

Descentralización y derechos sociales. Reflexiones en torno a su realización

ELENA ALVITES ALVITES*

Sumilla

Introducción

1. Los derechos fundamentales sociales en el marco del Estado social y democrático
 - a) Regulación sobre eficacia normativa y la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales sociales en el Perú
 - b) La progresividad en la plena realización de los derechos sociales
2. El proceso de descentralización iniciado en el año 2002
 - a) El Estado peruano como un Estado unitario y descentralizado
 - b) Evolución de la transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización
 - c) Las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales y regionales, y las obligaciones que se derivan de los derechos sociales a la salud y a la educación
3. A manera de conclusión

Referencias

* Doctora en Derecho por la Universidad de Alicante, abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesora de Derecho Constitucional de la misma casa de estudios.

Introducción

El artículo 43 de la Constitución señala que la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana, y que su gobierno es unitario, representativo y descentralizado. De esta forma, se configura al Perú como un Estado social, es decir, un Estado que debe cumplir ciertas obligaciones de índole social, y a la vez democrático, porque el origen del poder estatal se basa en el voto popular y cuyo gobierno debe ejercerse de forma descentralizada. Esta definición tiene especial relevancia para la satisfacción y exigibilidad de los derechos sociales, puesto que en el escenario donde se define el alcance de las obligaciones que se derivan de dichos derechos, y también dónde se identifican cuál es el nivel de gobierno responsable de prestar los servicios que los satisfagan.

La reforma constitucional realizada por la ley 27680¹, del capítulo de la Constitución referido a la descentralización, concretó los elementos del Estado unitario y descentralizado; puesto que definió los tres niveles de gobierno y las competencias de los gobiernos regionales y locales. Desde entonces, se ha implementado el proceso de descentralización del aparato estatal; el mismo que ha significado el progresivo traslado de funciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y las municipales, para que asuman las competencias que la Constitución y las leyes sobre la materia les asignan. Estas funciones, como veremos, están vinculadas al cumplimiento de las obligaciones que se derivan de ciertos derechos fundamentales sociales, como son la prestación de los servicios de salud y educación.

En esa medida, en el presente trabajo daremos cuenta de cómo el proceso de descentralización incide en la satisfacción de los derechos sociales y el nivel de responsabilidad de cada nivel de gobierno respecto a estos derechos fundamentales. Con ese objetivo, en la primera parte de este artículo revisaremos cómo el Estado social y democrático se relaciona con los derechos sociales y cuáles son las principales características de estos derechos; en particular, su sujeción al principio de progresividad y cómo este demanda la continua actuación del Estado para la plena realización de los derechos fundamentales sociales. Precisamente, el principio de progresividad es el elemento que relaciona la temática de los derechos sociales y la descentralización en el país, puesto que la plena realización de los derechos sociales tendría que recaer en los tres niveles de gobierno.

De ahí que la segunda parte de este trabajo revise los principales elementos del proceso de descentralización en el país y cuál es el nivel de responsabilidad que tendrían los gobiernos regionales en la realización de los derechos sociales, con

¹ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de marzo de 2002.

particular referencia a los derechos a la educación y la salud. Ello, debido a que es al nivel de gobierno regional al que se le ha transferido responsabilidades en materia de salud y educación.

Finalmente, se plantearán reflexiones sobre la forma en que ha sido llevado el proceso de descentralización incide en la satisfacción de los derechos sociales y en la concretización de la fórmula política de Estado sociales y democrático en nuestro país.

1. Los derechos fundamentales sociales en el marco del Estado social y democrático

El Estado social y democrático de derecho es una modelo de Estado que tiene un origen histórico concreto: tras la segunda guerra mundial en los Estados europeos. Se trata de un de Estado que aspira a superar el formalismo y la inequidad del Estado liberal, así como los abusos de los regímenes autoritarios. Asimismo, su configuración supone el cierre de un pacto entre tendencias ideológicas de la época, a la sazón el liberalismo y el socialismo².

Desde la perspectiva político-económica, el Estado social se entiende como el resultado de la relación dialéctica entre las necesidades de acumulación del capitalismo tardío y las reivindicaciones sociales de las clases trabajadoras (Cabo Martín 1997: 224). En ese sentido, como señala García Pelayo, el Estado social y democrático es el «intento de adaptación del Estado tradicional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial con sus nuevos complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos» (García Pelayo 1994: 18).

La adopción de este nuevo esquema estatal trajo consigo cambios en el plano normativo y axiológico-constitucional, así como en las funciones estatales. De esa forma, a partir de la adopción de esta fórmula política en las constituciones, el

² Tal como señala Carmona Cuenca (2000: 80), los Estados europeos que «se reconstruyen a raíz de la Segunda Guerra Mundial son ya Estados de bienestar en el pleno sentido de la palabra y se fundamentan en un pacto político que se sella al final de la Guerra entre el socialismo, el liberalismo y la democracia cristiana. Es lo que Dahrendorf llamó consenso socialdemócrata y que perseguía los objetivos básicos de seguridad, libertad e igualdad [...] este Estado pretende realizar la síntesis de los dos principios fundamentales que inspiran el pensamiento político occidental contemporáneo, la libertad y la igualdad; pretende mantener un régimen de libertades formales al tiempo que se avanza en un sentido de progresiva igualdad entre los individuos». En sentido similar, García Cotarelo (1988: 24).

Estado debe orientar su actuación al cumplimiento de fines sustantivos vinculados al bienestar de los individuos; así, en vez de limitarse a ser un Estado que solo evite traspasar ciertos límites y se abstenga de lesionar los derechos de los individuos, debe cumplir obligaciones orientadas a la protección de los individuos frente a todo tipo de inseguridad, incluyendo la inseguridad material. Se convierte en responsable de garantizar la procura existencial de los individuos, no solo de aquellos que se hallen en estado de menesterosidad, sino de la generalidad de todas las personas, pues es general los seres humanos no somos capaces de dominar, por nosotros mismos, todas las condiciones y prepuestos necesarios para una existencia digna³.

La traducción constitucional de lo sostenido hasta ahora se plasma en un cuadro de valores y principios que norman la actuación del Estado; así como en una serie de nuevos derechos que responden a las necesidades de los individuos. Estos últimos vienen a completar el cuadro de valores, principios y derechos, porque la adopción de la fórmula de Estado social y democrático tiene especial repercusión en el carácter y extensión de los derechos fundamentales⁴. En efecto, supuso la reformulación de los derechos fundamentales, es decir, la superación de su carácter negativo para convertirse en «instrumentos jurídicos de control de la actividad positiva, que debe estar orientada a posibilitar la participación de los individuos y los grupos en el ejercicio del poder. Lo que trae como consecuencia la necesidad de incluir en el sistema de los derechos fundamentales no solo a las libertades clásicas sino también a los derechos económicos, sociales y culturales como categorías accionables y no como meros postulados programáticos» (Pérez Luño 2001: 228). Ello, porque los derechos sociales atienden las exigencias morales derivadas de posición del individuo en la sociedad y, por ende, son complementarios a los derechos fundamentales de carácter liberal o, si se quiere, el sustento material necesario para la real realización de estos. Así, en el marco de un Estado social y democrático puede sostenerse que los derechos sociales, cumple tres funciones de especial trascendencia: (i) función correctora de los procesos sociales porque amplían la eficacia de los derechos fundamentales de libertad, permitiendo su ejercicio por un número mayor de individuos; (ii) función igualadora porque posibilita la realización de la igualdad material entre los seres humanos y (iii) función liberadora

³ En ese sentido, se afirma que la función esencial del «Estado social y democrático de derecho es la protección de las personas frente a los riesgos naturales y sociales» (Arango 2001: 154).

⁴ Al respecto, y en sentido crítico, Vega García (1988: 135) ha señalado que «el Estado social de Derecho podría entenderse como el propio Estado liberal enriquecido con los derechos materiales de contenido social».

debido a que completan y dotan de mayor densidad a la libertades fundamentales, construyendo la libertad fáctica.

Todo lo anterior resulta aplicable al ordenamiento constitucional peruano, debido a que la Constitución Peruana de 1993, acoge la fórmula política de Estado social y democrático. Así, como señala el Tribunal Constitucional (TC), a partir de «un análisis conjunto de los artículos 3 y 43 de la Ley Fundamental, el Estado Peruano, definido por la Constitución de 1993, presenta las características básicas del Estado Social y Democrático de Derecho. Es decir, es un Estado que se ubica como opción intermedia entre los fines que por su propia naturaleza buscan el Estado Liberal y el Estado Social, lo que implica que nuestro Estado Constitucional [...] no obvia los principios y derechos básicos del Estado de Derecho tales como la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad ante la ley; antes bien, pretende conseguir su mayor efectividad, dotándolos de una base y un contenido material, a partir del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca».⁵ Dicho de otro modo, acoge una concepción del Estado que tiene diversas obligaciones vinculadas con la consecución de fines sociales.

De esa forma, el contenido del artículo 43 constituye un elemento esencial del ordenamiento constitucional que trasciende su connotación primigeniamente política, para extenderse a todo ámbito de la vida en comunidad⁶. Asimismo, supone la identificación del Estado con los fines de su contenido social, como son los derechos fundamentales a la salud, a la educación o al trabajo; cuya efectividad demanda del Estado el cumplimiento «tanto «obligaciones de hacer» (realizar acciones que tiendan al logro de un mayor disfrute del derecho) como «obligaciones de no hacer» (abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos), por lo que no resultan validas aquellas posiciones que solo ven en los derechos civiles y políticos (libertad, seguridad y propiedad, entre otros) obligaciones estatales de «no hacer», y en los derechos sociales (salud, trabajo, educación), solo obligaciones estatales de «hacer»⁷. Vale decir, se trata de derechos exigen al Estado que garantice tanto inmunidades y facultades de los individuos cuanto el acceso a servicio o prestaciones. Así, por ejemplo, el derecho a la educación

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 4870-2007-PA/TC de 12 de marzo de 2010, foja 41.

⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 0008-2003-AI/TC de 11 de noviembre de 2003, foja 13 c.

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 2002-2006-AC/TC de 12 de mayo de 2006, fojas 6-7.

es un derecho complejo que garantiza el derecho de acceder y permanecer en el sistema educativo, pero también una de libertades, como son, entre otras, las libertades de enseñanza y la de fundar instituciones educativas, la libertad de cátedra, la libertad de investigación, o la libertad de elección de los padres acerca de la educación de sus hijos/as⁸; tal como se manifiesta en el artículo 13 de la Constitución, que reconoce la mencionadas libertades y establece el deber del Estado de garantizarlas. Lo mismo puede afirmarse respecto al derecho a la salud que, como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, «entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias [...] el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud»⁹.

a) Regulación sobre eficacia normativa y la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales sociales en el Perú

El Texto Fundamental de 1993 distingue formalmente entre derechos fundamentales de la persona, reconocidos en el Capítulo I del Título I de la misma, y derechos sociales y económicos, incorporados en el Capítulo II del mismo Título. Sin embargo, tal distinción, tanto desde el punto de vista sustantivo o material cuanto procesal, no tiene relevancia respecto al carácter fundamental y eficacia normativa de los derechos sociales reconocidos en nuestro Texto Constitucional.

Desde el punto de vista sustantivo, la concepción formal de los derechos fundamentales que se habría buscado incorporar a la Constitución de 1993¹⁰ resulta desvirtuada por el artículo 3¹¹ de la misma Carta Fundamental al establecer una norma de apertura para el catálogo de derechos fundamentales, por lo es posible sostener la equiparación entre la categoría derechos fundamentales y la categoría derechos constitucionales (Castillo Córdova 2005: 67). Esta ha sido también la tesis del TC al señalar que «la enumeración de los derechos fundamentales previsto

⁸ Sobre las libertades en el sistema educativo peruano véase: Castillo Córdova (2004: 73 y ss.).

⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 11 de agosto de 2000, párrafo 8.

¹⁰ Este concepto formal identifica únicamente como derechos fundamentales a los derechos expresamente considerados como tales por la propia norma constitucional (Alexy 2003: 21)

¹¹ El artículo 3 de la Constitución señala que: «La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno».

en la Constitución, y la cláusula de los derechos implícitos o no enumerados, da lugar a que en nuestro ordenamiento todos los derechos fundamentales sean a su vez derechos constitucionales, en tanto es la propia Constitución la que incorpora en el orden constitucional no solo a los derechos expresamente contemplados en su texto, sino a todos aquellos que, de manera implícita, se deriven de los mismos principios y valores que sirvieron de base histórica y dogmática para el reconocimiento de los derechos fundamentales»¹². En esa medida, en función al artículo 3 de la Constitución es posible sostener que los derechos reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, denominado De los derechos sociales y económicos, forman parte del catálogo de derechos fundamentales. A partir de estas constataciones, es posible sostener que en el ordenamiento constitucional peruano es posible brindar a todos los derechos reconocidos en la Constitución un mismo tratamiento dogmático.

En correspondencia con la configuración de los derechos fundamental, resulta coherente que la enumeración de los procesos constitucional y el alcance de la protección que dispensan a los derechos fundamentales sea de carácter amplio, sobre todo en el caso del proceso de amparo (Abad Yupanqui 2008: 111). El artículo 200 inciso 2) de la Constitución peruana dispone que el proceso de amparo procede contra el hecho u omisión de cualquier autoridad, funcionario o persona que vulnere, o amenace los derechos reconocidos en la Constitución que no fueran objeto de los procesos de *habeas corpus* y *habeas data*, entre los que se hallan los derechos sociales. De esta forma, la Constitución no contiene ninguna norma que explícitamente establezca límites al papel de la jurisdicción constitucional en la protección de los derechos sociales, ni tampoco restricciones a la protección que, a través del amparo, pueda darse a todos los derechos en ella reconocidos, pues no hace diferencia entre derechos sociales, derechos de libertad y derechos políticos.

No obstante, en el debate nacional acerca de los derechos sociales ha jugado un papel importante lo dispuesto en la Undécima Disposición Final y Transitoria que señala que las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente. Esta norma, a pesar de no referirse específicamente a los derechos sociales, ha recibido un sentido interpretativo que impacta negativamente en la eficacia normativa directa de los derechos sociales, tal como sucedió también con la Sexta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1979.

¹² Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 1417-2005-AA-TC de 8 de julio de 2005, foja 4.

En efecto, la mencionada disposición de la Constitución de 1979 estableció que las disposiciones constitucionales que ocasionaran nuevos gastos e inversiones debían aplicarse progresivamente y disponía también que la Ley Anual de Presupuesto contemplara su cumplimiento gradual. Es decir, se trataba de una norma que no aludía expresamente a ningún derecho, pues únicamente se refería a disposiciones constitucionales en general; sin embargo, fue interpretada como una restricción a la efectividad inmediata de los derechos sociales, así como una evidencia normativa de su carácter programático (García Belaunde 1981: 69).

Ciertamente, tal consideración del Texto de 1979 y de la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 no se adecua a la concepción de Estado social y democrático; porque retacea la eficacia normativa de los derechos sociales, que es uno de los elementos esenciales de dicho modelo estatal. Asimismo, no es de recibo que se sostenga que la Undécima Disposición Final y Transitoria se refiere a normas de carácter programático —sin fuerza normativa— y que solo se atribuya tan condición a las normas que reconocen derechos sociales (Guzmán Napurí 2002: I-XII); porque es una forma de vaciar de contenido al principio de supremacía constitucional recogido en el artículo 51 del Texto Fundamental. En todo caso, como ha señalado el TC, la mencionada Undécima Disposición Final y Transitoria recoge el principio de progresividad aplicable a los derechos sociales en consonancia con los tratados internacionales sobre derechos humanos; de ahí que el mismo «no puede servir como alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues para este Colegiado la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas»¹³.

Por su parte, el artículo 37 del Código Procesal Constitucional contempla una relación de derechos que pueden ser protegidos a través del proceso de amparo, entre los que se encuentran enunciados algunos derechos sociales como son: los derechos a la sindicación, a la negociación colectiva y a la huelga, así como los derechos a la educación, a la seguridad social, a la salud, entre otros. Además, el inciso 25) de este artículo recoge también una cláusula abierta de derechos, de manera que la relación prevista en el mismo no es taxativa. Asimismo, el artículo 38 del mismo cuerpo normativo, señala que no procederá el amparo en defensa de un derecho que carezca de sustento constitucional directo o que no esté referido a los aspectos constitucionalmente protegidos del derecho. De esta forma, en correspondencia con el carácter residual del proceso de amparo, se acota el

¹³ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 2945-2003 de 20 de abril de 2004, foja 36.

ámbito de protección que brinda este proceso constitucional, determinando su improcedencia para la defensa de derechos que no tienen referencia constitucional directa. Sin embargo, la determinación de cuándo estamos frente a elementos de un derecho fundamental que sí se encuentren constitucionalmente protegidos por el amparo no es una labor que pueda verificarse en abstracto, por lo que no se debe generalizar la improcedencia frente a determinado tipo de derechos, como sucede por ejemplo respecto a los derechos sociales. En todo caso, dicha verificación deberá hacerse considerando las normas —constitucionales y legales— que configuran el derecho y las circunstancias del caso concreto; se deberá tener en cuenta la estructura de las normas constitucionales que lo reconocen, los tratados internacionales sobre derechos humanos e, incluso, las leyes de desarrollo. Este último debido a que tanto los derechos fundamentales de carácter social cuanto los clásicos derechos de libertad y los derechos políticos requieren, en mayor o menor medida, la actuación del legislador para configurarlos y garantizar su efectiva realización (Häberle 2003: 186). Esta ha sido, precisamente, la práctica del TC que hasta la fecha ha desarrollado líneas jurisprudenciales referidas a la protección de los derechos fundamentales sociales al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, entre otros derechos, y que ha definido criterios de exigibilidad judicial de los derechos sociales¹⁴.

En suma, desde el punto de vista estrictamente normativo, no existe disposición constitucional ni legal alguna que reste eficacia normativa directa a los derechos sociales. Es más, el cumplimiento de las posiciones jurídicas que estos derechos reconocen a las personas podrán incluso demandarse a través del proceso de amparo. En todo caso, el único elemento normativo que identifica a los derechos fundamentales sociales en relación a los otros derechos fundamentales es que su plena satisfacción admite la aplicación del principio de progresividad; o, dicho de otro modo, las entidades del Estado llamadas a cumplir las obligaciones que se derivan de los derechos sociales —sobre todo aquellas de prestación— están habilitadas jurídicamente para seguir el principio de progresividad, cuyo alcance veremos enseguida.

¹⁴ Para la protección de derechos de contenido sociales el Tribunal Constitucional ha ido construyendo criterios de intervención; así ha señalado que «La exigencia judicial de un derecho social dependerá de factores tales como la gravedad y razonabilidad del caso, su vinculación o afectación de otros derechos y la disponibilidad presupuestal del Estado, siempre y cuando se compruebe que puede efectuar acciones concretas para la ejecución de políticas sociales». Véase, entre otras: Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 2016-2004 de 5 de octubre de 2004, foja 32.

b) La progresividad en la plena realización de los derechos sociales

Generalmente, se afirma que los recursos económicos y el bienestar de la economía estatal son el presupuesto para la realización de los derechos sociales (Böckenförde 1993: 78); es decir, condicionan su plena realización pero no nos dice nada respecto a su valor normativo. En esa medida, no deben confundirse los problemas de financiación que puedan tener los Estados respecto para el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de los derechos fundamentales sociales, con falta de fuerza normativa. Estos problemas financieros no implican el «grado cero» de vinculación jurídica de los preceptos consagradores de derechos fundamentales sociales» (Gomes Canotilho 1998: 45), porque su fuerza normativa viene dada por su inserción en el ordenamiento jurídico a través del Texto Constitucional y los tratados internacional sobre derechos humanos; aún cuando estén reconocidos en normas-principio, pues tanto estas como las normas-regla gozan de fuerza normativa pero con diferentes grados de intensidad en cuanto su plena realización (Borowski 2003: 47-53, Landa Arroyo 2010: 27).

Generalmente, los derechos sociales son reconocidos constitucionalmente a través de normas – principio (Pérez Luño 2005: 97, Alexy 1993: 482) y a pesar de su estructura abierta, generan obligaciones jurídicas que deben ser cumplidas por las distintas instancias del Estado (Guastini 2010: 75). En efecto, las normas-principio al igual que las normas-regla constituyen normas jurídicas vinculantes porque expresan el deber ser debido a que se formulan «con la ayuda de las expresiones deónticas básicas del mandato, la permisón y la prohibición» (Alexy 1993: 83). No obstante, entre ambos tipos de normas existen diferencias en cuanto a su estructura, contenido y forma de cumplimiento¹⁵. En todo

¹⁵ Para Alexy, la principal distinción entre reglas y principios es que «los principios son normas que ordenan algo que sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reglas existentes. Por tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas [...] En cambio, las reglas son normas que solo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces debe hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos» (1993: 86).

En un sentido similar, Prieto Sanchís (1998: 60) considera que la diferencia entre reglas y principios está referida a la interpretación y la estructura de ambos tipos de normas; así, los principios son normas fragmentarias o incompletas, sea por la ausencia de supuesto de hecho o por la ausencia de consecuencia jurídica; por ello, dan al intérprete mayor libertad para elaborar la premisa mayor de su razonamiento jurídico. De igual modo, los principios son normas que estructuralmente son directrices o mandatos de optimización que, a diferencia de las reglas que solo admiten el cumplimiento pleno en la consecuencia jurídica, en el caso de los principios admiten un cumplimiento gradual.

Sin embargo, es preciso mencionar que además de la distinción mencionada, en el caso de las normas - principio también se admite otra acepción. Así, para Guastini, los principios son un tipo

caso, dichas diferencias y los problemas de financiamiento que generalmente se suelen predicar respecto a los derechos sociales, es preciso concordarlos con la opción adoptada por los tratados internacionales sobre derechos sociales de los que el Perú es parte; como ha sido sujeta la realización plena de estos derechos al principio de progresividad¹⁶.

De acuerdo, al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, el principio de progresividad «constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo»¹⁷; sin embargo, no debe interpretarse como un criterio sin contenido normativo. En efecto, tal principio impone al Estado la obligación de adoptar, en un plazo razonable, medidas deliberadas, concretas y orientadas a lograr la plena satisfacción de los derechos sociales.

De igual modo, el principio de progresividad exige a los Estados que la adopción de toda medida de carácter regresivo respete a la satisfacción de los derechos sea adoptada luego de una adecuada evaluación y que su justificación esté relacionada con la protección de la totalidad de los derechos previstos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el contexto del máximo aprovechamiento de los recursos de que disponga cada Estado¹⁸. Estas condiciones generales

de norma defectible en tanto no establece exhaustivamente los hechos condicionantes del caso —supuesto de hecho— ni enumera todas las excepciones al supuesto de hecho para que se concrete la consecuencia jurídica; en cambio, las reglas son normas indefectibles porque establece de forma completa y exhaustiva todos los hechos a los cuales se aplicará la consecuencia jurídica de cada regla, y las excepciones correspondientes. Sin embargo, no está de acuerdo en considerar que en todos los casos el cumplimiento de los principios se debe dar de manera gradual; ciertamente, considera a los principios como normas genéricas y la forma en la que generalmente son formulados exige «la formulación de otra norma —que la “concretiza”, permitiendo su “actualización” o “ejecución”— sin la cual no sería apta para resolver casos concretos». No obstante, la generalidad de los principios no impide que estos puedan ser actuados o cumplidos enseguida, como también en otros casos el cumplimiento podrá ser gradual a través de «muchos modos diversos y alternativos» (Guastini 2010: 76-77). En esa misma línea, véase: Atienza y Ruíz Manero (1996: 5-13, 30-32).

¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 2; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 1.

¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 3. Índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo del Pacto), 14 de diciembre de 1990, párrafo 9.

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 3. Índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo del Pacto), 14 de diciembre de 1990, párrafos 3 y 9.

para la implementación legítima de una medida regresiva han sido desarrolladas por el Comité para el caso del derecho a la seguridad social, aunque la mayoría de esta suerte de subcriterios puede extenderse a los otros derechos sociales¹⁹. El TC también ha entendido el principio progresividad de esa manera; por ello, ha señalado que el principio de progresividad no impide al Estado tomar medidas regresivas respecto a los derechos sociales siempre y cuando se justifiquen en la totalidad de los recursos fiscales o en razones de interés social²⁰.

Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha indicado que si bien la plena realización del derecho es una obligación de carácter progresivo, esta obligación de resultado no libera a los Estados de la obligación de cumplir con niveles mínimos de satisfacción de los derechos sociales, los mismos que pueden ser exigibles directamente ante los tribunales²¹.

La exigibilidad inmediata de los niveles mínimos de satisfacción de los derechos sociales y el cabal cumplimiento del principio de progresividad, supone el cumplimiento de obligaciones por parte del Estado peruano en general; sin embargo, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, interpela directamente a los niveles de gobierno más cercano a la población. Generalmente, como veremos en las siguientes líneas, es a dichos niveles de gobierno a los que se les atribuyen funciones vinculadas a la prestación de bienes y servicios a las personas, los cuales están vinculados al derecho a la salud y el derecho a la educación, entre los más destacados.

¹⁹ En particular, respecto a las medidas regresivas, se ha indicado que si un Estado decide adoptar una medida regresiva, deber examinar: i) si hubo una justificación razonable de la medida; ii) si se estudiaron exhaustivamente las posibles alternativas; iii) si en el examen de las medidas y alternativas propuestas hubo una verdadera participación de los grupos afectados; iv) si la medida es directa o indirectamente discriminatorias; v) si la medida tendrá una repercusión sostenida en el ejercicio del derecho o si se priva a alguna persona o grupo del acceso al nivel mínimo indispensable de seguridad social; y vi) hacer un examen independiente de las medidas a nivel nacional. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), 23 de noviembre de 2007, párrafo 42.

²⁰ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 0001-2004-AI/TC de 27 de setiembre de 2004, fojas 55-56

²¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N° 3. Índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo del Pacto), 14 de diciembre de 1990, párrafo 10.

2. El proceso de descentralización iniciado en el año 2002

El proceso de descentralización emprendido en el año 2002 constituyó un elemento del proceso político de la transición para recuperar los elementos de la democracia política del país, debilitados por la autocracia fujimorista que había concentrado el poder del Estado en el gobierno nacional. Es decir, se trató de una respuesta frente a la crisis institucional que vivía el país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006: 39).

En ese contexto, la reforma constitucional, para modificar la estructura del Estado e iniciar un proceso de descentralización, se convirtió en una necesidad; tanto para devolver autonomía a las municipalidades cuanto para crear un nivel intermedio de gobierno —los gobiernos regionales— que suplieran el esquema de desconcentración de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) y respondieran de mejor manera a las demandas de ciudadanía (Zas Friz Burga 2008: 1-2).

Asimismo, la reforma constitucional realizada por la ley 27680 al capítulo XIV de la Constitución, concretó la fórmula política del Estado peruano prevista en el artículo 43 de la Constitución, porque desarrolló los componentes del gobierno unitario, representativo y descentralizado, y plasmó la opción constitucional por la descentralización, como una forma de organización estatal de carácter democrático y, a la vez, una política permanente y obligatoria del Estado que debe orientarse al desarrollo integral del país (Zas Friz Burga 2005: 954 y ss.). Como veremos enseguida.

a) El Estado peruano como un Estado unitario y descentralizado

Como se ha mencionado, de acuerdo al artículo 43, el gobierno del Estado peruano es unitario y descentralizado; es decir, se trata de un Estado donde distintos niveles de gobierno ejercen con autonomía el poder estatal, a través del ejercicio de competencias y funciones. Por ello, como señala el TC, la Constitución «no solo ha conferido a los gobiernos descentralizados (regiones y municipios) autonomía administrativa, sino también económica, y, lo que es más importante, autonomía política». Este nivel político, además, se verifica tanto en la elección de sus órganos a través del sufragio directo, cuanto en la capacidad que la Constitución les ha dado a los gobiernos descentralizados para dictar normas con rango de ley, por lo que el ordenamiento jurídico estatal está conformado por subsistemas normativos²².

²² Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 00047-2004-AI/TC de 24 de abril de 2006, foja 115.

Esto se desprende de los artículos 191 y 194 de la Constitución, pues la creación de gobiernos regionales y locales «cada uno con competencias normativas propias, comporta la introducción de tantos subsistemas normativos como gobiernos regionales y locales puedan existir [...] sometido a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional»²³.

En esa línea, a partir de la reforma constitucional, la descentralización del Estado peruano puede definirse como una forma de distribuir el poder estatal, asignando funciones de gobierno —normativas, administrativas, de provisión de servicios, entre otras—, a gobiernos descentralizados que forman parte del Estado, pero que ejercen dichas funciones sobre una determinada porción del territorio. Se trata de una forma de organización estatal en la que tres niveles de gobierno — nacional, regional y local— comparten las obligaciones que corresponde cumplir al Estado; así, los artículos 192 y 195 de la Constitución distribuyen dichas obligaciones atribuyendo competencias a los gobiernos regionales y las municipalidades, respectivamente. Estas competencias, asimismo, son detalladas en la Ley de Bases de la Descentralización (ley 27783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (ley 27867) y la Ley Orgánica de Municipalidades (ley 27972). Además, solo a través de esta distribución de competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno, la descentralización se configura como una verdadera forma de distribución del poder y no solo como una forma de organización administrativa (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006: 42).

De otro lado, la distribución del poder estatal tiene como finalidad racionalizar el ejercicio del mismo y hacerlo más democrático, debido a que las funciones de gobierno no recaen solo en el gobierno nacional sino en otros dos niveles de gobierno, cuyas autoridades también son elegidas a través del voto popular. De esa forma, el carácter descentralizado del Estado es un instrumento democratizador del poder y, a la vez, una técnica de organización que permite resolver de mejor forma los asuntos públicos (Vega 1979: 354); porque el poder del Estado lo ejercen gobiernos que se encuentran más cercanos a la población y eso permite percibir de manera inmediata sus necesidades y particularidades, y cumplir de forma más eficaz los deberes primordiales del Estado previstos en el artículo 44 de la Constitución. En particular, con los deberes de garantizar el bienestar general, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a las personas de las amenazas contra su seguridad.

²³ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 00047-2004-AI/TC de 24 de abril de 2006, fojas 117-118.

En esa línea debe entenderse la opción prevista en el artículo 188 de la Constitución, que define la descentralización como una política permanente y obligatoria del Estado que persigue unos fines específicos, y que debe implementarse a través de un proceso progresivo en el que se van transfiriendo responsabilidad y mayores niveles de autonomía del gobierno nacional a los gobiernos descentralizados. De esa forma, la descentralización debe aportar a estrechar las brechas de acceso a servicios y al ejercicio de derechos e igualdad entre las personas; asimismo, contribuye al fortalecimiento del sistema democrático y la gobernabilidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2006: 45-46).

Precisamente, la transferencia progresiva de responsabilidad es uno de los ejes primordiales de la descentralización; además, sus avances están directamente relacionados con el mayor o menor grado de obligaciones que deben cumplir los gobiernos regionales y locales, como veremos enseguida.

b) Evolución de la transferencia de responsabilidades a los gobiernos regionales en el marco del proceso de descentralización

La Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización han establecido que el proceso de construcción del Estado unitario y descentralizado, a través de la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, debía realizarse de manera progresiva y ordenada. De esa forma también lo entendió el TC al afirmar que «la distribución de competencias se debe realizar por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan su adecuada asignación y la transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, teniendo siempre en cuenta que el objetivo fundamental del proceso de descentralización es el desarrollo integral del país»²⁴.

En esa línea, durante los años 2004, 2005 y 2006 el proceso de transferencia tuvo como marco normativo lo dispuesto por el inciso b) del numeral 14.2 del artículo 14 de la Ley de Bases de la Descentralización, así como la ley 28273, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, y su reglamento aprobado por decreto supremo 080-2004-PCM. La transferencia habría de verificarse gradualmente y siguiendo el Sistema de Acreditación compuesto por la capacitación, la asistencia técnica y el conjunto de criterios, instrumentos, procedimientos y normas que permitieran acreditar la existencia de capacidades

²⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 0013-2003-AI/TC de 4 de mayo de 2004, foja 16.

de gestión efectiva de los gobiernos regionales y locales, para asumir nuevas responsabilidades. Dicho de otro modo, se estableció normativamente un proceso que debía obedecer «a criterios lógicos y técnicos que permitan el ejercicio eficaz y eficiente de la respectiva competencia»²⁵.

Sin embargo, desde octubre de 2006 dichas normas se fueron flexibilizando y el procedimiento de transferencia se simplificó con el objetivo de que los gobiernos regionales y locales, hasta junio del año 2011²⁶, recibieran todas las funciones, programas y proyectos vinculados a sus competencias previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades, respectivamente. De esta forma, se dejó de lado el principio de progresividad en la asignación de competencias, previsto tanto por la Constitución como por la Ley de Bases de la Descentralización²⁷, así como el desarrollo de capacidades que fue un elemento central del Sistema de Acreditación para la transferencia (USAID/Perú ProDescentralización 2011: 29).

Actualmente, el gobierno nacional ha transferido el 93% de las funciones a los veinticinco gobiernos regionales y a la Municipalidad Metropolitana de Lima (véase decreto supremo 044-2011-PCM). Sin embargo, como lo señaló en su momento la propia Presidencia del Consejo de Ministros, la transferencia de funciones realizada tiene temas pendientes porque «en líneas generales, el ejercicio de las funciones transferidas ha adolecido hasta hoy de insuficiente acompañamiento de los sectores (de gobierno nacional), ausencia de conexión entre los recursos transferidos y logro de objetivos específicos, y un enfoque excesivamente formalista que ha contribuido poco a la mejora efectiva en la provisión de servicios clave para el ciudadano» (Presidencia del Consejo de Ministros 2009: 14). Es decir, se ha tratado de una transferencia formal que no ha sido acompañada de los recursos humanos y financieros que demandan el cumplimiento de las funciones transferidas, pues subsiste una brecha entre los recursos efectivamente transferidos y los que realmente se requieren para cumplir cabalmente con las funciones (Presidencia del Consejo de Ministros 2011: 7).

²⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 0002-2003-CC/TC de 30 de noviembre de 2004, foja 8.

²⁶ Véase: decreto supremo 044-2011-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 17 de mayo de 2011.

²⁷ El principio de progresividad en la asignación de competencia y transferencia de recursos, de acuerdo al TC, supone que el proceso de descentralización «no es un acto acabado o definitivo, pues se realiza por etapas, conforme lo dispone el artículo 188° de la Constitución». Tribunal Constitucional. Sentencia correspondiente al expediente 00010-2008-PI/TC de 27 de abril de 2010, foja 29.

En ese marco, se inscribe la transferencia de las funciones en materias de salud y educación del gobierno nacional a los gobiernos regionales, tal como veremos enseguida.

c) Las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales y regionales, y las obligaciones que se derivan de los derechos sociales a la salud y a la educación

De acuerdo al artículo 192 de la Constitucional, los gobiernos regionales son competentes para promover y regular actividades y servicios en materia de salud y educación. De ahí que los artículos 47 y 49 (véase anexo) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales hayan establecido de forma algo más concreta las obligaciones que corresponden a los gobiernos regionales en materia de salud y educación. Estas responsabilidades, por lo demás, están directamente vinculadas a la prestación de servicios de salud y educación, y, por ende, con la satisfacción de los correspondientes derechos fundamentales sociales. En esa medida, parte de las obligaciones que tiene el Estado peruano respecto a los derechos a la educación y la salud recaen en los gobiernos regionales, sobre todo aquellas referidas a la prestación de los servicios y a alcanzar la plena satisfacción de los derechos, en correspondencia con el principio de progresividad.

Por su parte, en el proceso de transferencia de las funciones en materia de salud y educación, la totalidad de gobiernos regionales fueron declarados aptos, en cuanto a capacidades, para recibirlas (Defensoría del Pueblo 2009: 47-48 y 52-54). Es decir, en el simplificado y acelerado proceso de acreditación implementado a partir del año 2006, se habría constatado que los veinticinco gobiernos regionales tenían capacidad de gestión para cumplir con las obligaciones previstas en los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En esa medida, los gobiernos regionales se encontrarían en la posición de asegurar la continuidad en la prestación de servicios de salud y educativo, para satisfacer de manera adecuada los derechos fundamentales a la salud y a la educación que se encuentran reconocidos tanto por la Constitución cuanto por los tratados internacionales sobre derechos humanos²⁸.

²⁸ En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en el seno de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por el Estado peruano el 28 de abril de 1978. Asimismo, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado en el seno de la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988 y ratificado por el Estado peruano el 4 de junio de 1995.

No obstante, la información sobre los vacíos del proceso de transferencia generan dudas acerca de cuánta continuidad o mejora en la prestación de los servicios podrán garantizar los gobiernos regionales; sobre todo teniendo en cuenta que existe una brecha entre los recursos que se requieren para cumplir con las funciones transferidas y los recursos efectivamente transferidos. De ahí que la situación ponga en cuestionamiento el cumplimiento del propio principio de progresividad en la plena satisfacción de los derechos fundamentales y, peor aún, sitúe en el escenario de la regresividad a los derechos sociales a la salud y a la educación, en función de los recursos que haya recibido cada uno de los veinticinco gobiernos regionales.

3. A manera de conclusión

Tal como se ha indicado, la opción constitucional por la descentralización tiene como objetivo contribuir a cumplir otros fines constitucionales vinculados con la profundización de la democracia, el bienestar de las personas y la satisfacción de sus derechos. Sin embargo, tal como se ha conducido la transferencia de funciones desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales, la oportunidad de la descentralización, sobre todo respecto al respeto y satisfacción de derechos sociales, como los derechos a la salud y la educación, puede verse directamente afectada.

En esa medida, es urgente adoptar las medidas correctivas necesarias, tanto referidas a la provisión de recursos como al desarrollo de capacidades de los gobiernos regionales, para que el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado no haga más distante alcanzar la plena vigencia de la fórmula política de Estado social y democrático también prevista en el artículo 43 de la Constitución.

Referencias

- Abad Yupanqui, Samuel. (2008). *El proceso constitucional de amparo*. Segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica.
- Alexy, Robert. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alexy, Robert. (2003.) *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, N° 28, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Arango, Rodolfo. (2001). Protección nacional e internacional de los derechos humanos sociales. En Jorge Giraldo y Manuel Alberto Alonso (editores). *Ciudadanía y derechos humanos sociales*. Medellín: Escuela Nacional Sindical, pp. 135-165.
- Atienza, Manuel y Juan Ruíz Manero. (1996). *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Barcelona: Ariel.
- Böckenförde, Ernst. (1993). *Escritos sobre derechos fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Borowski, Martin. (2003). *La estructura de los derechos fundamentales*. Serie de Teoría Jurídica y Filosofía del Derecho, N° 24. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cabo Martín, Carlos de. (1997). *Contra el consenso. Estudios sobre el Estado constitucional y el constitucionalismo social*. México: UNAM.
- Carmona Cuenca, Encarnación. (2000). *El Estado social de derecho en la Constitución*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Castillo Córdova, Luis. (2004). *El principio de libertad en el sistema educativo*. Piura: Universidad de Piura - Ara Editores.
- Castillo Córdova, Luis. (2005). *Los derechos constitucionales. Elementos para una teoría general*. Lima: Palestra.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). Observación General N° 3. Índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo del Pacto), 14 de diciembre, párrafo 9.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). Observación General N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 11 de agosto, párrafo 8.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2007). Observación General N° 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9), 23 de noviembre, párrafo 42.
- Defensoría del Pueblo. (2009). Informe Defensorial N° 141. Hacia una descentralización al servicios de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Lima.
- García Belaunde, Domingo. (1981). Protección procesal de los derechos fundamentales en la Constitución peruana de 1979. *Derecho PUCP*, 35. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP.

- García Cotarelo, Ramón. (1988). Crisis y reformulación del Estado de bienestar. En Javier Corcuera Atienza y Miguel Ángel García Herrera (editores). *Derecho y economía en el Estado social*. Madrid: Tecnos - Gobierno Vasco.
- García Pelayo, Manuel. (1994). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Segunda edición, octava reimpresión. Madrid: Alianza Editorial.
- Gomes Canotilho, José Joaquín. (1998). Metodología 'fuzzy' y 'camaleones normativos' en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales. *Derechos y libertades*, III(6). Madrid: Universidad Carlos III - BOE.
- Guastini, Riccardo. (2010). Ponderación: un análisis de los conflictos entre principios constitucionales. En Miguel Carbonell y Pedro Grández (coordinadores). *El principio de proporcionalidad en el Derecho contemporáneo*. Lima: Palestra, pp. 71-80.
- Guzmán Napurí, Christian, (2002). La utilización del proceso de amparo para la protección de derechos laborales. *Revista Peruana de Jurisprudencia*, 4(17): I-XII. Trujillo: Normas Legales.
- Häberle, Peter. (2003). *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.
- Landa Arroyo, César. (2010). La fuerza normativa constitucional de los derechos fundamentales. En Víctor Bazán y Claudio Nash (editores). *Justicia constitucional y derechos fundamentales. Fuerza normativa de la Constitución*. Montevideo: Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho Universidad de Chile - Konrad Adenauer Stiftung.
- Pérez Luño, Antonio. (2001). *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. Séptima edición. Madrid: Tecnos.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2009). Informe Anual sobre la marcha de la descentralización 2008 y propuesta de agenda de prioridades 2009. Hacia la primera década. Presentado el 12 de junio de 2009 ante la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2011). Informe anual del proceso de descentralización 2010. Balance de avances y logros a julio de 2011. Lima.
- Prieto Sanchís, Luis. (1998). Ley, principios, derechos. En *Cuadernos Bartolomé de Las Casas*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid - Dykinson.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD.
- USAID/Perú ProDescentralización. (2011). *Proceso de descentralización. Balance y agenda a julio de 2011*. Lima.
- Vega, Pedro de. (1979). Poder constituyente y regionalismo. En Gumersindo Trujillo (editor). *Federalismo y regionalismo*. Madrid: CEPC.
- Vega García, Pedro de. (1988). La crisis de los derechos fundamentales en el Estado social. En J. Corcuera y M. A. García Herrera (editores). *Derecho y economía en el Estado social*. Madrid: Tecnos, pp. 121-135.
- Zas Friz Burga, Johnny. (2005). De la descentralización. En AA.VV. *La Constitución comentada*. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 954 y ss.
- Zas Friz Burga, Johnny. (2008). *La continuidad crítica. Balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización (2002-2008)*. Lima: Palestra.

Anexo. Artículos 47 y 49 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Artículo 47.– Funciones en materia de educación, cultura, ciencia, tecnología, deporte y recreación

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar y administrar las políticas regionales de educación, cultura, ciencia y tecnología, deporte y recreación de la región.
- b) Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo regional, los programas de desarrollo de la cultura, ciencia y tecnología y el programa de desarrollo del deporte y recreación de la región, en concordancia con la política educativa nacional.
- c) Diversificar los currículos nacionales, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica y respondiendo a las necesidades e intereses de los educandos.
- d) Promover una cultura de derechos, de paz y de igualdad de oportunidades para todos.
- e) Promover, regular, incentivar y supervisar los servicios referidos a la educación inicial, primaria, secundaria y superior no universitaria, en coordinación con el Gobierno Local y en armonía con la política y normas del sector correspondiente y las necesidades de cobertura y niveles de enseñanza de la población.

- f) Modernizar los sistemas descentralizados de gestión educativa y propiciar la formación de redes de instituciones educativas, en coordinación con el Ministerio de Educación.
- g) Ejecutar y evaluar, conjuntamente con los gobiernos locales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales.
- h) Integrar los distintos programas educativos regionales en una política integral orientada, en lo económico, a la mejora en la productividad y competitividad de la región; en lo social, a propiciar la igualdad de oportunidades, la integración y la inclusión a nivel regional; en lo político, al afianzamiento de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas en los distintos niveles de gobierno, y en lo cultural, al desarrollo de una cultura de paz y reconocimiento y respeto a la diversidad.
- i) Promover permanentemente la educación intercultural y el uso de las lenguas originarias de la región.
- j) Promover e incentivar la investigación, la extensión en las universidades y en otras instituciones educativas de nivel superior, en función del desarrollo regional.
- k) Promover y difundir las manifestaciones culturales y potenciar las instituciones artísticas y culturales de la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- l) Declarar, proteger, conservar y promover en coordinación con los gobiernos locales y los organismos correspondientes, el patrimonio cultural regional y local.
- m) Diseñar e implementar las políticas de infraestructura y equipamiento, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- n) Identificar, implementar y promover el uso de nuevas tecnologías eficaces y eficientes para el mejoramiento de la calidad de la educación en sus distintos niveles.
- o) Desarrollar e implementar sistemas de información y ponerla a disposición de la población.
- p) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia educativa y apoyar las acciones de evaluación y medición que desarrolla el Ministerio de Educación, así como contribuir al desarrollo de la política de acreditación y certificación de la calidad educativa en el ámbito de su competencia.
- q) Fomentar y participar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de investigación, experimentación e innovación educativa que aporten al desarrollo regional y al mejoramiento de la calidad de servicio educativo.
- r) Desarrollar los procesos de profesionalización, capacitación y actualización del personal docente y administrativo de la región, en concordancia con el plan nacional de formación continua.
- s) Fortalecer en concordancia con los Gobiernos Locales, a las instituciones educativas, promoviendo su autonomía, capacidad de innovación y funcionamiento democrático, así como la articulación intersectorial y la pertenencia a redes, con participación de la sociedad.

- t) Articular, asesorar y monitorear en el campo pedagógico y administrativo a las unidades de gestión local.
- u) Impulsar y articular la participación de las universidades, empresas e instituciones de la sociedad civil en la ejecución de los planes de desarrollo regional.

Artículo 49.– Funciones en materia de salud

- a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas de salud de la región en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
- b) Formular y ejecutar, concertadamente, el Plan de Desarrollo Regional de Salud.
- c) Coordinar las acciones de salud integral en el ámbito regional.
- d) Participar en el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud de conformidad con la legislación vigente.
- e) Promover y ejecutar en forma prioritaria las actividades de promoción y prevención de la salud.
- f) Organizar los niveles de atención y administración de las entidades de salud del Estado que brindan servicios en la región, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- g) Organizar, implementar y mantener los servicios de salud para la prevención, protección, recuperación y rehabilitación en materia de salud, en coordinación con los Gobiernos Locales.
- h) Supervisar y fiscalizar los servicios de salud públicos y privados.
- i) Conducir y ejecutar coordinadamente con los órganos competentes la prevención y control de riesgos y daños de emergencias y desastres.
- j) Supervisar y controlar la producción, comercialización, distribución y consumo de productos farmacéuticos y afines.
- k) Promover y preservar la salud ambiental de la región.
- l) Planificar, financiar y ejecutar los proyectos de infraestructura sanitaria y equipamiento, promoviendo el desarrollo tecnológico en salud en el ámbito regional.
- m) Poner a disposición de la población, información útil sobre la gestión del sector, así como de la oferta de infraestructura y servicios de salud.
- n) Promover la formación, capacitación y el desarrollo de los recursos humanos y articular los servicios de salud en la docencia e investigación y proyección a la comunidad.
- o) Evaluar periódicamente y de manera sistemática los logros alcanzados por la región en materia sanitaria.
- p) Ejecutar, en coordinación con los Gobiernos Locales de la región, acciones efectivas que contribuyan a elevar los niveles nutricionales de la población de la región.