

**PERCEPCIONES CIUDADANAS SOBRE EL PROCESO
DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO**
Una aproximación cualitativa

PATRICIA ZÁRATE ARDELA

Documento de Trabajo N° 122

Serie: Sociología y Política 32

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
Setiembre, 2002
300 ejemplares

Depósito Legal: 1501412002-4160

ZÁRATE ARDELA, PATRICIA

Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado: una aproximación cualitativa.-- Lima, IEP, 2002. (Documento de Trabajo 122, Serie Sociología y Política, 32).

DESCENTRALIZACIÓN/CULTURA POLÍTICA/PARTICIPACIÓN POLÍTICA/
PERÚ/LIMA

WD / 05.01.01/SP/32

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
I. IMAGEN DEL PAÍS	11
II. IDEAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN	13
EL CENTRALISMO	13
EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN	14
ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	16
LA DESCENTRALIZACIÓN TRAERÁ UN MEJOR NIVEL DE VIDA	16
LA DESCENTRALIZACIÓN TRAERÁ MAYOR IGUALDAD	18
LA DESCENTRALIZACIÓN PERMITIRÁ DESARROLLAR MEJOR LA IDENTIDAD CULTURAL	19
ASPECTOS NEGATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	20
III. CÓMO LLEVAR ADELANTE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	20
INICIO Y DURACIÓN DEL PROCESO	20
INICIO DEL PROCESO	20
DURACIÓN DEL PROCESO	21
QUIÉNES DEBERÍAN LIDERAR EL PROCESO	23
LÍDERES POSIBLES	23
PERFIL DEL LÍDER IDEAL	25
IV. VALORACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN	26
V. RELACIÓN ENTRE EL CIUDADANO Y LA DESCENTRALIZACIÓN	28
LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO	28
ASOCIACIÓN DE IDEAS ENTRE DESCENTRALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN	30
DEMOCRACIA	30
MODERNIZACIÓN	31
VI. NIVELES DE GOBIERNO Y COMPETENCIAS	31
GOBIERNO CENTRAL	32
GOBIERNO REGIONAL	33
GOBIERNO PROVINCIAL	33
GOBIERNO DISTRITAL	33
EL ESTADO EN LAS ZONAS RURALES	34
VII. CONCLUSIONES	35
ANEXO	41
COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS FOCALES ANALIZADOS SEGÚN REGIÓN	

PERCEPCIONES CIUDADANAS SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Una aproximación cualitativa

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es analizar la percepción que tiene la población adulta peruana (entre los 18 y 50 años) del proceso de descentralización en curso y su asociación con los procesos de modernización y democratización del Estado.¹ Con este objetivo se realizaron una serie de grupos focales tanto en Lima Metropolitana como en el interior del país.

La elección de los grupos focales como estrategia de trabajo responde a una serie de opciones que creemos deben ser claramente expuestas para la correcta comprensión de los objetivos, alcances y límites de este trabajo.

- a. En primer lugar, se trata de una opción metodológica que privilegia los aspectos cualitativos de la información por sobre los aspectos cuantitativos. Como estrategia de investigación sociológica, los grupos focales son una herramienta diseñada preferentemente para obtener información cualitativa (valoraciones personales, lógicas de construcción de sentido, manejo de conceptos y categorías, etc.) a partir del intercambio fluido de opiniones entre los distintos participantes. En este sentido, dos momentos claves para el desarrollo de un grupo focal son la selección inicial de participantes y el establecimiento de una guía de pautas susceptible de encauzar la conversación hacia los temas deseados sin coartar o intimidar a la gente que participa. Cuando esta fluidez no se logra, bien sea debido a que la guía de pautas es inadecuada, a la mala selección de los participantes, a la falta de capacidad del conductor o a cualquier otro factor, la información se distorsiona y el grupo focal debe anularse.
- b. En segundo lugar, hay que señalar que los grupos focales no buscan tanto reconstruir historias individuales como recuperar los sentimientos compartidos por los miembros de una colectividad o por los distintos segmentos que existen al interior de ella. Se trata de lograr un intercambio de opiniones (y no de entrevistas individuales), por lo cual la creación de un ambiente adecuado, en el cual todos los participantes se sientan con la necesaria libertad para hablar, resulta esencial para obtener los re-

1. Este estudio fue encomendado por la Presidencia del Consejo de Ministros al Instituto de Estudios Peruanos y contó con el apoyo financiero de la Oficina de Apoyo a la Transición de USAID/Perú (OTI). Se realizó entre el 13 de febrero y el 8 de abril del 2002.

6 sultados deseados. En la medida en que nos encontramos ante una realidad que se caracteriza por colectividades que no son homogéneas sino que, por el contrario, se hayan constituidas por grupos de interés diferentes, cada uno de los cuales posee vivencias y discursos particulares, para este trabajo optamos por conformar distintos grupos en base a criterios de edad, educación y sexo. Se trataba de esta manera de disminuir la influencia distorsionadora de las jerarquías internas de los distintos colectivos estudiados, evitando en lo posible tanto la presencia de voces monopolizadoras como un excesivo peso de lo políticamente correcto. En toda colectividad existen discursos prestigiosos susceptibles de opacar el discurso singular de un determinado segmento (por ejemplo, el discurso de las mujeres frente al de los hombres, el de los jóvenes frente al de los adultos o el de quienes tienen menos educación frente al de quienes tienen más), por lo que una tarea fundamental de la persona que dirige un grupo focal consiste en tratar de anular o al menos disminuir las posibles presiones externas sobre los participantes. Para ello generalmente se opta por realizar las reuniones en locales familiares para los invitados, al tiempo que mediante una serie de estrategias comunicacionales se trata de disminuir la posible distancia entre los participantes locales y los investigadores externos a la colectividad estudiada.

- c. Finalmente, una tercera opción metodológica presente en el diseño de este estudio ha sido la apuesta por la complementariedad de los resultados. En el debate que en los últimos años parece recorrer las ciencias sociales, dividiendo a quienes privilegian el acercamiento cualitativo a la realidad (basado en los estudios de caso) de quienes prefieren el acercamiento cuantitativo (basado en las encuestas), el presente trabajo debe ser leído a partir de un criterio de complementariedad. La información aquí recogida no pretende validar o negar los resultados obtenidos en las distintas encuestas llevadas a cabo por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en los últimos años. No se trata de sustituir los «datos» por las «opiniones» sino de entender cómo éstas explican a aquellos en su complejidad y aparentes contradicciones, en su diversidad y en sus sorprendentes regularidades.

Tal como hemos señalado más arriba, la adecuada selección de los criterios a seguir es el elemento central de un estudio basado en el trabajo con grupos focales. A diferencia de una encuesta, la representatividad de un grupo o de un conjunto de grupos focales no descansa en ningún sistema de cuotas escrupulosamente desarrollado. Por el contrario, se trata de identificar aquellas variables sociales consideradas más significativas para la construcción contradictoria de los discursos al interior de una colectividad con el objetivo de trabajar con cada uno de los diferentes grupos homogéneos detectados en base a estas variables, independientemente de su representatividad numérica. En este sentido, nuestro estudio pretende rastrear y describir los distintos discursos de la población adulta peruana respecto a la descentralización (así como sus diversas interrelaciones) y no tabular la superioridad de uno u otro. Con estos objetivos se optó por considerar cuatro criterios de selección, uno principal y tres complementarios, para la conformación de los distintos grupos focales:

- a. El criterio principal fue la región de residencia, para lo cual se tomó en cuenta la siguiente división:
- Lima Metropolitana

- Región Norte: Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Cajamarca
- Región Sur: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Ica, Moquegua, Puno, Tacna
- Región Centro: Huancavelica, Huánuco, Junín, Pasco
- Región Oriente: Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, San Martín

De este modo el estudio debía realizar cuarenta y dos grupos focales distribuidos entre cada uno de estos lugares, tal como se refleja en la siguiente tabla.

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE CUOTAS DE GRUPOS FOCALES POR REGIÓN

Regiones	Nº grupos focales
Lima Metropolitana	10
Norte	8
Centro	8
Sur	8
Oriente	8
TOTAL	42

- b. Criterios complementarios: variables sociodemográficas. Las principales variables tomadas en cuenta fueron el nivel educativo, el área de residencia, el sexo y la edad.
- Nivel educativo. Se diferenció a quienes tenían educación superior de quienes no la tenían en el caso de las zonas urbanas, y a quienes tenían educación secundaria de quienes no la tenían en el de las zonas rurales.
 - Área de residencia urbana o rural. Este criterio se tomó en cuenta en todas las regiones, excepto en Lima Metropolitana donde el criterio seguido correspondió al nivel socioeconómico predominante en los distritos de procedencia de los invitados. El estudio se dirigió a dos grupos socioeconómicos: por un lado, los niveles B y C, y por otro, los niveles D y E.
 - Sexo. Se realizó grupos separados de hombres y mujeres.
 - Edad. Como el grupo de edad de 18 a 50 años es muy amplio, se tuvo cuidado de establecer un grupo aparte con los jóvenes de 18 a 24 años, pues se trata de un sector poblacional y electoral muy importante.

En cada una de las regiones, la aplicación de los grupos focales se llevó a cabo en dos provincias de un mismo departamento, salvo en el caso de Oriente, donde se escogió dos departamentos. Tanto las provincias como los distritos concretos fueron seleccionados combinando criterios de representatividad de acuerdo a la realidad regional (población, actividades principales, relación con la capital nacional) y criterios relacionados con la facilidad de acceso al lugar.

8 En Lima Metropolitana el trabajo se centró en los distritos de Comas, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo, por un lado (todos ellos considerados de niveles socioeconómicos D y E), y por otro, Pueblo Libre, San Miguel, Magdalena, El Agustino, Breña, Rímac y La Victoria (niveles B y C).

En la región Sur escogimos el departamento de Arequipa en tanto allí se ubica la segunda ciudad más importante del país y dentro de él, las provincias de Arequipa y Caylloma. En la región Norte elegimos La Libertad (provincias de Trujillo y Otuzco) pues este departamento no sólo es importante en la región, sino que además cuenta con una tradición política singular marcada por la fuerte presencia del APRA, partido bajo cuyo gobierno se inició el último proceso de descentralización llevado a cabo en el Perú.

En la región Centro el departamento escogido fue Junín, en tanto pensamos que su intensa relación con la capital nacional permitiría avanzar en el estudio de los discursos relacionados con los procesos de migración y movilidad social. En Junín elegimos las provincias de Yauli y Tarma. Posteriormente, por circunstancias que más abajo se aclaran, también se llevó a cabo grupos focales en la provincia de Chupaca. Finalmente, en el caso de la región Oriente seleccionamos los departamentos de San Martín y Loreto para poder tener una visión complementaria de la selva alta y baja. Además, en ambos departamentos (aunque de distinta manera) se han llevado y se llevan a cabo importantes luchas reivindicativas en busca de autonomía. En síntesis, los departamentos estudiados, según se observa en el Mapa, han sido Lima, Arequipa, La Libertad, Junín, San Martín y Loreto.

DEPARTAMENTOS EN LOS QUE SE REALIZARON LOS GRUPOS FOCALES



Como ya señalamos, inicialmente se había previsto realizar cuarenta y dos grupos focales, diez en Lima Metropolitana y ocho en las otras cuatro regiones. Sin embargo, debido a problemas con la muestra de los grupos focales rurales, se tuvo que organizar otros grupos en la región Centro. Asimismo, se aumentó un grupo urbano en la región

Norte y se tuvo que anular uno en la región Oriente por lo que, en total, el estudio se elaboró sobre la base del análisis de cuarenta y cuatro grupos focales. En la tabla 2 se muestra una distribución de los grupos según las principales variables de segmentación señaladas líneas arriba.² Las reuniones se realizaron entre el 15 de febrero y el 3 de marzo del 2002.³

TABLA 2. GRUPOS FOCALES REALIZADOS SEGÚN REGIÓN Y OTRAS VARIABLES DE SELECCIÓN

Área	Nivel educativo	Género	Región					Total
			Lima Metropolitana ⁴	Sur	Norte	Centro	Oriente	
Urbana	Con educación superior	Hombres	2	1	2	1	1	7
	Con educación superior	Mujeres	2	1	1	2	1	7
	Sin educación superior	Hombres		1	2	2	1	6
	Sin educación superior	Mujeres		1	1	1	1	4
Rural	Con secundaria	Hombres		1		1	1	3
	Con secundaria	Mujeres	1	1	1	1		4
	Sin secundaria	Hombres	3	1	1		1	6
	Sin secundaria	Mujeres	2	1	1	2	1	7
Total			10	8	9	10	7	44

El trabajo de campo se llevó a cabo con cuatro equipos de investigación que desarrollaron su tarea de forma paralela en las diferentes regiones. En el caso de Lima Metropolitana, los grupos focales fueron dirigidos por casi todos los integrantes del equipo de consultores⁵ y el informe respectivo fue realizado por Patricia Zárate. El trabajo de campo y la elaboración del informe de la región Norte estuvo a cargo de María Emilia Yanaylle; la región Sur, a cargo de Brigitte Davey; la región Centro, a cargo de Susana Ilizarbe, y la región Oriente, a cargo de Raúl Hernández Asensio. La organización del trabajo de campo descansó en diversas personas que asistieron a los jefes de equipo y a la coordinadora en toda la logística necesaria para la realización de los grupos focales. En el caso de Lima Metropolitana la organización de los grupos focales estuvo a cargo de Ginebra González. En la región Sur participaron Lucy Muñoz (Arequipa) y Gladys Suárez (Caylloma). En la región Norte, María Elena Castañeda (Trujillo y Otuzco) y Francisco Reyes (Otuzco). En la región Centro, Patricia Olivera (Tarma y Chupaca) y Edith Goytendía (Yauli). En la región Oriente, Martha del Castillo (San Martín) y Rafael

2. En el anexo, al final del documento, se muestra la relación de grupos focales en cada región.
3. En Lima Metropolitana las reuniones tuvieron lugar entre el 15 y 24 de febrero, mientras que en los demás lugares se realizaron entre el 27 de febrero y el 3 de marzo. El 12 de marzo se realizaron dos grupos focales adicionales en la región Centro.
4. Sólo para presentar esta tabla, en el caso de Lima Metropolitana hemos considerado como «urbanos» a los niveles socioeconómicos B y C y como «rurales» a los niveles socioeconómicos D y E.
5. Patricia Zárate (coordinadora), Brigitte Davey, Ginebra González, Raúl Hernández Asensio, Susana Ilizarbe y María Emilia Yanaylle.

10 Meza y Óscar Lozano (Loreto).⁶ Carolina de Belaunde colaboró en el manejo administrativo del proyecto.

El estudio fue supervisado por el equipo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) conformado por Miguel Martínez, Carmen López y Pilar Giusti. Ellos discutieron con el equipo del IEP la metodología del estudio, en especial la guía de pautas y la composición de la muestra de los grupos focales, aportando sugerencias que fueron consideradas y en la mayor parte de las ocasiones asumidas por el IEP. Asimismo, los tres integrantes del equipo supervisaron el trabajo de campo en Lima Metropolitana y cada uno de ellos supervisó el trabajo de campo en una de las regiones. Pilar Giusti viajó a la región Norte; Carmen López, a la región Sur; María Isabel Mendoza, a la región Centro; y Miguel Martínez, a la región Oriente.

Todos los informes fueron escritos en el mismo formato para poder compararlos. Cada uno fue supervisado por la coordinadora del estudio y leído por un investigador del IEP que se reunió con el responsable del texto para dar sus observaciones y comentarios y sugerir los cambios que considerara pertinentes. El informe de Lima Metropolitana fue revisado por Martín Tanaka; el de la región Sur fue leído por Julio Cotler; el de la región Norte fue comentado por Romeo Grompone; el de la región Centro, por Carmen Montero; y el de la región Oriente, por Patricia Oliart.

El informe final del estudio se elaboró sobre la base de los informes regionales realizados por los consultores y del trabajo de campo; fue redactado por Patricia Zárate Ardela (la coordinadora del estudio) y contó con la colaboración de Raúl Hernández Asensio y Carlos Meléndez Guerrero. Asimismo, fue enriquecido con el aporte de los jefes de equipo de cada región y con los comentarios de Carolina Trivelli, Romeo Grompone, Carmen Montero, Patricia Oliart y Martín Tanaka, por parte del IEP; y de Miguel Martínez, Carmen López y Pilar Giusti del equipo de la PCM.

El presente documento toma en cuenta los puntos principales de dicho informe. Éstos son los siguientes:

1. Imagen del país
2. Ideas sobre la descentralización
 - Concepto de descentralización
 - Aspectos positivos y negativos de la descentralización
3. Cómo llevar adelante el proceso de descentralización
 - Inicio y duración del proceso
 - Quiénes deben liderar el proceso
4. Relación entre el ciudadano y la descentralización
 - La participación en el proceso
5. Asociación de ideas entre descentralización, modernización y democratización
6. Niveles de gobierno y competencia
7. Conclusiones

6. Para la logística en Loreto, contamos con la ayuda de la oficina de SNV–Amazonía.

I. IMAGEN DEL PAÍS

11

Tras analizar los informes de las regiones correspondientes a este estudio, una primera conclusión salta a la vista: los peruanos, tanto en Lima Metropolitana como en las demás regiones, perciben al Perú como un país desarticulado, desestructurado y con profundas desigualdades sociales y regionales en lo que respecta a los niveles de vida. Dada esta imagen negativa de la realidad nacional, no debe extrañar que en general el tono de los discursos denote un pesimismo que a veces roza con el fatalismo. Tras esta primera constatación, profundizando más en la lógica que subyace a estos discursos, podemos percibir cómo éstos están marcados por la conciencia de dos importantes desbalances. El primero es un desbalance estructural, en la medida en que está arraigado desde hace muchas décadas; el segundo es coyuntural, en tanto deriva de la peculiar evolución política del país en los últimos años.

1. En primer lugar, hay un desbalance entre la promesa de un país rico en recursos naturales y una realidad que se caracteriza por la persistencia de niveles de vida muy bajos en segmentos muy amplios de la población. Desde que a comienzos del siglo XVII el clérigo criollo Buenaventura de Salinas denominara al Perú el «nuevo Ofir de América», este tópico ha sido reiterado hasta la saciedad y quizá sea el sabio Antonio Raimondi quien lo haya expresado de manera imperecedera en su conocida frase «El Perú es un mendigo sentado en un banco de oro». Si desde el comienzo de la colonia la idea de Perú se asoció, tanto en Europa como en América, a la ilusión de riquezas sin límite, esta idea ha venido siendo asumida desde los inicios de la república como parte integrante de la ideología oficial del nuevo Estado. Por consiguiente, se la ha repetido una y otra vez en los libros de texto y en los discursos oficiales hasta convertirse, en el día de hoy, en un sentimiento compartido por la mayor parte de los pobladores del país, con independencia de su ubicación geográfica y características sociales. En este sentido debemos mencionar algunos detalles:
 - Existe la idea de una riqueza abstracta, pues se piensa que todos los departamentos son ricos, aun cuando muchas veces los participantes de los distintos grupos focales hayan sido incapaces de señalar en qué consiste esa riqueza, y aludan a ideas poco concretas como la de una agricultura feraz («si hubiera apoyo...») o la tradición milenaria del país. El conocimiento académico de la verdadera riqueza del país, su diversidad biológica y mineral, no habría llegado a la mayor parte de la sociedad ni a las elites políticas.
 - Particular sería el caso de la Amazonía, pues en ella esta visión nacional habría sido reforzada por el conjunto de promesas sociales vinculadas a la idea de selva. Los imaginarios de riquezas naturales desconocidas y las promesas duplicadas de prosperidad habrían terminado por configurar entre los habitantes de aquella parte del país la percepción de que el origen de sus males se encuentra en una distribución desigual de las riquezas entre los departamentos de la selva y la capital.
 - En este sentido, podemos percibir una diferencia importante entre los departamentos de San Martín y Loreto y el resto del país. En los departamentos de la selva, como ya hemos señalado, el origen de la pobreza se explica sobre todo aludiendo a la apropiación de las riquezas por parte de un centro macrocefálico.

12

Por el contrario, en las demás regiones, así como en Lima Metropolitana, la pobreza se atribuye a la incapacidad del Estado para aprovechar esas riquezas, apoyar su explotación y sentar las bases para que, a partir de ellas, las provincias del interior prosperen.

- La noción de «explotación» de las regiones por parte de Lima, conlleva ideas erradas sobre el origen y destino de los recursos y de los impuestos, existiendo la visión de que todas las regiones son autosuficientes, es decir no dependen de Lima. Es más, de acuerdo a la mayoría de las personas que participaron en los grupos focales, serían las provincias del interior las que darían recursos a Lima en detrimento de ellas mismas.
2. Un segundo desbalance importante hace referencia a las promesas de renovación asociadas al actual proceso de reconstrucción democrática. Efectivamente, en los discursos oficiales y campañas electorales se ha insistido en presentar el final del régimen autoritario como el resultado de una «revolución de valores». En este sentido, estaríamos asistiendo a una renovación completa de las estructuras sobre las cuales habría venido desarrollándose la vida del Perú republicano. Se estaría cambiando el modo de hacer política (corrupción, autoritarismo, clientelismo, etc.) al que se le responsabiliza del atraso del país y, por lo tanto, de la persistencia de la miseria o al menos de las malas condiciones de vida de buena parte de la población. Frente a ello, estaría surgiendo una nueva forma de hacer política (democrática) con la promesa implícita de cambiar esas condiciones de vida. Este mensaje, reforzado de manera extraordinaria durante la campaña electoral de Alejandro Toledo, habría sido interpretado por buena parte de la población con menores niveles educativos (sobre todo en las áreas rurales del interior del país y urbanas marginales de las ciudades de mediano y gran tamaño) como la promesa de una renovación inmediata de las condiciones de vida. De ahí la impaciencia y la profunda decepción que la mayor parte de los invitados pertenecientes a los sectores sociales antes descritos sienten hacia el actual gobierno. Un ciclo de fuerte ilusión y desilusión igualmente violenta estaría marcando el contexto inmediato en el cual han venido llevándose a cabo los grupos focales previstos en este estudio.
 3. Como resultado de estas dos tensiones, con frecuencia se describe un país parcializado en el cual la atención del gobierno y los vectores de desarrollo se centran en puntos geográficos concretos. En este sentido, a la idea de una concentración social de la riqueza se sumaría la percepción de las diferencias en los niveles de vida de las distintas áreas geográficas. En la mayor parte de los grupos focales realizados se asume que existe un centralismo en el Perú. Independientemente de lo que quiera decirse en cada caso con este concepto, el centralismo es percibido como algo nocivo que impide el desarrollo del país.

II. IDEAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

13

En la mayoría de los casos, especialmente en los sectores menos educados e informados, se accede al tema de la descentralización a partir del concepto de centralismo y de los principales problemas y urgencias que aquejan a los participantes en los distintos grupos focales. Por ello, hablaremos en primer lugar de lo que se entiende por centralismo.

EL CENTRALISMO

Especialmente fuera de Lima Metropolitana, el centralismo es percibido como una realidad inmediata y cotidiana. Por ello el término surge de manera espontánea en las conversaciones. El centralismo, de acuerdo con el punto de articulación del discurso, tendría varios niveles. No sólo sería un fenómeno nacional, sino también regional (concentración en las capitales de departamento o en las ciudades principales de cada región), provincial (concentración en las capitales de provincia y postergación de los distritos) y local (concentración en las cabeceras distritales y postergación de los caseríos). De esta manera, la ordenación social, política y económica del país se percibe como una sucesión creciente de centros y periferias. Aunque la mayoría es consciente de que existen múltiples niveles de centralismo, el énfasis varía en la medida en que:

- Suelen hacer mayor énfasis en las dimensiones estructurales o «macro» del centralismo los hombres, las personas con mayor nivel educativo y las que viven en ámbitos urbanos.
- Suelen hacer mayor énfasis en las dimensiones «micro» (las que afectan directamente a la gente) las mujeres, las personas con menor nivel educativo y las que viven en ámbitos rurales.
- En esta regla, las dos excepciones vendrían a situarse en los extremos de este continuo: por un lado, (a) las mujeres sin formación de las áreas rurales parecen ser poco conscientes de la problemática del centralismo, más allá de la relación entre su localidad y el centro administrativo más cercano; por otro, (b) las personas de mayor nivel académico suelen hacer referencia por igual a la problemática de los múltiples niveles de centralismo, entendidos todos como un mismo fenómeno.

Independientemente del nivel de análisis, se considera que el papel nocivo del centralismo se ejerce de varias maneras mediante:

- Un marco legal y prácticas administrativas diseñados desde Lima y con escasa flexibilidad para adaptarse a las cambiantes condiciones locales
- Desiguales oportunidades de acceso a los puestos de trabajo relacionados con la administración pública
- Autoridades seccionales provenientes de Lima con escaso conocimiento de las realidades locales
- Una tendencia a concentrar la inversión pública, tanto en cantidad como en calidad, en los sucesivos centros de los distintos ámbitos jurisdiccionales
- Flujos desiguales de mercancías y recursos naturales entre Lima y las provincias

14

En casi todos los grupos, los aspectos de mayor emotividad surgen cuando se habla de centralismo. La falta de trabajo y de una educación de calidad se atribuye a este fenómeno que provoca sentimientos de desigualdad (Lima Metropolitana), postergación (Norte), defraudación (Sur), y el agravio comparativo (Oriente). Ciertamente, son los grupos con menor educación, aquellos que residen en las áreas rurales y, sobre todo, las mujeres, quienes expresan estas emociones con mayor vehemencia.

EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

Descentralización es un término de recepción desigual. En este sentido, las variables de mayor significado a la hora de articular discursos serían las mismas en todas las regiones: el nivel educativo de los invitados, su ámbito de residencia (rural o urbana) y en menor medida el género (sobre todo en el ámbito rural). De hecho, las diferencias parecen ser mayores al interior de cada región que entre unas regiones y otras.

Cuando a lo largo de las reuniones el término se introdujo en la conversación, sea por cuenta de los propios participantes o del moderador, no se produjeron rechazos o actitudes contrarias. Sin embargo, la carga emocional del concepto es muy desigual: fuerte entre quienes han pasado por experiencias educativas prolongadas o se han visto insertos en luchas políticas relacionadas con el proceso de reforma del Estado; y casi inexistente entre los grupos más alejados de los centros de discusión y difusión de ideas. Esto se debería a que descentralización es un término que tiene prestigio, pero difícil en la medida en que aparece asociado a dos ámbitos, el político y el académico, de los cuales buena parte de los entrevistados se considera excluido. En cuanto al grado de reconocimiento y recepción podríamos hablar de tres niveles:

1. En los ámbitos urbanos y/o con mayor educación el término es acogido de manera positiva, casi como parte de un sentido común colectivo respecto de las posibles soluciones a los problemas del país. En este sentido, buena parte de los participantes asocia el concepto a las lecciones aprendidas durante la escuela secundaria o en la universidad, consideración que estaría dotando al concepto de un notable prestigio. Las constantes referencias a la descentralización como parte del conjunto de promesas propias de los políticos, siempre reiteradas pero nunca cumplidas, no revierten esta imagen positiva si bien la matizan añadiendo a la percepción de los invitados un matiz de pesimismo. De esta manera, la descentralización se configura más como una idea abstracta (semejante a «igualdad» y «progreso») que como una estrategia posible de cambio. En este sentido, podríamos hablar de equilibrio entre los atributos procesales y los atributos situacionales del concepto descentralización. El énfasis en cada uno de estos puntos, en la necesidad de la descentralización o en el pesimismo que su apelación despierta, depende en buena medida de las historias regionales e incluso individuales en las que se inserta el testimonio de cada uno de los participantes. A grandes rasgos, cabría hablar de un mayor pesimismo en aquellas ocasiones en las que existió un mayor compromiso con las distintas tentativas descentralizadoras puestas en marcha con anterioridad, como parece ser el caso de los hombres con educación superior en La Oroya y Tarapoto.
2. Un segundo nivel de reconocimiento podemos encontrarlo entre la población urbana de menor nivel educativo, así como entre la mayor parte de los hombres en las áreas rurales. En estos grupos, se llega generalmente al concepto de descentraliza-

ción tras una serie de consideraciones relativas al centralismo como un problema para el desarrollo tanto de las provincias como de las comunidades rurales. El término descentralización casi nunca es mencionado de manera espontánea en las conversaciones, debiendo ser introducido por el moderador. Su recepción es complicada y pareciera que en ocasiones provoca cierta incomodidad entre los invitados debido a dificultades de comprensión y pronunciación. En estos casos, el concepto de descentralización casi nunca presenta perfiles propios, configurándose más bien como el negativo de una realidad percibida como desigual y llena de carencias. Dado que buena parte de la responsabilidad de la situación actual se ha atribuido previamente al centralismo, por descentralización se entiende aquella situación ideal en la cual los problemas se han resuelto y existe un nivel de desarrollo equilibrado entre los distintos ámbitos del país: la capital nacional y los departamentos del interior; la capital regional y sus provincias; la capital provincial y sus distritos; e incluso la capital distrital y sus caseríos. En este sentido, sería posible encontrar una diferencia de acuerdo con la ubicación del interlocutor:

- En aquellas situaciones en las cuales el participante se considera perteneciente a lo que podría denominarse un «centro» dentro de la dinámica discursiva centro/periferia, por descentralización se entiende un «llegar hasta». Es decir, la decisión política de superar los obstáculos geográficos y llevar el desarrollo por igual a todos los rincones del ámbito jurisdiccional en cuestión.
 - En aquellas situaciones en las cuales el participante se considera perteneciente a una «periferia», dentro de esa misma relación dicotómica, descentralización se relaciona con «compartir». Es decir, se trataría ante todo de una actitud moral tendente a distribuir la riqueza entre todos.
3. Finalmente, un tercer nivel de identificación del término descentralización correspondería al grupo de mujeres en el ámbito rural, con escaso nivel educativo. En estos grupos tanto descentralización como centralismo son términos casi por completo desconocidos. Pocas veces algunas de las participantes recuerda haberlos escuchado vagamente en algún medio de comunicación o durante sus visitas a las capitales provinciales o regionales. La respuesta más habitual ante las preguntas del moderador es un silencio incómodo y prolongado. Sin embargo, una vez introducido el concepto en la conversación, éste es asumido como algo positivo en la medida que intuitivamente se lo asocia con los conceptos de desarrollo o progreso, de un uso bastante más habitual.
4. En general, tanto en lo que se refiere a hombres como a mujeres, de acuerdo con la información recabada en los grupos focales cabría señalar dos detalles respecto a la recepción del concepto de descentralización por parte de la población del ámbito rural:
- Por un lado, la descentralización es entendida en una lógica clientelista como un mayor «apoyo», es decir como una decisión del Estado de llegar a los sectores menos favorecidos.
 - Por otro lado, la descentralización se interpreta a veces como el pago de una «deuda social» pendiente por parte del Estado, ocasionada por la continua desatención de las autoridades a la población rural.

16

Tanto en Lima Metropolitana como en las otras regiones (en especial, el Centro) encontramos que la percepción de Lima como «el lugar que tiene todo» es sinónimo de centralismo y el hecho de que lo que hay en Lima exista en todos lados es sinónimo de descentralización.

ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización se vincula de manera casi constante con dos ideas fuerza: la mejora del nivel de vida y un mayor grado de igualdad tanto entre las regiones como entre las personas. A continuación se trata cada uno de estos dos atributos vinculados con la descentralización, así como un tercero, menos reiterado pero que también fue importante en el caso de dos regiones: el refuerzo de la identidad cultural. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que se trata de sistematizaciones extraídas de una multiplicidad de ideas y referentes y, por lo tanto, de generalizaciones que en ocasiones obvian las lógicas diferencias existentes de acuerdo al nivel educativo, ámbito de residencia, género y edad.

La descentralización traerá un mejor nivel de vida

De manera casi unánime el principal atributo positivo que se le otorgó a la descentralización durante la realización de los grupos focales es la supuesta mejora del nivel de vida que su implementación supondría. En esto coinciden todos los invitados: la descentralización sería positiva en la medida que supondría una transformación del actual modelo de desarrollo desigual. Ahora bien, a la hora de caracterizar de manera concreta en qué consistiría y cómo se lograría esta mejora en el nivel de vida encontramos importantes diferencias, vinculadas tanto a las características de composición de los grupos focales como a las distintas realidades regionales.

1. De acuerdo con el nivel educativo y el ámbito de residencia podemos hablar de expectativas distintas respecto al proceso de cambio:
 - Entre los grupos de mayor nivel educativo y/o realizados en el ámbito urbano, esta mejora en el nivel de vida es esperada como resultado de procesos globales de dimensión nacional o al menos regional, esto es, repercutiendo de una manera indirecta en la vida de cada uno de los invitados. En ese sentido, se señala como partes integrantes del proceso de descentralización la necesidad de: (a) cambios en el sistema político que posibiliten una mayor adaptación de la legislación y las prácticas administrativas a las realidades locales; y (b) un cambio en las mentalidades o patrones de comportamiento colectivo. Respecto a este último punto, se insiste con frecuencia en la necesidad de realizar cambios en las currículas académicas así como en la obligación de toda la sociedad (maestros y padres especialmente) de promover una serie de valores positivos, tales como la igualdad y el respeto a la diferencia.
 - Entre los grupos rurales y/o con menor nivel educativo, la mejora esperada del nivel de vida sería el resultado de actuaciones individualizadas y directas. Se trataría, en este caso, de un aumento en la dotación de servicios en las comunidades o barrios marginales de las ciudades, por lo que estaríamos hablando de un trasvase directo de recursos, desde las instancias de gobierno hacia aquellas zonas percibidas como marginales dentro del esquema administrativo.

Debido a esta incidencia en la mejora directa del nivel de vida, la demanda de visibilidad es mucho mayor, traduciéndose también en un menor margen de tolerancia respecto al ritmo de los cambios deseados.

2. Esta diferencia entre un proceso de mejora concebido a partir de transformaciones globales o estructurales y un proceso de mejora concebido a partir de la implementación de mejoras concretas en los lugares menos favorecidos, se refleja de modo muy directo en el conjunto de grupos focales realizados en la ciudad de Lima. Este esquema se repite en todas las regiones, aunque el énfasis temático varía de acuerdo con la realidad regional:
 - **Región Oriente.** El énfasis principal en lo referido al proceso de descentralización está en el «dejar hacer» a las provincias. La actual relación de los departamentos de esta región con el resto del país se caracteriza por la percepción de un desequilibrio entre lo que supuestamente aportarían al conjunto de la nación y lo que reciben. Es por esto que en la mayor parte de los grupos focales realizados en el Oriente se insiste, como principal elemento a tener en cuenta para aumentar el nivel de vida, en dotar a las instancias regionales de la capacidad de gestionar sus propios recursos. De ese modo, se espera obtener un mejor aprovechamiento de las potencialidades de los departamentos selváticos, tanto en lo que se refiere a los recursos naturales como a los recursos humanos (optimización de las políticas de inversión gracias a un mejor conocimiento de la realidad local, recurso a profesionales locales para puestos de trabajo en la administración, una fiscalización más eficaz del gasto público, etc.). El principal atributo resaltado en este caso es la mayor cercanía entre la población y las instancias de decisión.
 - **Región Norte.** Se percibe la descentralización como un proceso de recuperación de la capacidad local para determinar el proceso de desarrollo. Los invitados a los grupos focales realizados en esta región insistieron sobre todo en la necesidad de desarrollar gobiernos regionales. Sin embargo, a diferencia de las respuestas obtenidas en la región Oriente, en este caso se insistió especialmente en un cambio en las actitudes personales de los gobernantes, es decir, en la posibilidad de tener autoridades globalmente caracterizadas como más éticas. Este tipo de consideraciones parecen haber sido valoradas sobre todo en los grupos focales realizados con invitados de mayor nivel educativo y/o de áreas urbanas. Los principales atributos positivos otorgados a la descentralización en este caso fueron la posibilidad de autogobierno y el mayor grado de responsabilidad cívica de las autoridades.
 - **Región Centro.** De manera unánime, los puntos más valorados de una posible descentralización fueron la supuesta mejora en la calidad de la educación y la salud, así como la creación de más puestos de trabajo en los lugares donde viven, lo cual les permitiría seguir viviendo en sus lugares de origen. En este proceso de mejora estarían actuando dos componentes principales:
 - a. la existencia de un mayor número de escuelas técnicas y universidades en cada zona, reclamo que fue especialmente fuerte en los grupos focales realizados con hombres dentro de los ámbitos urbanos; y

18

b. una mayor igualdad en las posibilidades de acceso a estos centros, bien sea a los que ya existen o a los que se piensa crear. Fue sobre todo entre las mujeres, tanto del ámbito rural como urbano, donde esta idea se repitió con mayor insistencia. Cabría señalar que quizás la doble condición de discriminación sentida por este grupo (por provincianas y por mujeres) estaría incidiendo en el hecho de que el énfasis principal no se ponga en la puesta en marcha de nuevos centros educativos sino en el establecimiento de una serie de políticas tendentes a posibilitar un acceso más amplio a ellos. Cobra una gran importancia también su papel de madres de familia, que quieren tener la posibilidad de que sus hijos se eduquen cerca de ellas y evitar así separaciones dolorosas.

- **Región Sur.** Las aspiraciones y deseos de los participantes en los distintos grupos focales se centraron en la posibilidad de tener una mayor capacidad personal para cumplir con las obligaciones tanto familiares (alimentación, educación y salud de los hijos, etc.) como sociales (pago de impuestos, participación en actividades de la comunidad, etc.). Este aumento de las capacidades individuales se relaciona de manera directa con una mejora en las condiciones de acceso a los circuitos comerciales y los mercados laborales. En este sentido es importante resaltar cómo en los ámbitos urbanos es muy fuerte la percepción del departamento de Arequipa como una zona en proceso de desindustrialización. De ahí la insistencia en la necesidad de:
 - a. revertir la situación mediante una legislación tendente a proteger las iniciativas locales de desarrollo. La conveniencia de este tipo de medidas se comentó en los grupos focales realizados en los ámbitos urbanos de Arequipa y Caylloma (protección a las industrias locales, mejores condiciones laborales para los trabajadores locales, etc.).
 - b. llevar a cabo programas de ayuda a la inserción de la población menos favorecida en los mercados laborales y comerciales mediante créditos blandos para agricultores y ganaderos, y que las autoridades apoyen las iniciativas locales de fomento del turismo, temas en los que se insistió en los grupos de las zonas rurales. En este sentido los principales atributos de la descentralización vendrían a ser un aumento de las capacidades individuales para dirigir la propia vida y un aumento en la capacidad del Estado para proteger las iniciativas locales de desarrollo.

La descentralización traerá mayor igualdad

Un segundo grupo de atributos positivos vinculados al proceso de descentralización vendría a girar en torno a la idea de una igualdad entre los distintos ámbitos del país, esto es, entre la capital y los departamentos del interior, por un lado, y entre los espacios urbanos y los rurales por otro. De acuerdo con las apreciaciones de las personas que participaron en los grupos focales, esta igualdad tendría tanto componentes objetivos como subjetivos. Entre los componentes objetivos, algunos de los cuales han sido señalados en el apartado anterior, se trataría de tener similares posibilidades de acceso a los cargos públicos, servicios públicos y productos y circuitos comerciales, y similares posibilidades de influencia sobre el destino de los recursos naturales

En cuanto a los componentes subjetivos, cabría señalar dos que están presentes de manera constante en las conversaciones:

- De una parte, el fin del abandono por parte del Estado. En este sentido, todos los grupos focales realizados en ámbitos rurales parecen compartir la idea de que en el Perú el ámbito de acción del Estado es limitado: más allá de las ciudades o las localidades principales, las leyes perderían su efecto y con ellas los mecanismos de protección asociados al Estado. En muchas ocasiones se incide en la ausencia de seguridad en las áreas rurales o urbanas marginales, así como en la nula posibilidad de la población rural de acudir a las instancias susceptibles de velar por el cumplimiento de sus derechos, incluyendo en esta relación desde la Policía Nacional hasta la Defensoría del Pueblo. Esta opinión parece ser compartida también por los participantes en los grupos focales realizados tanto en Lima Metropolitana como en ámbitos urbanos de los departamentos del interior. Se supone, en este sentido, que la descentralización acabaría con esta situación de abandono, asegurando una igual cobertura por parte del Estado a toda la población.
- En la mayor parte de los grupos focales realizados en ámbitos urbanos con hombres jóvenes se señaló la existencia de fuertes limitaciones en el acceso a los puestos de trabajo debido a la discriminación que sufren los profesionales provincianos de parte de los profesionales limeños. En este sentido, uno de los principales atributos positivos que se le otorga al establecimiento de instancias regionales de gobierno fue casi siempre la posibilidad de revertir esta situación y, por lo tanto, de incorporar a estos jóvenes profesionales en los procesos locales de desarrollo. Esto último se mencionó en la mayoría de los grupos realizados en los ámbitos urbanos de las ciudades capitales de departamento, tanto entre hombres como entre mujeres, independientemente de la edad y del grado de formación.

En la región Oriente es importante destacar la visión de que la descentralización significará una mayor cercanía entre las autoridades y la población, y que esto disminuirá el costo para la resolución de los problemas y significará mayor eficiencia y poder de fiscalización por parte de la población. A la larga, este proceso traerá una mayor igualdad entre las personas y entre las áreas geográficas.

La descentralización permitirá desarrollar mejor la identidad cultural

Finalmente, en la medida en que la descentralización tendría que ver ante todo con la recuperación de lo que a una región le es propio o le pertenece, en las regiones Oriente y Centro aparece también el tema del reforzamiento de la identidad cultural propia (en las demás regiones este tema no tuvo tanta fuerza). En este sentido, se vincula de modo positivo el proceso de descentralización con la posibilidad de profundizar en el desarrollo cultural de una región. Sin embargo, la identidad cultural a la cual se hace mención parece ser diferente en ambas regiones:

- En el caso de la región Centro, si bien no todos mencionaron el tema, quienes sí lo hicieron lo señalaron como un aspecto importante, estrechamente vinculado con la educación. Este es un tema recurrente en todos los grupos. La educación es vista no sólo como un canal que permite ascender sino también como una herramienta que permite tener una mirada distinta de la vida. Cuando las mujeres mencionan que la descentralización permitiría que sus hijos se quedaran en sus lugares de origen, lo dicen porque sienten tristeza y preocupación pero también porque quieren que sus hijos no olviden sus costumbres, su entorno, sus amigos, su familia.

- 20
- En la región Oriente, por el contrario, parecería estar haciéndose referencia a una identidad cultural colectiva entendida como propia y singular. Las menciones a una identidad «selvática» aparecieron tanto en la comunidad nativa de Payorote (cocama-cocamilla) como en las ciudades de Iquitos y Tarapoto (en este último caso en grupos de participantes con educación superior).

Aspectos negativos de la descentralización

- En casi todas las regiones fue difícil identificar los aspectos negativos de la descentralización. Es posible que la definición de descentralización a partir de una serie de ideas fuerza positivas (igualdad de oportunidades, mejora económica) haya bloqueado la identificación de los posibles aspectos negativos de su implementación.
- Sin embargo, se puede anotar que entre los pobladores rurales de Oriente (comunidad Trece de Febrero) existe el temor de que una mayor capacidad de las autoridades locales pueda restringir el uso que ellos hacen de los recursos naturales que encuentran en su territorio.
- En el Centro, entre los atributos menos valorados se encuentra la inversión en la burocracia, ciencia y tecnología, sobre todo en lo que se refiere a construcción de colegios y acceso a Internet.

III. CÓMO LLEVAR ADELANTE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

INICIO Y DURACIÓN DEL PROCESO

1. Inicio del proceso

A la hora de calibrar el estado actual del proceso de descentralización las respuestas dadas por los participantes en los distintos grupos focales fueron contradictorias. De hecho parecían estar respondiendo más a la dinámica de cada grupo que a posiciones individuales. La valoración sobre si el proceso de descentralización ha comenzado o no dependió de modo directo del modo cómo este proceso hubiera sido definido a lo largo de la reunión. En este sentido podemos agrupar las respuestas en tres bloques:

- Aquellos grupos en los cuales los invitados habían previamente definido la descentralización a partir de atributos situacionales (mejor nivel de vida, mayor número de servicios, etc.), la tendencia fue señalar que el proceso no ha comenzado ya que la situación continúa igual. En esos casos, cuando por indicación del moderador se introdujo el tema de la elección de congresistas mediante distrito múltiple, la mayor parte de los invitados rechazó que esto supusiera un avance, indicando precisamente que «todo seguía igual». Esta postura predominó en aquellos grupos realizados en el ámbito rural y/o con personas de menor nivel educativo.
- De otra parte, en aquellos otros grupos donde con anterioridad se habían incorporado componentes procesales y/o políticos en la definición de descentralización, la mayoría de los invitados tendió a considerar que sí se habrían venido dando algunos pasos en estos últimos meses. Entre los avances, se señaló la elección de congresistas mediante distrito electoral múltiple, la proliferación de iniciativas legislativas ten-

dentes a desarrollar el marco normativo para el proceso de descentralización y la realización de audiencias públicas sobre el tema por iniciativa del Congreso de la República. Esta postura predominó en aquellos grupos realizados en los ámbitos urbanos y/o entre personas de mayor nivel educativo.

- Finalmente, cuando la descentralización fue concebida como un proceso de largo plazo fundamentado en un cambio en las mentalidades, en algunos casos se señaló que este proceso podría estar comenzando a darse entre las personas jóvenes a través de prácticas como los municipios escolares. Estas respuestas fueron episódicas y casi siempre tuvieron lugar entre profesionales (hombres y mujeres) urbanos de provincias, vinculados al magisterio.

Las diferencias por regiones se pueden resumir de la siguiente manera:

- *Lima Metropolitana.* Como se dijo en los párrafos previos, el inicio y duración del proceso dependió del énfasis económico o político que se le diera al proceso de descentralización.
- *Región Norte.* El proceso no se ha iniciado aún para ninguno de los grupos, con excepción de las mujeres con educación superior de Otuzco, en su mayor parte profesoras que tomaron parte en el examen que se realizó a nivel nacional en fechas inmediatamente anteriores a las reuniones. Ellas vieron en este examen un indicio de descentralización.
- *Región Sur.* Los únicos que vieron la descentralización como un proceso fueron los hombres urbanos con educación superior. El proceso en este caso implica voluntad política, propuesta de leyes y realización de elecciones regionales.
- *Región Centro.* La descentralización es vista como parte de un proceso largo, que en el mejor de los casos requiere de un periodo de gobierno y en el caso más extremo, de dos a tres periodos. De manera unánime, se percibe que el proceso de descentralización no se ha iniciado. Se argumenta que los congresistas continúan respondiendo a intereses personales y no a quienes los eligieron. También se señala que mientras no haya autonomía y equidad no se puede hablar de descentralización.
- *Región Oriente.* En Tarapoto, los hombres con educación superior afirman que con las elecciones de distrito electoral múltiple se ha iniciado el proceso de descentralización. Sin embargo, para los grupos de Loreto, el proceso no se ha iniciado.

De manera general, se puede decir que a mayor nivel educativo se tiende a otorgar un plazo más largo al proceso de descentralización y no se exige tanta visibilidad. Para aquellos con menor educación e información, el proceso no se ha iniciado; en cambio, para quienes tienen una mayor educación e información, sí lo ha hecho.

Duración del proceso

Respecto al tiempo requerido para lograr las transformaciones necesarias, las opiniones vertidas por los invitados también están vinculadas de modo directo al énfasis puesto en los distintos componentes del proceso de transformación. En este sentido, las variables de mayor incidencia vendrían a ser el nivel educativo y el ámbito de residencia. Entre los grupos de mayor formación apenas existen diferencias regionales e igualmente ocurriría en los demás casos. De este modo las respuestas pueden ser agrupadas en tres:

22

- En aquellas ocasiones en las que la incidencia mayor fue puesta en la transformación de las mentalidades o los hábitos cotidianos de convivencia, los plazos señalados fueron muy largos, casi siempre de más de veinte años. Esta opinión se dio sobre todo en áreas urbanas y especialmente entre las personas mayores con o sin educación superior. En este sentido pareciera que el largo plazo se cimienta sobre todo en la sucesión de las generaciones y de ahí la percepción de que la descentralización vaya a ser «una cosa que verán mis hijos». En el fondo, existiría un profundo escepticismo respecto de la posibilidad real de que el proceso se lleve a cabo en las condiciones actuales.
- En los grupos focales realizados con profesionales urbanos, especialmente en el caso de los hombres, aunque también en el de algunas mujeres, en la medida que el énfasis se puso en las transformaciones del marco normativo y administrativo del Estado, el plazo considerado adecuado para la realización del proceso de descentralización osciló entre dos años y diez. Se considera que antes de finalizar el actual periodo de gobierno se deberían haber dado pasos significativos, entre ellos el establecimiento de instancias regionales de gobierno plenamente dotadas de autonomía política y capacidad para obtener y gestionar recursos propios.
- Como se señaló anteriormente, en la mayor parte de los grupos focales realizados en las áreas rurales y/o con invitados de menor nivel educativo, casi nunca fue posible centrar la conversación de una manera nítida en el concepto de descentralización. En estos casos, la descentralización se confunde con el proceso de solución de las necesidades cotidianas y de ahí que la inmediatez surja en las respuestas. La autoridad deseada es la que «apoya» o «trae». En la medida que esto se junta con una creciente conciencia de los derechos, se genera en estas comunidades una demanda urgente de atención. Cierta impaciencia se deja sentir muy claramente en las repuestas dadas a la pregunta sobre el tiempo considerado idóneo para llevar a cabo el desarrollo del proceso de descentralización: casi nunca más de un año, en ocasiones sólo unos meses.

Aunque este esquema se repitió de manera casi idéntica en las cinco regiones donde el estudio se realizó, existen dos matices regionales que es conveniente resaltar:

- Por un lado, en la región Centro buena parte de las respuestas escuchadas en los grupos focales realizados en ámbitos urbanos y/o con participantes de mayor nivel educativo incidieron en la necesidad de que el proceso se complete durante el actual periodo de gobierno. En este sentido, estaría trasluciéndose un fuerte temor respecto a la falta de continuidad en la voluntad descentralizadora de la clase política nacional. Fue precisamente en estos grupos donde con mayor insistencia surgió el tema de la inconstancia de los políticos y la falta de continuidad entre sus propuestas y sus actos.
- Por otro lado, en varios grupos focales realizados en ámbitos urbanos de la región Norte (en especial en el grupo realizado entre jóvenes sin educación superior de la localidad de Otuzco), se insistió en la necesidad de acabar con la corrupción como prerrequisito para el proceso de descentralización. En este sentido la valoración respecto a los plazos dada por los participantes dependía de si consideraban a la corrupción un problema coyuntural o estructural dentro del esquema político regional, reproduciéndose así la división entre quienes veían la solución en el mediano plazo y quienes la ubicaban en el largo.

QUIÉNES DEBERÍAN LIDERAR EL PROCESO

23

1. Líderes posibles

Aunque en este punto se trató de indagar de manera diferenciada sobre las percepciones de los invitados en los niveles nacional, departamental y local, en todos los casos las respuestas demostraron estar muy influenciadas por la negativa percepción de la clase política que aún predomina en todo el país. Esta percepción estaría tiñendo las respuestas recogidas en casi la totalidad de los grupos, si bien con mayor intensidad en aquellos realizados con poblaciones de menor nivel educativo. Una vez más las diferencias son mayores al interior de cada región, de acuerdo con el nivel educativo y/o el ámbito de residencia de los participantes, que entre unas zonas del país y otras. Entre la población con menor nivel educativo y/o rural:

- La descentralización es considerada ante todo como un problema de voluntad política. Por ello, se cree que la iniciativa para su puesta en marcha debe provenir de las autoridades políticas, especialmente del presidente y «sus asesores» o «ministros». Incidiendo en la cuestión de la responsabilidad de las autoridades, son continuas las apelaciones a la necesidad de concertación entre las distintas instancias de gobierno, que todas «tengan una reunión y se pongan de acuerdo». En este sentido los roles de cada autoridad permanecen difusos, opacados por lo que podríamos denominar una concepción paternalista de la autoridad. Abundando en ello, llama la atención la reiteración de la metáfora del padre-Estado y sus hijos, los habitantes de las provincias.
- La valoración de cada una de las autoridades depende de modo directo de la experiencia vivida por cada uno de los participantes. Así, por una autoridad o institución en ocasiones se entiende a la persona concreta que en un momento determinado la ejerce, llegando en los casos extremos a condicionar de manera absoluta la percepción que se tiene de la estructura del Estado al desempeño de esa persona. En este sentido, la excepción relativa vendría a ser la Presidencia de la República. Una opinión negativa del desempeño del actual mandatario no parece poner en cuestión el rol del presidente como líder necesario de la nación y referente central de todos los discursos acerca de los posibles cambios en la estructura del Estado. Esta concentración del prestigio y las esperanzas en la figura presidencial en ocasiones llega a ser superlativa, atribuyéndosele desde el liderazgo de los procesos nacionales hasta la obligación de resolver los problemas concretos de cada localidad.
- La posible participación de la población en el proceso de descentralización se encuadra dentro de la categoría «apoyo». Los participantes en estos grupos focales consideran que, como habitantes de las provincias o de los barrios marginales de Lima, ellos tienen la obligación de colaborar a través de los distintos canales de trabajo colectivo propios de cada región, desde la formación de comités de ayuda hasta la elaboración de «masato».
- Dado que esta colaboración es considerada como una extensión de las faenas comunales propias de cada localidad, la mayor parte de la población tiende a señalar que sí estaría preparada y dispuesta a participar en el proceso de descentralización. En cuanto a las autoridades, no sería cuestión de capacidad sino de voluntad.

24

- La única excepción (relativa) en este cuadro general la constituyen los grupos focales realizados en el ámbito rural de la región Oriente y, en concreto, en el departamento de Loreto. En este caso la importancia del Frente Patriótico de Loreto como referente de lucha por la mejora de las condiciones de vida del departamento estaría determinando que en numerosas ocasiones se lo señale como la instancia adecuada para hacerse cargo del proceso de descentralización. A partir de la lectura de lo que dijeron los grupos focales realizados en ese departamento podemos intuir que el apoyo al Frente Patriótico es mayor en el ámbito rural que en la ciudad de Iquitos, si bien en muchas ocasiones este apoyo es matizado por ciertas dudas respecto a la capacidad real de sus miembros para participar en acciones de gobierno.

Entre los grupos con mayor nivel educativo y/o con residencia en ámbitos urbanos, si bien la necesidad de que haya una voluntad política detrás del proceso de descentralización es igualmente mencionada, la valoración del rol de las autoridades y de la sociedad civil en este proceso es distinta. Así:

- Destaca, en primer lugar, la insistencia en la necesidad de concertación. Esta idea estaría respondiendo a dos temores expresados con frecuencia por los participantes con mayor manejo de la problemática política: (a) de una parte, el temor a que el actual impulso descentralizador responda a un mero capricho o a una simple estrategia política del actual equipo de gobierno y, por lo tanto, no exista el suficiente impulso para hacer frente a las dificultades de un proceso concebido como largo y complejo; de otro lado, (b) la insistencia en la concertación respondería también a la necesidad de que todos los grupos sociales vean reflejados en el proceso de descentralización sus intereses. En este sentido, en ocasiones se hace referencia al modo cómo las anteriores tentativas de descentralización habrían fracasado debido a la manipulación de las iniciativas y/o los procesos por parte de grupos de interés particulares con intereses concretos.
- La necesidad de concertación estaría, por lo tanto, trasluciendo una falta de confianza en la clase política. De ahí que en numerosas ocasiones se haga hincapié en la necesidad de llevar a cabo el proceso de descentralización a través de organismos paralelos al ordenamiento político ordinario. En este sentido, aunque se reconoce el papel del gobierno y del Congreso en cuanto a impulsar la descentralización, se considera que a nivel regional debería haber una serie de organismos encargados del desarrollo concreto del proceso. La naturaleza de estos organismos respondería a las peculiaridades locales de la cultura política de cada región. Así, en la región Oriente se habla de mesas de concertación, en la región Centro de comisiones *ad hoc*, en la región Norte de gobiernos regionales, y en Lima de comisiones parlamentarias compuestas por los congresistas provincianos. Aunque algunos de estos organismos no puedan ser considerados externos al gobierno, es importante reseñar que sí son descritos por los participantes como instancias nuevas y, por lo tanto, no contaminadas con el desprestigio de la actual clase política.
- A diferencia de la concertación de autoridades que señalábamos como característica necesaria del proceso de descentralización para los participantes con menor nivel educativo y/o de ámbito rural, la concertación a la que estarían haciendo referencia los invitados con mayor nivel educativo y/o de ámbito urbano no se reduciría únicamente a las autoridades. Por el contrario, se considera que en ella deben participar también organizaciones de la sociedad civil (desde universidades y colegios profe-

sionales hasta clubes de madres y asociaciones de padres de alumnos) así como líderes locales. La idea, como ya se señaló, vendría a ser que se tenga en cuenta las opiniones de todos. Precisamente en este sentido, se incide en la necesidad de que los líderes locales involucrados en el proceso sean representativos.

2. Perfil del líder ideal

A la hora de describir el perfil individual del líder deseado, existe una notable coincidencia entre todos los participantes. De hecho, este perfil ideal podría ser caracterizado como el «antipolítico» en la medida que sus atributos principales vendrían a ser todo aquello que se considera no son los políticos actuales. En este sentido, las diferencias regionales o sectoriales se ubican más bien en el terreno de los matices y en el distinto énfasis puesto en cada ocasión en uno u otro de los atributos señalados. En concreto estos atributos son: capacidad profesional, identificación con los gobernados/oriundos del lugar, honradez.

- Capacidad profesional. Es patente la necesidad de que aquellas personas que vayan a hacerse cargo del proceso de descentralización tengan la suficiente capacidad para ello. Esta demanda, sin embargo, no debe interpretarse en la mayor parte de los casos como una apuesta por el «técnico» frente al «político», categorías que vinieron manejándose en el discurso político de la década del noventa. Más bien se trataría de una demanda atenta a dos puntos:
 - a. El peligro de que mediante elecciones populares lleguen a cargos de responsabilidad personas sin una mínima formación académica y
 - b. El riesgo de que se encomienden funciones especializadas en un campo a personas con formación académica correspondiente a otro campo. La presencia, por ejemplo, de «abogados en temas de agricultura» ha sido una de las quejas más habituales respecto del actual estado de las administraciones seccionales. En este sentido, se incide constantemente tanto en la necesidad de un nivel de formación mínimo como en el hecho de que las personas que deban desempeñar cargos públicos lo hagan en aquellos marcos adecuados a su formación profesional.
- Identificación con los gobernados/oriundos del lugar. La empatía o capacidad de comunicación con el «pueblo», esto es, con la población a la cual representan, independientemente de que se trate de líderes políticos o sociales, parece ser una condición primordial en el retrato del líder ideal. En este sentido, en todos los casos se reiteró la necesidad de que el líder esté dispuesto a involucrarse completamente en la tarea descentralizadora, para lo cual parecería ser necesario compartir, al menos en cierto grado, los intereses descentralizadores de la población. Así, en todos los departamentos del interior se hizo referencia a la necesidad de que el proceso sea dirigido por líderes nacidos en los distintos departamentos. Aunque la necesidad de cercanía es compartida por todos los grupos sociales, parece duplicarse en el caso de los invitados con menor nivel de instrucción y/o provenientes de ámbitos rurales. En esos casos, la necesaria identificación geográfica se une al deseo de identificación social, es decir, a la idea de que la descentralización sólo puede ser llevada a cabo por alguien «surgido de abajo», «que haya vivido como nosotros».

26

- Honradez, es decir capacidad para vencer a las numerosas tentaciones que rodean el ejercicio del poder. Quizás sea en el caso de Lima Metropolitana donde la conciencia de estas tentaciones sea mayor, pero el argumento se repitió por igual en todos los departamentos. Al propagar noticias sobre la corrupción alcanzada durante el régimen anterior, los medios de comunicación han contribuido a reforzar el sentimiento común de que todos los políticos son ladrones o buscan únicamente el medro personal, hasta el punto de opacar a los ojos de la mayor parte de los invitados el alto grado de renovación de personas ocurrido en instancias como el Congreso de la República tras las elecciones del 2001. Una vez más la excepción a este panorama general la constituye la región Oriente, en este caso los grupos focales realizados en la ciudad de Tarapoto, donde tanto las mujeres sin educación superior como los hombres con educación superior mostraron un nivel de confianza en los nuevos congresistas elegidos por el departamento de San Martín que resulta inusual en el resto del país.

En resumen, idoneidad, identificación y honradez vendrían a ser los tres atributos principales del líder deseado. Con este panorama:

- Por un lado, cuando se les preguntó por personas concretas, en la mayor parte de los casos los invitados reconocieron que no encontraban líderes adecuados en su entorno. Esto ocurrió especialmente en los grupos focales realizados con población de menor educación y/o en los ámbitos rurales. En ellos abundaron respuestas del estilo de: «¿quiénes serán?» o «alguno debe haber, pero no sabemos».
- Por otro lado, en los grupos focales realizados en las capitales departamentales, se hizo muchas referencias a los numerosos profesionales locales postergados por los profesionales limeños. Es precisamente en este núcleo de profesionales provincianos en el que buena parte de la población (con independencia de su origen geográfico y su nivel de educación) centra sus esperanzas de que el proceso de descentralización se lleve a cabo.

IV. VALORACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

A los invitados de todos los grupos les fue difícil establecer una relación clara y directa entre los costos y beneficios del proceso de descentralización. Si bien se tiene una idea de que todo proceso de cambio implica un costo, en la mayoría de los casos no se aprecia cuáles serían esos costos y cómo podrían darse. En todo caso, llegados a este punto conviene diferenciar las respuestas dadas por los invitados con menor nivel de instrucción y/o con residencia en ámbitos rurales de aquéllas dadas por los participantes con mayor nivel educativo y/o ámbito de residencia urbana. Una vez más las diferencias al interior de cada región superan las diferencias entre unas regiones y otras.

1. Los invitados con menor nivel de instrucción y/o con residencia en ámbitos rurales:
 - En la medida que por descentralización se entiende el desarrollo de las potencialidades locales, resulta difícil visualizar un costo económico en el proceso. La publicidad que se le ha hecho durante el último año a las investigaciones sobre la corrupción alcanzada durante la dictadura fujimorista ha reforzado la

percepción (generalizada en la mayor parte de América Latina) de que existe una burocracia que por medro personal o ineficiencia consume gran parte de los recursos del Estado, condenando al subdesarrollo a aquellos grupos que debieran ser objeto de atención. De esta manera, cuando se trató de introducir en la conversación el tema de los costos económicos de la descentralización, casi siempre se hizo referencia a la posibilidad de redistribuir los ingresos del Estado reduciendo los sueldos de los congresistas o políticos en general.

- Por otro lado, en este mismo sentido vendría a incidir la definición de descentralización entendida como una deuda social «por haber sido olvidados». Buena parte de los grupos focales realizados en áreas rurales o urbanas marginales maneja una concepción de la autoridad basada en la obligación de dar. De ahí que el proceso de descentralización, entendido de modo genérico como un proceso de mejora en el nivel de vida de la comunidad (en especial a través de una mayor dotación de infraestructura), sea visto como el reparo de un olvido histórico, esto es, como el pago de una deuda. Esta percepción del proceso de descentralización como resarcimiento estaría eximiendo a los habitantes rurales de costo alguno. Aunque presentes de modo soterrado en la mayor parte de los grupos focales realizados en las áreas rurales y urbanas marginales (e incluso en algunos llevados a cabo entre población urbana ilustrada), las afirmaciones más explícitas en este sentido tuvieron lugar en los grupos focales realizados en la región Norte.
 - En el caso de Lima Metropolitana, de modo marginal y esporádico, en algunos grupos realizados con mujeres pertenecientes a niveles socioeconómicos bajos se señaló como un posible costo de la descentralización la renuncia a programas de asistencia de alimentos. En este sentido, sin embargo, cuando el tema fue planteado por alguna de las participantes, generó intensas polémicas, llegándose incluso a ciertos niveles de acritud.
 - Como se ha señalado reiteradamente en este informe, la participación en el proceso de descentralización es considerada por la mayor parte de los grupos focales realizados en áreas rurales o urbanas marginales como una extensión natural de las faenas comunales. En este sentido, casi todos los invitados se mostraron dispuestos a participar en asambleas, reuniones o «comités», esto es, a invertir un potencial de tiempo en apoyar el proceso de descentralización.
2. Sólo en aquellos casos donde el proceso de descentralización no se relaciona de manera directa con el mejoramiento inmediato de las condiciones de vida, es posible percibir referencias a costos emocionales. Lógicamente, esto ocurre entre los participantes con cierto nivel educativo. Así, se mencionó lo siguiente:
- Costos monetarios. Entre los profesionales urbanos de distintas capitales departamentales, se habló con frecuencia de la posibilidad de llevar a cabo labores de asesoría *ad honorem* con el objeto de apoyar los distintos procesos de reforma que acarrea el proceso de descentralización (reforma curricular, reformas en las normatividades municipales, entre otras). Estas referencias tuvieron lugar sobre todo en Tarapoto y Arequipa.

- Costos de oportunidad. Respecto a este punto, tanto en Lima Metropolitana como en provincias algunos invitados con formación superior, casi siempre mujeres, indicaron la posibilidad de llevar a cabo sus carreras profesionales en ámbitos distintos al de origen. En el caso de Lima se habló de la posibilidad de ir a provincias y en el de Iquitos de la necesidad de que un cierto número de profesionales urbanos llegase a las comunidades rurales más alejadas para «apoyar» en la capacitación de sus pobladores. Como un caso excepcional, las mujeres jóvenes con educación secundaria del ámbito rural de la región Centro señalaron la posibilidad de renunciar a sus expectativas de una mejor educación y desarrollo profesional en las capitales departamentales para permanecer en sus comunidades apoyando el desarrollo local.
- Costos emocionales. En algunas ocasiones se mencionó la posibilidad de tener que modificar actitudes, valores o formas, de ser éstos considerados incompatibles con la «revolución de valores» que el proceso de descentralización debería significar. Dos ejemplos en este sentido son:
 - a. El necesario cambio de mentalidad tendente hacia la adaptación a un mundo más competitivo señalado en los grupos urbanos de la región Centro y
 - b. La necesidad de dejar atrás cierto chauvinismo u orgullo local, sacrificando ciertas pretensiones de superioridad local en aras de un desarrollo regional más equilibrado, señalado por los grupos realizados en Tarapoto.

V. RELACIÓN ENTRE EL CIUDADANO Y LA DESCENTRALIZACIÓN

LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO

En términos generales existe una valoración positiva de la descentralización, como un concepto «políticamente correcto» y una demanda arraigada en los ciudadanos, sobre todo en provincias, desde hace mucho tiempo. Dadas estas condiciones, existe una disposición de parte de la población en general para participar del proceso. Sin embargo, antes que canales o escenarios a través de los cuales los ciudadanos tomen contacto con la descentralización, se nota sobre todo una predisposición favorable hacia el proceso, actitud que no encuentra una concreción precisa sobre las maneras en las que puede expresarse. De ahí que los canales que se planteen sean los ya conocidos o simplemente traduzcan una voluntad individual. Por ejemplo, en Lima Metropolitana, las personas consultadas manifiestan su alto interés por participar en el proceso, pero no perciben claramente cómo canalizar dicha actitud. En la región Norte, la vocación participativa adquiere una valoración moral. Para los grupos focales realizados en esa zona del país, un proceso de descentralización permitirá «resarcir los errores del pasado» y ése sería el principal aliciente para involucrarse en él. En el Oriente también se percibe lo mismo. La promoción de valores relacionados a la participación ciudadana aparece como la forma más viable de participar del proceso.

Con respecto a las diferencias de acuerdo al nivel educativo, encontramos que en la población con educación superior la disposición hacia la descentralización se traduce en el deseo de participar no sólo beneficiándose de sus medidas, sino como protagonistas e impulsores de las reformas. Por ejemplo, en la región Oriente, las personas pertene-

cientes a este sector consideran adecuado participar «desde su profesión», es decir capacitando o «ayudando» a los sectores con menores niveles de información sobre el tema.

En el caso de la población con menor instrucción, especialmente mujeres, el entusiasmo por participar se circunscribe a las actividades que involucren el desarrollo de sus comunidades. Aunque esto se traduce rápidamente en una oferta de participación, queda la duda de si es visto como una participación en el proceso de descentralización o simplemente como la mejora de su localidad entendida de modo genérico.

Como adelantamos, el entusiasmo no se traduce necesariamente en creatividad al momento de plantear una estrategia para participar en el proceso de descentralización. No se mencionan otros canales de participación que los ya conocidos (organizaciones sociales, trabajo comunal). Quedan en segundo plano los canales políticos de participación, como son los partidos. En resumen, los canales de participación a través de los cuales el poblador común tomaría contacto con el proceso de descentralización son los siguientes:

- a. La participación organizada. La tradición organizativa y de trabajo comunal continúa siendo parte de las prácticas públicas en el país, por lo menos en el discurso. Este tipo de participación, que pasa por la organización vecinal o comunal según sea el caso, es asumido como una responsabilidad para contribuir con la descentralización. Las mujeres del centro del país son muy sensibles a este tipo de prácticas. La fiscalización de la gestión pública es tenuemente concebida como una práctica organizativa importante. Para el sector joven limeño la participación organizada puede adoptar una suerte de asistencialismo que se traduce en un «voluntariado» para ayudar a los necesitados.
- b. La capacitación. La descentralización aparece no sólo como una demanda deseable sino como un hecho exigente. La mayoría de las personas consultadas autoevalúan espontáneamente sus capacidades y recursos, siendo los resultados insuficientes para ser la base del proceso. Ello les lleva a plantear la capacitación como una estrategia previa y paralela a la descentralización donde la ciudadanía pueda informarse más al respecto, y desarrollar capacidades a partir de la ampliación de sus conocimientos.
- c. Renovación de valores. La demanda de honestidad continúa «cruzando» varias variables de análisis. En este sentido, las formas de participación imaginadas no podrían resultar eficientes si es que previamente no existe un cambio en la actitud personal y cotidiana de los ciudadanos. Ello es importante porque tiene que ver con una actitud que persigue el beneficio personal pero cuyas consecuencias alteran favorablemente la situación colectiva. Se traduce simplemente con la frase de «ir cambiando el país con el ejemplo personal».

Como se puede notar, existe una actitud favorable hacia la descentralización compartida a nivel nacional que no se materializa claramente en canales de participación.

1. Democracia

La coyuntura política ha contribuido negativamente a la imagen de la democracia, sobre todo en Lima Metropolitana. La situación económica y la crítica al actual gobierno han añadido complejidad a la percepción de esta forma de gobierno.

Entre los asistentes a los grupos focales encontramos diversas formas de comprender la democracia. De acuerdo a la tendencia principal existente en los participantes en las distintas zonas geográficas donde se llevó a cabo la investigación podemos distinguir entre «formalistas» y «pluralistas», y de acuerdo a sus niveles educativos entre «participativos» y «plebiscitarios».

a. Formalistas y pluralistas

En Lima Metropolitana y en la región Sur la democracia se asocia sobre todo a la garantía de los derechos individuales como igualdad, libertad de expresión y de elección. Por el contrario, tanto en la región Norte como en la región Oriente, esta percepción formalista de la democracia es más matizada porque incluye con mayor fuerza otros atributos vinculados con el respecto a la pluralidad. En el Norte, la democracia se asocia a la posibilidad de «ser escuchados». Sobre todo en las zonas rurales, se espera que el sistema democrático permita dar «voz» a todos los sectores de la población, que sea incluyente, justo y equitativo. Entre los grupos focales realizados en la región Oriente, una idea fuerza relacionada con la pluralidad es la exigencia del respeto a las diferencias de opinión. En ambos casos, se concibe más claramente que en Lima Metropolitana y en el Sur la participación ciudadana como un componente constitutivo del sistema democrático.

b. Participativos y plebiscitarios

- Entre los invitados pertenecientes a sectores urbanos y/o con instrucción superior existe una tendencia a concebir la democracia como participación y acogida a las propuestas de todos los sectores de la sociedad. En las zonas rurales y de menor instrucción, la tendencia es plebiscitaria, esto es, centrada en la identificación entre gobernantes y ciudadanos, y en la delegación de las responsabilidades de gobierno a los primeros por parte de los últimos. En los ámbitos rurales y/o con menor educación la identificación entre gobernantes y gobernados sería el principal atributo de la democracia. Democrático, casi en el sentido filológico del término, es un líder capaz de «sentir como el pueblo», independientemente de sus maneras políticas. Igual que en el caso anterior existiría democracia en la medida en que existe respeto, pero entendiendo el respeto en un sentido diferente. En este caso, el respeto no estaría vinculado al reconocimiento de la diferencia sino al «trato igual» y a la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia. Por ello la democracia tendría dos condiciones: la capacidad del pueblo para hacer oír su voz, y que su opinión sea escuchada. Dado que como democracia se entiende también la satisfacción de las necesidades, empata con el término descentralización según fue definido en la lógica popular que más arriba se describió. En realidad, una vez introducidos en la conversación, ambos términos parecen ser manejados por los participantes casi como sinónimos.

2. Modernización

31

Modernización es percibido como un término más concreto que democracia, porque implica un proceso de cambio positivo en el que se desarrollan nuevas capacidades que permiten a su vez alterar la realidad hacia lo «moderno». Ello implica una nueva situación caracterizada por «los avances, la tecnología, las novedades», una «superación» tanto a nivel personal como nacional. Es un término apreciado positivamente sobre todo por las mujeres, debido a su situación de postergación, especialmente en las zonas rurales.

Paralelamente, modernización es un concepto con una carga ideológica importante. En el caso de los grupos focales realizados en la región Oriente, casi siempre vinculados al magisterio, se percibe este concepto como parte del utillaje ideológico de cierta línea de pensamiento a la cual *of the record* suele etiquetarse como neoliberal. En ocasiones, el recuerdo de la utilización del concepto «tecnología» durante la primera campaña electoral de Alberto Fujimori estaría aún afectando negativamente el concepto de modernización. Finalmente, algunos invitados expresaron su temor a que bajo el pretexto de la modernización se encubran otros intereses tendentes a suprimir los modos locales de organización.

No existe una asociación lineal entre este concepto y el de descentralización o democracia, salvo en el caso de la región Norte donde se asoció las implicaciones de la modernización (tecnología, avance, etc.) con la capital de la República. En ese caso, existe la idea de que el proceso de descentralización permitiría una suerte de distribución de la modernidad. En las demás zonas, el concepto es percibido con autonomía de los procesos y reformas políticas. Por ejemplo, en el Sur se consideró que la modernización no necesariamente sería un cambio impulsado por la descentralización, ya que el cambio en el «pensar de las personas» implica un proceso más largo y poco sensible a las mejoras tecnológicas que imprime la modernización.

VI. NIVELES DE GOBIERNO Y COMPETENCIAS

Durante el desarrollo de los distintos grupos focales se procedió a plantear a los participantes un ejercicio de diseño del Estado ideal, a partir de la posible atribución de una lista de competencias a cada uno de los distintos niveles de gobierno existentes en el país (nacional, regional, provincial y distrital). En este sentido, se trató de discutir al interior del grupo focal una matriz de funciones en tanto la intención de este ejercicio era detectar las lógicas de pensamiento existentes detrás de cada atribución. En la mayoría de los grupos de Lima Metropolitana no se mencionó el gobierno regional, mientras que en algunos (pocos) grupos rurales no se pudo trabajar la lista de competencias ya que su tratamiento resultaba muy abstracto para los invitados.

TABLA 3. LISTA DE COMPETENCIAS

Funciones	Gobierno central	Gobierno regional	Municipalidad provincial	Municipalidad distrital	Otro
Inversión en obras públicas					
Educación					
Salud					
Cobro de impuestos					
Titulación de tierras					
Manejo del medio ambiente					

A nivel general, considerando genéricamente el conjunto de los invitados a los cuarenta y cuatro grupos focales realizados, encontramos dos tendencias principales en las lógicas de asignación de competencias a los distintos niveles estatales:

- a. Un primer grupo prefiere la cercanía de las instancias de decisión, en la medida que aseguraría un mayor conocimiento empírico de la realidad local y una mejor comunicación entre la población y el representante estatal. De acuerdo con las experiencias personales, tanto el nivel regional, como el provincial y distrital compartirían este requisito. De hecho parece ser tan pronunciado el nivel de centralismo en el gobierno central, que cualquier otro nivel de gobierno proporcionaría a ojos de los participantes un mayor acercamiento a las realidades locales.
- b. Un segundo grupo prefiere la capacidad profesional de los encargados de administrar los recursos y las políticas del Estado, así como la capacidad de las distintas instituciones para contar con y gestionar los recursos necesarios para la ejecución de las actividades que se les atribuye.

De acuerdo a la importancia que le dan a estos atributos, a uno y a otro, a la cercanía y a la capacidad, la población consultada se inclina por los distintos niveles de gobierno, distinguiendo, como ya mencionamos, dos grupos: el nivel de gobierno central, potencialmente más capaz pero lejano, y los niveles regionales, provinciales y distritales, cercanos pero con menores capacidades profesionales y de movilización de recursos.

Un punto a tener en cuenta es la distribución actual de responsabilidades, sobre todo en las áreas rurales. En este sentido resulta significativa la escasa selección del nivel regional de gobierno como responsable de algunas funciones. Creemos que esto se debe a la ausencia en la práctica de esta instancia de gobierno lo cual la haría carente de una identidad propia, siendo por lo tanto difícil pensar en ella como jurisdicción efectiva de administrativa y gestión. Dados estos criterios previos, a continuación desarrollamos las principales consideraciones que determinan la preferencia por cada nivel de gobierno: central, regional, provincial o distrital.

GOBIERNO CENTRAL

Aquellas actividades consideradas importantes y de mayor complejidad son casi siempre asignadas al gobierno central, ya que se considera que éste cuenta con las Un segundo criterio es la identificación e imagen de eficiencia que han generado algunas instancias

del gobierno central en el cumplimiento de sus tareas. El caso de la SUNAT en la recaudación tributaria y de ESSALUD en la administración de salud es paradigmático en la región Sur.

GOBIERNO REGIONAL

La necesidad e importancia de los gobiernos regionales está fuera de duda para los participantes de los grupos focales. Sin embargo, su ausencia en la realidad genera confusiones y dudas sobre su carácter y su alcance como nivel de gobierno. Consideramos que ello impidió a la población consultada determinar claramente funciones y responsabilidades para esta instancia de gobierno.

GOBIERNO PROVINCIAL

El nivel de gobierno provincial también carece de una jurisdicción de gestión fácilmente identificable para la población, aunque en menor medida que la instancia regional. Los grupos que reivindican mayores atribuciones a este nivel de gobierno son los que residen en provincias vecinas a ciudades principales y que, por lo tanto, sienten el «centralismo» local que ejercen las capitales departamentales. Este sería, por ejemplo, tanto el caso de Tarma con respecto a Huancayo como el de Otuzco con respecto a Trujillo. En ambos casos la población percibió con mayor nitidez la necesidad de una gestión autónoma de ciertas funciones, sobre todo aquellas relacionadas con la habilitación de infraestructura.

GOBIERNO DISTRITAL

La tendencia principal consiste en asignar el mayor número de competencias a las instancias percibidas como más cercanas a la población, es decir a los municipios distritales. Por su cercanía, se considera que éstos tienen una mayor capacidad para identificar los problemas de la población, adecuar las políticas de inversión y las modalidades de actuación a las realidades locales, e integrar a la población en los procesos de toma de decisiones y fiscalización. Sin embargo, la complejidad con la que son percibidas algunas responsabilidades (salud, educación) y la evaluación negativa de las capacidades y los recursos tanto humanos como materiales de los municipios, son algunos reparos que evitan una tendencia exclusivamente localista.

A nivel regional, los grupos focales realizados en la región Oriente resultan teniendo una evaluación favorable sobre la asignación de competencias a los gobiernos locales, mientras que en las demás zonas del país existen opiniones más críticas al respecto. Sin embargo, aunque no se asignen las responsabilidades de gestión o diseño de políticas a los municipios en temas complejos como educación y salud, sí resulta ponderable la participación de estas instancias como coordinadoras de las decisiones de los niveles superiores, esto es, como consultoras especializadas en «realidad local». En este sentido, el manejo del medio ambiente, la titulación de tierras y en menor medida la inversión en obras públicas son considerados mayoritariamente como responsabilidades de los gobiernos distritales.

Al parecer, no existen diferencias significativas en este punto entre las regiones, salvo en el caso específico de los grupos focales realizados en el departamento de San Martín, en el que sí existe una percepción más clara del nivel regional. Por otro lado, es pertinente precisar algunas características que distinguen a los sectores urbanos de los

34 rurales en la designación de competencias. Los habitantes de las zonas rurales tienden a privilegiar los niveles de gobierno más cercanos. La cercanía con las autoridades elegidas y con los funcionarios públicos es altamente valorada en las zonas rurales, donde la comunicación directa, «cara a cara», es una costumbre arraigada. En cambio, en las zonas urbanas, con mayor densidad demográfica, la exigencia de cercanía es reemplazada por la de eficiencia; de ahí la exigencia de instancias estatales con capacidad de realizar sus funciones, aunque estén alejadas de la cotidianeidad. Esto nos lleva a plantear dos tipos distintos de relación con el representante:

- a. Los «localistas», que privilegian la cercanía de la autoridad y tienden a dotar de mayores responsabilidades a las municipalidades, tienen una noción de representación más vinculante, con mayores niveles de identificación con las personas concretas que ejercen la autoridad.
- b. Los «paternalistas», que privilegian la capacidad y los recursos necesarios que sólo el gobierno central posee para resolver los problemas. En este caso, la noción de representación es más abstracta; se privilegia el vínculo entre el ciudadano y el cargo público, independientemente de la persona que lo ejerza.

EL ESTADO EN LAS ZONAS RURALES

Una mención especial merece la evaluación de los grupos focales realizados en áreas rurales. Más que de una lógica aplicada al diseño de la administración del Estado, en el caso de los participantes de los grupos realizados en ámbitos rurales y/o con menor nivel educativo, cabe hablar de los distintos niveles de gobierno como un catálogo de posibles proveedores de ayuda o más propiamente de «apoyo». En este sentido:

- Las competencias son atribuidas a las distintas instancias de gobierno en la medida que se las considera capaces de ayudar de modo directo a mejorar los distintos servicios en el caso de las comunidades de los invitados. De ahí que, generalmente, se haga mayor incidencia en la necesidad de mejorar la gestión antes que en la redistribución de funciones. En este sentido, los invitados suelen atribuir las distintas funciones a aquellas entidades que actualmente las detentan, insistiendo en que algunas instancias superiores obliguen a los organismos identificados como responsables locales (direcciones regionales, postas médicas, etc.) a cumplir con sus supuestas obligaciones.
- La valoración del potencial de cada instancia de gobierno está muy directamente asociada con la experiencia personal de cada uno de los participantes. En este sentido, las condiciones locales determinan de modo casi absoluto el cuadro ideal de funciones. Así, entre las participantes del grupo realizado en Payorote con mujeres sin educación secundaria, la pésima imagen del actual alcalde provincial de Loreto (con sede en Nauta) supone el bloqueo de cualquier tipo de conversación respecto a las posibles funciones de las municipalidades.
- Dada esta representación de las distintas instancias de gobierno como un catálogo de proveedores, la tendencia entre los invitados de estos grupos viene a ser la concentración de funciones en el gobierno nacional. «Lima», «el presidente» o directamente «el gobierno» son percibidos como las instancias más poderosas y con mayores recursos. De hecho, ante la perspectiva de la precariedad local, parecería

existir una tendencia a percibir a las distintas entidades/proveedoras como más poderosas cuanto más lejanas son imaginadas por el hablante. De estos proveedores, antes que una desconcentración de la capacidad de decisión se requeriría una desconcentración de la inversión misma, esto es «un apoyo».

VII. CONCLUSIONES

IMAGEN DEL PAÍS

- Existe entre los participantes la percepción de que hay serios desbalances en el país: la promesa de un país rico en recursos naturales y una realidad que se caracteriza por la persistencia de niveles de vida muy bajos en segmentos muy amplios de la población; las promesas de renovación asociadas al actual proceso de reconstrucción democrática y la sensación de una democracia que no se consolida; las grandes diferencias en la distribución de la riqueza y en los niveles de vida entre unas áreas geográficas y otras. Esta visión no impide que las personas que viven fuera de Lima deseen permanecer en sus provincias; lo que desean es que sus lugares de residencia tengan los mismos recursos que la capital.
- Existe un sentimiento de abandono, de falta de interés del Estado hacia los grupos mayoritarios y excluidos de la población. Más allá de casos concretos de alcance local, este abandono no habría sido solucionado por ningún gobernante o miembro de la clase política. El desprestigio de la clase política ha opacado los cambios políticos que se han realizado en el último año. Por ejemplo, pese a la elección de los nuevos representantes del Congreso de la República, buena parte de los participantes sigue pensando que son los mismos los que permanecen en el Poder Legislativo.
- En casi todas las regiones, los problemas del país se vincularon al centralismo a partir de la conducción de los moderadores.

CONCEPCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- Descentralización es un término prestigioso pero difícil en tanto ajeno al habla cotidiana. Su uso se circunscribiría a dos ámbitos, el político y el académico, de los cuales buena parte de los entrevistados se considera excluido. Es por ello que éste es un concepto con una carga emocional muy desigual: fuerte entre quienes han pasado por experiencias educativas prolongadas o se han visto insertos en luchas políticas relacionadas con él; y casi inexistente entre los grupos más alejados de los centros de discusión y difusión de ideas.
- En muchos casos el centralismo fue el punto de partida para hablar de la descentralización. En este punto de discusión afloraron sentimientos de desigualdad e injusticia. Estos sentimientos se conceptualizan de maneras diversas: deuda pendiente del Estado con los menos favorecidos (Lima); discriminación y postergación (R. Norte); sentirse defraudados (R. Sur); ambigüedad ante el advenimiento de la democracia y sensación de que todo sigue igual (R. Centro); indignación por el «agravio comparativo» de Lima *versus* la Amazonía (R. Oriente).

36

- El centralismo no sólo es visto en la relación Lima–provincias sino que la relación centro–periferia se repite también a nivel regional (concentración en las capitales de departamento o en las ciudades principales de cada región), provincial (concentración en las capitales de provincia y postergación de los distritos) y local (concentración en las cabeceras distritales y postergación de los caseríos). Esta visión en cadena se reproduce también en otros niveles, como el educativo, lo que lleva a que las personas sientan el centralismo como una forma de discriminación.
 - En Lima Metropolitana, la descentralización es vista más como un resultado que como un proceso, sobre todo en los sectores con menos educación. Al ser un resultado, la descentralización se asocia con la igualdad entre Lima (centro) y las provincias (periferia). Esta demanda de igualdad es traducida en obras que den una visibilidad a la concreción del proceso. Especialmente entre los más educados, la descentralización se asocia con un proceso de autonomía por parte de las regiones.
 - En la región Norte se asocia al ámbito político, en clara referencia a Alan García y Alejandro Toledo. Es un concepto lejano, sobre todo en las áreas rurales y dentro de ellas es más lejano para las mujeres sin educación.
 - En la región Centro, la percepción de Lima como el lugar que tiene todo es sinónimo de centralismo y el hecho de que lo que hay en Lima exista en todos lados es sinónimo de descentralización. Sin embargo, en el área urbana tanto los hombres como las mujeres entienden la descentralización también como una distribución de poderes y autonomía.
 - En la región Sur la descentralización es un tema que concita una mayor atención entre los hombres con mayor educación, atención que se expresa en el interés y deseo de involucrarse. Las mujeres ven a la descentralización como «la solución», sin embargo no abordan el tema mucho más allá.
 - En la región Oriente el concepto sale de manera directa en dos sentidos: el académico y el político, existiendo un discurso urbano que se sintetiza en «dejar hacer a las provincias» y un discurso rural que lo ve como «un apoyo».
- En general son los hombres, urbanos, más educados y más informados quienes tienen una visión más directa, política y procesal del término. En el otro extremo se ubican las mujeres, rurales y jóvenes, que no tienen casi ninguna noción de él.

ASPECTOS POSITIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- La descentralización se vincula de manera casi constante con dos ideas fuerza: la mejora del nivel de vida y un mayor grado de igualdad tanto entre los ámbitos geográficos como entre las personas.
 - En Lima Metropolitana se le asigna a la descentralización la solución de los problemas más graves del país, como la falta de una educación de calidad y el desempleo, y se ve en ella la igualdad de oportunidades para todos. Asimismo, en el plano más personal se quiere ver en la descentralización la solución de los problemas más cercanos como la drogadicción, la delincuencia y la salud de los hijos.

- En el Centro, los atributos más valorados son la supuesta mejora en la calidad de la educación y la salud, y la creación de más puestos de trabajo en los lugares donde viven, lo cual les permitiría seguir viviendo en sus lugares de origen.
- En el Norte, a diferencia de las demás regiones se hacen presentes sentimientos de orden ético: la descentralización disminuiría la corrupción. Entre los participantes de las zonas urbanas se señala con preferencia la igualdad de oportunidades, y entre los de las áreas rurales, la necesidad de una nivelación hacia arriba.
- En el Sur también destaca la mejora del nivel de vida, llegándose a plantear en un caso no necesitar programas de asistencia, como el Vaso de Leche.
- En el Oriente se habla de una mayor cercanía entre las autoridades y la población y con ello de un menor costo para la resolución de los problemas.

ASPECTOS NEGATIVOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

- Es posible que la definición de descentralización a partir de una serie de ideas fuerza positivas (igualdad de oportunidades, mejora económica) haya bloqueado la identificación de los posibles aspectos negativos de su implementación.
- Los aspectos negativos se expresaron más claramente entre los pobladores rurales de Oriente (temor de que una mayor capacidad de las autoridades locales pueda restringir el uso que ellos hacen de los recursos naturales que encuentran en su territorio) y en la región Centro (mayor burocracia).

INICIO Y PLAZOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN

- Las valoraciones relativas al tiempo necesario para llevar a cabo un proceso de descentralización dependen de manera directa del modo cómo este proceso es imaginado. En la medida que por descentralización se entiende un proceso de reforma del Estado se señala que su desarrollo debe ser paulatino, fijándose los límites entre un mínimo de cinco años y un máximo de diez. En cambio, cuando por descentralización se entiende un mayor apoyo por parte de las autoridades para resolver las carencias locales, la tolerancia es mínima, considerándose como óptimos plazos inferiores a un año.
- Igualmente, la percepción sobre el estado actual del proceso varía de acuerdo con la definición de descentralización. Cuando por descentralización se entiende un proceso de reforma política, se considera que éste se haya en sus inicios habiéndose dado algunos pasos interesantes, si bien insuficientes: elecciones por distrito electoral múltiple, audiencias públicas, etc. Por el contrario, cuando por descentralización se entiende un proceso de mejora económica, las respuestas respecto a su posible puesta en marcha son siempre negativas.
- En los sectores rurales y/o con menor nivel de educación, el principal mecanismo de mejora de nivel de vida señalado es la transferencia de fondos por parte de las instancias de gobierno hacia las comunidades. En este sentido, las expectativas relativas a los gobiernos regionales se centran en la posibilidad de una «mejor comprensión» de los problemas del «pueblo» susceptible de traducirse en un mayor «apoyo». El mejoramiento de la infraestructura de la comunidad, así como una

38

mayor sensibilidad de las autoridades ante los problemas de los «pobres» (apoyo en el transporte, regulación de condiciones de venta de productos agrícolas...), serían los principales resultados visibles de la descentralización.

- Por regiones
 - En el caso de Lima Metropolitana sólo los hombres con mayor educación vieron en las elecciones de distrito electoral múltiple un signo de inicio del proceso, aunque con bastante escepticismo. Los hombres con mayor educación en San Martín (Oriente) piensan de manera similar, aunque sin la incredulidad que hay en Lima, pues en ese departamento muchos pobladores sienten que sus congresistas están ahora más cerca de ellos.
 - En el Norte sólo las mujeres de las zonas urbanas de Otuzco dijeron que el proceso sí había comenzado pues como docentes ellas habían participado en el examen nacional que se hizo al magisterio, y vieron en ello un signo de descentralización.
 - En el Sur los hombres con mayor educación condicionan el inicio del proceso a la voluntad política, la propuesta de ley (recordemos que los grupos focales se realizaron antes de que se promulgara la Ley de Bases de la Descentralización) y las elecciones regionales.
 - En el Centro, la descentralización es vista como parte de un proceso largo, que en el mejor de los casos requiere de un periodo de gobierno y en el caso más extremo, de dos a tres. De manera unánime se percibe que el proceso de descentralización no se ha iniciado. Se argumenta que los congresistas continúan respondiendo a intereses personales y no a quienes los eligieron, y que mientras no haya autonomía y equidad no se puede hablar de descentralización.

LIDERAZGO

- Los grupos focales realizados traslucen una fuerte sensación de aislamiento. Pese a ello, el gobierno sigue siendo su principal referente de progreso. En este sentido, la contradicción entre el modelo de Estado ideal y la realidad estaría dando lugar a una curiosa paradoja. Por una parte, sorprende la reiteración de la metáfora del Estado visto como un «padre» y las provincias o los ciudadanos vistos como sus «hijos». Se considera que corresponde al gobierno la iniciativa en todo proceso de cambio. Sin embargo, a la hora de avanzar hacia las posibles soluciones a los problemas cotidianos, la experiencia cotidiana de un Estado débil estaría determinando una mayor valoración de la autonomía individual del ciudadano, o colectiva de la sociedad civil, frente al Estado.
- La responsabilidad del proceso de descentralización se asigna al líder de la nación, que debiera ser el Presidente de la República. De su voluntad y capacidad dependen en gran medida el logro de esta reforma.
- Los participantes tienden a exigir: mayor capacidad y preparación; identificación con los líderes/que sean oriundos del lugar; y ciertas cualidades personales, entre las que destaca la honestidad. Esto es común a todas las regiones, aunque se pueden observar matices entre ellas:

- En Lima Metropolitana, las mujeres prefieren a un líder que no tenga que ver con la política.
- En el Norte no se quiere que los líderes del proceso pertenezcan al actual partido de gobierno.
- La honestidad de los líderes y la identificación con ellos son fundamentales para los del Centro.
- En el Sur destaca con fuerza la idea de que el líder sean oriundo de la zona, debido a la falta de confianza en la clase política.
- En el Oriente se habla más bien de la representatividad y de la concertación entre los miembros de la sociedad civil (en el caso de aquellos con mayor educación) y entre las autoridades (en el caso de los sectores con menor educación).
- En general, las personas con menor nivel educativo piden que exista una identificación entre el líder y el pueblo (de origen geográfico y de experiencia vital) y una buena preparación, argumentando que hay profesionales locales capacitados aunque ellos no sepan quienes son. Entre las personas con mayor nivel educativo destacan los atributos personales y profesionales del líder. En síntesis, el líder debe ser una persona capaz y estar cerca de la población.

PARTICIPACIÓN

- Como no se vislumbran canales claros de participación en el proceso de descentralización, los participantes mencionan los canales de participación con los que están más familiarizados y también los que ellos consideran importantes para el logro del proceso. La participación se daría entonces a través de tres entradas principales: la participación organizada, que incluye la fiscalización; la capacitación y la renovación de valores.
- La participación organizada varía principalmente según el grado de educación y el área de residencia. Los sectores rurales o urbanos marginales piensan en la creación de comités y el trabajo comunitario. Los profesionales y estudiantes universitarios plantean participar desde su disciplina. En el caso de los jóvenes con mayor nivel de educación, el deseo de participar se expresa en una especie de voluntariado.
- Dentro de la participación organizada ubicamos el deseo de fiscalizar a las autoridades. Aunque esta idea no salió en todos los grupos, sí fue importante en el caso de las personas con menos educación en Lima Metropolitana y en el caso de Oriente.
- Todos los grupos focales, en especial los de Lima Metropolitana, admitieron la importancia de la capacitación. Quizá la participación en el grupo focal los llevó a desarrollar mejor esta idea. La gente quiere ayudar, pero como no tiene los conocimientos suficientes, busca capacitarse para luego poder capacitar también a otros en el tema.
- El deseo de una renovación de valores es común a todos los grupos. Tanto los jóvenes como los adultos manifiestan que es necesario un cambio de mentalidad, sobre todo en la actitud personal.

- 40 6. En términos generales, la participación se siente como una obligación moral y es por ello que difícilmente algún participante diría que no tiene deseos de participar en algo tan importante como la descentralización.

RELACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN CON LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD

- En aquellos ámbitos en los cuales la descentralización es un término que se incluye en el debate político, la descentralización y la democracia se perciben como conceptos íntimamente ligados a él. Democracia sería, ante todo, pluralidad y participación; descentralización vendría a ser el reconocimiento legal y cotidiano tanto de esa pluralidad como de ese derecho de participación. Sin democracia no habría posibilidad de iniciar un proceso de descentralización, pero sin descentralización tampoco sería posible alcanzar un grado óptimo de democracia.
- Esta íntima vinculación entre democracia y descentralización podría suponer un riesgo notable para la gobernabilidad del país:
 - Dado el reiterado énfasis puesto por algunos sectores del gobierno en presentar el proceso de descentralización como el escenario de solución para los problemas locales, numerosos grupos de interés parecen haber centrado sus esperanzas en torno a la idea de descentralización. La puesta en marcha de este proceso podría dar lugar a una «carrera de intereses» similar a la ocurrida a nivel nacional en los últimos dos años. En este caso, inevitablemente existirán grupos que se considere-n no escuchados, tratados de manera desigual o con intereses postergados. El riesgo es que una vez más se asocie descentralización con manejos políticos particulares, y a partir de ahí, democracia con politiquería.
 - Descentralización y democracia convergen en la idea de pluralidad y reconocimiento de la diversidad («todos podemos hablar»). La consolidación de unas autoridades regionales concretas, de entre el cúmulo de candidatos actuales, puede llevar a un desprestigio de la democracia cuando la gestión de estas autoridades produzca los primeros conflictos de intereses. Existe el riesgo de que la concepción de que «todos tenemos derecho a ser escuchados» se transforme en actos de fuerza para «hacer oír la voz».
 - En resumen, de los grupos focales realizados se desprende que existe un riesgo de desembalse, similar al presenciado con el proceso de recuperación de la democracia, vinculado al proceso de descentralización.
 - Finalmente, en las zonas rurales la esperanza de que la situación mejore suele vincularse a personas concretas. En ese sentido, existiría el riesgo de que durante las próximas elecciones regionales las campañas populistas reproduzcan el ciclo de ilusión/desilusión vivido en casi todo el Perú con Alejandro Toledo, lo que contribuiría a enajenar aún más a la población rural del sistema democrático.

ANEXO

**COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS
FOCALES ANALIZADOS SEGÚN
REGIÓN**

REGIÓN LIMA METROPOLITANA

Grupo	Nivel educativo	Nivel socio-económico	Género	Grupo de edad	Distrito
1	Sin educación superior	D y E	Mujeres	35-50	San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo
2	Con educación superior	B y C	Mujeres	18-24	Jesús María, Pueblo Libre, Magdalena Vieja y San Miguel
3	Sin educación superior	D y E	Hombres	25-34	San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo
4	Con educación superior	B y C	Hombres	18 – 24	Rímac, La Victoria, El Agustino y Breña
5	Sin educación superior	E	Hombres	35 – 50	San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo
6	Sin educación superior	E	Mujeres	35 - 50	San Juan de Lurigancho y Comas
7	Con educación superior	B y C	Hombres	25-34	Jesús María, Pueblo Libre, Magdalena Vieja y San Miguel
8	Con educación superior	B y C	Mujeres	25-34	Rímac, La Victoria, El Agustino y Breña
9	Con educación superior	D	Mujeres	25-34	San Juan de Miraflores y Villa María del Triunfo
10	Sin educación superior	D	Hombres	35-50	San Juan de Lurigancho y Comas

REGIÓN NORTE (LA LIBERTAD)

Grupo	Nivel educativo	Area	Género	Grupo de edad	Departamento	Provincia	Distrito
1	Sin educación superior	Urbano	Mujeres	25 – 45	La Libertad	Trujillo	Trujillo, El Porvenir, Huanchaco, Laredo, Moche, Víctor Larco
2	Con educación superior	Urbano	Hombres	25 – 45	La Libertad	Trujillo	Trujillo, El Porvenir, Huanchaco, Laredo, Moche, Víctor Larco
3	Con educación secundaria	Rural	Mujeres	18 – 24	La Libertad	Trujillo	El Porvenir, Huanchaco, La Esperanza, Laredo, Moche, Salaverry, Víctor Larco
4	Sin educación secundaria	Rural	Hombres	25 – 45	La Libertad	Trujillo	El Porvenir, Huanchaco, La Esperanza, Laredo, Moche, Salaverry, Víctor Larco
5	Con educación superior	Urbano	Mujeres	25 – 45	La Libertad	Otuzco	Otuzco
6	Sin educación superior	Urbano	Hombres	18 – 24	La Libertad	Otuzco	Otuzco
7	Sin educación secundaria	Rural	Mujeres	25 – 45	La Libertad	Otuzco	Agallpampa, Salpo y Mache
8	Sin educación secundaria	Rural	Hombres	25 –45	La Libertad	Otuzco	Otuzco Agallpampa, Salpo y Mache
9	Con educación superior	Urbano	Hombres	18 – 24	La Libertad	Otuzco	Agallpampa, Salpo y Mache

REGIÓN SUR (AREQUIPA)

Grupo	Nivel educativo	Area	Género	Grupo de edad	Departamento	Provincia	Distrito
1	Sin educación superior	Urbano	Mujeres	25 – 45	Arequipa	Arequipa	Arequipa, Mariano Melgar, Miraflores, José Luis Bustamante y Rivero
2	Con educación superior	Urbano	Hombres	25 – 45	Arequipa	Arequipa	Arequipa, Mariano Melgar, Miraflores, José Luis Bustamante y Rivero
3	Con educación secundaria	Rural	Mujeres	18 – 24	Arequipa	Arequipa	Arequipa, Mariano Melgar, Miraflores, José Luis Bustamante y Rivero
4	Sin educación secundaria	Rural	Hombres	25 – 45	Arequipa	Arequipa	Arequipa, Mariano Melgar, Miraflores, José Luis Bustamante y Rivero
5	Con educación superior	Urbano	Mujeres	25 – 45	Arequipa	Caylloma	Chivay, Sibayo, Callalli
6	Sin educación superior	Urbano	Hombres	18 – 24	Arequipa	Caylloma	Chivay, Sibayo, Callalli
7	Sin educación secundaria	Rural	Mujeres	25 – 45	Arequipa	Caylloma	Chivay, Sibayo, Callalli
8	Con educación secundaria	Rural	Hombres	25– 45	Arequipa	Caylloma	Chivay, Sibayo, Callalli

REGIÓN CENTRO (JUNÍN)

Grupo	Nivel educativo	Area	Género	Grupo de edad	Departamento	Provincia	Distrito
1	Sin educación superior	Urbano	Mujeres	25 – 45	Junín	Yauli	La Oroya
2	Con educación superior	Urbano	Hombres	25 – 45	Junín	Yauli	La Oroya
3	Con educación secundaria	Urbano	Mujeres	18 – 24	Junín	Yauli	Yauli
4	Sin educación	Urbano	Hombres	25 – 45	Junín	Yauli	Yauli
5	Sin educación	Rural	Mujeres	25 – 45	Junín	Tarma	Huasa Huasi
6	Con educación	Rural	Hombres	25 – 45	Junín	Tarma	Huasa Huasi
7	Con educación superior	Urbano	Mujeres	25 – 45	Junín	Tarma	Tarma
8	Sin educación superior	Urbano	Hombres	18 – 24	Junín	Tarma	Tarma
9	Con educación secundaria	Rural	Mujeres	18 – 24	Junín	Chupaca	Yanacancha
10	Sin educación secundaria	Rural	Mujeres	25 – 45	Junín	Chupaca	Yanacancha

REGIÓN ORIENTE (SAN MARTÍN Y LORETO)

Grupo	Nivel educativo	Area	Género	Grupo de edad	Departamento	Provincia	Distrito
1	Sin educación superior	Urbano	Mujeres	25 – 45	San Martín	San Martín	Tarapoto, Morales, La Banda
2	Con educación superior	Urbano	Hombres	25 – 45	San Martín	San Martín	Tarapoto, Morales, La Banda
3	Con educación superior	Urbano	Mujeres	25 – 45	Loreto	Maynas	Iquitos, Punchana, San Juan Bautista y Belén
4	Sin educación superior	Urbano	Hombres	18 – 24	Loreto	Maynas	Iquitos, Punchana, San Juan Bautista y Belén
5	Sin educación secundaria	Rural	Mujeres	35 – 50	Loreto	Loreto	Nauta (comunidad nativa Payorote)
6	Con educación secundaria	Rural	Hombres	35 – 50	Loreto	Loreto	Nauta (comunidad nativa Payorote)
7	Sin educación secundaria	Rural	Hombres	35 - 50	Loreto	Maynas	San Juan Bautista (comunidad campesina Trece de Febrero)