



## **FACULTAD DE DERECHO**

**ESCUELA ACADÉMICO PROFESIONAL DE DERECHO**

El Fortalecimiento Institucional De La Participación  
Ciudadana como Mecanismo de Control para el Uso  
Adecuado de los Recursos del Canon Minero

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO PROFESIONAL DE**

**ABOGADA**

**AUTORA:**

**KATHERINE MARIELITA CASTRO CASAPIA**

**ASESOR:**

**Mg. RAFAEL ALDAVE HERRERA**

**LINEA DE INVESTIGACION:**

**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TRUJILLO – PERU**

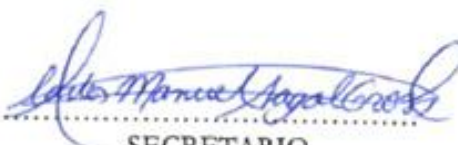
**2015**

## PÁGINA DEL JURADO



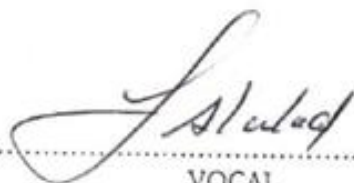
.....  
PRESIDENTE

RAFAEL ALDA VE HERRERA



.....  
SECRETARIO

CARLOS SAGAL GROSS



.....  
VOCAL

FERNANDO ALCANTARA

## **DEDICATORIA**

A mis padres Segundo Julio Castro Oruna y  
Miriam Olinda Casapía Rodríguez, por haberme  
dado la vida y enseñarme que las metas son  
alcanzables, que una caída no es una derrota sino  
el principio de una lucha que siempre termina en  
Éxito.

Gracias por su apoyo incondicional.

Este triunfo también es de ustedes. Los amo.

A mi esposo Jorge Salcedo Rubio, por  
Su paciencia y apoyo en todo momento,  
A mis hijos que gracias a ellos conocí que puede  
Existir un amor inmenso y por eso amor es que  
Me levanto cada día para ser mejor persona.  
Los amo

A mis hermanos, Julio y Diego, por apoyo de siempre.

Y a mis abuelitos que sé que desde el cielo son

Una guía y una protección poderosa.

Los extraño

**LA AUTORA**

## **AGRADECIMIENTO**

*A ti Dios todo poderoso, que hace*

*Posible poder seguir con vida*

*y ser el orgullo de toda mi familia.*

**La autora**

## DECLARATORIA DE AUTENTICIDAD

Yo KATHERINE MARIELITA CASTRO CASAPIA, Con DNI N° 46231686, a efecto de cumplir con las disposiciones vigentes consideradas en el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo, Facultad de Derecho, Escuela de Derecho, declaro bajo juramento que toda la documentación que acompaño es veraz y auténtica.

Así mismo, declaro también bajo juramento que todos los datos e información que se presenta en la presente tesis son auténticos y veraces.

En tal sentido asumo la responsabilidad que corresponda ante cualquier falsedad, ocultamiento u omisión tanto de los documentos como de información aportada por lo cual me someto a lo dispuesto en las normas académicas de la Universidad César Vallejo.

Trujillo, 04 de Diciembre del 2015



---

KATHERINE MARIELITA CASTRO CASAPIA

## PRESENTACIÓN

Señores miembros del Jurado:

En cumplimiento del Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad César Vallejo presento ante ustedes la Tesis titulada “**EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO MECANISMO DE CONTROL PARA EL USO ADECUADO DE LOS RECURSOS DEL CANON MINERO**”, la misma que someto a vuestra consideración y espero que cumpla con los requisitos de aprobación para obtener el título Profesional de Abogado en Derecho

La presente investigación ha sido elaborada con mucha dedicación, tomando como base los conocimientos adquiridos durante toda la formación académico – profesional de la etapa universitaria y bajo los lineamientos brindados por los asesores a cargo, haciendo uso de diferentes fuentes de estudio, tanto primarias como secundarias, a fin de cumplir a cabalidad con los requerimientos establecidos y el logro de los objetivos planteados.

Atentamente:

KATHERINE MARIELITA CASTRO CASAPIA

## INDICE

	Pág.
Página del Jurado.....	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimiento .....	iv
Declaración de autenticidad.....	v
Presentación.....	vi
Índice .....	vii
RESUMEN .....	x
ABSTRACT .....	xi
INTRODUCCIÓN.....	12
<b>I. MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>14</b>
1.1. Planteamiento del Problema .....	15
1.2. Formulación del Problema.....	15
1.3 Justificación.....	15
1.4 Objetivos  .....	16
1.5 Hipótesis .....	16
1.6 Variables .....	16
1.7 Línea de Investigación .....	17
1.8 Caracterización de Sujetos.....	17
1.9 Técnicas a Utilizar .....	17
<b>II. MARCO TEORICO</b>	
<b>CAPITULO I – REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO</b>	
1. Generalidades.....	20
2. Procesos de Modernización de la Gestión del Estado.....	21
3. Relaciones del Estado con el Ciudadano.....	22
4. Modernización de la Administración Publica.....	24
<b>CAPITULO II – FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>	
1. Aspectos Generales.....	28
2. Definición .....	29

3. El Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y Locales .....	30
4. Importancia del Fortalecimiento Institucional .....	32

### **CAPITULO III – PARTICIPACION CIUDADANA**

1. Nociones Básicas .....	33
2. Definición .....	34
3. La Participación Ciudadana como Mecanismo de Control .....	35
4. La Participación Ciudadana en Distintos Contextos Políticos .....	39
5. Marco Legal de la Participación Ciudadana .....	42
6. La Participación Ciudadana en el contexto de la Descentralización en el Perú .....	44

### **CAPITULO IV – CANON MINERO**

1. Definición .....	48
2. significado del Canon .....	49
3. Clasificación .....	50
4. Transferencias del Gobierno Central .....	51
5. Uso del Canon Minero .....	52

### **CAPITULO V – LA TRANSPARENCIA EN EL CANON MINERO**

1. Transparencia en el canon minero.....	54
2. El Canon Minero y su uso en las necesidades de la Población .....	55
3. La capacidad de uso del canon minero por parte de las autoridades.....	56
4. Mecanismos de transparencia implementados por el Estado .....	57
5. Uso de las tecnologías como herramienta de apoyo entre el Estado y La Población .....	58
6. A nivel Internacional.....	59

### **CAPITULO VI – EL CANON MINERO EN EL DERECHO COMPARADO**

1. Generalidades.....	62
-----------------------	----

III. RESULTADOS .....	63
IV. DISCUSION DE RESULTADOS.....	74
V. CONCLUSIONES.....	76



VI. RECOMENDACIONES .....	78
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

## RESUMEN

En nuestra sociedad y como ciudadanos vivimos con el desafío de crear y llegar a ser un país más digno y sobre todo con una democracia que nos ayude a obtener un desarrollo más sostenible para que los habitantes de nuestro país tengan una mejor calidad de vida. El Estado Peruano desde la implementación y puesta en marcha de su proceso para la reforma y modernización en cada uno de sus poderes y sus niveles pretende mejorar la gestión pública logrando construir un Estado que se encuentre al servicio de la ciudadanía, enfocado en la democracia y la descentralización.

Es por ello, que la presente investigación busca analizar si el fortalecimiento de la participación ciudadana logrará la mejor distribución del canon minero siendo así y considerando el tipo de investigación explicativa causal, utilizando el análisis de documentos para el cuerpo legal y la doctrina se arribó a la siguiente conclusión, que el Estado debe de Fortalecer la participación ciudadana como mecanismo de control el cual debe ser una herramienta eficaz de ayuda a los ciudadanos, así se garantizará un uso adecuado de los recursos del canon minero, y que la participación ciudadana busca que los ciudadanos se involucren de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

**Palabras clave: canon minero, participación ciudadana, fortalecimiento**

## **ABSTRACT**

In our society and as citizens we live with the challenge of creating and becoming a more dignified country and above all with a democracy that helps us to obtain a more sustainable development so that the inhabitants of our country have a better quality of life. The Peruvian State since the implementation and implementation of its process for reform and modernization in each of its powers and levels aims to improve public management by building a state that is at the service of citizenship, focused on democracy and decentralization.

For this reason, the present research seeks to analyze whether the strengthening of citizen participation will achieve the best distribution of the mining canon being this way and considering the type of causal explanatory research, using the analysis of documents for the legal body and the doctrine was arrived at the following conclusion, that the State should strengthen citizen participation as a control mechanism which should be an effective tool to help citizens, thus ensuring an adequate use of the resources of the mining canon, and that citizen participation seeks that Citizens are directly involved in public actions, with a broad conception of politics and a vision of public space as a space for citizens. This participation puts citizens and the State in contact, in the definition of collective goals and the ways to achieve them.

**Keywords: mining canon, citizen participation, strengthening**

## INTRODUCCION

Los ciudadanos peruanos a conocer los derechos que el Estado nos confiere podemos realizar un Fortalecimiento Institucional; siendo el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más cercanas al ciudadano, así mismo podemos definir al fortalecimiento institucional como la dación de normas, procesos y procedimientos para optimizar los servicios que benefician a los habitantes de una determinada jurisdicción.

En el Perú siendo históricamente es un país minero la minería ha alcanzado una mayor relevancia para el crecimiento y sostenibilidad de nuestro país, sin embargo existen muchos problemas en base ¿a qué está destinado ese dinero?, ¿cuál es la distribución que se le da a las regalías que el Canon Minero otorga al Estado? Así mismo, en ¿qué se gasta el presupuesto otorgado?, ya que haciendo estas preguntas nos servirá para determinar si los ciudadanos tenemos pleno conocimiento sobre el Canon Minero y si este ha cumplido con los objetivos trazados y de no ser así poder fortalecer la participación ciudadana como un mecanismo de control para evaluar el procedimiento y así poder asegurar que los objetivos del Canon sean cumplidos.

Debemos comprender que el Canon según el artículo 77° de la Constitución Política del Perú es entendido como aquel beneficio presupuestal que corresponder a ciertos gobiernos regionales o locales, que se encuentran dentro de la circunscripción de la explotación de los recursos naturales, y se determinará de acuerdo al total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado.

Por su parte, la participación ciudadana se encuentra contenida también en la Carta Magna, donde se establecen los derechos de participación y control ciudadano, los cuales son considerados como un avance en el desarrollo de la democracia permitiendo que los ciudadanos tengan un rol protagónico en las actividades del Estado, tanto políticos como jurídicos, desde la fiscalización,

control y propuestas de marco normativos que evidencien la problemática de la población.

Dentro del marco normativo nacional, encontramos la ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, N° 26300, la cual establece claramente la clasificación de estos derechos, sin embargo se debe tener en cuenta que actualmente esos derechos no son ejercidos plenamente esto debido al desconocimiento de la población o en todo caso por la falta de información que brindan las autoridades.

En la presente tesis se analizara de manera detallada la función que cumple la Participación de los ciudadanos en la distribución y uso del canon minero, sin embargo debemos mencionar que actualmente la población es dejada de lado y no se toma en cuenta su opinión respecto al inicio de una obra, ya que según la constitución se debe dar prioridades a las necesidades básicas de la población, y la participación ciudadana es un mecanismo por el cual se puede realizar obras que beneficien a las localidades.

## **I. MARCO METODOLOGICO**

### **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

En nuestra sociedad y como ciudadanos vivimos con el desafío de crear y llegar a ser un país más digno y sobre todo con una democracia que nos ayude a obtener un desarrollo más sostenible para que los habitantes de nuestro país tengan una mejor calidad de vida. El Estado Peruano desde la implementación y puesta en marcha de su proceso para la reforma y modernización en cada uno de sus poderes y sus niveles pretende mejorar la gestión pública logrando construir un Estado que se encuentre al servicio de la ciudadanía, enfocado en la democracia y la descentralización. Debemos comprender que la finalidad de la modernización del Estado, es lograr los mayores estándares de calidad, basados en la eficiencia de la organización estatal y mejorando la atención a la ciudadanía, desde la optimización de servicios y la adecuada inversión de los recursos públicos, con la finalidad de lograr alcanzar un Estado transparente en su gestión, es por ello, que el factor determinante para alcanzar los fines del Estado es la participación ciudadana.

Los ciudadanos peruanos a conocer los derechos que el Estado nos confiere podemos realizar un Fortalecimiento Institucional; siendo el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y apoyo a las instituciones, especialmente las más cercanas al ciudadano, así mismo podemos definir al fortalecimiento institucional como la dación de normas, procesos y procedimientos para optimizar los servicios que beneficien a los habitantes de una determinada jurisdicción.

Como lo mencione anteriormente, para una reforma y modernización del Estado, es necesario priorizar y optimizar los recursos públicos, siendo uno de los principales los recursos recabados por el Canon Minero.

Existen países en América Latina, como Ecuador y Colombia, en que las empresas mineras tienen que pagar al Estado regalías por la explotación de

los recursos mineros, que no son renovables, en estos países existe una adecuada distribución de las regalías que aportan las mineras porque la participación ciudadana, como mecanismo de control hacen efectiva dicha distribución es por ello que es sumamente importante y necesario el fortalecimiento institucional de la participación ciudadana para nuestro país.

## **1.2 FORMULAION DEL PROBLEMA**

**¿En qué medida el fortalecimiento institucional de la participación ciudadana como mecanismo de control garantizará el uso adecuado de los recursos del canon minero?**

## **1.3 JUSTIFICACION**

- El Perú, históricamente es un país minero, pero en estos últimos años la minería alcanzado una mayor relevancia para el crecimiento y sostenibilidad de nuestro país, sin embargo existen muchos problemas en base ¿a qué está destinado ese dinero?, ¿cuál es la distribución que se le da a las regalías que el Canon Minero otorga al Estado? Así mismo, en ¿qué se gasta el presupuesto otorgado?, ya que haciendo estas preguntas nos servirá para determinar si los ciudadanos tenemos pleno conocimiento sobre el Canon Minero y si este ha cumplido con los objetivos trazados y de no ser así poder fortalecer la participación ciudadana como un mecanismo de control para evaluar el procedimiento y así poder asegurar que los objetivos del Canon sean cumplidos. En otros países de Latinoamérica que anteriormente carecían de recursos que les impedía crecer económicamente y hoy en día son países en vía de desarrollo, radica su transformación en que los ciudadanos ponen en práctica sus mecanismos de control para obligar a las entidades pertinentes a manifestar sobre los gastos que se le da a las regalías que las mineras otorgan.
- Lo que trato de buscar con la presente investigación, es que sí con el fortalecimiento institucional de la participación ciudadana como mecanismo de control, podemos fomentar una adecuada distribución

y contar con mayores obras para nuestro beneficio y ayudar con el crecimiento de nuestro país.

## **1.4 OBJETIVOS**

### **1.4.1 OBJETIVO GENERAL**

- Determinar sí el fortalecimiento institucional de la Participación Ciudadana como mecanismos de control garantizará el uso adecuado de los recursos del Canon Minero.

### **1.4.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS**

- Analizar las definiciones sobre Canon Minero y Participación Ciudadana como mecanismo de control.
- Analizar las bases legales peruanas en relación con la Participación Ciudadana y el Canon Minero.
- Describir los procedimientos que se utilizan para la distribución del Canon Minero.
- Analizar las bases de contribución en el Derecho Comparado.

## **1.5 HIPOTESIS**

- En la medida que el fortalecimiento institucional de la participación ciudadana como mecanismo de control sea eficaz se garantizará un uso adecuado de los recursos del canon minero.

## **1.6 VARIABLES**

### **1.6.1 VARIABLE INDEPENDIENTE**

- El fortalecimiento institucional de la participación ciudadana como mecanismo de control

### **1.6.2 VARIABLE DEPENDIENTE**

- Uso adecuado de los recursos del canon minero.



## **1.7 LINEA DE INVESTIGACION**

- EXPLICATIVA CAUSAL. Se plantea como objetivo estudiar el ¿por qué? de las cosas, hechos, fenómenos o situaciones. A estas se les denomina explicativas. Se analizan causas y efectos de la relación entre variables.

## **1.8 CARACTERIZACION**

En la presente investigación se ha dividido en 07 Capítulos, el cual se realizara de la siguiente manera, en el Capítulo I se analizara lo relacionado a la Reforma y Modernización del Estado, prosiguiendo con el Capítulo II, el cual es el Fortalecimiento del Canon minero, en el Capítulo III, se tocara el tema de la Participación Ciudadana, seguido del Capítulo IV denominado Canon Minero, para luego seguir con el Capítulo V denominado Transparencia del Canon Minero, siguiendo con los Instrumentos Jurídico del Canon Minero para terminar analizando el Canon minero en el Derecho Comparado

## **1.9 TECNICAS A UTILIZAR**

Las técnicas e instrumentos utilizados para el desarrollo del trabajo de investigación fueron:

- Técnica de Observación: En la cual utilizamos los órganos censo-perceptuales, donde nos permitió ponernos en contacto con la diversa doctrina existente acerca del tema a tratar en este trabajo de investigación, así como analizar la misma.
- Técnica del Internet: A través de la cual nos permitió obtener información diversa sobre el tema como por ejemplo Jurisprudencia y Legislación comparada, utilizando como instrumento las distintas Páginas Web.
- Técnica del Fotocopiado: Mediante el cual se utilizo el instrumento de las copias para obtener información de la doctrina, de revistas

jurídicas y de códigos de la materia, en las distintas bibliotecas de derecho.

- Técnica de Fichas: En esta técnica se desarrollo mediante el fichaje de información obtenida en diferentes libros. Así mismo se obtuvo la bibliografía pertinente.

# MARCO TEORICO

# CAPITULO I

## REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO

### **1. GENERALIDADES**

La prioridad de la región se centra en el proceso de la reforma y modernización Estado. Esta nueva estructura social se centra en la obligación de reevaluar el papel del Estado frente a la sociedad, hasta hace poco se centraba en atender las necesidades de la población, ahora y por iniciativa privada se centra en verificar la evolución del mercado y hacer prevalecer la iniciativa privada como eje de cambio estructural, configurando una nueva estructura y funcionamiento del Estado.

Es por ello, que la administración pública cumple un papel preponderante en la transformación del Estado, desde la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas, para que logren atender las necesidades de la población y garantizar el bien común, por eso es necesario que se adopten medidas orientadas a la reforma del Estado mediante el proceso de modernización que se enfoquen a la gestión por resultados que busquen el bien común de la ciudadanía, enfocada a la igualdad de oportunidades buscando servicios y atención de calidad.

En esta medida, el Estado Peruano, debe implementar mecanismos que permitan el cumplimiento de funciones de forma eficaz, eficiente y que se encuentre al servicio de la ciudadanía, se debe mencionar que el proceso de modernización se encuentra a cargo de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, donde se impulsan y promueven acciones que se orienten a alcanzar la gestión por resultados con la finalidad de impactar de forma directa en el bienestar de la población en general.

La Secretaría de Gestión Pública ha elaborado una Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y un Plan de implementación donde se establecen de forma clara las metas que pretende alcanzar el Gobierno,

la política en mención se orienta a modernizar el Estado en cada uno de sus niveles, mediante una hoja de ruta que busque primordialmente alcanzar la visión, principios y lineamientos del proceso.

En este contexto, se busca la implementación de una agenda de prioridades en base al proceso de reforma, que se encuentran inmersas dentro de las políticas de simplificación de procesos dentro de las entidades públicas; para lograr efectivizar la atención, garantizar la transparencia y el acceso a la información sea considerado como un derecho de acceso globalizado.

## **2. PROCESO DE MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO**

Este proceso implica realizar reformas dentro de la gestión pública, donde se delegan responsabilidades y se ejerce control desde la rendición de cuentas para lograr cumplir cabalmente con las funciones del Estado, como, la función de asignación donde se otorgan los recursos a cada una de las entidades estatales, la función de distribución que se enfoca en distribuir en base a la equidad y la riqueza los recursos a cada uno de los grupos económico, la función de estabilización que busca mantener el equilibrio macroeconómico en la sociedad, y la función de coordinación de funciones presupuestarias que se encarga de prever y atender algún efecto negativo ante la aplicación de las funciones anteriormente referidas.

En este contexto, el Estado debe jugar el papel de bienestar y prosperidad en atención a las necesidades de la sociedad en su conjunto. La necesidad de modernizar el Estado se centra en el diagnóstico mundial que se realiza a cada uno de los países en vías de desarrollo.

La naturaleza e interacción entre el gobierno y la población, por las diversas funciones del aparato estatal no logran a cubrir todas las necesidades de la población, es por ello, que configura diversos problemas y situaciones que son diversas y diferentes una de otras.

Asimismo, la falta de mecanismos de control a favor de los ciudadanos, ha evidenciado la falta de atención o respuestas inmediatas que atiendan a las necesidades de la población en general, así como la aplicación de normas que conllevan un abuso del derecho al carecer de criterios específicos de aplicación, evidenciando la discrecionalidad y la corrupción.

Desde otra perspectiva, podemos advertir que no ha existido una política obligatoria o generalizada de disminuir los marcos jurídicos y lograr la simplificación administrativa con la finalidad de mejorar los niveles de comunicación y atención entre gobernantes y gobernados. Persistiendo, la concentración de actividades y el centralismo que se encuentran en la toma de decisiones específicas en cada nivel del gobierno.

### **3. LAS RELACIONES DEL ESTADO CON EL CIUDADANO**

El Estado como institución es una de las mayores innovaciones en el mundo moderno, desde pasar de organizaciones de control hasta aquellas que se orienten a la atención del ciudadano en base a los resultados. Por su parte Lorenzo (2006) sobrepasar los mecanismos para atender a la sociedad han generado incertidumbre en los ciudadanos en la medida que no han logrado ver satisfechas sus necesidades y no se han enfocado en los objetivos primordiales del Estado, generando por su parte, inestabilidad entre el Estado y la sociedad en su conjunto. Es por ello que para lograr enfrentar esta crisis y lograr un entorno estable en base al esfuerzo conjunto y el desarrollo sostenible, es necesario para lograr atender los objetivos del Estado el involucramiento del sector privado, así como las organizaciones sociales e involucrarse en la toma de decisiones específicas de actividades que antes eran exclusivas para el Estado en general.

La naturaleza del Estado no caerá en desuso o con ánimos de desaparecer, pese a las constantes presiones de cada uno de los niveles y

poderes existentes en la realidad, así como los diversos agentes que buscan satisfacer sus necesidades en base a la frágil estructura social, sino que continuará siendo el actor y factor principal en el ámbito internacional.

Los Estados en general han logrado establecer un alto índice de adaptabilidad debido a las acciones cambiantes y demandas diversas de la sociedad, así como la activación de los roles del sector privada y organizaciones sociales a lo largo y ancho de cada país.

En la teoría reciente se ha estudiado al Estado y se ha determinado que no existe alguna entidad capaz de suplir al Estado ni en sus funciones, ni tampoco en su control y vigilancia, ya que recordemos se encuentra inmerso en la seguridad, en la regulación de los mercados, en la promoción de la igualdad, en la protección del ambiente y en cada una de las actividades específicas orientadas a la atención de la ciudadanía y el bien común.

La toma de conciencia para determinar el papel del Estado que deberá tomar en este siglo de modernidad y de conocimiento ha hecho que se genere un debate interminable en los últimos 25 años, en general luego de atender las diversas perspectivas que se vinieron recogiendo de los años cuarenta respecto a la toma de decisiones en base a estrategias, ideologías y teorías se cuestionó en los círculos académicos debido a la limitación que hacía al Estado ser tomado como el ente supremo dentro de las relaciones con la sociedad, desde los años setenta y ochenta se cristalizó la medida de tomar en consideración las políticas económicas como nivel de adaptación que pueden tener las entidades en cada ámbito de desarrollo, siendo así en el consenso de Washington se diseñaron las diversas políticas económicas que conllevaron a que el Estado tome importancia en establecer las reglas de los mercados y busquen los mecanismos idóneos para limitar la intervención estatal en los mismos (Gonzales, 2003).

#### **4. MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA**

En primer término, debemos comprender que la gestión pública se enfoca en las acciones destinadas a administrar las acciones que buscan

cumplir con los objetivos del Estado, cautelando los bienes estatales, así como los intereses del mismo, por su parte la gestión tributaria es entendida como el conjunto de acciones en el sector públicas que se vinculan con los tributos dentro del contexto de las políticas públicas, y formar parte de directa de la gestión pública.

En este aspecto, el sector público ha logrado establecer lineamientos de forma general y esfuerzos conjuntos tanto en materia legislativa y administrativa, mediante la aprobación de la Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, donde se establece que el Estado Peruano se encuentra inmerso dentro del proceso de modernización en cada una de sus instancias y niveles específicos, en dependencia, organizaciones y procedimientos con la finalidad de mejorar la gestión pública en base la eficiencia y eficacia de la gestión pública, y de esta forma construir un Estado descentralizado, democrática y que se encuentre al servicio de la ciudadanía.

En el artículo cuarto de la ley anteriormente referido podemos encontrar claramente la finalidad del proceso de modernización, y de esta forma establecemos que es la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, logrando la atención efectiva a la ciudadanía, mediante lo priorización y optimización de los recursos públicos.

El actual proceso de reforma en el que se encuentra el Estado Peruano es un proceso gradual y continuo y compromete de forma directa a varios gobiernos, es por ello, que debe entenderse como a esta decisión de reforma como una política de Estado y no de gobierno de turno.

En el año 2007, el presidente de turno, en mérito a la reforma específica de la actividad estatal logro establecer ejes primordiales que deben de cumplir cada una de las autoridades o tomar en referencia para lograr al objetivo macro que es la reforma del Estado, siendo así, se establecieron los siguientes: reforma de la estructura y funcionamiento del Estado, así como garantizar la celeridad de los trámites mediante la simplificación administrativa.



En este contexto y teniendo en cuenta lo anteriormente referido se puede determinar que se han creado y establecido las siguientes medidas:

- **CREACIÓN DE LA VENTANILLA ÚNICA DEL COMERCIO EXTERIOR (VUCE)**, todo en mérito al acrecentado comercio internacional, crecimiento económico y entrada en vigencia de diversos tratados de libre comercio con economías que lideran el mundo, es por ello que la necesidad primordial es que se logren agilizar los trámites de las importaciones y exportaciones, este instrumento en su primera etapa de aplicación redujo considerablemente el 40 % de tiempo de atención y logro una atención óptima en los controles aduaneros.

Cabe mencionar que antes de la creación de VUCE todos los trámites se realizaban de forma presencial y en papel, situación que ha quedado desfasada y que no se repite en absoluto, generando de esta forma mayor productividad y optimización, ya que las autorizaciones se realizan vía internet, es decir, que en línea los operadores logísticos pueden atender tus trámites, así como cada uno de los pagos durante las 24 horas del día y todos los días de la semana.

- **MEJOR ATENCIÓN AL CIUDADANO (MAC Y MACMYPE)**, esta plataforma virtual permite que se atienda las solicitudes de la sociedad de forma automática en una ventanilla única en un solo espacio físico donde se encuentra involucrado el gobierno en cada uno de sus niveles.

La plataforma en menciona se dirige de forma directa a los micro empresarios que busca el Estado generar espacios de formalización y desarrollo empresarial, en mérito a la necesidad existente y vigente del desorden empresarial en nuestro país.

- **CREACIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR**, su creación fue a partir de la puesta en vigencia del

Decreto Legislativo N° 1023, siendo considerado como la autoridad principal y rectora de recursos humanos en el Estado, con autonomía y considerando como facultades necesarias para atender a los trabajadores, en mérito a la normatividad vigente y busque la reforma del servicio civil a largo plazo.

De igual forma, para lograr el fomento del empleo público, se publicó:

- El Decreto Legislativo N° 1024, donde se crean y regulan el cuerpo normativo de los gerentes públicos
- El Decreto Legislativo N° 1025, donde aprueban normas para la capacitación y mejorar el rendimiento de los funcionarios y servidores públicos.
- El Decreto Legislativo N° 1026, donde se otorgan facultades para que los gobiernos subnacionales puedan lograr la reforma y modernización del estado de una forma integral desde los ámbitos de su competencia.

En nuestro país desde los años setenta hemos experimentado acciones destinadas a utopías que no atienden las necesidades de la población sino solo cumplir objetivos en base idílica de la realidad, tal es así como claro ejemplo tenemos al gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, así como dicotomía entre la visión estatista y la basista en el gobierno de Alan García en los ochenta, y por otro lado, tuvimos el predominio del mercado en base a la participación activa de la fuerza armada que busque el control en la última década del siglo XX en los gobiernos de Alberto Fujimori.

Desde la implementación de SERVIR en el año 2008, se buscó modernizar la administración pública desde su meritocracia, eficiencia y flexibilidad con la finalidad de atender con calidad a la ciudadanía en general, es un proceso largo de involucramiento donde cada una de las autoridades deben de intervenir para lograr establecer los lineamientos claros para garantizar la gestión por resultados y servicios de calidad.

## CAPITULO II

### FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

#### **1. ASPECTOS GENERALES**

En el proceso de descentralización se ha logrado identificar la poca participación de las entidades del Estado haciendo que carezca de un fortalecimiento adecuado para llevar a cabo la articulación entre los gobiernos subnacionales, en este apartado, es necesario mencionar que son poco los presidentes regionales que coordinan en base las necesidades de su población, y de igual forma sucede con los gobiernos locales y provinciales que se han establecido como islas que no tiene comunicación para lograr una mancomunidad y atender las demandas sociales de forma articulada (García Belaúnde, 2008).

Asimismo, las Juntas de Coordinación Interregional por los motivos antes mencionados se encuentra frágiles y débiles para la toma de decisiones lo que lleva a que la actividad de los gobiernos regionales en su conjunto sea única y exclusivamente la ejecución de proyectos en el ámbito departamental, sin articulación de proyectos basados en la mancomunidad regional.

Según Belaúnde (2007), a lo anteriormente referido debemos agregar que existe una deficiente gestión y una visión partida del desarrollo sectorial porque no se busca coordinar en base al enfoque territorial para lograr el desarrollo integral del país, y pese a ello se sigue dispersando la inversión de recursos y limita la inversión en la promoción del desarrollo.

#### **2. DEFINICION**

En este apartado, debemos definir qué se entiende por fortalecimiento institucional, ante ello Abad (1995) menciona que es considerado como el resultado de diversas acciones que se hacen de forma explícita o implícita

que buscan encontrar coherencia y relación en los niveles de gobierno, a fin de generar un conocimiento colectivo de desarrollo e inclusión.

En este contexto Aragón (1998) menciona que el fortalecimiento institucional se concibe como la generación o desarrollo de cada una de las capacidades humanas que se enfocan en la organización y operatividad que se buscan para ejercicio de las funciones de una institución, incluyendo el desarrollo de competencias y mejorando el capital social que integran cada una de las entidades del gobierno, y mejorando las formas de comunicación, mediante el desarrollo de procedimiento, estructuración de la organización, así como los aprendizajes en base a las funciones específicas de cada parte de la organización.

Con el avance del proceso de descentralización, los gobiernos han recibido nuevas funciones y competencias para enfrentar de forma directa y permanente las demandas de la sociedad que buscando atender las demandas de la sociedad y buscar la mejora de los servicios que se prestan a la ciudadanía, en bases a la cantidad y calidad de proveedores y de acuerdo a las necesidades particulares de las perspectivas institucionales. Considerando lo anteriormente referido, se crea la necesidad de buscar fortalecer las capacidades de las instituciones a fin de logran contrarrestar los nuevos retos establecidos en la sociedad moderna, en atención de los derechos de las personas, así como de hacer respetar la estructura del Estado.

El fortalecimiento institucional pasa por garantizar la capacidad y aptitud de las autoridades en cada uno de los gobiernos descentralizados, en base a los presidentes regionales, consejeros, alcaldes y regidores, así como las demás personas involucradas para garantizar el ejercicio pleno de la administración.

Otra mirada propia del proceso de fortalecimiento institucional se centra en los aspectos específicos para la elección de autoridades políticas o funcionarios dentro de la gestión pública. Siendo así debe advertirse que a

partir de los 90, posterior al colapso generalizado de los partidos políticos, el terrorismo, la inestabilidad económica se empezó a generar un discurso en contra las instituciones del Estado y contra los propios partidos políticos.

Siendo así, el proceso de reforma y modernización busca mejorar las capacidades de las entidades públicas, y lograr cambiar el enfoque de gestión por procesos a gestión por resultados, por lo que la política de la descentralización debe reestructurar tanto las funciones, roles y competencias de los gobiernos subnacionales.

### **3. EL FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES**

En este contexto, debemos advertir que los gobiernos regionales y locales tiene problemas en el desarrollo de las capacidades y en el proceso de fortalecimiento institucional, porque de un momento a otro se les ha encargado funciones y atribuciones en un nuevo contexto donde no se encontraban preparados para asumir el reto de conducir una responsabilidad en nuevos contextos económicos, políticos y sociales más dinámicos y complejos, así como la reestructuración de su organización, procesos, herramientas y potencializar las capacidades en busca de la atención de las demandas de la ciudadanía en su conjunto.

Por ello, es necesario y fundamental rediseñar la administración del Estado en cada uno de los gobiernos descentralizados y forjar un modelo organizacional donde la participación de los gobiernos subnacionales sea evidente, logrando una vinculación directa con el ciudadano, logrando que la gestión sea descentralizada, eficiente, eficaz y moderno, con la suficiente previsión de recursos para atender las necesidades de la población en base a la calidad de los servicios.

El fortalecimiento institucional a cargo de los gobiernos subnacionales se encuentra a cargo de la Oficina de Desarrollo de Capacidades Regionales y Municipales, en este contexto, siguiendo a Carhuaricra (2001) menciona que los componentes del proceso de fortalecimiento de las instituciones del Estado se centran en documentos que garantizan y promueven las

capacidades de los gobiernos locales y regionales, de forma que pueda responder de forma efectiva y eficaz a las necesidades y demandas de la población en general logrando una gestión transparente, inclusiva, participativa, eficiente, eficaz y moderna.

#### **4. IMPORTANCIA DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

El fortalecimiento institucional actualmente ha venido cobrando relevancia en las últimas décadas, y sin embargo desconocemos sus prácticas, beneficios o alcances que promueve y se pretenden alcanzar con este proceso de desarrollo, su relevancia se centra en el equilibrio entre la administración de recursos, acuerdos organizacionales y desarrollo de capacidades.

Se debe buscar que se establezcan relaciones entre las instituciones con la finalidad que se logren cumplir objetivos y metas, busquen las formas de financiar sus proyectos, y logran incidir de forma directa en el cambio o evolución de la sociedad. Es por ello, que la importancia del fortalecimiento institucional radica en la relación que existe entre la madurez institucional y la capacidad de transformar la realidad en la que se desenvuelve la organización.

En este aspecto, el fortalecimiento institucional debe observarse desde la óptica integral, no se requiere esfuerzos aislados sino concisos donde se busque logran con los objetivos establecidos dentro del plan. Por su parte Hillerman (2002) manifiesta que se han gastado millones de dólares en eventos orientados al desarrollo de capacidades y ninguno de ellos ha generado un seguimiento, o al menos una intención de lograr conocer los impactos, efectos o forma de aplicación en su obrar diario donde se observe o aprecie que se están aplicando las capacidades adquiridas de los participantes en dichos eventos.

### CAPITULO III

## PARTICIPACION CIUDADANA

### **1. NOCIONES BASICAS**

La participación ciudadana se entiende como un competente que se encuentra íntimamente ligado a la articulación intergubernamentales que busca efectivizar la gestión descentralizada, es por ello, que la participación ciudadana es un componente importante en la mejora constante de la gestión pública, y por ende impacta de forma directa en la prestación de servicios, aportante de esta forma de manera directa en la gobernabilidad y democracia del país.

Todos los ciudadanos, tienen el derecho y a su vez la obligación, de formar parte en la toma de decisiones dentro de la comunidad, para enfocar el bien común que logrará beneficiar a toda la sociedad, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes, y de esta forma contribuyendo de forma directa al desarrollo integral del país.

Como ciudadanos debemos advertir que el ejercicio del derecho de participación debe realizarse con responsabilidad y actuando con el pleno conocimiento de que las acciones y decisiones garantizaran protección o perjuicio a la protección del patrimonio. En este contexto, el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Participación Ciudadana ha desarrollado programas que incitan a la colaboración de diversos sectores de nuestra sociedad civil, para generar conciencia en la población.

El proceso de descentralización y regionalización se centra en fortalecer la participación ciudadana, logrando que los mecanismos para acceder a la mismas sean más efectivos y eficaces, con la finalidad de mejorar la vigilancia y el control ciudadano a la gestión pública, logrando que las decisiones se enfoquen en el desarrollo sostenible y en mejorar la calidad de

vida de los ciudadanos, en base al bien común el Estado y la sociedad deben trabajar conjuntamente para lograr todos los objetivos.

En general, podemos advertir que el fortalecimiento institucional y el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones es una actividad impostergable y de vital importancia para lograr la tan ansiada gobernabilidad dentro de nuestro Estado de Derecho.

## **2. DEFINICION**

La participación ciudadana para Panfichi (2007), es entendida como un deber y un derecho que pertenece a todos los ciudadanos y permite que estos participen en la vida pública del país, y a la misma vez es la potestad para exigir información y conocimiento, siendo el único responsable el Estado de lograr transformar la ciudadanía en general en un actor activo y que se involucre en la toma de decisiones responsables en base a las necesidades vigentes de la población, siendo la sociedad un socio estratégico en búsqueda del bienestar común.

La participación ciudadana se encuentra presente en cada uno de los ámbitos de la convivencia diaria, debido a que se trata de un derecho de ejercicio constante, comprendiendo acciones colectivas e individuales que se ejercen mediante los canales formales e informales, para hacer valer nuestra voz de afirmación o protesta ante las políticas del gobierno de turno.

En nuestra normatividad nacional, tenemos que la Constitución Política Perú, establece que los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, y diversidad de derechos que permiten que todos los ciudadanos logren ejercer su opinión, mediante la libertad de expresión, derecho a la reunión, y demás asuntos que se centren en las decisiones públicas dentro del ámbito local o nacional.

En este contexto, el proceso de descentralización ha incorporado como eje primordial la participación ciudadana, en cada uno de los niveles de gobierno, colocando textualmente dentro de su marco normativo el involucramiento de la sociedad en los planes de desarrollo y presupuesto.



La forma directa y plana para observar que se está haciendo día con día el ejercicio de la participación ciudadana es cuando en las instituciones del Estado las personas pueden hacer sugerencias, presentar quejas o solicitar información. Siendo así, la participación ciudadana es de vital importancia para la elaboración de las políticas públicas y de esta forma lograr el cumplimiento de objetivos establecidos tanto en el acuerdo nacional como en el Plan Bicentenario, porque mediante la participación se podrá conocer de forma directa las necesidades de la población, logrando a su vez que las decisiones tengan apoyo ciudadano y se fortalezca en la ciudadanía el sentimiento de pertenencia de las políticas en cada uno de los niveles de gobierno. Entonces es menester mencionar que para el éxito de las políticas públicas debe de promoverse la participación ciudadana para lograr la sostenibilidad de las mismas.

Finalmente, en este apartado Carhuarica (2001), menciona que la participación ciudadana es un derecho que se articula a través de los Consejos de Coordinación Regional y Local, además de existir un marco normativo vigente en donde se reconoce los derechos de participación y control ciudadano.

### **3. LA PARTICIPACION CIUDADANA COMO MECANISMO DE CONTROL**

La participación ciudadana es una herramienta establecida en la Constitución Política de 1993, donde se reconoce que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar en la vida política del país, asegurando su participación efectiva en la toma de decisiones, así como en la resolución de conflictos para que busquen proteger el bien común, es por ello, que el objetivo de los mecanismos de control específicamente la participación ciudadana es brindar las garantías necesarias para que el pueblo pueda incidir en la toma de decisiones específicas en los niveles de gobierno.

La normatividad establece y promueve los mecanismos y derechos de control tanto directo como indirectos que tiene los ciudadanos para participar en los gobiernos de acuerdo a su jurisdicción, estableciendo que tiene derecho al voto y al goce de su capacidad civil, y para lograr ejercer este

derecho se debe estar inscrito en el registro correspondiente de la autoridad competente.

Dentro del marco normativo nacional, como se había hecho mención en los párrafos precedentes tenemos la Ley N° 26300 que establece los derechos de participación y control ciudadano, estableciendo la siguiente clasificación:

Los derechos de participación de los ciudadanos los siguientes:

**a. Iniciativa de reforma constitucional**

Este derecho permite que la ciudadanía solicite la reforma parcial o total de la constitución, es motivo por el cual se establece que se requiere el 0.3% de firmas de la población total electoral nacional.

**b. Iniciativa en la formación de las leyes**

Este derecho manifiesta que cualquier ciudadano puede presentar ante el poder legislativo un proyecto de ley y este debe estar acompañado con el 0.3% de firmas de la población total electoral nacional.

**c. Referéndum**

Es aquella potestad que tiene los ciudadanos para pronunciarse respecto a un tema que someta el Estado a discusión y que sean necesario de consulta popular, este derecho puede ser solicitado con el número no menor al 10% del electorado nacional.

**d. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales**

Mediante este mecanismo los ciudadanos plantean al gobierno local, una norma que sea de cumplimiento obligatorio por toda la población, para ejercer este derecho se necesita por lo menos del 1% del total de electores o de un distrito o provincia respectivamente.

Dentro la mencionada ley encontramos también los Derechos de Control Ciudadanos los cuales son:

### **a. Demanda de rendición de cuentas**

Los ciudadanos tienen la potestad de poder interpelar a sus autoridades y solicitar la forma o manera de cómo se ha ejecutado el presupuesto y los recursos propios de la entidad, para la ejecución de este derecho se necesita por lo menos el 10%, con un máximo de 25,000 firmas, de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial.

Las autoridades que son sometidas a la rendición de cuentas son aquellas autoridades que han sido elegidas por voto popular, así como aquellas autoridades que hayan designado por el gobierno de turno.

### **b. Remoción de autoridades**

Mediante este mecanismo, los ciudadanos pueden destituir a aquellas autoridades que fueron designadas por el gobierno de turno, dicha remoción lo realiza el Jurado Nacional de Elecciones, posterior a la comprobación que más del 50% de la población solicita dicha medida.

### **c. Revocatoria**

Es el derecho que tiene los ciudadanos para destituir a algunas de sus autoridades que han sido electas por voto popular, sean de gobiernos locales como regionales, este derecho debe ser solicitado por el 25% de los electores de la población donde fue electa la autoridad con un máximo de 400 000 firmas.

Como requisito adicional para que proceda de forma correcta la revocatoria se necesita que:

- 1) La mitad más uno de los votos válidamente emitidos, y
- 2) La asistencia de por lo menos el 50% de los electores hábiles del padrón electoral.

Asimismo, en la misma normatividad se establece que quien fue recovado del cargo para el cual fue electo, se encuentra apto para ser candidato en las próximas elecciones.

#### **4. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN DISTINTOS CONTEXTOS POLITICOS**

En el contexto de la política, la participación ciudadana es un factor determinante para diferenciar los tipos de participación, así como es menester la revisión de los marcos normativos que buscan limitar o impulsar el alcance.

Por su parte, Bobbio (1989), la participación ciudadana se convierte en el involucramiento directo de los ciudadanos en las decisiones públicas, quedando esta actividad limitada a los modelos de democracia y la relación que existe entre el gobierno y la sociedad. De igual forma, sobre democracia existen diversos puntos de vista, que no son individuales o particulares sino que de acuerdo al modelo de Estado podemos encontrarlos mezclados, por lo tanto, la democracia es entendido finalmente como aquel poder político que es ejercido por el pueblo para accionar de acuerdo a sus demandas y necesidades.

Es un proceso mediante el cual se pretende alcanzar la libertad e igualdad teniendo como base primordial la dignidad y los derechos para todos, la base primordial se cimienta en que estos derechos de participación se alcanzan cuando se cumple la mayoría de edad y a partir de allí debe elegir de forma libre sus decisiones.

Por su parte, Cunill (1991) en su trabajo respecto a la participación ciudadana, distingue los siguientes tipos:

- La participación social, que se da en mérito a que los individuos se identifican con alguna asociación u organización y buscan proteger sus derechos y de los integrantes, y el interlocutor principal no es el Estado.
- La participación comunitaria, es el involucramiento de los individuos en la acción colectiva que tiene como fin el desarrollo de la comunidad mediante la atención de las demandas de la comunidad y de sus

necesidades, en este caso el Estado tampoco es el interlocutor, solo se espera de él la ayuda asistencial.

- Participación Política, se refiere al involucramiento de los individuos en organizaciones que forma parte del sistema de partidos políticos, y dicha actividad es mediada por los mecanismos de representación política.
- La participación ciudadana, es aquella en donde los ciudadanos se involucran de forma directa en las acciones públicas de su competencia, con una visión bipartita entre lo político y público que permita atender las necesidades de su comunidad, poniendo en contacto directo a los ciudadanos con el Estado para lograr metas colectivas.

El control que realiza la sociedad al Estado puede realizarse mediante la evaluación de políticas o servicios, o mediante las decisiones públicas, por lo tanto debemos entender que el control social busca diseñar mecanismos de control eficientes y eficaces para orientar las decisiones de la comunidad, siendo las organizaciones sociales, la contraloría ciudadana que se enfoca en vigilar el uso adecuado de los recursos del Estado, asimismo pueden participar de forma directa en el diseño y formulación de políticas públicas.

Cunill (1991) manifiesta que el control social depende en gran parte en la externalidad de la administración y la autonomía del aparato estatal. Asimismo, considera que un control efectivo debe garantizar que los actores políticos obren de acuerdo a los marcos jurídicos vigentes.

Por lo tanto, la participación ciudadana busca intervenir en la toma de decisiones, en el establecimiento de los fines, intereses sociales y valores que busca la atención de las necesidades de la población mediante la racionalidad de la comunicación.

Según Bobbio (2003), los diferentes modelos de democracia enfatizan diversas modalidades de la participación ciudadana, siendo así en el Poder Judicial predomina la noción liberal que se encarga de proteger las

libertades de los individuos y de esta forma limitar el poder estatal, impulsando de forma directa la participación convencional por medios electorales, siendo así mediante el proceso electoral se legitima la libertad para elegir y ser elegidos, para que los representantes resuelvan los problemas públicos sin requerir a la ciudadanía en general que participe en todas las decisiones.

Por su parte la democracia republicana se basa en la idea de la civilización como un conjunto de actividades humanas que se centran en la virtud, derechos y obligaciones que debe tener un buen ciudadano, mediante las diversas asociaciones que se encargan de practicar la solidaridad en toda la sociedad, siendo así mientras extensa sea la civilización más intensos serán los lazos de participación de los ciudadanos que se orientan al bien público.

Es por ello, que para participar se debe precisar que la participación ciudadana en su conjunto se encuentra inmersa en los modelos específicos de democracia, desarrollando políticas públicas que se enfoquen en la participación ciudadana, es decir, debe de plantearse además la participación ciudadana como un eje central que debe atravesar todo gobierno con la finalidad de garantizar eficiencia y eficacia en la gestión

Finalmente, debemos precisar que la participación ciudadana se vincula directamente con los modelos específicos de desarrollo, es por ello que las políticas públicas, deben de enfocarse en la participación ciudadana y en la protección del bien común, es por ello de suma importancia plantear a la participación ciudadana como un eje central que atraviesa todos los parámetros del gobierno así como sus niveles específicos, no solamente enfocados en el eficiencia y eficacia de las políticas estatales sino también debe estar ligada al proyecto político y a la visión de la sociedad en su conjunto.

## **5. MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACION CIUDADANA**

Como se había mencionado anteriormente el marco legal de protección se evidencia en la toma de decisiones específicas acerca de los asuntos que se enfocan al bien común, es motivo por el cual se encuentran reguladas en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, en la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley de Participación y Control Ciudadano. Por razones operativas dividimos los derechos en participación y aquellos referidos específicamente al control.

## **6. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL CONTEXTO DE LA DESCENTRALIZACION EN EL PERU**

La participación ciudadana es cada vez un factor importante y relevante en las agendas políticas y sociales en los ámbitos nacionales e internacionales, y en los temas enfocados a la política moderna y los indicadores de gobernabilidad.

En este sentido nosotros podemos advertir que los ciudadanos, quieren participar en lo que les pertenece, buscan el reconocimiento y el diálogo de sus gobernantes, y estrechar los lazos entre gobernantes y gobernados para generar una sociedad organizada y democrática.

La descentralización es una de las principales formas del Estado que buscan generar nuevas oportunidades o expectativas para lograr un gobierno cercano a la población, que atienda de forma oportuna las demandas y que promueva el desarrollo integral del país a través de la mejora en los servicios públicos en condiciones de igualdad y con vigencia de los derechos de las personas contenidos en nuestro marco normativo.

Es por ello necesario, que se promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones dentro de la gestión pública, permitiendo de esta forma fortalecer el Estado en base a su relación con la sociedad, generando mayor confianza en los ciudadanos, logrando afianzar la legitimidad institucional y prevenir la conflictividad social (Ballón, 2007).

Al respecto se puede mencionar que el presupuesto participativo abre la posibilidad para la participación de los diferentes grupos poblacionales de cada localidad, en el proceso de concertación para la distribución equitativa del presupuesto de inversión pública y, por lo tanto, hace posible que se prioricen proyectos de inversión que tengan un impacto real en el desarrollo territorial y el bienestar de la población en su conjunto.

El inicio de la descentralización trajo consigo la institucionalización e implementación de estos espacios de participación y concertación entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, para definir aspectos tan importantes como las metas de desarrollo territoriales y la programación del presupuesto público para alcanzar dichas metas.

A lo largo de los últimos años, la descentralización ha permitido que se implementen, en mayor o menor medida, estos mecanismos de participación, transparencia y control ciudadano, y si bien aún es necesario fortalecerlos desde el Estado y la ciudadanía, representan un avance significativo en nuestro ordenamiento legal para garantizar la realización del derecho de participación y el fortalecimiento de la democracia. (El Peruano, edición del 13 de setiembre del 2013).

La participación ciudadana cobra relevancia en los gobiernos de transición democrática, así como el marco normativo que se crea para impulsar el proceso de descentralización como parte de la reforma impuesta por el gobierno de turno desde el 2002 en adelante. En este contexto se entiende a la participación ciudadana como aquel esquema donde se conciertan actores para buscar el bien común de la sociedad, la democracia y transparencia en la gestión pública, así como la prestación de servicios de forma eficiente, eficaz y cumpliendo con los estándares de calidad.





## CAPITULO IV

### CANON MINERO

#### **1. DEFINICION**

El canon es una obligación moral y un derecho constitucional que permite que la población participe o sea beneficiaria de un porcentaje de ingresos y/o rentas captadas por el Estado o por la explotación de recursos naturales dentro de su jurisdicción; desde la perspectiva Estatal el canon es entendido como una forma de distribución de los ingresos en mérito a lo que el Estado recaba de aquellos que han explotado los recursos naturales

Encontramos su regulación en el artículo 77° de la Constitución Política del Perú de 1993, donde se establece de forma clara su definición y la forma como este derecho debe ser distribuido, por lo tanto, el canon minero, debe ser entendido como aquel porcentaje del total de ingresos y rentas que el Estado adquiere posterior a la explotación de los recursos minerales del subsuelo nacional (Dafoo, 1999).

Por lo tanto, el canon minero se concibe como un ingreso derivado, siendo el Poder Ejecutivo quien separa y transfiere a las regiones de acuerdo a los tributos establecidos el porcentaje total que se percibe por la explotación correspondiente de los recursos naturales, según la normatividad vigente establece que el 50% pertenece al impuesto a la renta de tercera categoría.

#### **2. SIGNIFICADO DEL CANON**

La determinación del Canon Minero como un porcentaje sobre el impuesto a la renta constituye un problema en la determinación específica del mismo, debido a que se minimiza el impuesto a la renta en mérito a las deducciones que en la década de los noventa se otorgó a la minería, y que actualmente se encuentran vigentes en el D.S. 014-92-EM – Texto Único Ordenado de la Ley de Minería y de forma muy particular lo encontramos

regulado en el artículo 72 de dicho cuerpo normativo, así como los regímenes a la autoridad tributaria.

La elevación del Canon del 20 al 50% del impuesto a la renta se dio a través de la Ley N° 27506, donde establece lo anteriormente referido además dicho aumento sería de forma progresiva debido que a las siguientes fuentes que determina el mismo: la primera que hace referencia a los ingresos originarios que percibe el Estado por la explotación de los recursos minero, entendidos como ingresos que son obtenidos por la autoridad estatal en mérito a una contraprestación, por su parte la segunda fuente de conformación del Canon Minero sería un porcentaje de los ingresos que percibe el Estado en mérito a la potestad tributaria que se consignan en los tributos. Lamentablemente nuestro marco normativo limita solo a una fuente de financiamiento, el impuesto a la renta del titular minero, dejando de lado las rentas que paga al Estado como la cuarta y quinta categoría, y de igual forma no ingresan en la determinación de este derecho las empresas de servicios, reconocidas como contratistas (Ego Aguirre, 2001).

### **3. CLASIFICACION**

Debemos comprender que el Canon Minero no es la única transferencia que hace el gobierno central a los gobiernos subnacionales, es por ello que según el marco normativo existen 5 clases de canon que queremos mencionar:

- **Canon Hidroenergetico**

Es el derecho que le corresponde a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) en mérito a los ingresos y rentas que percibe el Estado por la explotación económica del agua que se enfoca en la generación de energía eléctrica.

- **Canon Gasífero**

Es el derecho que le corresponde a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) en mérito a los ingresos y rentas que percibe el Estado por la explotación económica del gas natural y sus condensando, actualmente la única provincia que percibe este beneficio es el Cuzco.

○ **Canon Pesquero**

Es el derecho que le corresponde a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) en mérito a los ingresos y rentas que percibe el Estado por la pesca a mayor escala, en aguas marinas como en aguas fluviales, teniendo dicho beneficio Arequipa, Callao, Ancash, La Libertad, Ica, Lima, Piura y Moquegua.

○ **Canon Forestal**

Es el derecho que le corresponde a los gobiernos subnacionales (regionales y locales) en mérito a los ingresos y rentas que percibe el Estado por el aprovechamiento de los recursos forestales, así como fauna silvestre, este beneficio le corresponde a Madre de Dios, San Martín, Ucayali y Loreto.

#### **4. TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO LOCAL**

En el marco de la transferencia del gobierno central al gobierno subnacionales tenemos, además:

- **El Fondo de Compensación Municipal (Foncomun)**, que son los ingresos que provienen de la rendición del impuesto de embarcaciones, de impuesto de Rodaje, y del impuesto de promoción municipal, los cuales se orientan a los municipios.
  
- **El Vaso de Leche**, programa social que se encarga de atender a los menores de edad y a las madres gestantes, en este contexto las municipalidades transfieren dinero o entregar los bienes para la adecuada alimentación.

- **La renta de aduanas**, son los ingresos que percibe el Estado peruano por la recaudación en las aduanas marítimas, aéreas y postales.
- **El Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (Focam)**. Destinado al desarrollo de los departamentos de forma muy particular por donde pasa los principales ductos del gas de Camisea, que fue creado en el año 2004.
- **Las regalías mineras**, son las contraprestaciones que las mineras pagan al Estado por la explotación de recursos, dichos tributos se pagan teniendo en cuenta el valor concentrado, y se reparten en cada uno de los niveles de gobierno y en las universidades de la zona productora del mineral.
- Las Universidades, los gobiernos regionales se encuentran obligados a transferir el 20% del canon que reciben a las universidades nacionales de su circunscripción, es decir, a las universidades públicas, le corresponde el 5% del total del canon transferido.

En términos generales, las transferencias que nacen del gobierno central buscan apoyar el desarrollo económico de las regiones, generando ingresos al Estado y compensando las insuficiencias e ineficiencias en la generación de ingresos propios.

## 5. USO DEL CANON MINERO

El canon minero como todas las partidas presupuestales que son emanadas del Gobierno Central o nacional se centran en impulsar el desarrollo local, es por ello que existen parámetros para el uso adecuado del dinero, ya que sino existen los controles necesarios que

convierte en una caja chica de las necesidades de los gobernantes de turno o presupuesto para mejorar la imagen o campañas políticas.

Según el Decreto Supremo N° 157-2002-EF, se considera Proyecto de Inversión Pública a toda inversión que se encuentra limitada en el tiempo utilizando de forma parcial o total los recursos públicos, con la finalidad de mejorar, modernizar, ampliar, la capacidad productora de bienes o servicios, cuyos efectos puedan evidenciarse en el desarrollo del proyecto.

## **CAPITULO V**

### **LA TRANSPARENCIA EN EL CANON MINERO**

#### **1. TRANSPARENCIA EN EL CANON MINERO**

La problemática del canon minero se enfoca en que la población no percibe en su totalidad que el dinero repercute en la realidad, aunado a ello la deficiente capacidad de gestión de las autoridades locales, asimismo debe ponerse en evidencia el deficiente manejo de información, en un escenario donde prevalece el secretismo.

Actualmente si deseamos conocer la realidad acerca de la minería y el canon minero se debe contar con fuentes de información competentes, pero la transparencia se ve menguada cuando se tergiversa por los medios de comunicación masivos.

Asimismo, en el marco normativo, en su artículo 7° obliga a las autoridades que cuando ejecuten el Canon deben de rendir cuentas acerca del destino de los recursos pertenecientes al Estado, así como crear indicadores que se encarguen del monitoreo y evaluación de los impactos y el costo beneficio de la inversión del canon minero en nuestro país, esto implica que las personas que se encuentra a cargo de administrar los recursos de canon minero no pueden guardar silencio sino comunicar de forma idónea el uso adecuado de los recursos del Estado, considerando además que los recursos se encuentran en atención a la fiscalización posterior, sin ánimos de contravenir las acciones de control que las leyes establezcan respectivamente.

Siguiendo con la normatividad específica del Canon Minero, en el artículo 8° de su reglamento establece que las que hayan sido ejecutadas por los recursos de canon deberán publicar paneles y exhibir la información donde se indique la fuente de financiamiento específico.

## **2. EL CANON MINERO Y SU USO EN LAS NECESIDADES DE LA POBLACION**

El objetivo central de la distribución del canon es compensar a las zonas productoras de los recursos naturales para que éstas cuenten con mayores recursos y puedan sustituir sus activos explotados por otros como: infraestructura, mejores condiciones de salud, educación, etc.

Siguiendo con lo establecido, Boza (2008), menciona que cada uno de los pobladores desconocen respecto al canon minero, es lógico pensar que si las personas desconocen de su existencia, menos entenderán de cómo se distribuye u opera, y por lo tanto pierden vigilancia y control ciudadano.

Sin embargo, se debe precisar que el uso del dinero del canon minero se realiza acorde no en las necesidades de los pobladores sino en las necesidades de embellecer las ciudades, tal es el caso de los pueblos que viven alejados y que reciben un buen porcentaje, en estos sitios se da prioridad a la construcción de plaza de toros, estadios o complejos deportivos en vez de mejorar la calidad de vida de los pobladores.

Es por ello que Beatriz Boza (2008) sugiere que se debe tomar en cuenta a la población al momento de iniciar una obra pues se debe buscar el beneficio y cubrir las necesidades básicas de ellos y no invertir el dinero del canon en cosas que verdaderamente no sirven.

## **3. LA CAPACIDAD DEL USO DEL CANON MINERO POR PARTE DE LAS AUTORIDADES**

La problemática de la capacidad del gasto por parte de las autoridades locales se relaciona directamente con el punto de vista de la falta de visión de ciudad que tienen así como de la falta de voluntad, por lo tanto, los criterios políticos podrían mejorar la gestión de los recursos en mérito a las necesidades de la población y no solo enfocarlo en la construcción de infraestructura muchas veces inútil, es por ello necesario que se enfoque en el desarrollo, en las necesidades y en la atención de las mismas en



mérito a los límites y el accionar del Estado de acuerdo a las políticas de gobierno.

En este apartado, es necesario mencionar además que deben de fortalecerse las capacidades para atender a la población con calidad, eficiencia y eficacia, que si bien es cierto ha existido una inyección económica para capacitar al gobierno central y específicamente al poder ejecutivo no se considerado o tomado en cuenta los gobiernos locales que adolecen de previsión y utilización adecuada de los recursos del Estado.

Es por ello, que la falta de proyectos que traen consigo el beneficio real a la ciudadanía hace que se evidencien los problemas en la formación de las personas que se encuentran a cargo de la toma de decisiones dentro de la gestión pública, por falta de capacidad los proyectos no generan impacto y solo cubren algunas necesidades que no se ajustan a la realidad, y claro podemos advertir que deja la puerta abierta para que los actos de corrupción puedan ejecutarse dentro de la administración pública.

#### **4. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA IMPLEMENTADOS POR EL ESTADO**

En este sentido el Estado Peruano ha implementado mecanismos donde se permita transparentar los recursos del estado y mejorar el acceso a la información, por ejemplo que el Ministerio de Economía y finanzas publica constantes los datos de ejecución del presupuesto teniendo como base un aplicativo amigable en web, pero el sistema aún puede ser mejorado y permita el acceso de todos los ciudadanos.

A la fecha, no podemos determinar de forma precisa los montos que se invierten del canon minero porque no existe una desagregación de presupuestos dentro de los proyectos ni tampoco el destino de las transferencias, el mismo Ministerio considera en una sola cuenta todos los tipos de canon específicos haciendo difícil vigilar o controlar los fondos que se vinculan directamente a la actividad minera.

El Estado Peruano, ha implementado mecanismos para mejorar la atención y seguimiento de las partidas presupuestales, siendo así el SIAF, se encarga de centralizar y sistematizar las cuentas de los gobiernos locales, donde se pueden llegar a comprobar en que se ha gastado cada una de las inversiones del canon minero. Hasta la actualidad existen un promedio de 700 municipalidades que se encuentran registrando información en el SIAF.

## **5. EL USO DE LAS TECNOLOGIAS COMO HERRAMIENTA DE APOYO ENTRE EL ESTADO Y LA POBLACION**

La tecnología de la información, han logrado estrechar los brazos entre el Estado y la ciudadanía en general, facilitando la comunicación entre los niveles de gobierno, reduciendo de esta forma costos y mejorando el tiempo para obtener información con eficiencia.

Es dable argumentar que las tecnologías no son necesarias en las zonas mineras y mucho menos en las zonas rurales donde la comunicación es fluida y directa entre los ciudadanos y sus autoridades, pero resulta evidente que si existe ausencia de tecnologías se aísla el gobierno y la solución de un problema sería dada en un mayor plazo.

En este contexto, Boza (2008), menciona que los gobiernos regionales otorgan mayor cantidad de información que los gobiernos locales, respecto a los servicios, cuentas fiscales y gestión de los recursos.

El estudio, anteriormente referido hace mención que los gobiernos regionales otorgan la información en base a los lineamientos específicos de accesibilidad, de igual forma se manifiesta que las personas que colindan con los proyectos mineros desconocen en mayor medida acerca del canon y sobrecanon.

## CAPITULO VI

### EL CANON MINERO EN EL DERECHO COMPARADO

#### **1. GENERALIDADES**

El Canon no es una novedad en nuestro país, si analizamos los países sudamericanos nos damos cuenta que todos tiene algún impuesto vinculado al canon, no está con el mismo nombre sino tiene otra denominación, pero en el fondo este impuesto o canon sirve para mejorar la infraestructura de los pueblos que están cerca en las zonas donde hay extracción minera.

En Argentina podemos advertir que existe un canon anual por pertenencia y durante los cinco primeros años no existe otro tipo de contribución, siendo las regalías las que beneficiarían de forma directa a las provincias, pero evitar que esto desaliente a la inversión se estableció dentro del Acuerdo Federal Minero, que no se debe exceder del 3% del valor de mineral en boca de mina.

En Chile, no existe un pago de regalías pero obliga a todas las empresa mineras el pago de una patente que no es considera como un tributo sino como un derecho de explotación, logrando además diferencias entre la gran minería o la minería de gran escala, sin embargo el Estado Chileno, desde la entrada en vigencia de nacionalización del cobre y de la existencia de la Corporación del Cobre (Codelco), se aplica la ley cobre, que en la realidad podría considerarse como un canon del 10% sobre los ingresos exportados de la minería estatal y cuyo destino se enfoca a la modernización de las fuerzas armadas de ese país.

En Colombia, los beneficios de obtener la licencia de explotación de minería deben pagar un canon de superficie, es decir, un salario mínimo – día por hectárea y por año), haciendo mención a los derechos en vigencia, por otro lado, también en este país, se pagan regalías sobre el porcentaje total del mineral explotado, donde del 100%, el 70% se orienta a los municipios y el 30% se coloca para fondos de Fomento Minero.

Asimismo, los municipios del total de asignación de regalías de explotación de recursos deben invertir el 50% para la protección y conservación ambiental.

En Ecuador, la regalía por cualquier actividad minera es equivalente al 3% de su producción bruta, en Cuba se obliga de forma directa a un pago por canon superficial que varía según el proyecto minero a realizar sea exploración o explotación, además el Consejo de Ministerio dispone el pago de regalías específicas.

En México, la Ley Federal de los derechos establece un gravamen en las concesiones minera que se determina en mérito a las hectáreas y la vigencia de la concesión está supeditada al pago de estos derechos. En Uruguay, se paga un derecho por la utilización de la superficie, y de acuerdo al proyecto se puede pagar un impuesto superficial o impuesto especial. En Venezuela, tenemos que las regalías se pagan en función del mineral extraído cuyo rango va desde el 4% para el oro y hasta el 7% para los demás minerales.

En Bolivia, las regalías son constituidas como un porcentaje sobre el valor contenido de las cotizaciones internacionales y la tasa aplicable varía y se determina en base a los minerales y los límites fluctúan según el precio final de venta, en este país el pago de regalías constituye un impuesto complementario, ya que se cobrará el tributo que sea de mayor monto.

Como se puede apreciar, en cada uno de los países antes mencionados, se asume que el Estado debe recibir una contribución porque las empresas mineras están usando y explotando un recurso natural no renovable, si bien es cierto en algunos marcos normativos nacionales no se diferencia entre canon y regalía, debemos mencionar que ninguno de ellos se antepone al otro, sino que son complementarios, por lo tanto las regalías constituirá el derecho del Estado en función de su *ius imperium* debido a la explotación de los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo, mientras que el

canon debe considerarse como la participación en la riqueza que conlleva el comercio de los minerales.

## RESULTADOS

Para analizar los resultados se tendrá en cuenta la forma de como se han alcanzado los objetivos específicos

Siendo así, el primer objetivo específico se centra en **Analizar las definiciones sobre Canon Minero y Participación Ciudadana como mecanismo de control**, y encontramos que

El canon es una obligación moral y un derecho constitucional que permite que la población participe o sea beneficiaria de un porcentaje de ingresos y/o rentas captadas por el Estado por la explotación de recursos naturales dentro de su jurisdicción; desde la perspectiva Estatal el canon es entendido como una forma de distribución de los ingresos en mérito a lo que Estado recaba de aquellos que han explotado los recursos naturales

Encontramos su regulación en el artículo 77° de la Constitución Política del Perú de 1993, donde se establece de forma clara su definición y la forma como este derecho debe ser distribuido, por lo tanto, el canon minero, debe ser entendido como aquel porcentaje del total de ingresos y rentas que el Estado adquiere posterior a la explotación de los recursos minerales del subsuelo nacional (Dafoo, 1999).

Por lo tanto, el canon minero se concibe como un ingreso derivado, siendo el Poder Ejecutivo quien separa y transfiere a las regiones de acuerdo a los tributos establecidos el porcentaje total que se percibe por la explotación correspondiente de los recursos naturales, según la normatividad vigente establece que el 50% pertenece al impuesto a la renta de tercera categoría.

Por lo tanto, el canon minero se concibe como un ingreso derivado, siendo el Poder Ejecutivo quien separa y transfiere a las regiones de

acuerdo a los tributos establecidos el porcentaje total que se percibe por la explotación correspondiente de los recursos naturales, según la normatividad vigente establece que el 50% pertenece al impuesto a la renta de tercera categoría.

El canon minero depende también de los niveles de producción y de la eficiencia que tienen las minas, por ejemplo, si se explota el mismo producto y la mina pertenece a la misma empresa, pueden tener diversos niveles de inversión y gasto, y por ende los resultados de productividad dependerá de los ingresos respectivamente, otro factor importante al momento de determinar el quantum del canon minero es el precio del mercado internacional.

La determinación del Canon Minero como un porcentaje sobre el impuesto a la renta constituye un problema en la determinación específica del mismo, debido a que se minimiza el impuesto a la renta en mérito a las deducciones que en la década de los noventa se otorgó a la minería, y que actualmente se encuentran vigente en el D.S. 014-92-EM – Texto Único Ordenado de la Ley de Minería y de forma muy particular lo encontramos regulado en el artículo 72 de dicho cuerpo normativo, así como los regímenes a la autoridad tributaria.

La elevación del Canon del 20 al 50% del impuesto a la renta se dio a través de la Ley N° 27506, donde establece lo anteriormente referido además dicho aumento sería de forma progresiva debido que a las siguientes fuentes que determina el mismo: la primera que hace referencia a los ingresos originarios que percibe el Estado por la explotación de los recursos minero, entendidos como ingresos que son obtenidos por la autoridad estatal en mérito a una contraprestación, por su parte la segunda fuente de conformación del Canon Minero sería un porcentaje de los ingresos que percibe el Estado en mérito a la potestad tributaria que se consignan en los tributos. Lamentablemente nuestro marco normativo limita solo a una fuente de financiamiento, el impuesto a la renta del titular minero, dejando de lado las rentas que paga al Estado como la cuarta y quinta categoría, y de igual forma no ingresan en la determinación de este

derecho las empresas de servicios, reconocidas como contratistas (Ego Aguirre, 2001).

Debe comprenderse que la participación ciudadana es un componente transversal que se encuentra ligado a los temas de articulación intergubernamental, donde le dan forma específica a la gestión descentralizada. Por lo tanto, la participación ciudadana actúa como un componente importante para mejorar la gestión pública y por ende o de forma directa la prestación de servicios brindados de forma descentralizada, aportando además de forma directa en el fortalecimiento de la gobernabilidad y democracia.

Actualmente, todo ciudadano tiene el derecho y la obligación de formar parte de la toma de decisiones dentro de su comunidad para garantizar el logro del bien común que beneficiará de forma directa a todo el grupo en su conjunto permitiendo mejorar la calidad de vida de los habitantes, reduciendo los niveles de pobreza y contribuyendo de forma directa al desarrollo integral del país.

Como ciudadanos debemos advertir que el ejercicio del derecho de participación debe realizarse con responsabilidad y actuando con el pleno conocimiento de que las acciones y decisiones garantizaran protección o perjuicio a la protección del patrimonio. En este contexto, el Ministerio de Cultura a través de la Dirección de Participación Ciudadana ha desarrollado programas que incitan a la colaboración de diversos sectores de nuestra sociedad civil, para generar conciencia en la población.

En general, podemos advertir que el fortalecimiento institucional y el involucramiento de la sociedad en la toma de decisiones es una actividad impostergable y de vital importancia para lograr la tan ansiada gobernabilidad dentro de nuestro Estado de Derecho.

Según Panfichi (2007), la participación ciudadana es un derecho y un deber que tiene todos los ciudadanos para participar en la vida pública del país, y

a la misma vez es la potestad para exigir información y conocimiento, siendo el único responsable el Estado de lograr transformar la ciudadanía en general en un actor activo y que se involucre en la toma de decisiones responsables en base a las necesidades vigentes de la población, siendo la sociedad un socio estratégico en búsqueda del bienestar común.

La participación ciudadana se encuentra presente en cada uno de los ámbitos de la convivencia diaria, debido a que se trata de un derecho de ejercicio constante, comprendiendo acciones colectivas e individuales que se ejercen mediante los canales formales e informales, para hacer valer nuestra voz de afirmación o protesta ante las políticas del gobierno de turno.

La forma directa y plana para observar que se está haciendo día con día el ejercicio de la participación ciudadana es cuando en las instituciones del Estado las personas pueden hacer sugerencias, presentar quejas o solicitar información. En la formación o elaboración de las políticas públicas es relevante que se tome en cuenta la participación ciudadana para lograr conocer las verdaderas necesidades de la población y de esta forma puedan ser tomados en cuenta, que las decisiones tengan apoyo ciudadano y se refuerce el sentimiento de pertenencia a una comunidad en los niveles de gobierno. Entonces es menester mencionar que para el éxito de las políticas públicas debe de promoverse la participación ciudadana para lograr la sostenibilidad de las mismas.

Con respecto al segundo objetivo específico, ***Analizar las bases legales peruanas en relación con la Participación Ciudadana y el Canon Minero***, tenemos que:

Como se había mencionado anteriormente el marco legal de protección se evidencia en la toma de decisiones específicas acerca de los asuntos que se enfocan al bien común, es motivo por el cual se encuentran reguladas en el artículo 31 de la Constitución Política del Perú, en la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley de Participación y Control Ciudadano.



Por razones operativas dividimos los derechos en participación y aquellos referidos específicamente al control.

La problemática del canon minero se enfoca en que la población no percibe en su totalidad que el dinero repercute en la realidad, aunado a ello la deficiente capacidad de gestión de las autoridades locales, asimismo debe ponerse en evidencia el deficiente manejo de información, en un escenario donde prevalece el secretismo.

Actualmente si deseamos conocer la realidad acerca de la minería y el canon minero se debe contar con fuentes de información competentes, pero la transparencia se ve menguada cuando se tergiversa por los medios de comunicación masivos.

Asimismo, en el marco normativo, en su artículo 7° obliga a las autoridades que cuando ejecuten el Canon deben de rendir cuentas acerca del destino de los recursos pertenecientes al Estado, así como crear indicadores que se encarguen del monitoreo y evaluación de los impactos y el costo beneficio de la inversión del canon minero en nuestro país, esto implica que las personas que se encuentra a cargo de administrar los recursos de canon minero no pueden guardar silencio sino comunicar de forma idónea el uso adecuado de los recursos del Estado, considerando además que los recursos se encuentran en atención a la fiscalización posterior, sin ánimos de contravenir las acciones de control que las leyes establezcan respectivamente.

Siguiendo con la normatividad específica del Canon Minero, en el artículo 8° de su reglamento estable que las que hayan sido ejecutadas por los recursos de canon deberán publicar paneles y exhibir la información donde se indique la fuente de financiamiento específico.

Respecto al objetivo específico cuatro, se debe **describir los procedimientos que se utilizan para la distribución del Canon Minero**, siendo así tenemos:

El objetivo central de la distribución del canon es compensar a las zonas productoras de los recursos naturales para que éstas cuenten con mayores recursos y puedan sustituir sus activos explotados por otros como: infraestructura, mejores condiciones de salud, educación, etc.

La distribución del canon minero se realiza dependiendo del lugar donde se explota el recurso mineral. Detalla que el 10% es destinado al distrito productor, el 25% a las municipalidades de la provincia, el 40% a los municipios del departamento, el 20% al gobierno regional y el 5% a las universidades estatales.

Sin embargo se debe precisar que el uso del dinero del canon minero se realiza acorde no en las necesidades de los pobladores sino en las necesidades de embellecer las ciudades, tal es el caso de los pueblos que viven alejados y que reciben un buen porcentaje, en estos sitios se da prioridad a la construcción de plaza de toros, estadios o complejos deportivos en vez de mejorar la calidad de vida de los pobladores.

Es por ello que Beatriz Boza (2008) sugiere que se debe tomar en cuenta a la población al momento de iniciar una obra pues se debe buscar el beneficio y cubrir las necesidades básicas de ellos y no invertir el dinero del canon en cosas que verdaderamente no sirven.

La problemática de la capacidad del gasto por parte de las autoridades locales se relaciona directamente con el punto de vista de la falta de visión de ciudad que tienen así como de la falta de voluntad, por lo tanto, los criterios políticos podrían mejorar la gestión de los recursos en mérito a las necesidades de la población y no solo enfocarlo en la construcción de infraestructura muchas veces inútil, es por ello necesario que se enfoque en el desarrollo, en las necesidades y en la atención de las mismas en mérito a los límites y el accionar del Estado de acuerdo a las políticas de gobierno.

En este apartado, es necesario mencionar además que deben de fortalecerse las capacidades para atender a la población con calidad, eficiencia y eficacia, que si bien es cierto ha existido una inyección económica para capacitar al gobierno central y específicamente al poder ejecutivo no se considerado o tomado en cuenta los gobiernos locales que adolecen de previsión y utilización adecuada de los recursos del Estado.

Es por ello, que la falta de proyectos que traen consigo el beneficio real a la ciudadanía hace que se evidencien los problemas en la formación de las personas que se encuentran a cargo de la toma de decisiones dentro de la gestión pública, por falta de capacidad los proyectos no generan impacto y solo cubren algunas necesidades que no se ajustan a la realidad, y claro podemos advertir que deja la puerta abierta para que los actos de corrupción puedan ejecutarse dentro de la administración pública.

Finalmente, al ***analizar las bases de contribución en el Derecho Comparado***, tenemos que:

- En Argentina podemos advertir que existe un canon anual por pertenencia y durante los cinco primeros años no existe otro tipo de contribución, siendo las regalías las que beneficiarían de forma directa a las provincias, pero evitar que esto desaliente a la inversión se estableció dentro del Acuerdo Federal Minero, que no se debe exceder del 3% del valor de mineral en boca de mina.
- En Chile, no existe un pago de regalías pero obliga a todas las empresa mineras el pago de una patente que no es considera como un tributo sino como un derecho de explotación, logrando además diferencias entre la gran minería o la minería de gran escala, sin embargo el Estado Chileno, desde la entrada en vigencia de nacionalización del cobre y de la existencia de la Corporación del Cobre (Codelco), se aplica la ley cobre, que en la realidad podría considerarse como un canon del 10% sobre los ingresos exportados de la minería estatal y cuyo destino se enfoca a la modernización de las fuerzas armadas de ese país.
- En Colombia, los beneficios de obtener la licencia de explotación de minería deben pagar un canon de superficie, es decir, un salario mínimo – día por hectárea y por año), haciendo mención a los derechos en vigencia, por otro lado, también en este país, se pagan regalías sobre el porcentaje total del mineral explotado, donde del 100%, el 70% se orienta a los municipios y el 30% se coloca para fondos de Fomento Minero.
- En Ecuador, la regalía por cualquier actividad minera es equivalente al 3% de su producción bruta, en Cuba se obliga de forma directa a un pago por canon superficial que varía según el proyecto minero a realizar sea

exploración o explotación, además el Consejo de Ministerio dispone el pago de regalías específicas.

- En México, la Ley Federal de los derechos establece un gravamen en las concesiones minera que se determina en mérito a las hectáreas y la vigencia de la concesión está supeditada al pago de estos derechos. En Uruguay, se paga un derecho por la utilización de la superficie, y de acuerdo al proyecto se puede pagar un impuesto superficial o impuesto especial. En Venezuela, tenemos que las regalías se pagan en función del mineral extraído cuyo rango va desde el 4% para el oro y hasta el 7% para los demás minerales.
- En Bolivia, las regalías son constituidas como un porcentaje sobre el valor contenido de las cotizaciones internacionales y la tasa aplicable varía y se determina en base a los minerales y los límites fluctúan según el precio final de venta, en este país el pago de regalías constituye un impuesto complementario, ya que se cobrará el tributo que sea de mayor monto.

## **DISCUSION DE RESULTADOS**

La determinación del Canon Minero como un porcentaje sobre el impuesto a la renta constituye un problema en la determinación específica del mismo, debido a que se minimiza el impuesto a la renta en mérito a las deducciones que en la década de los noventa se otorgó a la minería, y que actualmente se encuentran vigente en el D.S. 014-92-EM – Texto Único Ordenado de la Ley de Minería y de forma muy particular lo encontramos regulado en el artículo 72 de dicho cuerpo normativo, así como los regímenes a la autoridad tributaria.

La elevación del Canon del 20 al 50% del impuesto a la renta se dio a través de la Ley N° 27506, donde establece lo anteriormente referido además dicho aumento sería de forma progresiva debido que a las siguientes fuentes que determina el mismo: la primera que hace referencia a los ingresos originarios que percibe el Estado por la explotación de los recursos minero, entendidos como ingresos que son obtenidos por la autoridad estatal en mérito a una contraprestación, por su parte la segunda fuente de conformación del Canon Minero sería un porcentaje de los ingresos que percibe el Estado en mérito a la potestad tributaria que se consignan en los tributos. Lamentablemente nuestro marco normativo limita solo a una fuente financiamiento, el impuesto a la renta del titular minero, dejando de lado las rentas que paga al Estado como la cuarta y quinta categoría, y de igual forma no ingresan en la determinación de este derecho las empresas de servicios, reconocidas como contratistas (Ego Aguirre, 2001).

El canon minero como todas las partidas presupuestales que son emanadas del Gobierno Central o nacional se centran en impulsar el desarrollo local, es por ello que existen parámetros para el uso adecuado del dinero, ya que sino existen los controles necesarios que convierte en una caja chica de las necesidades de los gobernantes de turno o presupuesto para mejorar la imagen o campañas políticas.

Es decir, que sin un Gobierno desea ejecutar un proyecto con fondos del Canon debe enfocarse en primer término y verificar si se encuentra establecido

como un Proyecto de Inversión Pública y contenida dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Según el Decreto Supremo N° 157-2002-EF, se considera Proyecto de Inversión Pública a toda inversión que se encuentra limitada en el tiempo utilizando de forma parcial o total los recursos públicos, con la finalidad de mejorar, modernizar, ampliar, la capacidad productora de bienes o servicios, cuyos efectos puedan evidenciarse en el desarrollo del proyecto.

La problemática de la capacidad del gasto por parte de las autoridades locales se relaciona directamente con el punto de vista de la falta de visión de ciudad que tienen así como de la falta de voluntad, por lo tanto, los criterios políticos podrían mejorar la gestión de los recursos en mérito a las necesidades de la población y no solo enfocarlo en la construcción de infraestructura muchas veces inútil, es por ello necesario que se enfoque en el desarrollo, en las necesidades y en la atención de las mismas en mérito a los límites y el accionar del Estado de acuerdo a las políticas de gobierno.

En este apartado, es necesario mencionar además que deben de fortalecerse las capacidades para atender a la población con calidad, eficiencia y eficacia, que si bien es cierto ha existido una inyección económica para capacitar al gobierno central y específicamente al poder ejecutivo no se considerado o tomado en cuenta los gobiernos locales que adolecen de previsión y utilización adecuada de los recursos del Estado.

Es por ello, que la falta de proyectos que traen consigo el beneficio real a la ciudadanía hace que se evidencien los problemas en la formación de las personas que se encuentran a cargo de la toma de decisiones dentro de la gestión pública, por falta de capacidad los proyectos no generan impacto y solo cubren algunas necesidades que no se ajustan a la realidad, y claro podemos advertir que deja la puerta abierta para que los actos de corrupción puedan ejecutarse dentro de la administración pública.

## CONCLUSIONES

1. El Estado debe de Fortalecer la participación ciudadana como mecanismo de control el cual debe ser una herramienta eficaz de ayuda a los ciudadanos, así se garantizará un uso adecuado de los recursos del canon minero.
2. La participación ciudadana busca que los ciudadanos se involucren de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. Esta participación pone en contacto a los ciudadanos y al Estado, en la definición de las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.
3. El canon es la participación efectiva que perciben los Gobiernos Regionales y Locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales. Estos recursos constituyen una fuente de financiamiento muy importante para los Gobiernos Regionales y Locales en el proceso de descentralización en que se encuentra inmerso nuestro país.
4. El objetivo del Canon es lograr que los Gobiernos Regionales (regiones) y Locales (provincias y distritos) reciban recursos económicos para promover su desarrollo sostenible a través de inversiones que permitan mejorar la calidad de vida de la población. Estos recursos deben ser utilizados para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos u obras de inversión de impacto regional o local, y para investigación y desarrollo tecnológico por parte de las universidades
5. Los Gobiernos Locales financian la realización de proyectos vinculados a infraestructura de servicios públicos de agua potable, desagüe, electrificación, etc.; que son transferidos a las empresas municipales, empresas públicas, empresas privadas o entidades que administran dichos servicios.

6. En nuestro país, para determinar qué monto del canon minero corresponde a cada Gobierno Regional y Local, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) fija los Índices de Distribución Minera, para lo cual tomará como criterios el número de habitantes y las necesidades básicas insatisfechas de la población en cada jurisdicción, y el monto recaudado por Impuesto a la Renta de las empresas mineras.
7. Para la distribución de los ingresos provenientes del Canon entre los Gobiernos Locales Provinciales y Distritales, se utilizará la Cartografía Digital Censal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que demarca las circunscripciones territoriales de los distritos y provincias del país, hasta que se disponga la cartografía oficial con precisión de límites de la totalidad de distritos y provincias del país.
8. En el derecho comparado, respecto al canon se puede decir que no es una novedad en nuestro país, si analizamos los países sudamericanos nos damos cuenta que todos tiene algún impuesto vinculado al canon, no está con el mismo nombre sino tiene otra denominación, pero en el fondo este impuesto o canon sirve para mejorar la infraestructura de los pueblos que están cerca en las zonas donde hay extracción minera.



## RECOMENDACIONES

1. se recomienda reformar la actual distribución del canon Minero pues este debe ser una palanca para el progreso y desarrollo de la población, en donde debe haber más transparencia por parte de las autoridades al momento de rendir cuentas.
2. Recomendar a las entidades del gobierno central como el Consejo Nacional de Descentralización y el Ministerio de Economía y Finanzas, así como los gobiernos regionales y locales deben afinar los mecanismos existentes para facilitar el acceso a información oportuna y detallada del uso de los recursos del canon minero a la ciudadanía.
3. la ciudadanía debe de Vigilar el correcto uso de los recursos públicos y exigir la rendición de cuentas constituyen una responsabilidad y una tarea que competen a la sociedad civil, a las universidades, a los medios de comunicación y a la ciudadanía en general, como se planteó en nuestros talleres con periodistas; y por tanto, deben diseñarse programas que ayuden al mejor desempeño de ese rol.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. ASTE DAFFÓS, Juan (1998) "Canon Minero y Desarrollo Sustentable". Lima – Perú, Publicado en Actualidad Económica del Perú, Año XXI, N° 193, noviembre-diciembre
2. BALLÓN Eduardo. "Balance de la Participación y su Contribución a la Democratización del País". I Foro Ciudadano: GPC, Red Perú y MCLCP. Lima, Octubre del 2007. Fondo Editorial de la PUCP
3. BOBBIO, Norberto. (1989). Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: Editorial Temis
4. CARHUARICRA MEZA Eduardo. (2001) Participación Ciudadana En El Gobierno Local, Lima, Centro IDEAS.
5. CUNILL GRAU, Nuria. (1991). Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Venezuela: CLAD
6. EGO AGUIRRE Danmert, (2001). "El Canon Como un Derecho Fiscal Territorial Para Manuel Financiar el Desarrollo Descentralizado". Elaborado por encargo del Proyecto "Informa sobre Desarrollo Humano 2001" del PNUD; junio 2001. Lima – Perú.
7. PANFICHI Aldo (2007). Participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones, Lima, Fondo Editorial PUCP. Lima, 2007.
8. CARUSO, Arles. (2009) Montevideo una experiencia de democracia participativa, En: Revista Municipio y Ciudad. México D.F.
9. GARGARELLA, Roberto. (1999). El republicanismo y la filosofía política contemporánea. En Borón, Atilio, Teoría y filosofía política, la tradición clásica y las nuevas fronteras. Buenos Aires: CLACSO, Recuperado en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/teoria1/gargare.rtf>, el 8 de Setiembre de 2015..
10. GENRO, Tarso; Ubiritan DESOUZA. (1997) Orcamento Participativo. A exoeriencia de Porto Alegre. 2da. Edición Sao Paulo. Editorial Fundación Perseu Abramo.
11. MARIÑEZ, Freddy. (2009). Introducción: ¿para qué sirve la participación ciudadana y el compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León. Monterrey: editorial EGAP, COR-PES

## **LEYES**

- Ley N° 27783 de bases de la centralización (Art. 12°)
- Ley N° 27972.ley orgánica de municipalidades y normas complementarias. Arts. 111° -222°.
- Ley N° 26300, ley de los derechos de participación Y control ciudadana.
- Ley N°26806, ley transparencia y acceso a la información publica su reglamento y modificaciones.
- Ley N° 20301, ley de aplicación de habeas data.
- Ley N° 28056 ley marco de prosupuesto participativo y DS N° 171 - 2003 –EF reglamento de la ley 28056 – (Art. 9°)
- Instructivo N°001 – 2005 – RF / 76.01 del RD N° 010 -2004 EF