



Serie ***Cuadernos de Investigación IOP***

Número 1

**Diez años de descentralización en el
Perú: ¿y usted qué opina de todo esto?**

Jorge Aragón

Noelia Chávez

Marzo 2013

Serie Cuadernos de Investigación, N° 1
ISSN 2310-1091

Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria 1801, San Miguel, Lima, Perú
Teléfono 626 2000 anexo 3701
iop@pucp.edu.pe
www.iop.pucp.edu.pe
www.iop-data.pucp.edu.pe



Aragón, Jorge; Chávez, Noelia. *Diez años de Descentralización en el Perú: ¿y usted qué opina de todo esto?* Lima: IOP PUCP. 2013.
(Cuadernos de Investigación, N° 1)

Descentralización / Opinión pública / Reforma del Estado / Regiones Perú / Gobiernos Regionales / Perú

La Serie Cuadernos de Investigación es una colección de documentos de trabajo elaborados por investigadores afiliados o colaboradores del IOP PUCP.

El contenido de los documentos es de responsabilidad exclusiva de sus autores.

Diez años de Descentralización en el Perú: ¿y usted qué opina de todo esto?^{1 3}

Jorge Aragón y Noelia Chávez²

Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen

Este trabajo presenta y analiza la escasa información disponible sobre las principales orientaciones en la opinión pública peruana en relación con la descentralización y la actual reforma descentralizadora que acaba de cumplir diez años. El análisis de esta información aborda el estado actual de la opinión pública sobre estos temas y la medida en que ella ha ido cambiando a lo largo de estos diez años. Asimismo, da cuenta del grado de cercanía o distancia que existe entre la opinión pública y la opinión de los expertos y actores más directamente involucrados en esta reforma.

Abstract

This paper presents and discusses the limited information available on the main directions in the Peruvian public opinion regarding decentralization and the current decentralization reform that just turned ten years. The analysis of this information addresses the current public opinion on these issues and the extent to which it has been changing over the last ten years. Moreover, it shows the degree of closeness or distance between public opinion and academic experts and political actors opinion, most directly involved in this reform.

¹ Los autores agradecen al Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú por permitirles el acceso a la Encuesta de Opinión Pública Nacional Urbano Rural “Conflictos Sociales y Representación Política y”; y de manera muy especial a David Sulmont y a Vania Martínez por toda la ayuda recibida.

² Jorge Aragón es Ph.D. en Ciencia Política por la University of Florida de Estados Unidos, y docente del Departamento de Ciencias Sociales en la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la PUCP. Noelia Chávez es estudiante de último ciclo de la especialidad de Sociología de la PUCP y miembro del Observatorio de políticas públicas Perú Debate.

³ Este artículo fue inicialmente publicado en la revista Perú Debate, editada por el Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, marzo 2013.

El proceso de Descentralización en curso

El más reciente proceso de descentralización en nuestro país ha cumplido diez años. Esto es significativo por varias razones. Para comenzar, porque puede ser considerada como una de las reformas más importantes del Estado peruano de los últimos tiempos y porque, de una u otra manera, los tres últimos gobiernos han tenido o tienen que hacerle frente y convivir con ella. Ahora bien, muchas de las personas e instituciones que analizan esta reforma muestran cierta frustración o insatisfacción; principalmente con lo que ha sido su proceso de implementación, los avances a la fecha y los resultados que se han conseguido. Es más, no han faltado quienes afirmen que este proceso, en los últimos años, se encuentra prácticamente estancando o bloqueado y, que por lo tanto, necesitaría ser relanzado; quienes consideren que los consensos iniciales que acompañaron su lanzamiento se han debilitado profundamente; y quienes se pregunten qué tan reversible o irreversible puede terminar siendo esta reforma de cara a posibles intentos de recentralización política (CONADES, 2010; Remy, 2011).

Sin duda una buena parte de estas evaluaciones poco alentadoras se origina en el reconocimiento de una serie de deficiencias y debilidades que han caracterizado la implementación de esta reforma. La naturaleza de estas deficiencias y debilidades es muy variada: el nulo avance de una integración efectiva entre regiones; lo muy poco avanzado en descentralización fiscal y la todavía muy alta discrecionalidad que tiene el gobierno central sobre los recursos que gestionan los gobiernos regionales y locales; la existencia de cambios que se han concentrado mayoritariamente en lo normativo; la inexistencia de una clara separación de roles y responsabilidades entre gobiernos locales, regionales y nacional; procesos de transferencia de competencia que no han estado acompañados de los recursos suficientes ni la generación de las capacidades necesarias para una gestión eficiente; las dificultades para transformar mecanismos de planificación y participación ciudadana en instrumentos reales y efectivos de gestión pública; la falta de voluntad política de los gobiernos, etc.

Toda esta situación, y el hecho de estar todavía frente a una reforma en curso, hacen particularmente necesario estudiar y analizar este intento de reforma que tiene un fuerte impacto sobre la estructura y funcionamiento del Estado y del gobierno en nuestro país. Sin embargo, entre los diferentes temas que se proponen para ordenar estos esfuerzos de balance no suele haber una mención particular a la manera cómo la opinión pública se ha situado frente a esta reforma (Azpur et al. 2006, CONADES, 2010). Por el contrario, el interés por lo que los ciudadanos piensan sobre esta reforma parece haber estado básicamente concentrado en el periodo inicial de este proceso.

Este trabajo presenta y analiza la información disponible sobre las principales orientaciones en la opinión pública peruana en relación con la descentralización y la actual reforma descentralizadora

que ya tiene diez años de antigüedad. Como se verá más adelante, a excepción de la etapa inicial de esta reforma, prácticamente no existen estudios o investigaciones que hayan estado total o mayoritariamente dedicados a este tema. Con la ayuda de algunas preguntas que fueron incluidas en un estudio de opinión pública realizado el 2012, este trabajo ofrece también una primera aproximación a lo que actualmente piensan los peruanos sobre la descentralización y la reforma en curso después de diez años. Al final, este esfuerzo permite conocer mejor tanto el estado actual de la opinión pública sobre estos temas como el grado en que ella ha ido cambiando a lo largo de los últimos diez años. Sirve también para tener una idea del nivel de cercanía o distancia que existe entre la opinión pública y la opinión de los expertos y actores más directamente involucrados en esta reforma.

Qué pensaban los peruanos al inicio de la Reforma (y qué piensan ahora los expertos y actores involucrados)

El proceso de descentralización que está actualmente en curso en nuestro país tiene su punto de partida durante el gobierno de Alejandro Toledo el año 2002. Como cualquier proceso de descentralización era en lo fundamental una reforma del Estado vinculada a la transferencia de competencias y recursos desde la administración central hacia las unidades de gobierno sub- nacionales, y orientada a modificar el balance de poder entre los diferentes niveles de gobierno existentes (Falleti, 2010). Específicamente, en este caso, la Ley de Bases de la Descentralización del 2002 (Ley N^o 27783) contemplaba una larga lista de objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales.

Como era de esperarse, durante este periodo inicial surgieron varias dudas e inquietudes no solo sobre la forma institucional que adquiriría esta reforma o sobre el proceso mismo de implementación, sino también sobre el grado de aceptación o de resistencia que se podría encontrar en la ciudadanía. Como resultado de esto, algunos trabajos se orientaron a identificar las principales ideas e imágenes que la población adulta de nuestro país tenía sobre la descentralización. Entre ellos destacan el de Trivelli (2002) y Zárate (2002). En el caso de Trivelli (2002), quien analiza una encuesta de opinión pública llevada a cabo en noviembre del 2001, los principales hallazgos fueron diversos. En primer lugar, encontró que era muy difícil establecer un claro perfil para los más y los menos descentralistas en nuestro país. Por un lado, el género, la edad, el origen étnico y la condición de migrante de los entrevistados no eran variables significativas en relación con la posición personal que se tenía sobre la descentralización. Sin embargo, un mayor nivel de información, educación superior, un mayor interés en la política, contar con mayores ingresos y un mayor grado de confianza en el potencial de su región sí se encontraban vinculados a una fuerte identificación con la descentralización.

En general, estos resultados mostraban, por un lado, mucha desinformación y diferentes percepciones sobre lo que significaba este proceso. Por otro lado, mostraban que una mayoría de peruanos se consideraban descentralistas y que en algunos segmentos y zonas del país existían condiciones favorables para un trabajo a favor de la descentralización. La autora concluía que para la salud del proceso iba a ser fundamental tomarle el pulso con cierta frecuencia a la relación entre la población y la descentralización (Trivelli, 2002, p. 35).

Por su parte Zárate (2002), al analizar los resultados de más de 40 grupos focales en Lima y otras regiones del país en el 2002, encontró algunos consensos importantes. Para comenzar, una percepción bastante extendida en relación con los niveles de centralismo que existen en el país, y el convencimiento de que ello era nocivo para el desarrollo. Es más, en algunos casos el término descentralización se asociaba a la posibilidad de que el Estado salde parte de la deuda pendiente que tiene frente a la población; a que disminuyan los niveles de desigualdad, injusticia y discriminación que tradicionalmente existen en nuestro país; y a una mejora de las condiciones de vida y a una mayor igualdad entre regiones y entre personas. Un dato adicional e interesante era la percepción de que el centralismo operaba a diferentes niveles. A nivel nacional, pero también a nivel regional, provincial y distrital.

Con relación al concepto descentralización, Zárate (2002) comenta que en general se le atribuye una valoración positiva. Sin embargo, su uso es mucho más frecuente entre quienes tienen un mayor nivel educativo o se han visto involucrados en luchas políticas relacionadas con demandas de reforma del Estado. Por el contrario, a la población urbana con menores niveles educativos y a los pobladores de zonas rurales el término descentralización les resulta mucho más extraño. Dado este panorama, Zárate sostiene que si bien la mayoría de personas ven positivamente al proceso de descentralización en curso y lo asocian con la posibilidad de acceder a diferentes beneficios (acceso a mayores recursos y bienes, creación de nuevos espacios para la participación y representación política, etc.), el concepto mismo es muy difuso. Ahora bien, las expectativas que se tenían frente a un proceso de descentralización variaban dependiendo de la concepción que se tenía de él. Si se le entendía como un proceso de reforma política se manejan plazos mucho más largos que si se le consideraba como una posibilidad para mejorar la situación de las personas. No obstante, en cualquier caso, se tenían serias dudas sobre la capacidad y el compromiso de los partidos y las autoridades políticas.

A partir de estos trabajos, es posible afirmar que al momento de que se diera inicio al proceso de descentralización en curso, los resultados tanto de encuestas de opinión como de grupos focales, revelaban básicamente lo mismo. Que la mayoría de peruanos y peruanas veía con buenos ojos una reforma descentralista porque ella era asociada con la posibilidad de lograr un mayor desarrollo y bienestar, y porque esta reforma creaba mayores posibilidades de participación y representación

política. Sin embargo, al mismo tiempo, el concepto mismo—descentralización—era definido y entendido de diferentes maneras.

Como ya se ha mencionado, este marcado interés por la opinión pública durante la etapa inicial de esta nueva reforma descentralizadora no se mantuvo con el correr de los años. Tan es así que después de los primeros años de implementación se hace cada vez más difícil encontrar investigaciones (a) dedicadas exclusivamente al estudio de las percepciones y evaluaciones de la descentralización y de la reforma en curso, y (b) que tengan una cobertura que sea mayor a algunos pocos departamentos. Entre las pocas excepciones, tenemos las encuestas de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización que fueron financiados por el Programa Pro Descentralización PRODES de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (PRODES, 2005).

La primera de estas encuestas se llevó a cabo el 2003 y la segunda en el 2005, pero solo en los siete departamentos donde intervenía este programa: Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali. Entre los principales resultados de estas encuestas tenemos, para comenzar, la existencia de una minoría que se declara indiferente frente a este tema y el deseo de una mayoría de los entrevistados por tener mucho más información sobre el proceso de descentralización que estaba en curso. Igualmente, una extendida percepción de la descentralización como un mecanismo que debería igualar los diferentes niveles de desarrollo que existen en el país; y cierto aumento de una percepción que empezaba a asociar la descentralización con la transferencia de poder desde el centro a la periferia. En segundo lugar, la existencia—sobre todo en el 2005—de cierto desencanto con lo que estaba siendo el proceso de descentralización; principalmente por la ausencia de mejoras concretas en términos de desarrollo y bienestar. Tercero, mayores niveles de confianza en y mejores evaluaciones del desempeño de los gobiernos sub-nacionales—particularmente en el caso de los gobiernos locales—en comparación al gobierno nacional. Sin embargo, al mismo tiempo, se observa una fuerte tendencia a pensar que las grandes tareas del desarrollo son un asunto del gobierno nacional. Finalmente, en varios de estos temas, se observaban importantes diferencias departamentales. Como puede verse, algunos de estos hallazgos son bastante consistentes con lo observado al inicio de la reforma descentralizadora; mientras que otros empezaban a dar ciertas luces sobre la manera cómo la opinión pública se iba posicionando frente a esta reforma.

En general, sobre el interés por la opinión pública en el Perú en torno a la descentralización y a la reforma que se puso a caminar en el 2002, no sería justo afirmar que este desapareció por completo después de lo que hemos venido definiendo como el periodo inicial (grosso modo, los primeros tres años). Sin embargo, lo que sí está ausente son investigaciones enteramente o mayoritariamente dedicadas a este tema como son los trabajos de Trivelli (2002), Zárate (2002) y PRODES (2005) ya revisados. Por lo tanto, pensando ya no solo en el periodo inicial sino en los diez años de reforma, lo que no se tiene es información sobre cómo las percepciones, orientaciones y

evaluaciones de los peruanos se han mantenido o han ido cambiando conforme la reforma descentralizadora se ha ido implementando. Por lo tanto, tampoco hay mucha claridad sobre el momento actual. De hecho, de la fase inicial de esta reforma a la fecha han sucedido muchas cosas en materia de implementación y ejecución de esta reforma.

Ampliando un poco la perspectiva de análisis, tenemos que una de las dimensiones más interesantes a considerar cuando se analiza la opinión pública es examinar la distancia y congruencia que existe entre lo que ella expresa y las posiciones y preferencias de autoridades o tomadores de decisiones, y de quienes pueden ser considerados como los expertos en estos temas. Teniendo esto en cuenta, en lo que queda de esta sección se ofrece un breve recuento de los balances sobre lo que ha sido y lo que ha implicado la reforma de descentralización en curso que han sido producidos por expertos, autoridades y actores involucrados en esta reforma.

Como ya ha sido mencionado, muchos de estos balances suelen ser más bien negativos y destacan la naturaleza accidentada y poco planificada que ha caracterizado la implementación de esta reforma. No obstante, en la mayoría de ellos se sigue considerando que esta es una reforma imprescindible y preocupa, sobre todo, la pérdida de compromiso e interés de los gobiernos nacionales elegidos; de manera particular durante el segundo gobierno de Alan García; y, en general, lo muy poco avanzado en materia fiscal (Ballón, 2008). Con relación al tema fiscal, se percibe como particularmente problemático la todavía muy alta discrecionalidad que el gobierno nacional tiene sobre los recursos que administran y ejecutan los gobiernos sub-nacionales y la existencia de diferentes factores que dificultan la ejecución de los presupuestos de inversión de los gobiernos regionales y locales (Azpur et al., 2006; Ugarte, 2007; USAID, 2013).

Con relación a la participación de la sociedad civil en el proceso de descentralización, se reconoce por un lado que se han creado diferentes de mecanismos e instancias que, en principio, deberían servir para mejorar la relación entre gobernantes y gobernados, y facilitar la rendición de cuentas. Por otro lado, se afirma que los Consejos de Coordinación Local y Regional adolecen de una serie de deficiencias. Para comenzar, se trata de instancias excesivamente formalizadas y reglamentadas; y algunas de sus funciones no están debidamente definidas y, por lo tanto, terminan estando superpuestas (Azpur et al. 2006, Ballón 2008). Asimismo, la evidencia más reciente estaría revelando una disminución del número de personas involucradas en los Procesos Participativos entre el 2009 y el 2011 (USAID, 2013).

Es interesante destacar que dentro de estos balances no ha pasado desapercibido que muchas de las dificultades encontradas tienen que ver con la falta de una adecuada conducción, articulación, y coordinación de todo el proceso. Y que a su vez, esta situación limita seriamente la generación de consensos entre los tres niveles de gobierno sobre las políticas de descentralización; y, por el contrario, genera una serie de fricciones entre el gobierno central y algunos gobiernos regionales y

locales (USAID 2013). En esta línea, tampoco debería dejarse de lado, que esta reforma no fue el resultado de una demanda social particularmente articulada, sino el resultado de una confluencia de diversas voluntades políticas, algunas de ellas interesadas en mejorar los niveles de legitimidad del sistema político peruano (Aragón & Cruzado, 2011; Tanaka, 2002).

Ahora bien, no todo ha terminado estando por debajo o muy por debajo de lo que se esperaba o se necesitaba. En este sentido, muchos de estos balances reconocen también algunos avances. Por ejemplo, el desarrollo de un marco legal bastante completo, la regularidad en la elección de las autoridades regionales, la introducción de mecanismos de participación ciudadana, y el fortalecimiento de algunas capacidades de autoridades y funcionarios para la gestión regional y local, el fortalecimiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), y algunas mejoras en cuanto a la transparencia y acceso a la información en relación con la gestión de los gobiernos regionales.

La opinión pública en el Perú luego de diez años de Descentralización

A continuación se presentan y comentan los principales resultados de las preguntas sobre descentralización y sobre el proceso de descentralización en curso que fueron parte del estudio de opinión pública nacional del Instituto de Opinión Pública (IOP) de la Pontificia Universidad del Perú entre el 3 y el 11 de noviembre del 2012³. Para facilitar esta tarea, se abordan primero los resultados totales y luego se hace mención a las diferencias estadísticamente significativas que se encuentran a partir de una segmentación que considera el género, la edad, el ámbito geográfico y el nivel socioeconómico de los entrevistados.

³ La muestra estuvo conformada por 1,203 personas entrevistadas en sus hogares, mayores de 18 años y de 19 regiones del país. El procedimiento de muestreo fue polietápico, por conglomerados y estratificado según región y ámbito (rural y urbano).

Tabla 1
Posición frente a una reforma de descentralización en el Perú
En general, ¿cómo se definiría usted, como una persona...?

Respuestas	Género		Nivel Socioeconómico					Grupos de edad			Ámbito			
	Total (%)	Masculino (%)	Femenino (%)	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	18 a 29 (%)	30 a 44 (%)	44 a más (%)	Lima-Callao (%)	Interior Urbano (%)	Interior Rural (%)
	(A)	(B)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	
Muy a favor de la descentralización en nuestro país	31.3	35.4 ^b	27.3	57.1 ^{de}	39.5 ^d	35.6 ^{bc}	22.4	26.8	29.9	31.9	32	31.3	34.6 ^c	24.2
Algo a favor de la descentralización en nuestro país	29.3	27.2	31.2	26.2	34	26.8	32.1	21.7	32.1	27.2	28.3	25.2	34.0 ^a	26.7
Poco a favor de la descentralización en nuestro país	16.1	14.9	17.3	9.5	13	18.4	17.2	14	18.9	15.7	13.8	21.7 ^{bc}	12.6	13.3
Nada a favor de la descentralización en nuestro país	5.2	6.1	4.4	0.0 ^A	4.7	7.1	4.5	5.1	3.9	7.2	4.7	5.6	5.4	4.2
No sabe / No responde	18.1	16.4	19.8	7.1	8.8	12.1	23.8 ^{bc}	32.5 ^{abc}	15.2	18	21.2	16.3	13.4	31.7 ^{ab}
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base de entrevistas	1203	591	612	42	215	365	424	175	408	389	406	448	515	240

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_1112_01_B], Noviembre 2012
 Las diferencias significativas se han calculado a partir de pruebas bilaterales con un nivel de significación de 0.05. Dentro de cada una de las variables que segmentan a los entrevistados (género, edad, nivel socioeconómico y ámbito), las letras en formato superíndice que aparecen en algunos porcentajes señalan con relación a qué otros porcentajes las diferencias son estadísticamente significativas.

Tabla 2
Percepción del impacto sobre el país del proceso de descentralización en curso

En general, ¿qué opinión tiene usted sobre el impacto que ha tenido el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en nuestro país, durante los últimos años?

Respuestas	Género		Nivel Socioeconómico					Grupos de edad			Ámbito			
	Total (%)	Masculino (%)	Femenino (%)	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	18 a 29 (%)	30 a 44 (%)	44 a más (%)	Lima-Callao (%)	Interior Urbano (%)	Interior Rural (%)
	(A)	(B)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	
Muy favorable	7.4	8.5	6.4	9.5	7	8.5	7.1	5.7	8.1	8.0	6.2	4.9	9.7 ^a	7.1
Favorable	33.3	34.2	32.4	31	35.8	38.6	32.3	20.4	35.5	31.9	32.3	33	37.4 ^c	24.6
Ni favorable ni desfavorable	28.6	29.1	28.1	33.3	34.4	28.5	27.1	23.6	29.7	30.3	25.9	29	28.9	27.1
Desfavorable	12.1	12.4	11.8	23.8	12.6	11.2	11.3	12.1	11	12.3	12.8	17.1 ^{bc}	8.5	10.0
Muy desfavorable	2.5	2.0	2.9	0.0	2.8	2.2	1.2	7.0	2.7	1.3	3.4	2.0	3.7	0.8
No sabe / No responde	16.2	13.9	18.5 ^a	2.4	7.4	11	21	31.2	13.0	16.2	19.4 ^a	13.8	11.7	30.4 ^{ab}
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base de entrevistas	1203	591	612	42	215	365	424	175	408	389	406	448	515	240

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_1112_01_B], Noviembre 2012
 Las diferencias significativas se han calculado a partir de pruebas bilaterales con un nivel de significación de 0.05. Dentro de cada una de las variables que segmentan a los entrevistados (género, edad, nivel socioeconómico y ámbito), las letras en formato superíndice que aparecen en algunos porcentajes señalan con relación a qué otros porcentajes las diferencias son estadísticamente significativas.

Con relación a la noción de descentralización en general, actualmente, una gran mayoría de la opinión pública en el Perú se define como muy o algo a favor de ella (alrededor del 60% de los entrevistados) (ver Tabla 1). Cuando se pregunta sobre el proceso de descentralización en curso, algo más de un 40% de las personas entrevistadas dice que este ha tenido un impacto muy favorable o favorable para nuestro país (ver Tabla 2). Si bien la identificación positiva con la noción de descentralización es mucho más extendida que la valoración positiva del impacto de la actual reforma descentralizadora, es claro que en estos momentos la opinión pública peruana muestra una serie de rasgos que la definirían como una fuerza pro-descentralización.

Sobre la manera cómo los peruanos entienden la descentralización, es importante resaltar que poco menos del 40% de los entrevistados considera que ella busca promover un desarrollo igualitario en todos los departamentos del país. Igualmente, un 20% de las personas entrevistadas cree que la descentralización transfiere poder de decisión a los gobiernos locales y regionales (ver Tabla 3).

Tabla 3

Definiciones de lo que implica un proceso de descentralización

Nos podría decir ¿cuál de todas las diferentes maneras de definir lo que es un proceso de descentralización se acerca más a su modo de pensar?

Respuestas	Total (%)	Género		Nivel Socioeconómico					Grupos de edad			Ámbito		
		Masculino (%)	Femenino (%)	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	18 a 29 (%)	30 a 44 (%)	44 a más (%)	Lima-Callao (%)	Interior Urbano (%)	Interior Rural (%)
		(A)	(B)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)
La descentralización busca promover un desarrollo igualitario en todos los departamentos del país	37.3	40.6 ^B	34.2	50.0 ^e	41.9 ^e	43.0 ^e	34	23.6	38.5	38.8	34.7	44.9 ^{bc}	35	28.3
La descentralización transfiere poder de decisión a los gobiernos locales y regionales	19.5	18.3	20.8	14.3	20.9	20	20.3	15.9	22.5	17.5	18.5	15.0	23.7 ^a	19.2
La descentralización busca la formación y el desarrollo de gobiernos regionales	13.7	13.7	13.7	16.7	16.3	15.9	12.7	7.0	14.2	14.7	12.3	14.1	14.8	10.8
La descentralización transfiere recursos económicos a los gobiernos locales y regionales	12.4	12.5	12.3	14.3	10.2	10.1	13.0	18.5	11.5	11.8	13.8	11.8	13.2	11.7
No sabe / No responde	17.0	14.9	19.1	4.8	10.7	11.0	20.0 ^{bc}	35	13.2	17.2	20.7 ^a	14.3	13.4	30.0 ^{ab}
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Base de entrevistas</i>	<i>1203</i>	<i>591</i>	<i>612</i>	<i>42</i>	<i>215</i>	<i>365</i>	<i>424</i>	<i>175</i>	<i>408</i>	<i>389</i>	<i>406</i>	<i>448</i>	<i>515</i>	<i>240</i>

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_1112_01_B], Noviembre 2012. Las diferencias significativas se han calculado a partir de pruebas bilaterales con un nivel de significación de 0.05. Dentro de cada una de las variables que segmentan a los entrevistados (género, edad, nivel socioeconómico y ámbito), las letras en formato superíndice que aparecen en algunos porcentajes señalan con relación a qué otros porcentajes las diferencias son estadísticamente significativas.

Tabla 4**Percepción del grado de preparación/capacitación de los Gobiernos Regionales para cumplir con las nuevas responsabilidades y funciones que se les ha asignado**

En su opinión ¿qué tan preparados o capacitados están los gobiernos regionales para cumplir con las nuevas responsabilidades y funciones que se les han asignado como parte del proceso de descentralización que se ha venido llevando a cabo en nuestro país?

Respuestas	Total (%)	Género		Nivel Socioeconómico					Grupos de edad			Ámbito		
		Masculino (%)	Femenino (%)	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	18 a 29 (%)	30 a 44 (%)	44 a más (%)	Lima-Callao (%)	Interior Urbano (%)	Interior Rural (%)
		(A)	(B)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)
Muy preparados o capacitados	1.6	1.4	1.8	2.4	0.9	1.4	1.9	1.9	1.2	1.8	1.7	1.1	1.7	2.1
Algo preparados o capacitados	32.2	32.3	32.0	19	39.5 ^e	35.9 ^e	30.7	21	37 ^c	32.1	27.3	25.7	40 ^{bc}	27.5
Poco preparados o capacitados	46.3	47.4	45.3	59.5	44.7	46	46.2	45.9	45.8	48.1	45.1	51.6 ^b	43.1	43.3
Nada preparados o capacitados	9.6	10.0	9.2	16.7	9.3	9.3	9.0	10.2	7.4	8.0	13.4 ^{ab}	10.7	9.5	7.5
No sabe / No responde	10.4	9.0	11.8	2.4	5.6	7.4	12.3	21.0 ^{abc}	8.6	10	12.6 ^a	10.9 ^b	5.6	19.6 ^a
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base de entrevistas	1203	591	612	42	215	365	424	175	408	389	406	448	515	240

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_1112_01_B], Noviembre 2012
 Las diferencias significativas se han calculado a partir de pruebas bilaterales con un nivel de significación de 0.05. Dentro de cada una de las variables que segmentan a los entrevistados (género, edad, nivel socioeconómico y ámbito), las letras en formato superíndice que aparecen en algunos porcentajes señalan con relación a qué otros porcentajes las diferencias son estadísticamente significativas.

Uno de los temas que ha acompañado la reforma descentralizadora en curso ha sido la preocupación por las capacidades de las autoridades regionales y locales para asumir las nuevas responsabilidades y funciones que se les estaba asignando como parte de este proceso de descentralización. En esta línea, si bien casi un 50% de los entrevistados considera que tanto los gobiernos regionales como los locales están poco preparados, más de un 30% considera que ellos están algo preparados. En ambos casos, solo alrededor de un 10% de las personas entrevistadas llega a responder que estos gobiernos sub-nacionales están nada preparados (ver Tabla 4 y 5).

Pensando en el futuro de esta reforma, hay también una pregunta que buscaba distinguir diferentes percepciones sobre el nivel de lo avanzado y sobre lo que queda por delante. De manera altamente consistente, con todo lo ya mencionado, un poco menos del 60% de las personas entrevistadas considera que se ha avanzado poco y que, por lo tanto, queda todavía mucho por hacer (ver Tabla 6).

Tabla 5**Percepción del grado de preparación/capacitación de los Gobiernos Locales para cumplir con las nuevas responsabilidades y funciones que se les ha asignado**

En su opinión ¿qué tan preparados o capacitados están los gobiernos regionales para cumplir con las nuevas responsabilidades y funciones que se les han asignado como parte del proceso de descentralización que se ha venido llevando a cabo en nuestro país?

Respuestas	Total (%)	Género		Nivel Socioeconómico					Grupos de edad			Ámbito		
		Masculino (%)	Femenino (%)	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	18 a 29 (%)	30 a 44 (%)	44 a más (%)	Lima-Callao (%)	Interior Urbano (%)	Interior Rural (%)
		(A)	(B)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)
Muy preparados o capacitados	1.0	1.2	0.8	2.4	1.4	0.3	0.1	1.9	1.2	0.8	1.0	0.9	1.2	0.8
Algo preparados o capacitados	31.3	29.3	33.3	26.2	37.2 ^e	32.3 ^e	33.3 ^e	17.2	35.3 ^a	31.9	26.8	27.7	35.0 ^a	30.4
Poco preparados o capacitados	45.7	47.9	43.6	54.8	47.9	47.4	43.4	42.7	47.5	48.1	41.6	48.2	45.8	40.8
Nada preparados o capacitados	11.1	12.2	10.1	14.3	7.9	12.1	9.7	16.6	7.8	8.2	17.7 ^{ab}	11.6	12.6	7.1
No sabe / No responde	10.8	9.5	12.1	2.4	5.6	7.9	12.7	21.7 ^{abc}	8.1	11.1	13.3 ^a	11.6 ^b	5.4	20.8 ^{ab}
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Base de entrevistas	1203	591	612	42	215	365	424	175	408	389	406	448	515	240

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_1112_01_B], Noviembre 2012. Las diferencias significativas se han calculado a partir de pruebas bilaterales con un nivel de significación de 0.05. Dentro de cada una de las variables que segmentan a los entrevistados (género, edad, nivel socioeconómico y ámbito), las letras en formato superíndice que aparecen en algunos porcentajes señalan con relación a qué otros porcentajes las diferencias son estadísticamente significativas.

Habiendo establecido lo que puede ser definida como una orientación pro-descentralización en la opinión pública peruana, es necesario ahora considerar si estas orientaciones aumentan o disminuyen según se considere el género, la edad, el ámbito geográfico y el nivel socioeconómico de los entrevistados. Para comenzar, dentro de este grupo de variables explicativas, se observa que el género de los entrevistados es la variable que menos veces aparece como una variable significativa en relación con las diferentes orientaciones analizadas. En los casos donde sí lo es, destaca el hecho que sean las mujeres quienes con mayor frecuencia aparezcan en el categoría “no sabe / no responde”. Este es el precisamente el caso cuando se pregunta por el tipo de impacto que ha tenido el proceso de descentralización en curso y donde casi un 20% de las entrevistadas mujeres manifiesta que no sabe o no responde (ver Tabla 2).

El efecto de la edad sobre las orientaciones de los entrevistados es algo más complejo e interesante. En general, se observan diferencias estadísticamente significativas entre los entrevistados más jóvenes (18 a 29 años) y los mayores (45 a más años). Por lo general, son estos entrevistados mayores, en comparación a los más jóvenes, quienes con mayor frecuencia en lugar de dar una respuesta “afirmativa” optan por decir que no saben o no responden a la pregunta que se les ha formulado. Esto es justamente lo que sucede cuando se les pide a los entrevistados que evalúen el impacto de la reforma descentralizadora en curso para el país, ofrezcan una definición de

descentralización, y evalúen la capacidad o preparación de los gobiernos regionales o locales para cumplir con las nuevas responsabilidades y funciones que se les han asignado (ver Tablas 2, 3, 4 y 5). Es necesario también resaltar que son los entrevistados de mayor edad los más críticos del nivel de preparación y capacitación con el que cuentan en la actualidad los gobiernos locales y regionales para cumplir con sus nuevas responsabilidades y funciones (ver Tabla 4 y 5).

Tabla 6

Percepción sobre el avance y las perspectivas a futuro del proceso de descentralización en curso

¿Qué es lo usted piensa sobre el proceso de descentralización que se ha llevado a cabo en nuestro país durante los últimos años?

Respuestas	Género			Nivel Socioeconómico					Grupos de edad			Ámbito		
	Total (%)	Masculino (%)	Femenino (%)	A (%)	B (%)	C (%)	D (%)	E (%)	18 a 29 (%)	30 a 44 (%)	44 a más (%)	Lima-Callao (%)	Interior Urbano (%)	Interior Rural (%)
	(A)	(B)	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)	
Se ha avanzado muy poco en la práctica y, por lo tanto, queda todavía mucho por hacer	57.7	61.4 ^b	54.1	73.8 ^e	63.7	65.8 ^{de}	53.3 ^e	38.2	57.6	59.4	56.2	67.2 ^{bc}	53.4	49.2
Se ha avanzado bastante en la práctica y, por lo tanto, quedan todavía pequeñas cosas por hacer	11.8	12.9	10.8	14.3	10.7	10.4	14.4	8.9	14.2	10.8	10.3	11.6	14.6 ^c	6.3
Se ha hecho lo que se tenía que hacer y, por lo tanto, se le puede considerar como un proceso concluido o terminado	4.8	5.2	4.4	0.0 ^a	5.1	5.5	5.7	1.9	5.9	4.4	4.2	3.1	6.4	4.6
Se ha hecho más de lo que se tenía que haber hecho y, por lo tanto, ahora es necesario apoyar a los gobiernos regionales	7.8	7.4	8.2	7.1	7.9	5.5	5.7	19.1 ^{bcd}	7.6	7.5	8.4	3.6	12.0 ^a	6.7
Se ha hecho mucho más de lo que se tenía que hacer y, por lo tanto, ahora hay que buscar las maneras para reducir las nuevas responsabilidades y funciones de los gobiernos regionales y locales	2.5	1.9	3.1	2.4	1.9	3.3	2.1	2.5	1.2	2.8	3.4	1.6	2.5	4.2
No sabe / No responde	15.4	11.2	19.4 ^a	2.4	10.7	9.6	18.9	29.3	13.5	15.2	17.5	12.9	11.1	29.2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<i>Base de entrevistas</i>	<i>1203</i>	<i>591</i>	<i>612</i>	<i>42</i>	<i>215</i>	<i>365</i>	<i>424</i>	<i>175</i>	<i>408</i>	<i>389</i>	<i>406</i>	<i>448</i>	<i>515</i>	<i>240</i>

Fuente: Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú [IOP_1112_01_B], Noviembre 2012

Las diferencias significativas se han calculado a partir de pruebas bilaterales con un nivel de significación de 0.05. Dentro de cada una de las variables que segmentan a los entrevistados (género, edad, nivel socioeconómico y ámbito), las letras en formato superíndice que aparecen en algunos porcentajes señalan con relación a qué otros porcentajes las diferencias son estadísticamente significativas.

Con relación al impacto del nivel socioeconómico de los entrevistados sobre las percepciones y orientaciones analizadas aquí, encontramos un patrón particularmente interesante. En todos los casos para el nivel socioeconómico E y en la gran mayoría de casos para el nivel socioeconómico D, es en

estos segmentos donde se concentran la mayor cantidad de respuestas del tipo “no sabe o no responde”. Específicamente, para el nivel socioeconómico E, estos porcentajes se ubican en un rango que supera al 20% y llega inclusive a un 35%—cuando se pide, por ejemplo, una definición de descentralización—(ver Tablas 1, 2, 3, 4, 5 y 6). Para el nivel D, estos porcentajes son ligeramente menores en comparación al nivel socioeconómico E, pero igualmente considerables (ver Tablas 1, 2, 3 y 6).

Finalmente, sobre el efecto que tiene el lugar en el que se encuentran los entrevistados, lo que tenemos es que son los entrevistados que residen en un ámbito urbano diferente a Lima-Callao en comparación a los que viven en Lima-Callao y a los que viven en un ámbito rural los que poseen la mayor orientación positiva frente a la descentralización en general (algo menos de un 70% se declara muy a favor o algo a favor de la descentralización) y los que mejor evalúan el impacto del actual proceso de descentralización sobre el país (un poco menos del 50% considera que este impacto ha sido muy favorable o favorable) (ver Tablas 1, 2). De igual modo, es dentro de este segmento de los entrevistados donde es optimista la evaluación que se tiene sobre el grado de preparación y capacitación con el que cuentan los gobiernos regionales y locales para cumplir con sus nuevas responsabilidades y funciones (40% considera que los gobiernos regionales están algo capacitados y un 35% piensa lo mismo de los gobiernos locales) (ver Tablas 4 y 5).

Una mención especial merece la pregunta sobre la definición de descentralización. En este caso, casi una cuarta parte de los entrevistados que residen en un ámbito urbano diferente a Lima-Callao definen a la descentralización como el proceso que transfiere poder de decisión a los gobiernos locales y regionales (ver Tabla 3). Por último, como era de esperarse, es en el ámbito rural donde un número considerable de entrevistados no responde o dice no saber frente a las preguntas que se le formula (ver Tablas 1, 2 y 3).

Al concluir la primera parte de este análisis se hablaba de una importante orientación pro-descentralización en la opinión pública peruana. Luego de examinar cómo se comportan diferentes segmentos dentro de los entrevistados es posible afirmar también que esta orientación está particularmente presente entre quienes residen en zonas urbanas diferentes a Lima y Callao. Y que lo está mucho menos entre quienes viven en zonas rurales, pertenecen a los niveles socioeconómicos D y E, y tienen más de 45 años. Sin embargo, dentro de este último grupo no se encuentra una actitud de rechazo u oposición, sino más bien falta de información y, eventualmente, falta de interés. Dicho de otro modo, si bien tanto una reforma en la línea de descentralizar el Estado como la experiencia que se tiene con el actual proceso en curso generan mucho más orientaciones de apoyo y simpatía, estas no se distribuyen de manera mínimamente homogénea en nuestra sociedad.

Conclusiones

Tal como se adelantara al final de la sección anterior, la evidencia con la que se dispone— incluyendo la más reciente—revela la existencia de una orientación claramente pro-descentralización en la opinión pública peruana. Aún más, todo indica que esta orientación se ha mantenido básicamente estable durante la última década. Entonces, a diez años de haberse iniciado la más reciente reforma descentralizadora en nuestro país y con toda la experiencia acumulada que ello ha significado, la opinión pública peruana muestra una serie de orientaciones positivas y de respaldo en relación con este tipo de reforma en general y con la experiencia concreta que se está llevando a cabo. Asimismo, muestra también un grado considerable de expectativas en relación con lo que estaría pendiente de hacer para culminarla. Dicho de otro modo, desde la opinión pública, la idea de continuar con la descentralización del Estado y del gobierno en los próximos años goza de buena salud.

Sin embargo, es indispensable no pasar por alto que esta orientación pro-descentralización no se distribuye de manera uniforme en las diferentes poblaciones que conforman la sociedad peruana. Al igual que lo mostrado por las investigaciones que se llevaron a cabo a inicios de esta reforma, la información más reciente revela también que hay grupos sociales en nuestro país que se sienten mucho más ajenos a todos estos cambios. En general, son las personas que viven en ámbitos rurales y las personas que pertenecen a los niveles socioeconómicos D y E (que en gran medida son las mismas personas) quienes se encuentran mucho más distanciadas de lo que viene siendo esta reforma. Las razones de esto podrían ser múltiples. Por ahora sabemos que hay mucho de falta de información. Lo que no queda claro es si esta situación es el resultado de una deficiente estrategia de comunicación de los actores e instituciones involucradas con su implementación o simplemente el resultado de una actitud individual de indiferencia y desconfianza frente a esta reforma.

En esta misma dirección, no habría que destacar tampoco la posibilidad que, a la fecha, los principales cambios y beneficios que se han generado a partir del proceso de descentralización en curso se hayan concentrado sobre todo en las zonas urbanas del país fuera de Lima y Callao. Aquí vale la pena recordar lo comentado por Zárate (2002) en relación con la manera cómo los peruanos perciben al centralismo. El centralismo peruano no es visto solo como una tensión entre Lima (y Callao) y el resto del país. Es percibido como una forma bastante extendida de relación entre cualquier centro de poder (regional, provincial o distrital) y su área de influencia. No obstante, no deja de ser paradójico que quienes en teoría tienen mucho más que ganar con esta reforma no se encuentren entre los más convencidos y los más entusiastas.

A diferencia de lo planteado por algunos autores (PRODES, 2005), la información recogida durante el 2012 no da la impresión de que se estuvieran generando claras sensaciones de desencanto en la opinión pública en relación con el avance y los logros de esta reforma. En esta misma línea, es

importante destacar el contraste que existe entre (a) los ciudadanos y (b) los expertos y actores directamente involucrados en esta reforma. El nivel de frustración que suele caracterizar a los balances que elaboran expertos y actores involucrados cuando piensan en lo que ha sido o está siendo esta reforma parece no tener mayor eco, al menos por ahora, en la opinión pública. Aunque no suele ser siempre el caso, con relación a estos temas, la opinión pública queda como mucho más paciente, gradualista y moderada en sus expectativas en comparación a expertos, funcionarios públicos y políticos.

Con relación a las inquietudes sobre el futuro próximo de la actual reforma descentralizadora en nuestro país, lo encontrado a nivel de las orientaciones de la opinión pública hacia la descentralización no debería ser visto como una garantía absoluta para su continuidad y profundización. Sin embargo, sí creemos que es expresión de una demanda social por afrontar y resolver un conjunto de situaciones desventajosas que tienen, en buena parte, su origen en el excesivo centralismo económico y político que ha caracterizado nuestra historia republicana (Contreras, 2004). Es más, creemos que si las organizaciones políticas en nuestro país quieren mover estos temas y tomar posición frente a ellos, de seguro encontrarían audiencias e interés en la sociedad.

Finalmente, nos gustaría comentar que en un contexto en el que cual empieza a ser mucho más frecuente plantearse la tarea ineludible de mejorar la capacidad estatal en nuestro país (Dargent, 2012), la experiencia de esta reforma de descentralización en curso debería ser revisada y pensada como un caso concreto de lo que es y puede ser el Estado en el Perú. Más aún cuando su complejidad pone en evidencia no solo la manera cómo se organiza la gestión pública sino también las posibilidades y dificultades de la participación política, sobre todo en los niveles sub-nacionales. Volviendo a la relación entre opinión pública y descentralización, lo aquí presentado no es sino un primer esfuerzo para empezar a pensar en los marcos teóricos y los diseños metodológicos necesarios para que la opinión de los ciudadanos acompañe a la de los expertos y actores directamente involucrados cuando se reconstruya y evalúe esta experiencia de reforma del Estado y del gobierno.

Referencias Bibliográficas

- Aragón, J., & Cruzado, E. (2011). Un balance del actual proceso peruano de descentralización desde lo avanzado en materia fiscal y participación ciudadana. En *Gobiernos locales en América Latina* (Fabián Pressaco.). Santiago: RIL Editores.
- Azpur, J., Ballón, E., Baca, E., Távara, G., & Chirinos, L. (2006). *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: CIES.
- Ballón, E. (2008). Balance del proceso de descentralización desde los gobiernos regionales. Sistema de Facilitación EDD-Perú.
- CONADES. (2010). Situación de la Descentralización en el Perú. Presentado en Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social, Perú: Comisión Nacional de Descentralización y de Reforma del Estado.
- Contreras, C. (2004). *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social en el Perú*. Lima: IEP.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Falleti, G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- PRODES. (2005). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Proceso de Descentralización* (p. 87). Lima: USAID PRO Descentralización. Recuperado a partir de <http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/1747/1/BVCI0001197.pdf>
- Remy, M. I. (2011). *Las desigualdades en el Perú: Balances críticos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, M. (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo*. Lima: IEP.

Trivelli, C. (2002). *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú.*

Lima: IEP.

Ugarte, M. (2007). «*Descentralización de los Sistemas de Salud*». *Una experiencia Comparada*

(PRAES USAID.).

USAID. (2013). *Brújula de la Descentralización 2012-2013*. (p. 82). Lima: USAID PRO

Descentralización. Recuperado a partir de

<http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0421033001343753038.pdf>

Zárate, P. (2002). *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado. Una*

aproximación cualitativa. Lima: IEP, Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica

del Perú.