

# SEMINARIO WEB DE CONTROL CIUDADANO: LA IMPORTANCIA DEL CONTROL PÚBLICO

---

**Organizador:**

Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil –COSOC– de la Contraloría General de la República con la colaboración del Centro de Estudios de la Administración del Estado

**Fecha:**

20 y 21 de octubre de 2021

**Lugar:**

Seminario virtual

## Presentación

---

El Seminario de Control Ciudadano surge como una estrategia activa y perdurable en el tiempo, que tiene por finalidad contribuir a la restitución de la confianza en las instituciones públicas, a través de acciones proactivas que involucran a las organizaciones de la sociedad civil y a las personas, evidenciando los cambios de la sociedad y de la Administración.

El seminario se presenta como una plataforma de diálogo, en la que representantes de organizaciones de la sociedad civil, la academia y la Contraloría General se reúnen e identifican desafíos y acciones para fortalecer la democracia y el control público. Por medio de un proceso participativo del Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil de la Contraloría, se determinaron los tres temas que se abordaron en 2021, de tal forma que incluyesen las miradas de los distintos actores que forman parte del seminario. Por motivos de conveniencia, se distribuyeron las materias que iban a ser expuestas en tres jornadas.

En la primera jornada, se trató la descentralización en Chile. Allí el diálogo estuvo centrado en las acciones, en los desafíos futuros y en la vinculación con la comunidad, además del impacto que esto significa para el desarrollo del

Estado. Asimismo, se elaboraron propuestas para ser consideradas tanto por organizaciones de la sociedad civil como por la ciudadanía.

Dicha descentralización representa un desafío permanente para los gobiernos, al igual que las acciones para acercar la toma de decisiones a la comunidad local. Entre los inconvenientes que aparecen, están los eventuales errores que se presentan en el camino a su implementación, motivo por el cual es preciso considerar períodos de ajuste y aprendizaje en la instalación de nuevas instituciones regionales que contribuyan a este proceso, como son los gobiernos regionales y los servicios locales de educación pública. Sin un control efectivo de las entidades ya existentes, es posible observar problemas en la descentralización en el área de la salud, donde las dificultades de orden financiero-contable y compras públicas se presentan de manera recurrente y requieren ser atendidos.

Desde la perspectiva del COSOC de la Contraloría, la corrupción es distinta dependiendo del espacio donde ocurre, ya sea en el ámbito regional o local. Por esta razón, es relevante plantear una estrategia desde la ciudadanía organizada para que el control público tenga impacto en las decisiones de las autoridades y en la gestión pública. Por ello, avanzar en la descentralización, acercando el proceso de toma de decisiones a la ciudadanía y a sus localidades, es fundamental para dejar una huella que genere efectos positivos.

En la segunda jornada del seminario, se reflexionó sobre el impacto de la escasez hídrica como problema y cómo la educación ambiental puede contribuir a un control ciudadano efectivo. Esto teniendo en cuenta que las acciones y decisiones que toman los gobiernos sobre el ambiente tienen un efecto directo en la cotidianeidad de los individuos. Dichas medidas pueden generar externalidades negativas, tanto en las personas que viven en el entorno intervenido como en la flora y fauna del lugar.

En la actualidad, uno de los problemas más acuciantes que enfrenta Chile es la escasez hídrica en diversas zonas del territorio nacional. En ese contexto, se hace relevante identificar cómo el control que puede ejercer la ciudadanía contribuye en la solución, dada la insuficiente fiscalización en los cursos de agua, en los humedales y en otros recursos que dispone el país para dar acceso a este vital elemento. Desde la perspectiva del Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil de la Contraloría, se percibe un deficiente control y posibles irregularidades en el otorgamiento de permisos a las empresas que realizan proyectos en cursos de agua, que eventualmente podrían ser perjudiciales para la comunidad.

En la última jornada del seminario, se conversó sobre la rendición de cuentas como mecanismo de control de las decisiones tomadas por quienes tienen el poder en el área de la construcción de viviendas sociales. Allí se concluyó que

la cultura basada en el amiguismo y en el «siempre se hizo así», en ocasiones, ha justificado hechos de corrupción y contribuido a que exista una percepción de mal uso de recursos en beneficios sociales, falencias en el desarrollo comunitario local, «robos hormiga», filtraciones de denunciantes en entorno cerrado, conflictos de intereses, entre otros.

## Jornada 1:

# El proceso de descentralización en Chile. Diagnóstico y propuestas

---

### Camilo Mirosevic Verdugo<sup>1</sup>

Este seminario aborda temas fundamentales en cualquier contexto, pero particularmente en el que vive la sociedad chilena, donde es crucial la demanda de la ciudadanía por tener un Estado más justo que, junto con resolver los problemas, promueva una mayor descentralización, que lleve el poder a los territorios, pero con un mecanismo de control efectivo.

Ejemplo de ello se presenta en el ámbito municipal, donde las entidades son descentralizadas, en ocasiones con caudillos locales, y su regulación orgánica excluye sus actos del control previo de juridicidad. Lo anterior implica que, al estar de alguna manera fuera del control de legalidad de la Contraloría General y dado que este se efectúa de manera posterior, los hechos ya acontecieron, por lo que es tarde para tomar medidas.

### Moderadora

En este punto es relevante resaltar el desarrollo del proceso que ha llevado adelante la Contraloría General de la República para la elaboración de la Estrategia Nacional Anticorrupción, la cual se confeccionó a través de una metodología que permitió la participación de aproximadamente 23.000 personas de todas las regiones del país. Asimismo, esta iniciativa incorporó en su preparación a distintas organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad de contralores ciudadanos.

Lo destacable de este proceso fue la participación y la descentralización que generó, con la incorporación de las comunidades que pudieron contribuir con su mirada a la construcción de esta estrategia. Al respecto, es interesante esclarecer cómo debe ser comprendida la descentralización y cómo puede estar

---

1 Jefe de la División Jurídica de la Contraloría General de la República.

más cerca del control, el que debe venir desde la ciudadanía y complementarse con un fiscalizador externo autónomo.

## Manuel Arís Alonso<sup>2</sup>

El estudio «El proceso descentralización en Chile: diagnóstico y propuestas», realizado por Manuel Arís, Alejandro Ferreiro y Francisca Pinto, del Centro de Estudios Independiente Espacio Público, revisó la experiencia comparada de Perú y Francia, países que vivieron procesos de descentralización. Dicha investigación consideró una recopilación de antecedentes históricos de la descentralización en Chile, lo que se complementó con entrevistas y talleres, en los que participaron 41 especialistas de la academia, del sector público y de las organizaciones de la sociedad civil que promueven la descentralización.

A modo de contexto, la descentralización ha sido un camino largo y complejo con distintos hitos en los últimos años, los que se han presentado antes del «estallido social» o al inicio del proceso constituyente. Ejemplo de ello, es la elección de los gobernadores regionales mediante el voto popular, amparada en una modificación legislativa, hecho que detonó una descentralización política importante. Actualmente, las autoridades regionales electas ya están en el ejercicio de sus cargos y con ello se evidencian ciertos déficits desde el punto de vista del diseño institucional. Sin embargo, este acontecimiento político en un futuro debería desencadenar la descentralización financiera y administrativa que se espera.

Diversas investigaciones constatan las ventajas de la descentralización, en cuanto a la administración y a la eficiencia en la gestión, y demuestran que este proceso genera una conexión más profunda entre las demandas sociales y las políticas públicas en los territorios. En ese entendido, el beneficio sería indudable, puesto que se produce un acercamiento entre la estructura burocrática y los requerimientos que tienen las personas respecto a sus problemas más cotidianos. Asimismo, se produce una mayor eficiencia, dado que se facilita la toma de decisiones para las autoridades, las que cuentan con más información para detectar las particulares necesidades de esa población.

Del mismo modo, se ha acreditado eficiencia en la asignación de recursos, con una mejor distribución en áreas donde existen mayores necesidades sobre la base de las particularidades del territorio. Es así como se han detectado oportunidades para la modernización, principalmente por ciertos márgenes que tienen estos poderes subnacionales con mayor autonomía para innovar y generar instancias que modifiquen los parámetros estandarizados, permitiendo proporcionar una identidad propia a la gestión, de acuerdo con objetivos estratégicos que responden a las características locales.

---

2 Director de Opinión Pública de Espacio Público, institución que forma parte del Consejo de las Asociaciones de la Sociedad Civil de la Contraloría General.

Desde el punto de vista político, la literatura destaca la importancia de la participación, señalando que los procesos de descentralización suelen producir mayores niveles de la misma, ya sea desde el punto de vista electoral o desde la participación formal, a través de otros mecanismos más cercanos a la esfera de incidencia. La existencia de mayor supervisión sobre las autoridades subnacionales contribuye a generar oportunidades para la renovación política, naciendo nuevos actores locales que no obedecen necesariamente a una lógica caudillista.

Por otro lado, es posible identificar riesgos en la descentralización, los cuales en ocasiones pueden estar relacionados con la corrupción, lo que se vuelve más complejo desde el punto de vista de la supervisión, del control horizontal y de organizaciones como la Contraloría General. Del mismo modo, faltan mecanismos de resolución de conflictos para definir qué pasa con la figura del delegado presidencial, concretamente cómo va a conjugar su liderazgo en el gobierno regional. En este esquema, existe una incertidumbre presupuestaria, debido a que la transferencia de recursos depende del nivel central y, por lo tanto, es el centro político el que va a permitir a los gobiernos regionales operar.

Desde la mirada del control ciudadano, es muy importante el fortalecimiento de la *accountability* horizontal, sobre cómo van a colaborar o ejercer la facultad fiscalizadora las organizaciones del Estado. Desde el enfoque de la *accountability* vertical, es un hito relevante que los ciudadanos elijan a su primera autoridad regional, mientras que para la sociedad civil que ejerce el control social puede ser un desafío que las autoridades regionales den explicaciones respecto de las decisiones que toman o dejan de tomar.

Las claves para el éxito de la *accountability* social son una ciudadanía activa y medios de comunicación autónomos. Esto último debería ser materia de análisis, respecto a lo que ocurre en ciertas regiones, donde los dueños de las radios suelen ser alcaldes o exalcaldes. Cuando suceden estas situaciones, se produce una vinculación entre el poder político y el poder de los medios de comunicación, la cual debería esclarecerse o habría que dictar algún tipo de regulación que impida esta suerte endogamia con las autoridades de nivel subnacional.

Una estrategia para ejercer el control ciudadano consiste en exponer y denunciar los temas para que se instalen en la agenda, lo que obliga a las autoridades a asumir ciertas responsabilidades. En ese sentido, el proceso de descentralización implica que la ciudadanía va a estar más cerca de la toma de decisiones y esto conlleva la responsabilización de las autoridades y funcionarios de las regiones.

Lo anterior implica un deber de la ciudadanía, de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil de observar de manera coordinada cómo los gobiernos regionales están enfrentando sus dificultades y los desafíos que trae este ajuste institucional en la vinculación con otras entidades como los municipios.

### Isabel Aninat Sahli<sup>3</sup>

Al observar los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, de países con las mismas características del nuestro —muy centralista y también centralizado—, es posible notar que Chile está lejos de los promedios de esa entidad internacional. Por ejemplo, está 10 puntos bajo el promedio en el gasto público que se lleva a cabo por gobiernos subnacionales y lejos del gasto de otras naciones unitarias con un alto grado de centralización como los países escandinavos.

Desde mi perspectiva, hay tres preguntas que pueden guiar la discusión:

- 1) cómo se concibe el control respecto de la centralización,
- 2) cómo puede el control acompañar los procesos de descentralización y verse como una manera de fortalecer a los gobiernos subnacionales o
- 3) cómo el control es muchas veces visto como una manera encubierta de mantener políticas centralistas.

En mi opinión, los esfuerzos y avances para reimpulsar una distribución más equitativa de la dimensión territorial deben estar acompañados de mejores sistemas de control institucionales. Estos últimos pueden verse como una forma encubierta por mantener el centralismo en Santiago o como un esfuerzo del centro de descentralizar, pero no del todo. En ese sentido, estas iniciativas se presentan como un desafío de cómo se conciben los diferentes mecanismos de control, no solamente en el diseño, sino también en la manera como se entabla su relación con los distintos órganos subnacionales. Por esta razón, no es solamente necesario impulsarlo por razones de eficiencia y de efectividad, sino también como un apoyo al proceso completo.

Al revisar la literatura, no existe unanimidad respecto de si la corrupción aumenta o no con descentralizaciones, ya que se han visto casos en que esta se agudiza, pero también otros en que, al contrario, la descentralización es una manera de combatir la corrupción local. Por otro lado, la experiencia comparada latinoamericana demuestra lo necesario que es atender preventivamente los riesgos de ineficiencia, captura y corrupción, lo que es un punto crucial para el éxito de las reformas que demandan mucho tiempo en su implementación. Los ejemplos de Perú y Colombia subrayan la importancia de controlar las malas prácticas y de fortalecer las instituciones desde el inicio para incidir en la valoración de la confianza institucional sobre este proceso. En ese mismo sentido, considerar los riesgos no es una manera de coartar los avances de aquel, sino al contrario, permite ver al control como una manera de evitar que

---

3 Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez, integrante del Consejo Asesor del Centro de Estudios de la Administración del Estado, de la Contraloría General.

se debilite el apoyo ciudadano a estos cambios o que incluso se llegue a paralizar su desarrollo.

El segundo punto es cómo diseñamos mecanismos de control institucional que se adecuen a las nuevas estructuras, atribuciones y competencias de los gobiernos subnacionales. En ese escenario, frente a instituciones subnacionales, gobiernos regionales y municipios con mayores atribuciones en materia de ejecución presupuestaria y de descentralización fiscal, es relevante identificar cómo concebimos las modalidades de control. En esa línea, es indispensable que existan contrapartidas a esa mayor autonomía, de lo contrario, es posible que se produzcan casos de alta ineficiencia en el manejo de los recursos públicos, lo que no solamente daría la razón a quienes son escépticos de estos cambios, sino que incluso podría frenar o revertir lo que actualmente es un medio de transferencia de competencias hacia los gobiernos regionales. Por lo anterior, es relevante elaborar e implementar herramientas que le den sustentabilidad a este proceso de descentralización, en el mediano y largo plazo, especialmente considerando que gobiernos regionales y municipios no han estado exentos de corrupción.

Reconfigurar o adaptar los actuales sistemas de control para los nuevos escenarios que se configuran es el desafío frente a las caídas pronunciadas de confianza en las instituciones públicas, dados los numerosos casos de corrupción que han surgido. De esta manera, en un panorama donde los gobiernos regionales tienen mayores competencias, el control interno cobra aún más relevancia, lo que se cruza con los diseños de procesos y también con el fortalecimiento del personal en sus distintas dimensiones.

Otra cuestión primordial es enfatizar las medidas preventivas para la probidad e integridad públicas, en particular respecto de obras de infraestructura. Este es un ámbito muy sensible, donde se ha visto mal manejo de recursos públicos, tanto en Chile como en América Latina, por el alto valor de los contratos y la dificultad de verificación de las obras y de los detalles de ejecución. Estos hechos generan un espacio para avanzar hacia gobiernos subnacionales con mayor fuerza, entonces hacer hincapié en este tipo de medidas podría parecer muy menor, pero tiene un efecto en la confianza sobre el proceso descentralizador completo.

Por otro lado, la coherencia y la fragmentación son dos materias a las cuales se debe poner atención. En cuanto a la coherencia que se da en los niveles subnacionales, en la actualidad existe una relación muy estrecha entre los gobiernos regionales y municipales, por ejemplo, en la asignación de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y con otros fondos de financiamiento regional. En ese contexto, pensar, por una parte, en los gobiernos regionales y, por otra, en los gobiernos municipales, implicaría desconocer las interacciones que existen en la vida cotidiana en la administración de esos recursos, en cómo se proponen proyectos o en cómo se desarrollan obras de infraestructura.

En cuanto a la fragmentación, un ejemplo muy claro es la heterogeneidad que existe en materia de transparencia. Sobre el tema, el Consejo para la Transparencia ha manifestado su preocupación sobre cómo lograr que todos los municipios tengan un mismo nivel respecto al cumplimiento de la ley. Eso es un ejemplo de algo que puede ocurrir y queremos tener datos sobre distintas dimensiones de la vida municipal y regional, pero en muchos casos lo que existe es una recolección de datos parcializada y aislada, con instrumentos descoordinados, alta dispersión y poca interacción entre sí. Por lo tanto, lo que se debe evitar es que una mayor descentralización implique mayor dispersión o insuficiencia de información, porque eso puede afectar la pertinencia de las políticas públicas y también el control social.

En lo referido al control social, se puede avanzar mucho en asuntos pequeños, pero que contribuyen a la efectividad. Por ejemplo, en la nueva ley de gobiernos regionales, está considerada la participación ciudadana en la confección de los planes reguladores intercomunales metropolitanos; en el plan de inversión en infraestructura y movilidad del espacio; en los espacios públicos de la estrategia regional de ciencias, tecnología e innovación; y en el plan de regional de desarrollo turístico. Hay otra diversidad de materias en las cuales las leyes también tienen instancias de participación, como en todo lo concerniente a la evaluación ambiental y a la estrategia nacional de educación pública. En estos temas, hay cuestiones que pueden ser muy útiles para que este control social sea real, como la fragmentación en el acceso a la información o la mera identificación de todas las oportunidades de participación ciudadana que las leyes establecen a nivel regional o comunal.

El desafío entonces está no solamente en quedarse en los diseños generales de la participación ciudadana, sino también en atender a todas esas cuestiones que permitan que efectivamente ese control social pueda ocurrir. Del mismo modo, existen muchos retos en torno al proceso de descentralización en curso y a lo que se discute en la Convención Constitucional y en materia de fiscalización de esta nueva construcción institucional.

## Jornada 2:

# Escasez hídrica y educación ambiental

---

### MODERADORA

Chile es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático por sus condiciones geográficas y climáticas. Además está expuesto a eventos catastróficos como terremotos, inundaciones, remociones en masa y, por cierto, a la sequía, que ha afectado durante varios años al país y particularmente a las cuencas. A partir de ahí, se vuelve relevante atender a la gestión del recurso hídrico y considerar que en el territorio hay instituciones públicas que tienen asignadas funciones para velar por la conservación y prevenir el agotamiento de ese bien público, así como para arbitrar y tomar medidas en ese sentido.

Junto al rol de las instituciones públicas a cargo de la gestión del recurso hídrico, la ciudadanía puede participar y cumplir un papel destacado en el manejo de los bienes y recursos ambientales del país.

### María Christina Fragkou<sup>4</sup>

Para comenzar, el primer punto a abordar son las causas de la escasez hídrica en Chile, el porqué se está frente a una crisis y, en segundo lugar, qué tipo de problemáticas surge con las soluciones que se proponen ante la falta de agua.

Una primera distinción en las problemáticas hídricas la encontramos en los conceptos de sequía y escasez. El primero de ellos es un fenómeno físico que ocurre cuando llueve menos, aumentan las temperaturas o se producen menos deshielos y, por lo tanto, existe menos disponibilidad material de agua o menos recurso hídrico en el lugar. Por su parte, la escasez de agua es una circunstancia que no afecta a todos los actores en un territorio, por ejemplo, en la zona de Petorca, hay comités de agua potable rural, casas y comunidades que se han quedado sin agua; sin embargo, allí mismo hay personas que tienen derechos de agua acumulados o empresas agrícolas que cuentan con agua y, a pesar de la sequía, no sufren escasez hídrica.

Es relevante considerar que la crisis hídrica global tiene componentes tanto físicos como sociales, dados por:

- 1) los cambios en el régimen pluviométrico;
- 2) mayor o menor intensidad en las lluvias;

---

4 Académica de la Universidad de Chile.

- 3) aumentos de temperaturas;
- 4) cambios de uso de suelo, lo que genera que haya más cultivos que requieren agua –sea por la introducción de especies exóticas, sea por los monocultivos de las forestales en el sur de Chile–;
- 5) sobreexplotación de las napas subterráneas, las cuales se agotan o no tienen suficiente tiempo para rellenarse con la lluvia, por el ritmo alto de extracción;
- 6) aumento de la población a nivel mundial y de las personas que viven en áreas urbanas, las cuales demandan más agua.
- 7) actividades económicas que precisan mucha agua como la minería, la agricultura de exportación, entre otras actividades.

Del mismo modo, lo que más se aplica al caso chileno es un factor que ha impulsado esta crisis: las políticas capitalistas que modifican la naturaleza y que fomentan la acumulación del agua en los privados. El Código de Aguas en Chile separa el agua de la tierra; debido a ello, diversos actores han logrado acaparar derechos de aprovechamiento de agua, lo que implica que el recurso esté en manos de pocos individuos con alto poder económico y político, lo que incide en que se vaya generando una situación desigual. Incluso esta acumulación de agua por parte una minoría podría causar escasez para las personas que carecen de dinero para comprar agua o no tienen el poder político para acceder a ella.

Tiempo atrás, MODATIMA<sup>5</sup> compartió un estudio sobre la acumulación de los derechos de aprovechamiento de agua por parte de políticos chilenos. En el análisis que contenía esta investigación, surgieron los casos de Alfredo Moreno, ministro de Obras Públicas, Antonio Walker, ministro de Agricultura, y Nicolás Monckeberg, ministro del Trabajo y Previsión Social, quienes han tenido que tomar decisiones o estar involucrados en temas legislativos respecto al agua y al mismo tiempo tienen intereses. El caso más destacado es el de Antonio Walker: cuando fue ministro de Agricultura, era dueño de 30.000 litros de agua por segundo aproximadamente, en contraste con lo que necesita una persona para vivir diariamente, que son 170.000 litros. En ese sentido, la acumulación de derechos de agua, incluso la tenencia de derechos de agua por parte de políticos que están relacionados con este tipo de proceso es algo que no debería estar permitido.

A continuación, se presentan dos estudios sobre la realidad en Chile. La primera investigación está relacionada con el uso de los camiones aljibe; y la segunda, con la desalinización del agua de mar para consumo humano.

---

5 MODATIMA es el Movimiento de Defensa por el Acceso al Agua, la Tierra y la Protección del Medioambiente.

En cuanto a los camiones aljibe, cabe precisar que son una solución en áreas rurales y en campamentos de algunas ciudades, sobre todo en el norte del país. Sin embargo, esta alternativa para el consumo humano contempla ciertos riesgos, por ejemplo, que el abastecimiento sea discontinuo, debido a algún temporal o a que el vehículo no pueda pasar por determinado sector; en tales casos, las personas se quedarán sin agua. Ello, sin considerar que el agua del camión aljibe es más cara que la de la llave —cuyo precio subirá si aumenta el valor de la gasolina— y que la cantidad a la cual se puede acceder por esta vía suele ser insuficiente.

Un ejemplo respecto a la venta de agua de camiones aljibe en la provincia de Petorca. Esta no es traída desde Valdivia ni de otra ciudad, sino que proviene de la misma provincia, incluso del mismo sector del acuífero. ¿Cómo sucede esto? La provincia se divide en sectores acuíferos de acuerdo con lo indicado por la Dirección General de Aguas, pudiendo observarse desde dónde sale el agua y hacia dónde va. Dicho análisis permitió identificar que existe una coincidencia entre la zona donde más se vende agua y el lugar donde más se necesita el agua de estos camiones. ¿Qué significa esto? que el problema de esta zona podría no ser la sequía, sino que la distribución del agua.

Otro hito importante que se vincula con la situación anterior y los derechos de agua es que, de los cinco principales proveedores de agua que distribuyen en camiones aljibe en Petorca, tres tienen derechos de agua inscritos para uso agrícola y durante la época de la sequía han adquirido más derechos, es decir, compraron más agua en este período. Esto demuestra que la compraventa de agua es muy rentable, que el recurso hídrico está acumulado en pocas manos y que ello puede estar ocasionando la escasez de las comunidades.

La segunda solución que se plantea para la escasez de agua es la desalinización. El caso más connotado en Chile de este procedimiento se presenta en la ciudad de Antofagasta, la cual está abastecida tanto con agua desalinizada como con agua fresca. El estudio que abordó este tipo de agua se hizo aplicando encuestas para entender qué significa para las personas tomar agua desalinizada. Los resultados de esta investigación permitieron concluir que existe una baja aceptación de la calidad del agua desalinizada por parte de la población, mientras que la entidad que debe fiscalizar dicha calidad, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, distingue entre el agua desalinizada y la que proviene de la cordillera, por lo tanto, las fiscaliza de manera diferenciada. Otro hecho que se puede comentar es que no existe un proceso de participación ciudadana para consultar el tipo de agua que prefiere la gente, simplemente sucede que el agua de la llave cambia a desalinizada sin ningún tipo de consulta a las personas.

Por otra parte, no hay estudios locales que demuestren los impactos para la salud del agua desalinizada, si es dañino beberla. Desde mi perspectiva, debería contemplarse una normativa especial para este tipo de agua, considerando

que la regulación chilena de calidad de agua potable es explícita respecto a las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas. No obstante, dichos análisis sí se han realizado en Israel, donde se utiliza hace décadas para el consumo humano y estos han concluido que la falta de magnesio producida por la desalinización estaría correlacionada con el aumento de infartos en la población que ingería esta agua.

Sobre la base de lo anterior, un punto muy relevante que se debe destacar es el reconocimiento del agua desalinizada en la normativa de agua potable y, por supuesto, por la Superintendencia de Servicios Sanitarios que la fiscaliza. Por otro lado, los resultados del análisis realizado en Antofagasta muestran que solo una de cuatro personas sabía qué tipo de agua consumía —si era desalada o de cordillera—, en tanto únicamente el 27 % de los encuestados estaba satisfecho con la calidad del agua corriente que recibían, mientras que el 82 % piensa que tomar agua de la llave le podría generar efectos adversos y el 90 % de los hogares recurre al agua embotellada. Los resultados anteriores se dan en una ciudad donde la fiscalización del agua de la cañería resulta positiva, ya que Aguas Antofagasta cumple con lo establecido, según la regulación de calidad del agua potable; no obstante, los resultados del estudio prueban que los individuos están disconformes con la calidad del agua de su llave. Otra consulta que se hizo a la ciudadanía fue sobre la calidad, el sabor y el sarro que tenía el agua de la tubería en dicha ciudad. Como resultado los entrevistados le pusieron una nota muy baja a la calidad y al sabor, lo que también se contrapone con la fiscalización que lleva a cabo la superintendencia.

Ahora bien, cuando se habla de control público, las personas deben tener en cuenta que no todas las aguas son iguales: la del camión aljibe, la de cañería, la desalinizada, la de los pantanos, la de la cordillera o la de los ríos. Sobre la base de ello, la ciudadanía podría demandar mayor fiscalización sobre el uso de los derechos de aprovechamiento de aguas, detectar muy tempranamente los conflictos de intereses y difundir; así se genera mucho conocimiento ambiental. De esta manera, los individuos llegan a saber qué tipo de agua están consumiendo, quiénes son los dueños de las aguas y qué clase de información existe con respecto a los temas hídricos y ambientales en general. Todo esto significa mayor transparencia, tanto en la información como en los procesos de participación y también más instancias de participación ciudadana, lo que exige que el Código de Aguas sea modificado.

## Natalia Rebolledo Robert<sup>6</sup>

Un primer diagnóstico sobre la materia es que, hoy en día, las personas nacen en un contexto de sequía, con escasez hídrica y de cambio climático. Hace ya más

---

<sup>6</sup> Directora ejecutiva de la Fundación Un Alto en el Desierto, entidad miembro del Consejo de Asociaciones de la Sociedad Civil de la Contraloría General.

de veinte años que el mundo vive en esta crisis climática, agudizándose año tras año. Al respecto existe un sinfín de estudios; sin embargo, acciones concretas para enfrentar los problemas, muy pocas. Cada servicio público, centro de estudio y gobierno de turno tiene su propia valoración y ejecuta una nueva política sobre el tema, lo cual genera discontinuidad, ya que se adoptan soluciones transitorias como permanentes, como ejemplo de ello está el camión aljibe. También es posible detectar que hay una gestión hídrica deficiente: actualmente tenemos más de la mitad de las comunas de Chile con decretos de escasez hídrica, pero se sigue viendo que se riega a las 15:00 horas, que la ampliación de cultivos va en desmedro de los comités de agua, que la población sufre cortes de agua para la recuperación de las napas y que hay pérdida de agua por infraestructura sanitaria defectuosa. Por ejemplo, en Santiago, se estima un 30 % de pérdidas solo por concepto de infraestructura, mientras que en las regiones se presenta un escenario de injusticia hídrica, donde los camiones aljibe reparten 50 litros por persona al día, en lugar de los 100 que fija el estándar. No obstante, para que se pudiesen repartir esos 100 litros de agua tendría que haber disponibilidad presupuestaria y física para recibir y guardar esa cantidad de agua por casa; no basta con los camiones.

Otra situación detectada es el cambio de paisaje que se observa en la ruta 5 Norte, donde con gran falta de criterio se reemplazaron los cactus por pasto, pues se trata de zonas con comités de agua que gestionan la falta de agua para las personas. Todo esto amparado en un marco jurídico obsoleto ambientalmente, donde el principio de celeridad que no se cumple, porque como país nos estamos demorando mucho en implementar soluciones, en crear nuevas normas y en aplicar las que ya existen.

En Chile, la ley N° 21.075 regula la recolección, reutilización y disposición de las aguas grises, las que corresponden a aguas ya empleadas —como la de lavamanos, lavadoras o duchas— y que pueden ser usadas nuevamente, tanto para riego como para recarga de sanitaria. Como fundación, participamos en la discusión de esta ley, que partió en 2014 y que se promulgó en 2018. Posteriormente colaboramos en la consulta pública del reglamento para la aplicación de esta ley que aún no es publicado; llevamos siete años de discusión, lo cual es mucho tiempo.

Para aportar en esta línea, se trabajó en una alianza público-privada, entre la Fundación Un Alto en el Desierto como parte de la sociedad civil y algunos establecimientos educacionales públicos de la región de Coquimbo. A partir de esta alianza, se generó un sistema que permite reciclar el agua y reutilizar 5.000 litros al día en 15 recintos escolares —ello equivale a 100 camiones aljibe al año, aproximadamente—. Para conformar este sistema, se dio la participación de distintos actores: la Pontificia Universidad Católica de Chile, el Liceo Bicentenario Politécnico de Ovalle —con sus profesores y estudiantes— y la fundación. Por otra parte, se sumaron la empresa privada y el Estado que aportaron recursos

para que la idea se pudiera materializar. Gracias a la ejecución del proyecto, el referido liceo ganó el Premio Nacional de Medio Ambiente el año pasado, en la categoría de nuevas generaciones sustentables, lo que demuestra que la educación desde temprana edad en estas temáticas es muy importante para el cambio de hábitos, tanto en niños como en adultos, y que son fundamentales la educación ambiental, la participación y el control de la ciudadanía.

Desde la acción y la educación, también es posible cuestionar los hábitos con el uso y la gestión del agua, tanto individual como colectivamente. Como país, debemos preguntarnos qué tan bien estamos haciendo la distribución del recurso hídrico en la sociedad. Entonces el primer desafío es salir de la inercia, no traspasarla a las nuevas generaciones, las cuales están ávidas de cambios, de innovar y de aportar soluciones. Por esta razón, la acción debe ser nuestro referente.

Es en ese contexto que las personas no solo deben hacer control público de los recursos, sino que también pueden ejecutarlos y apoyar las soluciones en este tipo de crisis. Sin embargo, un punto importante para que ello ocurra es la simplificación de los espacios de participación ciudadana, ya que actualmente es muy complejo intervenir, por la cantidad de requisitos que exige cada entidad pública en sus procesos. De este modo, si se vuelven más sencillos los trámites, se puede promover una mayor colaboración de la población y generar un vínculo real del Estado con los habitantes de su territorio.

## Jornada N° 3: Buenas prácticas para una rendición de cuentas

---

### Juan Eduardo Figueroa Valdés<sup>7</sup>

Desde la Cámara Chilena de la Construcción, existen diversas herramientas que contribuyen a la lucha contra de la corrupción. Por ejemplo, el Código de Buenas Prácticas en la Industria, el Protocolo de interacción con funcionario público, el Manual sobre libre competencia, el Manual de la ley del *lobby*, la declaración de conflicto de intereses, entre otros.

El código de buenas prácticas es una iniciativa reciente, que busca propiciar una conducta adecuada y un comportamiento ético de los socios y de

---

<sup>7</sup> Presidente de la Comisión de Legislación de la Cámara Chilena de la Construcción, entidad miembro del Consejo de Asociaciones de la Sociedad Civil (COSOC), de la Contraloría General de la República.

quienes interactúan y trabajan con la cámara, cuyas disposiciones se aplican independientemente de la categoría de los involucrados. Comienza con un capítulo vinculado a la probidad —a la buena fe en el obrar de los integrantes durante el desarrollo de los contratos— que subraya la importancia que tiene la calidad de los proyectos. Otros aspectos significativos regulados son las relaciones con los distintos partícipes en el proceso de construcción, las cuales deben guiarse por la transparencia y la conducta ética. En otra sección, se refiere a la prevención del riesgo y a la salud ocupacional y, en otra parte, trata sobre el ambiente y el mecanismo de relación con la comunidad, donde se prevén métodos de prevención y de resolución temprana de controversias.

Otro de los cuerpos normativos que tiene la cámara es el Código de Ética y de Conducta, que persigue evitar las prácticas en las que puedan existir conflictos de intereses. Existe un comité que vela por su cumplimiento y que se preocupa de que todas las personas que participan de la cámara, tanto sus trabajadores como sus autoridades gremiales y socios, queden regidos por este estatuto.

Asimismo, la cámara dispone de un tribunal de honor cuyo objetivo es conocer los conflictos que se producen por infracciones, por ejemplo, al Código de Buenas Prácticas en la Industria, a los estatutos o a otros documentos que contemplen obligaciones éticas. Este órgano está compuesto por siete miembros y funciona dividido en dos salas de tres integrantes. Tiene facultades para llamar a mediación, tramitar los reclamos y sancionar a los culpables. En este último caso, está facultado para aplicar amonestaciones y censura, acciones que se registran en la hoja de vida del socio y que podrían llevar a la suspensión de sus derechos y, en casos graves, a la expulsión. También existen medidas accesorias, como la inhabilitación para el desempeño de cargo gremial —en el caso de transgresiones importantes— y se establece que las sanciones serán informadas en los directorios y se publicarán en el sitio web de la cámara y en otros medios.

Este tribunal ha estado activo en los últimos seis años y, a partir de su trabajo, se han conocido 11 casos en que se han denunciado infracciones o malas prácticas, especialmente de socios de la Cámara Chilena de la Construcción. Ejemplos:

- 1) Corrupción en el asfalto por parte de tres empresas constructoras que habían sido sancionadas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En este caso, la cámara suspendió a los socios por seis meses y los obligó a generar un programa de *compliance* para asegurar la implementación de buenas prácticas.
- 2) Acción descuidada frente a una licitación pública, en la que el socio fue amonestado en forma escrita.
- 3) Reclamo en tramitación contra una empresa constructora que no cumplió con los protocolos sanitarios del COVID-19, en cuanto a la seguridad de salud.

Por otra parte, se creó un protocolo para la interacción entre los trabajadores socios y los representantes de la cámara con los funcionarios estatales, de manera que esta se dé bajo un estándar apropiado de comportamiento y se apegue estrictamente al modelo de prevención de delitos y al código de ética. Para ello, contiene ciertos lineamientos básicos cuando se produzca la relación con los servidores públicos, de modo que apunta en la dirección correcta, para hacer bien las cosas y seguir luchando contra prácticas inadecuadas o que atentan contra una sana relación público-privada.

Recientemente, la cámara ha implementado un manual sobre libre competencia, el que tiene por objeto informar, a los socios y a los trabajadores afiliados a la organización, sobre las políticas de libre de competencia impulsadas por la autoridad. Allí se aconseja, por ejemplo, cómo debe manejarse la colaboración entre los competidores, en qué casos y de qué forma pueden intercambiar información; además se entrega recomendaciones gremiales para enfrentar los boicots. Mediante monitoreos, la entidad revisa que el modelo de prevención de delitos se esté siguiendo y dispone de un canal de denuncias a través de la página web institucional, que sirve para que los socios trabajadores y los colaboradores puedan informar en forma anónima sobre incumplimientos al código de ética o derechamente sobre los delitos descritos en la ley N° 20.393.

Por último, una nueva herramienta orientada a la transparencia y la probidad es el formulario de declaración de conflictos intereses de los socios y los trabajadores, en el cual todos los que tienen participación gremial pueden transparentar cualquier relación que pudiera generar algún tipo de conflicto de intereses.

### **Álvaro Ramírez Alujas<sup>8</sup>**

La transparencia es un pilar fundamental en una democracia, pues facilita el equilibrio de poderes que permite tener una justicia que efectivamente opere desde un punto de vista sustantivo frente a la ciudadanía. Gracias a ella, es más probable que la Administración pública funcione para el bienestar colectivo y haga un buen uso de los recursos públicos, como dice el lema de Contraloría.

La transparencia, la integridad y la ética pública son elementos que estaban presentes en el debate internacional, sobre todo después de la crisis sanitaria que hemos vivido. A partir de ellas, se han venido desarrollando, la información pública y la rendición de cuentas, como requisitos imprescindibles en el marco de esto que entendemos como gobierno abierto.

Desde este paradigma, el gobierno abierto tiene un enfoque de gobernanza de los asuntos públicos, donde los gobiernos e instituciones trabajan en una

---

8 Académico de la Universidad de Chile.

relación de mayor horizontalidad y en un marco de trabajo más colaborativo y con transparencia, no solamente en cuanto al acceso de la información pública, sino también respecto a la reutilización de esta con beneficio social o público, considerando su utilidad para la rendición de cuentas.

Actualmente, los gobiernos a nivel global han ido generando un marco institucional que no se limita a dar a los particulares acceso a la información, sino que obliga a las autoridades a entregar los datos que justifican sus acciones. En Chile esto se ha regulado con la ley de *lobby*, que surge de la necesidad de transparentar las relaciones entre lo público y lo privado, al igual que las declaraciones de intereses y patrimonio; siendo ambas herramientas parte de nuestra institucionalidad. Entonces este eje de transparencia y rendición de cuentas va al corazón de lo que hoy en día se conoce como los sistemas de integridad, donde el comportamiento de los actores del sector público está regido en normas de aplicación universal que garantizan la mitigación de los efectos adversos de un uso indebido de la posición de poder de los gobernantes y, por otro lado, fomentan el eje de la participación ciudadana en términos de lo que entendemos como la posibilidad de que la gente tenga mayor incidencia en los asuntos públicos. Por eso es importante que la población pueda fiscalizar y se convierta en un actor más vigilante y activo en los asuntos públicos.

A partir de 2011, se formó una alianza para el gobierno abierto, la cual supone estos mismos principios. A nivel global, 78 países son parte de este movimiento que lucha contra la corrupción, a través del aumento de la transparencia y de la rendición de cuentas. Es en ese contexto que se llevan a cabo planes de acción bianuales y, desde esa perspectiva, se observan las distintas iniciativas que buscan avanzar hacia el acceso a información pública, para mejorar la calidad de los servicios y para promover nuevos marcos de integridad en la generación de políticas que vayan orientadas a mejorar los estándares de igualdad de acceso a los servicios.

Un tema que se relaciona con esto es la promoción de acciones concretas en materia de contrataciones públicas, de obras de infraestructura y de todo este espacio de las relaciones entre el sector privado con el Estado en la provisión de bienes públicos. En ese sentido, se han reunido 78 países, entre los cuales está Chile, para promover más de 100 compromisos asociados al ámbito de la construcción, estimulando el uso de plataformas digitales para proveer a la ciudadanía de herramientas de control que le permitan monitorear y dar seguimiento a las obras públicas, con la información de las fechas, de los montos, de quiénes son los contratistas. Lo anterior contribuye al acceso de los datos abiertos, lo que favorece el control social de este tipo de procesos.

Por otro lado, hay iniciativas que tienen que ver con las contrataciones, que buscan hacer más abiertos, transparentes y auditables los procesos de compra y contratación pública, no solamente en cuanto a infraestructura o inversión

pública, sino que, en general, todos los contratos que implican una relación cuando el sector público compra servicios o bienes que están dentro de este foco.

A continuación, hablaré de una iniciativa internacional como CoST<sup>9</sup>, que busca profundizar los temas de transparencia en las obras de infraestructura pública donde efectivamente se juegan recursos, costos de oportunidad y focos potenciales de corrupción, todos mecanismos nuevos en los que se utiliza de manera intensiva la tecnología para favorecer la auditoría social. Algunos ejemplos:

- 1) Argentina, la cual tiene una plataforma en la que se transparentan las contrataciones públicas ligadas a infraestructura;
- 2) Ucrania, que desde 2018 cuenta con un sitio web vinculado con datos abiertos, para que las personas puedan reutilizar esa información y tengan herramientas;
- 3) otros países como Ghana o Ecuador, que no solamente han promovido los temas de contrataciones, sino que también la rendición de cuentas de obras de infraestructura pública, donde por ejemplo es posible consultar el área de contrataciones.

Relacionado con este proceso de infraestructura pública, la Alianza de Contrataciones Abiertas<sup>10</sup>, a través del uso de datos públicos y de la reutilización de información, define estándares que favorecen que la ciudadanía pueda tener instrumentos de control social en materia de compras o contrataciones. Esto no solamente mejora la auditabilidad de los proyectos de infraestructura —lo cual tiene un impacto directo—, sino que también permite que sean más entendibles o legibles para el particular los presupuestos y los gastos de los proyectos de inversión. Este caso no se limita a la divulgación de información o visualizaciones que ayudan a entender con mayor claridad este tipo de procedimientos, los que a veces son bastante complejos, sino que facilita este espacio de auditoría social.

En este ámbito, el Banco Interamericano desarrolló hace más de diez años un mapa inversiones, mediante una plataforma digital que utiliza los datos de los distintos gobiernos, de los ministerios de obras públicas, de las cámaras de la construcción y de los presupuestos, para visualizar en línea y en tiempo real los procesos de contrataciones y el avance de las obras de infraestructura. No solamente es una plataforma con los datos depurados desde el punto de vista

---

9 CoST trabaja con el gobierno, el sector privado y la sociedad civil para promover la divulgación, validación e interpretación de datos de proyectos de infraestructura (<https://infrastructuretransparency.org/about-us/>).

10 Open Contracting Partnership es una colaboración que abre espacios de diálogo entre gobiernos, empresas, la sociedad civil y especialistas en tecnología para transparentar y transformar la contratación pública en todo el mundo (<https://www.open-contracting.org/es/about/>).

digital, sino que fue construida en un lenguaje comprensible para la población. Además, permite un análisis directo, una georreferenciación en tiempo real y esto favorece la participación de la ciudadanía en el control social de la infraestructura y las obras públicas. Casos de aplicación:

- 1) Argentina tiene una plataforma tipo, donde se pueden observar:
  - a) la georreferenciación de las distintas obras públicas;
  - b) los montos asociados;
  - c) los plazos;
  - d) las áreas donde se orientan los proyectos, si son obras de infraestructura vinculadas a la educación, a la salud o al equipamiento urbano;
  - e) los proyectos finalizados.

Muchas de estas herramientas han incorporado la posibilidad de que los ciudadanos contrasten esta información pública y puedan hacer denuncias o incidencias que permitan tomar alguna acción.

- 2) Colombia también trabaja con visualizaciones que ayudan a la ciudadanía para entender de manera más clara y didáctica cómo monitorear y dar seguimiento a este tipo de obras de inversión.
- 3) República Dominicana y Costa Rica no solo trabajan proactivamente para evitar o mitigar los potenciales conflictos de intereses o problemas en materia de integridad pública ligados a las obras de inversión pública, sino que también favorecen la participación más activa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así se aprovecha la inteligencia colectiva en el seguimiento o monitoreo permanente.
- 4) Paraguay fue adaptando e incorporando este enfoque de rendición de cuentas, en su plataforma de inversiones, de seguimiento y monitoreo, sobre todo a causa de la pandemia.

