

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y  
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

**“Junta de coordinación interregional y mancomunidad regional:  
surgimiento, contraste y actores principales”**

AUTOR

Edwin Joel Odar Egúsquiza

ASESORA

Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

LIMA – PERÚ

Setiembre, 2020

## Resumen de la Tesis

Aproximadamente hace veinte años, el Perú inició un nuevo proceso de descentralización y regionalización. Durante este tiempo se han implementado diversos mecanismos de articulación, no obstante, hasta la fecha no se ha concretado la formación de una región que integre dos o más departamentos, tal y como fue planificado al inicio del proceso (2002).

Entre los mecanismos que se crearon para la integración territorial se encuentra la junta de coordinación interregional y las mancomunidades regionales. Por ejemplo, se creó la junta de coordinación del norte y oriente (INTERNOR), que estuvo conformada por siete gobiernos regionales del norte, entre ellos: Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca y posteriormente, estos cuatro gobiernos crearon la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

Esta decisión de integración territorial generó un impacto importante en el proceso de descentralización y regionalización en el Perú. Por ello, la pregunta de investigación para la presente tesis fue: ¿Cuáles son los factores que explican la decisión de formar la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico como alternativa a la junta de coordinación interregional del norte y oriente?

La literatura revisada sobre mancomunidades regionales se ha centrado en el diseño, objetivos, sostenibilidad y su contribución a la integración regional. Sin embargo, no existe un análisis sobre el proceso de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico. El presente estudio tuvo por objetivo analizar sus procesos de creación, explicar sus diferencias y semejanzas e identificar sus principales actores y su rol desempeñado en los acontecimientos.

La metodología utilizada fue el caso instrumental (Barzelay y Cortázar 2004) ya que este analiza experiencias concretas a partir de la cual se conoce sus singularidades o cualidades intrínsecas. Asimismo, es cualitativa, y por ello se utilizó el método de la entrevista como instrumento de recojo de información, la misma que se realizó a autoridades y/o ex autoridades nacionales y regionales, funcionarios y/o ex funcionarios regionales y nacionales, así como expertos en descentralización. La investigación se complementó con la revisión de fuentes secundarias.

La investigación concluyó que los factores determinantes, que explican la decisión de los representantes de los gobiernos regionales de formar la Qhapaq Ñan Nor Amazónico como alternativa a la INTERNOR son el factor político, factor de autonomía, factor de legitimidad y factor de actoría política. Entre los hallazgos más importantes se encuentra el rol fundamental que cumplieron los profesionales porque dieron soporte a los tomadores de decisión para cristalizar este mecanismo.

## Abstract

About twenty years ago, Perú began a new process of decentralization and regionalization. During this time, various articulation mechanisms have been implemented. However, to date, the formation of a region that integrates two or more departments has not materialized as planned at the beginning of the process (2002).

Among the mechanisms that were created for territorial integration are the Junta de Coordinación Interregional and the Mancomunidades Regionales. For example, the Junta de Coordinación del Norte y Oriente (INTERNOR) was created, which was made up of seven regional governments from the North, including Amazonas, San Martín, La Libertad and Cajamarca, and later these four governments created the Mancomunidad Regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

This territorial integration decision generated an important impact on the decentralization and regionalization process in Perú. Therefore, the research question for this thesis was: What are the factors that explain the decision to form the Mancomunidad Regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico as an alternative to the Junta de Coordinación del Norte y Oriente?

The literature reviewed on Mancomunidades Regionales has focused on the design, objectives, sustainability and their contribution to regional integration. However, there is no analysis of the INTERNOR process and the Qhapaq Ñan Nor Amazónico. The objective of this study was to analyze their formation processes, explain their differences and similarities, and identify their main actors and their role in events.

The methodology used was the instrumental case (Barzelay and Cortázar 2004) since it analyzes concrete experiences from which their singularities or intrinsic qualities are known. Likewise, it is qualitative and for this reason the interview method was used as an instrument for collecting information, in this case from authorities and / or former national and regional authorities, officials and / or former regional and national officials, as well as experts in decentralization. The investigation was complemented with a review of secondary sources.

The research concluded that the determining factors that explain the decision of the regional government representatives to form the Qhapaq Ñan Nor Amazónico as an alternative to INTERNOR are the political factor, the autonomy factor, the legitimacy factor and the political actor factor. Among the most important findings is the fundamental role that professionals played because they supported decision makers to crystallize this mechanism.

**Dedicado a las personas que amo y quiero,  
mi familia y amigos, con quienes, a pesar de  
las caídas y obstáculos, seguimos haciendo  
camino al andar.**



## **Agradecimientos**

La presente investigación ha podido desarrollarse gracias a la colaboración de un conjunto personas entre actores políticos, profesionales en la gestión pública y académicos, quienes contribuyeron compartiendo sus conocimientos y experiencias sobre el proceso de descentralización, la formación de las Juntas de Coordinación Interregional y el surgimiento de las Mancomunidades Regionales.

Mi agradecimiento a Alejandro Santamaría, Alexis Rebaza, Carlos Mas, César Torre, Cesar Villanueva, Cinthya Hidalgo, Edgardo Cruzado, Jesús Coronel, Jesús Quispe, Joel Llerena, Jorge Paredes, Kennedy Farge, Leónidas Vélez, Luis Miranda, Luis Thais, Marco Zegarra, Maximiliano Ruiz, Olga Yglesias, Oscar Fuentes, Remigio Morales, Rodolfo Rasa, Víctor Galarreta y Yehude Simon.

Asimismo, mi agradecimiento a los profesores Efraín Gonzales de Olarte, Martín Tanaka, Vlado Castañeda, Efraín Vilca, Luis Paredes y Giofianni Peirano, por sus aportes teóricos.

Finalmente, un agradecimiento especial a mi asesora, la profesora Mercedes Crisóstomo, por su conducción metodológica y contribución académica para la culminación de la presente investigación.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Carátula	i
Resumen de la tesis	ii
Abstract	iii
Dedicatoria	iv
Agradecimientos	v
Índice	vi
Lista de cuadros, mapas y gráfico	viii
Introducción	01
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE MANCOMUNIDADES Y EL MARCO TEÓRICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES</b>	<b>05</b>
1.1. Revisión de la literatura sobre mancomunidades	05
1.2. El marco teórico de la descentralización y las relaciones intergubernamentales	13
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA CREACIÓN DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN INTERREGIONAL Y EL SURGIMIENTO DE LA MANCOMUNIDAD REGIONAL</b>	<b>22</b>
2.1. Primera fase: inicio del proceso de integración territorial a través del referéndum y la junta de coordinación interregional	23
2.2. Segunda fase: surgimiento de una nueva estrategia desde las regiones	32
2.3. Tercera fase: consolidando el mecanismo de la mancomunidad regional	40
2.4. Cuarta fase: una nueva mancomunidad regional en el norte del país	46

2.4.1. Decisión política de formar una nueva mancomunidad regional	46
2.4.2. Autorización a la mancomunidad regional Macro Región Nor Oriental	48

### **CAPÍTULO III**

<b>ANALIZANDO LAS CARACTERÍSTICAS DE LA INTERNOR Y LA QHAPAQ ÑAN NOR AMAZÓNICO</b>	<b>53</b>
3.1. Orígenes de la INTERNOR y de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico	53
3.2. Los objetivos de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico	54
3.3. El soporte institucional de la Secretaría Nacional de Descentralización para ambos mecanismos	57
3.4. La diferencia en el marco jurídico de la INTERNOR y de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico	59
3.5. El financiamiento de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico	61
3.6. El estado actual de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico y su posible futuro	64

### **CAPÍTULO IV**

<b>LOS ACTORES Y SU PARTICIPACIÓN EN LA INTERNOR Y LA QHAPAQ ÑAN NOR AMAZÓNICO</b>	<b>68</b>
4.1. Los actores de la INTERNOR	69
4.2. Los actores de la Qhapaq Ñan Nor Amazónica	82
4.3. Balance de la participación de los actores de INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico	96
Conclusiones	99
Bibliografía	104

## LISTA DE CUADROS, MAPAS Y GRÁFICO

### LISTA DE CUADROS

Cuadro 01: fases de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico.....	22
Cuadro 02: incentivos para la conformación de juntas y regiones.....	26
Cuadro 03: cuadro comparativo entre las funciones y objetivos de la JCI y la MR.....	56
Cuadro 04: cuadro de la clasificación de los Actores para la INTERNOR.....	68
Cuadro 05: cuadro de la clasificación de los Actores para la Qhapaq Ñan Nor Amazónico.....	82

### LISTA DE MAPAS

Mapa 01: Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente “INTERNOR” - 2004.....	27
Mapa 02: Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente “INTERNOR” – 2008.....	33
Mapa 03: Mancomunidad Regional del Qhapaq Ñan Nor Amazónico – 2013.....	41
Mapa 04: Mancomunidad Regional Macro Región Nor Oriente del Perú – 2017.....	48

### GRÁFICO

Gráfico 01: línea de tiempo del estudio de caso: JCI INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico.....	51
--	----

## Introducción

El Perú retoma el camino democrático a partir de la caída del gobierno fujimorista (1990 – 2000), esto propició que las demandas sociales, que durante esa década se acallaron con violencia, generasen una serie de conflictos sociales vinculados a la necesidad de un Estado más cerca de la población y que permita una distribución equitativa de la riqueza. Ante esa situación, la reforma que había generado un consenso entre las agrupaciones políticas y la opinión ciudadana, fue la descentralización y regionalización.

El Perú inició entonces un nuevo proceso de descentralización y regionalización, cuyo objetivo era la integración de los territorios departamentales para formar regiones. Con ese fin, se realizó la reforma constitucional y la promulgación de leyes que definían una estrategia para formar las ansiadas regiones. Por lo tanto, se instauró el Consejo Nacional de Descentralización (CND), entidad que se encargó del proceso de descentralización. Sus actividades principales fueron diseñar y coordinar el referéndum del 2005, a través del cual se le consultó a la población si aceptaba o no, la integración territorial. El resultado fue un contundente rechazo a esta propuesta.

A partir de ello, el Gobierno Central, desarrolló acciones para implementar mecanismos de articulación territorial<sup>1</sup>. Entre estos mecanismos se creó la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR), conformada por siete gobiernos regionales del norte, entre ellos: Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca. Sin embargo, estos cuatro gobiernos regionales, en el 2007, crearon uno nuevo mecanismo que se convirtió en la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

A partir de ello, la pregunta que guió la investigación de esta tesis fue: ¿Cuáles son los factores que explican la decisión de los gobiernos regionales de formar la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico como alternativa a la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR)? Por ello, el objetivo fue analizar el proceso de creación de la mancomunidad regional

<sup>1</sup>Hasta la fecha no se ha concretado la formación de una región que integre dos o más departamentos, tal y como fue planificado al inicio del proceso de descentralización y regionalización.

Qhapaq Ñan Nor Amazónico, para identificar a los principales actores y su rol desempeñado en el proceso de creación y a su vez explicar las diferencias entre ambos mecanismos.

La hipótesis plantea que los factores que explican la decisión de formar la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico como alternativa a la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR), son el factor político, es decir, el condicionamiento del Gobierno Central para los gobiernos regionales de hacerlos ingresar a un proceso de integración territorial al pertenecer a la INTERNOR y la no voluntad de estos de aceptar ello. Un segundo factor es la autonomía, la cual se traduce en la potestad que tienen los gobiernos regionales para proponer una iniciativa diferente a la del Gobierno Central y así crear una nueva, la mancomunidad regional. El tercer factor es la legitimidad, ya que los gobiernos regionales evalúan como importante el mantener un espacio de articulación y cooperación entre los gobiernos regionales, así como mejorar sus condiciones de negociación frente al Gobierno Central. Finalmente, el factor de actoría política, siendo fundamental para los actores políticos regionales (presidente y consejeros) el tener protagonismo persiguiendo un objetivo desde las regiones, y fueron ellos los emprendedores de la política para la creación del nuevo mecanismo.

Posteriormente, a partir de la revisión de diversas teorías, presentaré el marco teórico sobre la descentralización y las relaciones intergubernamentales, ya que sus conceptos, características y dimensiones me permitieron identificar de manera más completa y profunda los factores que se han presentado en este proceso.

La metodología que se utilizó para el presente estudio es el caso instrumental elaborado por Barzelay y Cortázar (2004), porque esta metodología analiza experiencias concretas a partir de la cual se conocen sus singularidades o cualidades intrínsecas de la misma. Para el presente caso el contraste entre la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR) y la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico. Asimismo, permitió analizar aspectos más generales del proceso de descentralización en el país en los últimos 20 años.

La unidad de observación fue la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico y la unidad de análisis fueron los factores que explican la decisión por parte de los gobiernos regionales de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca de crear la misma frente a integrar la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR). Se eligió a la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, por ser la primera en crearse como mecanismo paralelo a la INTERNOR. Asimismo, el tiempo comprendido para el estudio es desde el 2004, fecha de origen de la INTERNOR, hasta el 2018, fecha donde se realizan las últimas elecciones para elegir a las autoridades regionales y locales.

La investigación fue cualitativa y utilizó el método de la entrevista como instrumento de recojo de información. Por ello, se hicieron 32 entrevistas a autoridades o ex autoridades regionales (gobernadores o consejeros regionales), funcionarios o ex funcionarios regionales y nacionales, así como a especialistas. Estas 32 personas fueron elegidas a partir de su vinculación con el caso de estudio, el protagonismo que asumieron y la posibilidad de acceder a ellas. De las entrevistas realizadas, 24 fueron presenciales y 08 por teléfono. Se optó por esta última estrategia debido a que algunas personas a entrevistar no se encontraban en la ciudad de Lima. Para realizar las entrevistas, se diseñó una guía de entrevistas vinculada a los objetivos específicos de la investigación. En todos estos casos se aplicó el protocolo de consentimiento informado. En este informe de tesis, estas personas están siendo citadas, con su primer apellido, su cargo o función actual o el cargo o función que desempeñaron en su momento y la fecha en la que se realizó la entrevista<sup>2</sup>. Las entrevistas son presentadas en extractos a través de citas textuales y van entre comillas. Asimismo, las fuentes secundarias son del tipo documental: libros, revistas, informes, diario de debates, noticias en prensa escrita, leyes, normas y reglamentos.

El presente informe de tesis se divide en cuatro capítulos. En el primer capítulo presentaré el estado de la cuestión sobre la mancomunidad regional y las de tipo municipal en el Perú. Posteriormente, realizaré una revisión de la literatura sobre los estudios realizados sobre mancomunidad en otros países. Asimismo,

<sup>2</sup>Las personas entrevistadas aceptaron ser identificadas en el presente informe de tesis.

presentaré el marco teórico sobre la descentralización y las relaciones intergubernamentales (RIGs). Por otro lado, en el segundo capítulo realizaré una descripción detallada del proceso por ser un hecho inédito en el país. Analizaré el estudio de caso el cual he dividido en cuatro fases. En el tercer capítulo realizo un contraste entre el mecanismo de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR) y la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico. He contrastado sus orígenes, sus principales objetivos, el soporte institucional del CND o la SND, su marco normativo, el financiamiento que recibieron y su situación actual. Después, en el cuarto capítulo realizo una descripción y análisis del rol de los actores que considero han influenciado de forma determinante en el proceso de surgimiento, promoción, legalidad y consolidación de ambos mecanismos, la INTERNOR y la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico. Asimismo, analizo su contexto e incentivos que tuvieron para realizar estas acciones, muchas veces fuera de los márgenes del formalismo que su cargo o función regulaba. Finalmente, presento las conclusiones.



## **Capítulo I:**

### **Revisión de la literatura sobre mancomunidades y el marco teórico de la descentralización y las relaciones intergubernamentales**

En este capítulo presentaré el estado de la cuestión sobre los estudios realizados sobre mancomunidades, me enfocaré en analizar aquellos sobre mancomunidades regionales y municipales en el Perú. Igualmente, realizaré una revisión de la literatura sobre los estudios realizados sobre mancomunidad en otros países. Asimismo, presentaré el marco teórico sobre la descentralización y las Relaciones Intergubernamentales.

#### **1.1. Revisión de la literatura sobre mancomunidades**

Son pocas las investigaciones o estudios realizados en el Perú sobre mancomunidades regionales. Uno de ellos es el de Chessman (2018), cuyo estudio aborda la mancomunidad de los Andes, de acuerdo con el autor integrada por Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Ica y Junín. Su marco teórico es la regionalización en el Perú y su objetivo es determinar cómo, a través de un modelo de mancomunidad regional, se pueden mejorar los indicadores afines al desarrollo económico y social de las regiones participantes. Chessman concluye que gracias a la transversalidad con la cual abordan los problemas los gobiernos regionales, se han dejado de lado soluciones temporales y superficiales anteriores a la mancomunidad y ahora se han reemplazado por soluciones que operan en todos los niveles y características del desarrollo humano. Concluye también que la mancomunidad de Los Andes aún está en proceso de consolidación pero que ha logrado impulsar una agenda interregional con proyectos que aprovechan los corredores económicos y cuencas interdepartamentales.

También, se encuentra el estudio de Santa María (2011), que toma como referencia el espacio geográfico de Amazonas, Cajamarca, La Libertad y San Martín<sup>3</sup> y realiza una propuesta para aprovechar las potencialidades de cada una de las regiones que la integran. Señala que se debe buscar que esta mancomunidad interregional se vincule al nuevo escenario global, que le exige

<sup>3</sup>A partir del año 2008, con el acuerdo de la asamblea de consejeros miembros de la mancomunidad en Amazonas se le denominó Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

una retroalimentación continua en los procesos de producción y una unificación orgánica de las regiones. Esto último no debe seguir una lógica de límites territoriales, sino más bien teniendo en cuenta sus condiciones geográficas, sociales y económicas. De este modo, la mancomunidad podría formar un bloque que se inserte en la dinámica comercial del mundo. Concluye que para el desarrollo de la mancomunidad interregional analizada es importante enfocar su proyección principal hacia la innovación y competitividad (2011:09).

Otro de los estudios es el que realizó Vitteri (2015), quien señala que las juntas de coordinación interregional (INTERNOR, CIAM, CENSUR y MACROSUR), y las propuestas de mancomunidad regional (Amazonas, San Martín y La Libertad) adolecen de un plan de gobierno que respalde el interés en el proceso de integración (2015:102). Asimismo, señala que esto se debería a los incentivos y reglas existentes, pero también a la multiplicidad de actores políticos y sociales de nivel regional y local que se requiere comprometer y alinear en torno a un solo objetivo (2015:102). Concluye que la mancomunidad regional debe surgir como iniciativa consensuada de los gobiernos regionales y con la flexibilidad que permita una gestión eficaz que conlleve un beneficio común (2015:107).

Por otra parte, Neyra (2012) realizó un estudio en el que afirma que las mancomunidades regionales y las juntas de coordinación interregional son ejemplo de esquemas de regionalización y que su constitución se debe a intereses políticos de grupos nacionales, regionales o locales (2012:153). Se pregunta si siendo tan extendidas las mancomunidades municipales, podrían reemplazar a los gobiernos municipales, sobre todo en las zonas rurales y alejadas, o si los servicios e inversiones municipales serían más eficientes bajo esta estructura (2012:156). Concluye que las mancomunidades regionales tienen la potencialidad de promover mayor integración y que los gobiernos regionales buscan, a través de esta, una mejor capacidad de negociación frente al Gobierno Central.

Sobre la mancomunidad regional Macro Región Nor Oriente del Perú, Benites (2016) concluye que “Está socialmente constituida por corredores económicos y un proceso migratorio interregional continuo. De esta forma, las costumbres y el comercio se comparten entre regiones, construyendo un tramado social nuevo que caracteriza al poblador nororiental del Perú” (Benites 2016:37). También,

concluye que “existe una base económica, productiva, comercial, agraria, turística, industrial y extractiva que da empleo a la población de la región, soportada por una fuerte logística del transporte fluvial, marítimo, aéreo y terrestre que cada vez que se perfecciona, favorece la expansión del resto de actividades económicas” (Benites 2016:37). Este estudio resalta la existencia de una integración social, cultural y económica como condiciones favorables para una futura integración territorial administrativa y que la mancomunidad regional Nor Oriental del Perú, puede ayudar para ese propósito.

La Comisión de Descentralización del Congreso de la República (2013) concluyó, en sus informes anuales del periodo legislativo 2012 - 2013, que el surgimiento de las mancomunidades regionales deviene del esfuerzo de la asociación voluntaria de las autoridades departamentales y del reconocimiento legal de sus iniciativas, esto en mayor medida que lo promovido por el Gobierno Nacional como fue el inicio de la junta de coordinación regional (2013:27). El informe resalta que esta iniciativa está fundamentada en el principio de autonomía de los gobiernos subnacionales para la conformación de espacios de articulación. También, afirma que esto podrían ser las bases para el desarrollo de una legislación que permita el trabajo solidario de un ámbito territorial multidepartamental, definiéndolo incluso como un cambio de enfoque. (2013:27). Sin embargo, el informe advierte que las mancomunidades podrían convertirse en “limitantes para impulsar el proceso, ya que, al ser un mecanismo que permite ejecutar obras y prestar servicios conjuntos, puede que se piense que ya no existe la necesidad de integrar territorios ni administraciones” (Congreso de la República 2013:27). Con respecto a la advertencia de convertirse en limitantes para impulsar el proceso de regionalización, es apresurado advertir ello en la medida en que la mancomunidad, a la fecha, aún no consigue gestionar recursos, ejecutar obras o prestar servicios comunes en los territorios mancomunados; por ende, no se puede conocer los efectos que tendría para la ciudadanía. El proceso de las mancomunidades, promueve una futura integración territorial, pero su éxito no terminaría aquí, sino en posibilitar un verdadero desarrollo entre los departamentos que la constituyen.

Sin embargo, a pesar de contar con estos estudios sobre las mancomunidades regionales, en el Perú la mayor parte de estudios analizan las mancomunidades

municipales, eso debido al desarrollo que han tenido en el tiempo a partir de su creación normativa en el 2002<sup>4</sup>. A la fecha son más de 200 mancomunidades municipales creadas<sup>5</sup>. Uno de esos estudios es el de Montes (2013), cuyo estudio se sostuvo en el marco teórico vinculado a los conceptos de descentralización y el desarrollo territorial. El autor tuvo como objetivo comprender el sistema organizacional y operativo interno de la mancomunidad municipal de la Cuenca del Río San Juan; describir los tipos de gestores de la institucionalidad; el funcionamiento de la misma y explicar las causas de los problemas en su gestión institucional. Entre sus conclusiones resalta que la mancomunidad cuenta con una organización institucional reciente y organizacionalmente débil; que poseen escasos recursos; que el equipo técnico que trabaja en su favor es financiado por un proyecto de la cooperación internacional y por ello es inestable; y que no se cumple los acuerdos y compromisos establecidos por parte de las autoridades (2013:73-74).

La mancomunidad municipal del Yacus, Jauja – Junín, ha sido objeto de dos estudios, uno por parte Fabián (2013) y otro por Medina y Mejico (2017). El primero analiza la dinámica de la cadena productiva de papas nativas y su estrategia de inserción ventajosa de pequeños productores. Indica que “los pequeños productores están organizados y valoran la importancia de su organización que facilita la gestión, tanto al interno de la organización como para las instituciones públicas” (Fabián 2013:84). Concluye que las alianzas establecidas con instituciones para la gestión organizativa y comercial ha garantizado que los pequeños productores se inserten ventajosamente en el mercado (2013:85). Sobre el segundo estudio, los autores analizan sus potencialidades y limitantes para ser un factor de desarrollo local. Concluyen que la mancomunidad viene fortaleciéndose desde su auto organización y que su potencialidad se debe a los acuerdos interterritoriales municipales que tienen como fin viabilizar el desarrollo local. Sobre las limitaciones, resaltan que existe poca participación de la sociedad civil en los ámbitos financieros, técnicos e institucionales, así como la falta de capacitación a sus autoridades sobre mecanismos de gestión pública para entender la importancia de la unión en favor

<sup>4</sup>Ley N°27783, Ley de Bases de la Descentralización, Artículo 41, numeral 6, señala que las mancomunidades municipales ejercen funciones y competencias municipales.

<sup>5</sup>Registro de mancomunidades municipales, de la Secretaría de Descentralización – PCM.

del desarrollo de sus entornos (2017:117-118). Ambos estudios coinciden en que la mancomunidad municipal otorga mejores condiciones para promover una mayor dinámica privada comercial y para el soporte institucional que les otorga a los ciudadanos de los municipios integrantes.

Por otro lado, Obando (2017) sostiene, en su investigación acerca de la Ley de Igualdad de Oportunidades, que las organizaciones civiles y su dinámica de actuación en la vida pública son fundamentales para crear sinergias sociales que hagan posible el éxito de un mecanismo de articulación y posibiliten una futura integración. El estudio también afirma que la coordinación interinstitucional tiene un nivel muy incipiente, y solo atiende acciones muy puntuales en lugar de tener objetivos a futuro (2017:104). Concluye que la ciudadanía organizada no cuenta con formación para el acatamiento de la referida ley, esto se evidencia en que sus dirigentes no conocen la ley por la mínima formación adquirida y el reducido compromiso por parte de las instituciones encargadas de su difusión (2017:104). Por lo tanto, este impulso, desde la sociedad civil, es posible con una mayor actividad en el tiempo, con aprendizajes que consigan capacidades para fortalecer su institucionalidad.

El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA (2018) realizó un diagnóstico socioeconómico de la mancomunidad del Corredor Andino Central – Piura, el cual sintetiza e integra la información sobre cuatro grandes temas: aspectos demográficos y dinámica poblacional; análisis del sector social (capital humano y social); análisis del sector económico productivo (vocación, potencial, limitaciones y riesgos); y finalmente, los ejes integradores del desarrollo de la mancomunidad. Este estudio nos permite conocer que “el 50% del territorio de la mancomunidad es propiedad de comunidades campesinas que, conjuntamente con rondas campesinas de sectores y distritos, conforman la Central de Rondas y Comunidades Campesinas del Andino Central, importante organización de segundo nivel que identifica la sierra central de Piura” (CIPCA 2008:10). Asimismo, resalta la participación de actores como equipos técnicos municipales, organizaciones no gubernamentales, el gobierno regional, la participación de agentes emergentes, la ciudadanía y los jóvenes en los procesos de planificación y en espacios e instancias de participación en cada distrito. Su participación permite mirar positivamente el proyecto de la

mancomunidad Andino Central (2008:11). El estudio resalta la importancia del tejido social en el ámbito de la mancomunidad, siendo importante que su objetivo coincida con los objetivos de las organizaciones civiles, de tal forma que su proceso de consolidación más que respaldado por éstas se vea favorecido por su actuación y promoción.

La CAN (2009) desarrolló un estudio sobre la asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca. El estudio resalta que la línea que divide el nivel de mancomunidad y el nivel del distrito se hace difusa para sus gobernantes, así como diferenciar los avances y los beneficios que se han proporcionado en ambos niveles (2009:27). Finalmente, afirma que el tener a la mancomunidad organizada y fortalecida continuamente, nos proporciona medios que permiten seguir enriqueciendo lo aprendido (2009:28). Sin embargo, advierte que el objetivo se hará posible en la medida en que se vaya entendiendo más sobre el tema y se atienda de acuerdo a las capacidades. La mancomunidad es un mecanismo aún nuevo en el Perú y por ello falta desarrollar y difundir sus resultados más concretos a la población involucrada.

En relación a los estudios e investigaciones sobre la mancomunidad fuera del Perú, este ha correspondido a países donde este mecanismo tiene una mayor cantidad de tiempo en su ejecución. A continuación, expongo algunos de los estudios en países de América Latina<sup>6</sup> como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Argentina.

Uno de los países con mayor tiempo desarrollando el mecanismo es Bolivia. Arias y P. Arias (2008) concluyen que la mancomunidad conlleva a un mayor orden en la distribución de las funciones del territorio, ya sea para los límites

<sup>6</sup> Existen estudios en Europa, por ejemplo, en España, Riera, Haas y Amer (2005) consideran que las mancomunidades “constituyen las iniciativas de mayor impacto, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados” (Riera 2005:151). Según explican, esto se debe a la flexibilidad y a su capacidad de incorporar nuevos objetivos, y que esto no solamente es fruto de la voluntad de los municipios mancomunados, sino que “es el resultado de las políticas sobre las entidades locales supramunicipales de los gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Provinciales” (Riera 2005:151). También en España, Font y Parrado (2000) señalan que “la fragmentación municipal consustancial al sistema político español y la crisis económica de finales de la década de los años ochenta y principios de los noventa ha obligado a las corporaciones locales a establecer fórmulas por las que los municipios han buscado socios para prestar unos servicios cuya demanda ha aumentado progresivamente” (Font 2000:25). Los autores señalan que las mancomunidades y los consorcios facilitan los costos de transacción a los municipios y es capaz de prestar servicios que un único actor no podría hacerlo (2000:25-26).

regionales, así como para los territorios municipales que lo integran. Asimismo, propicia un entorno favorable para realizar alianzas con diversos sectores que contribuyen al desarrollo de la mancomunidad. Manifiestan que existen progresos en los servicios públicos que se brindan desde la mancomunidad y con ello se asegura una estabilidad económica, lo cual ha generado acercar las áreas productivas y consolidar el progreso económico de todos los municipios integrantes. También, propicia el auge de economías de mayor ámbito y la posibilidad de articular cadenas productivas desde estos municipios (2008: 81). Igualmente, los autores resaltan que el modelo de la mancomunidad fortalece una mayor identidad cultural, promueve un mayor consenso social, acrecienta el sentido de pertenencia y consigue un real desarrollo de las regiones de todo el país (2008: 81). De esta manera, concluyen que se han convertido en una institución que propicia el encuentro e interrelación de los gobiernos locales, y esto ha permitido que las gestiones municipales hayan mejorado su capacidad de gestión. Finalmente, señalan que han logrado articularse con proyectos que comprometen recursos mancomunados, evidenciado una mejor capacidad de negociación que un municipio por separado (2008: 81).

También en Bolivia, Urioste (2000) sostiene que, en la región andina, los esfuerzos descentralizadores y de fortalecimiento de gobiernos locales fueron diseñados sin alguna mirada estratégica del desarrollo rural, pero aun así, aquello los coloca en un posible escenario más favorable dada la cercanía con los productores (2000:10). Este autor se refiere a la oportunidad que otorgaría la conformación de la mancomunidad municipal a los productores agropecuarios. Respecto a ello, Urioste agrega que dichas mancomunidades logran su objetivo cuando se desarrollan en regiones ecológica y socialmente compatibles, así como en donde las gestiones de gobierno local se hayan desvinculado de un determinado partido. El reto está en desarrollar mercados regionales a razón a especialidades de bienes y servicios propias de estas mancomunidades de municipios (2000:12). El estudio se basa en las capacidades de los productores agropecuarios, quienes consideran que la mancomunidad los acerca a las alternativas de desarrollo que necesitan.

En Guatemala, De León (2012) investigó a la mancomunidad como modelo de organización concluyendo que éstas no tuvieron éxito en el fortalecimiento de la

gestión municipal en Guatemala, a razón del débil involucramiento por parte de los municipios desde la etapa inicial y el elevado vínculo con la ayuda internacional (2012:156). El autor señala esto a partir de analizar una serie de factores, entre ellos que las mancomunidades no están legalmente permitidas a invertir en los territorios geográficamente mancomunados, ya que la actual legislación solo permite realizar inversiones dentro de su propia jurisdicción. La otra razón es que no han sido capaces de organizar su oficina técnica intermunicipal y han solicitado apoyo a los técnicos de las municipales miembros. Sin embargo, por la carga laboral de sus entidades de origen no pueden hacerlo y que las mancomunidades que tienen un relativo éxito son aquellas que cuenta con el apoyo de la cooperación internacional (2012:157).

Para Colombia y Venezuela, Yicón, Ansa y Áñez (2016) han analizado la estrategia de la mancomunidad como alternativa para la integración fronteriza entre estos países y sostienen que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, esta alternativa fortalece la dinámica local dentro de una estructura de poder federativa. Advierten también que la mancomunidad binacional debe tener recursos y ambos países deben financiar proyectos asociativos que contribuyan con el desarrollo y bienestar de la zona fronteriza integrada (2016: 258). Concluyen, además, que es factible legalmente, pero está condicionada por la forma de asumir el federalismo descentralizado, así como por el consenso sobre los elementos de naturaleza política y jurídica que materializan la mancomunidad (2016: 244).

En Ecuador, Batallas y Guamaní (2011) han investigado la conformación de mancomunidades y asociatividades entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales en Guaytacama. Concluyeron que los dirigentes y autoridades de la parroquia analizada sí conocen sobre la mancomunidad, sus reglamentos y códigos; en cambio, la mayoría de habitantes de Guaytacama no. Sin embargo, luego de explicarles los beneficios de la mancomunidad, están de acuerdo en su conformación. Asimismo, las autoridades provinciales aseguran que no existe presupuesto asignado para la creación de proyectos de mancomunidad (2011:63).

De lo analizado, advierto que los estudios sobre la mancomunidad regional reconocen la oportunidad que éstas otorgarían para avanzar en la

descentralización y regionalización, y su potencialidad para promover una integración social, cultural y económica. Sin embargo, la mayoría de los estudios realizados en el Perú y en otros países de América Latina se han enfocado en el análisis de las mancomunidades municipales, y en ellos resaltan un análisis neoinstitucionalista, de capacidades y de las relaciones intergubernamentales (RIGs). Igualmente, se centran en relacionar el éxito del mecanismo de articulación con la concurrencia de condiciones como la consolidación de una cultura institucional, el rol protagónico de las organizaciones de la sociedad civil, la capacidad adquirida por sus burocracias y el liderazgo de los actores.

Asimismo, los estudios sobre mancomunidad municipal se han desarrollado dentro de territorios nacionales; no obstante, en el estudio de Yicón, Ansa y Áñez (2016), estaría demostrando la posibilidad de utilizar el mismo como fundamento para una mancomunidad compuesta por dos comunidades pertenecientes a países distintos, con lo cual la mancomunidad estaría demostrando su versatilidad como mecanismo, frente a necesidades tan especiales como las que tienen poblaciones vecinas de una frontera. Sobre esto último hay que seguir profundizando más en las legislaciones nacionales.

Pese a los aportes de los estudios antes analizados, aún, no se ha realizado alguna investigación sobre el proceso de surgimiento de las mancomunidades regionales, que haya analizado el rol de los actores políticos que intervinieron y los factores que determinaron la elección de los actores para su creación, esta investigación aportará en esta reflexión.

## **1.2. El marco teórico de la descentralización y las relaciones intergubernamentales**

En el presente sub capítulo presentaré los conceptos sobre descentralización y las relaciones intergubernamentales por ser parte del marco teórico utilizado para la presente investigación.

La descentralización, de acuerdo a Carrión (2003), busca la distribución equilibrada y democrática del poder dentro del Estado. Asimismo, implica una redefinición de las relaciones entre éste y la sociedad. También, contempla la transferencia de competencias de una institución perteneciente al nivel nacional hacia otra de orden regional, provincial o local, generando un cambio de

interlocución social que posiciona a nuevos actores de las jurisdicciones sub nacionales (2003:16). Para Dammert (2003), la descentralización conlleva a redistribuir el poder en el territorio nacional de forma democrática, es decir, supone una reforma del Estado y sus relaciones la ciudadanía (2003:25).

En consecuencia, existe una estrecha vinculación entre descentralización y democracia a partir de acercar el poder a la ciudadanía lo que garantiza una mayor y mejor participación en los asuntos públicos que le afectan. Por ello, el proceso democratizador requiere una mayor interacción entre la sociedad civil y el Estado, y esto se fundamenta en los principios de la democracia liberal representativa. Además, para la población, la descentralización tiene sentido cuando está relacionada con programas que enfrenten la pobreza, aumenten la participación ciudadana y reduzcan la corrupción, es decir lograr mayor gobernabilidad democrática (Cevasco 2007; Jaramillo 2010).

Asimismo, dentro de la política de descentralización, se encuentra la estrategia de regionalización y vinculado a ello Finot (2001) señala que la regionalización es parte de la descentralización y puede ser aceptada como “un proceso de transferencia organizada y ordenada del Gobierno Nacional o Central, a otra autoridad sub nacional o local” (Finot 2001:34). Además, con la transferencia de facultades de administración y toma de decisión, se le suman capacidades para gerenciar los recursos básicos de la administración pública con el objetivo de cerrar brechas en relación a redistribuir los recursos entre todos (2001:108). Boisier (1997), citando a Cheema y Rondinelli, señala que la descentralización permitiría mayor flexibilidad, innovación y dinamismo a las administraciones regionales, y de esta manera pueden realizar innovaciones y experimentar nuevos programas y políticas sin tener que justificarlas para toda la nación (1997:14). A partir de esto, las administraciones regionales asumen las consecuencias de sus decisiones.

La descentralización, también supone, como advierte Santiago (2002) que los organismos a quienes se les ha delegado el poder de forma descentralizada tienen reconocimiento legal y autonomía en la toma de decisiones sin que un organismo de nivel nacional pueda revocarlas (2002:03). Esto se vincula a la autonomía económica, administrativa y política de la que gozan los gobiernos locales y regionales reconocida constitucionalmente. Asimismo, Boisier (1997)

resalta que el fortalecimiento de la capacidad de tomar decisiones con autonomía o de la capacidad regional para asumir las acciones en su entorno, están relacionadas a asuntos técnicos (oportunidades, mecanismos, racionalidad, etc.). Sin embargo, principalmente está relacionado con la posibilidad de que cada región tenga una expresión política que se materializa no solo en proyectos políticos regionales, sino que se expresa oficialmente en instituciones políticas regionales (1997:48). Esta es la expresión de la regionalización en un grado mayor de desarrollo, a partir de que sus actores regionales y sus organizaciones han fortalecido su posición política y se encuentran cerca al mismo nivel de las instituciones del Estado en general.

La regionalización plantea un ordenamiento del Estado, en lo espacial y político. Vargas (2009) plantea que el avance de la descentralización implica una definición del territorio como una unidad que contiene una sociedad que cuenta con la facultad de planificar y hacer realidad su futuro [...]. Entonces, no es solo el espacio físico, como definición geográfica, el que podría actuar como sujeto en sí mismo, sino los ciudadanos que lo habitan y cuyas acciones se alimenta una identidad regional (2009:233). El mismo Vargas (2009) señala que por regionalismo debemos entender al sentimiento de identificación y pertenencia a un territorio, que perdura en el tiempo y que consigue incluir intereses individuales dentro de un interés comunitario (2009:233). Vinculado a esto, Boisier (1997) indica que el tránsito de una regionalización administrativa, entendida esta como la demarcación territorial realizada por una decisión burocrática que funciona solamente como planificación regional y para asignación de recursos, a una verdadera regionalización política no sucede inmediatamente y tampoco por una decisión desde el Gobierno Central o algún núcleo. La región, como entidad territorial política, es el resultado de un proceso desarrollado por la comunidad regional y por ello, presupone la existencia de tal comunidad (1997:48).

Complementando lo anterior, Agranoff (1997), sostiene que un proceso de descentralización produce un inevitable relacionamiento entre los diversos niveles de gobierno o entre dos más de un mismo nivel, generándose una relación intergubernamental. De ello se da un conjunto de actividades o interacciones entre estos y se plasmas en sus territorios. Asimismo, estas

relaciones intergubernamentales van más allá de las normas de actuación gubernamental legalmente establecidas e incluirán, paralelamente, una diversidad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (1997:127).

Por otro lado, después de realizar el análisis de diversas teorías<sup>7</sup> para el estudio de las mancomunidades regionales, opté por utilizar la teoría de las relaciones intergubernamentales, ya que la misma está enfocada a estudios cuyo ámbito corresponda a entidades públicas de niveles de gobierno con jerarquía diferente y en el marco de un proceso de descentralización. Además, tiene una principal relevancia por los actores políticos que influyen sobre la política. Asimismo, sus conceptos, rasgos y dimensiones permiten abarcar de manera completa y detallada los factores que se han presentado en este proceso.

El objetivo de la teoría de las relaciones intergubernamentales es ir más allá del aspecto normativo y formal, para profundizar en los factores que explican la decisión de los políticos. Sobre esto, Martínez y Méndez (1997) señalan que una de las diferencias marcadas entre los enfoques formales, es que su análisis se concreta en una sola dimensión, mientras que los análisis de la teoría de las relaciones intergubernamentales son realizados tomando como aporte diversas disciplinas y enfoques teóricos y así poder analizar la multiplicidad de conexiones de las mencionadas relaciones intergubernamentales (1997:17).

<sup>7</sup>Entre las teorías revisadas tenemos la Neo Institucionalista sobre la cual Torreblanca (2006), nos indica que esta teoría ha superado el análisis que se limita a los aspectos formales o legales (instituciones del Estado) y a partir de ello, se centra en los aspectos sustantivos, es decir, cuál es su nivel de influencia, sobre las preferencias y estrategias en los actores o en los resultados del juego político (2006:64). Por otra parte, Arias (2008) señala, que el “Neo institucionalismo se fundamenta en una teoría alternativa de la acción individual y de considerar que los intereses de los actores están determinados por las instituciones” (Arias 2008:44). Entonces, esta teoría nos acerca a un mayor entendimiento de la influencia de los comportamientos de los individuos sobre las políticas públicas y que estas afectaciones provienen de la influencia que las instituciones privadas causan sobre las instituciones públicas.

Otra teoría revisada fue la Gobernanza Multinivel, sobre la que Zapata (2013) nos dice que se preocupa por la presión que ejercen los cambios sociales en la forma de gobernar, así como las reformas enfocadas al mercado, la restructuración pública a cargo de la Nueva Gestión Pública, la descentralización que fragmenta al gobierno y actores políticamente independientes (2013:332). Por último, Domínguez (2012) nos indica que es una nueva forma de entender la política pública ya no solo desde los gobiernos sino desde los agentes privados (2012:89). Entonces, esta teoría resalta la influencia que causan los fenómenos sociales, económicos y culturales en una determinada institución pública, sin embargo, tiene la posibilidad de ampliar el análisis a espacios más amplios que un territorio nacional y la relación que se generan entre los diferentes niveles de gobierno central y regional.

Para el análisis de las mancomunidades regionales, utilicé los rasgos característicos que Wright (1978) identificó en las RIGs los cuales son: “1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; 2) el número y variedad de funcionarios públicos que intervienen; 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; 4) la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; y 5) la preocupación por cuestiones de política financiera” (Wright 1978:71). A continuación, desarrollaré los rasgos característicos que se relacionan con la presente investigación.

Sobre el primer rasgo, Zapata (2013) señala que esta teoría consigue profundizar en los intercambios entre los diferentes organismos del gobierno en todos sus niveles desde una perspectiva institucional al analizar sus facultades, su marco normativo, la función que cumplen las organizaciones políticas, su cuerpo burocrático y los mecanismos del gobierno, prescrito y no prescritos, que se produzcan en esa dinámica de contacto permanente (2013:325). Asimismo, este enfoque nos permitirá explicar los distintos factores que participan en las relaciones entre los niveles de gobierno, todo ello en un contexto de proceso democrático y descentralizado (2013:325).

Este tipo de relaciones se vinculan con un modelo al que Wright (1997) le denominó, “modelo de autoridad inclusiva” que permite predicciones de las políticas de RIG. Sugiere la naturaleza esencialmente jerárquica de la autoridad y que esta relación implica una dinámica de poder en donde el Gobierno Nacional es el máximo tomador de decisiones y los niveles inferiores son operadores de las políticas públicas. Por ello, el nivel que ejerce el mayor poder es el Gobierno Nacional” (Wright 1997:111).

Entonces, es importante hacer un análisis de la dimensión formal e informal de las relaciones en los niveles de gobierno. Sobre esto, Arandía (2002) señaló que se entiende por mecanismos formales a los diferentes instrumentos y procesos que configuran el método para concluir en decisiones con efectos generales y públicos, sean de forma colectiva o individuales y se expresan en leyes, reglamentos y normas que prescriben las funciones y competencias de los órganos políticos y de gestión del Estado” (2002:12). Por ello, la forma en cómo se relacionan el Gobierno Central y los subnacionales se expresan en los modos que la gestión pública operativiza mediante sus instrumentos y canales

conocidos (institucionalizados) sobre todo aquellos que tenga que ver con los intereses de ambos niveles.

Vinculado a ello Méndez (1997) señala que el concepto de relaciones intergubernamentales (RIG) tiene dos dimensiones: la primera, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno e involucran entidades políticas con cierta autonomía. Entonces, estas relaciones no son en esencia jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas. La segunda dimensión se refiere a que las relaciones no solo se dan entre órdenes distintos de gobierno, sino también entre entidades del mismo nivel territorial, ejemplo, municipio-municipio. El concepto se refiere entonces incluso a asociaciones que involucran a entidades subnacionales (1997:09). Relacionado a esto Agranof (1993) indica que las ventajas de un análisis a partir de las RIGs a los fenómenos a las instituciones, organizaciones o procesos es que éstas van más allá de la actuación estatal formalmente reconocidas y además dan cuenta de una gran posibilidad de relaciones entre los distintos niveles de gobierno (1993:89).

Sobre el segundo rasgo, el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen, señalan Martínez y Méndez (1997) que, en el año 1962, el senador Edmund Muskie denominó a las Relaciones Intergubernamentales como la “dimensión desconocida”, “refiriéndose a los procesos, las actividades cotidianas y las relaciones entre los funcionarios, que las perspectivas estrictamente legales, administrativas o políticas no mostraban. Era necesario entender que el estudio de las RIGs ya no podía realizarse únicamente bajo concepciones formales y jerárquicas” (Martínez 1997:03-04). Entonces el aspecto informal de las relaciones entre los funcionarios también, es importante. Sobre esto, Zapata (2013) nos precisa que la preocupación por el aspecto informal nos da pie a analizar el desarrollo de las actividades de las autoridades, así como los organismos estatales que participan de los procesos de toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno. A eso se le conoce dentro del enfoque de las RIG como redes profesionales y su importancia radica en la posibilidad de análisis de los cambios y funciones y relación entre los organismos estatales (2013: 328). El propio Wright (1997) señala que, siendo muy precisos en las descripciones, no es exacto decir que existen relaciones entre las organizaciones

de un Estado; sino que existen contactos directos entre personas que son parte de un aparato burocrático que cumplen una función en un determinado nivel (1997:75). Asimismo, agrega que la cantidad y diversidad de funcionarios elegidos provoca una complejidad en las relaciones entre los diversos niveles de gobierno, jurisdicciones y en los planes de gobierno. Finalmente, señala que los funcionarios por elección popular no son los únicos actores entre todos los que son parte de la distribución de las RIGs y que el Gobierno Nacional, estatal y locales cuentan con personal permanente y que también son actores (1997:75-76).

Sobre el tercer rasgo, la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios, esto se refiere a los canales no formales, Arandía (2002) nos dice que es posible visualizarlos en las coordinaciones informales entre las autoridades de los distintos niveles de gobierno a través de actividad partidaria, así como mediante a las redes de profesionales de los gobiernos generadores de las políticas de descentralización (2002:12). Sobre esto, Zapata (2013), propone en base al estudio de Jordana (2002) que “las reglas electorales y los partidos políticos harían parte de los arreglos formales e institucionales; mientras que los arreglos denominados de carácter “informal” conformados por profesionales, representantes políticos y otros actores del sistema, se mantendrían dentro de la dimensión informal (Cf. Jordana, 2002b, pág. 16)” (Zapata 2013:331). El propio Wright (1997) sostiene que “las RIG incluyen los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones. Los participantes de las RIG se preocupan sobre todo “por qué las cosas se hagan”; es decir por los arreglos informales, prácticos y orientados a metas que puedan realizarse dentro del marco formal, jurídico e institucional de los funcionarios” (Wright 1997:81).

Sobre el cuarto rasgo, Zapata (2013) expone que “la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios [...] se refiere a la participación que tienen los funcionarios en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno” (Zapata 2013:331). Wright indicaba que las personas que cumplen una función en la gestión pública son participantes posibles o concretos de los procedimientos para tomar una decisión en el conjunto de las relaciones intergubernamentales (1997:82). Por lo tanto, tal como

indica Zapata (2013) “estos actores influyen directa e indirectamente en la toma de decisiones como en la ejecución, implementación, evaluación y control de las acciones gubernamentales. Así, presidente, ministros, senadores, directores de agencias, gobernadores, diputados, secretarios de despacho, asesores, alcaldes, concejales, legisladores, entre otros, toman decisiones diariamente que afectan a otros niveles de gobierno, así como a la sociedad civil” (Zapata 2013:331).

Sobre el quinto rasgo, la preocupación por cuestiones de política financiera, se refiere a una de las formas de presentarse de la relación entre los niveles gobierno, la cual es la política de distribución de los recursos. Sobre esto, Jordana (2001) sostiene que el Gobierno Central establece “mecanismos de gasto condicionado, mediante transferencias vinculadas a incentivos y regulaciones, que, entre otros aspectos, definen cuál es la orientación sectorial del gasto, y por lo tanto, limitan las opciones sobre las políticas públicas de los gobiernos subnacionales, a pesar de disponer de presupuestos aparentemente abultados” (Jordana 2001:23). Es decir, en un Estado Unitario con sistema de gobierno presidencialista o semipresidencialista, es el presidente quien tiene el poder frente a los actores de los gobiernos sub nacionales, siendo el responsable de definir la distribución de los recursos. No obstante, Jordana (2001) resalta que la capacidad de gasto, no lo es todo, pero que sin embargo representa una dimensión importante en las capacidad y posibilidad de actuación de las instituciones locales y regionales (2001:23). Sobre esto, Rodríguez (2013) señala que el resultado del trabajo normativo de interpretación y las subvenciones intergubernamentales son considerados como insumos para los distintos niveles de gobierno (2013:163). Una forma de generar lineamientos desde un núcleo de poder hacia los demás. Vinculado a esto Penfold (2002), advierte que la capacidad de ejercer control por parte del Ejecutivo Nacional o Central, le brinda una mayor amplitud para negociar con los demás niveles de gobierno, logrando acuerdos a su favor y casi siempre dejándolo en una mejor posición y por supuesto, no es ajeno a utilizar ello como instrumento político (2002:17).

Complementando los cinco rasgos, se encuentra la dimensión que Martínez y Méndez (1997) llaman *la dimensión política*, que gira en torno a la

conceptualización del fenómeno del poder y la distribución del mismo, en la cual también comprende las redes corporativas, cuestiones electorales y partidistas (1997:17-18). Por ello, las RIG también ayudan a analizar las reglas del sistema político que rodea las relaciones entre los niveles de gobierno, ejemplo de ello son las reglas electorales. Sobre esto, Jordana (2001) dice que según la forma de elegir a las autoridades, los políticos estarán motivados a trabajar por áreas territoriales delimitadas, llegando incluso a segmentos específicos de seguidores, o de lo contrarios estarán interesados por discusiones de carácter nacional o sectorial, en desmedro de los intereses territorializados (2001:49).

Este primer capítulo, permitió conocer que los pocos estudios sobre mancomunidad regional, concluyen que, a pesar de ser un mecanismo reciente, contribuye a una futura regionalización. Asimismo, que las mancomunidades municipales aportan en generar asociatividad en la población que los ayuda a conseguir sus objetivos en lo económico y social. En el caso de los estudios en el extranjero, sus conclusiones están vinculadas a las capacidades de sus actores y la sostenibilidad del nuevo mecanismo. Sobre el marco teórico, presenté el concepto de la descentralización como política de Estado y dentro de esta la regionalización como estrategia, la cual puede ejecutarse de diferentes formas. Finalmente, expuse las relaciones intergubernamentales y los cinco rasgos caracterizados por Wright (1997).

En el siguiente capítulo, desarrollaré el estudio de caso y analizaré el surgimiento de la junta de coordinación interregional del norte (INTERNOR) y la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

## Capítulo II

### La creación de la junta de coordinación interregional y el surgimiento de la mancomunidad regional

En este capítulo realizaré una descripción detallada del proceso por ser un hecho inédito en el país. Analizaré el estudio de caso el cual he dividido en cuatro fases. La primera corresponderá al inicio del proceso de integración territorial en el Perú, iniciado a partir del 2000, con el referéndum y formación de la junta de coordinación interregional. La segunda fase corresponderá a la primera propuesta de región piloto y el surgimiento de la mancomunidad regional, hasta su creación normativa. En la tercera analizaré su consolidación institucional como mecanismo, y finalmente, en la cuarta fase analizaré su situación frente a la creación de una nueva mancomunidad.

A continuación, presento un cuadro que consolida las fases antes mencionadas, sus periodos, hitos y características:

Cuadro N°01  
Título: fases de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico

Fase	Periodo	Hitos	Característica
<b>Primera:</b> Inicio del proceso de integración territorial a través del referéndum y la JCI – INTERNOR	2000 - 2006	2004 Promulgación de la Ley de Incentivos para la conformación de regiones. 2005 La estrategia del Referéndum para formar regiones. 2006 La estrategia de la INTERNOR para formar una región en el norte	Se caracteriza por la presión por formar regiones a través de integrar los departamentos y las acciones del gobierno central tenía este único objetivo.
<b>Segunda:</b> Surgimiento de una nueva estrategia desde las regiones del norte	2007 - 2011	2007 Creación de la primera región piloto. 2009 Surgimiento de la propuesta de mancomunidad regional. 2011 Promulgación de la Ley de Mancomunidad Regional.	Se caracteriza por el ejercicio de autonomía de los gobiernos regionales para proponer sus propias alternativas.
<b>Tercera:</b> Consolidando el mecanismo de la mancomunidad regional	2012 - 2015	2013 Promulgación del reglamento de Ley de Mancomunidad Regional. 2015 Promulgación de la Ley que prohíbe la reelección inmediata de autoridades regionales y locales.	Se caracteriza por el desarrollo que tiene la mancomunidad regional y la obtención de mayor protagonismo que la junta de coordinación.
<b>Cuarta:</b> Creación de una nueva mancomunidad regional en el norte	2016 - 2018	2016 Decisión política de formar una nueva mancomunidad regional. 2017 Autorización a la mancomunidad regional Macro Región Nor Oriente.	Se caracteriza por la consolidación del mecanismo y la pérdida de apoyo política de la Qhapaq Ñan

Fuente: Libros, informes, memorias institucionales, normas y ordenanzas.  
Elaboración: propia.

## **2.1. Primera fase: inicio del proceso de integración territorial a través del referéndum y la junta de coordinación interregional**

“Hay debilidades que tienen larga trayectoria histórica, pero que la autocracia fujimorista reforzó hasta el extremo y que no han desaparecido. Se destruyó no sólo las regiones recién conformadas sino la idea misma de región” (Pease 2013:47).

### **2.1.1. La propuesta del Gobierno Central: promulgación de la Ley de incentivos**

A partir de la caída del gobierno del expresidente Alberto Fujimori (1990-2000) y por consiguiente el ingreso a un escenario democrático, una serie de demandas sociales postergadas por años volvieron a ser parte de la agenda pública. Para el PNUD (2013), el Perú inicio el siglo XXI en un ambiente convulsionado a nivel social, económico y político, sumido en la corrupción, la agitación social, la desconfianza política y la desesperanza de lograr del desarrollo equitativo (2003:13). Una de esas demandas sociales era acabar con el centralismo que impide una mejor distribución de la riqueza; por ello, se planteó que la descentralización es la reforma más importante de los últimos 20 años en el país.

A inicios del año 2001, el gobierno de transición de Valentín Paniagua convocó a elecciones generales para el 08 de abril de ese mismo año y pasaron a una segunda vuelta Alejandro Toledo y Alan García. Ambos candidatos anunciaban que sus gobiernos promoverían la descentralización y regionalización. Finalmente, el 03 de junio, Toledo es elegido presidente. Al inicio de su gobierno existía la presión por parte de las organizaciones políticas y movimientos sociales de las diferentes provincias por diversas demandas sociales, entre ellas la descentralización<sup>8</sup>. Estas organizaciones cumplieron un rol importante para la recuperación de la democracia realizando acciones como la Marcha de los Cuatro Suyos<sup>9</sup>. Justamente, a solo un año de gobierno, se da la primera movilización de protesta denominado “El Arequipazo”, el cual según explica

<sup>8</sup>Ver anexo – Publicación de la Coordinadora Nacional Descentralista de Frentes Regionales.

<sup>9</sup>La Marcha de los Cuatro Suyos fue en una movilización realizada en el Perú en los días 26, 27 y 28 de julio del 2000, encabezada por Alejandro Toledo Manrique contra el fraude en las elecciones realizado por el gobierno fujimorista.

Chávez (2019) fue un “Movimiento Social Espontáneo de Arequipa de junio del 2002, [...] fue el primer movimiento social realizado en democracia [...] con la finalidad de hacer retroceder al Gobierno en su intento de Privatizar Egasa y Egesur” (Chávez 2019: viii). El analista Sinesio López, en una entrevista a Salas (2012), recuerda que tuvo un impacto político enorme ya que produjo la salida del gabinete liderado por Dañino y era una muestra de lo que puede conseguir una movilización masiva (Salas 2012). La respuesta del Gobierno Central fue acelerar la creación de los gobiernos regionales. Con ese fin, se realizaron la reforma constitucional<sup>10</sup>, y la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización<sup>11</sup>. Esta última norma, dispuso la creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y la desactivación de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR).

A partir de ello, el 20 de noviembre del 2002, se llevaron a cabo las elecciones locales y regionales, a pesar de que dos días antes se había promulgado la Ley Orgánica de gobiernos regionales, lo cual mostraba un proceso improvisado. La organización política triunfante fue el Partido Aprista (PAP), que obtuvo 12 de los 25 gobiernos regionales. Sin embargo, para Tanaka (2005) el triunfo mayoritario pudo convertirse en un riesgo para sus aspiraciones electorales del 2006, ya que varios de los presidentes apristas fueron vinculados a actos de corrupción (2005:39-40).

El Gobierno Central, a través del CND, desarrolló la estrategia para regionalizar y dispuso que los gobiernos regionales estén definidos en los territorios departamentales como etapa inicial, pues el proceso buscaba que posteriormente estas regiones se unificarán y puedan formar una región propiamente<sup>12</sup>. Sin embargo, hasta la fecha esto no ha ocurrido. Sobre ello, Tanaka, señala lo siguiente:

“El establecer los gobiernos regionales en los departamentos es una especie de pecado original que marca las cosas y conforme más pasa el tiempo las estructuras de los actuales gobiernos regionales se asientan cada vez más<sup>13</sup>”.

<sup>10</sup> Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional, que modifica el Capítulo XIV al Título IV de la Constitución de 1993.

<sup>11</sup> Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

<sup>12</sup> Actualmente los gobiernos regionales se encuentran definidos en las circunscripciones departamentales.

<sup>13</sup> Entrevista a Martín Tanaka, especialista en descentralización, del 12 de noviembre del 2019.

Entonces, el 24 de diciembre del 2003, mediante resolución presidencial<sup>14</sup>, aprobó el Plan Nacional de Descentralización 2004 – 2006, el cual en sus objetivos se encontraba promover procesos de integración territorial y conformación de regiones, a través de incentivos económicos y de gestión.

El Gobierno Central tenía como objetivo formar regiones, como lo refiere Gonzales de Olarte (2004), su mayor interés es la conformación de regiones económicamente integradas, con gobiernos regionales robustos y con sociedades civiles comprometidas (2004:42). Por ello, el 2004, se promulgó la Ley de Incentivos<sup>15</sup> para la Integración y Conformación de Regiones<sup>16</sup>. Esta norma, establece tres aspectos importantes, primero, las funciones de las juntas de coordinación regional, como mecanismo que sea paso previo para formar regiones y/o macro regiones segundo, el proceso para conformarlas, y tercero, el cronograma de consultas a la ciudadanía sobre su conformación.

Las juntas de coordinación interregional ofrecían a los gobiernos regionales, incentivos sobre la inversión pública como acceso preferencial al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE) y al Fondo de Inversión que administraba el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El CND, en gestión con el MEF, ofrecía dar mayor puntaje a las juntas que tuvieran un plan de integración territorial sobre aquellas juntas que solo gestionarían proyectos. Se ofrecía, la ampliación del apoyo de la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y que empresas localizadas en los departamentos integrantes de las juntas serían beneficiarios de fondos para proyectos. A continuación, se presenta un cuadro elaborado por PRODES que consolida los beneficios:

---

<sup>14</sup> Resolución Presidencial N°162-CND-P-2003

<sup>15</sup> Ley N° 28274.

<sup>16</sup> Muñoz (2013) señala que la Ley de Incentivos debió aprobarse entre junio y diciembre del 2002, tal como estipulaba la segunda disposición transitoria de la Ley de Bases de la Descentralización, sin embargo, fue recién aprobada el 09 de julio del 2004. (2013:234).

Cuadro N° 02  
Título: incentivos para la conformación de juntas y regiones

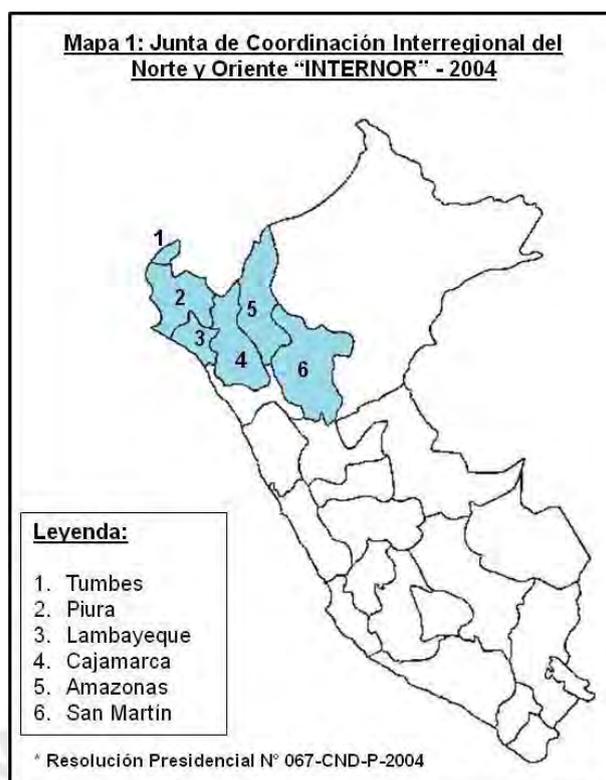
Tipo de Incentivos	Beneficios para los gobiernos	Beneficios para las empresas
<b>Juntas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrapartidas presupuestales para sus proyectos.</li> <li>• Prioridad y 50% de puntaje adicional para el financiamiento del FIDE.</li> <li>• Monto asignado en el límite de endeudamiento del Estado.</li> <li>• Capacitación del CND y asesoramiento de Proinversión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos de COFIDE para proyectos de inversión privada.</li> <li>• Los gobiernos regionales podrán proponer al Poder Ejecutivo incentivos referidos a la inversión y otros que consideren convenientes para su desarrollo.</li> </ul>
<b>Regiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de 50% de la recaudación de IGV (sin IPM), ISC e IR de personas naturales.</li> <li>• Doble puntaje que a las juntas para el financiamiento del FIDE.</li> <li>• Prioridad y trámite preferencial a las contrapartidas y avales para el financiamiento de proyectos.</li> <li>• Facilidades para endeudarse.</li> <li>• Prioridad en la gestión de convenios de deuda por inversión.</li> <li>• Poder suscribir convenios de autogravamen con los productores, las empresas y los beneficiarios, para proyectos regionales.</li> <li>• Asignación del ahorro en gasto corriente proveniente de las regiones que se conformen.</li> <li>• Asignación del 100% de lo que se recaude como mejora del esfuerzo fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonificación de 20% en procesos de adjudicación y contratación del Estado.</li> </ul>

Fuente: PRODES. Proceso de descentralización 2005 – abril 2006. Balance y Desafíos. Neva Studio S.A.C.

A partir de ello, a través de una resolución<sup>17</sup> del CND, el 15 de setiembre del 2004, se reconoció la constitución de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR), la cual estaba conformada inicialmente por los gobiernos regionales de Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes (ver Mapa 1). Se elige también al Sr. Remigio Morales Bermúdez, como su secretario técnico y el 22 de diciembre del mismo año, se aprueba su estatuto<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Resolución presidencial N°067-CND-P-2004.

<sup>18</sup> Resolución Presidencial N°102-CND-P-2004.



Elaboración: Propia.

El CND coordinó con varios gobiernos regionales para conformar más juntas de coordinación interregional que coadyuven a la futura integración territorial de los departamentos y convertirse luego en regiones como lo señala el asesor de la CIAM:

“En la primera administración de las regiones se crearon varias juntas, como siete u ocho, que tenían como incentivos la posibilidad de proyectos interregionales, entonces el precedente del CIAM fue una junta que estaba conformada por Loreto y San Martín. [...] Se armaron varias juntas, que no prosperaron<sup>19</sup>”.

Para ese momento, algunas regiones del norte como La Libertad o Ancash, aún no se encontraba conformando una junta de coordinación interregional, pero se encontraban en gestiones para formar una diferente a la INTERNOR, ya que esta era identificada como la futura Macrorregión Norte liderada por Yehude Simon, presidente regional de Lambayeque; como así lo recuerda Castro (2005) en la entrevista hecha a Burgos, el presidente regional de La Libertad expresó que están construyendo juntas con las regiones de San Martín y Cajamarca, donde tienen proyectos de desarrollo. Asimismo, indicó que no le desespera formar una

<sup>19</sup> Entrevista a Víctor Galarreta, asesor de la CIAM, del 16 de octubre del 2019.

Región con dos o más departamentos, sino que le interesa una integración sea real, con infraestructura vial, puentes o carreteras, caso contrario todo será una mentira. Expresó también que no tiene problema en conversar con Yehude Simon, pero sí le incomodaría que "lo metan a un costal" junto con otros siete departamentos con la excusa de formar una macrorregión, lo que para él sería inviable (2005, entrevista a Burgos para La República el realizada el 30 de abril).

20

Por su parte, el Gobierno Central insistía con el cronograma para el referéndum sobre la conformación de regiones. Por ello, el 31 de marzo del 2005 vencía el plazo para que los gobiernos regionales presenten los expedientes técnicos para la conformación de regiones. Uno de esos expedientes técnicos fue el presentado por los gobiernos regionales de Lambayeque, Tumbes y Piura, que proponía la creación de la Región Norte del Perú. El presidente del gobierno regional de Lambayeque Yehude Simon, quien lideró la propuesta, también había gestionado con los presidentes de La Libertad y Cajamarca, pero no consiguió que se incluyeran dentro de la propuesta a ser consultada. El expediente técnico fue elaborado por un equipo de técnicos liderado por el Sr. Remigio Morales, secretario técnico de la INTERNOR, quien señaló lo siguiente sobre el rol de los presidentes:

“No todos los presidentes regionales creían en la integración. Los que apostaron por la nueva región fueron Piura, Lambayeque y Tumbes, no Ancash, ni Cajamarca<sup>21</sup>”.

Finalmente, los expedientes técnicos fueron aprobados por la PCM, mediante resoluciones ministeriales<sup>22</sup>, el 25 de mayo del 2005, a partir de ello vendría la consulta popular.

<sup>20</sup> Ver bibliografía: La República - Burgos: “Junta de Coordinación sí; macrorregión en La Libertad, no”

<sup>21</sup> Entrevista a Remigio Morales Bermúdez, ex Secretario Técnico de la INTERNOR, del 20 de noviembre del 2019.

<sup>22</sup> Resoluciones Ministeriales N°157-2005-PCM, N°158-2005-PCM, N°160-2005-PCM y N°161-2005-PCM, para la conformación de las siguientes regiones: Ayacucho-Huancavelica-Ica, Nor Centro Oriente (Lima provincias, Ancash, Junín, Pasco y Huánuco), Tacna-Arequipa-Puno, Norte (Lambayeque, Piura y Tumbes) y Apurímac -Cusco.

## **2.1.2. La estrategia del referéndum para formar regiones.**

El referéndum del 2005 fue el primero que se realizó para consultarle a la población la posibilidad de unir territorios. El Congreso de la República (2005), concluía que la primera fase de la descentralización quedaría definida después del referéndum y que este ponía a prueba la voluntad política de los actores políticos, sociales y de los distintos niveles de gobierno (2005:35). Proyectaban que al conformarse una o más regiones, el proceso de regionalización continuaría de manera irreversible, definiendo un escenario institucional donde coexistan regiones, gobiernos regionales y juntas de coordinación interregional, y que a largo plazo la experiencia permita un desarrollo sostenible (2015:32).

Contrario a esto, en los departamentos donde se desarrolló la consulta, los presidentes regionales, la mayoría de gestión aprista, hicieron campaña para rechazar la formación de regiones. Entonces, el 30 de octubre del año 2005 se desarrolló el referéndum y en 15 de 16 regiones se rechazó la propuesta. García (2005) en una entrevista a Luis Thais, presidente del CND, recuerda que los gobernadores regionales habían elaborado expedientes técnicos para la conformación de regiones y que el CND respetó sus propuestas, sin embargo, la ciudadanía no había participado en este proceso y era esencial para cuando se realice un nuevo referéndum en 2009, ya que su respaldo confirmaría todo lo decidido (2005).

Sobre los resultados, Muñoz (2013) indicó que se establecieron tiempos cortos para la realización del referéndum (2013:234). Por su parte Friz (2013) señaló que los resultados evidencian la ruptura del consenso sobre la descentralización y que organizaciones políticas departamentales y nacionales se opusieron ya que sintieron que se debilitaba su poder (2013:195). Villanueva (2013) explicaría esto como un nudo sin resolver, por mantener una organización territorial basado en los departamentos, que se agrava por los chauvinismos locales y por la falta de claridad en las autoridades nacionales y regionales (2013:80-81). Finalmente, Molina (2013) señala que el error fue verlo como punto de partida de la integración territorial, cuando debió entenderse como el fin de un proceso de cooperación entre dos o más gobiernos que generen resultados reconocibles por la ciudadanía (2013:73).

### **2.1.3. La estrategia de la INTERNOR para formar una región en el norte**

Después del referéndum, ya en el 2006 y en el marco de las elecciones presidenciales, los candidatos García Pérez y Humala Tasso pasaron a la segunda vuelta. A pesar de las resistencias por su primera gestión presidencial, la mayoría votó por el candidato del Partido Aprista Peruano, quien decía representar un cambio responsable para diferenciarse de su competidor asociado a posturas radicales. En su primer discurso, García señaló la necesidad de un Estado descentralizado, declarando la inmediata descentralización de todo aquello que pueda ser hecho por los gobiernos municipales y regionales, mediante la descentralización de atribuciones y recursos (2006, Discurso Presidencial del 28 de julio del 2006, consulta: 13 de noviembre del 2019).<sup>23</sup>

Una de sus primeras medidas fue nombrar a Rodolfo Raza, el 19 de agosto del 2006, como presidente del CND en reemplazo de Luis Thais. Posteriormente, el 19 de noviembre del 2006 se llevaron a cabo las elecciones regionales y municipales en el Perú para el período 2007-2010. Esto complicó la consolidación de las juntas porque durante el 2006, las campañas para la reelección de presidentes y consejeros fueron la prioridad de las autoridades regionales. Terminadas las elecciones, las nuevas autoridades recién empezaban a conocer a las juntas, esto retrasó su avance. En el caso de Lambayeque, la reelección de Yehude Simon como presidente regional ayudó para sostener la dinámica de la INTERNOR.

Las nuevas autoridades elegidas de los gobiernos regionales de Ancash y La Libertad, el 12 de enero del 2007, en la ciudad de Chimbote, solicitaron su incorporación a la INTERNOR y los gobiernos regionales de Lambayeque, Cajamarca, Amazonas y Tumbes aceptaron su incorporación<sup>24</sup>. La INTERNOR mostraba una mayor dinámica y evidenciaba cierta autonomía para sus acciones.

<sup>23</sup> Ver en bibliografía: GARCÍA PÉREZ, Alan Gabriel Ludwig - Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Doctor Alan García Pérez, ante el Congreso Nacional, el 28 de Julio de 2006.

<sup>24</sup> Acta de la XIII Reunión de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).

Por el lado del Gobierno Central, el 25 de enero del 2007, a través del DS. N°007-2007 PCM, se aprueba la fusión por absorción del CND con la PCM. Dentro de esta última entidad, se crea la Secretaría Nacional de Descentralización (SND), órgano encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización a partir de ese momento. Muchos de los presidentes regionales criticaron la medida de Alan García entre ellos Cesar Villanueva quien considera ello como un error:

“Fue un error cambiar de CND a SND y no funcionará bien como secretaría técnica que debe cuidar una reforma tan importante, si es que no se le da el peso político que puede ser con rango de ministro no un simple rango de jefe<sup>25</sup>”.

Entonces, como una respuesta ante el cierre del CND, en febrero del 2007, en la ciudad de Lima, doce presidentes regionales deciden formar una instancia de coordinación, lo que se convertiría en la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). Es importante resaltar que entre sus primeros presidentes estuvieron Yehude Simon (2007-2008) y César Villanueva (2008-2009).

Por otro lado, la nueva SND retomó la conducción de las siguientes juntas: 1) INTERNOR: Cajamarca, Lambayeque, Piura y Tumbes<sup>26</sup>. 2) CIAM: Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. 3) Del Centro: Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Ica, Junín y Pasco. 4) Del Sur: Arequipa, Cusco, Moquegua y Tacna. Sobre éstas, Conterno y otros (2007) señalaban que se llegaron a conformar 10 juntas, pero que ninguna realizó actividades concretas y sólo en parte sirvieron de plataforma para que los gobiernos que formaban parte pudieran elaborar los expedientes técnicos presentados el 2005 para el referéndum y sólo INTERNOR se reunía periódicamente (2007:08).

La dinámica de INTERNOR se debió en parte a que había conseguido un financiamiento por un convenio entre PNUD<sup>27</sup> y la SND. Además, contaba con el liderazgo de su secretario ejecutivo, Remigio Morales, quien hizo que se mantenga activa, como así lo recuerda el siguiente funcionario regional de La Libertad:

<sup>25</sup> Entrevista a César Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

<sup>26</sup> Cabe resaltar que formalmente aún no formaban parte Ancash y La Libertad a la INTERNOR.

<sup>27</sup> Convenio entre la junta de coordinación interregional del norte y oriente y los gobiernos regionales que la integran por el cual el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo recibirá los recursos de la junta que provengan de fuente de financiamiento externo o de sus propios gobiernos regionales integrantes.

“Se forzó la creación de varias juntas. Lo que sucedió después fue que solo una de ellas tuvo el padrinazgo de la PCM: la INTERNOR. En la estrategia de involucrar a todas las regiones del norte, se conformó las juntas; se designó un secretario ejecutivo, que fue el Sr. Remigio Morales; se le asignó un recurso presupuestal y un recurso de cooperación internacional que apoyó a este esfuerzo<sup>28</sup>”.

En su mayoría, las autoridades regionales que asumieron funciones el 2007, se mostraron muy renuentes en apoyar a las juntas, por su condicionamiento a integrarse territorialmente. Sobre esto, Morales señala lo siguiente:

“La idea era integrarse, que las juntas promuevan la creación de la región y que la región tenga un consejo de gobierno. Que la secretaría de pesquería esté en Piura, la secretaría de agricultura en Lambayeque, la secretaría de minería en Cajamarca, y así tener un consejo, pero solo algunos presidentes regionales creían en ello<sup>29</sup>”.

Entonces, la JCI no conseguía ser el mecanismo que interesara a los presidentes regionales, como así lo refiere, Rodolfo Raza Urbina, el último presidente del CND:

“[Las JCI] se habían creado para el referéndum del 2005, pero fracasó. Ninguna funcionaba. El resultado del referéndum trajo como consecuencia el desánimo total y la desintegración de las juntas. Los presidentes regionales no apoyaron porque políticamente no les convenía<sup>30</sup>”.

## **2.2. Segunda fase: surgimiento de una nueva estrategia desde las regiones**

### **2.2.1. Creación de la primera región piloto**

Uno de los hitos importantes sucedió el 12 de diciembre del 2007, cuando los presidentes regionales de Amazonas, Oscar Altamirano, y de San Martín, César Villanueva, conjuntamente con Alan García, anunciaron y firmaron en Palacio de Gobierno un acuerdo de intención para constituir la primera región piloto. La memoria institucional de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico (2013) señala que se

<sup>28</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, del 13 de octubre del 2019.

<sup>29</sup> Entrevista a Remigio Morales Bermúdez, ex Secretario Técnico de la INTERNOR, del 20 de noviembre del 2019.

<sup>30</sup> Entrevista a Rodolfo Raza, ex presidente del CND, del 08 de enero del 2014.

comprometieron a desarrollar acciones para crear la región Amazonas-San Martín y manifestaron su intención política de integrar sus territorios (2013:01). Sobre ello, Lizárraga (2010) señala que se intentó consensuar la ejecución de proyectos interregionales, esto coadyuvaría a la materialización de la región piloto, y de esta manera alcanzar el desarrollo regional y el bienestar de la población, la repartición equitativa de la riqueza y la eliminación de la pobreza (2010:22). La región piloto no tenía un marco normativo y no había un camino claro a seguir, por ello García ordenó al SND apoyar el proceso. Sin embargo, la iniciativa siempre fue liderada por Villanueva y propuso a los técnicos regionales para integrar el equipo que trabajara la propuesta.

Por otra parte, INTERNOR, el 18 de marzo del 2008, firmó un convenio con los gobiernos regionales que la integraban con el objeto de establecer mecanismos de cooperación. Por este convenio, estos se comprometían a dar una contribución económica mensual de S/. 1.500.00 soles en favor del PNUD, y esta pagaría las remuneraciones del equipo de trabajo de la INTERNOR. Asimismo, realizó el reconocimiento<sup>31</sup> de la incorporación de La Libertad y Ancash, el 09 de abril del 2008, después de un año de haberse tomado el acuerdo (ver Mapa 2).



Elaboración: propia.

<sup>31</sup> Resolución de Secretaría de Descentralización N° 029-2008-PCM/SD

El gobierno de García, el 14 de octubre del 2008, nombró como primer ministro a Yehude Simons quien había sido reelecto presidente regional por Lambayeque y era el principal impulsor de una posible macro región norte. El argumento de García fue que sería un articulador entre su gestión y los gobiernos regionales. Esta decisión generó mucha expectativa en favor de la regionalización. Sin embargo, ocurrió el conflicto social denominado “El Baguazo” (Amazonas), cuyo momento más álgido sucedió el 05 de junio del 2009, donde perdieron la vida 33 personas<sup>32</sup>, entre policías y pobladores. Yehude Simons, como primer ministro, fue señalado como responsable político. Después de ello y ante el evidente desgaste, García cambió el gabinete y Simon fue reemplazado en el premierato por Javier Velásquez el 11 de julio de 2009.

Después, el gobierno de García promulgó la Ley<sup>33</sup> que modifica la Ley de Incentivos, el 13 de junio del 2009 y por la cual ya no se realizaría el segundo referéndum programado para el 2009, sino más bien dejaba abierta la posibilidad de realizarse en cualquier fecha. Sobre esto, Lizárraga (2010) señaló que la regionalización maduraría en periodos relativamente largos y por eso los referéndums programados para los años 2009 y 2013, habían quedado fuera de contexto (2010:22).

Sobre la región piloto, Villanueva lideró la propuesta y convenció al presidente de La Libertad, José Murgia a sumarse a ella. Sin embargo, Villanueva no buscaba una región piloto con La Libertad, más aún con el antecedente del año 1991<sup>34</sup>, sino aliados para su propuesta. Asimismo, tenía una buena relación con García y aprovechó, el 17 marzo del 2009 en San Martín en la inauguración de la carretera Tarapoto-Yurimaguas<sup>35</sup>, para proponerle que la iniciada región piloto sea una mancomunidad, tomando como referencia la Ley de mancomunidades municipales. García le pidió a Villanueva que trabaje la propuesta para que fuera evaluada más adelante.

<sup>32</sup> Según cifras oficiales de la Defensoría del Pueblo.

<sup>33</sup> Ley N°29379

<sup>34</sup> El 24 de febrero del 1991, se realizó el primer referéndum para formar una región entre San Martín y La Libertad. La población de San Martín, concluyó su separación de la región Víctor Raúl Haya de la Torre, derogándose su ley de creación el 17 de agosto de aquel año.

<sup>35</sup> Ver bibliografía: Andina - Presidente García inaugura vía Tarapoto-Pongo de Caynarachi.

## 2.2.2. Surgimiento de la mancomunidad regional

Posteriormente, San Martín, Amazonas y La Libertad, organizaron el II Encuentro Interregional de Presidentes y Consejeros Regionales, del 02 al 04 de setiembre del 2009 en Chachapoyas. En este evento se propuso la nueva estrategia para que los tres gobiernos regionales puedan seguir trabajando sin generar mayor debate sobre una posible integración territorial. De este evento nace la declaración de Chachapoyas donde se anuncia la creación de la mancomunidad regional. También, se acordó realizar la primera asamblea, en Trujillo, los días 22, 23 y 24 de octubre del 2009. Esto fue destacado en un informe del Congreso:

“Mirando ese proceso, en los años siguientes, a partir de los avances y limitaciones de la región piloto Amazonas-San Martín, se impulsó y en el 2011 se obtuvo la promulgación de la Ley de Mancomunidades Regionales, planteada como una ruta alternativa hacia la integración regional, a partir de la cooperación entre dos o más gobiernos regionales, sin necesidad de enfocarse en el corto plazo en la fusión de sus circunscripciones” (Congreso de la República del Perú 2016b:52).

Efectivamente, se realizó la primera asamblea de la mancomunidad regional con las tres regiones participantes, también se contó con la asistencia del presidente regional de Cajamarca, Jesús Coronel y sus consejeros, quienes participaron por la invitación de Villanueva en calidad de observadores. Es importante resaltar que también participó la SND, representado por su secretario, John Romero Lloclla, quien insistió que la estrategia del Gobierno Nacional era fortalecer las juntas de coordinación interregional, para el caso del norte, la INTERNOR. Sin embargo, como lo señala Zegarra, la junta ya había perdido apoyo:

“Cuando aparece la mancomunidad ya las juntas estaban totalmente desactivadas. Las juntas que habían nacido no tenían ninguna vida y la INTERNOR no tenía mayores elementos, no había avanzado más, ya era una experiencia que visiblemente, se había detenido. Por eso la dejaron morir, ya no hubo más apoyo<sup>36</sup>”.

Finalmente, en esta primera asamblea se suscribió el acuerdo de cooperación interregional entre los gobiernos de Amazonas, San Martín y La Libertad y se

<sup>36</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, del 13 de octubre del 2019.

acordó concluir el plan de trabajo de la mancomunidad los días 05 y 06 de noviembre de 2009 en Trujillo. Así se realizó y en esta reunión fueron presentados dos proyectos de ley sobre la mancomunidad regional. Uno fue presentado por los asesores, Cesar Torre (San Martín), Kennedy Farge (Amazonas) y Leónidas Vélez (coordinador del Proyecto Región Piloto Amazonas - San Martín). El otro, fue presentado por Alexis Rebaza (Consejero por La Libertad). Finalmente, se unificaron, aprobaron en cada consejo regional y fue presentado ante el Congreso de la República el 17 de julio del 2010.

Posteriormente, el 28 y 29 de octubre del 2010, en la ciudad de Tarapoto, durante la III Asamblea de la mancomunidad regional, el presidente regional de Cajamarca, Jesús Coronel, anunció su inclusión. Asimismo, se acordó respaldar a los presidentes de los gobiernos regionales miembros para la sustentación de la iniciativa legislativa<sup>37</sup> y celebrar el día de la mancomunidad regional el 12 de diciembre de todos los años como una forma de generar identidad.

Por su parte, la SND consideraba que este nuevo mecanismo competía con su propuesta de fortalecer la junta de coordinación interregional y ambas se disputarían el apoyo político. Por ello, se limitó a observar el proceso y dejar que sean los presidentes y consejeros regionales quienes impulsen el nuevo mecanismo. Además, sostenía que la propuesta de creación de la mancomunidad regional iba a generar duplicidad de funciones con las juntas de coordinación interregional. Su postura fue que las regiones no aprovecharon los beneficios de las juntas porque no hubo voluntad política para llevarlas adelante. Por ello, la SND no promovió la iniciativa de las mancomunidades regionales y la futura aprobación de su ley.

### **2.2.3. Promulgación de la Ley de la Mancomunidad Regional**

El 2010 fue un año electoral y una vez más los esfuerzos se concentraron en las campañas para conseguir la reelección en las elecciones regionales y municipales las cuales se llevaron a cabo el domingo 03 de octubre. Se eligieron a presidentes y consejeros regionales, para el periodo 2011-2014. De este proceso solo fue reelegida la consejera Olga Yglesias Peláez de La Libertad,

<sup>37</sup> Proyecto de Ley N°4216/10/CR.

quien había asumido protagonismo para la creación de la mancomunidad regional.

Las primeras acciones para consolidar la mancomunidad regional fue crear la Unidad de Planificación Estratégica Institucional (UPEI), que tenía el objetivo de contactarse con organismos bilaterales y multilaterales, así como con países donde se venían desarrollando procesos de gestión conjunta. Además, la UPEI tendría la labor de solicitar la asistencia técnica y capacitación en el proceso integrador de la mancomunidad. Asimismo, la mancomunidad regional solicitó a cada gobierno integrante una partida económica para su funcionamiento. Sin embargo, ningún gobierno podía disponer de una partida para una entidad que no se encontraba reconocida por ley, por ello se necesitaba con urgencia la normatividad que las reconociera. Posteriormente, se desarrolló la IV Asamblea de la mancomunidad regional, teniendo como objetivo evaluar el estado del proyecto de Ley de Mancomunidades Regionales.

Posteriormente, durante los primeros meses del 2011 las gestiones disminuyeron por la segunda vuelta electoral para la presidencia de la República entre Keiko Fujimori y Ollanta Humala. El futuro de la propuesta legislativa era incierto ya que faltaban pocos días para que termine el gobierno de García y asuman los congresistas elegidos en las elecciones del 10 de abril. Entonces, el 24 de mayo, una comitiva integrada por el nuevo presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, la presidenta de la mancomunidad, Olga Yglesias, la recién electa consejera regional por San Martín, Cynthia Hidalgo y el asesor de la mancomunidad, Cesar Torre, participaron en la Comisión de Descentralización en la cual se debatiría el predictamen del proyecto de ley. Respecto a ello, Santos (2011) en su intervención resaltó la existencia de fundamentos históricos y naturales para que las regiones de Cajamarca, Amazonas y San Martín [La Libertad] anhelan la formación de la gran mancomunidad regional, y consideró que esto era importante para el proceso de la regionalización en el Perú (2011, Acta de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República).

Finalmente, el predictamen fue aprobado por unanimidad y fue una victoria en el camino de legalidad para la mancomunidad regional. Por otro lado, la segunda

vuelta electoral para definir la presidencia de la República se realizó el 05 de junio del 2011 en la cual se impuso el Ollanta Humala sobre Keiko Fujimori.

Después, el proyecto de ley pasó de la Comisión de Descentralización a la Comisión Permanente. Los consejeros regionales buscaron apoyo en los parlamentarios de las regiones integrantes para asegurar su aprobación sin embargo no consiguieron el apoyo que buscaban. Entonces, el 14 de julio, a pocos días de concluir el gobierno de García, se realizó una de las últimas sesiones de la Comisión Permanente<sup>38</sup>. Era la última oportunidad que tenían para lograr agendar y discutir el proyecto de ley. Su entonces presidente, el congresista Aprista César Zumaeta dio inicio al debate. Entre las intervenciones estuvo la del congresista Aurelio Pastor del Partido Aprista, por la región San Martín, quien saludó la iniciativa, pero propuso que esta fuera mejor analizada por los nuevos congresistas:

“Quiero felicitar a los que han trabajado esto, porque creo que es una buena forma donde las regiones, sin perder su identidad y su personería, terminan haciendo un esfuerzo de unificación, juntando recursos y atribuciones puedan impulsar determinados proyectos que involucran a las poblaciones de más de una región”.

Pastor 2011, congresista por el Partido Aprista Peruano, por San Martín. Diario de Debates del Congreso de la República<sup>39</sup>.

Otros coincidían que otra instancia realice un mayor análisis y que sea el próximo Congreso de la República (2011-2016) el que tenga que asumir el estudio de la norma y su aprobación. Estas opiniones eran desfavorables para los intereses de los consejeros quienes buscaban que se apruebe antes de que termine el gobierno de García. El congresista Eguren consideraba que no debía dilatarse más el debate y señalaba lo siguiente:

“La figura de la mancomunidad ya se aprobó en este Congreso en el año 2007 y se aprobó bajo los considerandos que no es una organización o una modificación

<sup>38</sup> La Comisión Permanente estaba conformada por el congresista Franco Carpio, quien era presidente de la Comisión de Descentralización; y los congresistas Del Castillo Gálvez; Abugattás Majluf; Otárola Peñaranda; Vilca Achata; Eguren Neuenschawander; Alcorta Suero; Bedoya de Vivanco; Beteta Rubín; Luizar Obregón; Negreiros Criado; Cribilleros Shigihara; Pari Choquecota; Rivas Teixeira; García Belaúnde; Lazo Ríos de Hornung; Carrasco Távara; Wilson Ugarte; Estrada Choque; y Galindo Sandoval.

<sup>39</sup> Ver en bibliografía: Diario de Debates del Congreso de la República. Comisión Permanente 11° Sesión (Vespertina), jueves 14 de julio de 2011, Presidencia del señor César Zumaeta Flores, Lima, Perú.

de la estructura del Estado, porque la mancomunidad, sea municipal o regional, tiene por objeto la unión de dos o más gobiernos regionales para temas específicos, por ejemplo, hacer una carretera. Hay una región que tiene recursos que la región vecina no los tiene; entonces, a través de una mancomunidad, una región puede invertir en esa carretera que termina transversal o para desarrollar proyectos [...]

Eguren 2011, congresista por Unidad Nacional, Partido Popular Cristiano por Arequipa en Diario de Debates del Congreso de la República<sup>40</sup>.

El debate continuó y el congresista por el Partido Aprista José Carrasco Távara, por Piura, expresó su preocupación por esta nueva institución que se pretendía crear sin la opinión de la población sobre la asociación de distintos gobiernos regionales:

“No creo que demos saltos altos con la mancomunidad. Igual hay que apoyarla y que se generen ahí recursos en favor de la gente necesitada, pero no en una región [integración territorial]. El proceso regional tiene su propia especificidad, hay un capítulo en la Constitución de cómo se desarrolla, hay leyes que están vigentes y que deben cumplirse, que deben integrarse los departamentos y regiones en algún momento, quién sabe cuándo habrá que dar incentivos, pero nosotros no podemos dar una ley como esta, salvo mejor parecer, [yo] tendría estas observaciones.”

Carrasco 2011, congresista por el Partido Aprista Peruano, por Piura en Diario de Debates del Congreso de la República<sup>41</sup>.

Por su parte, Jorge Del Castillo Gálvez, por el Partido Aprista, de la región Lima, se mostró comprometido con la iniciativa y argumentó en favor de la aprobación de la propuesta. Propuso que los detalles de mejora de redacción o precisiones se hagan en un cuarto intermedio en ese mismo acto y no se espere una nueva legislatura:

“Si tuvieron la inteligencia de descubrir esta vertiente, pues quiénes somos nosotros para cerrársela. Vamos a adecuar la ley para, eliminando las partes presupuestales o de organicidad, dejar la esencia, autorizar a los gobiernos

<sup>40</sup> Ver en bibliografía: Diario de Debates del Congreso de la República. Comisión Permanente 11° Sesión (Vespertina), jueves 14 de julio de 2011, Presidencia del señor César Zumaeta Flores, Lima, Perú.

<sup>41</sup> Ver en bibliografía: Diario de Debates del Congreso de la República. Comisión Permanente 11° Sesión (Vespertina), jueves 14 de julio de 2011, Presidencia del señor César Zumaeta Flores, Lima, Perú.

regionales a formar mancomunidades que les permitan desarrollar obras comunes en una acción voluntaria. Además, esto está circunscrito a estas tres regiones. Yo no sé cómo será en otras regiones; ya se verá, pero se está haciendo camino al andar en la regionalización [...] Cortar esto creo que sería un error histórico para el Congreso.”

Jorge Del Castillo Gálvez, congresista del Partido Aprista Peruano, por región Lima en Diario de Debates del Congreso de la República<sup>42</sup>.

Finalmente, se votó y aprobó la norma<sup>43</sup>. Se había conseguido el primer objetivo. Sin embargo, faltaba que fuera promulgada. Entonces, faltando dos semanas para concluir su mandato las consejeras regionales Yglesias e Hidalgo y el ex consejero Rebaza conocieron que el presidente viajaría a la ciudad de Huamachuco en La Libertad, el sábado 16 de julio. La comitiva nuevamente viajó para convencerlo de promulgar la ley. Efectivamente, García promulga la ley y es publicada en El Peruano, el 26 de julio del 2011, a tan solo horas de dejar el gobierno. De esta manera, se dio el primer hito normativo de la mancomunidad regional. Los gobiernos de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca crearon la primera denominada Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

### **2.3. Tercera fase: consolidando el mecanismo de la mancomunidad regional**

#### **2.3.1. Promulgación del reglamento de Ley de Mancomunidad Regional**

Desde el inicio del gobierno de Humala se estableció que la política de descentralización continuaría buscando la integración territorial y que el trabajo de la SND seguiría el programa de gobierno presentado al Congreso el 25 de agosto del 2011 por el premier Salomón Lerner. El plan señalaba que la descentralización permitiría dinamizar los seis grandes espacios geográficos del Perú: macro norte, amazónico, macro sur, centro sur, centro andino, Lima y Callao (2011:308).

Entonces, siguiendo con esa política la SND (2011) retomó su trabajo con las juntas y realizó reuniones con: INTERNOR, CENSUR, CIAM y MACROSUR. Con

<sup>42</sup> Ver en bibliografía: Diario de Debates del Congreso de la República. Comisión Permanente 11° Sesión (Vespertina), jueves 14 de julio de 2011, Presidencia del señor César Zumaeta Flores, Lima, Perú.

<sup>43</sup> Todos votaron a favor, salvo el congresista por Lima García Belaunde, del Partido Acción Popular.

INTERNOR la reunión se realizó del 20 al 22 de setiembre del 2011, donde se priorizó proyectos articuladores en los departamentos integrantes<sup>44</sup>. Después la SND, desarrolló el Taller Nacional de Fortalecimiento de Capacidades para el Planeamiento y la Gestión de Inversiones Descentralizadas. En este se consolidaron las reuniones técnicas anteriores y se validó la propuesta, identificándose 28 proyectos entre las cuatro juntas (2011:54).

Posteriormente, la SND, con fecha 12 de diciembre del 2011, aprobó el Plan Nacional de Descentralización y Regionalización 2012-2016 (PNDR)<sup>45</sup>, que estableció reimpulsar las juntas, como plataformas activas de los ejes nacionales de integración y desarrollo. Sobre esto, Dammert, en calidad de Secretario de Descentralización, señalaba que era necesario considerar sinergias de proyectos de desarrollo e integración, en lugar de pensar en la obra concreta aislada, ya que, en momentos de crisis, las políticas abordan el territorio como unidad de planeamiento, presupuesto y gestión (2012:54). Es importante resaltar que el PNDR no mencionó a las mancomunidades, a pesar de contar con la ley que las reconocía.

Por otra parte, el 20 de noviembre del 2012, en Chachapoyas, se desarrolló la VIII Asamblea de la mancomunidad regional. En esta se oficializó el nuevo nombre: mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico<sup>46</sup>.



Elaboración: propia.

<sup>44</sup> Ver anexo – cuadro

<sup>45</sup> Aprobado con resolución N°577-2011-PCM-SD.

<sup>46</sup> Este nombre se le dio en referencia a la red vial del Tahuantinsuyo, en quechua, Qhapaq Ñan. Un sistema de caminos de enormes distancias en la civilización incaica que vinculaba las ciudades importantes de la costa y de la sierra. [https://es.wikipedia.org/wiki/Red\\_vial\\_del\\_Tahuantinsuyo](https://es.wikipedia.org/wiki/Red_vial_del_Tahuantinsuyo)

De acuerdo con la Ley de Mancomunidades, el reglamento debió expedirse en 60 días a partir de su publicación, es decir a finales del mes de setiembre del 2011 y la responsabilidad fue de la SND. Sin embargo, la propia SND (2012), en su informe anual, señalaba que esto no se había cumplido y que debería retomarse para completar el marco normativo y dictar la norma reglamentaria (2012:57). Finalmente, el reglamento<sup>47</sup> recién fue aprobado y promulgado el 15 de mayo del 2013, veintidós meses después de la fecha que la ley dispuso. La SND aprovechó el reglamento para incluir el objetivo de la integración territorial e incorporó la creación de regiones en la definición que el reglamento hizo de la mancomunidad regional.

Estos cambios en el reglamento sorprendieron a los actores de las dos mancomunidades regionales, la Qhapaq Ñan Nor Amazónico y la de Los Andes, ya que la integración territorial no había sido parte de su diseño original, asimismo, tampoco se había coordinado con ellos la fecha de expedición del reglamento. Según los consejeros regionales, el reglamento aprobado desnaturalizaba la Ley de las Mancomunidades, por inducirles a un proceso de integración territorial, aspecto que está originalmente no contemplaban a diferencia de las juntas de coordinación.

Los consejeros promovieron reuniones con Rosa Florián, entonces titular de la SND, pero no fueron atendidos. Ante la negativa, los consejeros regionales organizaron una reunión con los presidentes regionales de la mancomunidad y con los funcionarios del MEF y la PCM. Cada uno de los integrantes de la Mesa Directiva de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico se había comprometido a trasladar toda la información hacia sus presidentes y conseguir una sola posición frente a las instituciones del Gobierno Central. Sin embargo, a esta reunión de parte del ejecutivo regional, solo llegó el presidente de La Libertad y el vicepresidente de San Martín. A pesar de que todos los consejeros, miembros de la Asamblea de la mancomunidad regional, si estaban presentes, no se consiguieron los objetivos; por el contrario, la SND fortaleció su postura y no se realizaron cambios en el reglamento.

---

<sup>47</sup> DS N° 050-2013-PCM.

### **2.3.2. Prohibición de la reelección inmediata en los gobiernos regionales**

La siguiente norma sobre la mancomunidad regional fue una directiva aprobada el 16 de julio del 2013, por la cual la SND crea el registro de mancomunidades. En su reglamento<sup>48</sup> se establecieron los procedimientos, el contenido mínimo del informe técnico de viabilidad y el plan de integración territorial<sup>49</sup>. Justamente sobre este último documento, surgían las críticas de los consejeros pues se insistía en la posibilidad de integrar los territorios.

Por otro lado, el gobierno de Humala, el 31 de octubre del 2013, nombra como premier a Cesar Villanueva quien era presidente de San Martín, su nombramiento reforzó su imagen de figura nacional y despertó mucha expectativa sobre su rol en favor de la regionalización y de la mancomunidad regional, de la cual había sido un actor fundamental. Uno de sus pocos resultados en favor de la mancomunidad, hasta antes de renunciar<sup>50</sup>, fue facilitar el registro de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico<sup>51</sup>. A partir de ello la mancomunidad se encontraba lista para iniciar actividades, inclusive, la SND (2014), señaló que la Qhapaq Ñan impulsaría el corredor turístico de las ciudades integrantes de la mancomunidad (2014:99).

Por ello, el 2014 debió ser un año de auge de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, sin embargo, era un año electoral y los actores se ocuparon en hacer campaña para reelegirse. Finalmente, el 05 de octubre del 2014 se llevaron a cabo las elecciones regionales y municipales, para el período 2015-2018. En esta oportunidad, ninguno de los consejeros regionales que había asumido liderazgo en el proceso de creación de la Qhapaq Ñan Nor Amazónica volvió a ser elegido. Con ello, se perdió la continuidad del trabajo por consolidar esta mancomunidad y no hubo la capacidad de trasladar la experiencia a los nuevos consejeros o presidentes regionales.

<sup>48</sup> RSD N°036-2013 – PCM/SD

<sup>49</sup> Este plan de integración de la mancomunidad regional es un documento orientador que contiene información de carácter prospectivo para fomentar la integración interdepartamental política y administrativa.

<sup>50</sup> Cesar Villanueva dejó el premierato el 24 de febrero del 2014, a partir de un conflicto con la primera dama, Nadine Heredia. Uno de los argumentos del gobierno de Humala, fue que Villanueva estaba trabajando para convertirse en un futuro candidato presidencial en las próximas elecciones nacionales.

Este registro fue publicado en El Peruano el 12 de diciembre del 2013.

Posteriormente, el 10 de marzo del 2015, el gobierno de Humala cambió el nombre de presidente regional a gobernador regional y dispuso la no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y locales<sup>52</sup>. Entre los argumentos se encontraba que el término “presidente” generaba una confusión con el cargo de presidente y jefe del Estado, lo que generaba enfrentamientos con el ejecutivo nacional. Asimismo, la no reelección era una crítica a las gestiones denunciadas como ineficientes y/o corruptas. Sin embargo, de acuerdo a algunos analistas, esta medida no contribuía con el proceso de descentralización, ya que la improvisación en la gestión aumentaba cuando el gobernante cambiaba cada 04 años, así como el legislativo regional y sus burocracias. Gonzales de Olarte, señala lo siguiente:

“Es un error total, es una ignorancia de lo que pasa en el Perú. Allí vemos ahora que los nuevos gobiernos regionales están gastando apenas; los gobiernos, los que acaban de entrar, recién están aprendiendo; están asustados que los saquen por corrupción. Entonces, lo que tenemos es un aparato del Estado paralizado<sup>53</sup>”.

Los propios funcionarios regionales consideran que este cambio fue un error, porque las obras que podían realizarse con una proyección a largo plazo ahora no tienen los incentivos políticos para hacerlo, debido a que los gobernantes de turno no comprometerían recursos para acciones cuyos resultados se concreten más allá de su propia gestión, como así lo señala Zegarra:

“La no reelección afecta a toda la gestión pública en los gobiernos locales y regionales, porque un alcalde o gobernador, que solo tiene cuatro años no tiene espacio. Se requiere tener una mentalidad fuera de esta lógica, el pensar en el largo plazo, en el que no vas a estar tú o tu partido. Porque inclusive en La Libertad, es el mismo partido político, pero no la misma persona y la gestión es radicalmente distinta. Prohibir la reelección ha matado expectativa de mediano y largo plazo. [...] Fue una cosa mal pensada hecha con el favor popular que no siempre ayuda a la eficiencia<sup>54</sup>”.

El 10 de abril del 2016 se llevaron a cabo las elecciones generales para elegir al presidente, dos vicepresidentes, 130 congresistas de la república y 05

<sup>52</sup> Ley N°30305, Ley de Reforma de los Artículos 191°, 194° y 203° de la CPP.

<sup>53</sup> Entrevista a Efraín Gonzales de Olarte, experto en descentralización, del 18 de octubre del 2019.

<sup>54</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, del 13 de octubre de 2019.

parlamentarios andinos para el período 2016-2021. Los candidatos Keiko Fujimori (Fuerza Popular) y Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos por el Cambio<sup>55</sup>) se disputaron la segunda vuelta el domingo 5 de junio de 2016. Kuczynski fue elegido presidente.

A inicios del gobierno de Kuczynski, la nueva gestión en la SND (2017) continuó con la estrategia de aprovechar a las mancomunidades como un mecanismo que sirva para conseguir la articulación territorial a partir de demostrar las bondades de trabajar en conjunto. (2017: 35). Por ello, el 28 de mayo del 2016, modifican el reglamento del registro de la mancomunidad regional<sup>56</sup>, con la finalidad de alinear las normas previstas en la Ley de Mancomunidad Regional, su reglamento y el reglamento del registro. Puntualmente modifica la inscripción de la adhesión de gobiernos regionales a la mancomunidad, sobre la separación de uno de estos y la inscripción de la extinción de una mancomunidad.

Por otro lado, de acuerdo con la SND (2016), de las dos mancomunidades registradas a esa fecha, Qhapaq Ñan Nor Amazónico y la de Los Andes, solo la segunda contaba con código presupuestal y unidad ejecutora de presupuesto<sup>57</sup>. La mancomunidad de Los Andes ejecutó S/ 1'613,024.00 y se encontraba gestionando la construcción de puentes de integración como el puente Viran y Pampas que unen Apurímac y Ayacucho, y el puente Challhuan que une Huancavelica con Ayacucho. Además, había obtenido financiamiento para el proyecto productivo SUPERA (Quinua), y para el proyecto Sistema Intergubernamental de Evaluación de Riesgos y Gestión Institucional Aplicada para la Gestión del Riesgo de Desastres (2016:64). Por su parte, La SND (2017) continuó prestando asistencia técnica y se mantuvieron reuniones de trabajo entre los sectores y las mancomunidades, tanto las conformadas como aquellas que se encontraban en proceso de conformación, como por ejemplo la mancomunidad regional del Norte (2017:49).

<sup>55</sup> Nombre del Partido Político.

<sup>56</sup> RSD N°014-2016-PCM/SD

<sup>57</sup> Código presupuestal N°98001 y Unidad Ejecutora de Presupuesto con el nemónico 360001.

## **2.4. Cuarta fase: una nueva mancomunidad regional en el norte del país**

### **2.4.1. Decisión política de formar una nueva mancomunidad regional**

Al no ser reelegidos ninguno de los actores políticos, que habían desempeñado un rol protagónico en el desarrollo de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, en las últimas elecciones locales y regionales para el período 2015-2018, se perdió la continuidad del trabajo por consolidarla. Asimismo, no existió la capacidad de trasladar la experiencia a las nuevas autoridades para que éstas continuaran con el trabajo en la Qhapaq Ñan Nor Amazónico. Sin embargo, el mecanismo de la mancomunidad regional si consiguió demostrar sus potencialidades como alternativa para impulsar objetivos de inversión concretos entre los gobiernos regionales.

Uno de estos objetivos concretos fue la construcción de un tren rápido que una todo el norte del país y que fuera un ofrecimiento de Cesar Acuña Peralta, candidato presidencial para las elecciones presidenciales del 2016. Es importante recordar que Acuña, fue elegido como gobernador regional de La Libertad y posteriormente renunció<sup>58</sup>. Los asesores de Acuña, recomendaron que para la realización de este tren se crease una nueva mancomunidad que involucre a todos los departamentos del norte del país y que tenga ese objetivo entre otros.

Los gobernadores regionales de Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, Loreto, San Martín y La Libertad, solicitaron el apoyo de Pro Gobernabilidad para elaborar el informe técnico de la viabilidad de la que sería la mancomunidad regional Macro Región Nor Oriente del Perú. Este informe fue presentado el 15 de setiembre del 2016. A partir de ello, los gobiernos integrantes, aprobaron en sus consejos las ordenanzas para constituirla. Sobre esta mancomunidad regional, Torre comenta lo siguiente:

“Por naturaleza hay una mancomunidad en el norte, porque hay una Cámara de Comercio en el norte, hay una serie de empresas de transportes que integran el norte, hay diarios que se publican solo en el norte. Empresas de transportes que

<sup>58</sup> Posteriormente renuncia a solo 10 meses para postular a la presidencia de la república. La renuncia fue hecha el 07 de octubre del 2015, ante el Consejo Regional de La Libertad.

cada hora o cuarto de hora sale un carro de una ciudad del norte a otra, lo que significa que hay una dinámica muy fuerte entre ciudades<sup>59</sup>.

Sin embargo, sobre las macrorregiones, Gonzales de Olarte dio la siguiente opinión en la entrevista realizada para esta investigación:

“Las famosas macrorregiones son ideas que no tienen mucha teoría, es decir, son macrorregiones por tamaño y por la cercanía, pero es una idea más política que económica, porque es más difícil ponerse de acuerdo entre cinco que entre dos o tres. [...] para mí, cuando proponen la Macro región Norte es para no hacer nada<sup>60</sup>”.

Por otro lado, la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico había establecido antes que su objetivo serían los corredores turísticos entre sus regiones, pero esto no fue atractivo para las nuevas autoridades. Inclusive, el 18 de noviembre del 2016, algunos consejeros acordaron modificar los estatutos para hacerla más versátil y trabajar por diversos objetivos. Sin embargo, había perdido apoyo político, como lo refiere uno de los asesores de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

“La nueva administración del gobierno regional creyó por conveniente sacar otra nueva mancomunidad en la que se encuentran las regiones de Piura, Tumbes, Lambayeque, Loreto, La Libertad, Cajamarca, San Martín y Amazonas. Entonces, todo el trabajo que se hizo se ha quedado pendiente<sup>61</sup>”.

Entonces, la nueva mancomunidad regional Macro Región Nor Oriente consiguió más apoyo político de los nuevos gobernantes, como también el apoyo de la SND, ya que para esta era mejor trabajar sobre una nueva mancomunidad regional que vuelva a tener como objetivo la unificación de todo el norte del país, como así lo señala Zegarra:

“La mancomunidad Qhapaq Ñan estaba destinada a unir el eje andino amazónico, por eso el nombre. En cambio, la Macro Nor Oriental, obedece a una estrategia de conglomerar a todos los gobiernos regionales del norte, al igual

<sup>59</sup> Entrevista a Cesar Torre, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 14 de octubre del 2019.

<sup>60</sup> Entrevista a Efraín Gonzales de Olarte, experto en descentralización, del 18 de octubre de 2019.

<sup>61</sup> Entrevista a Joel Llerena, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 12 de octubre del 2019.

que la INTERNOR. Entonces esa estrategia es la que ahora se está incentivando desde la PCM<sup>62</sup>”.

## 2.4.2. Autorización a la mancomunidad regional Macro Región Nor Oriente

Posteriormente, la PCM (2017) realizó el 6to. GORE Ejecutivo los días 06 y 07 de noviembre del 2017<sup>63</sup>. En este evento lo más resaltante es que se produjeron reuniones con las mancomunidades regionales a fin de impulsar obras y una mejor gestión del territorio. Participaron cinco mancomunidades, entre ellas la Macro Región Nor Oriente del Perú, que por esas fechas aún no se encontraba registrada, sin embargo, tenía mucho apoyo político. Por su parte, la Qhapaq Ñan Nor Amazónico no fue convocada a esta reunión y ninguno de sus actores realizó ninguna acción para que fuere considerada o posteriormente reclamar su no participación.

Los gobiernos regionales que impulsaban la creación de la Macro Región Nor Oriente del Perú, habían ya presentado las actas, ordenanzas regionales y demás documentos para que la SND formalice, reconozca y registre a la mancomunidad regional. Finalmente, fue el 20 de noviembre cuando la SND formaliza el registro<sup>64</sup> de la mancomunidad regional Macro Región Nor Oriente del Perú (ver Mapa 4).



Elaboración: propia.

Después de ello, la PCM, el 25 de enero del 2018<sup>65</sup>, creó la comisión multisectorial e intergubernamental para el fortalecimiento de la

<sup>62</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, del 13 de octubre del 2019.

<sup>63</sup> Ver el Programa del Sexto Gore Ejecutivo en bibliografía.

<sup>64</sup> Resolución de Secretaría de Descentralización N°023-2017-PCM/SD

<sup>65</sup> Resolución Suprema 026-2018-PCM.

descentralización, y estaría conformada por ministros de diversos sectores<sup>66</sup>, el presidente de la Asamblea Nacional de gobiernos regionales (ANGR), los gobernadores regionales de cinco mancomunidades regionales: Los Andes, Pacífico Centro Amazónica, Macro Región Nor Oriente, gobiernos regionales del Sur y el Consejo Interregional Amazónico - CIAM. No se consideró a la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, debido a no tener actividad. Inclusive dentro de esta comisión se consideró al gobernador que preside el CIAM, siendo la última junta que se encontraba en actividad<sup>67</sup>.

Por otra parte, el país vivía días agitados en lo político, por la publicación de videos que evidenciaban acuerdos irregulares entre el ejecutivo y algunos congresistas de la oposición fujimorista. A consecuencia de ello, el presidente Kuczynski renuncia el 21 de marzo del 2018 y asume su primer vicepresidente, Martín Vizcarra. Una de sus primeras decisiones fue nombrar el 02 de abril del 2018 a Cesar Villanueva como su premier, quien por segunda vez ocupaba este cargo importante.

En materia normativa, se modificó la Ley de Mancomunidades Regionales<sup>68</sup>, el 03 de junio del 2018. En esta modificatoria se deja claro que su funcionamiento promueve la integración de dos o más departamentos para la conformación de regiones. Sobre esto, Cesar Torre nos indica lo siguiente:

“En el 2017 o 2018, salieron una serie de modificaciones a la Ley de Mancomunidades Regionales. El Congreso las aprobó y promulgó, consolidando la modalidad de mancomunidad como una forma de integración. Entonces yo creo que lo que se viene para las mancomunidades es que van a seguir mejorando la normativa y van a lograr tener algunas competencias y eso va a ser el inicio de una real regionalización<sup>69</sup>”.

En esta modificación a la Ley de Mancomunidades Regionales, En sus disposiciones complementarias, consideran que aquellos gobiernos regionales que pretendan ejecutar solo un proyecto de inversión pública que involucre dos

<sup>66</sup> Integraban los Ministros de Educación; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Transportes y Comunicaciones; de Salud; y de Economía y Finanzas.

<sup>67</sup> Esto debido al convenio que tenía la CIAM por la estrategia nacional sobre bosques y cambio climático.

<sup>68</sup> Ley N°30804, Ley que Modifica diversos artículos de la Ley N°29768.

<sup>69</sup> Entrevista a Cesar Torre, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 14 de octubre del 2019.

departamentos pueden utilizar la modalidad de las juntas. Sin embargo, para algunos funcionarios las juntas ya no se encuentran vigentes:

“Las juntas, como mucho en la descentralización que está en la Ley, no funciona. No creo que nadie se acuerde si quiera de disolverlas. Además, ninguna existe, no hay ninguna institucionalidad<sup>70</sup>”.

En su objetivo por fomentar mayor integración entre los gobiernos regionales la SND ha comprendido la importancia de trabajar en favor de la mancomunidad, por ello diseñó incentivos a fin de fortalecer su trabajo. Estos incentivos están asociados al acceso a financiamiento, al trabajo con los grupos de interés (sociedad civil) y al desarrollo de capacidades internas de la mancomunidad. Asimismo, la SND (2019) informó que para el 2018 existían cinco mancomunidades inscritas, de las cuales dos son unidades ejecutoras: la de Los Andes y la Huancavelica-Ica; es decir, venían ejecutando presupuesto (2019:78). Una de las razones que explican los avances de la mancomunidad de los Andes es el compromiso mostrado por sus gobernantes expresado en la asignación de presupuesto. Así lo explica Torre:

“Las gestiones para la Ley de Mancomunidad la vieron los de Ayacucho. Ellos se interesaron, nos llamaron y coordinamos. Nosotros los hemos apoyado desde el inicio y ellos siguieron porque sus gobiernos regionales pusieron dinero; en cambio, en la Qhapaq Ñan no quisieron poner dinero nunca. Todo era heroico<sup>71</sup>”.

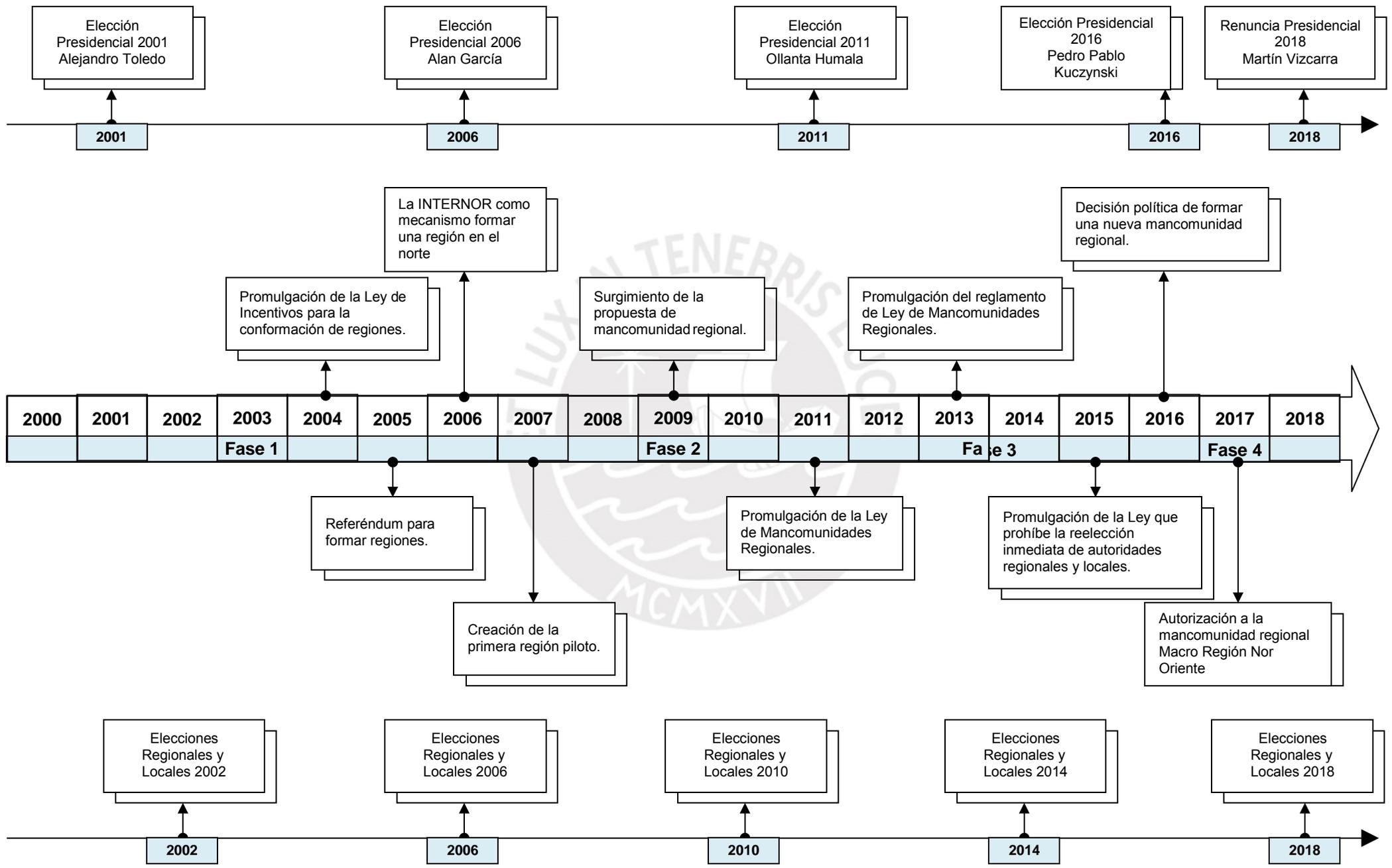
Posteriormente, el domingo 7 de octubre de 2018 se eligieron a los nuevos gobernadores, vicegobernadores y consejeros regionales, así como alcaldes y regidores municipales para el período 2019-2022. Hasta el cierre de esta investigación, la Qhapaq Ñan Nor Amazónico ya no realizaba actividades.

Finalmente, para resumir el proceso antes detallado, presentó un gráfico con la línea de tiempo del periodo 2000 al 2018, donde se resaltan los principales hitos de las cuatro fases antes descritas:

<sup>70</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, del 13 de octubre del 2019.

<sup>71</sup> Entrevista a Cesar Torre, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 14 de octubre del 2019.

Gráfico N°01  
 Título: línea de tiempo del estudio de caso: JCI INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico



Fuente: Libros, informes, memorias institucionales, normas y ordenanzas.  
 Elaboración: Propia.

Lo antes presentado sugiere que en los últimos 20 años la necesidad por descentralizar y regionalizar ha hecho que los actores políticos nacionales o regionales tomen decisiones que pueden ser consideradas como aciertos o desaciertos. Los diferentes gobiernos nacionales han intentado conducir este proceso desde el CND y la SND. Ambas instituciones forzaron en su momento el objetivo de la formación de regiones. Uno de los mecanismos fue la junta de coordinación interregional, para el caso de esta investigación la INTERNOR. Se esperaba que esta sea un paso previo a la futura macrorregión norte. Sin embargo, no obtuvieron los resultados esperados. Posteriormente, los actores políticos de los gobiernos regionales de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca crearon la mancomunidad y consiguieron, a pesar de la negativa desde el Gobierno Central, su legalidad y consolidación institucional. La SND intenta utilizar este mecanismo ya no para forzar la conformación de regiones, pero si para mantener la integración territorial como una meta a futuro. A nivel del norte del país, la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico ha disminuido su actividad y es posible que su destino sea el desaparecer, ya que ahora la dinámica la tiene la mancomunidad Macro Región Nor Oriente, donde participan los iniciales gobiernos regionales impulsores de la primera mancomunidad, más Loreto, Piura, Tumbes y Lambayeque.

En este capítulo he explicado la creación, desarrollo y situación actual de la junta de coordinación interregional y la mancomunidad regional. Ahora es necesario conocer y analizar las semejanzas y diferencias entre estos dos mecanismos. Sus características nos permiten contrastarlas, más aún si los cambios que se han realizado sobre las mancomunidades regionales hacen posible una futura integración territorial, pero ya no forzada, sino que responda a una dinámica natural de trabajo conjunto entre los gobiernos regionales participantes. En el próximo capítulo haremos una comparación detallada de ambos mecanismos.

## **Capítulo III**

### **Analizando las características de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico**

En el presente capítulo analizaremos las características de la junta de coordinación interregional del norte (INTERNOR) y la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico. En ese sentido, haremos una comparación entre sus orígenes, sus principales objetivos y el soporte institucional que recibieron de la Secretaría Nacional de Descentralización. Asimismo, contrastaremos su marco normativo, financiamiento y situación actual.

#### **3.1. Orígenes de la INTERNOR y de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico**

La diferencia en relación a la característica de origen entre la INTERNOR y mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, es que la primera fue creada por el Gobierno Central como parte de la política nacional de regionalización en el país, mientras que la segunda no obedeció a una política nacional y fue creada por los propios gobiernos regionales como un mecanismo alternativo al propuesto por el ejecutivo nacional.

Una segunda diferencia en relación a sus orígenes es que la INTERNOR contaba con un diseño institucional previo, el cual correspondía a la junta de coordinación interregional y que tenía un desarrollo normativo previo. Inclusive conjuntamente con INTERNOR se crean otras juntas integrando a otros gobiernos regionales. Mientras que la Qhapaq Ñan Nor Amazónico no contaba con un diseño institucional previo, y fueron los actores regionales quienes a partir de las necesidades fueron construyendo su diseño en el proceso. Es importante resaltar que el modelo inmediato para las mancomunidades regionales estuvo en la Ley de Mancomunidades Municipales.

A partir de esto podemos decir que ambas diferencias se originan debido al principio de autonomía, con el cual cuentan los gobiernos regionales lo que permitió que crearan un nuevo mecanismo de articulación sin contar con un fundamento jurídico o con la promoción del Gobierno Central, como lo señala en su informe el Congreso de la República (2013:27).

Sobre la semejanza en los orígenes de ambos mecanismos se aprecia regiones comunes a ambos. La INTERNOR fue integrada por los gobiernos regionales de Amazonas, San Martín, La Libertad, Cajamarca, Piura, Lambayeque, Tumbes, Loreto y Ancash; mientras para la Qhapaq Ñan Nor Amazónico se originó con cuatro de estos mismos gobiernos Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca.

### **3.2. Los objetivos de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico**

La diferencia más importante entre ambos mecanismos, en cuanto a los objetivos, es que La INTERNOR buscaba principalmente ser una instancia previa para la integración territorial del norte del país y posteriormente formar una macro región norte, a diferencia de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico que tenía como objetivo ser un mecanismo de articulación entre los cuatro gobiernos regionales integrantes para puntualmente trabajar por corredores turísticos sin que esto conlleve una integración territorial.

Una segunda diferencia en los objetivos y funciones de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónica está vinculada a los proyectos de inversión, debido a que por parte de la junta puede promover, diseñar y gestionar los proyectos de inversión, así como elaborar los planes de desarrollo estratégico y de promoción de la inversión; mientras que la mancomunidad regional tiene la posibilidad de ejecutar proyectos y cofinanciarlos. Esta diferencia es importante, ya que le ha permitido a la mancomunidad constituirse como un mecanismo estratégico para los gobiernos regionales, en cuanto a la realización de inversiones que van más allá de sus circunscripciones territoriales.

Una función semejante entre ambos mecanismos era la posibilidad de administrar recursos asignados para la ejecución de proyectos integradores de alcance interregional, sin embargo, tanto INTERNOR como la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, no pudieron hacerlo, esto debido a que sus gobiernos regionales integrantes no dispusieron de recursos para ello. Precisamente esta es una de las razones por las cuales ambas instituciones no pudieron continuar realizando actividades. A diferencia de la mancomunidad regional de Los Andes que desde su creación hasta la fecha continúa vigente.

Las demás funciones y objetivos de ambos mecanismos son similares en los fines ya que buscan una mayor articulación e integración regional, mejorar las condiciones de los gobiernos regionales que las integran y establecer alianzas estratégicas con otras instituciones públicas o privadas en favor de sus objetivos.

Para mayor detalle, presento un cuadro con las funciones de la junta de coordinación y los objetivos de la mancomunidad regional contrastados:



Cuadro N° 03		
Título: cuadro comparativo entre las funciones y objetivos de la JCI y la MR		
	JCI INTERNOR Funciones Artículo 07– Ley 28274	MR Qhapaq Ñan Nor Amazónico Objetivos Artículo 05 – Ley 29768
Diferencias	1. Definir el plan y orientaciones estratégicas para la integración regional que conduzcan a la conformación de Regiones.	1. Promocionar, cofinanciar o ejecutar proyectos que, por su monto de inversión, magnitud de operación o capacidades, superen el ámbito jurisdiccional o las posibilidades particulares de cada gobierno regional.  2. Ejecutar acciones, convenios interinstitucionales y proyectos conjuntos entre los gobiernos regionales que comparten cuencas hidrográficas, corredores viales, turísticos, económicos y zonas ecológicas comunes, que involucren participación financiera, técnica y equipamiento.
Semejanzas	1. Promover, diseñar y gestionar con autorización de los gobiernos regionales involucrados, los proyectos de inversión productiva e infraestructura económica y social necesarios para la consolidación de las articulaciones económicas de la Región, señalados en el artículo 3° de la presente Ley, en el ámbito de su jurisdicción.  2. Elaborar los planes de desarrollo estratégico de competitividad y de promoción de la inversión regional, celebrar convenios con el sector privado y constituir agencias de promoción de la inversión.  3. Administrar los recursos asignados para la ejecución de proyectos integradores de alcance Interregional, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento de la presente Ley.  4. Vigilar la implementación en cada gobierno regional de los planes de ordenamiento territorial, con la finalidad de garantizar el adecuado uso de los diversos recursos existentes, así como la eficaz aplicación de los proyectos de desarrollo.	1. Elaborar, promover e implementar proyectos ante entidades nacionales e internacionales, públicas o privadas, que faciliten o auspicien el desarrollo económico, productivo y sociocultural, gestionando la captación de recursos financieros, humanos y técnicos, en concordancia con las normas vigentes sobre la materia.  2. Procurar la mejora de los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de los gobiernos regionales dando cumplimiento a las normas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, propiciando la participación ciudadana, la modernización de la gestión y los procesos de integración y desarrollo económico regional.  3. Desarrollar e implementar planes y experiencias conjuntas de desarrollo de capacidades, asistencia técnica e inversión tecnológica en convenio con universidades, instituciones superiores y otras entidades educativas públicas y privadas.  4. Gestionar y administrar entidades u organismos públicos de naturaleza interregional, dando cuenta anualmente a los gobiernos regionales que las componen.

Fuente: Ley 28274 y Ley 29768.  
Elaboración: Propia.

### **3.3. El soporte institucional de la Secretaría Nacional de Descentralización para ambos mecanismos**

La INTERNOR, al ser una creación del Gobierno Central, contó con todo el apoyo que la CND, y posteriormente la SND, podían brindarle. Mientras que la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, al no ser un mecanismo propuesto y dirigido por esta institución, no recibía su apoyo. Los recursos del CND fueron hacia las juntas de coordinación interregional, sin embargo, por tener un mayor apoyo político, se dio prioridad a la INTERNOR, como así lo señala Zegarra:

“En el caso del CND [...] se concentró en la INTERNOR, le pusieron asesores, secretario ejecutivo y un órgano institucional. Hubo una buena experiencia, pero concentrada en la INTERNOR. A las otras las dejaron huérfanas<sup>72</sup>”.

Posteriormente, cuando se cierra el CND y se crea la SND, el apoyo desde esta oficina hacia la INTERNOR continuaba, como lo señala Zegarra:

“La INTERNOR, fue una propuesta que impulsó la Secretaría de Descentralización. Hizo un trabajo de sensibilización a los gobernadores. Ese fue un esfuerzo ya mayor, es decir hubo un interés mayor por crear las juntas<sup>73</sup>”.

Para la INTERNOR, el CND o la SND, realizó convenios con otras instituciones en favor de esta junta, la promoción de sus actividades, su acompañamiento técnico a través de los funcionarios y finalmente, con la persistencia de este mecanismo hasta la fecha. Por otro lado, desde el surgimiento de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, la SND consideraba que era una propuesta que iba en contra de la política de regionalización y advertía que esta le restaba apoyo político a la INTERNOR, por ello no participaba de su concreción y desarrollo.

Una vez reconocida legalmente la mancomunidad regional, se le encargó a la SND, la redacción de su reglamento, el cual debía terminarse en el plazo de sesenta días, sin embargo, esta tardó veintidós meses para su promulgación, señal del apoyo que el SND brindaba en ese momento a la mancomunidad. Sin embargo, la SND advirtió el apoyo que los gobiernos regionales le otorgaban a este mecanismo y al ser responsable de la redacción aprovechó para mantener el objetivo de buscar en el futuro una integración territorial. A partir de ese

<sup>72</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, del 13 de octubre del 2019.

<sup>73</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, del 13 de octubre del 2019.

cambio, la SND, convirtió a las mancomunidades en aliadas de la política de regionalización y posteriormente contribuyó con sus técnicos para acompañar sus procesos de mejora. Así lo recuerda Llerena:

“La SND, designó un equipo técnico, que nos apoyaban y también participaba en las reuniones de trabajo [...]. Lo que quedó pendiente es que designen un Gerente General para ver los presupuestos y los proyectos como agenda común<sup>74</sup>”.

La SND actualmente apoya el funcionamiento de la mancomunidad regional siempre que tenga el apoyo político y compromiso de sus gobernadores regionales. Por ello, la Qhapaq Ñan Nor Amazónico al no contar hoy con ese apoyo político no tiene vinculación de trabajo con la SND. Distinto es el caso de la mancomunidad Macro Nor Oriental donde los gobernadores regionales se encuentran apoyando su desarrollo y por ello la SND aprovecha esta mancomunidad para promover la integración y articulación de los departamentos del norte. Sobre las juntas, la SND sigue insistiendo en este mecanismo, otorgándole una funcionalidad hasta la fecha, considerando que aquellos gobiernos regionales que pretendan ejecutar solo un proyecto de inversión pública, que involucre dos departamentos, pueden optar por utilizar la modalidad de la junta de coordinación interregional.

Finalmente, desde la aparición de la mancomunidad regional, la SND, debió buscar en ambos mecanismos su complementariedad aprovechando las características diferentes de cada una de estos y realizando modificaciones a su marco normativo para que ambas puedan contribuir sin competir en funciones desde el inicio. De tal forma que los actores regionales no tendrían que haber asumido que la junta de coordinación interregional no cumplía ningún fin a favor de sus intereses y que la mancomunidad regional era el único mecanismo que necesitaban.

---

<sup>74</sup> Entrevista a Joel Llerena, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 12 de octubre del 2019.

### **3.4. La diferencia en el marco jurídico de la INTERNOR y de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico**

Los fundamentos jurídicos de la INTERNOR parten de un conjunto de normas que se expidieron para concretar la política nacional de formar regiones en el país. Mientras que el surgimiento de la Qhapaq Ñan Nor Amazónica no tuvo un marco legal que las fundamentara, sino que se originó de la autonomía política con la que cuentan los gobiernos regionales, la cual está reconocida constitucionalmente.

Asimismo, esta diferencia se materializaba en los actos jurídicos que fueron utilizados para sus creaciones los cuales también eran diferentes. En el caso de la INTERNOR se creó con una resolución de la PCM, mientras que la Qhapaq Ñan Nor Amazónica con las ordenanzas regionales de cada uno de los gobiernos intervinientes para su creación.

La junta de coordinación interregional, tiene su primer origen en uno de los instrumentos legales que definieron la estrategia de descentralización y regionalización en nuestro país, es decir la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>75</sup>, en la cual se prescribe que las juntas se forman a iniciativa de los gobiernos regionales o del Consejo Nacional de Descentralización, con la finalidad de consolidar los futuros espacios macrorregionales. Mientras que por el lado de la mancomunidad regional es recién reconocida legalmente en la Ley de Mancomunidades Regionales. Es importante resaltar, que esta última tomó como modelo la Ley de Mancomunidades Municipales.

Asimismo, el desarrollo de la naturaleza y funciones de la junta de coordinación interregional se definió con la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. Además, esta ley regulaba la política misma de regionalización, en la cual se encontraban también, el procedimiento para formar regiones por decisión de las gestiones regionales y las consultas populares para formar regiones (referéndum). En esta ley se señala que la junta tenía por objetivo que los gobiernos regionales ejecuten acciones encaminadas a la integración física, económica, fiscal, cultural, social y política para la

<sup>75</sup> Artículo 91° de la Ley N° 27867.

conformación de regiones. Esta Ley fue reglamentada definiendo los incentivos y las etapas del proceso de integración para formar una región.

Para el caso de la mancomunidad regional, su desarrollo normativo se realizó con su propia ley, en el cual lo definió como el mecanismo de coordinación entre gobiernos regionales de forma voluntaria y que promuevan la integración que coadyuve al proceso de regionalización. Posteriormente, la SND se encargó de proponer la reglamentación de la Ley de Mancomunidad y fue en esta oportunidad que incluyeron el objetivo de la promoción para la creación de regiones. La SND buscaba controlar el proceso de las mancomunidades y por ello, a través de una nueva norma crea el registro y su reglamento, el cual establece los procedimientos para ese fin, entre ellos la presentación del Plan de Integración, el cual es un documento orientador que contiene información de carácter prospectivo para fomentar la integración interdepartamental política y administrativa.

Asimismo, en el 2018, la SND propuso una modificatoria a la Ley de Mancomunidades Regionales, en el cual se volvió a definir la mancomunidad. Entonces, dentro de los objetivos de la mancomunidad se encuentra elaborar la propuesta y plantear la iniciativa para conformar una región. En esta última norma también se señala que los gobiernos regionales que busquen ejecutar solo un proyecto de inversión pública que involucre dos departamentos, pueden utilizar la modalidad de la junta de coordinación, otorgándole nuevamente una funcionalidad.

Finalmente, como se señala en el informe anual del Congreso de la República (2013), las mancomunidades son una propuesta distinta, esto podría ser el comienzo de un desarrollo normativo que dé pie al trabajo solidario en un ámbito territorial multidepartamental (2013:27). Esta capacidad que tiene la mancomunidad regional de incorporar en su proceso de desarrollo, mecanismos, normatividad, formalidades, etc., también es una diferencia con la junta de coordinación ya que no se pueden hacer modificaciones al no contar con vigencia y dinámica actual, debido a que los gobiernos regionales prefieren actualmente el mecanismo de la mancomunidad regional.

### **3.5. El financiamiento de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico**

La Ley de Incentivos para la Conformación de Regiones propone un conjunto de incentivos en favor de los gobiernos regionales miembros de una junta, en este caso la INTERNOR. En su artículo 2° prescribe que estos incentivos se refieren a políticas de Estado orientadas a que los gobiernos regionales ejecuten acciones encaminadas a la integración física, económica, fiscal, cultural, social y política para la conformación de Regiones.

En el capítulo II de la Ley de Incentivos se señala que en las leyes de presupuesto se establecen las contrapartidas para el financiamiento de los proyectos o actividades que den lugar las juntas, a través del pliego presupuestal del CND. También se establece como incentivo que los proyectos de influencia interregional presentados por las juntas, para el financiamiento o cofinanciamiento por el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE), tienen prioridad y un puntaje adicional en la evaluación frente a los presentados por un gobierno regional. Asimismo, se ordena que la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) destine prioritariamente un porcentaje anual de sus fondos para proyectos de inversión privada de alcance interregional que se encuentra dentro del ámbito de las juntas. Además, se da la oportunidad a los gobiernos regionales conformados en juntas que propongan al Poder Ejecutivo los incentivos referidos a la inversión y otros que convenientes para promover el desarrollo de las regiones. Finalmente, se propuso que participen en los Consejos de Coordinación Nacional-Sectorial donde se tomaban acuerdos sobre políticas sectoriales y proyectos de inversión pública localizados geográficamente en sus departamentos pertenecientes.

A todos estos beneficios, La Ley de Incentivos, le sumó una permanente capacitación y asesoría desde el CND (ahora SND) hacia los funcionarios regionales en asuntos administrativos y legales y asistencia para el fortalecimiento de la gestión de los proyectos de alcance interregional y planificación regional que estén orientados a la conformación de regiones. Asimismo, el asesoramiento de PROINVERSIÓN, en lo relacionado con los sistemas de inversión y promoción de la inversión privada. También, se les dio a las juntas la facultad de realizar convenios con entidades públicas y privadas,

nacionales o extranjeras para recibir asesoramiento técnico, todo ello orientado a la integración de regiones.

Sin embargo, todos estos beneficios determinados en la ley no consiguieron una sostenibilidad de las juntas de coordinación interregional, ya sea porque nunca se materializaron o porque estaban dirigidos hacia los gobiernos regionales y no para la propia junta. Por ello, los recursos (humanos, logísticos, económicos, etc.) con los cuales deberían contarían las juntas para el desarrollo de sus actividades y consolidación, nunca se tuvieron. Por parte de INTERNOR, esta celebró un convenio con los gobiernos regionales que la integraban. Por este convenio se comprometían en una contribución económica mensual de S/.

1.500.00 soles en favor del PNUD, y esta pagaría los gastos y remuneraciones del equipo que trabaje en favor de la INTERNOR. Sin embargo, el aporte de los gobiernos regionales no se concretó.

Posteriormente, INTERNOR contó con el apoyo de un convenio con el PNUD<sup>76</sup> y el SND, para la contratación de un consultor en la secretaria técnica y un equipo de profesionales que tenían como finalidad acompañar su trabajo. Este fue uno de los pocos financiamientos que tuvo ya que no se concretó la transferencia de recursos a su favor ni del Gobierno Central o de los gobiernos regionales miembros.

Los propios gobiernos regionales no dispusieron recursos para el financiamiento de las actividades de la INTERNOR y una de las razones es que las juntas nunca constituyeron un pliego presupuestal independiente de los gobiernos regionales y por ello no era posible que un gobierno regional transfiera recursos. Incluso, como lo informa la Comisión de Descentralización del Congreso (2011), cuando los gobiernos regionales conjuntamente ganaban la asignación de fondos concursables por el FONIPREL, lo cual fomentaba la integración, se tenían que realizar muchas acciones y gestiones especiales para conseguir su ejecución. Agrega el informe que otras fórmulas propuestas, como la región piloto o mancomunidad, no tenían hasta ese momento sustento normativo (2011:38).

<sup>76</sup> Proyecto PNUD N°00059498-00074405 – “Planeamiento Estratégico de la Macroregión INTERNOR: estado situacional y acciones realizadas para la constitución del Centro Interregional de Planeamiento Estratégico-NORPLAN”

Por otro lado, para el surgimiento de la mancomunidad regional, fueron las gestiones de los presidentes regionales, los consejeros regionales y los integrantes del equipo técnico, quienes pudieron cristalizar este mecanismo hasta la promulgación de su ley de creación. A partir de esto, fue hasta la promulgación de su reglamento en el 2013, que se fueron incorporando algunas alternativas y condiciones para su financiamiento como por ejemplo el ser ya una unidad presupuestal.

Posteriormente, a partir del 2014, el mecanismo de obras por impuestos también lo podían hacer las juntas y las mancomunidades. Como señala el Congreso (2015) en su informe, las fuentes de financiamiento se fueron ampliando, ya que inicialmente solo era canon, sobre canon, regalías, rentas de aduana y participaciones, pero hoy, se incluyen recursos provenientes del FONIE y el FONIPREL (2015:50)

El Congreso (2016) reconoció que a pesar de que a la mancomunidad regional se le ha reconocido como una entidad de derecho público, apta para ejecutar recursos públicos; y haberle posibilitado una instancia de gestión presupuestal diferente a la de sus gobiernos regionales integrantes, y con ello poder ejecutar de forma compartida; las mancomunidades se siguen enfrentando a resistencias, especialmente del MEF, que les permita iniciar sus acciones. (2016:53). “Esas resistencias se expresan no sólo en la prolongada dilación para aceptar la reglamentación de las leyes respectivas, sino también en las dificultades que se les pone para obtener sus registros en el SIAF y el SNIP, exigidos como requisitos para que puedan operar” (Congreso de la República 2016:53).

Finalmente, para el caso de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, una de las razones por la que no se sostuvo fue debido a que no tuvo un financiamiento propio, es decir los gobiernos regionales no comprometieron recursos propios para iniciar acciones, sino más bien siempre buscaron que el Gobierno Central les asignara recursos directamente como mancomunidad regional. Así lo expresa uno de sus ex asesores:

“La mancomunidad Qhapaq Ñan se desactivó porque no logró inscribirse para tener su código presupuestal, y allí fue importante el cambio de los gobernadores de la generación del 2015 ya que estos no le dieron continuidad y no se siguió

activando, porque no le dieron mayor interés. Ellos querían más plata del nivel nacional de Gobierno<sup>77</sup>”.

El financiamiento para la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónica era uno de los aspectos más importantes para su sostenibilidad, sin embargo, ninguno de los mecanismos pudo contar con esta condición y por ello detuvieron sus actividades hasta la fecha.

### **3.6. El estado actual de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico y su posible futuro**

La INTERNOR, a pesar de que cuenta con registro vigente en la SND, no realiza ninguna actividad desde el año 2012 y perdió todo apoyo político de los gobernadores regionales de los gobiernos que la conformaban. Una de las razones por las cuales pierde ese apoyo político fue el surgimiento de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, como así lo señala el funcionario regional:

“Las juntas de coordinación desaparecieron en el momento en que el gobierno decidió entrar a la estrategia de mancomunidades<sup>78</sup>”.

Por su parte, la mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, a pesar también de tener registro vigente en la SND, no realiza ninguna actividad desde el año 2016 y también perdió apoyo político de los gobernadores de los gobiernos regionales que la conformaban. Una de las razones por las cuales pierde ese apoyo político fue el surgimiento de una nueva mancomunidad regional denominada la Macro Región Nor Oriental, la cual tiene entre sus integrantes a San Martín, Amazonas, La Libertad y Cajamarca, los cuatro gobiernos que formaron la Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

Sin embargo, a pesar de que tanto la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, se encuentren sin actividad, los mecanismos de la junta de coordinación interregional y la mancomunidad regional tienen una situación distinta. Por el lado de la junta, la SND no las ha descartado, otorgándole una funcionalidad hasta la fecha, considerando que aquellos gobiernos regionales

<sup>77</sup> Entrevista a César Torre, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 14 de octubre del 2019.

<sup>78</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, del 13 de octubre del 2019.

que pretendan ejecutar solo un proyecto de inversión pública, que involucre dos departamentos, pueden optar por utilizar la modalidad de la junta.

Por el lado del mecanismo de la mancomunidad regional, en el 2018 ya existían cinco mancomunidades inscritas, de las cuales dos eran unidades ejecutoras: la mancomunidad regional de Los Andes y la mancomunidad regional Huancavelica-Ica; es decir, venían ejecutando presupuesto. Una de las razones por la cual estas mancomunidades pudieron hacerlo es que mantuvieron al equipo técnico que acompañó el proceso desde el inicio y esta es una diferencia con la mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónica, ya que San Martín, Amazonas, La Libertad y Cajamarca, no comprometieron recursos económicos, para mantener al equipo de profesionales y sostener su administración. Asimismo, la mancomunidad regional Macro Nor Oriental, hasta el cierre de esta investigación, se encontraba en proceso para convertirse en unidad ejecutora, con un claro apoyo de la SND.

Finalmente, el Congreso de la República (2013) en su informe advierte que las mancomunidades podrían convertirse en “limitantes para impulsar el proceso, ya que, al ser un mecanismo que permite ejecutar obras y prestar servicios conjuntos, puede que se piense que ya no existe la necesidad de integrar territorios ni administraciones” (Congreso de la República 2013:27). La advertencia es apresurada en la medida que la mancomunidad, recién inicia en la gestión de recursos, ejecución de obras o servicios comunes en los territorios mancomunados; por ello, no se puede conocer los efectos que tendría en la interpretación de la ciudadanía. El proceso de las mancomunidades mira un horizonte largo el cual promueve una futura integración territorial, sin embargo, no se debería ver este estadio como el final, sino que este nos permita conseguir una verdadera integración económica, social y cultural en favor de los ciudadanos.

En este capítulo he concluido que ambos mecanismos poseen características que permiten diferenciarlos, pero a su vez características que los hacen similares. Inicialmente, estas diferencias llevo a que los actores (autoridades y funcionarios) compitan por el apoyo político hacia cada una de éstas. Sin embargo, desde el inicio se debió buscar su complementariedad aprovechando sus potencialidades y no compitiendo por el apoyo político entre ambas. La junta

de coordinación interregional y la mancomunidad regional son mecanismos que aún siguen vigentes normativamente, más aún la mancomunidad que vienen demostrando sus primeros beneficios del trabajo en conjunto, como en el caso de la mancomunidad regional de Los Andes.

Entonces, es necesario conocer el detalle de la participación de los actores, que asumieron un rol protagónico en el proceso de cada uno de estos mecanismos. En el próximo capítulo haremos un análisis de los actores más importantes tanto para la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico.



## Capítulo IV

### Los actores y su participación en la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico

En el presente capítulo analizaré el rol desempeñado por los actores que han participado e influenciado de forma determinante en el proceso de surgimiento, promoción, legalidad y consolidación de la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico. Para ello realizaré una clasificación de sus actores y utilizaré la metodología del mapeo de actores claves (MAC) expuesta por Tapella (2007), tanto para la junta de coordinación como para la mancomunidad regional.

En principio, por actor político debemos entender la definición que hace Melstner (1992) cuando señala que es “un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado que busca interferir o moldear una política pública; los mismos que se van reconociendo por sus posturas ante una política específica (1992:368). En este caso, para el proceso de ambos mecanismos han participado dos tipos de actores: autoridades y funcionarios. Entonces, tal como señala Pérez (2016) cuando cita a Dente y Subirats (2014), las autoridades respaldan su participación en el hecho de ser representantes de la ciudadanía, sustentando que no se pueden tomar decisiones sin el consentimiento de la población (2016:260). Por otro lado, los funcionarios o actores burocráticos, de acuerdo a Pérez (2016) son personas cuyas acciones siguen una lógica basada en recursos legales y se les otorgan facultades concretas en un proceso de política pública. Esto se basa en que el Estado busca ser eficiente en sus procesos y por ello necesita diferenciar que actores asumen determinadas responsabilidades y sus mecanismos para cumplirlas (2016:260).

A continuación, presento el mapeo de actores que participaron en el proceso de la INTERNOR.

Cuadro N° 04  
Título: cuadro de la clasificación de los Actores para la INTERNOR

GRUPO	NIVEL	FUNCIÓN O CARGO	ACTOR	ROL EN LA POLÍTICA	RELACIÓN PREDOMINANTE	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
Autoridad	Nacional	Presidente de Estado	Alejandro Toledo Manrique	En su calidad de presidente del Perú buscaba acelerar el proceso de descentralización y regionalización y por ello creo el Consejo Nacional de Descentralización para que dirija el proceso y en especial lo conformación de regiones a través de las juntas, en este caso INTERNOR.	A favor de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).	Contaba con una alta capacidad para facilitar las acciones en favor de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).
	Regional	Presidente regional	Yehude Simon Munaro	En su calidad de presidente regional lideró el objetivo de la conformación de regiones uniendo departamentos. En este caso, apoyó el trabajo de la INTERNOR para ser en el futuro la Macro Región Norte.	A favor de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).	Contaba con una alta capacidad para facilitar las acciones en favor de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).
Funcionario	Nacional	Presidente del CND	Luis Thais Diaz	En su calidad de presidente del Consejo Nacional de Descentralización impulsaba la creación de las juntas de coordinación interregional y en este caso la INTERNOR.	A favor de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).	Contaba con una alta capacidad para facilitar las acciones en favor de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).
		Secretario técnico	Remigio Morales Bermúdez	En su calidad de Secretario Ejecutivo de INTERNOR, fue desde el principio quien más impulsaba su fortalecimiento y consolidación como mecanismo. Su liderazgo hizo que se convierta en la principal junta de coordinación interregional.	A favor de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).	Contaba con una mediana capacidad para facilitar las acciones en favor de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).

Fuente: libros, informes y memorias institucionales.  
Elaboración: propia.

#### **4.1. Los actores de la INTERNOR**

La INTERNOR durante todo su proceso tuvo muchos actores importantes. Como señalé antes, Wright (1978) identificó entre los rasgos característicos de las Relaciones Intergubernamentales (RIGs): la cantidad y diversidad de funcionarios públicos, la intensidad y regularidad de la comunicación entre los funcionarios, y la importancia de las acciones y las actitudes de los mismos (1978:71). Por ello, a continuación, realizaré un análisis de quienes intervinieron en el proceso de desarrollo de este mecanismo. A partir de la clasificación realizada en el mapeo de actores claves descrito en el cuadro anterior.

##### **4.1.1 Alejandro Toledo Manrique**

Pertenece al grupo de autoridades en el nivel nacional ocupando el cargo de presidente de Estado. Su rol en la política fue acelerar el proceso de descentralización y regionalización. Por ello creo el CND para que dirija el proceso y en especial lo conformación de regiones a través de la junta, en este caso INTERNOR, de la cual estaba a favor. Contaba con una alta capacidad para facilitar las acciones en favor este mecanismo. A continuación, realizaré un análisis de su actuación dentro del proceso.

Fue elegido presidente de Estado el 03 de junio del 2001 y la descentralización era una de las reformas más importante a impulsar por su gobierno. Sobre esto, Cateriano y otros (2010) coinciden con la perspectiva institucional de Tanaka (2002), quien señala que el proceso de descentralización se debió en gran parte a la voluntad política de Alejandro Toledo para ganarle políticamente al fujimorismo y buscar la legitimidad en las regiones (2010:94).

Sumado a ello la presión de las diferentes organizaciones políticas y sociales demandaban iniciar lo antes posible el proceso de descentralización y regionalización. Paredes (2006) señala que el liderazgo político inaugural de Toledo se desgastó rápidamente, evidenciando la precariedad de su partido y la falta de preparación de sus integrantes, generando en la ciudadanía una prematura decepción ante las altas expectativas iniciales (2006:211).

En ese contexto de alta presión social, la creación de gobiernos regionales resultaba imprescindible y fue la principal reforma a impulsar por su gobierno, como así lo señaló en un discurso en Cajamarca:

"No habrá marcha atrás, ha llegado el momento de las regiones", [...] "Estaremos vigilantes contra todo intento de utilización de la descentralización, para fomentar el caos y la desunión entre los peruanos".

(Toledo 2002, Presidente Constitucional del Perú, Discurso en plaza de armas de Cajamarca 19/07/2002, consulta: 03 de diciembre del 2019)<sup>79</sup>.

Al día siguiente de su viaje a Cajamarca, promulgó la Ley de Bases de la Descentralización y descartó cualquier intento de postergar las elecciones regionales y municipales de noviembre próximo del año 2002. Asimismo, el gobierno de Toledo, a través del CND, planificó que los gobiernos regionales estén definidos en los territorios departamentales como etapa inicial, pues el proceso buscaba que estas regiones se unificarán y puedan formar propiamente una región. Gonzales de Olarte opina sobre esto:

"Una de las razones es la inviabilidad de la descentralización con veinticuatro departamentos, que es una falla de origen, por el apuro del gobierno de Toledo que hizo la modificación constitucional y la Ley de Descentralización y salió departamento igual a regiones. Corregir eso, como se ha demostrado en la práctica no es fácil<sup>80</sup>".

A partir de ello, el 20 de noviembre del 2002 se llevaron a cabo las elecciones locales y regionales, y solo dos días antes se había promulgado la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. El partido Aprista obtuvo 12 de los 25 gobiernos regionales, pero para Perú Posible, el partido de Toledo, los resultados fueron devastadores. Como así lo recuerda Tanaka (2005), señalando que su poder se reducía estrictamente al control del Poder Ejecutivo y su precaria primera minoría en el Congreso, ya que solamente había ganado una presidencia regional, el 5,7% de los alcaldes provinciales y el 11,3% de los alcaldes distritales (2005:40). No tener el control de los nuevos gobiernos regionales le iba a producir una nueva derrota más adelante.

<sup>79</sup> Ver en bibliografía: La República - Toledo promulgó Ley de Bases de Descentralización / CTARs se desactivarán este año y elecciones.

<sup>80</sup> Entrevista a Efraín Gonzales de Olarte, experto en descentralización, del 18 de octubre del 2019.

El mayor incentivo que tenía Toledo era convertirse en el presidente que inició efectivamente la descentralización del país y que integraría los departamentos y conformaría las regiones. Por ello, buscó incentivar la creación de regiones y creó el marco normativo de las juntas de coordinación interregional<sup>81</sup> cuya finalidad era que los gobiernos regionales ejecuten acciones encaminadas a la integración física para la conformación de regiones. Es decir, el gobierno de Toledo había definido la política de descentralización y regionalización buscando unificar territorios y promovía esto con una serie de beneficios.

Sin embargo, su gobierno estuvo lleno de críticas por sus constantes desaciertos en su forma de gestionar el ejecutivo, como nos recuerda Paredes (2006), la rápida caída de la aprobación presidencial era solo la constatación de una errática conducción del Ejecutivo. El desgaste se agudizaba. Todo esto hizo que llegara a febrero del 2004 con un escaso 7% de aprobación y su desaprobación alcanzaba el 90% (2006:212). De tal forma que sus últimos dos años la vacancia presidencial era una opción de la oposición.

Finalmente, Toledo quiso acelerar la descentralización y la regionalización y todos sus esfuerzos estuvieron dirigidos hacia ello, pero no lo consiguió. Monge (2007) señala que durante su gobierno se instituyeron las nociones básicas de subsidiariedad (servicios cerca de la gente) y de gradualidad (por etapas), la idea de un proceso abierto y permanente (sin diseño ni plazo final predefinido), por ello en dicho período el Congreso aprobó la Reforma Constitucional en las partes pertinentes y la Ley de Bases de la Descentralización (2007:08). Asimismo, se definió la estrategia de conseguir formar las regiones ofreciéndole a los gobiernos regionales incentivos.

#### **4.1.2 Luis Thais Diaz**

Pertenece al grupo de funcionarios en el nivel nacional ocupando el cargo de presidente del CND. Su rol en la política fue impulsar la creación de las juntas y en este caso la INTERNOR. Contaba con una alta capacidad para facilitar las acciones en favor de este mecanismo. A continuación, realizaré un análisis de su actuación dentro del proceso.

<sup>81</sup>Ley 28274-Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones.

Fue designado el 05 de setiembre del 2002<sup>82</sup>, siendo el primer presidente del CND. Él recibió el encargo directamente del presidente Toledo. En relación a la regionalización, la consigna era una sola, formar las regiones. Aquí su relato vinculado a su nombramiento:

“Solari, me llama y me dice: “se va a crear un Consejo de Descentralización y quiero que representes a la PCM”. Entonces yo le digo que primero hable con Toledo, que yo lo conocía y no quería entrar por la puerta falsa. Después que habló me dice: “Toledo dice que quiere que lo representes a él como presidente del CND”. Yo representaba al presidente y no dependía de nadie<sup>83</sup>”.

El CND, con el liderazgo de Thais, planificó la departamentalización de las regiones como una primera etapa, para que después a través de la estrategia de consulta se puedan formar propiamente las regiones. Este fue uno de los hechos más determinantes del proceso de integración territorial ya que esta fórmula no daría resultados esperados. Sobre esto, Thais dice lo siguiente:

“No se definió región departamento, sino que en una etapa inicial lo que hay son departamentos, que luego se junten y formen regiones. El error fue que deberían haber hecho eso y en ese momento recién se nombraba la autoridad. Cuando ya tú tienes que en el departamento hay ya una autoridad ya no quiere juntarse porque le van a quitar el puesto o la fuerza política<sup>84</sup>”.

La gestión de Thais al frente del CND era muy criticada y desde el Congreso de la República se solicitaba su salida sustentada en la falta de coordinación entre el CND y las comisiones dictaminadoras del Congreso para llevar adelante el proceso de descentralización. A estas críticas se sumó la exigencia de su renuncia por su participación presidiendo la comisión de alto nivel por los hechos del 26 de abril acaecidos en Ilave que trajo como consecuencia el linchamiento y asesinato del alcalde Cirilo Robles Callomamani, formulada por el congresista Hildebrando Tapia (2004) quien exigía la renuncia de Luis Thais a la presidencia del Consejo Nacional de Descentralización, por haber nombrado de manera irregular a las nuevas autoridades municipales de Ilave, usurpando funciones del

<sup>82</sup> Con las Resoluciones Supremas N°393 y 394-2002-PCM, se designó al presidente y a los demás miembros representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>83</sup> Entrevista a Luis Thais Díaz, ex presidente del CND, del 13 de noviembre del 2019.

<sup>84</sup> Entrevista a Luis Thais Díaz, ex presidente del CND, del 13 de noviembre del 2019.

Jurado Nacional de Elecciones (2004, congresista de la república, El Heraldó, consulta hecha el 05 de diciembre del 2019).<sup>85</sup>

A pesar de que Thais no tenía una experiencia política anterior a su cargo en el CND, se evidenció su capacidad de manejo político a este tipo de críticas respondiendo que está dispuesto a salir y no estar pegado al cargo, expresando su compromiso de servir al país y al proceso de descentralización, y su total disposición de apartarse cuando se prescindiera de sus servicios, indicando además que no tiene ninguna aspiración política como ser congresista (Núñez 2004, entrevista a Luis Thais, ex presidente del CND, en La República, consulta: 03 de diciembre del 2019).<sup>86</sup>

A partir de la dación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones, Thais lideró la creación de las juntas de coordinación, por ello, a través de una resolución del CND, el 15 de setiembre del 2004 se reconoció la constitución de la INTERNOR, la cual estaba conformada inicialmente por los gobiernos regionales de Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes. Posteriormente, el 22 de diciembre del mismo año se aprueba su estatuto. Lo que se esperaba es que la INTERNOR sea un estadio previo a la futura macrorregión norte y para ello se ofrecieron una serie de incentivos para los gobiernos regionales que las integren. Por otro lado, el 25 de mayo del 2005 el CND aprobó mediante resoluciones ministeriales los expedientes técnicos para la conformación de las regiones que serían sometidas a consulta popular. El 30 de octubre del año 2005 se desarrolló el referéndum y en 15 regiones se rechazó la propuesta. Thais admitió que el Gobierno Central había cometido serios errores y por ello la consecuencia era renunciar, como así lo señala en la siguiente noticia:

“Hoy he comunicado mi renuncia al presidente Alejandro Toledo [...] He conversado con él y le expuse mi deseo de dar un paso al costado. Él lo está considerando. Existe corresponsabilidad de todos los actores políticos [...] Todos debemos hacer una autocrítica y reflexionar sobre lo que ha pasado”.

<sup>85</sup> Ver en bibliografía: El Heraldó: Hildebrando Tapia demanda renuncia de Luis Thais a presidencia del CND.

<sup>86</sup> Ver bibliografía: La República - Luis Thais: Tengo mi renuncia lista.

(Luis Thais, Expresidente del Consejo Nacional de Descentralización. Panamericana. Consulta: 03 de diciembre del 2019<sup>87</sup>).

A pesar de este anuncio no se efectivizó la renuncia. Thais (2005) consideraba que los resultados del referéndum no afectarían la decisión política del Gobierno de persistir en el proceso de descentralización. Sobre esto, Viteri (2015) señala que pueden existir expresiones de interés por la integración, pero tienen que materializarse en un plan que gobierne el proceso (2015:102). Señala, además, que esto se debería a los incentivos y reglas existentes, pero también a la multiplicidad de actores políticos y sociales de nivel regional y local que se requiere comprometer y alinear en torno a un solo objetivo (2015:102). Lo cual resultó siendo muy complicado para Luis Thais, en la medida de que los actores regionales sentían que se les restaba poder.

Por último, Thais exhortó a que los partidos políticos no utilicen los resultados del referéndum para sus intereses y que no polaricen a la ciudadanía sobre la descentralización (Panamericana 2005<sup>88</sup>). Finalmente, ya en el gobierno de García se nombró el 19 de agosto del 2006 a Rodolfo Raza como presidente del CND, en reemplazo de Luis Thais Díaz.

#### **4.1.3 Yehude Simon Munaro**

Pertenece al grupo de las autoridades en el nivel regional ocupando el cargo de presidente regional de Lambayeque. Su rol en la política fue liderar el objetivo de la conformación de regiones uniendo departamentos. En este caso, apoyó el trabajo de la INTERNOR para ser en el futuro la macro región norte. Contaba con una alta capacidad para facilitar las acciones en favor de este mecanismo. A continuación, realizaré un análisis de su actuación dentro del proceso.

Simon fue el primer presidente regional de Lambayeque al ganar las elecciones regionales del 2002<sup>89</sup>, derrotando al partido Aprista, en una región identificada históricamente con el aprismo. Recientemente había sido indultado por el gobierno de transición, después de 08 años de reclusión a partir de que fuera

<sup>87</sup> Ver en bibliografía: Panamericana - Thais presenta renuncia al Consejo Nacional de Descentralización

<sup>88</sup> Ver bibliografía: Panamericana – Thais presenta renuncia al Consejo Nacional de Descentralización.

<sup>89</sup> Ver cuadro con resultados de elecciones.

condenado en 1992, durante el fujimorismo, a 20 años por el delito de apología del terrorismo.

Por su experiencia política<sup>90</sup>, Simon ejerció el liderazgo en la región. Se le veía como un candidato presidencial que represente a los movimientos regionales. Como se aprecia en la entrevista a Víctor Espinoza, el entonces presidente de Pasco destacó las cualidades políticas y de liderazgo de Yehude Simon para integrar una lista que postule a las elecciones del 2006, resaltando su experiencia para tomar acuerdos y su capacidad de convocar a otros movimientos regionales o provinciales (Espinoza 2004, entrevista a Víctor Espinoza Soto, Expresidente regional de Pasco, en La República. Consulta: 03 de diciembre del 2019).<sup>91</sup>

Simon era uno de los líderes más importantes de la descentralización y su principal bandera fue la conformación de la macrorregión norte. Por ello, a finales de marzo del 2005, conjuntamente con los presidentes de Tumbes y Piura presentaron ante el CND el expediente técnico para la conformación de la región norte. Simon declaró que se logró la integración de tres regiones debido a los lazos históricos, culturales y productivos que comparten, y las potencialidades que pueden alcanzar unidos; asimismo lamentó que no estén incluidas las regiones de Cajamarca y La Libertad a pesar de las coordinaciones que se hicieron inicialmente con ellas (2005, entrevista a Yehude Simon Munaro, ex Primer Ministro de la república, en La República. Consulta: 03 de diciembre del 2019).<sup>92</sup>

Estas propuestas y el liderazgo no eran bien vistos por los demás representantes regionales del norte, en su mayoría apristas, como el vicepresidente regional de Cajamarca, Alejandro Rebaza Martell, quien percibía la formación de la macrorregión norte como “tabla de pique” para el futuro político de Yehude Simon, criticando que el proyecto de integración Cajamarca-Lambayeque-Piura-Tumbes-Amazonas-San Martín no tenía fundamentos técnicos, sociales, económicos, culturales y de viabilidad, sino que obedecía a aspiraciones

<sup>90</sup> Yehude Simon Munaro fue elegido diputado por Lambayeque, para el periodo 1985-1990, por la Alianza Electoral Izquierda Unida.

<sup>91</sup> Ver en bibliografía: La República – Proponen a Yehude como líder regional.

<sup>92</sup> Ver bibliografía: La República - Macrorregión Norte será integrada por Tumbes, Piura y Lambayeque.

presidenciales de Simon (Castro 2005, entrevista a Alejandro Rebaza Martell, ex vicepresidente de Cajamarca para La República el realizada el 30 de abril).<sup>93</sup>

Por su convencimiento que tenía acerca de la regionalización, Simon apoyaba las medidas del Gobierno Central vinculadas a ese propósito, demandando un mayor esfuerzo para comunicar los beneficios de formar regiones que permita que el elector emita un voto consciente (Simon 2005<sup>94</sup>). Todo ello en favor del referéndum convocado para el 30 de noviembre del 2005. Inclusive muchos presidentes regionales, en su mayoría apristas, proponían postergarlo, él señala que postergar el referéndum significaría un premio a las regiones que incumplieron en presentar el expediente técnico y retrasaría la descentralización, teniendo en cuenta que hay presidentes regionales esforzándose para que salga la Ley de Incentivos (Huilca 2005, entrevista a Yehude Simon Munaro, ex primer ministro de la república, realizada para La República el 02 de agosto)<sup>95</sup>

Después de los resultados del 30 de octubre del 2005, donde 15 regiones de 16 consultadas rechazaron la propuesta, la mayoría de ellas con gestión aprista, Simon considera lo siguiente:

“Hubo una mirada bien miope de todos, porque los partidos políticos de Lima, no te hablo ni de izquierda ni derecha, mejor dicho, no te hablo de un solo partido. Yo me reuní con Lourdes Flores, con Valentín Paniagua, me reuní con el APRA y ninguno quería. El APRA, porque pensaba que yo quería ser presidente de la macrorregión. [...] Piura tuvo la directiva del APRA y a pesar de que les convendría, dijeron no<sup>96</sup>”.

A pesar de su claro fracaso en el referéndum, Simon, fue reelegido presidente de Lambayeque el 19 de noviembre del 2006, volviendo a ganar por un amplio margen frente al partido Aprista.<sup>97</sup> Asimismo, fue elegido presidente de la ANGR para el periodo (2007-2008), cargo que lo hizo más visible nacionalmente.

Posteriormente, el presidente García le ofrece ser premier en su gobierno y a pesar de las opiniones en contra de que aceptara, Simon aceptó y fue nombrado primer ministro el 14 de octubre de 2008, por lo cual dejó la presidencia del

<sup>93</sup> Ver bibliografía: La República - Búrgos: “Junta de Coordinación sí; macrorregión en La Libertad, no”

<sup>94</sup> Ver bibliografía: La República – Regiones no estarían listas para referéndum.

<sup>95</sup> Ver bibliografía: La República - Referéndum regional en riesgo por dudas sobre entrega de incentivos

<sup>96</sup> Entrevista a Yehude Simon Munaro, ex primer ministro de la república, del 16 de octubre del 2019.

<sup>97</sup> Ver cuadro con resultados de las elecciones regionales y locales 2006.

gobierno regional de Lambayeque. A partir de ello, su rol fue el de ser un mediador entre las fuerzas políticas y el gobierno, sin embargo, por los acontecimientos ocurridos el 05 de junio del 2009 en el denominado “Baguazo”, fue duramente criticado.

Desde el Congreso se elaboraron informes en donde se incluía como “responsable político a Simon, por mantener una legislación inconstitucional y por llevar a cabo un manejo deficiente del conflicto” (Cavero 2011:37). Después de ello, García lo reemplazó en el premiarato por Javier Velásquez, el 11 de julio de 2009. Posteriormente, en el 2011 fue electo congresista por Lambayeque<sup>98</sup> y en el 2018 anunció su retiro de la política y a la posibilidad de postular a un cargo político. En abril del 2019 el presidente regional de Tumbes, Dios Benites, en su calidad de presidente de la mancomunidad regional Macro Norte lo designa como Gerente General de la misma. Ambos fueron elegidos presidentes regionales para los periodos 2007-2010, y desde ese momento se mantendría la relación cercana.

Concluyo que Yehude quería constituir la macrorregión norte, sin embargo, al fracasar el referéndum, se apoyó en la INTERNOR, que finalmente terminó por decaer. Ahora apuesta por la mancomunidad regional como el mecanismo que podría llevar a integrar a las regiones del norte del país. A modo de conclusión de este proceso, Simon señala lo siguiente:

“Perdimos una oportunidad magnífica para hacer las macrorregiones, ahora se dan cuenta, pero siempre sucede lo mismo, el gobernador de Piura quiere sus obras para su región, el de Tumbes para su región y todos quieren ser los feudales, no entienden. Ahora hemos avanzado un poco con la mancomunidad regional<sup>99</sup>”.

Yehude demostró grandes capacidades de liderazgo durante el proceso, tomando la regionalización como su principal cometido, sin embargo, los contextos adversos impidieron que las propuestas que él lideraba pudieran tener éxito.

#### **4.1.4 Remigio Morales Bermúdez**

<sup>98</sup> Fue electo por la Alianza por el Gran Cambio, para el periodo 2011-2016.

<sup>99</sup> Entrevista a Yehude Simon Munaro, ex primer ministro de la república, del 16 de octubre del 2019.

Pertenece al grupo de los funcionarios en el nivel nacional ocupando el cargo de Secretario Ejecutivo de la INTERNOR. Su rol en la política fue impulsar el fortalecimiento y consolidación de este mecanismo. A pesar de contar con una mediana capacidad para facilitar las acciones en favor de la INTERNOR, su liderazgo hizo que se convirtiera en la principal junta entre las que creó el CND. A continuación, realizaré un análisis de su actuación dentro del proceso.

Remigio Morales Bermúdez Pedraglio, es hijo del ex presidente militar Francisco Morales Bermúdez. Fue diputado elegido para el periodo 1985-1989 por el Partido Aprista Peruano (PAP) y fue ministro de agricultura durante el primer gobierno de García, entre el 9 de enero de 1986 y el 10 de octubre de 1988. El 15 de setiembre del 2004 fue designado como Secretario Técnico de la INTERNOR. A continuación, explica las razones que lo llevaron a ocupar este cargo:

“Yo había conocido a Thais, y él creó el CND, colaboramos para crear el CND y estudiamos la implementación de todo, entonces Thais, me dijo porque no hacemos una relación de trabajo más formal, entonces existe este programa del PNUD, aplicamos, conseguimos la consultoría y comenzamos a trabajar como consultor externo del CND y colaboramos con la Ley de Incentivos<sup>100</sup>”.

Desde ese momento asumió un rol protagónico en el desarrollo de la INTERNOR, donde tuvo de aliado estratégico al presidente de Lambayeque, Yehude Simon, con quien tenía una relación desde el tiempo que coincidieron en el parlamento nacional:

“Entonces había sido elegido Yehude Simon, a quien yo conocía, porque cuando yo fui diputado, del 85 al 90, yo era muy amigo de la oposición, porque yo fui ministro de agricultura [...] y tuve que ir a todas las bancadas de la izquierda. Entonces tuve una buena relación con Yehude presidente regional de Lambayeque<sup>101</sup>”.

Por la buena relación que tenía con los presidentes regiones, desde su rol como secretario técnico de la INTERNOR, asesoró a los gobiernos regionales de

<sup>100</sup> Entrevista a Remigio Morales Bermúdez, ex Secretario Técnico de la INTERNOR, del 20 de noviembre del 2019.

<sup>101</sup> Entrevista a Remigio Morales Bermúdez, ex Secretario Técnico de la INTERNOR, del 20 de noviembre del 2019.

Lambayeque, Tumbes y Piura para la elaboración del expediente técnico que proponía crear la región Norte del Perú, como así lo explica el propio Morales:

“Tenía una buena relación con Yehude Simon, Cesar Trelles, y Wilmer Dios Benites, quien era el presidente de Tumbes, ellos apostaron por el proyecto, tanto así que fueron las tres regiones que se unieron para crear la gran región del Norte<sup>102</sup>”.

Después de los resultados negativos del referéndum, el CND volvió a insistir en la estrategia a través de las juntas y la que más apoyo recibía de parte de este organismo era la INTERNOR, esto gracias a la dinámica de trabajo y de coordinación con los actores regionales. Esta junta mantuvo siempre su objetivo de ser un mecanismo hacia la regionalización de la zona norte.

Ya en el Gobierno de García, se nombra el 19 de agosto del 2006 a Rodolfo Raza Urbina como presidente del CND, en reemplazo de Thais, quien lo había convocado. Esta fue una pérdida importante de apoyo para seguir trabajando en favor de la INTERNOR. Paradójicamente a lo que podría considerarse por su relación con el partido Aprista, no hubo una coincidencia con la gestión de García y más bien él considera que hubo un retroceso al desactivar el CND. Asimismo, varios gobiernos regionales no estaban comprometidos con los objetivos de la INTERNOR, como así lo revela el propio Morales:

“Los que apostaron por la nueva región fueron Piura, Lambayeque y Tumbes, no Ancash, ni Loreto. Bueno en el caso de Cajamarca, Jesús Coronel, el sí apostó, [...], estaba en San Martín un presidente regional aprista, pero yo me llevaba, a excepción de Trelles, mejor con todos los que no eran apristas. Igual que me llevaba mejor con los del gobierno de Toledo que con los del gobierno del APRA<sup>103</sup>”.

Uno de los hechos que debilitó el apoyo que tenía Morales en la INTERNOR ocurrió el 14 de octubre de 2008, cuando Simon aceptó el premiarato en el gobierno de García, ya que al dejar la presidencia de Lambayeque se perdió el

---

<sup>102</sup> Entrevista a Remigio Morales Bermúdez, ex Secretario Técnico de la INTERNOR, del 20 de noviembre del 2019.

<sup>103</sup> Entrevista a Remigio Morales Bermúdez, ex Secretario Técnico de la INTERNOR, del 20 de noviembre del 2019.

liderazgo que tenía desde el norte. Inclusive el propio Morales le manifestó su negativa a que acepte el encargo:

“Yo le dije que no acepte, fui radical en mi opinión. Yo durante su periodo como primer ministro lo vi solo un día. Pero él creía en esa oportunidad de buena fe<sup>104</sup>”.

Posteriormente, los acontecimientos ocurridos en el denominado “Baguazo”, significaron aún más una pérdida de soporte a la INTERNOR ya que el desenlace trajo consigo la salida abrupta del premiarato del principal líder político que había tenido esta junta. Asimismo, desde el 2009 hasta el 2011, los actores regionales realizaron esfuerzos para la creación y reconocimiento legal de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, lo cual significó menor apoyo a INTERNOR. Por todo esto, su dedicación concluyó al inicio del gobierno de Humala, como así el lo señala:

“Llegué hasta el primer año de Humala, ya no estaba en el PNUD, es decir estuve desde el año 2003 hasta el 2011. Yo apoye a Humala, porque Salomón es mi amigo, lo conozco de toda mi vida, bueno gana Humala y Salomón me dijo, que hable con Dammert. Pero ellos [el nuevo gobierno] se dedicaron a deshacer todo lo andado, continuaron el proceso de des andamiaje de los últimos dos años de García<sup>105</sup>”.

A continuación, presento el mapeo de actores que participaron en el proceso de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico:

---

<sup>104</sup> Entrevista a Remigio Morales Bermúdez, ex Secretario Técnico de la INTERNOR, del 20 de noviembre del 2019

<sup>105</sup> Entrevista a Remigio Morales Bermúdez, ex Secretario Técnico de la INTERNOR, del 20 de noviembre del 2019.

Cuadro N° 05

Título: cuadro de la clasificación de los Actores para la Qhapaq Ñan Nor Amazónico

GRUPO	NIVEL	FUNCIÓN O CARGO	ACTOR	ROL EN LA POLÍTICA	RELACIÓN PREDOMINANTE	JERARQUIZACIÓN DE SU PODER
Autoridad	Nacional	Presidente regional	César Villanueva Arévalo	En su calidad de presidente regional de San Martín, fue quien propuso la iniciativa de Región Piloto, y convenció a los demás presidentes regionales de sumarse a la iniciativa que se convertiría en la mancomunidad regional.	Se encontraba a favor de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.	Contaba con una alta capacidad para facilitar las acciones en favor de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.
	Regional	Consejero regional	Olga Yglesias Peláez Representante de la provincia de Bolívar en La Libertad por el partido Fuerza Democrática.  Cintha Hidalgo Villanueva Representante de la provincia de Lamas en San Martín por el Movimiento Nueva Amazonía.  Alexis Rebaza López Representante de la provincia de Sánchez Carrión en La Libertad por el partido Aprista.	En su calidad de ser parte del legislativo regional, los tres asumieron un rol protagónico en la materialización de la propuesta y su creación normativa para crear la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.	Se encontraba a favor de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.	Contaba con una mediana capacidad para facilitar las acciones en favor de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.
Funcionario	Regional	Técnicos de los gobiernos regionales:	Cesar Torre Gobierno regional de San Martín  Kennedy Farge Gobierno regional de Amazonas	En su calidad de funcionarios de los gobiernos regionales acompañaron y asesoraron a las autoridades políticas para concretar la creación de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.	Se encontraba a favor de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.	Contaba con una baja capacidad para facilitar las acciones en favor de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico.

Fuente: libros, informes y memorias institucionales.

Elaboración: propia.

## **4.2. Los actores de la Qhapaq Ñan Nor Amazónica**

Durante todo el proceso de surgimiento y consolidación de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónica, han intervenido una serie de actores (autoridades y funcionarios). Por ello, a continuación, realizaré un análisis a partir de la clasificación realizada en el mapeo de actores claves (MAC) descrito en el cuadro anterior.

### **4.2.1 Cesar Villanueva Arévalo**

Pertenece al grupo de las autoridades en el nivel regional ocupando el cargo de presidente regional de San Martín. Su rol en la política fue proponer la iniciativa de región piloto y convencer a los demás presidentes regionales de sumarse a la iniciativa que se convertiría en la mancomunidad regional. Se encontraba a favor de la Qhapaq Ñan Nor Amazónica y contaba con una alta capacidad para facilitar las acciones en favor de este mecanismo.

Villanueva fue elegido presidente de San Martín para el periodo 2007-2010 por el movimiento Nueva Amazonía, el cual fundó en 1983. Durante su gestión, lideró la junta de coordinación interregional Amazónica, la cual fue creada el 2004<sup>106</sup> y relanzada el 18 de julio del 2007<sup>107</sup> donde pasó a denominarse Consejo Interregional Amazónico (CIAM), y que ahora integran los gobiernos regionales de toda la Amazonía, por ello fue identificado como el líder de la región amazónica:

“Yo desde el 2007, hice un esfuerzo apenas tomé el gobierno regional, convoqué a todos los gobiernos amazónicos y formamos el CIAM, y la idea era formar una región amazónica que hubiese sido bien interesante, pero surgieron dos problemas, no por una identidad amazónica, sino por una discrepancia en el tema de la política tributaria. [...] mi idea era formar una macrorregión en la que podamos negociar juntos<sup>108</sup>”.

Posteriormente, en el primer discurso que García realiza en el Congreso de la República, anuncia un paquete de medidas en favor de la descentralización. Villanueva a partir de ese anuncio, convence al presidente regional de

<sup>106</sup> Resolución Presidencial N°076-CND-P-2004

<sup>107</sup> Resolución de Secretaría de Descentralización N°010-2007-PCM-SD

<sup>108</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

Amazonas, Oscar Altamirano, para tomar la propuesta de García y el 12 de diciembre del 2007 anunciaron y firmaron en Palacio de Gobierno un acuerdo de intención para constituir la primera región piloto. Villanueva recuerda lo siguiente:

“García hace un listado de sus 20 puntos y dentro de esos puntos existía uno que era formar una región piloto. Yo no había escuchado en el Plan de Gobierno Aprista el objetivo de formar una región piloto y lo escucho recién en su discurso presidencial frente al Congreso, como el paquete descentralizador [...] no dijo ni donde, ni como, ni cuando, ni quienes, simplemente dijo eso [...] Yo le tomé el guante y dije quieres hacer una región piloto entonces vamos a hacer una región piloto<sup>109</sup>”.

Este primer anuncio fue auspicioso ya que después del fracaso del referéndum del 2005, dos gobiernos regionales decidían dar un paso importante para crear la primera región conformada por dos departamentos. En contraste, Villanueva nos explica por qué siendo parte de una junta de coordinación interregional, como era la CIAM, donde participaban 05 gobiernos regionales amazónicos, solo realiza el convenio con Amazonas para constituir la región piloto:

“¿Cómo aparece Amazonas?, porque no pudiendo tener un acuerdo rápido, con Loreto o Ucayali, y Madre Dios que estaba distante, entonces el que me quedaba era Amazonas, pero el presidente de Amazonas, Oscar Altamirano, no tenía una visión sobre este tema, pero tampoco tenía una oposición, así que yo lo convencí y lo apoyé y fuimos para adelante. Y obviamente Alan García quería aparecer en la foto y yo dije bacán pues, entonces firmamos en palacio la primera región piloto<sup>110</sup>”.

La figura de la región piloto no poseía una base normativa y por ello no había un camino claro a seguir. La iniciativa estuvo siempre liderada por Villanueva y su intención era formar un bloque que mejore su condición para negociar con el Gobierno Central. Esto explica por qué desde la celebración de este convenio nunca se hicieron mayores acciones para concretar la región piloto y más bien se invitó a al gobierno de La Libertad a integrarla, pero para fortalecer este bloque y no para formar una región. Villanueva explica cómo se integró La Libertad:

<sup>109</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

<sup>110</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

“Cuando formamos la región piloto, La Libertad con Murgia pide ser observador y yo le decía: “Pepe ¿qué observador?, metete a la cancha” y él me decía: “ya”. Yo los empujaba así. Porque yo le dije: “mira compare, sino te metes no vas a poder hacer tu carretera soñada por La Libertad hace doscientos años, [Salaverry – Juanjuí], pero si te metes allí la empezamos a tejer”, porque él era obsesivo con ese tema<sup>111</sup>”.

Fue elegido presidente de la ANGR para el periodo (2007-2008). De esa forma su figura se volvió más visible y ganó aliados para impulsar la región piloto. Dentro de los actores principales que lo ayudaron a materializar su propuesta estuvieron los consejeros y técnicos. Así lo relata el propio Villanueva:

“¿Cómo convencí a Altamirano?, le digo: “mira en el tema de energía nos conviene, porque tu solo no lo puedes hacer y yo tampoco, entonces vamos tratando de hacer las cosas juntos, el tema de las carreteras que nos vincularán”. En fin, una serie de servicios que podían hacerse pero que, en términos territoriales y de niveles de inversión, escapaban a la competencia del gobierno regional, por eso él se animó, pero sin convicción por eso yo andaba solo, no porque quisiera andar solo, sino que yo andaba convenciendo por aquí y por allá. Convencí a los consejos regionales y allí encontré gente con ganas de entender el asunto y empujaron el carro<sup>112</sup>”.

El 17 marzo del 2009, García y Villanueva inauguran en San Martín un tramo de la carretera Tarapoto-Yurimaguas<sup>113</sup>, y en esa oportunidad Villanueva le propone a García la posibilidad de trabajar la iniciada región piloto en la modalidad de mancomunidad, tomando como referencia la Ley de Mancomunidades Municipales que ya tenía un tiempo de desarrollo en el Perú. Villanueva recuerda lo siguiente:

“Yo hice la mancomunidad regional, porque ya había la mancomunidad municipal y yo quería formar toda esta macro región incluso desde Loreto, porque yo siempre estaba viendo ese gran corredor potente, entonces en una inauguración con Alan de la carretera de Yurimaguas, yo le planteo, pero él me dice que no hay norma y yo le digo que no importa, tomemos la mancomunidad como nombre, y juntemos, porque no había una suerte de mancomunidad regional,

<sup>111</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

<sup>112</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

<sup>113</sup> Ver bibliografía: Andina - Presidente García inaugura vía Tarapoto-Pongo de Caynarachi.

más que la municipal y ninguna norma que lo prohibiera, y yo le dije presidente no importa cómo nos llamen si el objetivo era integrarse. Eso sale porque no había una legislación que amparara formar una macro región, entonces hasta esperar eso, si ya había la mancomunidad municipal adecuamos eso y empezamos<sup>114</sup>.

A partir de estos consensos generados por el accionar de Villanueva, se anuncia la creación de la mancomunidad regional en Chachapoyas. En esta reunión se acordó realizar en la primera asamblea de la mancomunidad en la ciudad de Trujillo, y en dicha asamblea se contó con la asistencia del presidente regional y de los consejeros delegados de la región Cajamarca como observadores invitados. Inmediatamente después se convertirían en aliados. Esto también habría sido producto del convencimiento que realizó Villanueva a su homólogo de Cajamarca:

“Cajamarca se agrega porque yo lo jalo a Coronel, ellos no se sumaban inmediatamente porque creían que yo quería su Canon, porque de broma le decía: “tienes que darme un poco de tu Canon porque yo tengo que sostener a tus 50 mil paisanos”. Jesús tenía una visión interesante. Se detiene un poco cuando entra Goyo, pero se retoman las reuniones en Cajamarca con los consejos regionales<sup>115</sup>”.

La SND no promovió la iniciativa de la mancomunidad regional y mucho menos en la futura aprobación de su ley, entre otras razones, porque consideraba previsible el conflicto que tendrían la mancomunidad y la junta. Villanueva señala la razón por la cual no se consideró a la INTERNOR para canalizar esta iniciativa de integración:

“No se utilizó la junta de coordinación porque no toda la junta quería entrar, Ancash estaba por otro lado y pertenecía a la INTERNOR, Piura igual, Tumbes igual, Cajamarca estaba entre un pie y otro, entonces empujaban los que querían empujar, por ese lado era el camino correcto, pero como no había más que la creación de las juntas y cada junta funcionaba según la dinámica que le daba el presidente, porque el presidente podía convocar a sesiones o no podía convocar

<sup>114</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

<sup>115</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

y no por esto el presidente era un dictador, sino que al resto no le importaba la junta. A quien le interesaba más era a la cooperación internacional<sup>116</sup>”.

La SND no esperaba que la iniciativa se consolidara y tomara mayor fuerza ya que al principio parecía una propuesta más que se quedaría en el camino sin mayor éxito; sin embargo, el liderazgo de Cesar Villanueva, el trabajo de los consejeros regionales y el soporte del equipo técnico, consiguieron su impulso:

“No, la Secretaría no nos apoyó porque ha estado viviendo en otro mundo [...] Cuando estuvo Raúl Molina, me decía que no le hacían caso, y efectivamente la secretaría era tan débil políticamente que el ministro los reunía si quería o no, yo tenía más fuerza que el secretario técnico<sup>117</sup>”.

Las elecciones regionales y municipales se llevaron a cabo el domingo 03 de octubre de 2010 y a partir de su buena gestión como presidente de San Martín, Villanueva fue reelecto para el periodo 2011-2014<sup>118</sup>. Asimismo, en los últimos días de su gobierno, García promulga la Ley de Mancomunidades Regionales. De esta manera, se constituyó el primer hito del marco normativo de las siguientes mancomunidades. Para Villanueva aún se necesitaba mucho más:

“Los primeros pasos de la mancomunidad regional era convertirla en ley, que ya está hecho. Ahora la lucha es que esto sea parte del esquema de reforma del Estado y que las acciones y las planificaciones dentro sean vinculantes con el tema presupuestal, porque si no terminan siendo un buen club de presidentes<sup>119</sup>”.

Por el liderazgo que había generado entre los demás presidentes regionales, César Villanueva vuelve a ser elegido presidente de la ANGR para el periodo 2012 - 2013. Ya en el gobierno de Humala, Villanueva había sido convocado para ser el jefe del gabinete ministerial, y fue el 31 de octubre del 2013 que juramentó como presidente del Consejo de Ministros del Perú. Esto generó mucha expectativa por parte de sus aliados en las regiones, ya que constituía una oportunidad para consolidar la propuesta de la mancomunidad regional que él había liderado en su proceso. Sin embargo, a partir de sus cruces de opinión y postura con Nadine Heredia, renunció al cargo el 24 de febrero de 2014<sup>120</sup>.

<sup>116</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

<sup>117</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

<sup>118</sup> Ver cuadro de resultados de elecciones regionales y locales 2010.

<sup>119</sup> Entrevista a Cesar Villanueva Arévalo, ex primer ministro de la república 2019, del 24 de abril del 2015.

<sup>120</sup> Ver en bibliografía: Perú 21 - César Villanueva: “Yo renuncié por la intromisión de Nadine Heredia”.

Posterior a ello, ya no tuvo mayor participación política hasta cercanas las elecciones nacionales del 2016, en las que fue elegido congresista para el periodo 2016 al 2021, habiendo sido candidato al Congreso por la lista de Alianza Para el Progreso (APP).

#### **4.2.1 Los consejeros regionales**

El presente grupo de actores, lo conforman tres consejeros regionales cuyas actuaciones han sido importantes en favor de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico. Estos pertenecen al grupo de las autoridades en el nivel regional. En su calidad de ser parte del legislativo regional y tener una capacidad media para facilitar las acciones en favor de este mecanismo, los tres asumieron un rol protagónico en la materialización de la propuesta y la creación normativa de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico,

Sobre esto, Martínez y Méndez (1997) señalan que en las RIGs podemos encontrar la dimensión donde los actores y sus relaciones tienen la capacidad para modelar la interacción gubernamental (1997:17-18). Efectivamente, la participación de los consejeros modificó la política pública de regionalización, tal como lo señala Torre:

“En el caso de INTERNOR, todo lo manejaban los presidentes con Remigio y era tipo ONG, no había un trabajo político y allí los consejeros solo iban a ver como se trabajaba. En cambio, ya en el caso de la mancomunidad, ya los hicimos trabajar a los consejeros, y ellos lo tomaron tanto de las dos gestiones, del 2011 y del 2014, ellos sí estuvieron convencidos y trabajaron en favor de la regionalización<sup>121</sup>”.

Los tres consejeros que participaron del proceso de surgimiento y legalidad de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, fueron: Alexis Rebaza López, representante de la provincia de Sánchez Carrión en La Libertad por el partido Aprista; Cinthya Hidalgo Villanueva, por la provincia de Lamas en San Martín por el Movimiento Nueva Amazonía; y Olga Yglesias Peláez, por la provincia de Bolívar en La Libertad por el partido Fuerza Democrática.

<sup>121</sup> Entrevista a César Torre, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 14 de octubre del 2019.

Su protagonismo surge a partir de que Villanueva, le propusiera a García la posibilidad de trabajar la iniciada región piloto en la modalidad de mancomunidad regional. Para concretar esa propuesta Villanueva necesitaba a operadores políticos que convencieran a los legislativos regionales y fueron estos tres consejeros quienes asumieron esa tarea. El funcionario regional recuerda lo siguiente:

“El actor en la primera parte de la mancomunidad Qhapaq Ñan, claramente son los consejos regionales, ellos convocaban y ellos organizaban. En el caso de La Libertad se creó una oficina de coordinación de la mancomunidad, en el consejo regional, con un encargado, y desde allí se coordinaba la agenda de las reuniones y convocaban a los gerentes que íbamos a participar de las reuniones<sup>122</sup>”.

Como parte de ese rol protagónico el consejero Rebaza presentó una iniciativa legislativa del proyecto de ley de la mancomunidad y se acuerda que sea unificado con otro elaborado por el equipo de técnicos y presentado en el Congreso de la República. Así lo recuerda el propio ex consejero:

“Nos comprometimos a diseñar la Ley de la Mancomunidad Regional. La propuesta de ley fue trabajada por mi en mi calidad de consejero. Luego la presentamos en el consejo regional, se aprobó y se socializó con San Martín y Amazonas y después se aprobó también en los otros dos consejos. Luego de ello, se presentó en el Congreso de la República. Esta motivación yo lo traía desde que era teniente alcalde [de la Municipalidad Provincia de Sánchez Carrión], porque vi en su momento que servía esta estrategia<sup>123</sup>”.

Posteriormente, como resultado de las elecciones regionales y municipales del 2010 para el período 2011-2014, fue elegida Cynthia Hidalgo (San Martín). También fue reelegida Olga Yglesias (La Libertad), sin embargo, Alexis Rebaza no corrió con la misma suerte y su periodo concluía ese mismo año.

Al ser reelegida Olga Yglesias y ser quien más conocía acerca de la mancomunidad regional fue elegida presidenta de la mesa directiva. Una de sus primeras medidas desde la presidencia fue capacitar a las nuevas autoridades

<sup>122</sup> Entrevista a Marco Zegarra, funcionario del gobierno regional de La Libertad, entrevista el 13 de octubre del 2019.

<sup>123</sup> Entrevista a Alexis Rebaza López, ex consejero regional por la Provincia de Sánchez Carrión, La Libertad, del 11 de octubre del 2013.

elegidas, sobre todo en las funciones de la mancomunidad, así como solicitar a la SND capacite en temas de descentralización y regionalización. También creó la Unidad de Planificación Estratégica Institucional (UPEI), que tenía el objetivo de contactarse con organismos bilaterales y multilaterales, así como con países donde se venían desarrollando procesos de gestión conjunta. Además, la UPEI tendría la labor de solicitar la asistencia técnica y capacitación en el proceso integrador de la mancomunidad. Posteriormente, solicitó que los consejos regionales de cada gobierno aprueben, en sus respectivos presupuestos, una partida económica para su funcionamiento. Sin embargo, ningún gobierno podía disponer de una partida para una entidad que no se encontraba reconocida por ley, por ello se necesitaba con urgencia la normatividad que las reconociera.

Por otro lado, el proyecto de Ley de la Mancomunidad Regional, que se encontraba en el Congreso, estaba por ser encarpeta pues estaba por terminar el periodo congresal. Por ello, el 24 de mayo del 2011, una comitiva compuesta por el presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos, las consejeras regionales Cynthia Hidalgo y Olga Yglesias; y el asesor Cesar Torre, participaron de la Comisión de Descentralización en la cual se debatiría el predictamen. A continuación, la intervención de la consejera Yglesias:

“Muy buenas tardes, señor presidente. Mi nombre es Olga Iglesias Peláez, soy consejera del gobierno regional de La Libertad, y a la vez presidenta de la Mesa Directiva de la mancomunidad regional Amazonas, San Martín, Cajamarca, La Libertad. [...] Quisiera exhortar a los miembros de esta Comisión, por favor, darnos el voto para aprobar este proyecto. Es una propuesta que está saliendo desde el pueblo, en coordinación con nosotros, los consejeros, y presidentes regionales. Es un proyecto de ley que ya se viene trabajando en base a una voluntad política [...]”.

(Olga Yglesias Peláez, intervención en la comisión de descentralización, el 24 de mayo del 2011).

Luego le tocó el turno a la consejera Hidalgo, quien hizo referencia al presidente regional Cesar Villanueva, buscando respaldarse en su imagen ya que era reconocido por su buena gestión al frente del gobierno regional de San Martín y una figura política con proyección nacional:

“Gracias, señor presidente. Reciba usted el saludo de nuestro presidente regional, el señor César Villanueva, que el día de hoy está en la ciudad de Lima, pero no nos puede acompañar porque está también cumpliendo una agenda muy apretada. Reciban, señores congresistas, ustedes también, el saludo del pueblo de San Martín y de la mancomunidad, que hace muchos años venimos trabajando, desde el año 2007 [...] Y por eso, les exhortamos a ustedes a que, a través de su voto, nos brinden el respaldo para poder seguir encaminando las acciones que hasta este momento hemos venido trabajando con el apoyo de nuestro pueblo, en coordinación con las autoridades, que somos nosotros, y también desde la iniciativa de nuestros presidentes regionales”.

(Cynthia Hidalgo Villanueva, intervención en la comisión de descentralización, el 24 de mayo del 2011).

Finalmente, el predictamen fue aprobado por unanimidad. Posteriormente, el proyecto de ley<sup>124</sup> pasó de la Comisión de Descentralización a la Comisión Permanente y ahora se tenía que asegurar que fuera aprobada en esa instancia. Entonces se conformó una delegación integrada por la presidenta de la mancomunidad Olga Yglesias (La Libertad) y la consejera Cynthia Hidalgo (San Martín). También, participó el ex consejero por La Libertad, Alexis Rebaza, cuyo período había concluido el 2010. A pesar de que Rebaza, ya no era consejero cumplió un rol fundamental en el Congreso y también en las siguientes acciones de incidencia para conseguir la aprobación de la Ley de Mancomunidades Regionales. Esto nos recuerda la ex consejera Yglesias:

“Tuvimos que conversar con cada uno de los congresistas y tratar de convencerlos. Algunos nos escuchaban, otros no. Inclusive, el ex consejero regional, Rebaza, se llegó a meter en la reunión de la mesa directiva y exigió que fuera aprobada la ley, y la congresista Rosario Sasieta pidió que lo sacaran por ser una falta de respeto<sup>125</sup>”.

En el Congreso de la República, a pesar que algunos eran del mismo partido al que pertenecía el ex consejero Rebaza, no se comprometieron con su objetivo y tuvieron que realizar otras acciones para concretar el objetivo, como así lo recuerda Rebaza:

<sup>124</sup> Proyecto de Ley N.° 4216-2011.

<sup>125</sup> Entrevista a Olga Yglesias Peláez, Consejera Regional por la Provincia de Bolívar, La Libertad, del 11 de octubre del 2013.

“El proyecto también se lo alcanzamos a los congresistas de La Libertad de aquel entonces, Elías Rodríguez, Alberto Escudero, Olga Cribilleros y Daniel Robles, pero no nos hicieron caso. Entonces tuvimos que buscar a otros congresistas y nos tomó un año y medio. Nosotros mismos la sustentamos en la Comisión de Descentralización. Ya para entonces yo no era consejero, pero igual seguía<sup>126</sup>”.

El 14 de julio del 2011, se realizó una de las últimas sesiones de la Comisión Permanente del Congreso. Era la última oportunidad que tenían para lograr agendar y discutir el proyecto de ley en el Congreso. Su entonces presidente, el congresista aprista César Zumaeta Flores, dio inicio a la sustentación del proyecto sustitutorio contenido en el dictamen de la Comisión de Descentralización, por el que se propone establecer el marco legal de la mancomunidad regional. El ex consejero regional Alexis Rebaza comenta el siguiente suceso que describe su compromiso:

“En aquel entonces el presidente [de la Comisión Permanente] era César Zumaeta. Al ser de mi partido (PAP) tuve mayor alcance con él. Nos entrevistamos con el congresista Abugattás, del Partido Nacionalista y nos dijo que lo esperásemos en su oficina y nunca llegó. Cuando se da la junta de Portavoces, seguí al congresista Zumaeta. Es ahí donde encuentro al congresista Abugattás y le volví a insistir y me increpó que ya me había atendido. Entonces la congresista Sasieta, levantando la voz, exige que seguridad del Congreso nos retire de la sesión de la Comisión Permanente. Antes de que nos saquen, yo le digo al congresista Zumaeta que veníamos en representación de la mancomunidad del norte y que esperaban por esta ley y a la congresista Sasieta que no había traído mi lavatorio para lavarle sus pies, pero sí traía este proyecto de ley y que esperaba que sea aprobado<sup>127</sup>”.

El ex consejero Alexis Rebaza estaba buscando por todos los medios asegurar que se apruebe la norma incluyendo acciones no formales para poder persuadir a los congresistas. Esto es aún más llamativo cuando ya no se encontraba ocupando el cargo de consejero regional por La Libertad. Sobre esto, Rodríguez (2013) menciona la informalidad en las relaciones intergubernamentales, un rasgo que Wright ya había descrito, en que los actores aplican diversos

<sup>126</sup> Entrevista a Alexis Rebaza López, Ex Consejero Regional por la Provincia de Sánchez Carrión, La Libertad, del 11 de octubre del 2013.

<sup>127</sup> Entrevista a Alexis Rebaza López, ex Consejero Regional por la Provincia de Sánchez Carrión, La Libertad, del 11 de octubre del 2013.

mecanismos irregulares, prácticos y enfocados a sacar adelante los proyectos (2013:163).

Consiguientemente, se votó y aprobó la norma<sup>128</sup>. Se había conseguido el primer objetivo. Sin embargo, faltaba que fuera promulgada. Entonces, faltando dos semanas para concluir su mandato las consejeras regionales Yglesias e Hidalgo y el ex consejero Rebaza conocieron que el presidente viajaría a la ciudad de Huamachuco en La Libertad, el sábado 16 de julio, para promulgar la Ley de creación de la Universidad Nacional Ciro Alegría. El ex consejero Rebaza era familiar con el entonces alcalde de Huamachuco lo que facilitó sus acciones, como así el mismo lo relata:

“Aprovechamos que Alan García fue a firmar la Ley de Creación de la Universidad Ciro Alegría para Huamachuco. Cuando baja de la avioneta me acerqué al presidente y le dije que en sus manos estaba la ley, que él la había iniciado y él debía aprobarla. Yo tenía un primo que había sido congresista por Cajamarca, Alberto Rebaza, de quien también me valí para que me ayudara y él me respaldó<sup>129</sup>”.

Finalmente, García promulga la Ley y ésta es publicada en el diario oficial El Peruano el día 26 de julio del 2011, a tan solo unas horas de dejar el Gobierno, gracias a las acciones de incidencia de los consejeros regionales.

Después de este logro, el ex consejero regional, Rebaza no participó más de las actividades de la Qhapaq Ñan Nor Amazónica. Por su parte, las consejeras regionales Yglesias e Hidalgo realizaron acciones de incidencia para hacer que la SND, modifique el reglamento que se había aprobado y que está había elaborado colocando entre sus objetivos la integración territorial. Sin embargo, no pudieron conseguir este objetivo.

#### **4.2.2 Los técnicos de los gobiernos regionales**

El presente grupo de actores lo conforman dos asesores de los gobiernos regionales respectivos, ellos pertenecen al grupo de funcionarios en el nivel

<sup>128</sup> Todos votaron a favor, salvo el congresista por Lima García Belaunde, del Partido Acción Popular.

<sup>129</sup> Entrevista a Alexis Rebaza López, ex consejero regional por la Provincia de Sánchez Carrión, La Libertad, del 11 de octubre del 2013.

regional cuyas actuaciones han sido importantes en favor de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico. Su rol en la política fue asesorar a las autoridades políticas y materializar las decisiones para concretar la mancomunidad regional. Contaba con una baja capacidad para facilitar las acciones en favor de este mecanismo.

Al igual que en el caso de los consejeros regionales, la participación de los técnicos de los gobiernos regionales en la INTERNOR no fue preponderante en la medida que el mecanismo fue definido y dirigido por los funcionarios del CND y posteriormente a la SND. Es decir, los profesionales de los diferentes gobiernos regionales seguían las indicaciones y realizaban los trabajos que desde las instituciones nacionales diseñaban para ellos.

Sin embargo, para el caso de la mancomunidad regional, por ser una creación de los gobiernos regionales no tuvo una planificación o diseño previo por lo cual el mecanismo se fue construyendo en el proceso y quienes trabajaron esto fueron los propios técnicos de las regiones. Jaramillo (2010) explica que para Wright no existen relaciones entre los gobiernos, sino que las relaciones se dan entre las personas que dirigen los gobiernos (2010:190). Y para el caso, de los profesionales de las diferentes regiones, a pesar de que no contaban con la legitimidad que emana del voto popular o de la denominada “legitimidad tradicional esta fue reemplazada por la legitimidad legal-racional en el sentido weberiano (Weber,1996)” (Pérez 2016:260). Inclusive algunos funcionarios no correspondían a puestos de confianza, sino más bien eran funcionarios de línea de carrera, que justamente contaron con una experiencia que les ha permitido ser actores importantes, a partir de los cuales los tomadores de decisión o autoridades pudieron tomar decisiones informadas. Como así lo señala Llerena, asesor de La Libertad:

“Cada consejero por región en la comisión ordinaria, tenía sus asesores. El presidente de la mancomunidad tenía dos asesores. Pero también tenía sus asesores en sus dependencias<sup>130</sup>”.

A continuación, realizaré una descripción del rol que cumplieron algunos de los integrantes del equipo técnico con el que contaba la mancomunidad regional

---

<sup>130</sup> Entrevista a Joel Llerena, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 12 de octubre del 2019.

Qhapaq Ñan Nor Amazónico, integrado por funcionarios de cada uno de los gobiernos regionales participantes como son: Cesar Torre del gobierno regional de San Martín y Kennedy Farge del gobierno regional de Amazonas.

Es importante resaltar que para la concreción de la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, han participado diversos profesionales, sin embargo, he considerado solo a los dos mencionados a partir de su presencia en los sucesos narrados en el estudio de caso, lo que les da una prevalencia, no solo por su labor técnica sino de asesoría política en su determinado momento.

A partir del anuncio en Palacio de Gobierno para constituir la primera región piloto, los presidentes regionales involucrados, Cesar Villanueva y Oscar Altamirano, recibieron el ofrecimiento de García de que los técnicos de la Secretaría Nacional de Descentralización (SND) ayudarían en el diseño de la región piloto. Esto fue aceptado por Villanueva, sin embargo, a esos técnicos se le sumarían los funcionarios de ambos gobiernos regionales: Cesar Torre del Gobierno (San Martín) y Kennedy Farge (Amazonas). Sobre esto, Torre menciona lo siguiente:

“Nosotros fuimos los primeros, quienes forjamos la Ley de Mancomunidad, porque nosotros empezamos como región piloto, como un proyecto político que a García le gustó. Se dijo que se iba a hacer una región piloto entre Amazonas y San Martín, y la PCM pensó que esa región piloto era un enmascaramiento para proceder a una consulta tal como señalaba la Ley, pero nosotros le dijimos que no, que íbamos a explorar que pasa<sup>131</sup>”.

El interés de la SND era formar la primera región como un resultado del gobierno de García, en ese sentido, la indicación de Villanueva era seguir explorando alternativas mientras se obtenía más apoyo de otros gobiernos regionales y un mayor margen de negociación con el Gobierno Central y de esa manera poder idear alternativas que pudieran satisfacer sus intereses. Así lo revela el propio Torre:

“Nosotros no fuimos dóciles, y le dijimos desde el inicio que no íbamos a armar un expediente de integración, sino que íbamos a explorar otras formas de

---

<sup>131</sup> Entrevista a César Torre, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 14 de octubre del 2019.

integración, [...] y no quisieron aceptar nuestra posición y nos dijeron, ustedes tienen que ayudar a avanzar este proyecto y es armar el expediente para formar regiones. Eso nos dijo la gente de la PCM, los que gobernaban el proyecto. Es decir, la SND<sup>132</sup>”.

Desde que Villanueva, le propusiera a García la posibilidad de trabajar la región piloto ahora en la modalidad de mancomunidad regional. Los asesores, Torre y Farge, comienzan a trabajar la nueva propuesta conjuntamente con los consejeros regionales. Posteriormente, se realiza el 2009 la reunión en Chachapoyas y se anuncia la creación de la mancomunidad regional. Después el 05 y 06 de noviembre de 2009 en Trujillo. Se presentan dos proyectos de ley sobre la mancomunidad regional, uno de estos fue elaborado por los asesores Torre y Farge. El otro, fue presentado por Rebaza (La Libertad). Finalmente, se unificaron, aprobado en cada consejo regional y presentado ante el Congreso de la República el 17 de julio del 2010.

En la comitiva que participó en la Comisión de Descentralización del Congreso, el 24 de mayo del 2011, también se encontraba el asesor Cesar Torre, cuya presencia era importante para poder dar soporte a las autoridades regionales y responder alguna inquietud que pueda ser formulada por los congresistas. La consejera Yglesias pidió a la comisión que permitiera que el asesor regional pueda participar. Así fue la intervención de Cesar Torre:

“[...] esta propuesta llena un vacío que existe entre la autonomía de los gobiernos regionales y la promesa de integración administrativa que representa la junta de coordinación interregional. La mancomunidad regional tiene la finalidad de gestionar conjuntamente aquellos objetivos comunes, aquellas aspiraciones comunes a nuestros pueblos, mediante los cuales les vamos a demostrar la conveniencia de tener administraciones integradas, no antes. Nosotros proponemos que antes de avanzar un paso en la propuesta de integración administrativa, debemos demostrarle a nuestra población las ventajas de ella, y eso lo tenemos que hacer a través de la mancomunidad [...]”.

(Cesar Torre, intervención en la comisión de descentralización, el 24 de mayo del 2011).

---

<sup>132</sup> Entrevista a César Torre, ex asesor de la Mancomunidad Qhapaq Ñan Nor Amazónico, del 14 de octubre del 2019.

El predictamen fue aprobado por unanimidad y el proyecto de ley<sup>133</sup> pasó de la Comisión de Descentralización a la Comisión Permanente. Por ello, el 14 de julio del 2011 se vuelve a formar una comitiva donde vuelve a participar el asesor de San Martín, Cesar Torre, quien acompañó en todas las actividades ala comitiva y fue también uno de los responsables de convencer a los congresistas para la aprobación del proyecto de ley, que efectivamente se dio.

Luego de la promulgación de la ley seguía la aprobación de su reglamento, esto no sucedió hasta el 2013. A partir de ello, el equipo de asesores no estaba conforme del reglamento y realizaron, a través de las nuevas autoridades, reuniones con los funcionarios de la SND para solicitar su modificación. Finalmente, no se dieron los cambios y el equipo trabajó con el reglamento diseñado por la SND.

A partir de ello, se tenía que trabajar en la consolidación de la mancomunidad Qhapaq Ñan, y esa labor la operativizaron los técnicos de las regiones participantes. Sin embargo, la Qhapaq Ñan no tuvo el apoyo político por parte de los presidentes regionales y se creó la mancomunidad regional de la Macro Región Nor Oriental, con la cual ya no se realizarían más actividades en favor de la primigenia mancomunidad y por la cual los técnicos habían trabajado.

#### **4.3. Balance de la participación de los actores de INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico**

Los actores (autoridades o funcionarios) de ambos mecanismos, ya sea en los niveles nacional o regional, contaban con diferentes capacidades para poder incidir en el proceso. Estas capacidades tienen su fuente en el cargo o función que desempeñaban o en sus propias cualidades personales. Es decir, la posibilidad de influenciar en el proceso y obtener el resultado esperado podían provenir del poder que el cargo le confería, como, por ejemplo: Toledo en su condición de presidente de Estado o Thais en su condición de presidente del CND; o también del liderazgo que ejercía sobre los demás a partir de sus características personales como, por ejemplo: Simons en su condición de

<sup>133</sup> Proyecto de Ley N.º 4216-2011.

presidente regional de Lambayeque o Villanueva en su condición de presidente regional de San Martín.

Asimismo, estas actuaciones las han desarrollado en un periodo y escenario determinado, lo cual también ha condicionado, a favor o en contra de sus intereses. En este caso, cuando he descrito las cuatro fases de nuestro estudio de caso (ver capítulo 2) he señalado características que también influyen en la actuación de las autoridades y funcionarios. Es el caso de Toledo y la presión por llevar adelante la integración territorial. Sin embargo, su gobierno se caracterizó por ser débil y tener en contra a los 15 gobiernos regionales que eran de gestión Aprista. Este mismo escenario afectó a Thais, Simons y Morales.

Estos actores se han relacionado entre ellos, en mayor o menor medida, para alcanzar su objetivo que afectaba al desarrollo del mecanismo. Para la INTERNOR, Toledo buscó apoyarse en la experiencia de Thais para dirigir el CND y concretar la regionalización; Thais buscó apoyarse en Morales para hacer que INTERNOR se convierta en la macro región norte; y este último buscó apoyarse en Simons, por ser el político con experiencia y liderazgo. Para la Qhapaq Ñan, Villanueva propuso el mecanismo y buscó apoyarse en los consejeros regionales (Yglesias, Rebaza e Hidalgo), para que sean sus operadores políticos con las demás regiones y en todos los ámbitos (Congreso). Ellos buscaron en los asesores el conocimiento y experticia para poder desarrollar sus actividades de incidencia.

Las acciones realizadas por las autoridades o funcionarios no solo siguieron un marco normativo, institucionalidad creada o la formalidad del cargo o función que desempeñaban, sino también ha utilizado consensos políticos, acuerdos u otros recursos y prácticas informales que resultaron siendo eficaces para alcanzar su objetivo e interés. Esto se evidencia más en el caso de la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, en el cual su surgimiento, creación y la búsqueda de la legalidad, estuvo vinculada a actuaciones que no tenían sustento legal o tuvieron que realizar prácticas informales. La propia región piloto propuesta por Villanueva no contaba con un marco jurídico, al igual que la figura de la mancomunidad regional. Asimismo, las actuaciones realizadas por Rebaza para conseguir la aprobación del proyecto de ley en el Congreso o la promulgación por García, inclusive cuando ya no ocupaba ningún cargo político o funcionario.

Asimismo, sobre la actuación de los funcionarios del nivel regional, al ser en muchos casos funcionarios de carrera, cuentan con una estabilidad en la institución lo que hace posible que la experiencia trabajando en los gobiernos regionales les permita extraer de ambas instituciones (INTERNOR y Qhapaq Ñan Nor Amazónico) elementos para fortalecer las siguientes iniciativas de integración, ya sean con el mecanismo de la junta o de la mancomunidad regional. A partir de lo cual, este grupo de actores siguen fortaleciendo su legitimidad legal o formal, para involucrarse en la implementación de una política pública.

Finalmente, debemos resaltar que para todos los grupos de actores (autoridades y funcionarios) una de las debilidades más importantes ha sido la capacidad de hacer sostenibles sus actuaciones en el tiempo. Es decir que puedan realizar actividades en busca de hacer sostenibles tanto la junta o la mancomunidad, sin que éstas se vean alteradas, suspendidas o descartadas por los cambios en el escenario o posturas políticas emergentes. Un ejemplo de ello son las elecciones, ya sean nacionales o regionales y locales, ya que éstas terminan por bloquear las acciones de los actores en la medida de que concentran todos los esfuerzos en campañas y es allí que los objetivos en relación a la junta o mancomunidad, pierden fuerza y apoyo. Aún más, esto vinculado a su débil capacidad de trasladar la experiencia hacia otros actores para continuar fortaleciendo la institucionalidad de los mecanismos. Un efecto directo de ambas condiciones es que tanto la INTERNOR y la Qhapaq Ñan Nor Amazónico se encuentren sin actividad a la fecha. Este resultado es también un efecto de no trabajar en la sostenibilidad de los mecanismos y las instituciones creadas.

## Conclusiones

A principios del siglo XXI el Perú retomó el camino democrático con una alta expectativa social y política por iniciar un nuevo proceso de descentralización y regionalización. Esto generó presión en Alejandro Toledo (2001 – 2006) para conseguir resultados inmediatos y trajo consigo un erróneo diseño en la estrategia al definir los gobiernos regionales sobre la base de los departamentos y esperar que, en un plazo inmediato a partir de referéndums, se unificaran para formar regiones. Esto no sucedió.

La clase política de ese tiempo, aprovechó la debilidad de Toledo y su gobierno, para acumular poder y mejorar su posición de cara a las elecciones regionales y locales del 2002 y las nacionales del 2006. Por ello, previo al referéndum del 2005, principalmente integrantes del APRA, realizaron acciones en contra de una posible unidad, alentando discursos egoístas y chovinistas, que negaron la posibilidad de integrar territorialmente a los departamentos en ese momento. Sembraron en la población dudas y temores que hasta la fecha permanecen, lo cual agrega una mayor complejidad al proceso de descentralización en el Perú.

Por otro lado, la decisión de Alan García (2006 – 2011) de disolver el Consejo Nacional de la Descentralización (CND) para cambiarla por una Secretaría de Descentralización (SND) adscrita a la PCM, significó para los actores regionales un menosprecio por la investidura de la reforma más importante que se venía desarrollando, ya que su composición, así como el rango ministerial, les permitía tener una participación directa con el presidente y todo el ejecutivo. Asimismo, esta medida terminó con un espacio de trabajo permanente entre los diferentes niveles de gobierno en favor de la reforma.

A partir de ello, los presidentes regionales se encontraron divididos por su posición frente al referéndum o por su posición frente al cierre del CND. Resaltan en ese escenario, figuras como la de Yehude Simons quien trabajó en favor de la integración territorial, sin embargo, no fue suficiente. Entonces, con una dirección política débil hacia el trabajo en conjunto, con un ejecutivo que forzaba la integración territorial, una oposición que trabajaba en contra de la reforma y una población con quien no se trabajó seriamente para comprometerla con el proceso de descentralización, el escenario se presentó adverso para los

mecanismos implementados, en este caso el de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR).

La INTERNOR en su diseño, perseguía un fin positivo, en la medida que buscaba contribuir a generar estudios técnicos, expedientes con proyectos concretos y esfuerzos que mejoren las capacidades de los actores, todo ello sumaba en favor de la regionalización. Sin embargo, el condicionamiento territorial impedía la confianza y apuesta por parte de los presidentes regionales. Asimismo, los beneficios determinados en la Ley de Incentivos nunca se materializaron. Por ello, nunca contaron con los recursos (humanos, logísticos, económicos, etc.) para el desarrollo de sus actividades y consolidación.

La INTERNOR contó con el apoyo de los convenios celebrados con el PNUD y el CND y después SND, el cual sirvió para la contratación de un equipo de profesionales, incluyendo a Morales Bermúdez, como secretario técnico. Este financiamiento y el liderazgo de Morales mantuvo al inicio una dinámica de reuniones con los presidentes regionales quienes aprovechaban para articular agendas y mejorar sus condiciones para negociar con el Gobierno Central. Sin embargo, los gobiernos regionales no financiaron las actividades de la INTERNOR y esta no se convirtió en unidad ejecutora para la transferencia de recursos del Gobierno Central a su favor.

Posteriormente, con el convenio para formar una región piloto entre Amazonas y San Martín, que lideró Cesar Villanueva, se dio el primer paso para un nuevo mecanismo, y cuando se sumó La Libertad y Cajamarca nació la primera mancomunidad regional bajo el nombre de Qhapaq Ñan Nor Amazónico, la cual desde su origen contrastó con el mecanismo que había promovido el Gobierno Central, la INTERNOR, ya que parte los gobiernos regionales que la conformaban fueron quienes crearon la mancomunidad regional. Entonces, ante la pregunta ¿Cuáles son los factores que explicaban la decisión de los gobiernos regionales de crear la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico antes que fortalecer a la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR)? He concluido que son cuatro factores, los cuales los he definido de la siguiente manera: factor político, factor de autonomía, factor de legitimidad y factor de actoría política.

El factor político es el condicionamiento que ejercía el Gobierno Central a través de la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR), a los gobiernos regionales integrantes de iniciar un proceso de integración territorial y la no voluntad de estos de aceptar este condicionamiento. La INTERNOR se había creado antes del referéndum y su objetivo fue el crear un escenario propicio para un resultado positivo en favor de la integración, finalmente esto no se consiguió. Posteriormente, los incentivos a los gobiernos regionales no promovieron la integración territorial. Asimismo, es también conocido que al no tener una política clara de descentralización y una ruta a seguir esta fórmula se presentaba como una alternativa desarticulada de otra serie de medidas necesarias para darle mayor soporte y poder conseguir sus objetivos. Un ejemplo de medida de respaldo era convertirlas en unidades ejecutoras y dotarlas de un equipo técnico que pudiera elaborar los instrumentos básicos para su operatividad.

El factor de autonomía es la potestad que tienen los gobiernos regionales de crear un mecanismo de articulación territorial en su beneficio en lugar de aceptar el propuesto por el Gobierno Central. La mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico es una creación de los gobiernos regionales de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca, quienes realizaron acciones que fueron afirmando el nuevo mecanismo, como por ejemplo expedir ordenanzas reconociendo su voluntad de ser parte de la mancomunidad regional. Asimismo, esta autonomía se evidenció cuando incidieron en el Congreso para su reconocimiento legal. A partir de ello podemos decir que su creación se fundamenta en esa libertad que el orden constitucional le garantiza a los gobiernos regionales.

El factor de legitimidad es la validez o condición positiva que tiene el mecanismo de la mancomunidad regional, otorgada por los gobiernos regionales que la consideran importante para una actuación política conjunta y fortalecida frente al Gobierno Central, mejorando su capacidad de negociación y sin ningún tipo de condicionamiento. La experiencia similar anterior a la mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, es la junta de coordinación interregional del norte y oriente (INTERNOR), ya que era un mecanismo que permitía a los gobiernos regionales trabajar en conjunto para emprender acciones que abordaban temas

comunes a sus integrantes y por ello toman esta experiencia y crean un nuevo mecanismo con esa misma oportunidad.

Finalmente, el factor de la actoría política es el rol que cumplieron los actores regionales (presidentes, consejeros y técnicos) para la creación de la mancomunidad regional que les permitió tener mayor protagonismo y mayor visibilidad mediática. Son los emprendedores de la política quienes en busca de sus intereses personales de resaltar políticamente crearon el mecanismo. En ese sentido, sus objetivos políticos se encuentran relacionados con los objetivos de otros actores quienes se presentaron como colaboradores o competencia, por ello, el juego político democrático requiere de la capacidad de los actores de realizar alianzas para conseguir así sus objetivos. Por ello, como la teoría sugiere, toda política pública debe comprender los intereses e incentivos individuales para ser utilizada en su favor, en este caso en favor de la regionalización.

En el caso de la INTERNOR, los actores principales fueron los presidentes regionales y el secretario técnico, quienes generaban toda la dinámica de este mecanismo. Convocaban y acudían a las reuniones, planificaban las acciones a desarrollar y tomaban las decisiones ejecutivas, que luego eran ratificadas en los Consejos Regionales. Sin embargo, en la Qhapaq Ñan Nor Amazónico, fueron los presidentes, consejeros y los técnicos quienes realizaban las acciones en favor de este mecanismo. Estas oportunidades de actuación se han visto reflejadas en el esfuerzo que han desplegado para impulsar la institucionalidad de la mancomunidad, la definición de estrategias, la construcción de instrumentos de gestión propia, la dación de la ley y su posterior reglamentación, así como su inclusión en el registro nacional de mancomunidades regionales.

Entonces, he evidenciado que muchos de los resultados para ambos mecanismos no se hubiesen podido concretar sin el liderazgo o la intervención de los personajes descritos y las decisiones que tomaron a favor o en contra del mecanismo. Inclusive muchas veces fuera del margen de la regulado para el cargo o función que cumplían, ya sea por voto popular, confianza o cargo funcional. Asimismo, debemos resaltar que la sostenibilidad de sus actuaciones en el tiempo es una dificultad que todos los actores han experimentado teniendo

como un efecto que la INTERNOR y la Qhapaq Ñan se encuentran a la fecha sin actividad.

Por su parte, la primigenia mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico, desde el año 2018, ya no realiza mayor actividad, esto producto que no cuenta con el apoyo político de los gobernadores que actualmente se encuentran en la gestión de los gobiernos regionales, con lo cual se evidencia el bajo nivel de institucionalidad que había conseguido y la alta fragilidad de la naturaleza de este mecanismo, cuya sostenibilidad se pone a prueba en cada elección regional que se realiza.

La mancomunidad regional Qhapaq Ñan Nor Amazónico fue la primera en su tipo y posteriormente se crearon otras mancomunidades regionales. Actualmente, se encuentran registradas cinco<sup>134</sup>, de las cuales solo la de Los Andes viene ejecutando presupuesto propio. Esto a partir del compromiso político de los gobiernos regionales miembros. Este compromiso se ha fortalecido en el tiempo y mantienen sus acciones en favor de la integración regional. Una muestra de ese compromiso es que desde su creación la mancomunidad de Los Andes mantiene a su equipo técnico, fortaleciendo así su institucionalidad. Inclusive, algunos de sus técnicos iniciaron su trabajo en la Qhapaq Ñan Nor Amazónico y posteriormente, trabajaron en la de Los Andes.

Finalmente, sigue siendo válido el objetivo de formar regiones en el Perú, pero esto debe responder a procesos de largo tiempo, con una prospectiva acorde a la dimensión del objetivo de realizar una nueva demarcación territorial en el Perú. Por ello sus acciones deben responder a planes certeros, no presurosos y que caigan en el resultado inmediato. Entonces, la integración territorial debe ser un proceso que se encuentre acompañado de éxitos en sus etapas, es decir alimentar el objetivo con resultados que demuestren que nos acercamos a la creación de regiones. En ello considero que la INTERNOR aportó al iniciar un camino de articulación y al evidenciar las grandes potencialidades con las que cuenta el norte del país. Asimismo, la Qhapaq Ñan Nor Amazónico fue la primera en crearse y demostrar que se puede iniciar un proceso de articulación a partir de objetivos comunes generando bases legítimas desde donde crear regiones.

<sup>134</sup> Ver anexo registro de mancomunidades regionales en el Perú.

## Bibliografía

AGRANOFF, Rafael

1997 Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En la nueva administración pública, compilado por Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 125-170. Madrid: Alianza Universidad.

1993 Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías. Traducción por Nieves Feito. Revista Política y Sociedad, Madrid.

ANDINA: AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS

Presidente García inaugura vía Tarapoto-Pongo de Caynarachi. La Carretera Interoceánica Norte sigue en construcción. Consulta: 03 de noviembre del 2019.

<https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-garcia-inaugura-via-tarapotopongo-caynarachi-223363.aspx>

ARANDIA LEDESMA, Iván

2002 Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia. En Reflexión Política, Año 4, No 8. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB. Páginas 7-24.

ARIAS, Jorge e Iván ARIAS

2008 “Mancomunidades en Bolivia: Más allá de la jurisdicción municipal”. Crónicas Urbanas. Cusco, número 13, pp. 75-88.

ARIAS PINEDA, Andrés Alberto

2008 El Neoinstitucionalismo y sus aportes a la Teoría de la Organización. Revista GESTIÓN & REGIÓN No.6. Colombia.

BATALLAS, Jaqueline y Jadira GUAMANI

2011 Conformación de Mancomunidades y Asociatividades entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales. Tesis para la carrera de Abogacía. Ecuador: Universidad Técnica de Cotopaxi, Unidad Académica de Ciencias Administrativas y Humanísticas.

BARZELAY, Michael y Juan CORTÁZAR

2004 Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social.

BENITES RAMOS, Juan Manuel

2016 Informe Técnico de la mancomunidad regional Macro Región Nor Oriente del Perú, Pro gobernabilidad.

BOGGIO C., María Rosa

2000 Desarrollo local y rol de la municipalidad, en Espacios Locales y Descentralización. Centro Ideas.

CASTRO, Wilson

2005 Burgos: “Junta de Coordinación sí; macrorregión en La Libertad, no”. En La República. Consulta: 23 de noviembre del 2019.

<https://larepublica.pe/archivo/307581-burgos-junta-de-coordinacion-si-macrorregion-en-la-libertad-no/>

CATERIANO, Mario y otros

2010 Centralizando la información: un estado de la cuestión de la descentralización en el Perú. Comisión de Investigaciones Polítai. Vol. 1 Núm.1

CAVERO, Omar

2011 Después del Baguazo: informes, diálogo y debates. Cuaderno de trabajo N° 13 (Serie Justicia y Conflictos No. 1). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales. Consulta: 16 de octubre del 2019.

<http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/files/2016/01/2011-13-Despu%C3%A9s-del-Baguazo-informes-di%C3%A1logo-y-debatesCAVERO1.pdf>

CARRIÓN M., Fernando

2003 La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada, en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina. FLACSO, sede Ecuador.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO –  
CIPCA

2008 Diagnóstico Socioeconómico de la mancomunidad del Corredor Andino Central – Piura.

CEVASCO PIEDRA, José

2007 Desarrollo institucional y económico, en Gobernabilidad, revista de Sociedad y Estado, Instituto de Gobierno, Universidad San Martín de

Porres. El proceso de descentralización en el Perú: Análisis y reflexiones.  
(47-66)

CHÁVEZ CHÁVEZ, Mercy Betzabeth

2019 Características del movimiento social espontáneo de Arequipa de junio del 2002. Tesis para optar el Título Profesional de Licenciada en Historia. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa. Facultad de Ciencias Histórico Sociales. Escuela Profesional de Historia. Fecha de Consulta el 03/08/2020.

<http://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handle/UNSA/10206/Hlchchmb.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CHESSMAN OLAECHEA, Yuri

2018 Modelo de mancomunidad regional y su Desarrollo Económico y Social de los Periodos 2012 al 2016. Tesis para optar el grado de doctor en economía. Lima: Universidad Inca Garcilaso de La Vega. Escuela de Posgrado. Fecha de Consulta el 05/01/2020.

<http://repositorio.uigv.edu.pe/handle/20.500.11818/3653>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2019 Evaluación del Proceso de Descentralización. Examen de las Recomendaciones de la OCDE. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Informe Anual – Periodo de Sesiones 2018-2019. Primera Edición, junio 2019. Lima, Perú

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/Interface/files/14\\_evaluaci%C3%B3n\\_del\\_proceso\\_2018-2019.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Descentralizacion/Interface/files/14_evaluaci%C3%B3n_del_proceso_2018-2019.pdf)

2018 Informe de Evaluación. Relaciones Intergubernamentales en el Proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización,

Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Informe Anual. Periodo de sesiones 2017 – 2018. Documento Preliminar.

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacioni/files/evaluaci%C3%B3n\\_2017-2018.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacioni/files/evaluaci%C3%B3n_2017-2018.pdf)

2017 Evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Informe Anual. Periodo de Sesiones 2016 – 2017. Primera Edición julio 2017, Lima, Perú.

<http://www.inicam.org.pe/TEXTOS/proceso-des.pdf>

2016 Para relanzar el proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Informe Anual de Evaluación. Periodo de sesiones 2015 – 2016. Primera Edición junio 2016, Lima, Perú.

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacioni/files/11\\_evaluaci%C3%B3n\\_proceso\\_2015\\_2016.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacioni/files/11_evaluaci%C3%B3n_proceso_2015_2016.pdf)

2015 Evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Informe Anual. Periodo legislativo 2014 – 2015. Primera Edición julio 2015, Lima, Perú.

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacioni/files/10\\_evaluacion\\_proceso\\_2014\\_2015.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacioni/files/10_evaluacion_proceso_2014_2015.pdf)

2013 Evaluación del proceso de descentralización. A 10 años de su inicio. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Informe Anual. Periodo legislativo 2012 – 2013. Primera Edición junio 2013, Lima, Perú.

[http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacioni/files/8\\_evaluacion\\_proceso\\_2012\\_2013.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacioni/files/8_evaluacion_proceso_2012_2013.pdf)

2011a Diario de Debates del Congreso de la República. 6° Sesión (Matinal), jueves 25 de agosto de 2011, Presidencia de los señores Daniel Abugattás Majluf y Yehude Simon Munaro, Lima, Perú.

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052578F7007E6D4D/\\$FILE/PLO-2011-6.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE9052578F7007E6D4D/$FILE/PLO-2011-6.pdf)

2011b Diario de Debates del Congreso de la República. Comisión Permanente 11° Sesión (Vespertina), jueves 14 de julio de 2011, Presidencia del señor César Zumaeta Flores, Lima, Perú.

<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/diariodebates/Publicad.nsf/064c07d196c23bb8052577fa005d6513/05256d6e0073dfe9052578ce000f6cfa?OpenDocument>

2011c Evaluación del proceso de descentralización. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado. Informe Anual. Periodo legislativo 2010 – 2011. Primera Edición junio 2011, Lima, Perú.

<http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision de Descentralizacion/files/6 evaluacion proceso 2010 2011.pdf>

2011d Diario de Debates del Congreso de la República. Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 16° Sesión (Vespertina), martes 24 de mayo de 2011, Presidencia del señor Franco Carpio Guerrero, Lima, Perú.

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/pubcomis.nsf/bb31927b8109ed9705256f1c0063e796/5091990554b5b608052578a80063b74c?OpenDocument>

2005 Evaluación Anual y Balance del Proceso de Descentralización. Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Evaluar el Proceso de Descentralización 2005. Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado 2004-2005. Lima, Perú.

#### CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN – CND

2006 Informe Anual 2005 Sobre el Proceso de Descentralización. Informe que presenta el Consejo Nacional de Descentralización – CND ante la

Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso de la República. Marzo de 2006. Lima, Perú.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/C70AF5238C7A1C9B05257BC7005E7148/\\$FILE/Informe Anual 2005 CND-Luis Thais\(1\).pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C70AF5238C7A1C9B05257BC7005E7148/$FILE/Informe%20Anual%202005%20CND-Luis%20Thais(1).pdf)

CONTERNO, Elena, Juan Carlos PASCO y Flor BLANCO

2007 El Proceso de Descentralización: Balance y Agenda a Septiembre de 2007. USAID, PRODES (Pro Descentralización)

DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel

2012 Las reformas progresistas impostergables. Ante la crisis global, afirmar al Perú como nación. Instituto Territorialidad. Lima, Perú.

DE LEÓN, Yelin

2012 Mancomunidad ¿Modelo de organización intermunicipal exitoso? La Mancomunidad como modelo de organización intermunicipal para mejorar la capacidad de gestión municipal y su sostenibilidad en Guatemala durante el periodo 2005-2010. Tesis para Maestría en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, Escuela de Trabajo Social, Departamento de Estudios de Postgrado.

DEGREGORI, Carlos Ivan

2004 llave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización. Cuadernos Descentralistas 13. Grupo Propuesta Ciudadana. Tarea Gráfica. Lima, Perú.

DIAZ, Derry

2005 “Regiones no estarían listas para referéndum”. En La República. Consulta: 23 de noviembre del 2019.

<https://larepublica.pe/politica/304062-regiones-no-estarian-listas-para-referendum/>

DOMÍNGUEZ NACIMIENTO, David

2012 Las regiones como actores en la gobernanza multinivel: reflexiones sobre la legitimidad democrática. Artículo ubicado en: [www.encrucijada.org](http://www.encrucijada.org)  
Biblid [ISSN 2174-6753, N°03,8697]

EL HERALDO

Hildebrando Tapia demanda renuncia de Luis Thais a presidencia del CND.  
Consulta: 05 de diciembre del 2019.

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/1234/fb6a70eafe8ba4bd05256e8500592464/?OpenDocument>

ESPINOSA SALDAÑA, Eloy

2005 “Lo federal, lo unitario y la pregunta sobre si realmente existe la descentralización territorial en el Perú”. En CHANAMÉ ORBE, Raúl et al. Guía maestra de la gestión municipal y de la descentralización. Lima: Grijley.

FABIÁN JANAMPA, Pamela Liz

2013 Cadena productiva de Papas Nativas, estrategia de inserción ventajosa de pequeños productores de la Mancomunidad Municipal del Yacus Jauja – Junín a Mercados Dinámicos. Tesis para optar el grado de Magister en

Gerencia Social, en la Escuela de Posgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú.

FINOT, Iván

2001 Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica Social (ILPES).

FRIZ BURGA, Johnny Zas

2013 Balance y perspectivas del proceso de descentralización peruano (2002-2012). En Manrique, Angel (Editor). Cátedra Arequipa. Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas. Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano. Adrus D&L Editores. Lima, Perú. pp. 187-197.

FONT, Javier y Salvador PARRADO DÍEZ

2000 “Eligiendo socios en la administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades”. Cuadernos de Gobierno y de Administración. España, número 3, pp. 1-28.

GARCÍA PÉREZ, Alan Gabriel Ludwig

2006 Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Doctor Alan García Pérez, ante el Congreso Nacional, el 28 de Julio de 2006. Consulta: 13 de noviembre del 2019.

<http://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-2006/>

GARCÍA, Alberto

2005 “Luis Thaís renunciará al Consejo Nacional de Descentralización”. En La República. Consulta: 13 de noviembre del 2019.

<https://larepublica.pe/politica/293858-luis-thais-renunciara-al-consejo-nacional-de-descentralizacion/>

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2004 “Lineamientos Económicos y Políticos para la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones”. En Calderón, Walter (Compilador). Departamentos o Regiones. Lima, Perú. pp. 13-42.

HERNÁNDEZ DÍAZ, María

2006 Relaciones intergubernamentales; Espacios Públicos, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 36-53, Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México - Pag.37.

HUILCA, Flor

2005 “Referéndum regional en riesgo por dudas sobre entrega de incentivos”. En La República. Consulta: 24 de noviembre del 2019.

<https://larepublica.pe/politica/304272-referendum-regional-en-riesgo-por-dudas-sobre-entrega-de-incentivos/>

JARAMILLO CARDONA, Martha Cecilia

2010 La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California, en Región y Sociedad/VOL. XXII/N°49 – 2010. (Pag. 180)

JORDANA, Jacint

2001 Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”, Documento de Trabajo I-22EU, BID / INDES, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

#### LA REPÚBLICA

Proponen a Yehude como líder regional. Consulta: 03 de diciembre del 2019.

<https://larepublica.pe/politica/326744-proponen-a-yehude-como-lider-regional/>

Macrorregión Norte será integrada por Tumbes, Piura y Lambayeque. Consulta: 03 de diciembre del 2019.

<https://larepublica.pe/archivo/310006-macrorregion-norte-sera-integrada-por-tumbes-piura-y-lambayeque/>

Toledo promulgó Ley de Bases de Descentralización / CTARs se desactivarán este año y elecciones. Consulta: 03 de diciembre del 2019.

<https://larepublica.pe/politica/343983-toledo-promulgo-ley-de-bases-de-descentralizacion-ctars-se-desactivaran-este-ano-y-eleccio/>

#### LIZÁRRAGA BOBBIO, Raúl

2010 Descentralización y Regionalización en el Perú; hacia una nueva Economía y un Nuevo Estado. Fondo Editorial Colegio de Economistas de Lima.

#### MARTÍNEZ, Héctor y Alejandro MÉNDEZ

1997 El Estudio de las Relaciones Intergubernamentales. Una Revisión Bibliográfica. Número 45. México: CIDE.

#### MEDINA, Jhoel y Ángel MEJICO

2017 La Mancomunidad Municipal del Yacus – Jauja como factor de desarrollo local: Potencialidades y Limitantes 2013. Tesis de licenciatura en Sociología. Huancayo: Universidad Nacional del Centro del Perú, Facultad de Sociología.

MELTSNER, Arnold

1992 La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas en Luis Aguilar (comp.). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

MÉNDEZ, José Luis

1997 Estudio Introductorio. Primera Edición en Español del libro “Para entender las relaciones intergubernamentales” de Deil S. Wright. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

MESA DIRECTIVA DE LA MANCOMUNIDAD DEL QHAPAQ ÑAN – MANCOMUNIDAD

2013 Memoria Institucional.

MOLINA MARTÍNEZ, Raúl

2013 Diez años de descentralización en el Perú: balance y perspectivas. En Manrique, Angel (Editor). Cátedra Arequipa. Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas. Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano. Adrus D&L Editores. Lima, Perú. pp. 53-77.

MONGE, Carlos

2007 “La descentralización: lo que nos dejó Toledo, lo que nos espera con García.” En Economía y Sociedad 63, CIES, Abril 2007. Lima, Perú. pp. 07-12.

MONTES CÁCERES, Leonardo

2013 Problemas de sostenibilidad institucional de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan. Tesis para optar el grado de magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

MOREJÓN-SANTISTEVAN, Maryury Elizabeth

2019 Gobernanza multinivel: Perspectiva de la eficiencia en el Gobierno Democrático, Revista Científica Dominio de Las Ciencias, Vol.05 Núm. 02, abril 2019 pp. 215-336.

MUÑOZ PORTUGAL, Ricardo

2013 Descentralización del desarrollo. Perspectivas del proceso peruano. Tarea Asociación Gráfica Educativa. Lima, Perú.

NEYRA ARÁOZ, Gonzalo

2012 La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016. Lima, Perú.

NÚÑEZ, Ana

2004 “Luis Thais: Tengo mi renuncia lista”. En La República. Consulta: 03 de diciembre del 2019.

<https://larepublica.pe/politica/362810-luis-thais-tengo-mi-renuncia-lista/>

OBANDO PINTADO, Segundo Edgardo

2017 Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, factores que influyen en su aplicación. Caso: Mancomunidad Municipal Simón Rodríguez – Paita. Tesis para optar el grado de Magister en Gerencia Social. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado.

PANAMERICANA

Thais presenta renuncia al Consejo Nacional de Descentralización. Consulta: 03 de diciembre del 2019.

<https://m.panamericana.pe/nacionales/17548>

PAREDES, Martín

2006 Nos habíamos peleado tanto. Alejandro Toledo, la prensa y un largo adiós. Lima, Perú.

PEASE, Henry

2013 La descentralización reimpulsada entre los años 2001 y 2006. En Cátedra Arequipa. “Diez años de descentralización en el Perú: Balance y perspectiva” Instituto de gobierno y desarrollo humano. Adrus D&L Editores.

PENFOLD, Michael y Sonia OSPINA

2002 Gerenciando las relaciones intergubernamentales. Experiencias en América Latina. National Association of Schools of Public Affairs and Administration – NASPAA. Editorial Nueva Sociedad.

PÉREZ, Héctor

2016 Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

PERÚ 21

César Villanueva: “Yo renuncié por la intromisión de Nadine Heredia”. Consulta: 13 de noviembre del 2019.

<https://peru21.pe/politica/cesar-villanueva-renuncie-intromision-nadine-heredia-146768-noticia/>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2018 Resolución Suprema 026-2018-PCM. Lima, 25 de enero.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/crean-la-comision-multisectorial-e-intergubernamental-para-e-resolucion-suprema-n-026-2018-pcm-1610013-3>

PRODES USAID

2006 Proceso de descentralización 2005 – Abril 2006. Balance y Desafíos. Neva Studio S.A.C.

RIERA, Pilar, Carlos HAAS, Cristian AMER CAPDEVILLA y Verónica VILAPLANA

2005 “Las Mancomunidades en España”. Boletín de la A.G.E. España, número 39, pp 151-176.

RODRÍGUEZ R., Claudia Marcela

2013 Las Relaciones Intergubernamentales (RIG). Herramienta Fundamental para la Descentralización y Reforzamiento de la Gobernanza.

RPP

¿Por qué César Acuña fue excluido de las elecciones presidenciales? Consulta: 13 de noviembre del 2019.

<https://rpp.pe/politica/elecciones/por-que-cesar-acuna-fue-excluido-de-las-elecciones-presidenciales-noticia-944496>

SALAS, María Eugenia

2012 "Arequipazo", la semilla de la protesta social en democracia. En La República. Consulta: 24 de noviembre del 2019.

<https://larepublica.pe/archivo/637433-arequipazo-la-semilla-de-la-protesta-social-en-democracia/>

SANTA CRUZ C., J. Francisco

2007 Cuadernos Descentralistas – La Regionalización y el Fortalecimiento de las Juntas de Coordinación. – Grupo Propuesta Ciudadana.

SANTA MARÍA, Alejandro

2011 Compendio Documental y Legislativo, Competitividad e Innovación Interregional en el contexto de una Mancomunidad de Regiones y su alineamiento con el Plan Estratégico del PLADES 2010-2021, Plan Bicentenario. – CEPLAN.

SANTIAGO, Fernando

2002 La descentralización de las políticas sociales en Argentina, Chile y Perú.  
Santiago de Chile: CLASPO.

#### SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA (CAN)

2019 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2018. Secretaría de Descentralización. Vice Ministerio de Gobernanza Territorial. Presidencia del Consejo de Ministros. 2019. Lima, Perú.

<https://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/Informe-de-Descentralizacion-2018-VF.pdf>

2018 Informe Anual de Descentralización 2017. Secretaría de Descentralización. Presidencia del Consejo de Ministros. Junio 2018. Lima, Perú.

<https://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/Informe-Anual-de-Descentralizaci%C3%B3n-2017.pdf>

2017 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2016. Secretaría de Descentralización. Presidencia del Consejo de Ministros. 2017. Lima, Perú.

<https://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-del-Proceso-de-Descentralizaci%C3%B3n-2016.pdf>

2016 Informe Anual del Proceso de Descentralización. Año 2015. Secretaría de Descentralización. Presidencia del Consejo de Ministros. Mayo 2016. Lima, Perú.

<https://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-ANUAL-2015.pdf>

2014 Informe Anual del Proceso de Descentralización al 2013. Secretaría de Descentralización. Presidencia del Consejo de Ministros. Marzo 2014. Lima, Perú.

<https://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-ANUAL-2013.pdf>

2012 Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011. Secretaría de Descentralización. Secretaría General. Presidencia del Consejo de Ministros. Abril 2012. Lima, Perú.

<https://www.descentralizacion.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-ANUAL-2011.pdf>

2009 La asociatividad municipal como estrategia para la superación de condiciones de riesgo en los distritos de la provincia de Ayabaca – Perú.

TANAKA, Martín

2005 Democracia sin partidos Perú, 2000 – 2005. IEP Instituto de Estudios Peruanos.

TAPPELLA, Esteban

2007 El mapeo de actores claves. Documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI)

TORREBLANCA, José

2006 “La Ciencia Política Empírica (II): Enfoques de Investigación”. En SODARO, Michael et al. Política y Ciencia Política: Una Introducción. España.

URIOSTE, Miguel

2000 Del Estado Anti Campesino a la Mancomunidad de Municipios. Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y El Caribe, de la Red de Centros Miembros de CLACSO.

VARGAS HERNENDEZ, José Guadalupe

2008 Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo, Ciencia Administrativa 2008-1, Ensayos.

<https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>

VARGAS MORALES, Zenón

2009 Discurso académico sobre la descentralización. Un acercamiento teórico: clásicos y contemporáneos. Investigaciones sociales. Vol.13 N°23. Pp. 223-250 [2009] UNMSM/IIHS, Lima, Perú.

VILLANUEVA ARÉVALO, Cesar

2013 Balance para discutir la descentralización. En Manrique, Angel (Editor). Cátedra Arequipa. Pensar para crecer. Primera Sesión: Diez años de descentralización. Balance y Perspectivas. Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano. Adrus D&L Editores. Lima, Perú. pp. 79-99.

VITTERI ÑIQUIN, Hugo Antonio

2015 Factores que limitan la descentralización fiscal: el caso de la región La Libertad, Perú. Tesis para optar el grado de doctor en derecho y ciencias políticas. Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo, Escuela de Postgrado, Programa Doctoral de Derecho y Ciencias Políticas.

WRIGHT, Deil S.

1997 Para entender las Relaciones Intergubernamentales. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica de México. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.

1978 “Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una Nueva Perspectiva de la actuación recíproca entre el Gobierno Nacional, Estatal y Local. En Estudios”. Revista de Estudios Políticos. Número 6, pp. 5-28.

YICÓN, Linda, Marisol ANSA y Carlos ÁÑEZ

2016 “Mancomunidad Colombo-Venezolana para la integración fronteriza”. Sistema de Información Científica Redalyc. Red de Revistas Científicas. Opción, vol. 32, núm. 80, 2016, pp. 244-260.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31047691011>

ZAPATA CORTÉS, Olga Lucía

2013 “El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel”. En OCHOA CARBAJAL, Raúl Humberto. Estudios de Derecho. Medellín: Universidad de Antioquia, pp. 331.