

**LA OPINIÓN DE LOS PERUANOS Y
LAS PERUANAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN**

**Una mirada a los resultados de
la encuesta de opinión**

Documento de Trabajo N° 116

Serie: Sociología y Política 28

Este proyecto forma parte del “Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001”, auspiciado por la Fundación Ford. Donación 980-0347-1.

La encuesta sobre la que se basa este informe fue realizada con el apoyo de USAID/OTI/Perú. Donación CA 0004.

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
☎ 332-6194 / 424-4856
Fax (51 1) 332-6173

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú
mayo, 2002
1,000 ejemplares

Depósito Legal: 1501052002-2146

La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización: una mirada a los resultados de las encuestas de opinión. Lima, IEP, 2002. (Documento de Trabajo, 116. Serie Sociología y Política, 28)

DESCENTRALIZACIÓN / CENTRALIZACIÓN / ENCUESTAS DE OPINIÓN PÚBLICA / PERÚ

WD/05.01.01/SP/28

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
I. ASPECTOS GENERALES Y TÉCNICOS	7
II. LA ADHESIÓN AL DISCURSO DESCENTRALISTA	9
III. ¿QUÉ SE ESPERA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y CÓMO COMIENZA?	13
IV. ¿QUIÉNES PARTICIPAN DE LA DESCENTRALIZACIÓN?	17
V. COMPROMISO DE LA POBLACIÓN CON EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	19
VI. ADELANTANDO ALGUNAS CONCLUSIONES	20

INTRODUCCIÓN

El documento que a continuación presentamos, contiene un primer análisis de los resultados de la encuesta de opinión sobre descentralización aplicada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), gracias al apoyo financiero de USAID\OTI y de la Fundación Ford, como parte del programa de investigación “Descentralización: Desarrollo y democracia en el Perú”. Este programa ha sido llevado a cabo en colaboración con cinco contrapartes locales: el Centro de Investigación y Promoción Campesina (Piura), el Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta (San Martín), el Instituto de la Paz y el Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional (Ayacucho), y el Centro Bartolomé de las Casas (Cusco).

La ubicación geográfica de las cinco contrapartes del programa fue la que definió las cinco regiones que se incluyeron en la encuesta. Este programa, liderado por el IEP entre el 2000 y 2002, ha producido una serie de resultados —de carácter académico, práctico y exploratorio, dependiendo de los temas y enfoques tratados— que iremos poniendo a disposición de los interesados en el proceso de descentralización. Todas las investigaciones y actividades desarrolladas en el marco de este programa buscan contribuir a mejorar los conocimientos y las prácticas que vienen definiendo las acciones de los distintos grupos actores en torno a la temática de la descentralización.

Los resultados que presentamos aquí son fruto de un esfuerzo colectivo del equipo de investigación del IEP* por conocer y entender lo que los peruanos y peruanas pensamos y esperamos de la descentralización. El equipo de investigación del IEP, formado por profesionales de distintas disciplinas, se benefició en gran medida de la experiencia de nuestros colegas a nivel local. Largas reuniones de trabajo permitieron establecer canales de comunicación entre los cinco equipos de provincias y el IEP.

Los resultados y opiniones contenidos en este documento fueron inicialmente presentados en noviembre pasado en Tarapoto, cuando un grupo de investigadores del IEP y de nuestras contrapartes locales discutimos por primera vez los resultados de la encuesta nacional.¹

* El equipo estuvo compuesto por Cecilia Blondet, Julio Cotler, Romeo Grompone, Carmen Montero, Martín Tanaka, Carolina Trivelli, Patricia Zárate, Carolina de Belaunde, Hildegari Venero y Johanna Yancari.

1. Resultados generales y menos interpretativos de la encuesta de opinión sobre descentralización pueden encontrarse en el documento: *Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización. Resultados de una encuesta de opinión sobre descentralización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, marzo de 2002.

La encuesta, aplicada por IMASEN S.A. en setiembre del 2001, se basa en un cuestionario diseñado por nuestro equipo de investigación en el cual no sólo se pregunta por actitudes y expectativas frente a la descentralización sino también se incluye una serie de preguntas hipotéticas en las que el encuestado debe elegir entre opciones centralizadas y descentralizadas, para no caer en la simpleza de preguntar por preferencias frente a un concepto tan complejo como el de la descentralización.

Para el IEP es un honor poner a disposición de la comunidad estos resultados. El IEP se mantiene en el compromiso de seguir avanzando en el análisis de la información que aquí presentamos con miras a ofrecer no sólo información novedosa sino también interpretaciones y análisis en base a ella.

Como se podrá ver en las siguientes páginas, los resultados son contundentes y reveladores. Del análisis aquí presentado se derivan urgentes tareas para el Poder Ejecutivo, para el Legislativo, para la sociedad civil en su conjunto y en particular para los centros de investigación de Lima y provincias. Hay mucho por hacer y poco tiempo para cumplir con las tareas de manera eficiente y eficaz. Urge por ello hacerlas coordinadamente y buscando que el proceso de descentralización logre avanzar sentando las bases para el desarrollo de nuestro país, que como veremos implica el desarrollo armónico de todas sus regiones.

Una de las principales conclusiones de este documento es la necesidad de involucrar a la población en el proceso de descentralización, esto es informarla, darle responsabilidades y así hacerla participe de un proceso que será largo y cuyos resultados están en manos de sus actores.

Para el IEP es un gran logro la publicación de este documento. Nos mantendremos en nuestro compromiso de seguir colaborando, desde nuestro centro de investigación en ciencias sociales, para entender y proponer mejoras al proceso de descentralización. Asimismo, nuestra área de difusión —básicamente a través de nuestras publicaciones— irá entregando a la colectividad informes y opiniones sobre el proceso en curso en variados formatos y medios. En nuestra página web (www.iep.org.pe) se podrá encontrar una versión del trabajo aquí presentado, en el formato que permitió discutir y presentar estos resultados en los distintos foros en Tarapoto, Piura y Lima a lo largo de los últimos cinco meses.

CAROLINA TRIVELLI
Directora
Instituto de Estudios Peruanos
marzo del 2002

I. ASPECTOS GENERALES Y TÉCNICOS

Como se mencionó en la introducción, este documento recoge nuestro primer análisis y discusión de los resultados de la encuesta de opinión sobre descentralización. Complementa la publicación *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión sobre descentralización*, próxima a ser publicada por el Instituto de Estudios Peruanos, donde se presentan los principales resultados de la encuesta. A diferencia de aquella publicación, ésta contiene una mirada más analítica e interpretativa de sus resultados.

Lo que aquí presentamos es fruto de varias reuniones del equipo del IEP involucrado en el proyecto “Descentralización: Desarrollo y democracia en el Perú”, un programa institucional del IEP que ha podido llevarse a cabo gracias al apoyo financiero de la Fundación Ford. El equipo de investigadores de este proyecto es multidisciplinario —incluye economistas, sociólogos, científicos políticos, antropólogos, historiadores y geógrafos— y cuenta con profesionales de distintas edades. Ambas características han resultado claves para enfrentar la tarea de interpretar colectivamente una encuesta de opinión sobre un tema tan poco acotado y tan complejo como la descentralización. La tarea emprendida contó con la colaboración de cinco instituciones de provincias: el Centro de Investigación y Promoción Campesina - CIPCA (Piura), el Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta - CEDISA (San Martín), el Instituto de la Paz-IPAZ y el Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional-CEPRODEP (Ayacucho), y el Centro Bartolomé de las Casas - CBC (Cusco). Nuestro análisis de la encuesta se ha visto inmensamente beneficiado con el aporte de estos colegas que colaboraron discutiendo y poniendo en perspectiva los resultados de la encuesta. Estos resultados fueron presentados en sus respectivas regiones lo que sirvió para incorporar visiones distintas a partir de realidades sumamente heterogéneas.

La encuesta surgió como un componente del programa de investigaciones del IEP. Sin embargo, gracias al apoyo de USAID/OTI, pudimos trabajar una encuesta de mejor nivel y mayor cobertura que hizo que este componente ganara protagonismo dentro del programa en cuestión. Quizás el mayor mérito de la encuesta sea haber puesto en discusión la opinión y el nivel de compromiso de los beneficiarios últimos del proceso de descentralización.

Los detalles técnicos relativos a la encuesta pueden encontrarse en el documento *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización? Resultados de una encuesta de opinión sobre descentralización*. Aquí simplemente repasaremos los principales puntos de la misma sin detallarlos. Se trata entonces, de un primer análisis de la información recogida, y es claro que parte de nuestra tarea a futuro es entregar más y mejores estudios sobre la base de esta información.

Objetivos de la encuesta:

- Recoger las opiniones y actitudes de los peruanos y las peruanas respecto a la descentralización.
- Consultar a personas de distintas regiones, de diferentes niveles socio-económicos y de diversas ocupaciones en el ámbito urbanos y rural.
- Aportar información útil y novedosa para la toma de decisiones en el proceso de descentralización.

Metodología

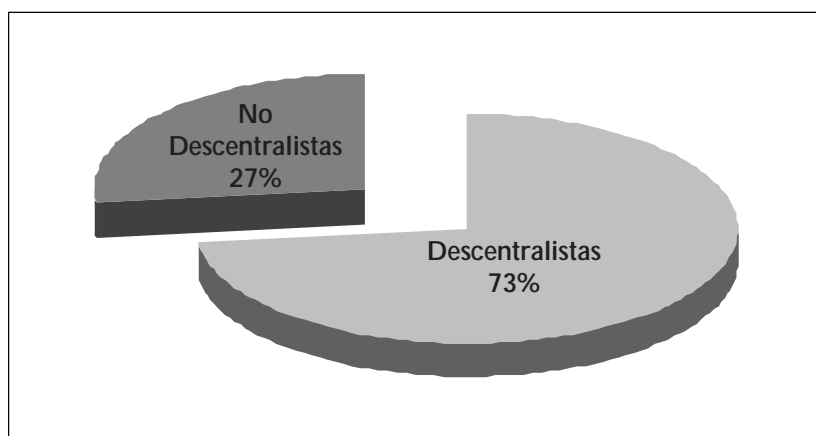
- a. Muestra: 2,597 personas de 18 a más años en cinco regiones (Lima, norte, sur, centro, selva alta).
- b. Márgenes de error: Se estima un error muestral de +/- 2% a nivel nacional al 95.5% de confianza, y de +/- 4.4% a nivel de cada región.
- c. Fecha de trabajo de campo: 7 al 16 de setiembre del 2001.
- d. Entidad encuestadora: IMASEN S.A.

* * *

II. LA ADHESIÓN AL DISCURSO DESCENTRALISTA

Consultamos a las personas encuestadas cuán descentralistas se consideraban en una escala de 1 a 5 (donde 1 era nada descentralista y 5 era muy descentralista), con la idea de obtener una visión de cómo la población se ubica frente al concepto (sin necesariamente conocerlo). El objetivo central de esta pregunta era conocer cómo se definía la población frente al tema. Los resultados fueron contundentes.

El grueso de la población se considera descentralista, si consideramos como descentralistas a todos aquellos que responden ser más o menos descentralistas, descentralistas o muy descentralistas, y como no descentralistas a los que responden ser poco o nada descentralistas, tal como se muestra en el gráfico siguiente:



Si bien el comportamiento se repite en las distintas regiones incluidas en la encuesta, encontramos significativas diferencias entre ellas. Así, en Lima se encuentra el mayor porcentaje de población que se considera descentralista, mientras que en la selva alta se encuentra el mayor porcentaje de no descentralistas, tal como se muestra a continuación:

Regiones	descentralistas	no descentralistas
Lima	79.5%	20.5%
Norte	73.2%	26.8%
Sur	69.6%	30.4%
Centro	69.4%	30.6%
Selva alta	68.6%	31.4%

Igualmente, encontramos diferencias importantes al comparar los resultados por niveles socio económicos, tal como se aprecia en el siguiente recuadro. La población con mayores recursos tiende a considerarse más descentralista. Esto coincide también con los niveles educativos: a mayor nivel educativo, mayor porcentaje de población que se considera descentralista. De manera análoga, la población de mayor edad tiende a ser más descentralista que la de menor edad (en el grupo de 18 a 35 años el 69% es descentralista, mientras que entre los mayores de 35 años el porcentaje llega a 74%).

Nivel de ingreso	descentralistas	no descentralistas
alto	89.5%	10.5%
medio	76.5%	23.5%
bajo	70.1%	29.2%

Por el contrario, no encontramos diferencias significativas entre los hombres y las mujeres; el 74% de las mujeres se considera descentralista y el 72% de los hombres asume también dicha posición. Por su parte, la población rural es aparentemente menos descentralista que la urbana, aunque el margen es muy estrecho (69% contra 73%), considerando sobre todo el significativo mayor porcentaje de personas que no responden o no saben en las zonas rurales.

En una escala de 1 a 5, donde 1 es nada centralista y 5 muy descentralista, ¿dónde se ubicaría usted?

	Total	Sexo		Edad		Zona		Nivel de ingreso		
		Masc.	Fem.	18/34	35/+	Urb.	Rural	A	B	C
Total regiones										
Nada descentralista	7.5	7.7	7.5	7.9	7.3	7.7	7.4	5.3	6.7	7.9
Poco descentralista	16.4	18.7	15.9	19.3	14.6	18.7	16.4	5.3	14.3	17.6
Más o menos descentralista	36.9	36.7	36.9	36.3	37.4	36.7	34.1	42.1	40.3	35.5
Descentralista	20.4	20.7	17.3	18.6	19.5	20.7	14.9	36.8	26.9	17.4
Muy descentralista	7.3	6.0	6.1	5.6	6.6	6.0	3.7	10.5	7.6	7.1
No sabe/no contesta	11.5	10.2	16.3	12.3	14.6	10.2	23.5		4.2	14.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	2597	1292	1305	1464	1133	1680	917	75	544	1978

Fuente: Encuesta Nacional sobre Descentralización
Elaboración. IEP

En resumen: usted es...

	Total	Sexo		Edad		Zona		Nivel de ingreso		
		Masc.	Fem.	18/34	35/+	Urb.	Rural	A	B	C
Total regiones										
Descentralista	64.6	63.4	60.3	60.5	63.5	66.8	52.7	89.5	74.8	60.0
No descentralista	23.9	26.4	23.4	27.2	21.9	25.4	23.80	10.5	21.0	25.5
No sabe/no contesta	11.5	10.2	16.3	12.3	14.6	7.8	23.5	0.0	4.2	14.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
N	2597	1292	1305	1464	1133	1680	917	75	544	1978

Fuente: Encuesta Nacional sobre Descentralización
Elaboración. IEP

Pregunta: Cuando se llega a la conclusión de que los que tienen más, se sienten más descentralistas, ¿estamos entonces hablando de descentralización como una expresión de mayor nivel de educación y de cultura? Quizás esto pone en desventaja a los no educados, porque no tienen una relación más cercana con el concepto de descentralización y al preguntárseles sobre algo que no conocen, prefieren decir que no lo son. Sin embargo en la práctica hay muchas más expresiones de descentralismo.

Respuesta: Este argumento funciona en los dos sentidos porque también hay mucha gente que por no saber lo que es la descentralización —aunque intuyan que es positiva, al igual que la democracia y el desarrollo— siempre van a estar de acuerdo con ella, sin importar lo que ello implique. Es, por lo tanto, un argumento válido para ambos lados.

Además toda la encuesta se planteó de modo que permitiera captar las ideas de la gente. Buscamos ver qué es lo que piensan las personas cuando se les menciona la palabra descentralización. Gran parte de la encuesta omite esta palabra y pregunta sobre actitudes (¿Prefieres esto o aquello? ¿Qué sería mejor, tal o cual? ¿Quién haría mejor esto?, con el fin de captar justamente las adhesiones a la idea de descentralización y no al cliché de la palabra descentralización.

Pregunta: ¿Por qué la gente del nivel socio económico alto es más descentralista? ¿Consideran a la descentralización como transferencia de poder económico o de desarrollo?

Respuesta: Cuando se cruzan definiciones —por ejemplo: transferir poder de decisión—, hay un porcentaje bastante mayor de descentralistas que está totalmente correlacionado con la gente que está en Lima y de ingreso alto.

La descentralización, en general, es considerada como una reforma indispensable para que mejoren diversos servicios a nivel local. Por ejemplo, el 80% de los encuestados opina que es necesaria para que mejore la educación en su localidad, y el 78% la considera imprescindible para mejorar la economía local. Esto se repite a lo largo de toda la encuesta, demostrando que la descentralización se identifica con el desarrollo económico.

Pregunta: ¿Es comprensible que quien opta por el desarrollo equitativo, lo vincule tan estrechamente a un desarrollo estrictamente económico y material? Ya que desde abajo hay una concepción mucho más abierta de lo que es el desarrollo y que incluye una dimensión social y política.

Respuesta: Efectivamente, resulta un poco forzado etiquetar a dos grupos; pero a medida que uno avanza, va encontrando una identificación muy fuerte entre descentralización, desarrollo económico y mejoras en el nivel de bienestar. El desarrollo económico no es entendido como sinónimo de más dinero sino en un sentido más amplio. Se lo equipara a mejores condiciones de vida, que implican bienestar y satisfacción de necesidades básicas, incluidas la participación política, la capacidad de organizarse, etcétera.

Al consultar a la población sobre la definición de descentralización que más le convence, encontramos un resultado muy interesante. Las opciones de la encuesta fueron definidas en función a los resultados de una pregunta abierta en la encuesta piloto. Como se aprecia en el recuadro, la opción más mencionada fue la que relaciona la descentralización con el desarrollo equitativo de los distintos departamentos. Es decir, la noción de desarrollo convergente primó, sobre todo si unimos la opción de descentralización de “promover igual desarrollo en todos los departamentos” con la de “descentralización es darle más recursos a los departamentos y menos a Lima”, tal como se aprecia en el siguiente recuadro:

Definiciones de descentralización:

1. Promover igual desarrollo en todos los departamentos	47.3%
2. Transferir poder de decisión	20.0%
3. Formar gobiernos regionales	14.6%
4. Congreso con distrito múltiple	7.8%
5. Más recursos a los departamentos y menos recursos a Lima	5.9%

Pregunta: Las opciones respecto de cómo se concibe la descentralización ¿fueron planteadas como necesariamente excluyentes?

Respuesta: Fueron las opciones recogidas en la encuesta piloto en una pregunta abierta. Se plantearon opciones que no se excluían mutuamente. La idea era que la gente eligiera aquella con la que más se identificaba.

Pregunta: ¿No hubiera sido más conveniente abrir la opción para la pregunta sobre lo que se entiende por descentralismo y establecer una prioridad de 1 a 3? Porque la aspiración, la práctica y el discurso de descentralización parecen mucho más complejos que lo que se enuncia en cada una de las opciones por separado.

Respuesta: Esto es un resumen de lo que la gente respondió. En muchas preguntas se le pidió a la gente priorizar tres opciones. Pero el resultado fue prácticamente el mismo.

La primera definición de descentralización es aceptada tanto por aquellos que se consideran descentralistas como por aquellos que se consideran no descentralistas. Las proporciones son iguales. En la segunda definición, en cambio, hay un mayor porcentaje de descentralistas. Los que eligen las dos últimas opciones (que exista un congreso con distrito múltiple y más recursos para las provincias), son relativamente menos descentralistas; es decir, el porcentaje de personas que responde o elige esta opción es mayor.

Estas definiciones de descentralización revelan que existen dos grandes temas asociados con la descentralización: (1) el acceso a recursos económicos y mejores opciones para el desarrollo equitativo, que representaría a un 53.2% de los encuestados; (2) los cambios en los mecanismos de representación local, que representaría a un 42.4%. La primera opción es más de corte económico, mientras que la segunda lo es de corte político.

El siguiente recuadro resume lo discutido en esta sección cuyo objetivo era conocer la adhesión de la población a la idea de la descentralización e identificar, a grandes rasgos, los factores que se asocian a dicha identificación.

En resumen:

- Existe una clara adhesión al discurso descentralista.
- En Lima hay más descentralistas que en las regiones.
- La población con más recursos y educación es más descentralista.
- La descentralización es vista como una reforma indispensable para mejorar el nivel de bienestar.
- Cerca de la mitad de la población asocia la descentralización con el acceso a recursos, y el resto, con los mecanismos de representación.

* * *

III. ¿QUÉ SE ESPERA DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y CÓMO DEBE COMENZAR?

Como segundo tema presentamos algunos resultados sobre cómo la población imagina el proceso de descentralización, sobre todo su inicio. A partir de la pregunta de qué es lo que debería hacer el gobierno para ser considerado descentralista, encontramos que un 45% señala que debe promover la regionalización; un 32% indica que debe realizar más obras y entregar más recursos a las regiones (es decir, una opción más desconcentrada que descentralizadora); y un 23% señala que debe fortalecer las municipalidades.

Identificamos tres grupos de opiniones sobre lo que debe hacer el gobierno para ser considerado descentralista:

- | | |
|--|-----|
| 1. Promover la regionalización (regionalistas) | 45% |
| 2. Más obras y recursos en las regiones (“centralistas”) | 32% |
| 3. Fortalecer las municipalidades (municipalistas) | 23% |

A nivel regional surgen significativas e interesantes diferencias, tal como se aprecia en el recuadro siguiente. Los regionalistas son la opción más importante en Lima (49%), seguida por la opción municipalista (29%). En las regiones sur y norte, si bien la opción regionalista sigue siendo la más importante (47% y 46%, respectivamente), aparece en segundo lugar el grupo más a favor de la desconcentración como signo de voluntad descentralista (33%). Finalmente, en las regiones de la selva alta y el centro, la opción regionalista ya no es la más importante sino la desconcentradora. En este tercer grupo, un 46% de los pobladores de la selva alta considera que el gobierno será descentralista en tanto haga directamente más obras en su región.

Región	Promover la regionalización	Fortalecer las municipalidades	Obras y recursos desde el gobierno central
Lima	49.4%	29.5%	21.2%
Norte	46.3%	21.2%	32.5%
Sur	46.7%	20.7%	32.6%
Centro	41.7%	16.7%	41.7%
Selva alta	34.3%	20.0%	45.7%

Pregunta: En la década de 1980 hubo una fuerte presencia del Estado en la selva. ¿Es por ello que gran parte de la población asocia el desarrollo con esta presencia y no logra imaginar aún cómo obtenerlo con un Estado localizado?

Respuesta: Además de la historia particular de cada localidad, hay un aspecto de pobreza. Si uno cruza la pobreza con este tema, se obtienen tres bloques: Lima-norte; sur-centro; y selva alta. Lo mismo sucede con la educación.

La descentralización está ligada al tema de desarrollo. Las aspiraciones de desarrollo regional dependen de la acción de otro, y la experiencia de la selva, de la acción del gobierno central.

Pregunta: ¿Se podría concluir que a mayor subdesarrollo, mayor probabilidad de que las demandas sean centralistas?

Respuesta: No es una hipótesis a descartar porque necesitas del Estado para desarrollar.

Pregunta: ¿Por qué la inversión del Estado tiene que ser siempre una opción centralista? ¿En qué condiciones esta inversión no sería sinónimo de centralismo? Pensando en las condiciones de la selva alta, Ayacucho y Huancavelica, indudablemente por más capacidad de decisión, negociación y ejecución que logren esas zonas no van a prescindir del Estado. Tal vez por lo mismo es que en Lima esta opción centralista aparece disminuida, porque ya hay allí una concentración del Estado.

Respuesta: Es importante dejar en claro que aquí no se dieron opciones respecto a la inversión del Estado, sino que todas eran sobre cómo debían canalizarse los recursos: a través de los gobiernos regionales que se van a formar o de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que ya existen, estableciendo que el gobierno gaste directamente en las entidades del sector público, entregando más poder de decisión y recursos a las municipalidades, etcétera.

Comentario: La democracia dejó al departamento de San Martín sin carretera, sin luz, sin nada. Con Fujimori, en cambio, sí hubo obras. Eso explica el centralismo. También hay un problema de desconfianza en los líderes. Corresponde a ellos presentar propuestas políticas transparentes. En ese proceso, los ciudadanos deben participar.

Los resultados son interesantes pues muestran en general una apuesta por lo más difuso, la regionalización. Obviamente, esta apuesta se ha reforzado con la campaña electoral del 2000 y 2001 donde la promesa descentralizadora estuvo ligada al tema de la regionalización.

Por otro lado, la apuesta municipalista que podría parecer la más concreta está muy marcada por la dura evaluación de la población sobre el desempeño de sus alcaldes

en años recientes. Lo central en este tema es recalcar que, con el panorama descrito, es claro que lo que para unos constituye una acción descentralista para otros es lo contrario. Si se hacen elecciones regionales, los regionalistas se sentirán en la senda de la descentralización; sin embargo, para los más desconcentrados sería mejor contar con más obras de Foncodes o con nuevos proyectos carreteros.

Sin embargo, hay algunos temas que son aceptados por todos como importantes para la descentralización. En primer lugar, y mayoritariamente, la realización de elecciones regionales; aun los centralistas quieren que las haya. También se desea más recursos para las municipalidades y que se promueva la participación ciudadana en el proceso.

Ante la consulta de cómo debe iniciarse la descentralización, encontramos que el 51% pide cambios políticos, básicamente, elecciones regionales o abrir oficinas descentralizadas del Congreso; un 25% solicita mayor participación local, que haya más cabildos, que se formen mesas de concertación, que los partidos políticos tengan comités provinciales; y un 21% pide que haya más recursos, más transferencias, poder quedarse con más recursos generados en la región —el canon— o que se entregue más recursos a las municipalidades.

Como veremos en el siguiente cuadro, a nivel regional también surgen diferencias importantes. En el caso de la selva alta, casi el 70% de la gente pide cambios políticos. Si su opción es centralista, ¿por qué es tan importante que los haya? La hipótesis que barajamos es que, quizás, lo que la selva alta busca es una especie de *broker* que negocie y entable una relación con el gobierno central.

Región	cambios políticos	más participación	más recursos
Lima	49.7%	26.1%	24.2%
Norte	46.8%	29.4%	23.8%
Sur	54.9%	27.5%	17.6%
Centro	50.9%	22.5%	27.5%
Selva alta	69.2%	15.4%	15.4%

Al consultar a la población sobre los principales beneficios de la descentralización, hubo consenso en que las regiones lograrán desarrollarse con este proceso, en que habrá equidad entre ellas, menos corrupción y, a nivel local, más trabajo, más obras y mejor calidad en los servicios. De nuevo queda aquí expresado que la descentralización es un tema de desarrollo, de condiciones de vida, de bienestar. En esta pregunta la opción de “No pasará nada o las cosas empeorarán” sólo obtuvo el 1%, lo que refuerza la idea de que todos piensan en la descentralización como un proceso positivo. Sin embargo, el hecho de vincularla al desarrollo económico es potencialmente riesgoso, porque los primeros beneficios no serán de ese tipo.

Sobre los problemas que enfrentará la descentralización, encontramos: la corrupción, la descoordinación entre los ámbitos locales y regionales y el ámbito central; y la falta de gerencia y capacidad para emprender grandes obras.

En resumen hay una gran confusión sobre cómo debe llevarse a cabo la descentralización y qué se espera de ella. La mayoría apuesta por la regionalización, que es lo menos definido. Hay importantes diferencias entre las distintas regiones, y la selva alta es la que presenta diferencias mayores al promedio regional.

En resumen:

- Hay una gran confusión sobre cómo debe llevarse a cabo la descentralización y sobre qué esperar de ella.
- La mayoría apuesta por lo menos definido (regionalización).
- Hay importantes diferencias entre regiones.
- Se le da mucha importancia a los cambios políticos para promover la descentralización como vía para lograr el desarrollo económico.

Comentario: Hay una revalorización de la política, lo cual es una fortaleza pero también un peligro, porque no teniendo una clase política constituida (teniendo más bien partidos políticos débiles), esta nueva apuesta por la política puede rápidamente volver a poner en relieve el fantasma del autoritarismo.

* * *

IV. ¿QUIÉNES PARTICIPAN DE LA DESCENTRALIZACIÓN?

Uno de los grandes temas alrededor de la descentralización es el de la capacidad de las instituciones y personas, a nivel local y regional, para asumir nuevas responsabilidades. Cuando preguntamos sobre quién debería encargarse de asumir a nivel local determinadas responsabilidades asociadas con el proceso de descentralización y sobre los niveles de confianza en distintas instituciones locales para la ejecución de cualquier medida descentralista, lo que encontramos es que en general la gente no confía en la capacidad local para asumir nuevas responsabilidades. Por ejemplo, evaluando las instituciones locales con una nota de 0 a 20, algunos organismos claves para la descentralización, como los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) o las municipalidades, obtuvieron bajas calificaciones. En todos los lugares las instituciones mejor calificadas fueron las universidades, a pesar de que su nota promedio sólo fue 13.

Región	CTAR	Municipio provincial	Municipio distrital	Universidad local
Lima	7.0	12.3	11.3	13.0
Norte	10.5	10.5	11.1	13.7
Sur	11.2	11.1	11.0	13.6
Centro	9.7	9.4	9.6	12.4
Selva alta	11.7	11.0	10.6	12.1

Tratando de averiguar quién generaría más confianza para encargarse del desarrollo en su localidad, dimos una serie de opciones —los dirigentes locales, la municipalidad provincial, la municipalidad distrital, los representantes regionales, el gobierno central y los congresistas— y pedimos que las ordenaran de 1 a 6 en orden de preferencia. En primer lugar, en todas las regiones se mencionó a los dirigentes locales como primera opción, salvo en el centro. En segundo lugar aparecieron los alcaldes provinciales en algunas zonas y distritales en otras. En último lugar estuvieron siempre los congresistas. Esto es muy importante porque, como ya vimos, hay un porcentaje importante de la gente que considera que el distrito múltiple para elegir a los congresistas ya es una muestra de descentralización. Los representantes regionales quedaron en cuarto o quinto puesto, junto con los representantes del gobierno central (salvo en Lima donde estos últimos quedaron en tercer lugar). Esto también es muy interesante porque toda la gente que apuesta por la regionalización, piensa en los representantes regionales como una opción intermedia.

Al preguntar por el líder más importante de la región, siempre se mencionó a los alcaldes (provinciales o distritales) o a los congresistas. Sin embargo, ni los alcaldes ni

los congresistas aparecen como las personas que deberían encargarse del desarrollo de su región, lo cual refleja una confusión entre lo que se quiere y lo que existe.

Comentario: Vamos a hacer una ecuación entre democracia, descentralización y centralismo. En la Selva Alta el desarrollo interesa en tanto se hagan más obras. Eso fue lo que hizo Fujimori y es preocupante. La población está pensando en cómo “parar la olla” y no en la democracia como un proceso de valores. Por lo tanto, hay pendiente una gran tarea de formación educativa. Existe también muy poca confianza en los líderes locales y el liderazgo se asocia con el poder. Aunque en la mesa de diálogo estuvieron los líderes locales, ellos no participaron en las conclusiones. Se piensa, por ejemplo, que los alcaldes no se pronuncian sobre los problemas.

Comentario: No es que los gobiernos locales no escuchen ni dialoguen sino que existe un problema de recursos. Su presupuesto es mínimo comparado con el que maneja Foncodes, cuyos funcionarios no son elegidos por el pueblo. Las responsabilidades de los gobiernos son muchas pero carecen de presupuesto.

Sobre la percepción de las capacidades locales, encontramos que cerca de la mitad de la población concuerda que las municipalidades no están preparadas para asumir nuevas responsabilidades. El 55% de la gente señala que no escuchan las demandas de la colectividad. Al preguntar dónde es más fácil expresarse, la gente no contesta o responde que en ningún lado, lo cual refleja la debilidad de la capacidad institucional a nivel local. Este fenómeno es claro en todas las regiones.

En resumen hay una limitada confianza en que las instituciones locales puedan asumir nuevas responsabilidades. Estas instituciones sufren de los mismos problemas que las centrales. Hay una apuesta por lo impreciso; los líderes locales son mencionados mientras que los líderes regionales ni siquiera lo son, lo cual es crítico para una población que en un porcentaje tan importante apuesta por la regionalización como la vía para avanzar hacia la descentralización.

En resumen:

- Existe una escasa confianza en que las instituciones locales puedan asumir nuevas responsabilidades.
- Las instituciones locales sufren los mismos problemas que las centrales (no escuchan).
- Se apuesta por los líderes locales (no identificados) en vez de por los líderes reconocidos.
- Los líderes regionales están ausentes (un aspecto crítico para la opción regionalista).

Sin embargo, hay que resaltar que junto con esta visión dura y crítica de las capacidades locales coexiste una visión romántica y positiva. La mayoría de los encuestados reconoce que si bien habrá problemas al inicio, las autoridades podrán resolverlos con el tiempo (aprenderán). Respecto a este punto encontramos que sólo un 18% es tajante al señalar la ausencia de líderes capaces en su localidad. Asimismo, un honroso 13% considera que los líderes de su región tendrán una buena actuación.

En lo que respecta a las diferencias entre las distintas regiones, en primer lugar, en todas las regiones (salvo en la selva alta) un porcentaje importante señala que no se cuenta con líderes capaces; en la selva alta se encuentra el mayor porcentaje de población que confía en la capacidad de sus líderes regionales. Estos porcentajes contrastan con el elevado nivel de población de esa región que se identifica como poco o nada descentralista y/o que piensa que el gobierno será descentralista si se hacen más obras en ella. Pero también, estas respuestas refuerzan, y quizás explican, la importancia que se le otorga en esta región a los cambios políticos como el primer paso del proceso de descentralización. En segundo lugar, encontramos que en las zonas rurales (salvo en Lima) el porcentaje que considera que los líderes regionales tendrán una buena actuación es significativamente mayor que en las zonas urbanas.

Continuando con la misma línea de respuestas, la mayoría de la población considera que cuando haya descentralización, las autoridades se preocuparán más de las necesidades de los pobres. Asimismo, existe aparentemente cierta ingenuidad respecto a la realidad y el potencial de las regiones. Un porcentaje significativo de la población (56% a nivel agregado y, en un extremo, 74% en la selva alta) considera que su región puede generar los recursos necesarios para su desarrollo.

* * *

V. COMPROMISO DE LA POBLACIÓN CON EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Respecto a la capacidad de la sociedad para fiscalizar el buen funcionamiento de la descentralización, sólo el 7.4% confía mucho en la capacidad que tiene la sociedad para fiscalizar; un 42.3% confía regular; 27% confía poco y 11.3% no confía. En el norte y en la selva se registran los mayores niveles de confianza.

Respecto a lo que los ciudadanos estarían dispuestos a hacer para que se concrete la descentralización, las respuestas fueron las siguientes: el 26% está dispuesto a fiscalizar a las autoridades (un hecho por lo demás bien difundido); el 24% está dispuesto a participar en consultas populares; el 17% participaría en actividades de planificación local; y el 15% quisiera participar, pero no sabe cómo. Sería interesante incluir un par de opciones, como “No quiero participar” o “No sabe, no contesta”.

Como vemos, la gente piensa que podría participar de distintas maneras, siendo la fiscalización la más mencionada. Claramente, las personas quieren participar más en la toma de decisiones. Por ejemplo, un 63% de la población preferiría constituir un comité local para fiscalizar y aprobar el presupuesto municipal, y así evitar que éste siga siendo fiscalizado por la Contraloría o el Ministerio de Economía; un 60% preferiría que se forme una comisión local para definir las prioridades de ayuda social; y un 59% preferiría fiscalizar localmente a los directores de escuelas. Pero también prefieren que algunos aspectos se mantengan como están para evitar problemas o cambios. Por ejemplo, el 57% prefiere que se entreguen alimentos a los comedores populares en vez de que se les dé dinero para que cada uno decida qué comprar, y el 46% prefiere que el Ministerio de Salud se encargue de decidir lo que debe haber en cada posta del Perú.

Pregunta: Al hablar de la participación ciudadana, se puede concluir que a la gente le parece más interesante la discusión y el debate sobre el presupuesto regional que el hecho de participar en política.

Respuesta: Claro, porque si no confían en las autoridades representativas, la participación es un salto al vacío. Quieren participar pero no saben cómo. Es un hueco político.

En resumen:

- La población quiere asumir tareas de fiscalización en algunos temas como el manejo de recursos y la toma de decisiones. Pero hay temas sensibles como la salud, algunas donaciones, la educación y el mantenimiento de la infraestructura donde, ante ciertos riesgos, se opta por el estado actual de las cosas.

- Se percibe un problema de representación e identificación con los representantes locales.
- Respecto a las responsabilidades o funciones de los gobiernos regionales, las respuestas muestran que no hay una clara definición. Es más, al preguntar sobre quién debería encargarse de determinadas tareas —como el vaso de leche y la seguridad ciudadana—, casi nadie atribuyó esas funciones al gobierno regional. Todas las responsabilidades se repartieron entre el gobierno central, la municipalidad, la ciudadanía, la población organizada, etcétera.
- Respecto al tema de los comedores, lo que se observa es que la población tiene temor a la corrupción o al mal manejo de estos organismos. A comienzo de año se hizo una consultoría para el PRONAA, para ver si la gente preferiría el dinero a la entrega de alimentos. Se prefirió la segunda opción por temor a los malos manejos.

* * *

VI. ADELANTANDO ALGUNAS CONCLUSIONES

De este primer análisis de la encuesta podemos adelantar lo siguiente:

- Ⓔ La mayoría de los peruanos y las peruanas quiere la descentralización.
- Ⓔ La descentralización es vista como un hecho positivo (al igual que la democracia y el desarrollo).
- Ⓔ Existen diversas maneras de entender la descentralización y de cómo se aplicará (en la aplicación encontramos opciones contrapuestas, lo que resulta crítico para legitimar las acciones descentralistas).
- Ⓔ La descentralización está fuertemente asociada con mayor desarrollo y bienestar económico.
- Ⓔ La apuesta de la mayoría es por una descentralización a través de una regionalización (apuesta por lo difuso).
- Ⓔ Se apuesta por reformas políticas como claves para iniciar la descentralización.
- Ⓔ Existe limitada confianza y valoración de la capacidad de las instituciones y los líderes locales para trabajar por la descentralización.
- Ⓔ Existe poca confianza en los congresistas como promotores de la descentralización.
- Ⓔ Las municipalidades son claves pero no escuchan, no dialogan y no coordinan con otras instancias del gobierno.
- Ⓔ Existe poca confianza en los líderes locales, pero a la vez sí se confía en su capacidad de ir superando los problemas.
- Ⓔ La gente quiere participar y sobre todo fiscalizar, pero no sabe cómo.
- Ⓔ La descentralización es un proceso visto y asumido como positivo, pero no bien definido. Esto puede generar problemas para el desarrollo de cualquier propuesta descentralista (será difícil unir esfuerzos y habrá crisis ante expectativas no satisfechas).
- Ⓔ La población no tiene claro cómo comenzará la descentralización ni con qué agentes. Esto debe ponerse en claro.
- Ⓔ Urge definir las líneas de acción, los resultados esperables (concretos) de la descentralización y compartirlos con la población (difusión).
- Ⓔ Ante la debilidad de las instituciones locales, urge trabajar en dotarlas de mejores y mayores capacidades de gestión y ejecución y compartir dicho proceso con la población.
- Ⓔ La población quiere participar en decisiones y acciones. Por ello es necesario promover la participación de forma incluyente, institucional y democrática.

Diagramado en
el *Instituto de Estudios Peruanos* por
Mercedes Dioses V.
Impreso en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Psje. María Auxiliadora 156 - 164, Breña
Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe
Telfs.: 332-3229 / 424-8104 - Fax 424-1582
Abril del 2002