el aparato público y privado.

A diferencia de la ANGR, el AMPE y REMURPE, organizaciones que representan a las municipalidades del Perú, se hace necesario profundizar estudios para entender su verdadero funcionamiento, los planes, metas o periodos que abarcaron desde su creación, con la posibilidad de encontrar datos y análisis que aporten a una mejora o fortalecimiento de las organizaciones representativas del nivel sub nacional. De otro lado, entender a estas dos organizaciones permitirá identificar cómo se relacionan con el gobierno central y regional, ya que al tener un mayor contacto con la población, la agenda se construye de otra forma.

Finalmente, una cuarta conclusión se relaciona con el futuro de la conducción del proceso de descentralización en el Perú. Actualmente no existe una conducción clara del proceso de descentralización, el cual vigile y plantee reformas de fondo al proceso, pero lo que podemos encontrar es una plataforma

(GOREs) donde se plantean reuniones bilaterales entre gobernadores y ministros para encontrar solución a sus demandas.

Sin embargo, discusiones sobre temas como la descentralización fiscal, claridad en la transferencia de capacidades, representación política, combate de la corrupción a nivel subnacional, han sido dejados de lado para darle una mayor capacidad de gestión en el gasto y destrabe de proyectos a las regiones mediante los GOREs.

Los GOREs han se han enfatizado en solucionar y buscar viabilidad en los reclamos de cada uno de los gobernadores regionales en diversos campos de la gestión pública: salud, educación, transporte, comercio, entre otros. Sin embargo, esta plataforma no se aprovecha como espacio de diálogo para plantear reformas y ajustes de fondo al proceso de reforma de descentralización, situación urgente en la actualidad.

En ese sentido, se puede concluir que no se presenta una forma de conducción clara hoy en el proceso de descentralización, tanto desde el nivel nacional y regional, ya que la SD, mediante los GOREs, ha buscado “destrabar” proyectos en las regiones, dejando de lado la reforma institucional y el lado político para la conducción de la descentralización; siendo necesario, en estos momentos que la descentralización está siendo cuestionada tanto a nivel políticos y ciudadano, un reajuste en la conducción de la descentralización, planteando cambios de fondo a la reforma que devuelvan la confianza y el respaldo ciudadano y político que tuvo en sus inicios.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional (2016) *Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización*. Primera edición. Lima: Secretaria Ejecutiva del Acuerdo Nacional.
- Agencia Peruana de Noticias. (20 de mayo de 2016). Reconocen representación legal de Asamblea Nacional de Gobierno Regionales. Recuperado de:
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-reconocen-representacion-legal-asamblea-nacional-gobiernos-regionales-613451.aspx>
- Aghón, G., & Krause – Junk, G. (1993). Descentralización fiscal: Marco conceptual. *Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos*. Serie Política Fiscal, número 44.
- Asamblea Nacional de Gobierno Regionales. (2012). Boletín Informativo N° 2. Lima, Perú: Autor.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2013). Memoria institucional Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Presidencia y Consejo Directivo 2012-2013. Lima, Perú: Autor.
- Asamblea Nacional de Gobierno Regionales. (2014). Memoria institucional Asamblea Nacional de Gobierno Regionales. Presidencia y Consejo Directivo 2013-2014. Lima, Perú: Autor.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2015a). Boletín Informativo N° 11. Lima, Perú: Autor.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2015b). Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública. Lima, Perú: Autor.

- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. (2017). Memoria de gestión anual 2016-2017. Lima, Perú: Autor.
- Beteta, L., & Rubio, R. (2006). *Apuntes sobre descentralización* (Módulo formativo). Recuperado de <http://biblio3.url.edu.gt/PROFASR/Modulo-Formacion/03.pdf>
- Carranza, Luis., & Tuesta, D. (2004). Consideraciones para una descentralización fiscal. *Economía y Sociedad*, 53, 30-38.
- Choi, J., & Choi, Y. (2009). Behavioral dimensions of public relations leadership in organizations. *Journal of Communication Management*, 13 [4], 292 – 309.
- Congreso de la República. (2013). Evaluación del Proceso de Descentralización a 10 años de su inicio. Informe Anual del Periodo de Sesiones 2011-2012. Lima: Autor.
- Congreso de la República. (2016). Para relanzar el proceso de descentralización. Contribuciones y desafíos del Congreso. Primera edición. Lima: Autor.
- Conterno, E. (2004). Evaluación rápida del proceso de descentralización. Informe de hallazgos. *Allpanchis*, [63], 9-51.
- Contraloría General de la República (2014) Estudio del proceso de descentralización en el Perú. Primera edición. Lima: Autor.
- Cruz, M. (2013). *Determinantes de la continuidad de organizaciones estatales: El caso del Consejo Nacional de Descentralización (2002-2007)* (Tesis de licenciatura). Recuperado de: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/>
- Grompone, R. (2005). ¿Y si se pidiera empezar de nuevo? Notas sobre participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización. En F. Guerra García (Ed.), *El proceso de descentralización en el Perú: realidades y desafíos* (pp.27-37). Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y participación.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2006). *La Descentralización en el Perú: Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: Autor.

Grupo Propuesta Ciudadana. (2013). *Perú: Balance de la reforma descentralista y la política del gobierno actual en la materia. Propuesta de agenda para la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales* [Balance]. Recuperado

de: http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1399570558Estadodelartedeladescentralizacion.pdf

Davila, J. (2012). La doble dimensión de una capacidad organizacional: evidencias de una organización sin ánimo de lucro que compite en el mercado. *Cuadernos de Administración*, 25 [44], 11-37.

Esparch, N. (2012). *Ventanas de oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*. Lima: GRADE.

Garbanzo-Vargas, G. (2016). Desarrollo organizacional y los procesos de cambio en las instituciones educativas, un reto de la gestión de la educación. *Educación*, 40 (1), 67-87.

Hamel, G., & Heene, A. (1994). *Competence-based competition*. Boston: John Wiley & Sons.

Hernández, A. (2006). Relaciones Intergubernamentales. *Espacios Públicos*, 9 (18), 36-53. Recuperado de <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/39607/Relaciones%20intergubernamentales.pdf?sequence=1>

Instituto Gobierno y Desarrollo Humano, Cátedra Arequipa. (2013). Primera sesión: Diez años de descentralización en el Perú: balances y perspectivas. Lima, Autor.

Licha, I., & Molina, C. (2006). Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://publications.iadb.org/en/publication/14527/coordinacion-de-la-politica-social-criterios-para-avanzar>

Moreno, María., Navarro, C., & Humanes, M. (2014) El liderazgo en las relaciones públicas y gestión de comunicación. Análisis cuantitativo de los factores de liderazgo en el sector en España. *Palabra-Clave*, 17(3), 946-978.

N, Cristina., & Moreno, A. (2013). Características del liderazgo en el sector de Relaciones Públicas. Resultados comparativos del Cross-Cultural Study of Leadership in Public Relations and Communication Management. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 3(5), 111-132.

Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Santiago de Chile: INAP.

Olavarría, M., Navarrete, B., & Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia de un caso de estudio. *Política y gobierno*, XVIII (1), Santiago de Chile.

Perú 21. (2 de noviembre 2014). Los 4 presidentes regionales procesados por corrupción quieren reelegirse. Recuperado de: <https://peru21.pe/politica/4-presidentes-regionales-procesados-corrupcion-quieren-reelegirse-171530>

- Salazar, A. (2016). El proceso de descentralización se ha estancado en regiones-departamentos, interfiriendo y debilitando a los gobiernos locales. *Actualidad Gubernamental*, (88), 1-6.
- Sanchez, Kim. (2016). Los intermediarios laborales tradicionales como *brokers* culturales. *EUTOPÍA, Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (9), 13-27.
- Secretaria de descentralización. (2017). *Informe anual del proceso de descentralización. Versión abreviada 2016*. Lima: Autor.
- Subirats, J. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Huertas Industrias Gráficas S.A.C
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Thais, L. (2005). El proceso de descentralización en el Perú. Un balance preliminar. En F, Guerra García (Ed.), *El proceso de descentralización en el Perú: realidades y desafíos* (pp.27-37). Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y participación.
- Tanaka, M. (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar de letargo?* Lima: IEP Ediciones.
- Tapella, E. (2007). *El mapeo de actores claves*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Ugarte, Á. (2006). El proceso de descentralización en el Perú: logros y agenda pendiente. *Diálogo Político*, Año 23, número 1 de la publicación trimestral, 81-113.
- Vega, R. (2005). Descentralización: De readecuación administrativa a reforma del Estado. En F, Guerra García (Ed.), *El proceso de descentralización en el Perú:*

realidades y desafíos (pp.43-61). Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y participación.

Winter, S. (2003). Understanding dynamic capabilities. *Strategic Management Journal*, 24 (10), 991-995.

Wolf, E. (1976). Aspects of Group Relations in a Complex Society: Mexico. *American Anthropologist*. 6(58), 1065-1078.



Entrevistas

Eduardo Ballón, ex secretario ejecutivo de la ANGR. 14 de setiembre de 2017.

Raúl Molina, ex colaborador de la ANGR. 24 de noviembre de 2017.

Alonso Navarro, ex presidente de la ANGR. 28 de noviembre de 2017.

Javier Atkins, ex presidente de la ANGR. 28 de mayo de 2018.

Edgardo Cruzado, actual secretario de descentralización. 10 de setiembre de 2018.



Anexos

Anexo 1: Comisiones técnicas de la ANGR 2012-2013

Comisión Temática	Institución de apoyo/Responsable	Principales actividades
Descentralización Fiscal y Presupuesto	Grupo Propuesta Ciudadana (Epifanio Baca)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica para la participación en la Comisión Multisectorial Temporal de Descentralización Fiscal. - Asistencia técnica en las reuniones de discusión sobre el proyecto de presupuesto 2013. - Matriz para la Comisión de Descentralización Fiscal: viabilidad de las políticas a recomendar. - Análisis de los principales programas presupuestales 2013. - El presupuesto 2013 en el sector Educación. - El presupuesto 2013 en el sector Salud. - La gestión de las inversiones a noviembre del 2012. - Análisis del gasto corriente y el gasto de capital en regiones para los sectores educación y salud. - Balance del Sistema Nacional de Inversión Pública y Recomendaciones
Educación	Instituto de Investigación y Políticas Educativas-Universidad Ruiz de Montoya (Sonia Paredes)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica para la conformación y funcionamiento de la Comisión Intergubernamental del sector. - Asistencia técnica para la construcción de la matriz de competencias del sector. - Seguimiento de la Comisión Intergubernamental - Asistencia técnica para la participación en el directorio de PRONABEC. - Auspicio al <i>Encuentro Nacional de Regiones: Balance de la descentralización educativa</i> (Consejo Nacional de Educación) (noviembre). - Coorganización con MINEDU, AMPE y REMURPE del Seminario Internacional <i>Construyendo modelos de gestión educativa descentralizada</i> (noviembre). - Publicación <i>Coordinación Intergubernamental para la Gestión Descentralizada. Primer año de la Comisión Intergubernamental del sector Educación</i> (con MINEDU, AMPE y REMURPE).

Salud	Abt-Proyecto USAID Perú/Políticas en Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Recomendaciones de flexibilización del SNIP en salud. - Apoyo a la articulación con la Comisión Intergubernamental de Salud. - Apoyo a la representación en el Comité Técnico Implementador Nacional del Aseguramiento Universal de Salud y participación en su Secretaría Técnica. - Organización del curso sobre Teoría de las Restricciones (10 semanas). - Asistencia Técnica al Consejo Directivo para las reuniones de seguimiento con la Alta Dirección del MINSA al CIGS.
Ordenamiento Territorial	Plataforma de Ordenamiento Territorial (Alvaro Campana)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica para el posicionamiento de la Asamblea en materia de ordenamiento territorial. - Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial (agosto). - Pronunciamiento público sobre ordenamiento territorial y la política del gobierno nacional (agosto). - Asistencia técnica para la vinculación con el Acuerdo Nacional en esta materia. - Asistencia técnica para el posicionamiento ante la creación del SENACE. - Organización del Taller Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica Económica con la participación de 20 gobiernos regionales. - Publicación <i>Relatoría del Taller Nacional sobre ordenamiento territorial</i>. - Conformación de un grupo de trabajo virtual de técnicos de los GR en materia de ordenamiento territorial y seguimiento del proyecto de ley.
Desarrollo Rural, Pueblos Indígenas, Comunidades campesinas y nativas	Grupo Allpa (Pedro Castillo)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica sobre la Ley de Consulta Previa. - Organización del taller <i>Funciones, competencias e instrumentos de los GR para atender a las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas</i> (julio). - Organización del Seminario <i>Comunidades campesinas: derechos, inclusión y desarrollo integral</i> (noviembre).
Inversión pública e inversión privada	Instituto Invertir (Daniel Córdova)	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño del programa Invertir en el Perú, orientado a promover la inversión en las regiones. - Primer análisis de la modalidad de inversión mediante Alianzas Público Privadas.

		- Primer análisis de la modalidad de inversión de Obras por Impuestos.
--	--	------------------------------------------------------------------------

Anexo 2: Comisiones técnicas de la ANGR 2013-2014

Comisión Temática	Institución de apoyo/Responsable	Principales actividades
Descentralización Fiscal y Presupuesto	Grupo Propuesta Ciudadana (Epifanio Baca)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica para la participación en la Comisión Multisectorial Temporal de Descentralización Fiscal. - Asistencia técnica en las reuniones de discusión sobre el proyecto de presupuesto 2014. - Matriz para la Comisión de Descentralización Fiscal: viabilidad de las políticas a recomendar. - Análisis de los principales programas presupuestales 2014. - El presupuesto 2014 en el sector Educación. - Análisis del gasto corriente y el gasto de capital en regiones. - La situación del presupuesto 2014 y los compromisos pendientes del presupuesto 2013. - Análisis de la disminución del canon 2013, impacto en regiones y propuestas de solución. - Análisis del canon intradepartamental: criterios y orientaciones para su redistribución.
Educación	Entrepares (Sonia Paredes)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica para el funcionamiento de la Comisión Intergubernamental del sector. - Asistencia técnica para la construcción de la matriz de competencias del sector. - Seguimiento de la Comisión Intergubernamental - Asistencia técnica para la participación en el directorio de PRONABEC - Coorganización con MINEDU, AMPE y REMURPE del II Seminario Internacional <i>Construyendo modelos de gestión educativa descentralizada</i> (septiembre). - Coorganización con el Consejo Nacional de Educación del <i>Encuentro Nacional de Regiones</i> (diciembre). - Publicación <i>Coordinación Intergubernamental para la Gestión Descentralizada. Primer año de la Comisión Intergubernamental del sector</i>

		<i>Educación</i> (con MINEDU, AMPE y REMURPE).
Salud	Proyecto USAID Perú/Políticas en Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la Comisión Intergubernamental de Salud en la XII (marzo), XIII (junio), XIV (septiembre) y XV (diciembre) Reuniones Ordinarias de la Comisión Intergubernamental de salud. - Apoyo a la Comisión Intergubernamental de Salud en la V (mayo), VI (agosto) y VII (diciembre) Reuniones Extraordinarias de la Comisión Intergubernamental de Salud. - Apoyo a la representación en el Comité Técnico Implementador Nacional del Aseguramiento Universal de Salud y participación en su Secretaría Técnica. - Organización de la Reunión Presentación Cartera de Inversiones y Expresión de Interés en Proyectos de Salud (ANGR-MINSA-Embajada Británica). - Asistencia Técnica al Consejo Directivo para las reuniones de seguimiento con la Alta Dirección del MINSA al CIGS.
Ordenamiento Territorial	Plataforma de Ordenamiento Territorial (Alvaro Campana)	<ul style="list-style-type: none"> - Representación de la ANGR en el Foro del Acuerdo Nacional para la definición de la política pública de Gestión y Ordenamiento Territorial (marzo-octubre). - Pronunciamiento público sobre minería ilegal y la política del gobierno nacional (octubre). - Seguimiento del funcionamiento del SENACE y la OEFA. - Presentación de la propuesta de Ley de OT en acuerdo con la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado en el Congreso de la República (agosto). - Organización de 7 audiencias regionales de presentación de la propuesta de Ley de OT en Arequipa, Puno, Cusco, Piura, Lambayeque, San Martín y Lima (octubre-diciembre). - Participación en el equipo del Congreso de la República-MINAM-ANGR que está construyendo el dictamen sobre los 5 proyectos de ley de OT (diciembre-marzo). - Documento de posicionamiento de los gobiernos regionales frente a la minería ilegal y su rol (septiembre). - Documento de trabajo “La minería y los gobiernos regionales” para el Congreso Minero de Arequipa” (octubre). - Organización del II Taller Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica Económica

		<p>con la participación de 13 gobiernos regionales (diciembre).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicación (en imprenta) <i>Relatoría del II Taller Nacional sobre ordenamiento territorial.</i> - Mantenimiento del grupo de trabajo virtual de técnicos de los GR en materia de ordenamiento territorial y seguimiento del proyecto de ley.
Desarrollo Rural, Pueblos Indígenas, Comunidades campesinas y nativas	Grupo Allpa (Pedro Castillo)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica sobre la Ley de Consulta Previa.
Inversiones y Promoción de las Inversiones	Pro Inversión (Daniel Córdova)	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica en materia de inversiones. - Seguimiento de las alianzas público privadas. - Mecanismos de financiamiento. - GR e infraestructura.
Negociación y transformación de conflictos sociales	Grupo Propuesta Ciudadana/DESCO (Eduardo Toche)	<ul style="list-style-type: none"> - Participación por la ANGR en el Programa de Resolución de Conflictos (PCM-PNUD-ANGR). - Asistencia Técnica a la formulación de los planes de trabajo de los GR Piura, San Martín, Puno, Arequipa. - I Taller Institucional e Intergubernamental del Programa de Resolución de Conflictos con participación de 15 GR (octubre) - Sistematización de la experiencia de 4 gobiernos regionales en materia de gestión de conflictos (Arequipa, Puno, Piura y San Martín) (enero febrero). - Formulación de una guía metodológica para la creación de unidades de conflictos en los gobiernos regionales (febrero). - II Taller Institucional e Intergubernamental del Programa de Resolución de Conflictos con participación de 15 GR (marzo). - Publicaciones en prensa: (i) <i>Sistematización de experiencias de los GR en materia de conflictos sociales;</i> (ii) <i>Guía metodológica para la conformación de unidades de conflictos en regiones.</i>

