



Entorno

Ciudadanización de la gestión pública en Centroamérica: Un análisis de la viabilidad de la implementación de aplicaciones móviles en materia de contraloría ciudadana municipal

Por René Franco¹

Resumen

Cada día la humanidad es sorprendida con los nuevos avances tecnológicos que van surgiendo. Centroamérica no escapa a estos avances; con algunas limitantes la población centroamericana ha ido incorporando a su vida diaria el uso de tecnologías en distintas áreas de la vida, en particular el uso del teléfono celular. En este texto se reflexiona sobre la necesidad de incorporar el uso de tecnologías de información y comunicación a procesos de contraloría ciudadana en las municipalidades, mediante el uso de aplicaciones móviles, tomando como base metodológica para el análisis el uso de fuentes secundarias. Además de esto, las ventajas que significa para los gobiernos locales el acercarla a la municipalidad a la ciudadanía, encontrándose al alcance de un click, en su ampliación de servicios públicos, solicitud de información pública, rendición de cuentas y retroalimentación ciudadana.

Palabras clave

Contraloría ciudadana, aplicaciones móviles, políticas públicas, gestión pública, municipio, Internet.

1. Ciudadano centroamericano nacido en El Salvador, politólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala, estudiante de la Maestría en Administración Pública por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y consultor independiente.

Abstract

Every day humanity is surprised with the new technological advances that are emerging. Central America is not immune to these advances, with some limitations, the Central American population has been incorporating the use of technologies in different areas of life into their daily lives, particularly the use of cell phones. This text reflects on the need to incorporate the use of Information and Communication Technologies into citizen comptroller processes in municipalities, through the use of mobile applications, taking the use of secondary sources as a methodological basis for analysis. In addition to this, the advantages that it means for local governments to bring the municipality closer to the citizens, being within the reach of a click, in its wider range of public services, request for public information, accountability and citizen feedback.

Keywords

Citizen comptroller, mobile applications, public policies, public management, municipality, Internet.

Introducción: ¿Por qué hablar de contraloría ciudadana?

Desde hace algunos años los temas de transparencia, acceso a información pública, contraloría ciudadana, y mecanismos para combatir la corrupción se han posicionado en la agenda pública de los distintos países de América Latina y Centroamérica, donde se han aprobado leyes específicas de acceso a información pública, se ha impulsado la creación de mecanismos para acceder a información pública, y de participación ciudadana.

Este proceso tiene antecedentes importantes en la conformación de los actuales sistemas políticos, sobre todo legales y político-institucionales, las constituciones aprobadas en los ochentas tienen una dimensión más social en el

sentido que otorgan un catálogo de derechos, garantías y libertades hacia la ciudadanía, además de la configuración institucional del Estado; para el caso de Belice en 1981, Honduras en 1982, El Salvador en 1983, Guatemala

en 1985, Nicaragua en 1990, Costa Rica, cuya constitución es la más longeva de la región siendo aprobada en 1949 y Panamá en 1972.

La pacificación de la región centro-americana por medio de la firma de Acuerdos de Paz en Nicaragua en 1990, El Salvador en 1992 y Guatemala en 1996 permitió avances importantes en la consolidación del sistema y régimen político, pero lo más importante es que dio paso a una participación política libre, competitiva, sin ataduras ideológicas, con incentivo a la existencia de múltiples partidos políticos, y respetuosa de los Derechos Humanos en el contexto de la democracia.

Con una población de más de cincuenta millones de habitantes y cerca de 522 mil 760 km² los problemas públicos de la región tienen muchas complejidades en su abordaje. Por ello es importante la participación de la ciudadanía en la gestión pública y la resolución de sus problemas; esto ha sido un tema que ha tenido poca importancia para los tomadores de decisión, pues si bien hay avances significativos en la democracia formal —procesos electorales— también hay algunos

vicios del autoritarismo en lo que respecta a la toma de decisiones e implementación de soluciones a los problemas públicos de la población.

Por ello se habla de un régimen híbrido porque El Salvador es una mixtura entre democracia formal-electoral y autoritarismo en el ejercicio del poder político, ya que ha existido arbitrariedad y discrecionalidad en la toma de decisiones públicas y en la construcción de políticas públicas por parte de los tomadores de decisión, ya sea por medio de intervenciones públicas concretas, políticas de gobierno limitadas a cierto tiempo y espacio, o políticas públicas robustecidas y con un mayor nivel de institucionalización.

Entre las principales consecuencias que tienen estos vicios del autoritarismo y el no considerar a la población como el centro de la actividad pública, se encuentran los casos de corrupción que implican enormes cantidades de recursos financieros y recursos públicos, redes complejas de corrupción y clientelismo que involucran instituciones públicas, y en ocasiones cruzan múltiples fronteras, como el caso de Odebrecht, empresa brasileña de construcción que ha estafado a distintos gobiernos por

medio de la edificación de distintas obras públicas que ha implicado sobornos a muchos funcionarios públicos por obras no concluidas.

Los casos de corrupción se han convertido en la principal motivación para la conformación de mecanismos de participación ciudadana y contraloría ciudadana, que si bien tenían como finalidad prevenirla, esta visión ha ido en un proceso evolutivo, en el sentido de que prevenir la corrupción es un objetivo implícito en la finalidad principal, que es la de garantizar el cumplimiento de Derechos Humanos consagrados en las constituciones y tratados internacionales, de esta manera se entiende que son derechos que pueden ser exigibles.

Por esto, los procesos de participación ciudadana, formación política, construcción de ciudadanía y de políticas públicas han sido robustecidos en los últimos años, dada la necesidad de institucionalización de la contraloría ciudadana.

Marco teórico

No existe una definición única de *contraloría ciudadana*, pero la mayoría de estas definiciones tienen en su base la resolución de

los asuntos públicos del Estado en beneficio de la mayoría, pasando por las decisiones públicas y su abordaje desde el campo disciplinario de las *políticas públicas*, puntualizando sobre los actores involucrados en una política pública en todo su ciclo.

Antes de hablar de contraloría ciudadana, se debe definir *políticas públicas*, pues la contraloría está dirigida hacia las mismas, al respecto Segeplán plantea

Las políticas públicas son el resultado de las demandas y requerimientos de soporte de la ciudadanía hacia un tema/problema de interés público. Por consiguiente, las políticas públicas emergen del debate público y son expresiones de la cultura política y gobernabilidad de un conglomerado social. Son asuntos de interés colectivo que se discuten por su relevancia social y por tener repercusiones importantes en los distintos ámbitos territoriales de la realidad nacional (Segeplán, 2015, pág. 29).

En este orden de ideas deben considerarse algunos componentes sobre el tema como transparencia, la legitimación de las decisiones públicas surgida

en el proceso de contraloría, construcción de presupuestos participativos, mejora en la calidad del gasto público, y una adopción de pertinencia cultural en las políticas públicas, siendo un elemento importante en teoría de las políticas públicas la decisión de hacer o no hacer, de intervenir o no intervenir en la resolución de un problema público; por ello la contraloría ciudadana debe ir en todo el *ciclo de políticas públicas*.

Los expertos en políticas públicas ordenan su ciclo en distintas etapas, un orden sencillo pero puntual es el que consiste en *Identificación del problema público, construcción de propuestas, toma de decisión, implementación y evaluación*; al tiempo que una política pública debe tener distintos *enfoques como ciclo de vida, enfoque de género, enfoque de inclusión y no discriminación y enfoque de derechos*, ya que este sitúa al ciudadano como sujeto de derechos y por tanto sujeto político. A lo anterior se debe agregar que un *problema público* es entendido como una situación o situaciones que afectan a una colectividad determinada y que requieren la intervención del Estado por medio de sus instituciones.

Las políticas públicas deben tener un abordaje transdisciplinario,

multidisciplinario e interdisciplinario que apunten a una mejora sostenida en la gestión pública por medio de la gobernanza, garantizando la gobernabilidad del Estado, sus instituciones. La participación ciudadana determina la agenda pública, pues sus insumos son recogidos en programas de gobierno, y resultan siendo parte de la oferta programática de quienes se postulan a cargos de elección popular en el nivel comunitario, local, departamental o nacional.

La resolución de problemas públicos involucra a distintos actores en sus distintas etapas, siendo una de ellas la sociedad civil organizada, en la medida en que los ciudadanos ejercen contraloría sobre el papel de los funcionarios, las acciones de las instituciones y del gobierno, sobre lo que se plantea

La sociedad civil debe de ser vista como un importante aliado en la lucha por el perfeccionamiento de la institucionalidad de las democracias del continente. En un continente que ha estado caracterizado por el predominio de destructivas formas de politización que dificultaron en el pasado la estabilización y consolidación

de regímenes democráticos y abrieron la puerta a todo tipo de experiencias autoritarias, la aparición de iniciativas que demuestran una preocupación cívica por la calidad y desempeño de las instituciones democráticas representa de por sí una significativa novedad. Resulta pues imperativo establecer alianzas y formas de colaboración entre la sociedad civil y el sistema político con el fin de dar respuesta a los reclamos cívicos de mayor transparencia y control. El éxito de dicha tarea dependerá de la capacidad que tengamos en establecer fructíferas alianzas que nos permitan avanzar en la compleja, sinuosa y siempre continua tarea de afianzamiento y perfeccionamiento de las instituciones de la democracia representativa en la región. (Perruzzotti, 2017, pág. 21).

¿Por qué hacer contraloría ciudadana?

El Estado como ese ente inanimado e intangible, materializa su poder y presencia por medio de las instituciones públicas, además del cumplimiento de metas y objetivos planteados en leyes específicas,

por ello se debe ejercer contraloría sobre el uso de recursos, la ejecución de sus actividades e implementación de políticas públicas. Las entidades públicas ejecutoras deben ser sujetas de contraloría ciudadana, lo mismo con entidades de cooperación internacional que canalizan fondos con socios locales y demás instituciones involucradas en la resolución de un problema público. De esto debe resultar la adopción de mejores prácticas, una mayor y sostenida cooperación y colaboración interinstitucional e intersectorial, así como mejora de canales de comunicación entre los distintos actores involucrados en la solución de los problemas públicos que aquejan a la ciudadanía.

Los resultados de hacer contraloría ciudadana no son tangibles en el corto plazo, pero debe realizarse porque su resultado implica un cambio a nivel de cultura política para que se gobierne en función de las necesidades de la población y no en función de agendas particulares, los procesos de contraloría ciudadana benefician a la sociedad entera porque permiten el acercamiento de las autoridades de gobierno a nivel nacional, departamental, municipal y local, al abordarse con un enfoque participativo en todo el ciclo de políticas públicas,

lo que conlleva un efecto de ciudadanización de políticas públicas, una mejora en los indicadores de desarrollo humano y en la calidad de vida de la población.

La población se organiza sobre todo en torno a aquellos temas que les resultan afectando de alguna forma u otra, por ello Guillermo O'Donnell planteaba que el ciudadano era el agente social que equilibra las relaciones políticas. Además, se ha demostrado que a mayor organización hay una mejora sustancial en la calidad de vida de la ciudadanía, porque la misma es partícipe de las soluciones implementadas a los problemas públicos que le afectan. La ciudadanización de las políticas públicas promueve la reducción de la desigualdad porque hay una mayor equidad en la ejecución de estas políticas, aprovechando mejor su implementación, promoviendo la asunción de responsabilidad a los tomadores de decisión en la implementación de las mismas.

Los procesos de contraloría ciudadana promueven empoderamiento ciudadano, en la medida en que hay una mayor democratización de la toma de decisiones en lo que respecta a lo público, una corresponsabilidad de

quienes están involucrados en la resolución de un problema público, creando mecanismos efectivos de comunicación, rendición de cuentas, se evita el clientelismo, ineptitud, corrupción, darle voz a la ciudadanía generando un empoderamiento frente a los tomadores y ejecutores de decisiones públicas, potenciando sus capacidades, generando confianza y legitimidad hacia el Estado y sus instituciones, los procesos de contraloría ciudadana promueven la ciudadanización de la política y de la vida pública además de propiciar la transformación de las sociedades.

Por otro lado, acceder a información pública es un derecho que debe ser garantizado a la ciudadanía, a este respecto se afirma:

La participación social para la rendición de cuentas es: 1) un derecho que tienen los ciudadanos que son beneficiarios de programas sociales y, por lo tanto, dicha figura debe ser incluida en toda política social de un gobierno democrático; y 2) una condición para que se genere confianza entre los actores estatales y los no estatales y, por lo tanto, una condición necesaria para

que se desarrollen otras formas de participación para la promoción del desarrollo social (Llerenas, 2007, pág. 2).

¿Qué es contraloría ciudadana?

A partir de lo planteado anteriormente, es pertinente definir contraloría ciudadana. En el plano municipal se plantea:

Las contralorías sociales constituyen un medio de participación ciudadana o mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y el control de la gestión pública municipal, en la ejecución de planes, programas y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales y en la conducta de los funcionarios públicos (Álvarez, 2011, pág. 185).

Aplicaciones móviles

Sin duda alguna, la tecnología avanza a pasos agigantados, a diario los seres humanos experimentan las transformaciones que van teniendo los avances tecnológicos en todos los campos

y áreas de la vida humana, de la que prácticamente no hay área en la que no se use algún tipo de tecnología. Por excelencia, el celular es el aparato tecnológico que se ha convertido en parte fundamental de la vida de las personas; existen diversos sistemas operativos, con acceso a Internet, minutos de voz y mensajes de texto, aplicaciones móviles para casi cualquier actividad. Resulta inimaginable e impensable la vida humana sin un aparato tan valioso como este, al tiempo que las redes sociales brindan una amplia gama de posibilidades de acceder a información de empresas que proveen servicios de distinta naturaleza, y otros campos como la educación, salud, gobierno, entre otras.

Centroamérica no ha sido la excepción a estos procesos de innovación tecnológica. Existen distintos cálculos y mediciones sobre el acceso a Internet en la región, pero la mayoría de estos calcula que existe más de un celular por habitante en cada país de la región. En El Salvador, para 2018, se calculaba que existían “más de 152 líneas móviles por cada 100 habitantes” hay un 57.7% de población que tiene acceso a Internet, mientras que Costa Rica tiene un 86.7% de acceso y Panamá un 69.7%.

El Salvador tiene 3.7 millones de usuarios, con 44.7% en cobertura 4G, Panamá un 72.11% y Guatemala un 63.13%; habiendo un 59.7% de penetración de Internet en la región centro-americana (Villarroel, 2018). Por su parte en Honduras, 92 de cada 100 hondureños tiene acceso a telefonía móvil, incluso algunos analistas consideran la posibilidad de incluirlo en el Índice de Precios al Consumidor, debido a que se ha convertido en una necesidad de los hondureños y gasto fijo, según el reporte “¿Cuántos celulares compran los hondureños?” (Carranza, 2018). En Costa Rica existen más de ocho millones de celulares. De manera que la tendencia, es que existen más celulares que habitantes. Para el caso de Panamá, el cálculo es que un 96% de la población tiene acceso a un teléfono celular (Peña, 2017).

El avance en las tecnologías de información y comunicación (TIC) tiene distintas ventajas, en tanto que permite la realización de negocios, abaratando costos y la prestación de servicios públicos y privados con una mayor calidad, calidez, eficacia y eficiencia, dando paso a las “sociedades de la información”; el auge del Internet indudablemente ha

transformado la vida humana y su interacción. A lo anterior, se debe agregar que la incorporación de las TIC a la actividad gubernamental, desburocratiza el Estado y lo acerca a la población, por lo que resulta pertinente su incorporación a la gestión gubernamental, de manera que la ciudadanía no tenga que acudir físicamente a las entidades de gobierno y en particular a las municipalidades para llevar a cabo sus trámites o procesos, sino que puedan hacerlo desde sus celulares por medio de aplicaciones móviles, lo que mejora sustancialmente su calidad de vida, y permitiría a las municipalidades prestar servicios públicos con calidad, calidez, eficacia y eficiencia.

Además de la facilitación de información a la ciudadanía en materia de rendición de cuentas y acceso a información pública, solicitud de información pública, agendas locales, talleres impartidos por la municipalidad, directorio telefónico, *gobierno abierto*, trámites y pagos de impuestos, atención a los usuarios en cuestiones específicas como partidas de nacimiento, horario del tren de aseo, denuncias por violaciones y abusos de ordenanzas municipales, quejas por malos tratos recibidos por

parte del personal de la municipalidad, buzón de sugerencias, zonas comerciales, permisos para ventas, gestiones de ferias de comercio, emprendimiento, empleo, turismo, mascotas, cierres de calles por eventos y rutas alternativas, tráfico, reparaciones municipales, noticias en general en tiempo real.

Tanto los ciudadanos como las instituciones del Estado hacen uso de las TIC para la prestación de servicios públicos hacia esta, lo que también incluye el uso de computadoras, correo electrónico, internet y aplicaciones móviles. En los portales web de las instituciones del Estado se divulga información pública de las actividades llevadas a cabo por estas entidades, información oficiosa sobre sus planes, programas, proyectos y políticas públicas, a su vez se propaga en los medios de comunicación toda aquella información que concierne a la ciudadanía, así como plataformas de solicitud de información pública a las instituciones.

Todo a la luz de un marco jurídico, el cual debe adaptarse a los procesos de contraloría ciudadana, esto en el marco de las iniciativas de gobierno abierto, impulsadas desde las organizaciones de sociedad civil que velan por

el derecho al acceso a información pública y transparencia. Algunos municipios en América del Sur ya están implementando aplicaciones móviles en sus procesos de gestión pública, logrando con esto abaratar costos tanto para la municipalidad como para la ciudadanía, ya que la población tiene acceso a una amplia gama de servicios e información pública en su teléfono móvil.

Reflexiones finales y recomendaciones

Los Estados centroamericanos han dado importantes avances en la consolidación de sus sistemas políticos, resultando un régimen híbrido producto de la mezcla de avances en materia electoral, pero vicios del autoritarismo en el ejercicio del poder político, Centroamérica transita por un proceso de democratización.

Parte de esto es la participación de la ciudadanía en la gestión pública, en la construcción de *políticas públicas que resuelvan los problemas públicos* que les afectan y en la contraloría ciudadana hacia las políticas públicas implementadas en todo su ciclo. A su vez, han existido avances significativos en las tecnologías de información y

comunicación, su incorporación a la prestación de servicios públicos y privados, y el uso de las TIC por parte de los Estados.

Por ello, las instancias de integración centroamericana, gobiernos nacionales, y en particular *gobiernos municipales* deben unir esfuerzos en el desarrollo de aplicaciones móviles que permitan ciudadanizar la gestión pública, colocando al Estado al alcance de un click así como de mejoras en la conexión a Internet por parte de la ciudadanía.

Referencias bibliográficas

- Álvarez, R., & García-Guadilla, M. (2011). "Contraloría social y clientelismo: la praxis de los consejos comunales en Venezuela". En *Politeia*, 34 (46), 175-207.
- Carranza, S. (2018). "¿Cuántos celulares compran los hondureños?", en: *El Heraldo*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.hn/economia/1208236-466/cu%C3%A1ntos-celulares-compran-los-hondure%C3%B1os>
- Llerenas, V. (2007). "Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social". En revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 39. (Oct. 2007). Caracas, Venezuela.
- Peña, J. (2017). "Según cifras, en Panamá hay más celulares que población", en *El Siglo*. Recuperado de <http://elsiglo.com.pa/panama/segun-cifras-panama-celulares-poblacion/24000159>
- Perruzzotti, E. (2017). *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Ponencia preparada para la XVII Asamblea General Ordinaria OLACEFS, 1 al 6 de octubre de 2017, Santo Domingo, República Dominicana.
- Segeplán. (2015). *Guía para la formulación de políticas públicas*. Guatemala: Segeplán.
- Villarroel, G. (2018). "El Salvador, tercero con líneas móviles en América Latina", en: *El Mundo*. Recuperado de: <https://elmundo.sv/el-salvador-tercero-con-lineas-moviles-en-america-latina/>