

**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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> Las reuniones se realizaron entre el 15 de febrero y el 3 de marzo del 2002.<sup>3</sup>

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

Área	Nivel educativo	Género	Región					Total
			Lima Metropolitana <sup>4</sup>	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 consultores<sup>5</sup> 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).<sup>6</sup> 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.

































































