

**¿SOMOS O NO DESCENTRALISTAS?
análisis de una encuesta de opinión en el Perú**

CAROLINA TRIVELLI

Documento de Trabajo N° 124

Serie: Sociología y Política 34

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.

© IEP EDICIONES
Horacio Urteaga 694, Lima 11
☎ 332-6194 / 424-4856
Fax (51 1) 332-6173
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

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

Impreso en el Perú
noviembre, 2002
500 ejemplares

Depósito Legal: 1501412002-5260

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este documento por cualquier medio sin permiso de los editores.

TRIVELLI, CAROLINA

¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú.-
- Lima, IEP, 2002. (Documento de Trabajo 124, Serie Sociología y Política, 34).

DESCENTRALIZACIÓN/CENTRALIZACIÓN/ENCUESTAS DE OPINIÓN
PUBLICA/PERÚ

WD / 05.01.01/SP/34

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
I. LA ENCUESTA: ¿QUÉ PENSAMOS LOS PERUANOS Y LAS PERUANAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN?	
II. EL ÍNDICE DESCENTRALISTA	13
III. UN MODELO DE REGRESIÓN PARA IDENTIFICAR RELACIONES ENTRE DIVERSAS VARIABLES Y EL <i>IND_DESC</i>	30
IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES	35
V. ANEXO	37

INTRODUCCIÓN¹

La encuesta de opinión realizada por el equipo del IEP, revela que si bien los peruanos en general nos consideramos descentralistas, hay diferencias importantes respecto de lo que la descentralización significa para cada uno de nosotros y de los resultados concretos que esperamos de este proceso. Al mismo tiempo, la encuesta revela que no existe un perfil claro de «los descentralistas», ni siquiera como opuesto al perfil de «los centralistas», pues aparecen múltiples combinaciones de variables tras las distintas posiciones. Ante estos resultados, interesantes pero poco claros, nos planteamos el reto de releer la información recogida para tratar de identificar y entender las combinaciones de variables que permitan perfilar quiénes son descentralistas y qué los identifica.

El objetivo del presente documento es presentar y discutir, a partir de los resultados de la «Encuesta de Opinión sobre Descentralización», las variables relacionadas con el apego al discurso a favor de la descentralización. Ello nos permitirá ensayar mejores respuestas a las preguntas sobre quiénes apoyan la descentralización, y si los más identificados con el proceso son los limeños o los pobladores de provincias. Podremos entender mejor las distintas reacciones y actitudes de la población a lo largo del proceso de descentralización, y evitar complicar más un proceso que por su naturaleza y cronograma será extremadamente difícil, y sobre todo exigente, con los ciudadanos que esperan resultados en el corto plazo.

Iniciamos el análisis revisando los resultados descriptivos de la «Encuesta de Opinión sobre Descentralización», diseñada con el objetivo de recoger no sólo el apego de la población al discurso descentralista, sino también sus reacciones ante situaciones concretas que permiten identificar actitudes positivas hacia la descentralización. Complementamos la lectura de los resultados descriptivos de la encuesta, con algunas apreciaciones más bien cualitativas que se derivan de un estudio a profundidad realizado por el IEP en distintas macroregiones.²

Luego de la descripción de los resultados generales de la encuesta, presentamos un indicador agregado que intenta cuantificar, utilizando el análisis estadístico, el nivel de identificación de cada encuestado con la descentralización. Este indicador, al cual deno-

-
1. Deseo agradecer el apoyo de los miembros del área de economía del IEP, en particular de Alex Girón, en el procesamiento de la información.
 2. Patricia Zárate realizó en febrero y marzo del 2002 una investigación cualitativa, a partir de 44 estudios focales en distintas regiones del Perú, sobre la apreciación que tiene la población de la descentralización. La reseña de sus hallazgos aparece publicada en el Documento de Trabajo N° 122, *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado*.

6 minamos «índice descentralista», combina la posición de los encuestados respecto al discurso descentralista, su conocimiento de la descentralización, sus actitudes (descentralistas o no) y su voluntad de participar y colaborar en el proceso.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera se presentan brevemente algunos resultados descriptivos de la encuesta para situar al lector en el escenario en el cual se construye y analiza el «índice descentralista». En la segunda se presenta el indicador, su composición y lógica, y los principales resultados obtenidos. En la tercera sección se analizan las variables que se asocian con el indicador y los detalles de algunos grupos en particular. Finalmente, en la última sección se esbozan algunas reflexiones finales y se enuncian nuevas preguntas a la luz de los resultados obtenidos.

I. LA ENCUESTA: ¿QUÉ PENSAMOS LOS PERUANOS Y LAS PERUANAS SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN?³

1. Características y objetivos

La encuesta se realizó durante el mes de septiembre del 2001 en cinco regiones (Norte, Sur, Centro, Selva Alta y Lima/Callao), que corresponden al marco geográfico de las contrapartes del programa de investigaciones sobre descentralización liderado por el IEP, entrevistándose a un total de 2597 personas mayores de 18 años. (Ver Anexo: Ficha Técnica de la encuesta).

Los objetivos principales de la encuesta fueron, en primer lugar, recoger las opiniones y actitudes de los peruanos (as) respecto a la descentralización y, en segundo lugar, consultar a personas de distintas regiones, diferentes niveles socio-económicos y ocupaciones distintas, tanto en el ámbito urbano como en el rural, sobre sus expectativas y conocimiento respecto al proceso de descentralización.

Es necesario recalcar que al momento de la encuesta aún no se habían convocado las elecciones regionales ni se conocía bien qué suerte correría la promesa electoral de la descentralización. Recordemos que la convocatoria a las elecciones regionales se realizó recién a fines del primer trimestre del 2002.

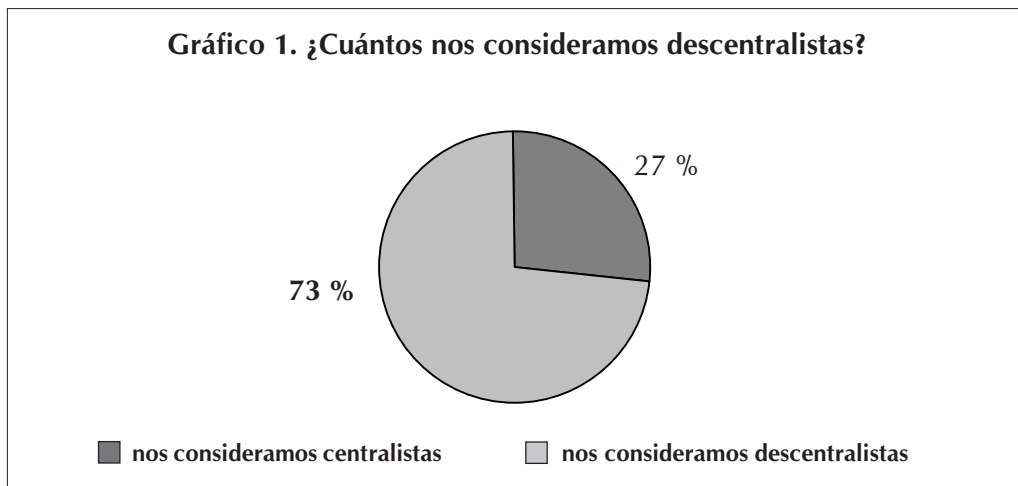
2. Algunos resultados de la encuesta

El grueso de la población encuestada se considera a sí misma como descentralista. El 73% de los que responden señalan ser «más o menos descentralistas», «descentralistas» o «muy descentralistas», siendo Lima la región que concentra el mayor porcentaje de descentralistas (cerca del 80% de los que responden la pregunta). Estas cifras muestran que la población tiende a ver en la descentralización un proceso positivo, y aun en los casos en los que no tiene claridad de lo que significa la descentralización, optan por mostrarse partidarios de dicha reforma. El que sólo 0.2% de los encuestados señale que

3. Esta sección resume los Documentos de Trabajo N° 116 y N° 117 (mayo del 2002), publicados por el IEP con el apoyo de USAID.

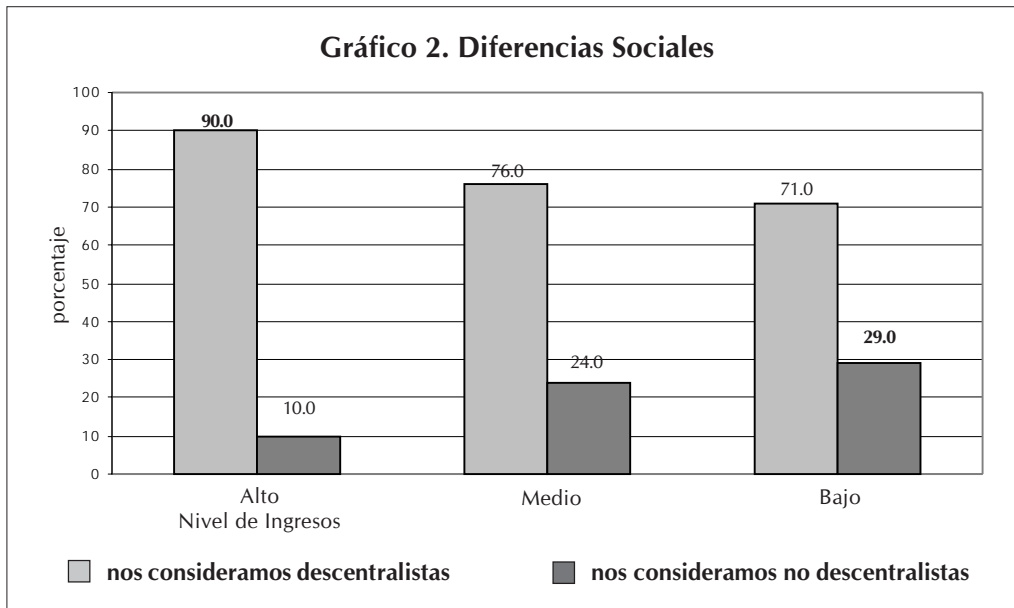
8 la situación de su comunidad empeorará con la descentralización y el 1.2% piense que todo seguirá igual, no hace sino ratificar los resultados.

En líneas generales, aquellos que se identifican como descentralistas tienen mayor presencia en los sectores con más recursos económicos (tal como se muestra en el gráfico 2), mayor nivel educativo, son mayoritariamente urbanos y son los más jóvenes. No encontramos diferencias significativas en base al género del encuestado, hombres y mujeres responden de manera similar (74% de las mujeres y 72% de los hombres que responden la pregunta se consideran descentralistas).⁴

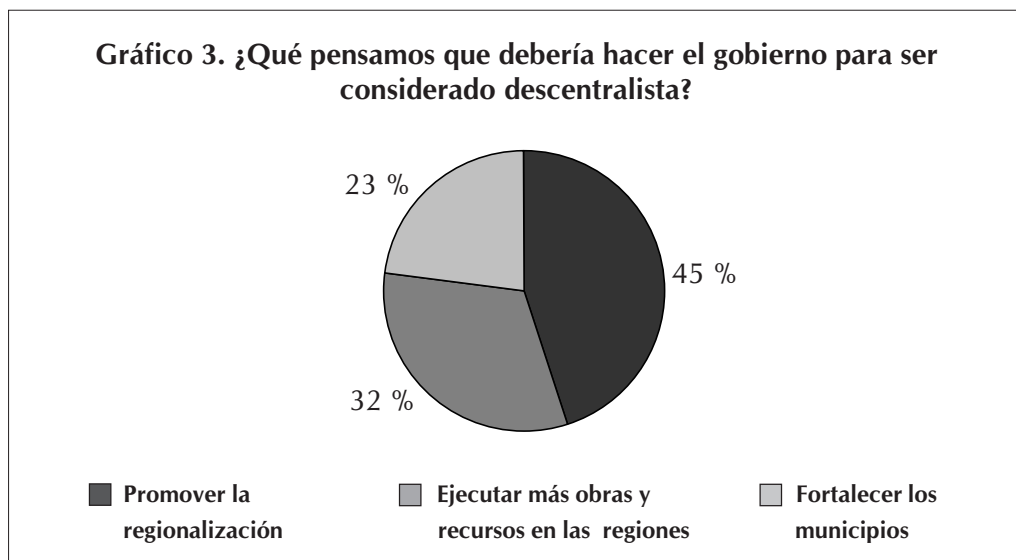


El estudio cualitativo realizado por Zárate, muestra que si bien la mayor parte de las personas ve con buenos ojos la descentralización, éste es un concepto vacío y sumamente difuso que suele ser llenado con anhelos diversos. Las referencias a los beneficios que traerá la descentralización son variadas, pero pueden verse como dos grandes grupos de anhelos: a) acceso a mayores recursos y mejores opciones para el desarrollo económico en su comunidad (más empleo, mejores servicios públicos, más inversión, etc.) y b) nuevos mecanismos de representación y participación. La encuesta, por su parte, revela que la mayor parte de entrevistados relaciona la descentralización con mayor desarrollo de su región, mejor calidad en servicios como salud y educación, y más atención a las necesidades de la población, lo que conlleva la idea de que si bien la descentralización podría colaborar en el logro de esos anhelos, éstos podrían resolverse a través de otros procesos, incluso de procesos totalmente centralistas. En general encontramos, tanto en la encuesta como en el estudio cualitativo, que existe una gran demanda por atención y presencia del Estado en los distintos grupos y regiones, y que entre los muchos beneficios que se esperan de la descentralización, está obtener más contacto y cercanía con el Estado.

4. Es importante recalcar que estos porcentajes se refieren a aquellos que responden la pregunta, pues existe un porcentaje mayor de mujeres que no responde, sobre todo en ámbitos rurales.



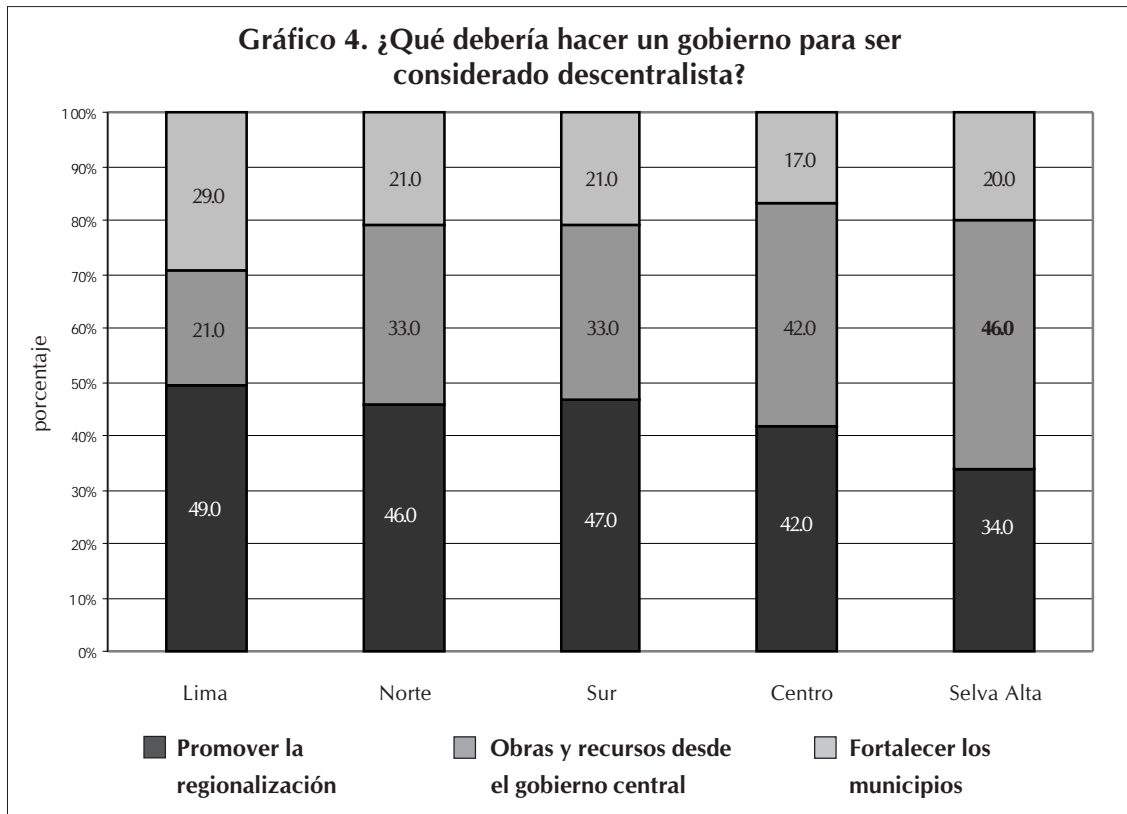
Aun sin tener claro qué implica un proceso descentralizador, y tomando en cuenta que la definición más mencionada asocia la descentralización con el desarrollo equitativo de las regiones, la población reconoce distintas maneras a través de las cuales se puede concretar la descentralización. Los encuestados señalan que el proceso descentralizador que debe iniciar el gobierno puede darse a través de tres caminos. En primer lugar se menciona la regionalización (45% de los encuestados), en segundo lugar se menciona que la descentralización implicaría más obras y recursos para las provincias, ejecutados a través de instancias del gobierno central (32%), y en tercer lugar, se señala que la descentralización debe realizarse fortaleciendo los municipios (23%), tal como se muestra en el gráfico 3.



Si bien la encuesta da evidencia concreta de las diferencias en las opiniones de las distintas regiones frente a la descentralización, es interesante notar que en Lima hay un porcentaje bastante elevado de personas que cree en la gestión municipal, explicado en

10

parte por la relativamente alta aprobación de la gestión de Alberto Andrade.⁵ En el otro extremo, es sorprendente que en la región Selva Alta, la opción que recoge más adhesiones sea la de quienes se consideran menos descentralistas. Múltiples hipótesis pueden explicar este resultado, pero es claro que esta región reclama más atención del Estado y más obras, sobre todo de gran envergadura, que probablemente sólo sean factibles desde el poder central.

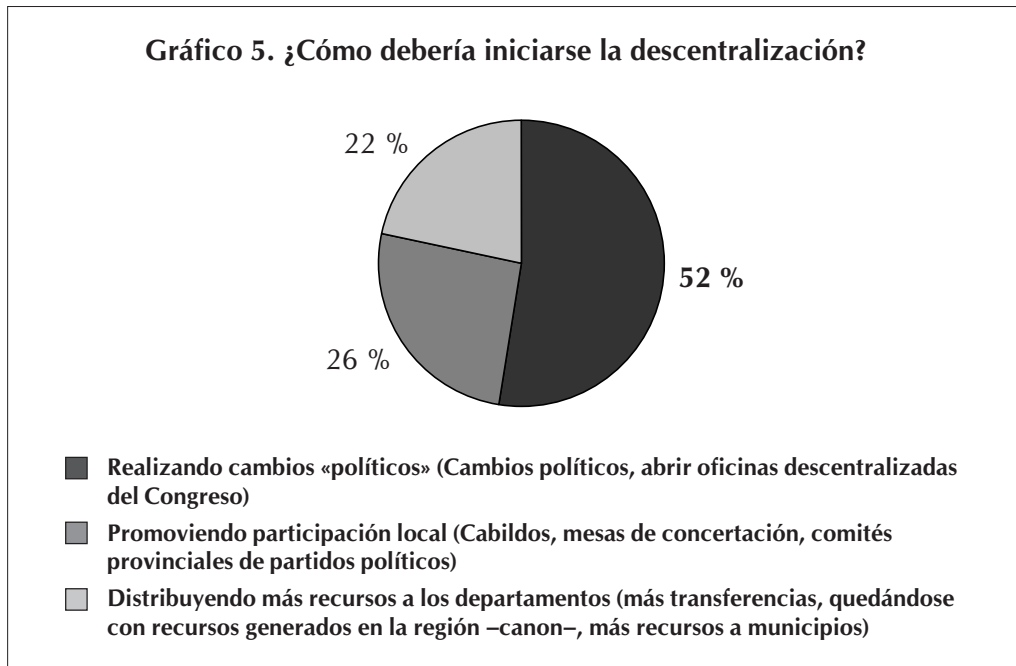


Las respuestas obtenidas en este tema sugieren tres comentarios. Primero, resulta evidente la existencia de un grupo importante que ve en la descentralización simplemente más obras y recursos en su región, sin importar quién decide sobre ellos.⁶ Segundo, un porcentaje significativo de encuestados apuesta por la regionalización, aun cuando la regionalización no estaba claramente definida ni propuesta al momento del estudio. Es evidente que hay una clara apuesta por la vía menos definida, por lo más difuso, en relación con lo más concreto y cercano que son los municipios. Esta apuesta por lo más difuso puede entenderse a la luz de las duras evaluaciones que efectúa la mayor parte de los encuestados respecto de la gestión de sus alcaldes provinciales y distritales. Tercero, la importancia relativa de las tres opciones nos hace pensar que aquello que para unos representa una acción a favor de la descentralización, para otros puede ser justamente lo contrario, haciendo evidentes los problemas que se presentarán para legitimar cualquier vía que se adopte para promover la descentralización.

Al consultar con la población cuál debería ser el primer paso para iniciar el proceso, al margen del tipo de descentralización en que estén pensando, encontramos que la mi-

5. Consultados los encuestados por la «nota» que pondrían a sus alcaldes provinciales y distritales, Alberto Andrade fue uno de los pocos que obtuvo nota aprobatoria.
6. Este resultado coincide con lo que el gobierno de Fujimori ofreció como descentralización: colegios de color naranja por todo el país.

tad de los encuestados señala que éste debe iniciarse con un cambio político, el cual se reconoce como clave para la posterior concreción de los beneficios de la descentralización. El segundo paso mencionado es la generación y consolidación de espacios de participación, y el tercero es el impulso de acciones que «lleven» más recursos a las regiones. Aparentemente, un grupo importante de encuestados piensa que cambios políticos y/o mayor cercanía entre la sociedad y el Estado, son la pieza clave para iniciar el proceso de descentralización.



Sorprende, sin embargo, que junto con este pedido de cambios políticos para abrir nuevos espacios de representación, la mayor parte de los encuestados muestre descontento con el desempeño de sus líderes locales. La evaluación que se hace de la gestión de los alcaldes, salvo honrosas excepciones, es muy dura. Del mismo modo, y quizá con mayor severidad, los encuestados califican duramente a los congresistas, aun tomando en cuenta que éstos fueron elegidos por distrito múltiple. Nuevamente, hay un reclamo por mayores espacios para los líderes locales, pero estos líderes aparentemente no existen como personas de carne y hueso sino como anhelos ideales.

Las variadas expectativas respecto a lo que traería la descentralización se suman a lecturas bastante ingenuas o sobredimensionadas sobre las posibilidades económicas de las distintas regiones y las capacidades de los líderes. Encontramos gran dureza en la evaluación que los encuestados hacen de sus líderes y representantes, lo que contrasta con cierta ingenuidad respecto de la percepción que tienen de la capacidad de éstos para remontar los problemas que enfrentan, incluido su mal desempeño. La encuesta revela asimismo que una gran mayoría de la población de las regiones distintas de Lima considera que el gobierno central extrae recursos de su región dando poco a cambio; y/o que siendo zonas con alto potencial económico no hay interés del gobierno central por apoyar procesos económicos en esas zonas.⁷

7. Vale la pena mencionar que cerca del 60% de los encuestados piensa que el mayor potencial económico de su región se encuentra en la agricultura.

12

La imagen que nos presenta la encuesta da cuenta de lo complejo que resultará mantener a la ciudadanía apostando por la descentralización en ausencia de beneficios concretos para su región o provincia. Además debemos tomar en cuenta, tal como lo plantea Patricia Zárate, que los problemas del centralismo no se refieren exclusivamente a la relación entre Lima y el resto del país, sino también a las relaciones entre las capitales de departamento y el resto del departamento, entre capitales de provincias y el resto de distritos, entre el centro de cada distrito y los caseríos más alejados. Realidad que nos obliga a pensar en la necesidad de reforzar los canales de información sobre lo que en realidad será este proceso que recién se inicia y sobre la larga maduración de la descentralización, para suavizar la presión generada por las expectativas de logros económicos, sobre todo en el corto plazo.

Como hemos visto, la encuesta ofrece varias entradas para leer lo que la población quiere y entiende de la descentralización; sin embargo, es difícil a partir de lo descrito en esta sección, identificar un perfil de quiénes son los más descentralistas y cuáles son sus características; información valiosa si consideramos las expectativas sobredimensionadas de la población y el desconocimiento sobre el real significado de la descentralización, ya que el proceso requerirá de grupos sociales que actúen como promotores.

II. EL ÍNDICE DESCENTRALISTA

13

La multiplicidad de variables que aparecen involucradas en las distintas posiciones de los y las peruanas frente a la descentralización, nos obliga a volver a la información buscando unir varios de los resultados descritos en la sección anterior en una mirada más compleja y global del tema. Restringir el análisis de quiénes son o no son descentralistas a la percepción de los encuestados sobre su propia posición es demasiado simple y, como comprobamos con el estudio cualitativo, lleva a graves errores, ya que la mayor parte de la población no sabe qué es la descentralización. Realidad frecuente aun entre quienes se consideran muy descentralistas.

Queda claro que no basta develar el discurso que se tiene frente al tema de la descentralización. Se requiere conocer el tema, entenderlo como proceso, tener indicios de cómo se inicia y qué debemos esperar de él. Además, es importante explorar si las personas tienen o no actitudes a favor de la descentralización y si se sienten, en alguna medida, motivadas a colaborar con el proceso. Todo esto se resume en la posición de cada individuo frente al tema. Para poder utilizar la información captando esta multiplicidad de temas, y asociándolos con cada una de las personas que responde a la encuesta, proponemos un indicador agregado que reúne las diversas entradas que reflejan la posición de las personas frente a la descentralización. A este indicador, que nos permite ordenar a los encuestados en función de su respaldo o adhesión al proceso de descentralización, lo llamaremos *ind_desc*, Índice descentralista.

1. Definición del índice descentralista (*ind_desc*)

El índice descentralista es una medida de cuán cerca está una persona de coincidir con el perfil ideal que hemos definido a priori como el de un descentralista. El perfil del ciudadano descentralista ideal, o con gran apego o identificación con el proceso de descentralización, está marcado por varias características: 1) es una persona que se considera descentralista; 2) sabe qué es la descentralización; 3) sabe que ésta implica una transferencia de poder de decisión a instancias sub-nacionales de gobierno y por ello está a favor de procesos que permitan realizar esta transferencia de poder de decisión; 4) tiene actitudes descentralistas, es decir, prefiere que determinadas acciones o decisiones se tomen descentralizadamente; 5) muestra voluntad para colaborar y participar en el proceso.⁸

Partiendo de este perfil ideal del ciudadano comprometido con la descentralización, proponemos un indicador agregado que captura información de los distintos componentes del perfil antes mencionado. Obviamente, el índice propuesto es una medida gruesa y aproximada de las actitudes de las personas frente a un tema complejo como el de la descentralización. Debemos recordar, además, que el índice se define sobre la base de la información recogida por una encuesta de opinión.

El *ind_desc* se forma entonces como un agregado de las cinco características mencionadas para un descentralista, donde cada característica constituye un indicador parcial (identificado con una letra), que al irse sumando con otros da paso a un indicador global, el *ind_desc*. El valor del *ind_desc* será mayor mientras mayores los puntajes de cada indicador parcial, lo que implica que aquellos que cumplen con sólo dos o tres de las características deseadas, y no las otras, no obtendrá valores máximos en el agregado.

8. Este último punto es bastante discutible, pues es posible que alguien sea muy descentralista pero no esté interesado en involucrarse directamente con el proceso. Por ello, esta última característica será la de menor peso en el indicador.

Cuadro 1
Composición del indicador

Nombre	Característica/tema que recoge	valores
Indicador a (<i>ind_a</i>)	la persona se considera descentralista	1 a 4
Indicador b (<i>ind_b</i>)	la persona sabe qué es la descentralización	1 a 4
Indicador c (<i>ind_c</i>)	la persona sabe cómo podría iniciarse el proceso	1 a 4
Indicador d (<i>ind_d</i>)	la persona muestra actitudes descentralistas	1 a 4
Indicador e (<i>ind_e</i>)	la persona está dispuesta a colaborar y participar en la descentralización	1 a 4
Indicador agregado (<i>ind_desc</i>)	agrega lo obtenido por los cinco indicadores parciales	5a 20

Sobre la base de esta propuesta, aquellos que obtienen el máximo puntaje en el indicador son los que se consideran descentralistas, saben qué es la descentralización, saben cómo se inicia la descentralización, tienen actitudes descentralistas y están dispuestos a hacer algo por la descentralización, y confían en la capacidad de la sociedad para apoyar el proceso. En el tramo medio de puntajes se ubicarán aquellos que se consideran descentralistas pero que no saben bien qué es la descentralización o aquellos que sin saber qué es o cómo comienza, tienen actitudes descentralistas. Evidentemente, aquellos no descentralistas serán los que tengan menores puntajes (partiendo de 5 puntos).

El mayor reto es volver operativo este indicador sobre la base de evidencia empírica real. Como mencionamos, la parte empírica de este documento de trabajo parte de una encuesta de opinión representativa de cinco ámbitos macrorregionales de nuestro país. A continuación discutiremos brevemente la manera en que cada indicador parcial ha sido construido y cómo se comporta cada uno, para luego presentar los resultados del indicador agregado.

Para cada indicador parcial se ha trabajado basándose en una o varias preguntas de la encuesta, adecuando las respuestas finales en una escala entre 1 y 4 para cada indicador, donde 1 representa la posición más alejada del perfil propuesto y 4 la más cercana.

2. Los indicadores parciales

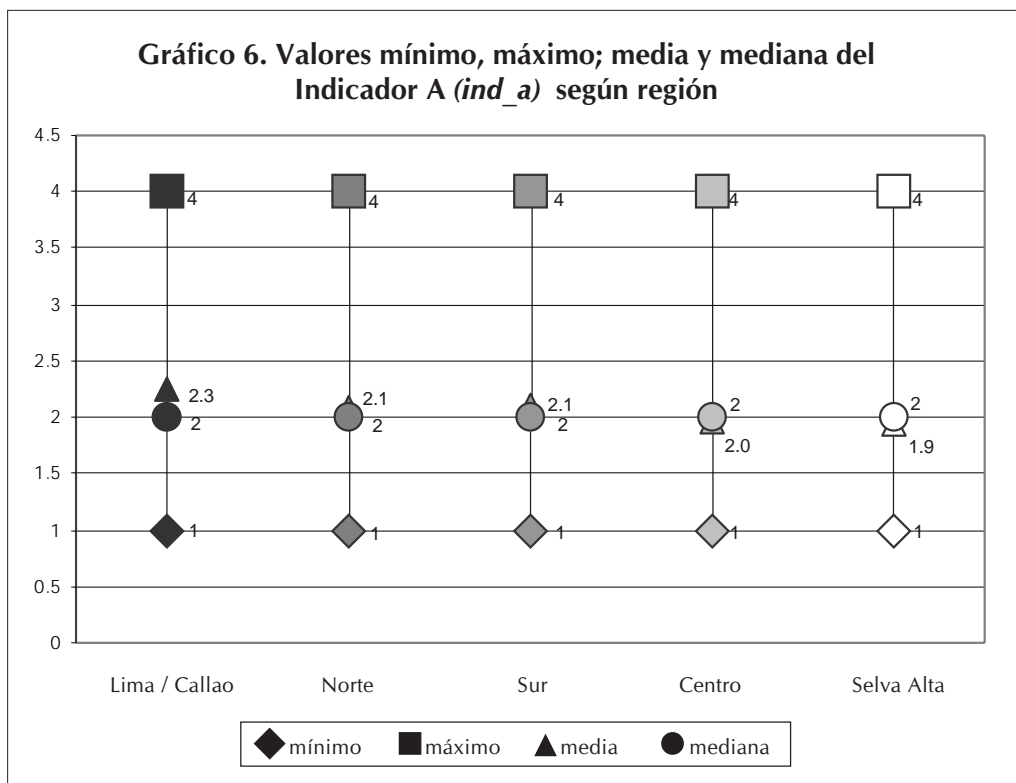
ind_a: «Me considero descentralista»

Este indicador parcial recoge la percepción que tiene el ciudadano sobre su propia posición frente a la descentralización. Como sabemos, el concepto y la palabra descentralización son complejas, pero dado que en general la descentralización se asocia con algo positivo, la mayor parte de las personas encuestadas se considera a sí misma descentralista.

Los valores del índice reflejan las respuestas de los 2252 encuestados frente a la siguiente pregunta: «En una escala de 1 a 5, donde 1 es nada descentralista y 5 muy descentralista, ¿Dónde se ubicaría Ud.?»⁹ Luego de adaptar la escala a valores entre 1 y 4, donde 4 representa a los que se consideran muy descentralistas y 1 a los que se consideran poco o nada descentralistas, encontramos que la mayor parte de la población se ubica

9. Pregunta N° 17 de la encuesta.

en la categoría de más o menos descentralista.¹⁰ El promedio obtenido para el *ind_a* es de 2.1 y su mediana es 2, siendo la desviación estándar de 0.8.



El gráfico 6 muestra los puntajes del índice *a* para las cinco macroregiones. Como se puede ver, el promedio del *ind_a* es ligeramente mayor en Lima que en el resto de regiones. Llama la atención que la región Selva Alta registre el mayor porcentaje de casos que se considera poco o nada descentralista.

De otro lado, la mayor parte de aquellos que se consideran muy descentralistas (*ind_a* =4) vive en zonas urbanas (123 de los 157 casos) pero no necesariamente en Lima, donde sólo reside un tercio de los entrevistados. Los dos tercios restantes vive en ciudades de las otras cuatro regiones, principalmente en la región Norte y Sur.

Los que obtienen los mayores puntajes en *ind_a* representan el 7% de los entrevistados (157 casos) y están repartidos equitativamente entre hombres y mujeres. Este grupo, como era de esperarse, es relativamente educado, pues el 47% tiene educación superior o técnica (completa o incompleta), cabiendo señalar que la mayor parte de casos con educación superior corresponde a varones (60%), lo que implica que las mujeres sin educación superior tienden a identificarse, en mayor medida que los hombres, como muy descentralistas.

El 73% de los que se reconocen como muy descentralistas señala que la democracia es la mejor forma de gobierno (bastante mayor que el 62% que apoya esta afirmación en la muestra completa), la mitad señala que el Estado debe planificar y dirigir toda la economía, y el 69% señala estar interesado en la política (aunque no necesariamente milita o simpatiza con algún partido político).¹¹ Sólo el 13% de estos casos recibe algún tipo de ayuda alimentaria del gobierno.

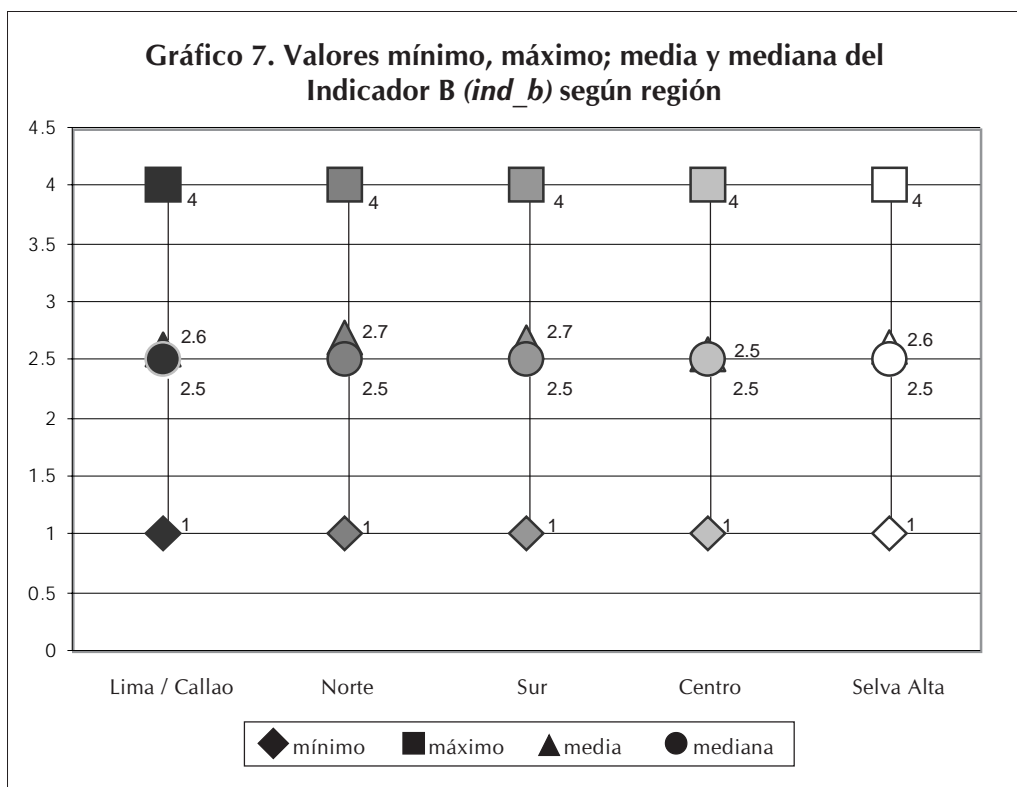
10. Es decir con un *ind_a* =2.

11. Este porcentaje es muy cercano al porcentaje que en la muestra completa tiene interés en la política.

16 *ind_b: «Sé qué es la descentralización»*

Como vimos, son relativamente pocos los casos en los cuales los encuestados señalan que la descentralización es un proceso de transferencia de poder de decisión hacia instancias sub-nacionales de gobierno. La definición que más menciones obtiene se refiere a la descentralización como proceso promotor del desarrollo equitativo entre las distintas regiones del país, mencionándose en segundo término la descentralización como una transferencia del poder de decisión.¹² El indicador que utilizamos recoge información de las dos definiciones con las que el encuestado se identifica más, pero se da más peso a la primera mención.¹³

Como la pregunta base del *ind_b* tiene opciones cerradas de respuesta se han ordenado las mismas con un único criterio, otorgándose mayor puntaje a la respuesta que define la descentralización como la transferencia del poder de decisión a instancias sub nacionales. Los resultados del indicador *b* (*ind_b*), muestran que la media de los 2384 casos en los que hay respuesta a esta pregunta es de 2.6, con una mediana de 2.5 y una moda de 2.2. La desviación estándar es de 0.8.



Sorprendentemente, no aparecen marcadas diferencias entre las regiones, tal como se muestra en el Gráfico 7. Es decir, limeños y provincianos tienen similares (des)conocimientos de lo que es la descentralización. Sin embargo, si analizamos el grupo que ob-

12. Detalles sobre los resultados pueden hallarse en el documento de trabajo 117 del IEP ya sea en su versión impresa o en la página web del IEP (www.iep.org.pe).

13. Pregunta N° 23 de la encuesta. *¿Con cuál de las siguientes opciones se identifica más? ¿En segundo lugar?». Se ponderaron los resultados otorgando un 75% del resultado a la primer mención y un 25% a la segunda. Luego se procedió a calibrar la escala para que ésta estuviese entre 1 y 4.*

tiene los mayores puntajes en el indicador, la figura cambia. Al analizar quienes obtienen los mayores puntajes en *ind_b*, es decir aquellos que presentan un $ind_b \geq 3.4$ (y que representan el 23.2% de los casos), encontramos que un tercio son pobladores rurales y dos tercios urbanos. Sorprende que Lima está sub-representada, pues menos del 20% de los casos corresponden a esta región, siendo la región Norte la que más aporta la mayor cantidad de entrevistados que saben qué es la descentralización.¹⁴ A igual que en el *ind_a*, un porcentaje elevado de esta población posee educación superior (20.1%) y/o técnica (técnica (23.1%), y no se aprecia una diferencia significativa por género.

ind_c: «Sé cómo se puede iniciar la descentralización»

Dado que es muy complejo consultar a la población sobre un proceso que aún no se da y que puede presentarse en distintos formatos, hemos utilizado una pregunta muy gruesa a partir de la cual aquellos que plantean una vía regionalista o municipalista reciben el máximo puntaje y aquellos que consideran que la descentralización implica más obras del gobierno central o el mantenimiento y desarrollo de esquemas como el de los actuales CTAR, reciben menos puntuación.¹⁵

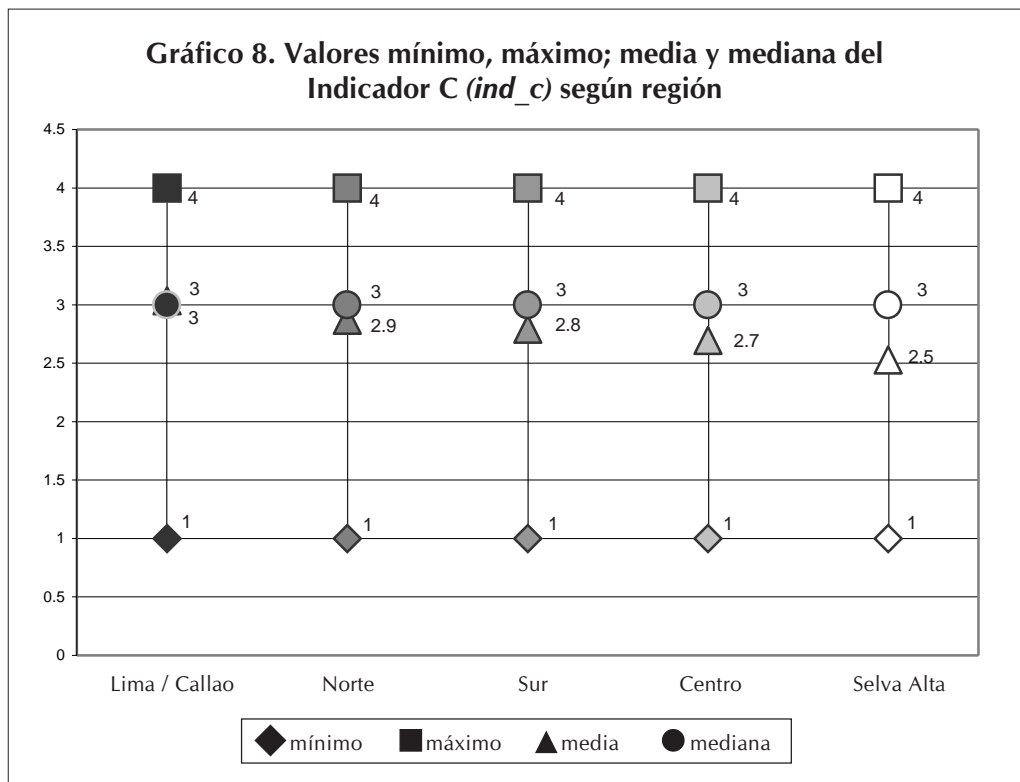
Los resultados nos muestran que de las 2389 observaciones con información sobre *ind_c*, el indicador obtiene un valor promedio de 2.8 unidades con una mediana igual a 3. La desviación estándar es relativamente mayor que en los indicadores anteriores, igual a 1.2, lo que se explica por la ausencia de opciones matizadas o intermedias.¹⁶

A nivel regional, encontramos diferencias significativas en los valores promedio del *ind_c* (ver gráfico 8), lo que responde, tal como discutimos antes, a que en algunas regiones un porcentaje importante ve la descentralización como una mayor cantidad de obras desde el gobierno central.

14. Interesante que en este grupo haya más casos del Norte que de Lima.

15. Sobre la base de los resultados de la pregunta N° 16 de la encuesta. «Un gobierno descentralista es para Ud. uno donde...»

16. Pregunta N°50, en la que, inicialmente, se consulta a los encuestados sobre la existencia de alguno de los espacios de participación y luego si mantiene actividad en alguno de ellos. Las instituciones en cuestión son: Asociaciones de mujeres, club de madres, comedores populares, Vaso de leche, comunidad parroquial católica o comunidad religiosa no católica, organizaciones vecinales, comités de desarrollo, sindicatos, agrupaciones o partidos políticos, asociaciones de productores y/o comerciantes, Cámara de Comercio, entre otros. El indicador fue construido de manera dicotómica: los encuestados obtienen 4 puntos (los que saben cómo se podría iniciar el proceso) o 1 punto (los que no saben).



Este indicador muestra valores relativamente altos por la manera en que fue construido, es decir, por aceptar varias opciones como vías válidas para descentralizar (regionalizar, municipalizar). Es así que el 37% de la muestra obtiene valores iguales a 4. Este 37% está compuesto por un grupo que a primera vista se diferencia poco del universo de encuestados: hay hombres y mujeres por igual, el nivel de educación es variado, los casos corresponden a las proporciones de urbano y rural, etc. Donde aparecen ciertas diferencias es al observar que el grupo con altos valores en el *ind_c* muestra mayor apego a la democracia que el promedio (72%), y un porcentaje menor de casos señala tener interés en la política. De otro lado, contrariamente a lo que esperábamos, no encontramos que este sub grupo (aquellos con *ind_c* alto) tenga mayor confianza en las capacidades locales para asumir nuevas responsabilidades, ni una mejor evaluación de la gestión de alcaldes provinciales y distritales, ni mayor confianza en las autoridades y líderes que han elegido.

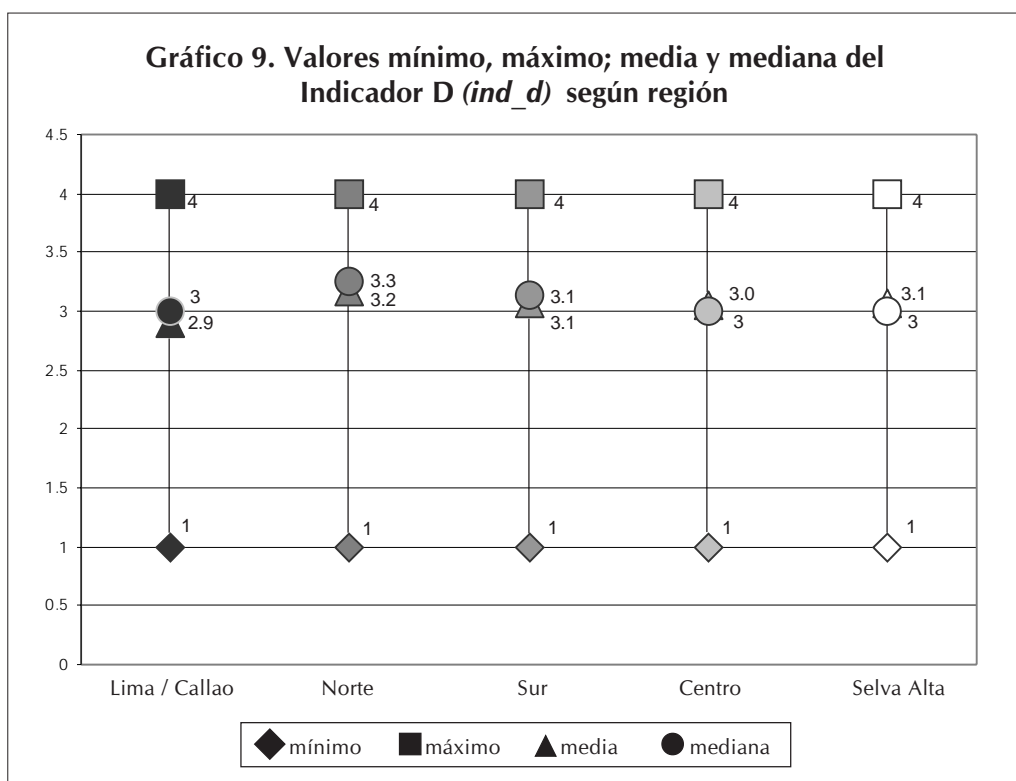
ind_d «Tengo actitudes descentralistas»

Este es el indicador más atractivo e importante de los incluidos en el presente análisis. El indicador *d*, resume nueve preguntas de la encuesta en las que se pide al encuestado optar por una de dos posiciones, una de las cuales coincide con una actitud a favor de la toma de decisiones y/o responsabilidades en el ámbito local, y otra con la posición contraria. Claro que esto supone un juego complicado pues se pregunta por situaciones concretas (¿quién debe fiscalizar al municipio?) que tienen una serie de supuestos detrás (confianza en entidades locales, en población organizada, en experiencias previas) por lo que no son actitudes «puras» respecto a la descentralización sino por el contrario tienen un componente marcado por la experiencia de cada encuestado.

Dentro de la batería de preguntas incluidas en este indicador parcial, se han tomado en cuenta preguntas sobre definición de competencias al interior del sector público en sus distintos niveles (gobierno central, regional, local, etc.) y situaciones hipotéticas.¹⁷ El indicador refleja el promedio obtenido en nueve preguntas. En este caso hemos optado por el promedio, para evitar anular el indicador en caso no se tenga respuesta para todas las preguntas incluidas, y también para reducir el sesgo de la experiencia concreta de cada individuo en determinadas situaciones por las que se le pregunta.¹⁸

Este indicador parcial nos parece especialmente relevante y clave para la definición del compromiso y apego con la descentralización, y por ello tendrá relativamente más peso dentro del indicador agregado que el resto de indicadores parciales.

El valor obtenido para el *ind_d* es relativamente alto, con un promedio de 3 y una mediana y moda de 3 también, con una desviación estándar de 0.6. Es decir, los encuestados tienen en promedio actitudes más descentralistas (puntaje 4) que centralistas (puntaje 1). En el gráfico 9, donde se muestran los resultados por regiones, encontramos que a diferencia de lo mostrado en los gráficos anteriores –donde los resultados promedio para Lima son similares o mayores a aquellos de las demás regiones– el promedio del *ind_d* para Lima es significativamente menor que el del resto. Hay que destacar también que el valor del *ind_d* tiende a ser mayor en la región Norte que en el resto.



17. Pregunta N° 51 «Estaría dispuesto a formar parte de un comité que fiscalice las acciones de su gobierno local, o preferiría que la fiscalización de las acciones del gobierno local estén a cargo de la Contraloría General de la República?» y varios acápites de la pregunta N° 53. «¿Qué es lo que Ud. prefiere: [opción centralista] o [opción descentralista]?»

18. En algunas de las preguntas se exige además cierto conocimiento de las actividades de distintas instancias (por ejemplo la Contraloría), que podrían sesgar las respuestas.

20

Los que obtienen los mayores puntajes en el *ind_d*, son los pobladores que cuentan con un *ind_d* ≥ 3.625 (21% de la muestra), estando compuesto el 28% de este grupo por po-bladores de la macroregión Norte y sólo el 15% por habitantes de Lima. Ello nos indicaría que los limeños están subrepresentados dentro del grupo con más actitudes descentralis-tas, mientras que los norteños están sobrerrepresentados. Este grupo está compuesto por un porcentaje ligeramente mayor de hombres que de mujeres.

El grupo formado por aquellos que muestran mayores actitudes descentralistas se caracteriza por tener gran apego democrático: 75% señala preferir la democracia a cualquier otra forma de gobierno. Además, las definiciones que plantean sobre el rol del Estado en la economía muestran diferencias significativas respecto a la muestra total, pues un 35% señala que el Estado debe vigilar que se cumplan las leyes del mercado y que no existan monopolios (en comparación con el 29% que responde lo mismo en la muestra completa). Resulta interesante notar que si uno eleva el umbral de corte, exigiendo que el *ind_d* sea mayor o igual que 3.75, por ejemplo, el porcentaje de casos que señalan la opción del Estado como vigilante del mercado también se eleva.

ind_e: «Quiero colaborar con la descentralización»

El último indicador parcial recoge información sobre el deseo del encuestado de colaborar con el proceso de descentralización y el nivel de confianza que éste tiene sobre la capacidad de la población organizada de fiscalizar el proceso. El índice también incluye información sobre la participación del encuestado en actividades de su comunidad. Si el encuestado señala tener voluntad de colaborar con el proceso de descentralización y confianza en la capacidad de la sociedad organizada para fiscalizar el proceso, pero no muestra voluntad para participar en un conjunto de actividades de su comunidad, recibe menos puntaje que otro que señala lo mismo pero que sí participa en actividades sociales o políticas de su comunidad. Al incluir variables sobre participación comunitaria buscamos evitar premiar con puntajes altos a aquellos que señalan estar dispuestos a hacer muchas cosas pero no participan activamente en su comunidad.

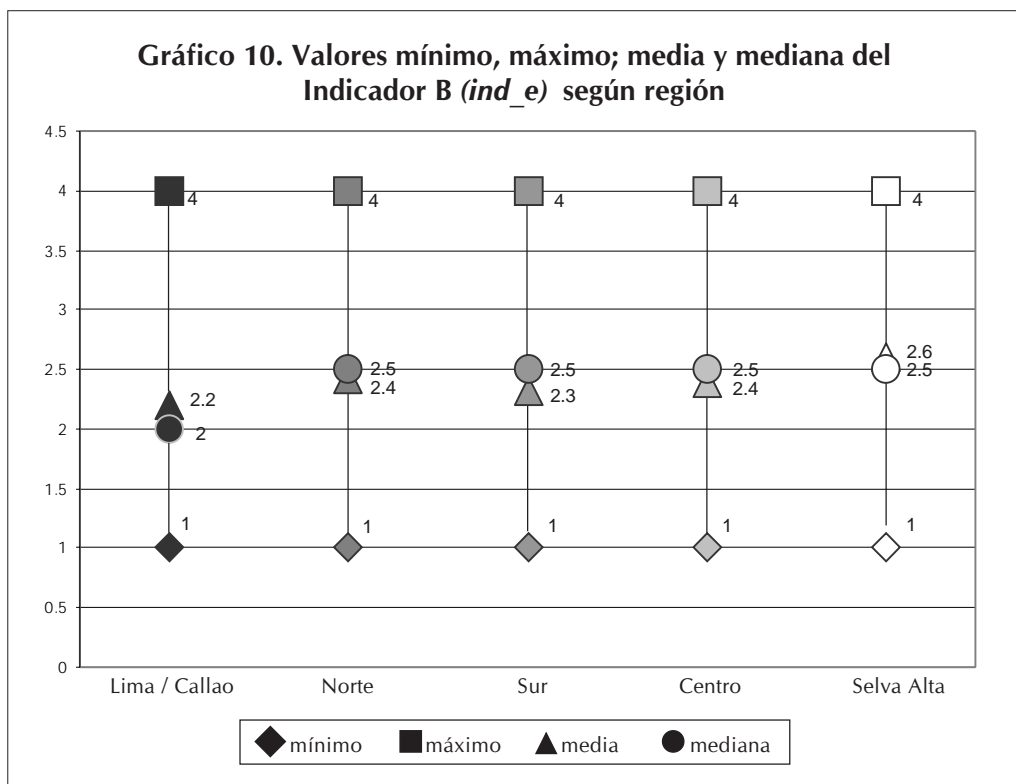
El indicador *e* se obtiene sobre la base de tres preguntas de la encuesta: una sobre lo que el encuestado estaría dispuesto a hacer para ayudar en el proceso de descentralización;¹⁹ la segunda referida al grado de confianza que el encuestado tiene en la sociedad civil como fiscalizadora del proceso,²⁰ y la tercera que recoge la participación del encuestado en una de 15 organizaciones.²¹ El promedio del *ind_e* es igual a 2.37, con una mediana de 2.5 y una desviación estándar de 0.91.

Al igual que en los casos anteriores, el gráfico 10 presenta los valores promedio del *ind_e* para cada región. Al igual que en el *ind_d*, los valores obtenidos para Lima son menores que para el resto de regiones.

19. Pregunta N° 47. «¿Qué estaría Ud. dispuesto a hacer para que se concrete la descentralización?»

20. Pregunta N° 45. ¿Hasta qué punto confía Ud. en la población organizada (sindicatos, frentes regionales, etc.) que hay en su región sean capaces de fiscalizar que el proceso de descentralización funcione bien?

21. Pregunta N° 50, que se inicia consultando a los encuestados sobre la existencia de alguno de 15 espacios de participación y luego se le pregunta sobre su participación en alguno de ellos.



Los encuestados con mayor puntaje en este indicador (aquellos que presentan un $ind_e > 3.5$) representan el 24% de la muestra y es el grupo más dispuesto a participar y colaborar directamente con el proceso de descentralización. Al igual que la mayor parte de los otros indicadores parciales, no muestra diferencias por género; sin embargo, es el primer caso en que encontramos una relativa mayor presencia de pobladores de zonas rurales. Asimismo, al igual que en el ind_d , encontramos una débil presencia de limeños (15%) y una importante presencia de pobladores de la Selva Alta (29%).

Este grupo, con voluntad de colaborar y experiencia en participación en acciones sociales, muestra un porcentaje importante de ciudadanos (75%) que señalan que la democracia es el mejor sistema de gobierno. De igual modo, 75% de los encuestados en el grupo señala tener interés en la política, mientras que 48% señala que el rol del Estado es planificar y dirigir toda la economía.

Tal como mencionamos, este indicador parcial es el que tiene menos importancia en el perfil elaborado, pero es evidentemente importante y puede ser un factor determinante para que los «descentralistas» actúen a favor del proceso. Es por ello que hemos mantenido este indicador parcial como parte del indicador agregado, pero dándole relativamente menos importancia que al resto de indicadores parciales.

El conjunto de indicadores parciales

Antes de unir estos indicadores parciales queremos discutir algunos detalles del conjunto. En la mayor parte de los casos vemos que cada indicador responde a grupos diferentes, y que no siempre los encuestados con mayor puntuación en un indicador repiten el resultado en otros. En este sentido, hay resultados interesantes. Por ejemplo, al cruzar los indicadores parciales, encontramos que entre aquellos con puntaje máximo en ind_a (los que se consideran muy descentralistas), sólo el 11.5% obtiene puntaje máximo en

22

ind_b (es decir, sabe qué es la descentralización), pero un 47% obtiene el máximo en *ind_c* (conoce las rutas que puede tomar la descentralización). De igual manera, sólo el 25% de los que se consideran muy descentralistas tienen un *ind_d* alto (mayor que 3.625), lo que muestra que un porcentaje importante de encuestados tiene sólo discurso a favor de la descentralización.

En el mismo sentido, de aquellos que tienen mayores actitudes descentralistas ($ind_d \geq 3.75$), sólo el 7% obtienen máximo puntaje al ser consultado sobre la definición de la descentralización (*ind_b*), siendo también significativo que 20% de las personas con actitudes descentralistas se considere poco o nada descentralista.

De lo presentado quedan claras algunas regularidades. En general, los encuestados que obtienen los mayores puntajes en los indicadores parciales no pueden definirse como un conjunto a partir de alguna condición o característica (no vienen de una única región, ni son mayoritariamente de un determinado género o edad). Esto nos obliga a buscar combinaciones de variables que nos permitan entender qué es lo que los caracteriza. Haremos esto en las siguientes secciones.

3. *ind_desc*: el indicador agregado

Tal como propusimos, el indicador agregado *ind_desc*, recoge los cinco indicadores parciales discutidos en la sección anterior. Ya que hemos querido darle un mayor peso al indicador *d* (actitudes descentralistas) y menos al *e* (compromiso y colaboración) que al resto, la definición de la agregación estará dada por:

$$ind_desc = ind_a + ind_b + ind_c + ind_d * 1.5 + ind_e * 0.5$$

El valor del indicador se situará entre 5 y 20 puntos, donde aquellos que obtienen 5 serán los menos descentralistas y los cercanos a 20 puntos los más descentralistas.

Un problema que se deriva de la definición del indicador es que no genera ningún resultado si es que no se cuenta con información para todos y cada uno de los indicadores parciales. Una posible solución hubiera sido utilizar el promedio de los indicadores en vez de la suma, pero esto no parece conveniente dado que cada indicador parcial aporta un tipo distinto de información que no puede ser reemplazado por el resto de indicadores.

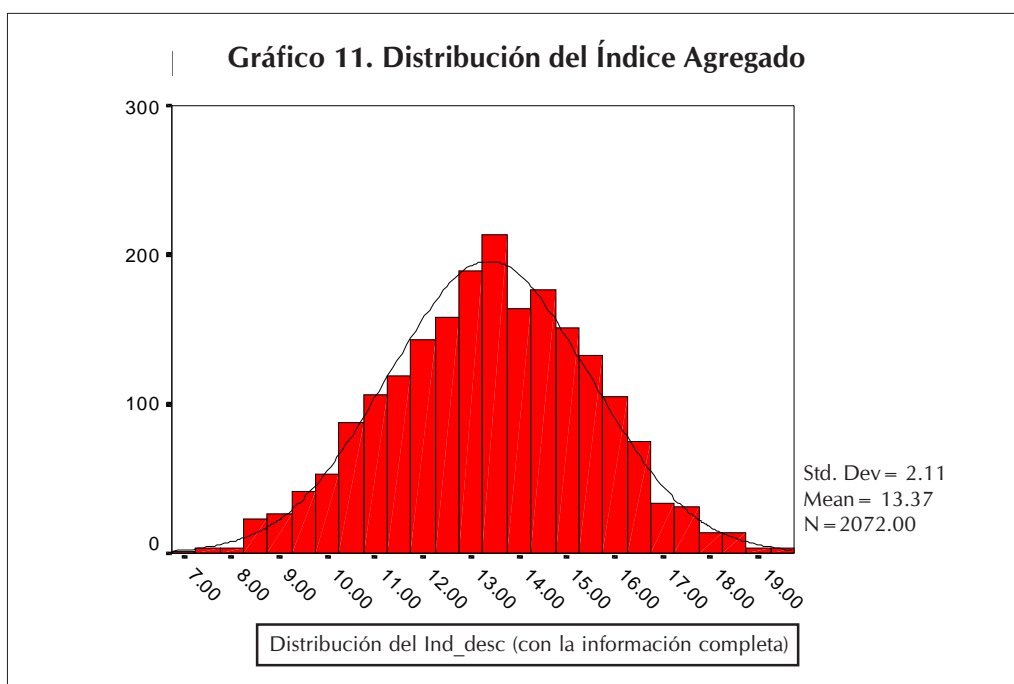
Si exigimos tener información completa, es decir que los indicadores parciales tengan un valor entre 1 y 4, la muestra se reduce a 2072 observaciones. Las observaciones que quedan fuera corresponden a los encuestados que dejaron de contestar una o varias de las preguntas incluidas en la definición de alguno de los indicadores parciales. Como era de esperarse, la mayor parte de los encuestados que no cuenta con información completa para calcular el índice se ubica en zonas rurales (57% del total sin información completa), y como suele suceder, hay una importante presencia femenina (61% de los casos rurales y 58% de los casos en zonas urbanas). Es decir, debemos ser conscientes que dejamos fuera a un importante sector de mujeres, sobre todo de la zona rural, al construir el índice. En términos regionales, los casos sin información completa se distribuyen de manera más o menos homogénea, salvo en Lima donde el porcentaje es menor. Antes de dejar este tema debemos recalcar que estamos retirando cerca del 20% de la muestra por falta de información y que este 20% de casos está fuertemente identificado con menores niveles educativos y menor acceso a información.

Una manera alternativa de enfrentar la falta de respuestas hubiese sido otorgar valor cero a los casos sin información, con lo cual el indicador pasaba de moverse en un

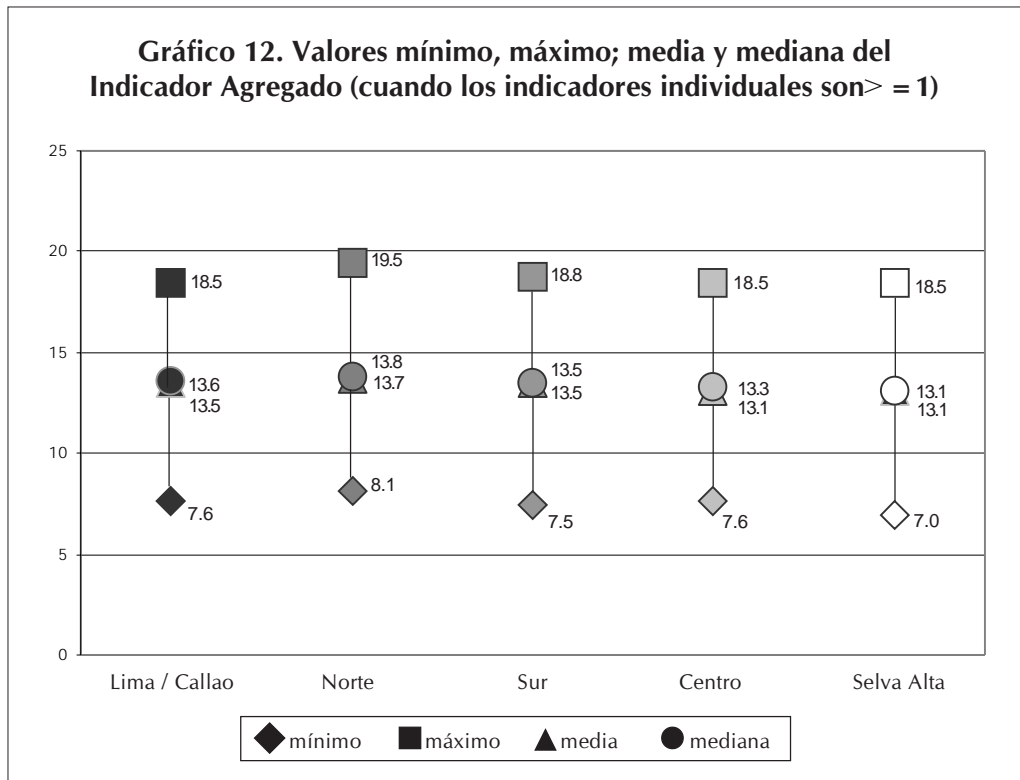
rango entre 5 y 20 a uno entre 0 y 20, donde aquellos con valores menores hubiesen sido los que están más lejos del perfil del descentralista o los que no responden. Sin embargo, preferimos utilizar sólo los casos con información completa para evitar problemas de interpretación.

4. Los resultados del indicador *ind_desc*

Al calcular el indicador basándonos en los casos con información para los cinco indicadores parciales, encontramos que el *ind_desc* tiene promedio de 13.37, una mediana de 13.43 y una desviación estándar de 2.1 (ver gráfico 11). El puntaje mínimo que alcanza el indicador es de 6.98 y el máximo es 19.45, tal como se puede ver en el gráfico 12. Esto quiere decir que ningún encuestado se ajusta perfectamente al perfil diseñado, pero sí hay algunos que están muy cerca. De las 2072 observaciones con las que trabajamos el *ind_desc*, 30% viene de zonas rurales, 48% corresponde a encuestadas mujeres y cada una de las cinco macrorregiones es responsable de cerca de 400 observaciones. Es decir, la muestra con la que trabajamos el *ind_desc*, si bien ha excluido un grupo de observaciones por falta de información, no parece haber perdido los grandes agregados.



Al igual que en el caso de los indicadores parciales, en el gráfico 12 se presentan los promedios por regiones para el *ind_desc*. Como se observa, el mayor promedio corresponde a la macroregión Norte, seguido del valor que corresponde a Lima y luego a la macroregión Sur. Este resultado nos hace pensar que la mayor adhesión y compromiso con la descentralización se encontraría en esas regiones.



Para poder discutir las características del *ind_desc*, hemos dividido los resultados del *ind_desc* en cinco grupos iguales de acuerdo al valor que alcanza el indicador (quintiles). El primer quintil agrupa a todos aquellos individuos cuyo *ind_desc* toma valores entre 6.98 y 11.5. Este grupo, quintil 1, sería el más alejado del perfil ideal del que partimos, los menos descentralistas. En el segundo quintil se ubican los encuestados que obtienen valores entre 11.5 y 12.88; en el tercero los que obtienen *ind_desc* entre 12.88 y 13.95. Véase cuadro. En el quinto grupo o quintil se ubican los encuestados más cercanos al perfil definido, es decir, los que llamaríamos los más descentralistas o los están más a favor de la descentralización.

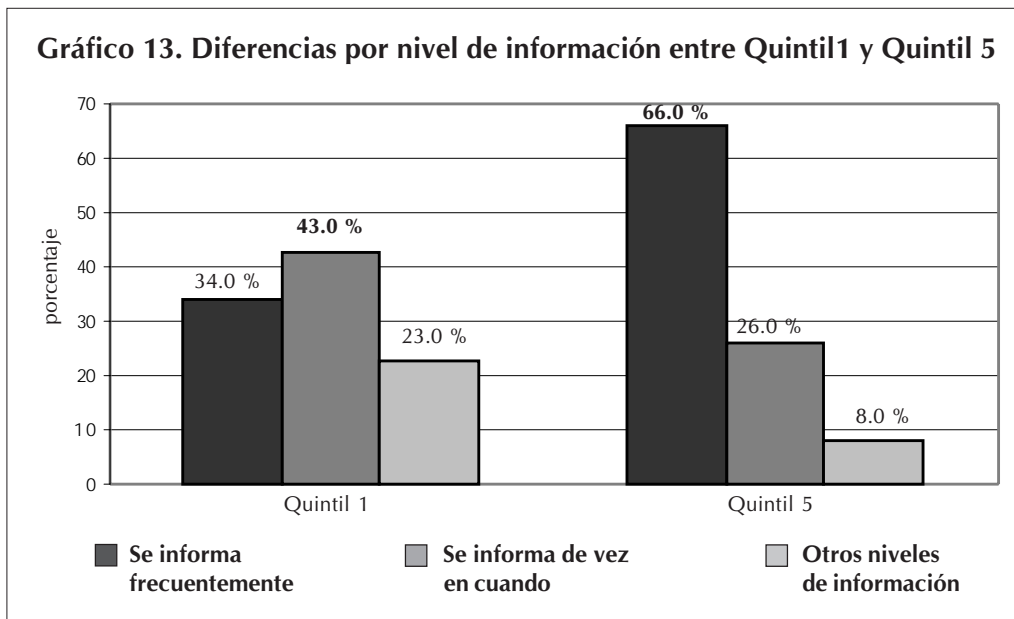
Cuadro 2

Valores entre los que se encuentran los quintiles, cuando los indicadores individuales en su totalidad muestran valores mayores a 1, es decir, todos presentan información

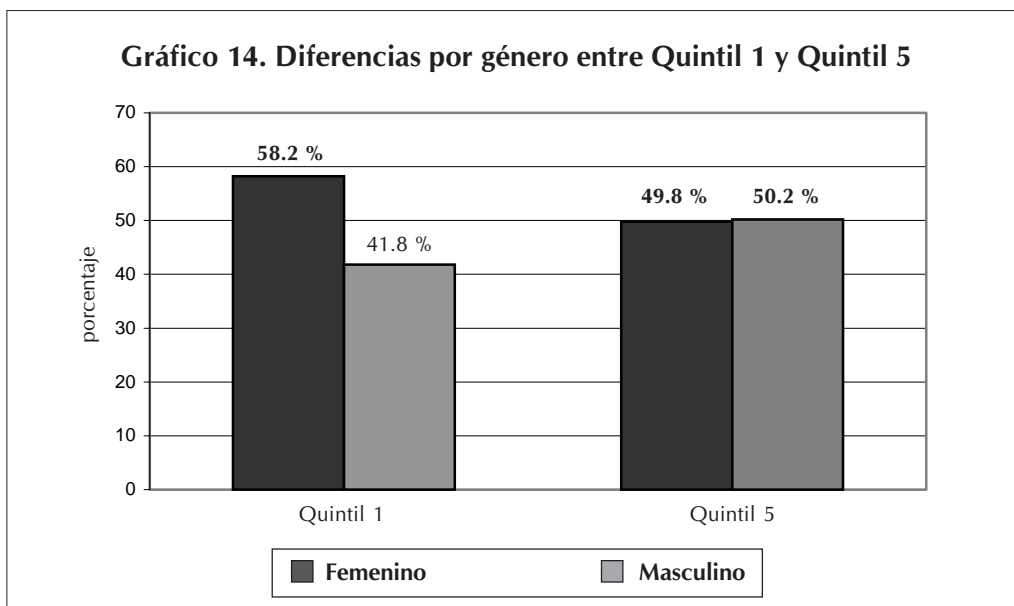
	Valor mínimo	Valor máximo
Primer quintil	6,98	11,5
Segundo quintil	11,6	12,88
Tercer quintil	12,89	13,95
Cuarto quintil	13,96	15,23

Si realizamos una comparación entre los individuos del quintil inferior con los del quintil superior aparecen diferencias significativas que revisaremos a continuación.

- Los encuestados del quintil superior se informan más frecuentemente. En el primer quintil, el 43% se informa sólo «de vez en cuando», mientras que en el quinto quintil la información frecuente se da en el 66% de los casos (ver gráfico 13).

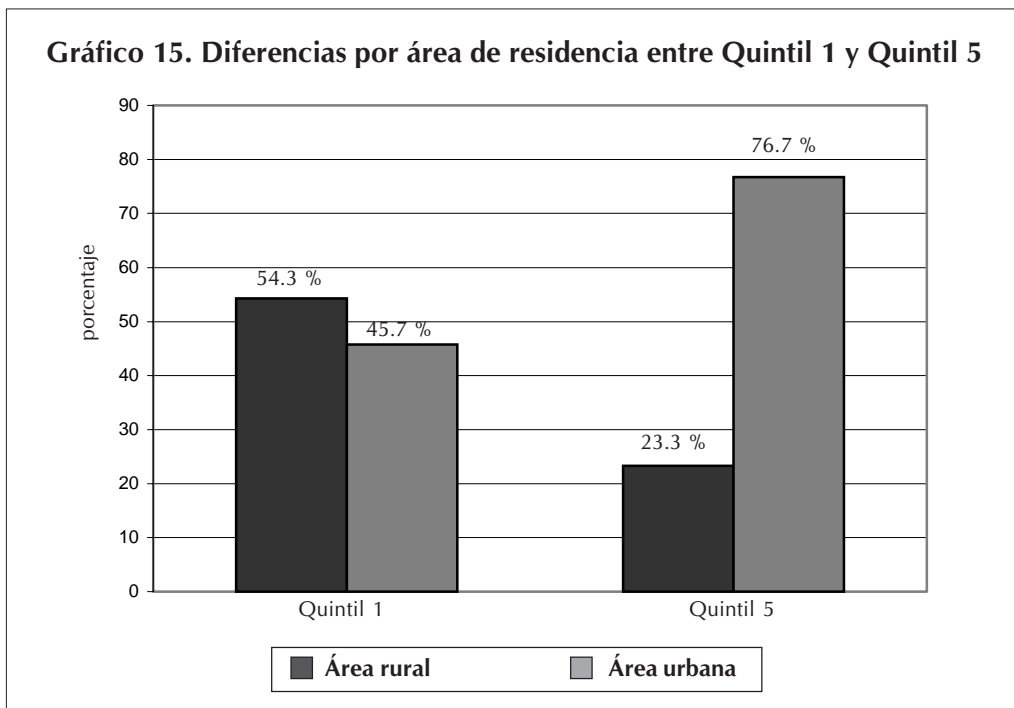


- En el primer quintil hay más presencia de mujeres que de hombres, mientras que en el quinto quintil hay igual presencia de hombres que de mujeres. Lo que quiere decir que en términos agregados hombres y mujeres por igual se ajustan al perfil del descentralista. Por el contrario, entre los menos descentralistas encontramos más mujeres que hombres (ver gráfico 14).



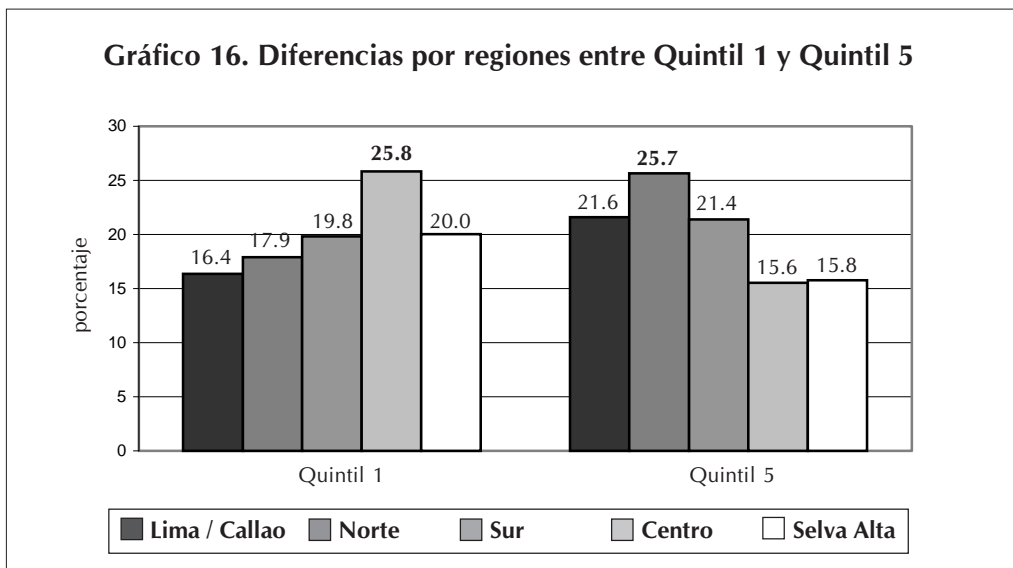
Al igual que en el caso del género de los encuestados, aparecen diferencias respecto al área de residencia de los encuestados.

- *En el primer quintil existe una mayor presencia de pobladores de áreas rurales mientras que en el quinto quintil dicha concentración se pierde. En el quintil de los descentralistas hay ciudadanos urbanos y rurales en proporciones más bien similares a aquéllas de la muestra completa (un tercio rurales y el resto urbanos), aunque en estricto hay mayor presencia de encuestados de zonas urbanas. Resulta claro que los menores puntajes del índice descentralista se asocian con población rural (ver gráfico 15).*



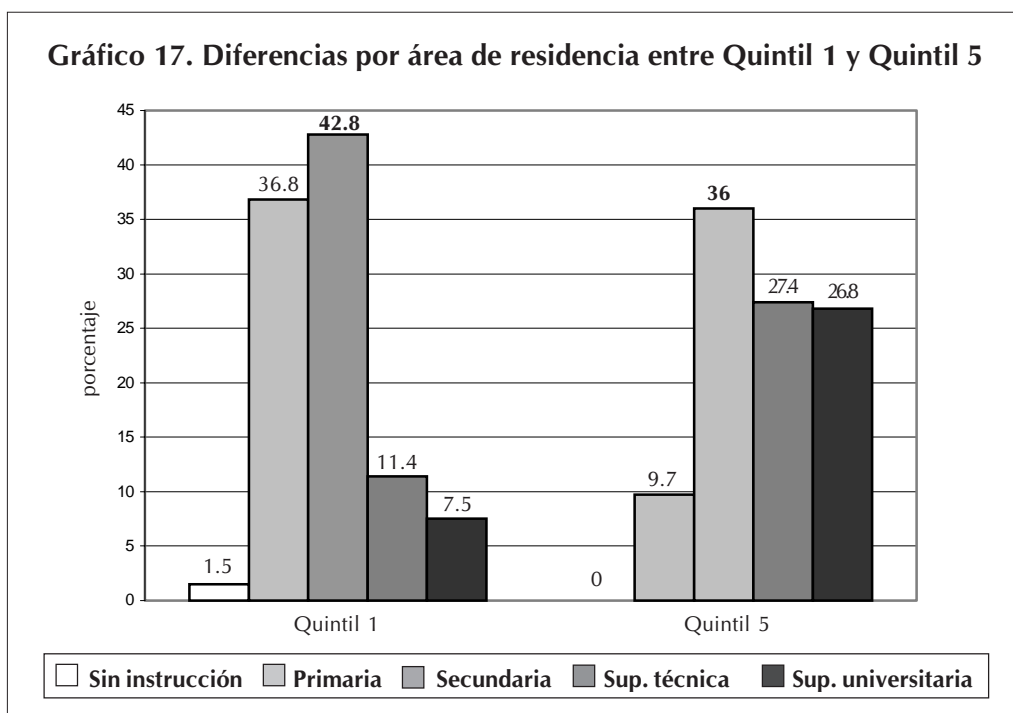
En cuanto a las diferencias respecto a la región de residencia, en ambos quintiles se repite un patrón de preponderancia de las regiones distintas a Lima.

- *Los limeños no están ni entre los más descentralistas ni entre los menos descentralistas. En el quintil superior, el grupo más importante (el 25.7% de quienes se encuentran en dicho quintil) proviene de la región Norte, mientras que en el quintil inferior, hay relativamente más casos de la región Centro. Como se puede ver en el gráfico (ver gráfico 16), el mayor porcentaje de descentralistas se encuentra en el Norte, Lima y Sur, mientras que en el Centro y Selva Alta se encuentran los mayores grupos de personas menos descentralistas.*

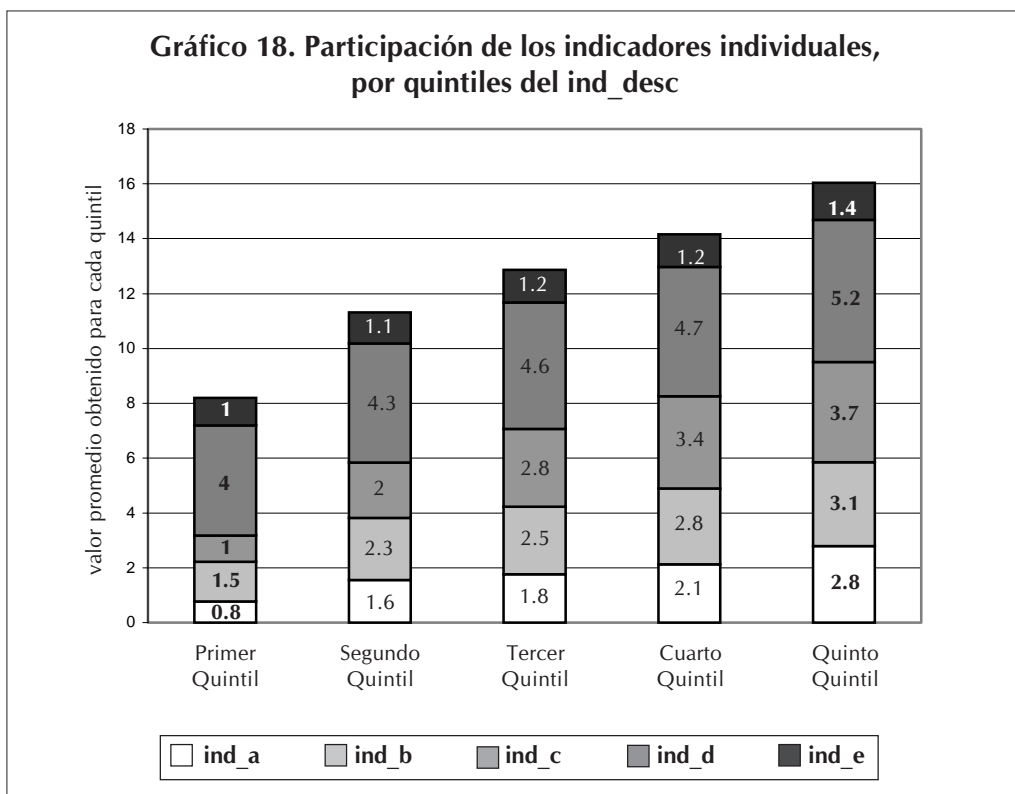


Coincidentemente con lo anterior, estas diferencias se relacionan directamente con el nivel educativo de los encuestados.

- En el quintil inferior el máximo nivel educativo alcanzado es significativamente inferior al nivel educativo de los encuestados del quintil superior (gráfico 17). El grupo más cercano al perfil ideal del descentralista posee un nivel de educación bastante alto. El porcentaje de casos con educación técnica o superior supera en aproximadamente tres veces al porcentaje de encuestados con ese nivel educativo en el primer quintil. Igualmente, en el quinto quintil no hay ninguna persona sin educación. De modo análogo se encuentra que en el quintil inferior hay significativamente menores niveles de ingresos que en el quintil superior.



- *No encontramos diferencias significativas entre el primer y quinto quintil en cuanto a la composición etárea de los encuestados ni en cuanto a su condición de migrantes.*



Finalmente, en el gráfico 18 se muestra el aporte de cada indicador parcial al valor del *ind_desc* en cada quintil. Como se puede apreciar, todos los indicadores parciales aumentan de quintil a quintil mostrando que el índice agregado, *ind_desc*, no es dominado por ninguno de los indicadores parciales. Los indicadores que menos cambian entre los más y menos descentralistas son los indicadores *e* y *d*, y aquellos que más cambian son los indicadores *a* y *c*. Como vimos líneas arriba, estos cambios eran esperables dada la fuerte relación de algunos indicadores con el nivel educativo, por ejemplo.

¿Quiénes son los más descentralistas según nuestro índice?

Al analizar los casos que obtienen los mayores puntajes en el *ind_desc* podemos identificar algunas características de los peruanos más cercanos al perfil ideal con el que iniciamos este ejercicio. Encontramos 83 casos en los que el *ind_desc* es mayor o igual a 17. Este grupo, donde se ubican los más descentralistas de nuestra muestra, representa el 4% del total de casos con información completa.

¿Quiénes están en este 4% superior?

- 33 mujeres y 50 hombres
- 21 en zonas rurales y 62 en zonas urbanas
- 26 en la región Norte, 18 en la Sur, 17 en la Selva Alta, 13 en Lima y 9 en el Centro.
- 74% señala que la democracia es el mejor sistema de gobierno

- 75% señala tener interés en la política
- 57% tiene educación superior o técnica
- 70% se informa frecuentemente sobre lo que sucede en el país
- 42% sabe que existen mesas de concertación
- 39% señala que el Estado debe vigilar que se cumplan las leyes del mercado y que no exista monopolio, y un 37% que debe planificar y dirigir toda la economía
- 51 tienen menos de 35 años
- 57 tienen nivel de ingresos bajo
- 85% tiene el castellano como lengua materna

Como se desprende de este listado, nuevamente resulta evidente cuán complejo es identificar las características distintivas de «los descentralistas». Este breve listado permite romper algunos mitos y simplicismos que suelen identificar a los descentralistas con un perfil fácilmente identificable. De lo revisado en este capítulo se desprende que los peruanos identificados con la descentralización no están referidos a ningún tipo de peruano en particular (no son sólo hombres, ni jóvenes, ni pobladores de un segmento económico, ni se ubican en una región en particular). Los resultados nos obligan a seguir indagando sobre las variables, y sus combinaciones, asociadas con el perfil del ciudadano identificado con la descentralización. Algunos avances se presentan en la siguiente sección.

30 III. UN MODELO DE REGRESIÓN PARA IDENTIFICAR RELACIONES ENTRE DIVERSAS VARIABLES Y EL *ind_desc*

De la revisión anterior surgen algunas pistas para continuar nuestra indagación sobre qué características se asocian con el apego hacia la descentralización. Parece haber una relación positiva entre educación y nuestro índice descentralista. Asimismo, parecería que los pobladores de la región Norte tienden a ser más descentralistas. Por el contrario, el género de la persona parece no ser relevante. Para probar el efecto real, y sobre todo el efecto aislado de éstas y otras variables, proponemos un modelo de regresión simple que parte de lo presentado en las secciones anteriores.

El modelo propuesto considera tres grupos de variables independientes del índice descentralista, para ver la importancia o solidez de la relación existente entre ellos y el *ind_desc*. Estos grupos son: *variables socio-económicas* (género, edad, nivel educativo, frecuencia con la que se informa sobre las noticias, nivel de ingresos de la familia, etc.), *variables de ubicación geográfica* (si vive en zona urbana o rural, en Lima o en provincias, cerca de la capital de su provincia, etc.) y *variables de opinión o posición política* (apego a la democracia, interés en la política, confianza en capacidades locales, opiniones sobre el futuro de su región, etc.).

La mayor parte de las variables independientes son lo que llamamos «*proxy*», es decir variables que reflejan una situación o tendencia, y que se aproximan a lo que quisiéramos medir. Obviamente es muy difícil contar con las variables ideales, por lo que se trabajó con un número mucho mayor de variables que las incluidas en el modelo final, donde muchas de ellas fueron descartadas por no ser significativas.²²

El modelo final tuvo las siguientes variables independientes:²³

Variables socio-económicas:

1. nivel mínimo de ingreso de la familia (monto en soles) [+]
2. educación superior (sí/no) [+]
3. índice de información (construido en base a tres preguntas) [+]
4. beneficiario (entrevistado o miembro del hogar) de algún programa de apoyo alimentario (comedores populares o vaso de leche) (sí/no).²⁴

Las variables que fueron eliminadas de este conjunto por no resultar significativas o porque generaban problemas con otras variables, fueron género, nivel educativo del jefe del hogar, origen étnico, condición migratoria, edad del encuestado, tamaño del hogar, ocupación. Como veremos luego, ni en los indicadores parciales estas variables omitidas resultaron significativas.

Variables de ubicación geográfica

5. región de residencia (Norte, Sur, Centro o Selva Alta) (sí/no) [esperamos signo + para Norte e indeterminado para el resto].²⁵

22. Respecto al *ind_desc* y/o a los indicadores parciales.

23. En el paréntesis se aclara el tipo de variable que es y en el corchete se presenta el signo esperado. Si aparece un [+] quiere decir que esperamos que incrementos en dicha variable, o la presencia de esa condición, incrementen el valor del *ind_desc*.

24. En el caso de esta variable no había propuesta de signo, podía ser positivo o negativo.

Las variables sobre ámbito (urbano o rural) no resultaron significativas dado que ellas encubren diferencias en educación, ingresos y acceso a información. Es decir, dos pobladores con los mismos niveles de educación, ingreso, información, etc., cuya única diferencia es que uno vive en zona rural y otro en zona urbana no tendrían por qué mostrar niveles distintos de adhesión con la descentralización (tal como es medida por nuestro índice). Por ello, al «librar» la variable ámbito del peso de la educación, ingreso o información, ésta no resultó significativa.

De otro lado, inicialmente consideramos que un elemento clave para definir el apego con la descentralización sería una variable que capturase la cercanía del lugar de residencia con el acceso a medios de información, y/o su articulación con mercados y espacios sociales y políticos.²⁶ El signo que esperábamos era indeterminado pues aquellos pobladores de zonas más alejadas (menos articuladas) podían ser menos descentralistas por no tener acceso a información y/o a posibilidades de inserción en mercados dinámicos, con lo que el signo de la relación hubiese resultado negativo. O por el contrario, justamente por esa desarticulación, podían tener más expectativa y adhesión con el proceso, con lo que el signo podía ser positivo. Las pruebas, sin embargo, nos demostraron que esta variable sólo es significativa si se eliminan otras variables como educación, ingreso o acceso a información, en cuyo caso ella actúa como una variable *proxy* de éstas.

Variables de opinión o posición política

6. interés en la política (si/no) [+]
7. preferencia por la democracia a cualquier sistema de gobierno (si/no) [+]
8. confianza en la capacidad/potencial económico de su región (si/no) [+]

En este grupo también trabajamos con otras variables que terminaron siendo eliminadas, como la apreciación sobre la gestión y capacidad de líderes locales, la evaluación de la gestión de distintas instituciones, la opinión frente al gobierno, etc.

En los temas más políticos y de confianza en las capacidades locales para asumir el proceso descentralizador, ninguna de las variables resultó significativa, ni los calificativos otorgados a las autoridades (alcaldes, congresistas de cada región, líderes locales) o a las instituciones (políticas, académicas, de la sociedad civil, etc.), ni las variables que se basaban en la confianza en la capacidad de sus instituciones regionales para enfrentar exitosamente determinados problemas. La única variable que resultó siempre significativa y positiva es la que capta si el encuestado piensa que su región tiene grandes recursos desaprovechados y que su región puede generar recursos autosuficientes para que pueda operar sin necesidad de transferencias desde el gobierno central. Esta variable es muy importante, pues es una combinación de la ingenuidad y/o desinformación de buena parte de los encuestados sobre las posibilidades de su región, lo que Zárate identificó en su estudio; con la percepción de que Lima les quita los recursos que ellos producen; y la percepción de que existe una suerte de «conspiración» desde Lima para impedir que las regiones se desarrollen.

Los resultados de las estimaciones se detallan en el siguiente cuadro (segunda columna), donde se comprueba que las tres primeras variables socioeconómicas incluidas resultaron significativas y con el signo esperado [+], mientras que la cuarta resultó sig-

25. Estas son cuatro variables dicótomas que deben comentarse respecto a la región omitida (Lima).

26. Utilizamos varias variables, pero la que mejor se ajustó a los objetivos del estudio fue la variable que mide la distancia en minutos, del hogar a la capital de la provincia.

32

nificativa pero con signo negativo. Las variables de ubicación geográfica nos mostraron que sólo resultaron significativas las variables que identifican a los encuestados de la macroregión Norte (con signo positivo) y los que viven en la Selva Alta (con signo negativo). Dos de las variables de opinión pasaron las pruebas estadísticas: las variables sobre interés en la política y sobre confianza en el potencial de su región resultaron positivas y significativas. Es decir, las variables socio-económicas sí son importantes para conocer el nivel de adhesión de la persona con la descentralización; como lo son el vivir en determinadas macroregiones, tener distintos niveles de adhesión y tener determinados tipos de intereses u opiniones.

Cuadro 3
Resultados de las estimaciones ind_desc como variable dependiente

Columna número (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Variables independientes	<i>ind_desc</i>	<i>ind_a</i>	<i>ind_b</i>	<i>ind_c</i>	<i>ind_d</i>	<i>ind_e</i>
socio-económicas	Ingreso familiar	+	+			
	Educación superior	+		+	+	
	Índice de información	+	+		+	+
	Beneficiario de políticas sociales	-	-		-	-
ubicación (región)	Norte	+				+
	Sur					+
	Centro				-	+
	Selva Alta	-	-		-	
opinión	Interés en la política	+	+		+	+
	Apego democrático		+	-	-	
	Confianza en capacidad económica de su región	+				+
Nº de observaciones	1846	1846	1846	1846	1846	1846
F-estadístico	18.3	14.3	8.0	16.8	18.8	22.7

Nota: Sólo incluimos los signos de las variables significativas en cada regresión (al 95% de confianza). Los coeficientes resultan poco relevantes dado que los impactos individuales son muy pequeños y que el conjunto de variables tiene limitada capacidad explicativa del *ind_desc*, a pesar de ser significativa como regresión (ver valores F). Las regresiones se estimaron utilizando el método *Stepwise*.

Los resultados son interesantes a pesar del limitado poder predictivo del conjunto de variables como explicación del *ind_desc*, estando los cambios en las variables incluidas relacionados con variaciones pequeñas del mencionado índice. Como se puede ver en la columna (2) del cuadro 3, las variables que resultaron asociadas significativamente con el *ind_desc* fueron (en orden de importancia): si el encuestado tiene educación superior;²⁷ que tan informado está;²⁸ si confía en el potencial económico de su región para

27. Trabajamos con distintos umbrales de nivel educativo para definir cuál era el que marcaba diferencia frente al *ind_desc*. Originalmente pensamos que el umbral podía ser secundaria completa, o secundaria completa para zonas rurales y educación superior para zonas urbanas. Finalmente, optamos por definir el umbral en aquellos con educación superior y/o técnica (completa o incompleta) tanto para zonas rurales como urbanas, pues fue el que mejor se ajustaba estadísticamente.

autosostener su desarrollo; si vive en la Selva Alta, si es beneficiario de políticas sociales (alimentaria); si está interesado en la política; nivel de ingreso y si vive en el Norte. De estas variables, el ser beneficiario de programas alimentarios de alivio a la pobreza y el vivir en la Selva Alta se asocian con menores niveles del *ind_desc* (tienen signo negativo).

Nos sorprendió que ciertas variables, como aquella que recoge la opinión del encuestado frente a la democracia como sistema de gobierno, no resultaran significativas, cuando parecían serlo en el análisis descriptivo y/o cuando mostraban fuertes relaciones con algunos indicadores parciales. Para profundizar el análisis, decidimos probar el mismo modelo frente a cada uno de los indicadores parciales (columnas 3 a 7 del cuadro anterior) obteniendo interesantes resultados.²⁹

Como se puede ver en el cuadro 3, las variables significativas para explicar el indicador *a* («*me considero descentralista*») fueron (en orden de importancia): acceso a información, nivel de ingreso, apego democrático, si vive en la Selva Alta, si le interesa la política y si es beneficiario de políticas de alivio a la pobreza. Estas variables muestran que el apego al «discurso» es menor en la Selva Alta que en Lima y entre aquellos que reciben ayuda social del Estado; y es mayor entre los encuestados del Norte, los más informados y los que poseen mayores ingresos. Encontramos también que los interesados en política y los que prefieren la democracia, están asociados con quienes se consideran descentralistas.

En el caso del indicador *b*, sobre las definiciones de descentralización, sólo resultaron significativas las variables relativas a la educación y (negativamente) a la opinión del encuestado frente a la democracia. Es decir, aquellos que piensan que la democracia es el mejor sistema de gobierno tienden a no saber qué es la descentralización. Sorprendentemente, vemos que los más apegados a la democracia se asocian con los menores niveles del *ind_b* y con mayores valores del *ind_a*, mostrando el efecto dual de variables en el indicador agregado.³⁰

Mayores valores del indicador *c*, que mide conocimiento frente a cómo se podría iniciar la descentralización, se asocian con mayor educación, acceso a información y valoración positiva de la democracia. Ser beneficiarios de políticas alimentarias (que actúan como *proxy* de las políticas sociales) y el vivir en la Selva Alta y en el Centro, se asocia con menores niveles del indicador *c*. Los encuestados tienen mayores actitudes descentralistas (*ind_d*), en la medida en que tienen confianza en el potencial de su región, viven fuera de Lima y de la Selva Alta, son más informados y no participan de programas sociales alimentarios.

De otro lado, mayor participación y voluntad de colaborar con el proceso de descentralización (*ind_e*) se relaciona con el interés del encuestado en la política, el ser beneficiario de políticas sociales (pues para ser beneficiario hay que participar obligatoriamente en actividades sociales y comunitarias) y con menores niveles de ingreso.

Como era de esperarse, las variables socio-económicas son menos importantes para los indicadores parciales *d* y *e*, que reflejan las actividades de participación y compromiso, y que se desarrollan al margen del nivel socio-económico. Más bien las variables de opinión y de localización (fuera de Lima) son las que más pesan.

28. En base a un índice construido en base a preguntas respecto a la frecuencia con que se informa, interés en informarse y conocimientos claves.

29. Utilizamos el método *Stepwise* para definir las variables a incluir en cada indicador parcial a partir del modelo general empleado para estimar el *ind_desc*.

30. Lo que además explica por qué estas variables no siempre resultan significativas en el indicador agregado.

34

En el caso de la variable sobre acceso a políticas sociales, así como en el caso de la variable sobre apego democrático, encontramos signos distintos para distintos indicadores. Acceder a programas alimentarios se relaciona con menores valores en el indicador *d*, pero con mayores valores en el *ind_e*.³¹ Como el *ind_e* es el que menos pesa dentro del *ind_desc*, el signo que prima es el negativo. Resulta interesante el caso de la variable sobre apego democrático, que resulta significativa y positiva para el *ind_a* y con coeficiente negativo para el indicador *b* y *c*. No sólo hay preguntas respecto a por qué los que prefieren la democracia a cualquier otro tipo de gobierno son los que obtienen menores puntajes en los indicadores que capturan «conocimiento» sobre la descentralización, sino que resulta interesante que esta variable no resulte significativa para el *ind_desc*. Lo que suma en el *ind_a* lo resta en el *ind_b* y en el *ind_c*.

La variable sobre confianza en la capacidad económica de su región obtiene signo positivo y significativo sólo para los *ind_d* y *e*, como era de esperarse. Es así que aquellos que señalan que su región podría generar suficientes recursos como para cubrir todos sus gastos de inversión y consumo son los que prefieren que la mayor cantidad de decisiones se tomen descentralizadamente y los que tienen mayor disposición a colaborar en dichos procesos locales.

Este ejercicio nos muestra que al eliminar el peso de estar más informado, de ser más educado y tener mayores ingresos, la zona de residencia (urbana o rural) no parece relevante. Por otro lado, los habitantes de la macrorregión Norte son los que obtienen valores *ind_desc* significativamente mayores (respecto a los de los limeños), lo que se explica básicamente por el mayor valor que obtienen los entrevistados norteños en el indicador *d*.

En resumen, encontramos que los que más se acercan al perfil del descentralista con el que iniciamos este análisis, son las personas con educación superior, mayores ingresos y más informados. Además no son beneficiarios de política social, les interesa la política y en general tienen gran confianza en la capacidad de su región para desarrollarse económicamente. Asimismo, encontramos que los provincianos, en particular aquellos que viven en la región Norte, son los más identificados con la descentralización.

31. Signo que era esperable puesto que el acceso a programas sociales es una de las grandes vías para la «participación» en organizaciones sociales (de supervivencia).

IV. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

35

Si bien la aproximación hecha a través del índice descentralista es una manera gruesa de entender lo que identifica a los peruanos descentralistas, nos permite sobre todo discutir algunos de los grandes sentidos comunes que hay en varios de los discursos descentralistas.³² El índice, que representa una de las posibles medidas (obviamente no la única), para agrupar la información recogida con nuestra encuesta de opinión, resume información de la posición de cada individuo frente a cinco aspectos claves ligados a la descentralización.

Los resultados obtenidos confirman que ni el género del encuestado, ni su origen étnico, ni su condición de migrante, ni su edad, afectan su posición frente a la descentralización (*ind_desc*).³³ En cambio los resultados muestran que las apreciaciones respecto a que, por ejemplo, las mujeres son menos descentralistas, se explican básicamente por los menores niveles educativos y/o de ingresos de un porcentaje mayoritario de mujeres. Niveles y carencias que comparten numerosos grupos de nuestra sociedad.

El perfil más cercano de la persona con mayor y mejor identificación con la descentralización es aquel individuo que cuenta con niveles de información y educación superior (universitaria o técnica), que le interesa la política y que tiene confianza en el potencial de su región. En este sentido es especialmente interesante que si bien se ha criticado duramente la relativa ingenuidad con la que los peruanos que viven fuera de Lima confían en las posibilidades de que su región desarrolle, nuestro ejercicio muestra que éste puede ser un tema a aprovecharse a favor de la descentralización, pues se asocia directamente con el compromiso de hacer y participar de los ciudadanos. Si a esto sumamos lo discutido en la sección descriptiva respecto a la confianza en que los líderes locales lograrán superar las trabas para sacar adelante a su región, tenemos un escenario positivo para con la descentralización, especialmente dados el respaldo y la voluntad de colaborar y el interés en la política de los más descentralistas a través de una posible revitalización de espacios de discusión política a nivel local.

Los resultados obtenidos muestran la existencia de algunas condiciones favorables para el trabajo a favor de la descentralización en determinados segmentos o zonas, que pueden aprovecharse para difundir e incentivar la identificación y conocimiento de los ciudadanos respecto al proceso. Pero también nos muestran la complejidad del tema y la existencia de grandes contradicciones y mucha desinformación frente al proceso de descentralización. Lo que para unos es descentralizador para otros no lo es, lo que hace que unos se sientan más cerca de determinados aspectos del proceso y se distancien en otros aspectos. Tras estas confusiones hay mucho que hacer. El concepto, el proceso y la ruta para avanzar en la descentralización es difusa y por ello adaptable a la lectura que cada quién decida darle.

En este sentido, la compleja relación entre la población y la descentralización recién comienza, y será fundamental para la salud del proceso tomarle el pulso con cierta frecuencia. La difusión de información sencilla y veraz ayudará a aclarar dudas y confusiones, pero es claro que estas confusiones no son sólo fruto del desconocimiento sino de un complejo conjunto de hechos y variables de la política nacional y local, y de los propios actores del proceso. Será por ello interesante continuar desenmarañando las relacio-

32. Como son, por ejemplo, que los pobladores urbanos son más descentralistas o que son los pobladores con menos recursos los que exigen la descentralización, etc.

33. Tampoco en relación a ninguno de los indicadores parciales.

36

nes y reacciones de la población frente a un proceso que de no acercarse a la gente será poco efectivo. Queda mucho por investigar y profundizar, tanto desde aproximaciones cuantitativas como de análisis cualitativos, tal como lo demuestra el presente estudio.

Finalmente, debemos mencionar que este tipo de análisis es de carácter exploratorio y busca ampliar, con información novedosa, las bases sobre las cuales discutimos el curso de la descentralización. Los resultados nos permiten identificar quiénes han de ser los aliados del proceso descentralista. Sin embargo, debemos ser conscientes que hemos utilizado una base de datos con variables complejas, como son las de opinión, para definir medidas concretas y objetivas de respaldo hacia un proceso que al momento de la encuesta era apenas una promesa. Las variables identificadas pueden ayudar a que se aprovechen las oportunidades existentes para acercar el proceso de descentralización, de manera transparente e informada, a los actores claves: los ciudadanos. Trabajos como éste, y los realizados en el IEP en el último año, nos han permitido alertar a quienes deciden las políticas descentralizadoras, sobre la confusión, desconocimiento y sobreexpectativa que hay frente a dicho proceso; alertas claves para mejorar las posibilidades de hacer de la descentralización un proceso sostenido que logre mejorar las condiciones de gobernabilidad y bienestar de los peruanos a través de un proceso de descentralización ordenado, pausado y sobre todo inclusivo.

V. ANEXO: FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA

1. Universo

Personas de 18 a más años residentes dentro del marco geográfico de las regiones Lima, Norte, Sur, Centro y Selva Alta.

		SEXO DEL ENCUESTADO		Total
		Masculino	Femenino	
REGIÓN	Lima/Callao	259 49.7%	262 50.3%	521 100.0%
	Norte	259 49.8%	261 50.2%	520 100.0%
	Sur	256 49.2%	264 50.8%	520 100.0%
	Centro	259 49.7%	262 50.3%	521 100.0%
	Selva Alta	259 50.3%	256 49.7%	515 100.0%
Total		1292 49.7%	1305 50.3%	2597 100.0%

2. Método del Muestreo

Se utilizó un diseño probabilístico polietápico, con selección aleatoria de dos puntos:

- Puntos de muestreo.
- Calles, edificios y viviendas por el método del muestreo de “Random Route”.
- Hogares y personas por el sistema Kish.

3. Tamaño de la Muestra

Se efectuó un total de 2,597 entrevistas efectivas, distribuidas de la siguiente manera:

Sexo:	Masculino	49.7%
	Femenino	50.3%
Edad	De 18-34 años	56.4%
	De 35 a más años	43.6%
Zona	Urbano	64.7%
	Rural	35.3%

4. Fiabilidad de la Muestra

Para los resultados globales, en la hipótesis más desfavorable ($p=50$ y $q=50$), se estima un margen de error de $\pm 2.0\%$, para un nivel de confianza del 95.5%.

38 Para los resultados a nivel de cada región, en la hipótesis más desfavorable ($p=50$ y $q=50$), se estima un margen de error de $\pm 4.4\%$, para un nivel de confianza del 95.5%.

- 5. Fecha de trabajo de campo**
Del 7 al 16 de septiembre del 2001.
- 6. Empresa encargada de aplicación**
IMASEN S.A.
- 7. Diseño del cuestionario**
Equipo de investigación IEP.

ÚLTIMOS DOCUMENTOS DE TRABAJO

111. *Pobreza y medio ambiente: una versión general.* Martín Beaumont. 2000.
112. *La política contrarrevolucionaria del virrey Abascal: Perú, 1806-1816.* Brian Hamnett. 2000.
113. *Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX.* Carlos Contreras. 2001.
114. *Reformas electorales liberales y el voto popular durante la época del guano en el Perú.* Vincent Peloso. 2001.
115. *El poder del nombre, o la construcción de identidades étnicas y nacionales en el Perú.* Cecilia Méndez. 2002.
118. *Los Dilemas no resueltos de la Descentralización.* Romeo Grompone. 2002
119. *Conciencia criolla y espiritualidad en Lima colonial. Vida del extático y fervoroso Padre Juan de Alloza (1597-1666).* Alexandre Coello. 2002
120. *Propuesta metodológica para consignación de costos de programas de agua y saneamiento en zonas rurales.* Carolina Trivelli, Hildegardi Venero y Johanna Yancari. 2002.
121. *Las trampas de la focalización y la participación.* Martín Tanaka y Carolina Trivelli. 2002.
122. *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado.* Patricia Zárate. 2002.
123. *El Instituto de Estudios Peruanos: de la ambición teórica de los años sesenta al estupor fáctico ante el fujimorismo.* Juan Martín Sánchez. 2002.

Diagramado en
el *Instituto de Estudios Peruanos* por:
Rossy Castro Mori
Impreso en los talleres gráficos de
CROMÁTICA S.A.C.
Los Negocios 151, Lima 34, Perú
Teléfonos: 222-7811 / 422-7643
cromatic@amauta.rcp.net.pe
Noviembre 2002 - Lima - Perú