

ACCION COLECTIVA Y DESCENTRALIZACION

Ismael Muñoz Portugal¹
Septiembre, 2006

El Perú es un país con un problema de centralismo muy grande y antiguo. Los antecedentes los encontramos en la época colonial y luego en toda la época republicana hasta nuestros días.² Sin embargo, diversos intentos de descentralización se han hecho a lo largo de la historia, no habiendo llegado a funcionar o perdurar ninguno hasta la fecha. Desde fines de los años 90 y más específicamente a partir de 2002 se ha dado lugar a un nuevo proceso de descentralización, el cual tiene un componente de creación de gobiernos regionales sobre la base de la antigua demarcación de los departamentos.

Algunos aspectos resaltantes del actual proceso son los que han incorporado la participación de la población no sólo en el ámbito electoral, sino también en la estructura de los gobiernos locales y regionales, creando mecanismos o instancias como los consejos de coordinación local y regional; de concertación con la sociedad civil y de participación en los planes de desarrollo y presupuestos de dichos gobiernos subnacionales.³

En el presente trabajo nos hemos propuesto observar la acción colectiva en el país y preguntarnos si se trata de un importante motor del proceso de descentralización como demanda política, económica y de gestión de las regiones y localidades del interior de la República. Es así que nos hemos interrogado por la incidencia de la acción colectiva en el nivel meso, es decir en los ámbitos locales y regionales, y que está conformada de aspectos políticos y organizacionales.

Por esto, es que hemos tomado en cuenta los hechos que se refieren al desarrollo de la acción colectiva que busca por diversos medios enfrentar los problemas de la comunidad apelando a la organización, la participación y la movilización social. Hemos seguido su trayectoria en los últimos 25 años buscando analizar su

¹ Profesor del Departamento de Economía de la PUCP. Agradezco la eficiente colaboración y valioso aporte de Paola Lazarte Castillo.

² El problema ha sido señalado por Efraín Gonzales de Olarte de la siguiente manera: "el hecho de que Lima-Callao produzca el 54% del PBI nacional, ostente el 50% del ingreso y hospede el 35% de la fuerza laboral - la más calificada del país - genera el síndrome de inhibición del crecimiento de las demás regiones." (Gonzales de Olarte, 2003: pág. 15)

³ Señala el Grupo Propuesta Ciudadana, especializado en el campo de la descentralización, que "el proceso ha avanzado de manera significativa en la definición de los principios y del marco legal general de la descentralización, y ha dado un paso sustantivo con la elección de las autoridades políticas regionales. Es también importante haber introducido mecanismos y procesos participativos en el diseño de los gobiernos regionales y locales, así como en la elaboración de los presupuestos anuales y los planes de desarrollo de estas dos instancias de gobierno." En "La Descentralización Peruana: una agenda para relanzar un proceso impostergable", *Economía y Sociedad* N° 59, CIES, marzo de 2006. (pág. 68)

naturaleza y los actores que la han caracterizado, en particular en sus relaciones con el Estado o gobierno central, las cuales en buena parte de ocasiones han sido conflictivas.

Hemos observado que ha existido mucha acción colectiva en las regiones y localidades de carácter principalmente reactivo frente a los problemas generados por el centralismo. Sin embargo, toda esa energía social, puesta en movimiento, ha posibilitado la atención por parte del Estado a las demandas de las poblaciones en diversas regiones y localidades del país.

Lo anterior lleva a preguntarnos si el desarrollo de la acción colectiva trae consigo un mayor avance en descentralización; y además, si el nivel de conflicto social y político imperante, se atenúa y canaliza a través de mecanismos de participación y negociación al avanzar la descentralización. Esto último supera ciertamente las posibilidades de respuesta en el presente trabajo.

En el desarrollo del documento, primero analizaremos la acción colectiva en el nivel meso, sobre la base de hechos o acciones colectivas recopiladas a lo largo del periodo 1980-2005 en los diversos ámbitos regionales del país. Luego analizaremos los progresos de la descentralización a través de un tipo de medidas fiscales, que han sido logradas principalmente gracias a la acción colectiva; y que se orientan hacia el objetivo de una mayor descentralización a partir de las transferencias de recursos que realiza el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Finalmente, propondremos algunas conclusiones y reflexiones.

1. Acción colectiva: tipología, características y tendencias

Hemos establecido una tipología de la acción colectiva a nivel meso⁴ y de carácter político y social tomando en cuenta dos variables: según el tipo de actores y según la naturaleza de la acción colectiva. Luego, se ha procedido a clasificar o desagregar las tipologías de modo que se puedan analizar las características de la acción colectiva para el período 1980-2005 en el Perú.⁵

1.1 Clasificación según actores de la acción colectiva

Corresponde a actores sociales, económicos o políticos en el nivel meso. A través de esta clasificación se pretende caracterizar al actor de la acción colectiva bajo una perspectiva de clase o de ubicación social haciéndose una diferenciación entre los actores rurales y urbanos. Adicionalmente, hemos considerado que la acción colectiva también puede surgir y distinguirse según la articulación y alcance que tengan los actores. Es así que se consideró distinguir entre los movimientos regionales, los movimientos populares urbanos, y aquellas acciones o movilizaciones que impliquen la participación de autoridades políticas representativas de las colectividades regionales y locales.

Los principales actores de la acción colectiva en el periodo de análisis son los siguientes:

- a) Comunidades indígenas y movimientos campesinos
- b) Movimientos y organizaciones regionales
- c) Movimientos de pobladores urbanos
- d) Asociaciones laborales y movimientos de trabajadores
- e) Asociaciones económicas y gremios empresariales
- f) Autoridades políticas, locales y regionales

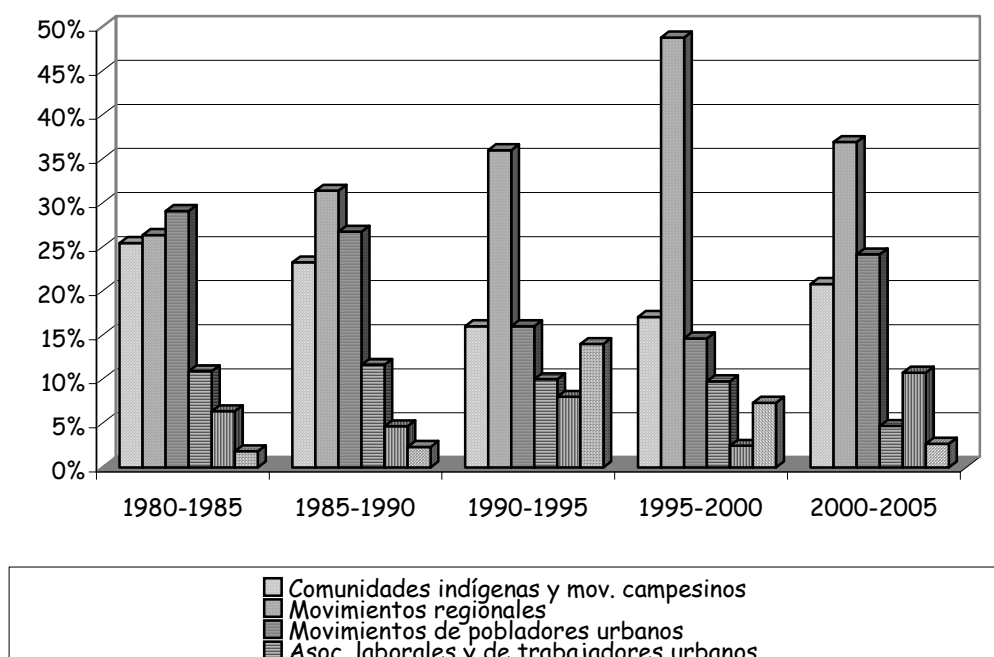
A partir de esta clasificación obtenemos de la data un resultado significativo, el cual indica que los movimientos regionales han sido los actores con mayor participación histórica en los hechos o acciones colectivas registradas a lo largo de 1980-2005. Los hechos en los que han participado han sido principalmente para enfrentar la política de los gobiernos nacionales, tanto en el plano de la política económica (privatización, reducción de la inversión pública, etc.) como en los aspectos sectoriales de la agricultura o minería. Esta mayor participación de los movimientos regionales se puede apreciar en el siguiente gráfico.

⁴ Para precisar las características de la acción colectiva a nivel meso se puede ver el texto de Muñoz, I.; M. Paredes y R. Thorp: "Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú", Cuadernos de Investigación Política, Maestría en Ciencia Política PUCP, Lima 2006. (pág. 4)

⁵ La data recogida en el periodo 1980-2005 ha sido de 436 acciones colectivas a nivel meso en distintas regiones y localidades del país. La fuente ha sido el Banco de Datos de DESCO.

Gráfico N° 1

Acción Colectiva por períodos según Actor



Las acciones colectivas originadas por comunidades indígenas y movimientos campesinos y por pobladores urbanos también representan una participación importante en el total de acciones colectivas registradas. Los casos más importantes han sido de movilizaciones de campesinos frente a la política agraria (protección para un producto agrícola, auxilio por caída de precios, etc.) y de comunidades indígenas que han respondido de forma organizada ante la presencia de grandes empresas mineras o de hidrocarburos en sus territorios comunales.

Un hecho resaltante entre la acción campesina y la acción urbana, tomadas como dos variables, es que tienen un comportamiento similar en lo que respecta a la tendencia; es decir, ambas se mueven en la misma dirección. Si se incrementa la acción colectiva de las comunidades indígenas y campesinas, sucede lo mismo con las acciones de pobladores urbanos; y viceversa. Esto ciertamente no implica algún tipo de causalidad entre ambas variables, pero sí la existencia de una fuerte relación positiva entre ambas por razones que valdría la pena investigar con mayor profundidad.

Tanto la data construida (resumida en el cuadro 1), como la observación en los gráficos 1 y 2, nos indican una escasa participación de los actores políticos y autoridades locales y/o regionales en la generación de acciones colectivas, como por ejemplo la realización de cabildos abiertos o asambleas de consulta ciudadana. El comportamiento de dichos actores es similar en los periodos 1980-1985, 1985-

1990 y 2000-2005. El momento donde se registra una mayor participación de estos actores políticos ha sido en el periodo 1990-1995, precisamente durante un periodo en que el país atravesó por una grave crisis política e institucional.⁶

Cuadro N° 1

Acción Colectiva por tipo de actor: totales y porcentajes

Períodos	Comunidades indígenas y movimientos de campesinos	Movimientos regionales	Movimientos de pobladores urbanos	Autoridades políticas locales y regionales	Asociaciones laborales, movimientos de trabajadores urbanos	Asociaciones económicas, gremios empresariales	Total por períodos
1980-1985	28 (25%)	29 (26%)	32 (29%)	2 (2%)	12 (11%)	7 (6%)	110
1985-1990	20 (%23)	27 (31%)	23 (27%)	2 (2%)	10 (12%)	4 (5%)	86
1990-1995	8 (16%)	18 (36%)	8 (16%)	7 (14%)	5 (10%)	4 (8%)	50
1995-2000	7 (17%)	20 (49%)	6 (15%)	3 (7%)	4 (10%)	1 (2%)	41
2000-2005	31 (21%)	55 (37%)	36 (24%)	4 (3%)	7 (5%)	16 (11%)	149
Total de acciones colectivas registradas a nivel meso							436

Fuente: Banco de datos de DESCO.

Elaboración propia.

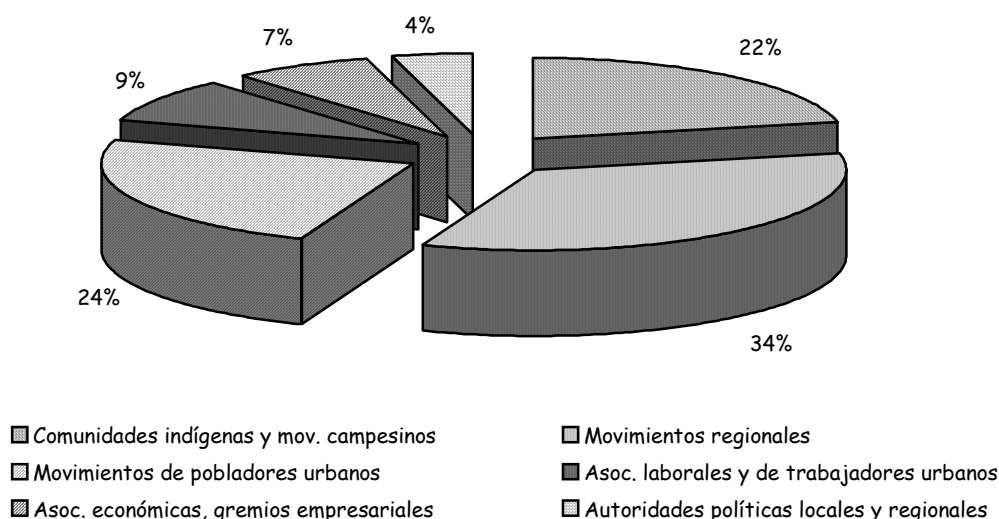
La acción colectiva de la que han participado los actores anteriormente señalados ha tenido un carácter principalmente reactivo frente a la política pública del gobierno central o frente a la presencia de agentes externos a las localidades. Ha tenido un componente fuertemente local o regional, sin un desarrollo de articulaciones nacionales y de largo plazo. Incluso en la esfera política, la acción colectiva se ha desarrollado como un fenómeno de reacción a sucesos en proceso, como las movilizaciones regionales del Frente Patriótico de la población de Loreto ante la implementación de los acuerdos del tratado de paz, firmado entre el Perú y Ecuador en los años 90.

⁶ El 5 de abril de 1992 el presidente Fujimori dio un autogolpe de Estado, por el cual disolvió el Congreso de la República y desactivó los Gobiernos Regionales que estaban bajo elección popular. Esta interrupción del régimen democrático concluyó con la convocatoria y elección de un Congreso Constituyente en 1993.

Debido a que la reacción de los actores se repite, en formas similares y con diferentes grados de conflicto, ante las políticas del gobierno central, se podría presumir la existencia de un escaso carácter previsor y de construcción de institucionalidad política en las esferas locales y regionales para encausar la participación de la población y afrontar eventuales conflictos. Esta tarea, ciertamente, es una responsabilidad del Estado.

Gráfico N° 2

**Acción Colectiva Histórica según Actor
1980-2005**



En general, se puede señalar que, históricamente en el Perú, los movimientos regionales han sido los más importantes impulsores de acciones colectivas a nivel meso, mientras que las acciones colectivas generadas por autoridades políticas locales y regionales son las que registran una menor incidencia. Esto puede estar indicando que en los espacios locales y regionales, la representación política en torno a la descentralización es precaria y que los partidos políticos no cumplen su función, siendo una fuerza debilitada de generación de participación ciudadana.

Finalmente, del análisis de los actores de la acción colectiva también se desprenden dos apreciaciones. Una es que las asociaciones y organizaciones empresariales o gremiales han recobrado una participación de mayor intensidad en la acción colectiva a nivel meso en el último periodo 2000-2005. Cabe anotar que dichas asociaciones también son expresión de grupos de presión sobre el poder político, las cuales representan los intereses económicos de diversos sectores, como los agricultores aldoneros (de Ica, Piura), los sectores agro industriales

azucareros, los comerciantes, etc. Estas asociaciones empresariales y comerciales son regionales o locales.

Otra apreciación es que esta situación de las asociaciones empresariales se coloca en contraste con la poca participación que han tenido las asociaciones laborales y de trabajadores urbanos en los últimos 10 años, es decir entre 1995-2005. Esta debilidad en la acción colectiva de los trabajadores se debe muy probablemente a la desprotección laboral que se ha impuesto en el país como resultado de las reformas estructurales neoliberales de la década de 1990. Para los grupos de trabajadores la acción colectiva se ha vuelto más costosa, debido al alto riesgo de pérdida del empleo, lo cual representa un factor limitante para su participación.

1.2 Clasificación según la naturaleza de la acción colectiva

Con esta clasificación se busca diferenciar las distintas formas en que se expresa la población organizada, bien sea para realizar una protesta o reclamo o bien para construir una institucionalidad que represente intereses de una colectividad o sector social del nivel local o regional. Las diversas formas de acción colectiva se han clasificado atendiendo al carácter principalmente reactivo con el que nos hemos encontrado en el análisis de las acciones recopiladas a lo largo del periodo 1980-2005.

- a) Acción colectiva frente a la política económica, agraria y laboral. Este rubro concentra las acciones de confrontación al sistema económico, o a una serie de políticas económicas que han sido aplicadas en cada régimen o gobierno correspondiente. Estas acciones se conciben como confrontacionales a un modelo económico que aparece con implicancias que perjudican a diferentes sectores de la sociedad: agricultores, asalariados, comerciantes, etc.
- b) Acción colectiva frente a manifestaciones coyunturales de centralismo estatal. A diferencia de las primeras, éstas se realizan con el objeto de llamar la atención de las autoridades centrales, llámese Ministros, Congresistas, etc., en torno a problemas locales y/o regionales de carácter coyuntural. Se trata de acciones directas de respuesta frente a medidas focalizadas o arbitrarias del Estado central que restringen o desaceleran el grado de descentralización de los gobiernos locales y/o regionales, y que repercuten en la sociedad local.
- c) Acción colectiva en contra de la privatización de empresas públicas. Estas acciones son una reacción frente al peligro de pérdida de empleos e incremento de precios y tarifas con los que ha sido asociada la privatización por la población. Además, dada la importancia que tenían las empresas públicas en los ámbitos regionales, las acciones colectivas se configuran en este escenario como una respuesta a la pérdida del poder regional y que, en

buena parte, han servido para generar procesos de identidad regional o local más fuerte.

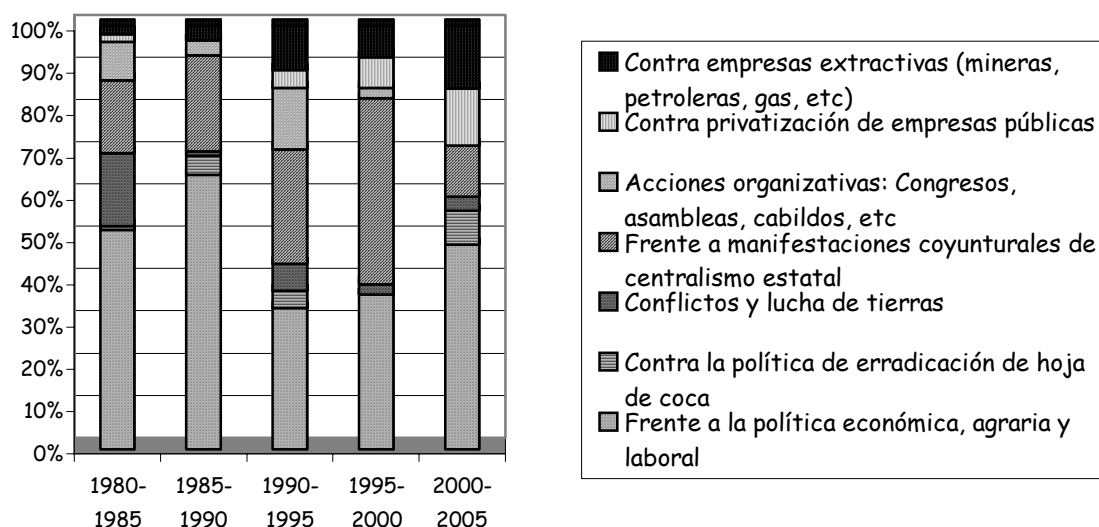
- d) Acción colectiva frente a empresas extractivas (mineras, petroleras, gasíferas, etc.). Básicamente se trata de conflictos entre actividades económicas propias del proceso de apertura a la inversión y privatización, que busca la extracción de minerales, petróleo y gas, en contraposición de actividades económicas comúnmente practicadas por comunidades rurales, agrícolas y ganaderas, en su mayoría.
- e) Acción colectiva en contra de la política de erradicación de cultivos de hoja de coca. Se trata de un tipo particular, pero relevante, de acciones de un movimiento campesino en respuesta a una política focalizada impartida desde el gobierno central, en coordinación con agencias internacionales, en contra del cultivo de hoja de coca.
- f) Acción colectiva por luchas y conflictos de tierras. Se trata de reclamaciones de tierras, conflictos por problemas de títulos de propiedad e invasiones a terrenos privados o públicos. Estos hechos han sucedido tanto en los ámbitos rurales como urbanos con diferentes niveles de intensidad, pero sin alcanzar la fuerza que tuvieron en las décadas de los 60s y 70s.
- g) Acción colectiva de carácter organizativo. Estas acciones comprenden la realización de congresos, juntas, asambleas y cabildos. A diferencia de otras formas de la acción colectiva, ésta no necesariamente tiene un carácter reactivo hacia la política económica u otra, sino que abarca las acciones constructivas organizacionales, las cuales no necesariamente implican el uso de medios confrontacionales.

Tomando en cuenta esta clasificación, y haciendo el análisis comparativo, las acciones en contra de la política económica general representan la principal motivación de la acción colectiva en el país, durante el período 1980-2005. Esta tendencia se mantiene estable con excepción de 1990-2000, donde disminuye relativamente el peso que tiene sobre el resto de motivaciones de la acción colectiva.

La evolución de las formas de las que se han compuesto las motivaciones para la acción colectiva se ha dividido en cinco periodos de cinco años cada uno, atendiendo principalmente al tiempo de mandato de los sucesivos gobiernos nacionales. Esta evolución, lo mismo que el peso relativo de cada tipo de acción colectiva, se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico N° 3

Composición de la Acción Colectiva



La demanda por descentralización desde el interior del país, y desde los espacios locales, que es expresión de una pugna por la redistribución del poder, levanta expectativas en las poblaciones locales o regionales; y puede dar lugar a acciones colectivas tanto propositivas y constructivas en el ámbito local o regional, como también a acciones reivindicativas o de reclamo que pueden transformarse en conflictos de gran duración e intensidad. Estos últimos no son la característica principal de la sociedad peruana actual.

Al descentralizar se promueve la creación de activos políticos locales, más no de ciudadanía *per se*. En este sentido, la descentralización podría promover la realización de acciones colectivas de reclamo y búsqueda de mayores derechos políticos en determinadas localidades,⁷ sobre todo cuando en una etapa inicial del proceso, la principal motivación de la acción colectiva puede ser el logro de ciertos beneficios económicos locales, los cuales, encontrada una ruta de satisfacción dan lugar a nuevas reclamaciones orientadas más a derechos políticos, tal es el caso de la exigencia regional de mayor consulta y poder de decisión sobre los recursos naturales de las propias regiones.

Podemos anotar también que la mayor parte de acciones colectivas en el plano político (nivel meso) se han dado en los períodos de régimen democrático y han sido menores cuando ha habido un régimen autoritario como en los años 90. Incluso, se

⁷ Esto se hace más evidente cuando existe una mayor percepción de "empoderamiento" de los individuos pertenecientes a comunidades que han tenido experiencias de conflicto frente al poder central con resultados beneficiosos.

puede observar que han crecido notoriamente las acciones colectivas reactivas frente a las políticas del gobierno central en el periodo 2000-2005 en comparación a las que se dieron en la década de los 90.⁸

Cuadro N° 2

Acción Colectiva por naturaleza de la acción: totales y porcentajes

Períodos	Frente a la política económica, agraria y laboral	Contra la política de erradicación de hoja de coca	Conflictos y lucha de tierras	Frente a manifestaciones coyunturales de centralismo estatal	Acciones organizativas: Congresos, asambleas, cabildos, etc	Contra privatización de empresas públicas	Contra empresas extractivas (mineras, petroleras, gas, etc)	Total por períodos
1980-1985	57 (52%)	1 (1%)	19 (17%)	19 (17%)	10 (9%)	2 (2%)	2 (2%)	110
1985-1990	57 (65%)	4 (5%)	1 (1%)	20 (23%)	3 (3%)	0	3 (3%)	88
1990-1995	16 (33%)	2 (4%)	3 (6%)	13 (27%)	7 (15%)	2 (4%)	5 (10%)	48
1995-2000	15 (37%)	0	1 (2%)	18 (44%)	1 (2%)	3 (7%)	3 (7%)	41
2000-2005	70 (47%)	12 (8%)	5 (3%)	18 (12%)	2 (1%)	20 (13%)	22 (15%)	149
Total de acciones colectivas registradas a nivel meso								436

Fuente: Banco de datos de DESCO.
Elaboración propia.

Otra observación que podemos realizar a partir de la data es que las acciones directas de respuesta frente a manifestaciones del centralismo se han dado en todos los períodos en similar cantidad aunque en términos porcentuales con respecto a los otros tipos de acción colectiva hayan tenido una participación distinta. Un aspecto que no podemos afirmar es el grado de intensidad y de profundidad con el que se han dado estas acciones de rechazo a manifestaciones centralistas del Estado en cada período, pues habría que analizar cada caso y comparar.

Por otro lado, la realización de acciones colectivas de confrontación ante las actividades extractivas de ciertas empresas privadas, en especial de las empresas mineras, es un fenómeno que se acrecienta en el periodo 2000-2005. Antes de los

⁸ Una interpretación también podría ser que la población se hallaba identificada con dichas políticas vigentes en los años 90; y por tanto no tenía motivaciones para reaccionar en contra de las mismas.

años 90, un gran número de empresas mineras y petroleras se encontraban administradas por el Estado bajo la forma de empresas públicas, o simplemente, en el caso de la minería, en algunas regiones se trataba de una actividad artesanal menos tecnificada y con un mayor grado de informalidad. A partir de la liberalización de la economía y de la apertura a capitales internacionales, el sector privado (nacional y extranjero) empezó a invertir en actividades primarias, principalmente mineras, en espacios regionales.

Lo anterior trajo tres consecuencias: primero, el choque entre las nuevas actividades de las empresas transnacionales y consorcios privados con las actividades económicas tradicionales en las localidades; segundo, el aumento de los problemas ambientales y de manejo de los recursos naturales, por la ineficiencia de regulación y supervisión estatal y la exclusión de las comunidades involucradas y afectadas por las actividades económicas de dichas empresas; y, tercero, el deterioro de otras actividades económicas locales, como resultado del fenómeno conocido como "enfermedad holandesa", por el efecto de apreciación del tipo de cambio que vuelve poco competitivas a las actividades de producción local, dado el gran incremento de las exportaciones primarias y el extraordinario ingreso de divisas al país.

Asociadas a este tipo de acciones se encuentran las reacciones a los procesos de privatización de empresas públicas. Estas acciones comienzan a alcanzar mayor relevancia desde inicios de los años 2000, cuando el proceso se encuentra avanzado y los primeros efectos son percibidos por la población como poco beneficiosos directamente, además de perjudiciales en términos del sentimiento de haber perdido poder en la región; y por tanto de no querer seguir perdiéndolo.

En relación a las acciones de lucha y conflictos por tierras, estas sólo son un fenómeno importante en el periodo 1980-1985; y pasan a tener menor peso en 1985-1990. Luego, en los siguientes periodos, si bien se registran aún casos de conflictos por esta causa, estos no representan una participación considerable en el total de acciones colectivas recogidas. Una explicación puede estar en el avance dado en los últimos 15 años en la titulación de tierras y protección de derechos de propiedad tanto en el campo como en la ciudad.

Con respecto a las acciones propiciadas por los movimientos cocaleros, estas recobran fuerza en el último periodo de 2000-2005, habiendo sido prácticamente inexistentes entre 1995-2000. Sin embargo, como acciones focalizadas a un sector social numeroso y relevante por estar una parte ligado al abastecimiento del narcotráfico es necesario tomarlas en cuenta de manera especial. Asimismo, tenemos que estas también fueron relativamente importantes entre 1985 y 1995, no tanto por la cantidad sino por la extensión e intensidad de las movilizaciones.

2. El avance del proceso de descentralización y la acción colectiva

El Perú es todavía un país altamente centralista en el ámbito productivo, comercial y financiero; puesto que la mayor parte de las actividades económicas se concentran en la capital. Adicionalmente, el Perú también es un país centralizado en el ámbito fiscal. Aguilar y Morales (2005) señalan en su trabajo que *"el gobierno central recibe el 83% de los ingresos del gobierno general. En particular, este recauda aproximadamente el 98% de los ingresos tributarios. Asimismo, el gobierno central también es responsable de la mayor parte de los gastos totales del gobierno general."* Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 3

Grado de centralización peruana (En porcentaje)

Ratios	2000	2001	2002
Ingresos gob, central/Ing. Gob. General	83	83	83
Gastos gob. Central/Gastos gob. General	84	84	84
Ing. Tributarios gob. Central/Ing. Tribut. Gob general	99	98	98

Fuente: Aguilar y Morales, IEP (2005)

Elaboración propia

Cabe anotar que el término "gobierno general" agrupa a los gobiernos locales, gobiernos regionales y gobierno central. Observamos, pues, en este plano fiscal la enorme centralización tanto de ingresos como de gastos existente. Si bien es cierto que la desigualdad puede existir entre clases dentro de un mismo espacio geográfico, también es posible inferir a partir de estos datos que existen complejas y conflictivas relaciones de desigualdad entre el centro y las regiones y provincias del país.

La medición y evaluación del proceso de descentralización no es tarea fácil. Las fuerzas sociales, económicas y políticas que impulsan la descentralización en el Perú están fragmentadas. Sin embargo, el Estado está conduciendo en los últimos diez años un proceso de descentralización fiscal; y en los últimos cinco años, un proceso de regionalización política.

El análisis de dichos procesos es complejo en sus posibilidades y efectos, sobre todo por su comienzo reciente. Por esto, para el caso peruano nos hemos

circunscrito a la observación de una variable relevante: los recursos transferidos desde el gobierno central a los gobiernos locales y regionales, también llamadas transferencias intergubernamentales.⁹

2.1 Transferencias intergubernamentales: instrumento de descentralización

Las transferencias intergubernamentales son los recursos que el gobierno central entrega a los gobiernos locales y regionales a través del Presupuesto Nacional.¹⁰ Sin embargo, los datos que utilizaremos corresponden a las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales, dado que los gobiernos regionales recién existen desde el 2003. Esta será una variable para la medición del avance en descentralización. Dichas transferencias son: el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), el Programa del Vaso de Leche (VDL), el canon en sus diferentes formas: minero, petrolero (canon y sobrecanon), hidroenergético, pesquero, gasífero y forestal; y la renta de aduanas.¹¹

La elección de esta variable para medir el avance de la descentralización se debe a la importancia del ámbito fiscal dentro de un proceso descentralizador del Estado. Dada la naturaleza del proceso, la descentralización consiste en un proceso de transferencia de competencias y recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos locales y regionales en la búsqueda del desarrollo integral del país. Al respecto, la literatura económica estudia el proceso de descentralización sobre la base de tres aspectos: el político, el económico o fiscal y el administrativo (Aguilar y Morales, 2005).

Consideramos que tales aspectos de la descentralización son complementarios, e inclusive, requisitos para el avance integral del proceso, dado que los tres

⁹ Las transferencias intergubernamentales son una variable relevante tanto por la información estadística disponible como por haber estado ligada en sus orígenes a la acción colectiva que fue necesaria para conseguir varias de dichas transferencias a los gobiernos subnacionales.

¹⁰ Para el siguiente análisis se han utilizado los datos publicados en el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.

¹¹ El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es una fuente de recursos establecida en la Constitución Política del Perú, que tiene por objeto la promoción de la inversión en las diferentes municipalidades del país. La distribución de los recursos bajo esta modalidad sigue criterios de redistribución en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país

El Vaso de Leche como transferencia se encuentra dirigida a gobiernos locales exclusivamente, y tiene como objetivo proveer apoyo en la alimentación, principalmente a niños entre 0 y 13 años de edad y madres gestantes. Este programa se creó en 1985, mediante Ley N° 24509

El Canon en tanto transferencia está definida como la participación o parte que les corresponde a los gobiernos locales (municipalidades provinciales y distritales) y los gobiernos regionales, sobre el total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado, debido a la explotación económica de los recursos naturales.

establecen el campo de desarrollo de capacidades locales necesarias para la construcción de efectivos gobiernos subnacionales. Sin embargo, desde el 2001 hasta el año 2005, aparte de las elecciones de gobiernos regionales y el incremento de las transferencias del gobierno central a los gobiernos locales, poco es lo avanzado en descentralización de manera significativa.¹²

En el marco de nuestra reflexión nos hemos propuesto observar la acción colectiva, preguntándonos por su importancia como motor del proceso de descentralización en tanto demanda política, económica y de gestión de las regiones y localidades del país. A su vez nos interrogamos si un importante propulsor de dicho proceso encuentra sus bases en los pequeños y medianos espacios económicos y sociales, cuestión que no abordamos extensamente en el presente trabajo.

Esta dinámica y resultado de la acción colectiva se puede apreciar especialmente en el caso de las transferencias intergubernamentales, siendo el caso emblemático la creación del canon, como respuesta del gobierno central a lo exigido por la acción colectiva de la población y gobiernos locales de la amazonía en el año 1976, cuando se dio la ley que estableció el canon petrolero para el departamento de Loreto.

2.2 Transferencias intergubernamentales: características y distribución

La data de transferencias intergubernamentales existe para el periodo 1995-2005. La principal transferencia intergubernamental corresponde al FONCOMUN, por la cantidad asignada a los gobiernos locales bajo este concepto. El FONCOMUN se encuentra conformado por el impuesto de promoción municipal que grava a todas las operaciones consideradas para la aplicación del Impuesto General a las Ventas (IGV) a una tasa de 2%, el impuesto al rodaje, el impuesto a las embarcaciones y el 25% del impuesto a las apuestas.

Este tipo de transferencia que el gobierno central hace a los gobiernos locales se basa en criterios redistributivos, tomando para ello información sobre la población urbana y rural e indicadores de pobreza, como tasa de mortalidad infantil, hogares sin agua y alumbrado público, etc.¹³ (Aguilar y Morales, 2005; Alvarado, 2003). Cabe señalar que no se han establecido restricciones para la utilización de este fondo por parte de los gobiernos locales.

Según señala Alvarado, el FONCOMUN se distribuye con la siguiente secuencia: primero se establece el monto para Lima y el resto del país; seguidamente, se

¹² Incluso se puede señalar que hubo un retroceso en la constitución de regiones más grandes en el país, puesto que el referendun de octubre de 2005, resultó negativo para la propuesta de sumar o agregar departamentos que dieran lugar a macro-regiones. La población votó mayoritariamente en contra; lo cual hace que se mantengan los gobiernos regionales sobre la base de las antiguas demarcaciones departamentales, por lo menos hasta una nueva consulta popular en el 2009.

¹³ Para la distribución de estos fondos a los gobiernos locales, se privilegia a la población rural en el cálculo de la transferencia, siguiendo la secuencia de asignación geográfica mencionada.

establece el monto correspondiente al resto del país y se distribuye entre las provincias usando el indicador de mortalidad infantil. De esta manera se asigna el 20% a la municipalidad capital para distribuir el 80% restante entre las demás municipalidades del departamento.

El canon es otro tipo de transferencia que tiene su antecedente en los movimientos sociales del departamento de Loreto. Tras la experiencia pasada del "boom" del caucho que no produjo desarrollo en dicho departamento, estos movimientos reclamaron beneficios locales derivados de la explotación de recursos naturales existentes en su región por parte del Estado peruano. Bajo este concepto, el antecedente de mayor antigüedad lo representa el canon petrolero en 1976.

Inicialmente el canon petrolero consistió en la deducción del 10% sobre el valor de la producción total de petróleo en el departamento de Loreto por un lapso de diez años. Posteriormente, mediante leyes se estableció, en simetría a lo hecho con Loreto, la transferencia de recursos por canon para los otros departamentos petroleros que comenzaron a movilizarse por este motivo. Y también la permanencia del canon y su transferencia a los departamentos donde está el recurso natural explotado.

Por otro lado, existe el canon minero, el cual fue creado por la Ley General de Minería y modificado en varias oportunidades. El canon minero establece la transferencia, a las regiones y localidades donde está el yacimiento minero, del 50% del total de ingresos y rentas que obtiene el Estado peruano en la actividad minera y por el aprovechamiento de los recursos minerales.¹⁴ (Ver Anexo 1)

En relación a los demás tipos de canon, cabe decir que el canon forestal, gasífero, pesquero e hidroenergético, son transferencias relativamente recientes. Estas han sido ejecutadas a partir del 2002, en el caso del canon hidroenergético; y a partir del 2003 para las demás transferencias dentro del rubro denominado canon y sobrecanon.¹⁵

Al respecto, el canon hidroenergético está conformado por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas que utilizan recursos hídricos para la generación de energía eléctrica. Mientras que el canon forestal se encuentra compuesto por el 50% de los ingresos que percibe el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) por el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre.

Finalmente el canon pesquero está compuesto por el 50% del impuesto a la renta y los derechos de pesca que pagan las empresas que desarrollan actividades de

¹⁴ Las transferencias a los gobiernos locales por canon minero se han incrementado notablemente desde el año 2003 debido al aumento de los ingresos públicos por impuesto a la renta de las empresas mineras, dados los altos precios internacionales de los minerales.

¹⁵ Aguilar y Morales señalan que, a la fecha de publicación de su documento (2005), el canon pesquero y gasífero aún no entraban en vigencia, es decir, no estaban siendo recaudados. Sin embargo, según el MEF estas transferencias figuran como ejecutadas.

extracción comercial de pesca de gran escala y de recursos hidrobiológicos de aguas marítimas y continentales (lacustres y fluviales). Corresponde mencionar que, salvo el canon petrolero, los criterios de distribución de los otros tipos de canon restantes, utilizan variables de población, pobreza y déficit de infraestructura de las localidades y/o regiones beneficiarias.

Los datos consolidados de transferencias intergubernamentales dan un resultado por el cual históricamente, a lo largo de 11 años, Lima recibe mayores recursos que los demás departamentos. En los siguientes lugares, según el año que se observe, están los departamentos de Piura, Puno, Cusco y Cajamarca. Esto se aprecia mejor en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 4

Departamentos con mayor distribución porcentual de Transferencias Intergubernamentales

Departamento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Cajamarca	6.3%	6.4%	6.8%	7.5%	7.5%	7.6%	7.9%	7.5%	8.1%	10.2%	10.1%
Cusco	6.7%	6.8%	6.4%	6.2%	6.4%	6.6%	6.4%	6.1%	6.1%	7.4%	11.2%
Lima	20.6%	19.7%	19.4%	18.6%	19.2%	19.5%	19.1%	18.1%	17.0%	14.3%	11.6%
Piura	7.5%	6.7%	6.4%	5.9%	6.2%	6.5%	6.3%	5.9%	6.5%	7.7%	8.4%
Puno	6.8%	7.1%	8.4%	8.9%	7.6%	7.3%	7.5%	7.6%	8.6%	7.6%	6.9%

Fuente: MEF

Elaboración propia

Con respecto a Lima, las principales transferencias vienen dadas por el FONCOMUN y el Programa del Vaso de Leche. Como se mencionó anteriormente, los criterios para la distribución de estas transferencias son variables de tipo poblacional (densidad poblacional, población en estado de pobreza, etc.). Por este criterio de mayor concentración poblacional es que el departamento de Lima, en particular la provincia de Lima, concentra la mayor proporción de transferencias intergubernamentales.

Lima es el departamento que, en 1993, contaba con el 29% de la población nacional, mientras que en el año 2005, cuenta con el 29.9% de la población nacional.¹⁶ Por esto, para evitar conclusiones apresuradas, es relevante tomar la variable poblacional como una variable de control para analizar la distribución de las transferencias. Lima, al concentrar casi la tercera parte de la población peruana, y al tener junto con la provincia Constitucional del Callao la mayor densidad poblacional¹⁷, transferencias como el Vaso de Leche y el FONCOMUN son altas en

¹⁶ INEI. Resultados de los Censos Nacionales realizados en 1993 y 2005.

¹⁷ Para el año 1993, Lima tenía 230.25 habitantes por KM cuadrado; y Callao contaba con 5523.70 habitantes por KM cuadrado.

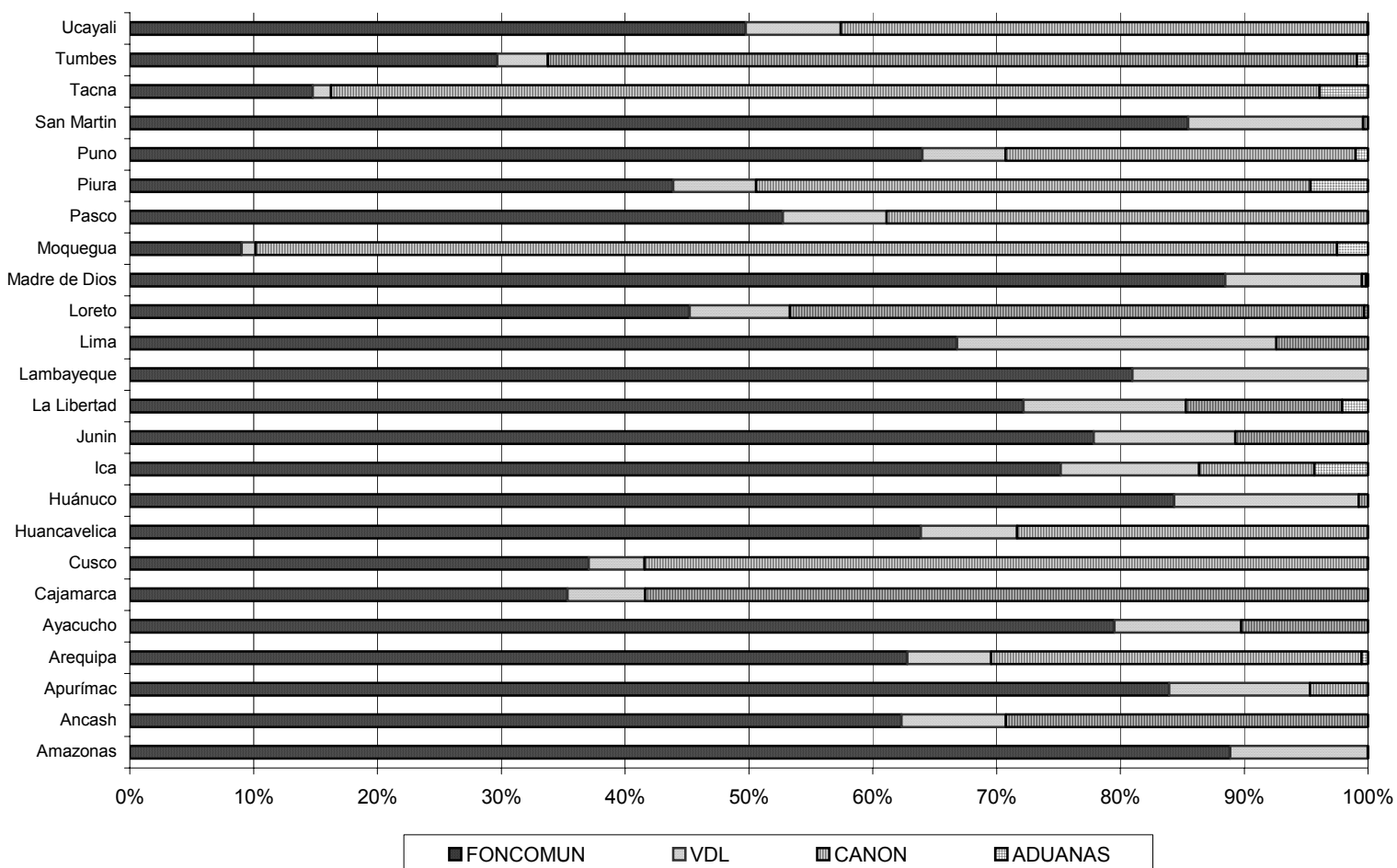
relación al resto de departamentos con menor población y menor densidad poblacional.

Sin embargo, algo que se puede observar como tendencia, según el cuadro N° 4, es que Lima ha ido perdiendo protagonismo en lo que respecta a la recepción de transferencias intergubernamentales. Se ha pasado a transferir mayores recursos a departamentos como Moquegua, Piura, Cajamarca, Puno y Cusco. Esta tendencia se aprecia mejor a partir de los años 2002 y 2003, años desde los cuales las transferencias se han incrementado por razones del crecimiento económico del país y el aumento de los ingresos del Estado. Esto podría ser una señal del comienzo de una mayor descentralización del gasto público. (Ver Anexo 2)

En un caso contrario está el departamento de Madre de Dios, el cual registra según los cálculos históricos la menor cantidad de transferencias desde 1995 hasta 2005. Madre de Dios tiene la menor densidad poblacional del país. Es así que para medir el grado de descentralización entre departamentos, de acuerdo a las transferencias intergubernamentales, es pertinente considerar esta variable.

Gráfico N° 4

Importancia de cada tipo de transferencia por departamento 2005



Fuente: Transparencia Económica. MEF
Elaboración propia

Según el gráfico N° 4, la principal transferencia otorgada a los gobiernos locales desde el gobierno central es el FONCOMUN. Las excepciones son departamentos como Cusco, Cajamarca, Tumbes, Tacna y Moquegua, que reciben en mayor cuantía recursos por concepto de canon¹⁸.

3. La medición de la acción colectiva departamental: potencialidades y límites

¿Dónde esta concentrada la acción colectiva en el país? ¿Dónde hay más dificultades para organizar la acción colectiva regional? Estas son preguntas que buscamos explorar en esta parte del trabajo. Según la base de datos que se ha recopilado de 436 hechos de acción colectiva meso, desarrollados en el periodo 1980-2005, se ha agrupado a los departamentos en tres campos según la incidencia que ha tenido la acción colectiva en dichas circunscripciones territoriales. De esta manera es que se tienen departamentos de alta, mediana y baja acción colectiva.¹⁹

Cuadro N° 5

Departamentos según cantidad de acciones colectivas

Alta acción colectiva	Mediana acción colectiva	Baja acción colectiva
Lima	Arequipa	Pasco
Cusco	Huánuco	Tacna
Puno	Junín	La Libertad
Loreto	Moquegua	Amazonas
Áncash	Ucayali	Madre de Dios
San Martín	Lambayeque	Ica
Cajamarca	Huancavelica	Tumbes
Piura	Ayacucho	Apurímac

Fuente: Base de datos de acción colectiva
Elaboración propia

¹⁸ Se agregaron o sumaron todos los tipos de canon para obtener una sola cifra de transferencias de canon y sobrecanon.

¹⁹ Sobre esta clasificación, corresponde mencionar que a partir de la data construida se desagregaron las acciones colectivas múltiples, es decir, aquellas movilizaciones que implicaban a más de una provincia o departamento para dar una mejor idea de la participación de cada departamento sobre el total de acciones colectivas registradas. Asimismo, la ordenación de los departamentos en cada grupo de clasificación, corresponde a un orden descendente, es decir, el primer departamento de cada grupo es el que registra la mayor cantidad de acciones colectivas, mientras que el último registra la menor cantidad durante el periodo 1980-2005.

Según el cuadro N° 5 observamos que Lima tiene la más alta incidencia de acción colectiva. Es nuevamente en este departamento que se halla concentrada una variable tan importante en nuestro planteamiento para avanzar en la descentralización. Sin embargo, esta concentración también puede traer una consecuencia favorable para el resto del país, en el caso de que se implemente alguna política favorable para los municipios de Lima y que pueda ser replicada o extendida al resto de municipios del Perú. Así fue como se amplió el programa del vaso de leche y se descentralizó casi completamente.

Si se pudiera dividir el mapa del Perú en un mapa político, entonces se observaría que tradicionalmente el sur del país, sobre todo Cusco, Puno y Arequipa, han sido una de las fuentes sociales más importantes de generación de acciones colectivas. Cabe anotar que en Puno y Cusco, la acción colectiva no sólo se lleva a cabo en el ámbito del desarrollo regional, sino en espacios más pequeños que involucran situaciones cotidianas como, por ejemplo, la organización de la población para la toma de medidas en contra de los robos, violaciones y asaltos; e incumplimientos a las normas establecidas comunalmente.

En el caso de Arequipa, Cusco y Puno, las acciones colectivas han estado relacionadas con la existencia de movimientos y frentes regionales amplios, los cuales han liderado importantes movilizaciones en demanda de mayor descentralización en favor de tales departamentos. El incremento de la inversión pública en dichos departamentos, la protección de la agricultura mediante un sistema público de incentivos; y la capacidad de decidir sobre sus recursos de manera autónoma del gobierno central, han sido las motivaciones más importantes de la acción colectiva regional en estos tres departamentos.

Asimismo, resulta importante señalar que tanto en el caso de Piura y Cajamarca, los movimientos sociales generados a partir del proceso de privatización, presentan casos relevantes de acción colectiva vinculados especialmente a reacciones frente a las actividades extractivas mineras. Tres casos han sido emblemáticos: uno es el de la mina Manhattan en el valle agrícola de San Lorenzo en Piura, que finalmente no inició la explotación en la zona debido a la oposición y movilización de la población; otro es el caso de la mina Majaz en Piura, cuyo enfrentamiento con las rondas campesinas ha sido importante en base al problema del medio ambiente y el agua, cuyo conflicto permanece; y el otro ha sido el de la mina Yanacocha en Cajamarca, enfrentada a la población por la exploración del cerro Quilish, fuente de agua de la ciudad, que finalmente no inició su explotación.

El caso de Cajamarca y Piura son similares en cuanto al ámbito de acción de la colectividad. En la sierra de ambos departamentos se desarrollan las tradicionales rondas campesinas, creadas inicialmente para combatir el abigeato; pero que

debido a su éxito en dichas materias, extendieron sus funciones hacia otras labores de orden público y justicia. Estas rondas han sido reconocidas por ley.²⁰

Por otro lado, existen departamentos donde la acción colectiva es muy baja, como es el caso de Apurímac, Tumbes, Ica, Madre de Dios y Amazonas. Una razón importante para explicar esta situación es la dispersión poblacional existente, lo que hace muy difícil la organización y la movilización de la población a nivel local y regional. Otra razón es la fuerte diferenciación social interna, especialmente en el caso de Ica.

4. Conclusiones y reflexiones

La acción colectiva ligada al proceso de descentralización en el Perú está impregnada de un componente de demandas fuertemente regionales y locales. Han sido los movimientos y frentes regionales los que han motorizado la acción colectiva frente a la política general del gobierno central en tanto se la ha percibido como contraria a la población e intereses de las regiones. Ellos, los movimientos regionales, han sido los principales actores; y esta disconformidad con el centralismo ha sido la motivación fundamental de la acción colectiva de importantes implicancias políticas y organizacionales.

El descontento frente a las políticas y manifestaciones del gobierno central ha sido causa de la acción colectiva en el nivel meso durante el periodo 1980-2005. Por esta razón es que ha tenido un carácter principalmente reactivo, pero básicamente no violento y de naturaleza constructiva, incorporando los factores de movilización, participación y negociación. Podemos señalar que a la base de la acción colectiva analizada se halla una fuerte demanda por descentralización política, económica y de gestión pública.

Con la descentralización política, el poder también se desconcentra desde el gobierno central hacia los otros niveles de gobierno. La acción colectiva por tanto puede canalizarse eficazmente a través de instancias más cercanas a la población; y abrirle paso a la participación. De esta forma el conflicto por el descontento frente al centralismo puede disminuir; y los problemas por los que surge también pueden encontrar cauces institucionales de solución o reencausarse hacia los propios gobiernos descentralizados.

Es en una etapa de inicio de este proceso de descentralización que se halla actualmente el país, a partir de los gobiernos regionales recientemente creados y de la experiencia de transferencia incremental de recursos específicos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales. Varias de estas transferencias fueron inicialmente logradas por medio de la acción colectiva como es el caso del

²⁰ Ver el documento sobre "Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú", op. cit.; en especial el análisis del caso de Bambamarca.

canon y del vaso de leche. Las cuales han quedado institucionalizadas en el presupuesto nacional y avanzando en niveles de descentralización hacia los gobiernos locales y regionales.

Dada la fuerte concentración de ingresos y gastos fiscales en el Perú, el incremento de las transferencias intergubernamentales observadas en los últimos 10 años constituye un indicador inicial de descentralización fiscal; pero también representan para quienes reciben estos recursos (municipios y regiones), un desafío para darles utilización eficiente y promotora de desarrollo en los ámbitos territoriales y poblacionales de los gobiernos subnacionales.

Una de los problemas de la acción colectiva es que se halla concentrada en pocos departamentos que tienen fuertes movimientos regionales y organizaciones (Arequipa, Cusco, Puno, Loreto, Cajamarca, Piura) o poblaciones más organizadas (Lima). La capacidad de respuesta mediante la acción colectiva constructiva depende muchas veces de la fuerza de las identidades regionales y locales muy presentes en estos departamentos. Por eso es que es tan difícil realizar articulaciones de incidencia nacional y sostenida, sobre todo con organizaciones que representan a las poblaciones pobres. Los partidos políticos se encuentran debilitados para realizar esta tarea que socialmente les corresponde.

Sin embargo, en los departamentos de baja acción colectiva (Apurímac, Tumbes, Ica, Madre de Dios, Amazonas, etc.) cabe explorar si avances en descentralización logrados por otros departamentos, dado que los recursos e incentivos se distribuyen con criterios que los abarcan a todos, pueden forjar capacidades locales, fortalecer identidades y liderazgos regionales y locales, a fin de posibilitar un proceso de descentralización eficaz y promotor de desarrollo.

Una perspectiva de investigación y acción pública es evaluar con mayor profundidad las experiencias de participación en los ámbitos locales y regionales, bien sea a través de los procesos electorales para conformar concejos de concertación o para elaborar presupuestos de los gobiernos subnacionales o las demandas por rendición de cuentas a las autoridades políticas de dichos gobiernos descentralizados.

Bibliografía

Aguilar, G.; y R. Morales (2005). *Las transferencias intergubernamentales, el esfuerzo fiscal y el nivel de actividad*. Documento de trabajo N° 144, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.

Caravedo, Baltasar (1978). *Desarrollo desigual y lucha política en el Perú, 1948-1956: La burguesía arequipeña y el Estado peruano*. IEP, Lima.

Chambi, Gina (2001). *Desarrollo Local con Gestión Participativa. Presupuesto Participativo - Villa El Salvador - Perú*. SINPA - Bolivia.

Consejo Nacional de Descentralización - CND (2006). *El Modelo Peruano de Descentralización*. Lima.

DESCO. Construyendo democracia. Lima, Ediciones comprendidas entre los años 2004-2005.

- *Resumen Semanal*. Lima. Ediciones comprendidas entre los años 1980-2005
- *Quehacer*. Lima. Ediciones comprendidas entre los años 1980-2005.

García, Inés (1998). *Sociedad y gobierno local: espacios de concentración y democracia*. DESCO. Lima.

Figueroa, Adolfo (1993). *Crisis distributiva en el Perú*. Fondo Editorial, PUCP, Lima.

Flores Galindo, Alberto (1977). *Arequipa y el sur andino: Siglos XVII-XX*. Lima.

Gonzales de Olarte, Efraín (1996). *El ajuste estructural y los campesinos*. IEP. Lima.

- (2003). *Regiones integradas*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima.
- (2004). *La difícil descentralización fiscal en el Perú: teoría y práctica*. IEP. Lima

Grupo Propuesta Ciudadana (2006). "La Descentralización Peruana: una agenda para relanzar un proceso impostergable", En *Economía y Sociedad* N° 59, CIES, Lima.

Henríquez, Narda (2005). "Red de redes para la concertación: la experiencia de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza". Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Lima.

Iguiñiz, J., R. Basay; y M. Rubio (1993). *Los ajustes: Perú 1975-1992*. Fundación Friedrich Ebert, Lima.

Muñoz, I., M. Paredes y R. Thorp (2006): "Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú", *Cuadernos de Investigación Política*, Documento de Trabajo N° 1, Maestría en Ciencia Política PUCP, Lima.

Panfichi, Aldo (2005). "Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La mesa de concertación para la lucha contra la pobreza". *Cuadernos de Investigación Social*, PUCP, Lima.

PNUD (2004). *Democracia participativa para el desarrollo local: La experiencia del alcalde Daniel Estrada en el Cusco*. Lima.

Remy, María Isabel (2005). *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. IEP, Lima.

Santos Granero, F., y F. Barclay. (1995). *Ordenes y desórdenes en la selva central: historia y economía de un espacio regional*. IEP, Lima.

Stewart, Frances (2002). "Horizontal Inequality: a neglected dimension of development". CRISE Working Paper. Oxford, Queen Elizabeth House-University of Oxford.

Tanaka, Martín (2002). La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo?. Serie *Sociología y Política*, Documento de Trabajo N° 125, IEP, Lima.

Tovar, Teresa (1985). *Velasquismo y movimiento popular: Otra historia prohibida*. DESCO, Lima.

Thorp, Rosemary (2006). ¿Cuál es el origen de la desigualdad?, en revista *Coyuntura*, Año 2, N° 6, CISEPA-PUCP, Lima.

Vargas, Carlos (1998). *Desarrollo local y participación política en Ilo*. Documento de Trabajo N° 95, IEP, Lima.

Verástegui, Rocío (2004). *Institucionalidad democrática y concertación social en la lucha contra la pobreza*. Congreso de la República, Lima.

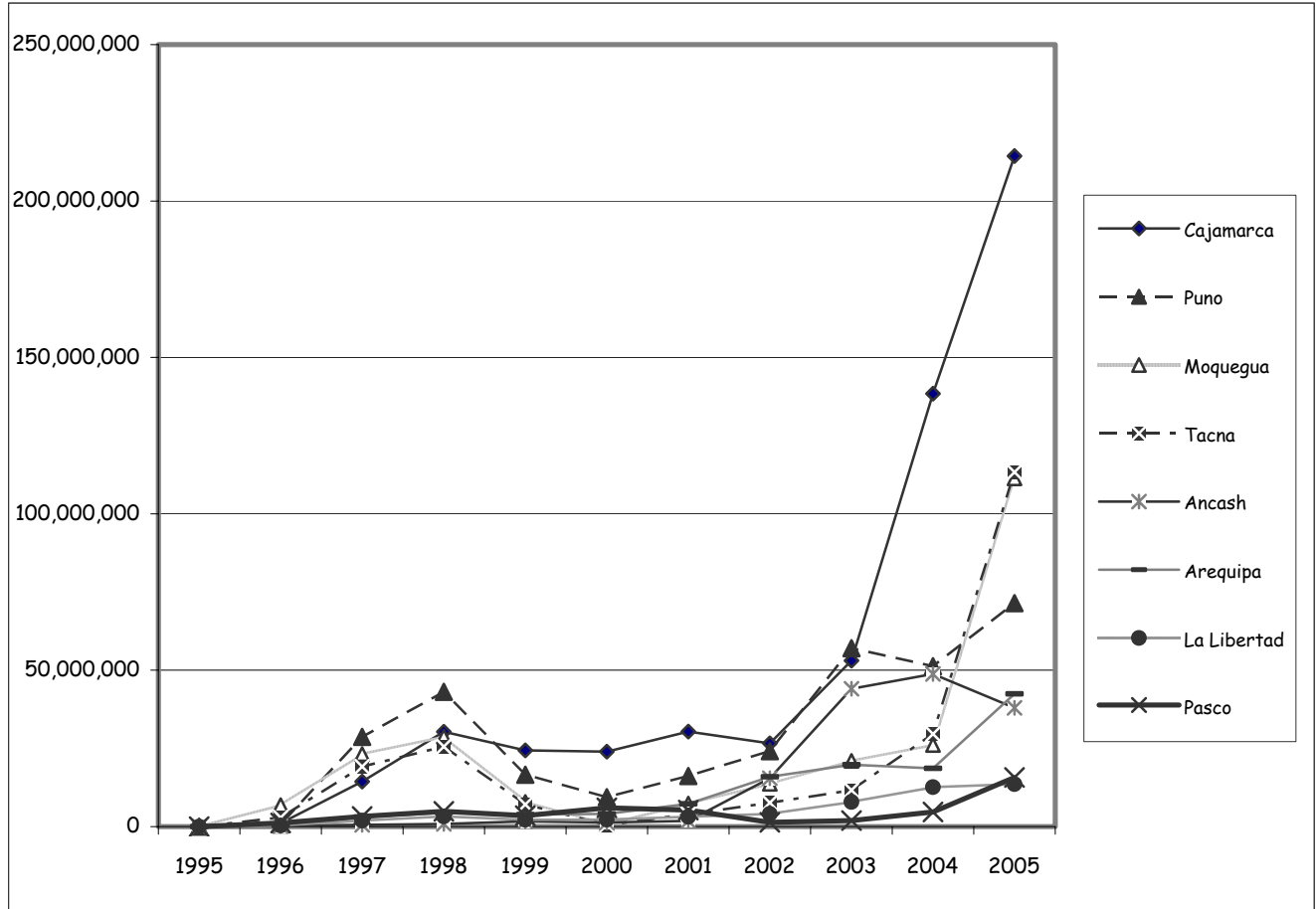
Wiener, Elisa (2003). *Municipios, poder y nuevas élites locales: el caso de las revocatorias en los distritos de Julcamarca y Congalla*. SEPIA X - Pucallpa.

Zas Friz Burga, Johny (1998). *La Descentralización Ficticia. Perú 1821-1998*. Lima.

Zolezzi, Mario (2002). *Plan and participatory budget in VES: the journey and endeavor of a democratic innovation*. Asian Development Bank, Working Paper.

ANEXO 1

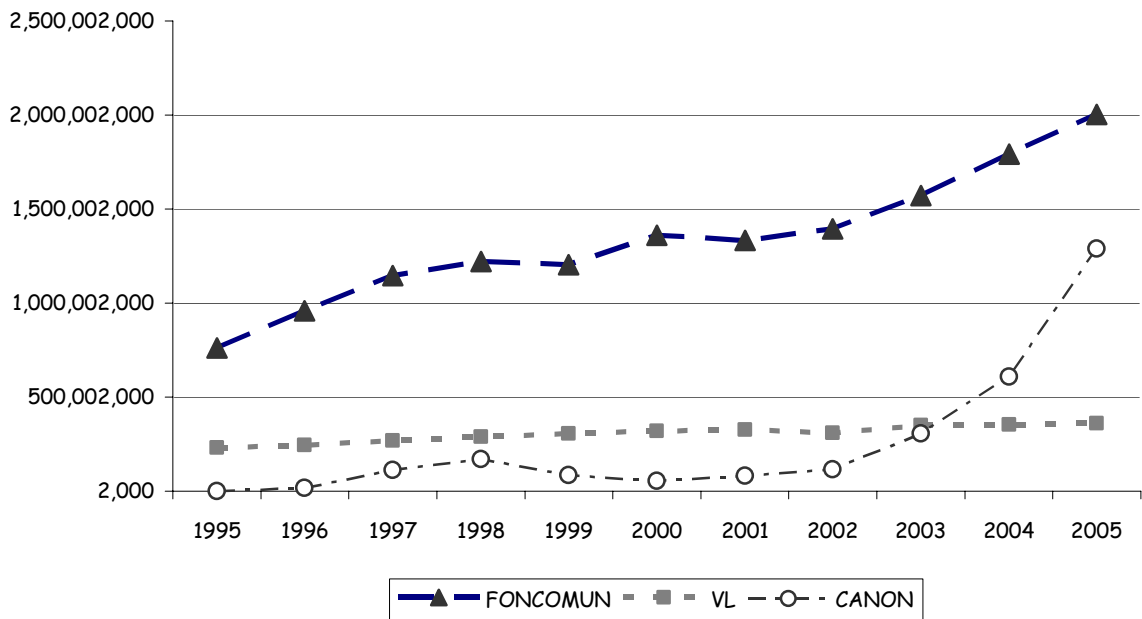
Canon minero por departamentos 1995-2005



Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.
Elaboración propia.

ANEXO 2

Transferencias Intergubernamentales en el tiempo 1995-2005



Fuente: Transparencia Económica. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.
Elaboración propia.