

UNA MIRADA AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN TRAS EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA



Patricia Quiñones*

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos locales son instituciones con gran relevancia política y social debido a su cercanía con la ciudadanía y, por ende, con sus problemáticas y demandas. Además, en muchos casos son, principalmente en las zonas rurales, las únicas instancias a través de las cuales el Estado “está presente” de manera permanente en el territorio. Sin embargo, a pesar de ello, tienen una serie de limitaciones. Esta importancia y las características de estas instancias están relacionadas directamente al proceso de descentralización en el país.

Hace diez años, exactamente el 17 de julio de 2002, se promulgó la Ley de Bases de la Descentralización (Ley No 27783), y fue el punto de partida para el retorno al proceso luego del régimen fujimorista. En líneas generales, se puede afirmar

que la descentralización en el Perú ha carecido de un desarrollo planificado, secuencial y acumulativo. Por el contrario, se pueden identificar tres etapas que muestran estas idas y venidas: la primera, el tránsito de la dictadura militar a la reinstauración de la democracia, etapa que sentó las bases para considerar a las municipalidades como gobiernos locales; la segunda, tras el golpe fujimorista de 1992, en la que se dio un retroceso al reemplazar a los gobiernos regionales por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), donde además se generaron tensiones entre municipalidades provinciales y distritales; y, la tercera, que se inicia tras la caída del régimen fujimorista en el año 2000, en la que se busca incentivar un nuevo proceso de descentralización (Muñoz 2005).

De esta manera, desde el gobierno de transición, liderado por Valentín Paniagua, se buscó retomar

* Coordinadora de proyecto, asociación Servicios Educativos Rurales (SER).

la descentralización como una política de Estado, y desde 2002 en adelante, ya bajo el gobierno de Alejandro Toledo, se empezó a definir un marco normativo que guíe el proceso. El objetivo era, en teoría, fortalecer los gobiernos subnacionales y compartir las funciones, competencias, decisiones y recursos, para lograr impactos positivos en la ciudadanía y su calidad de vida.

No obstante, como se sabe, este proceso es sumamente complejo, y va más allá del diseño e instauración del marco legal-institucional, pues entran en juego diversas variables que pueden (y han podido en realidad) afectar su desarrollo y consolidación, tales como la voluntad y discrecionalidad política, la corrupción y el clientelismo, entre otras. Entonces, se puede afirmar que si bien hubo un (re)lanzamiento bastante entusiasmado, el interés ha ido decayendo o en todo caso ha respondido a coyunturas específicas, como las electorales.

Ollanta Humala asumió la presidencia de la República el 28 de julio del año pasado, tras una campaña intensa y polarizada, en la que uno de los mensajes principales estaba relacionado justamente con el rol e importancia de los gobiernos subnacionales para lograr el fin principal: la inclusión social. Por ello, planteó adoptar una serie de medidas como: su fortalecimiento institucional, la creación de mecanismos de articulación efectivos, una reforma normativa, revisar la política distributiva y fomentar la descentralización fiscal, lo que mostraba un panorama bastante prometedor.

Próximos a que se cumpla el primer año de gobierno, este artículo busca analizar cuáles han ido los primeros pasos de la descentralización en este nuevo contexto. Aunque es cierto que un año es un periodo bastante corto, se buscará ver tendencias y hacer algunas reflexiones sobre el proceso

en el país. Ahora bien, como es un asunto sumamente amplio, el análisis se centrará en los gobiernos locales, principalmente en dos temas que son claves en la agenda de las asociaciones nacionales de municipalidades (a saber, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales, en adelante Remurpe, y la Asociación de Municipalidades del Perú, en adelante AMPE). Estos temas son la transferencia de funciones y la descentralización fiscal.¹

Para ello, en primer lugar, se elaborará una explicación general del desarrollo de la descentralización en la última década, a fin de resaltar algunas acciones planteadas durante el primer año de gobierno de Humala, no sin antes plantear algunas precisiones conceptuales; posteriormente, se abordará el tema de transferencias y descentralización fiscal; y, finalmente, se plantearán algunas reflexiones a modo de cierre.

SOBRE EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

Según la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la descentralización es:

[...] un proceso político, social, económico y cultural, que tiene el propósito de configurar una nueva organización del Estado Peruano, con una visión de desarrollo integral, sostenible e inclusivo, construyendo para ello oportunidades para todos y todas en todo el territorio nacional, sin distinción de ninguna clase, para mejorar las condiciones de éxito personal y colectivo de la población. (Secretaría de Descentralización-PCM 2012: 4)

¹ El análisis se basará principalmente en información secundaria: pronunciamientos, textos y materiales elaborados por las asociaciones, informes elaborados por la Secretaría de Descentralización de la PCM e información estadística del Ministerio de economía y Finanzas, entre otros. Asimismo, se hará uso de la información recabada en el evento "La agenda municipal en debate: hacia un consenso en el debate de la LOM y la descentralización fiscal", organizado por la Red.

Tanto en esta definición oficial como en otras elaboradas por otros politólogos o politólogas de tradición liberal, la descentralización² es vista como un proceso positivo per se y central para la consolidación de la democracia debido a la “devolución de poder”³ a los gobiernos locales y al fortalecimiento de estas instancias políticas (Diamond y Tsalik 1999). No obstante, otros autores proponen que es necesario considerar algunos aspectos, como la forma en la que se inicia el proceso (si es planificado, bien estructurado o apresurado) y el orden o secuencia que sigue (si lo transferido primero es lo fiscal, lo político o lo administrativo) para poder insinuar que hay efectivamente un fortalecimiento de los gobiernos subnacionales (Falleti 2005), lo que permite tener una mirada más amplia y crítica del proceso, sin asumir que porque se transfieren algunas funciones ya se está beneficiando a estas instancias.

La descentralización debe ser vista como un proceso dinámico y multidimensional, que implica diseño institucional, políticas, transferencias (en responsabilidades, funciones, recursos), articulación y diálogo interinstitucional, pero además de estos aspectos formales también involucra una serie de negociaciones no formales, relaciones de poder y diversos actores que afectan el proceso.

2 Usualmente, la descentralización se descompone en tres aspectos: el administrativo, ligado a las transferencias de funciones y competencias desde el ejecutivo; el fiscal, acerca de las medidas orientadas a aumentar los ingresos institucionales mediante la transferencia de recursos económicos o capacidades para recabar/crear algunos impuestos u otras medidas; y, el político, que sería el balance político entre los diferentes niveles de gobierno y otorgar mayor capacidad de decisión (autonomía) a los gobiernos locales.

3 El poder en ese artículo será comprendido como una relación asimétrica en la que los actores siempre se ven provistos de estrategias; es decir, se piensa en términos de acciones y de una manera dinámica más que como algo que se detenta o posee (Mujica 2006).

CONTEXTO GENERAL: UNA APROXIMACIÓN AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El proceso de descentralización se inició en 2002 de manera efectiva con la reforma Constitucional del capítulo de descentralización de la Constitución de 1993. Tras ella se promulgaron una serie de leyes⁴ y reglamentos, y se establecieron procedimientos e instancias que guiarían el proceso. Ahora bien, la promulgación de este marco se dio en un periodo relativamente corto, no más de 15 meses, y no fue producto necesariamente del proyecto político de algún grupo parlamentario o del presidente de turno, sino más bien pareció responder a la coyuntura (Remy 2011). Así, muchos de estos instrumentos legales fueron elaborados de forma bastante apresurada y sin considerar necesariamente algunos instrumentos previos, lo que generó leyes con ciertas falencias, vacíos y definiciones poco claras.⁵

La rectoría del proceso inicialmente dependía del Consejo Nacional de Descentralización (CND);⁶ es decir, esta era la instancia encargada de la dirección y conducción de todo el proceso a nivel nacional. Sin embargo, mediante Decreto Supremo 007-2007 PCM, pasó a ser un órgano de línea de la PCM; de esta forma, en adelante la instancia encargada sería la Secretaría de Descentralización. Este cambio supuso un debilitamiento político y económico, pues recortó funciones, eliminó la participación de los representantes de los gobiernos regionales y locales, y además supuso una reducción presupuestal significativa.

4 Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Presupuesto Participativo, solo por mencionar algunas.

5 Como ocurre con el caso de las municipalidades rurales en la Ley Orgánica de Municipalidades.

6 Según lo estipulaba la Ley 27783 de Bases de la Descentralización, el CND estaba conformado por un representante de la Presidencia de la República, cuatro del Poder Ejecutivo y dos de los gobiernos regionales y locales.

Cuadro 1: Evolución del presupuesto para el desarrollo de la descentralización

Consejo Nacional de Descentralización			Secretaría de Descentralización		
Año	Presupuesto	Ejecutado	Año	Presupuesto	Ejecutado
2003	9.632.040	100.00%	2007	14.241.904	39.80%
2004	11.000.000	107.20%	2008	4.261.597	78.10%
2005	20,172.122	71.70%	2009	4.896.159	95.20%
2006	13,759,428	61.30%	2010	4.821.658	88.00%
2007	1,172,379	86.00%	2011	3.966.940	95.70%

Fuente: Informe del proceso de descentralización 2011. Secretaría de Descentralización, PCM. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el Cuadro 1, el presupuesto destinado para el proceso ha disminuido considerablemente, lo que muestra que el tema no ha sido prioridad en los últimos años. Asimismo, se puede observar cómo en 2005 se dio un fuerte desembolso debido a la organización del referéndum para la conformación de regiones, el cual fracasó, pero permitió observar las tensiones y pugnas entre ciertos departamentos, así como la dificultad de conformar macrorregiones.

Luego de este proceso de reestructuración, la Secretaría pasó a ocuparse de la transferencia de funciones y competencias, los programas de capacitación y asistencia técnica, la articulación intergubernamental, el desarrollo económico y la competitividad, y de la integración territorial. Para abordar cada uno de estos temas se han planteado diversos planes y comisiones; sin embargo, en la práctica, la impresión es que existe una multiplicidad de ellos sin una utilidad práctica ni mayores logros. Además, los pocos recursos que recibían y su poca injerencia política durante

el gobierno de Alan García debilitaron sin duda el proceso.

En los primeros meses de gobierno de Humala se tomaron algunas acciones que buscaron reactivar esta instancia, las que fueron bien recibidas por los gobiernos locales, entre ellas: fomentar los espacios de reunión con las autoridades municipales, la aprobación del listado de municipalidades rurales, para poder contar con una asignación presupuestal diferenciada, y la elaboración del Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (PNDR) 2012-2016, con el fin de ordenar su labor, bastante dispersa y desarticulada. Sin embargo, este documento aún no ha sido aprobado, pues debía pasar por una fase de revisión y discusión con los gobiernos subnacionales, pero esto no ha ocurrido hasta la fecha, lo que ha generado preocupación. La importancia del plan radica en que sugiere como necesario trabajar en relación con el ordenamiento territorial y la descentralización fiscal, por lo que debería ser consensado entre los actores involucrados para otorgarle mayor legitimidad (Desco 2012).

TRANSFERENCIAS DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS A LOS GOBIERNOS LOCALES

Antes de dar algunos alcances sobre estas transferencias, es necesario indicar que el proceso dirigido a los gobiernos regionales se encuentra bastante avanzado: al 31 de diciembre del 2011, se había transferido el 92.4%⁷ del total de funciones y competencias. Este proceso se caracterizó por no ser progresivo ni paulatino, lo que generó que haya años (2005 y 2008) completamente saturados y que se formen cuellos de botella en estas instituciones.

Por otro lado, el proceso dirigido a los gobiernos locales en la última década no está tan avanzado. Una de las principales funciones transferidas ha sido la ejecución de los programas sociales. Según la Secretaría, a fines del año 2011 se habían transferido el 57% de funciones relacionadas a ellos. Asimismo, los diversos sectores han transferido competencias en salud, educación, producción y transportes, pero todos con distintos órdenes y sin mucha comunicación o planificación con la instancia que lidera en teoría el proceso: la Secretaría. Si bien se está buscando cambiar esta situación, aún es poca su capacidad de tener un verdadero liderazgo.

Toda esta multiplicidad de funciones y transferencias desarticuladas no siempre han sido fáciles de llevar por los gobiernos locales, aún más teniendo en cuenta la precariedad institucional y logística que caracteriza a la mayoría de municipalidades en el país, debido a la ausencia de capacitación y presupuesto, lo que afecta en última instancia principalmente a los ciudadanos y ciudadanas.

Debido a esto, desde 2009 se buscó introducir un nuevo enfoque, orientado a mejorar la calidad del

servicio a la ciudadanía. En este contexto, se aprobó la conformación de comisiones intergubernamentales en cada uno de los ministerios, con la participación de los gobiernos regionales y locales. Hasta el momento se han creado 13 de las 16 que se deben conformar; sin embargo, más que la creación, lo que debería importar es su funcionamiento, e identificar si estos espacios fomentan la comunicación, pues en muchos casos las relaciones entre las autoridades o técnicos ministeriales y las autoridades locales son bastante asimétricas.

Toda esta multiplicidad de funciones y transferencias desarticuladas no siempre han sido fáciles de llevar por los gobiernos locales, aún más teniendo en cuenta la precariedad institucional y logística que caracteriza a la mayoría de municipalidades.

En resumen, ha habido muchas transferencias de funciones, pero ¿estas han ido de la mano con una capacitación adecuada y planificada? o ¿han sido transferidos los recursos necesarios para asumirlas y ejecutarlas? Según las asociaciones municipales, esto no ha sido así. En primer lugar, es clara la falta de un proceso de capacitación y asesoría constante por parte de la Secretaría. El Plan de Capacidades existente, aprobado en 2010, proponía una serie de actividades que no han sido llevadas a cabo en el plazo especificado, por lo que el gobierno actual manifiesta que hay un retraso considerable en las metas propuestas. En segundo lugar, como se verá a continuación, los recursos transferidos y las capacidades de recaudación no van de la mano con lo transferido.

⁷ En todo 2011 se ha transferido 2.5% del total (120 funciones sectoriales).

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ¿CAMBIOS O PERMANENCIAS?

La importancia de la descentralización fiscal está directamente relacionada con la capacidad para asumir las funciones y competencias transferidas. Esta implica

[...] el incremento de la autonomía financiera de los gobiernos descentralizados, asignándoles lo recaudado por determinados tributos en su zona y estableciendo un sistema de transferencias intergubernamentales para complementar lo que recauden, en especial en las zonas pobres y de bajo desarrollo.⁸

Considerando actualmente la poca capacidad de recaudación de la mayoría de municipalidades, este tema cobra aún más trascendencia. Por ejemplo, en 2011, los presupuestos de los gobiernos locales dependían en el 78% en promedio de las transferencias de recursos determinados (TRD), y son estos los principales recursos destinados a sus presupuestos de inversiones, y solo 14% respondía a recursos directamente recaudados (RDR).

En el Cuadro 2, puede observarse las transferencias de los TRD, en millones de soles, a los gobiernos regionales y locales durante el año pasado y la variación con respecto a 2010.

Como puede observarse, los montos recibidos por estos conceptos en general han aumentado en relación con 2010, pero esto no significa que mejore la situación de los gobiernos locales necesariamente, pues intervienen otros factores. Uno de ellos, y tal vez el más importante, es la forma de distribución de dichos recursos entre los diferentes municipios, la cual es bastante desigual, pues no se da con un enfoque real de compensación hacia los municipios con mayores tasas de pobreza y menos recursos. Otro punto a considerar tiene que ver con el momento en que se concretan las transferencias, pues muchos funcionarios municipales critican el hecho de que las transferencias por concepto de canon, por ejemplo, llegan con mucho retraso, lo que les impide ejecutar obras o avanzar en la gestión, e influye en su desempeño.

Cuadro 2: Transferencias de recursos determinados durante 2011

Concepto	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total	Porcentaje de variación respecto a 2010
Canon y sobrecanon	1.436,40	3.901,90	5.338,30	29%
Regalía minera/gasífera	564,8	1.989,20	2.554,00	53%
Rentas de aduanas	183,1	194,5	377,6	13%
Focam	133,3	313	446,2	55%
Foncomun			3.779,20	15%

Fuente: Informe del proceso de descentralización 2011, Secretaría de Descentralización, PCM. Elaboración propia.

8 Véase http://www.prodescentralizacion.org.pe/pd_ocho_dimensiones.php

Por otro lado, es importante considerar estos incrementos en relación con los montos destinados a los otros niveles de gobierno. El presupuesto general de la República para el año 2012 ha ascendido a S/. 95.534 millones de soles, de los cuales el Gobierno central recibirá 65,000 millones (68,1%), los gobiernos regionales 14.743 millones (15,4%) y, finalmente, los gobiernos locales 15,773 millones (16,5%). Considerando que existen actualmente 1834 municipalidades, entre provinciales y distritales, estos porcentajes pueden resultar algo dispares. Para el presidente de la AMPE, “el Presupuesto General de la República sigue siendo marcadamente centralista”, y también aclaró que “si se sigue esa tendencia la descentralización será una utopía”.⁹

La Remurpe, si bien saluda el incremento en la asignación presupuestal a los sectores de Educación (15,7%) y Salud (11,3%), así como a los programas sociales,¹⁰ también opina que el presupuesto no presenta grandes cambios en la tendencia de la distribución, y sigue dejando a los gobiernos locales en una situación desventajosa. Por ende, se podría afirmar que para las asociaciones municipales el presupuesto correspondiente a 2012 no ha traído grandes cambios.

Ahora bien, debe considerarse que el presupuesto para este año fue prácticamente diseñado durante el gobierno anterior, pues el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) debe presentar a fines de agosto la propuesta y todas las leyes relacionadas con él;¹¹ es decir, a casi un mes de haberse inicia-

do el nuevo gobierno. Sin duda que esto plantea ciertas limitaciones y complicaciones, pero se pudo llegar a introducir algunos cambios, sobre todo los orientados a darle mayor refuerzo a los programas sociales y sectores indicados. Ahora bien, cabe la posibilidad de que este presupuesto no necesariamente defina la tendencia del gobierno en relación con los gobiernos locales, pero eso todavía está en duda.

Más allá de cuánto se transfiere, lo que también genera una serie de suspicacias y desconfianza es la forma como se asigna; es decir, las características del proceso de decisión.

Más allá de cuánto se transfiere, lo que también genera una serie de suspicacias y desconfianza es la forma como se asigna; es decir, las características del proceso de decisión. En general, el tema presupuestal es visto por las autoridades municipales como desigual, discrecional, impredecible, poco transparente y hasta hermético, todo lo cual está relacionado a la falta de una metodología clara; incluso, se demanda establecer fórmulas preestablecidas diseñadas de manera consensuada y transparente (AMPE 2011). Esta falta de precisión lleva a que las variaciones (aumentos y disminuciones) identificadas en la transferencia de algunos de los conceptos año a año sea percibida como discrecional.

Asimismo, la falta de comunicación y labor coordinada han caracterizado al proceso. Espacios como los Consejos de Coordinación Intergubernamental muchas veces no funcionan, y dependen de la voluntad política de cada sector. No obstante, debe

9 Véase http://www.ampeperu.gob.pe/p_sala_prensa/ampe100612-presidente-de-ampe-pide-restitucion-del-consejo-nacional-de-descentralizacion.aspx

10 Para este año, los programas sociales priorizados por el Gobierno son Juntos, Cunamás, Beca 18, Samu y Pensión 65, con una asignación total de 13.410 millones de soles para 2012, que representan el 19% del presupuesto no financiero ni provisional de un total de 71.884 millones de soles.

11 Ley Marco Macro Económico, Equilibrio, Endeudamiento y finalmente la de Presupuesto.

resaltarse el restablecimiento de la Comisión de Descentralización Fiscal, que tiene por objetivo evaluar y discutir una propuesta técnica, presentada en 2010, para desarrollar el proceso. Solo se espera que efectivamente ese espacio cumpla su objetivo, considerando que a veces la comunicación es compleja debido a que el “saber experto o técnico” parece ser más válido que las opiniones de las autoridades democráticamente electas.

Si bien hasta aquí se ha hecho énfasis en las TRD y sus características, estas son solo un aspecto de la descentralización fiscal. En realidad, una de las metas centrales para que esta última llegue a concretarse es que los gobiernos locales tengan la posibilidad de recaudar algunos impuestos directamente para que aumenten sus ingresos y poder así tener mayor autonomía. Hasta el momento, este es un proceso que está estancado, a diferencia de las transferencias de funciones. Pareciera que hay un interés especial en desconcentrar responsabilidades, pero no en ceder fuentes de recursos. Se espera que la Comisión sea efectiva para que esta situación cambie. Por otro lado, Remurpe y AMPE vienen trabajando una propuesta técnica que tiene por objetivo varios de los puntos antes señalados: ampliar la base de tributos, ver el tema de la redistribución, establecer una metodología fija y fomentar la transparencia.

Otro tema fundamental para lograr una mayor autonomía es promover el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales para recaudar mayores tributos, y así no depender únicamente de las transferencias de recursos, ya que a la larga puede no ser tan sostenible, pues estos dependen de factores externos. Sin embargo, hasta el momento no hay mucha inversión para desarrollar esta capacidad. Las municipalidades están enfocadas en la obtención de mayores recursos, lo cual, si bien es válido, descuida este otro aspecto. Esto también

está vinculado a que los tributos diseñados no son acordes con la realidad local, lo que hace más difícil su recaudación y el fortalecimiento de sus ingresos. Por otra parte, el Gobierno central no refuerza este tema tampoco. Si bien es conocida su poca capacidad para capacitar y acompañar, sería clave que promoviera que la Sunat tenga un rol clave, y ayude a desarrollar capacidades y recomendaciones para mejorar la recaudación.

Se debe ser consciente de que, si no se da un proceso que vaya más allá de lo administrativo, no estaríamos frente a un proceso de descentralización en sí, sino más bien ante un proceso de desconcentración de competencias.

Finalmente, se podría decir que los gobiernos locales pueden estar recibiendo actualmente más recursos en comparación con otros periodos, pero aquellos no cuentan con mayor capacidad de decisión o autonomía, y a pesar de que perciben montos por diferentes conceptos, no están preparados usarlos libremente, sino que desde Lima se establece en qué van a ser utilizados, con el fin de tener mayor control del gasto. Sin embargo, esto uniforma la realidad y las necesidades de las municipalidades. De ahí la demanda de AMPE de poder usar parte de los recursos recibidos por concepto de canon para destinarlos a seguridad ciudadana, educación y salud; pero eso no ha tenido mayor acogida. En general, la matriz de transferencias de recursos y los procesos administrativos se mantienen bastante rígidos, justificados en la necesidad de la fiscalización, pero limitan a su vez la capacidad de acción de estas institucio-

nes y sus autoridades. Esta rigidez y uniformidad prevalece, en realidad, en todo el diseño municipal, que choca con una realidad tan diversa.

REFLEXIONES FINALES

El proceso de descentralización en el país sigue caracterizándose por la transferencia de funciones que no van acompañadas de recursos o competencias que permitan asumirlos eficazmente. Tampoco se percibe que se intente nivelar las relaciones de poder entre el Gobierno central y los gobiernos locales, por lo que aún la dependencia es alta. El orden del proceso no necesariamente ha reforzado a los gobiernos locales, ya que no contar con los recursos y autonomía política para asumir las funciones puede llevar a que sean vistos por la ciudadanía como ineficaces y restarles legitimidad, lo que provocará tensiones; por esto la necesidad de un proceso planificado y equilibrado.

Se debe ser consciente de que, si no se da un proceso que vaya más allá de lo administrativo, no estaríamos frente a un proceso de descentralización en sí, sino más bien ante un proceso de desconcentración de competencias; es decir, que el Gobierno central indica qué hacer pero no transfiere poder, y no contribuye así a que se cumplan el rol de instancias promotoras del desarrollo local, según lo establece la Ley Orgánica de Municipalidades 27972.

La Secretaría de Descentralización aún es bastante débil, y carece de liderazgo para dirigir y articular el proceso frente a todos los sectores, quienes muchas veces optan por realizar actividades, de capacitación, por ejemplo, sin coordinar con ella. Sin una instancia fortalecida en el ámbito político y presupuestal, es bastante complicado que el proceso se desarrolle de manera efectiva. Asimismo,

siendo la capacitación un tema central para la calidad de la implementación de este, el Estado no adopta medidas inmediatas que la prioricen.

El Gobierno ha manifestado su intención de relanzar la descentralización, y ha propuesto darle un énfasis a la descentralización fiscal, sin embargo, no hay aún líneas claras, en tanto las principales herramientas para guiar esos procesos aún no han sido aprobadas. Finalmente, parece algo contradictorio el énfasis del Gobierno por fortalecer a los gobiernos locales y a la descentralización cuando en las últimas semanas se ha vulnerado a autoridades locales y la institucionalidad local municipal en las formas adoptadas para resolver los conflictos socioambientales en los meses recientes. □

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación de Municipalidades del Perú (2011). *Informe anual de descentralización 2011 y la agenda municipal descentralista 2011*. Lima.

Desco (2012). *El re relanzamiento de la descentralización*. Disponible en: <<http://www.desco.org.pe/desco-opina.shtml>>. Lima: Programa Regional SUR.

Diamond, Larry y Svetlana Tsaliq (1999). "Size and Democracy. The Case for Decentralization". En L. Diamond (ed), *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

Falleti, Tulia (2005). "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective". En *American Political Science Review*, vol. 99, n.º 3.

Mujica, Jaris (2006). "Pensar lo oscuro. Para leer a Foucault desde las ciencias sociales". En *Después de Michel Foucault. El poder, el saber, el cuerpo*. Lima: SUR, Casa de Estudios del Socialismo, Círculo de Estudios e Investigación Política.

Muñoz, Paula (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.

Narváez, Juan (2011). *La descentralización fiscal: breve diagnóstico y propuesta para el nivel regional*. Lima: Agenda Descentralista-Grupo Propuesta Ciudadana.

ProDescentralización-Usaid (2011). *Balance del Proceso de Descentralización 2011*. Lima.

ProDescentralización-Usaid (2012). *Financiamiento para la gestión descentralizada y descentralización fiscal. Alcances, estado actual y conclusiones*. Lima.

Remurpe (2012). *Memoria VII Conferencia Anual de Municipalidades CAMUR 2011. "La descentralización con inclusión y equidad"*. Lima.

Remy, María Isabel (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Lima: Cuadernos Descentralizados-Grupo Propuesta Ciudadana.

Secretaría de Descentralización-PCM (2012). *Informe anual del Proceso de Descentralización 2011*. Lima.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Quiñones, Patricia "Una mirada al proceso de descentralización tras el primer año de gobierno de Ollanta Humala". En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 3. Julio 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/proceso_descentralización.html
ISSN 2076-7722