

DESCENTRALIZACIÓN, PANDEMIA Y EL DESAFÍO DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES POS 2021 EN CHILE

EGON MONTECINOS¹

Universidad Austral de Chile
egon.montecinos@uach.cl

Durante el desarrollo de la Pandemia se vio reflejado el centralismo político de las instituciones públicas en Chile. Como habitualmente actúa el gobierno central en las emergencias, no tuvo contrapeso regional en las decisiones, salvo el ejercido en el nivel local por alcaldes, quienes demandaron permanentemente medidas específicas que fueron forzando al gobierno a profundizar o cambiar la estrategia adoptada frente a la crisis sanitaria. Otros hechos aislados, fueron protagonizados por autoridades regionales designadas, quienes cuestionaron públicamente el actuar centralista del ministerio de Salud. La pandemia puso a prueba no tan sólo al centralismo y a las relaciones intergubernamentales, sino que significó un buen ensayo para imaginar lo que podría suceder en Regiones en esta materia a partir del próximo año, ya que por primera vez en nuestra historia se contará con autoridades regionales electas. El artículo describe y analiza la actuación de las instituciones públicas subnacionales ante la emergencia, poniendo atención en la coordinación intergubernamental y en los roles que cumplió cada nivel de gobierno. A partir de este análisis, se plantean escenarios y propuestas para la escala regional, especialmente en torno a la función de emergencia y catástrofes que enfrentará el país a contar del año 2021, donde en este nivel de gobierno convivirán dos autoridades regionales, una designada y otra electa.

Palabras Clave: Descentralización, Gobernador Regional, Desarrollo Regional, Relaciones Intergubernamentales

1 Académico de la Universidad Austral de Chile. Director del Instituto de Administración de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la UACH. Director del Centro de Estudios Regionales CER-UACH

DECENTRALIZATION, PANDEMIC AND THE CHALLENGE OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS POST 2021 IN CHILE

During the development of the Pandemic, the political centralism of public institutions in Chile was reflected. As the central government usually acts in emergencies, it had no regional opposition in decisions, except for that exercised at the local level by mayors, who permanently demanded specific measures that were forcing the government to deepen, or change the strategy adopted in the face of the crisis sanitary. Other cases few were carried out by designated regional authorities, who publicly questioned the centralist actions of the Ministry of Health. The pandemic put not only centralism and intergovernmental relations to the test, but also was a good test to imagine what could happen in this matter from next year, since for the first time in our history there will be elected regional authorities. The article describes and analyzes the performance of subnational public institutions in the face of the emergency, paying attention to intergovernmental coordination and the roles played by each level of government. Based on this analysis, future scenarios and proposals are proposed, especially around the emergency and catastrophe function that the country will face from the year 2021, where two regional authorities will coexist at the regional level, one appointed and the other elected.

Keywords: Decentralization, Regional Governor, Regional Development, Intergovernmental Relations

INTRODUCCIÓN

A partir del año 2021, Chile comenzará a vivir un proceso inédito de descentralización del Estado, dado que por primera vez se elegirán autoridades de nivel

regional. Este sustantivo avance en la descentralización política modificará las relaciones intergubernamentales, y como consecuencia alterará la dinámica regional, poniendo más actores en la esfera decisional. Lo excepcional es que no se tratará de una modificación de las relaciones intergubernamentales (en adelante RIGS) como habitualmente se ha dado en países unitarios descentralizados, como por ejemplo en Colombia o Perú. En dichos casos, la autoridad regional electa, resulta ser la principal autoridad política con presencia en la región que goza de atribuciones de coordinación política de los servicios públicos regionales.

Para el caso Chileno se dará algo distinto, dado que se contará con dos nuevas autoridades regionales: una electa y otra designada. Esto se produce a raíz de la particularidad de la principal reforma política aprobada el año 2017 y 2018 (ley 20.990 y ley 21074), la cual considera el reemplazo de la actual autoridad política regional (intendente regional) por dos nuevas autoridades (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017 y 2018). La primera de ellas será electa por la ciudadanía y se llamará Gobernador Regional. La segunda será designada por el presidente de la república y se llamará Delegado Presidencial Regional. Ambas autoridades convivirán en la misma unidad administrativa (región) y gozarán de atribuciones y competencias similares para hacer gestión regional (Montecinos, 2020: 571).

Una de las funciones será la referida a las emergencias, ambas autoridades tienen funciones asignadas en esta materia, pero solo el delegado presidencial regional contará con la capacidad para coordinar servicios públicos para hacer frente a catástrofes y emergencias.² Por ejemplo, la ley 21.073 (que refunde el texto de la ley de gobiernos regionales en su artículo 2 letra Ñ) le asigna al Delegado Presidencial Regional la función de “adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe”. Por su parte, una de las funciones

2 Las emergencias en Chile se enfrentan a través de la actuación coordinada de servicios públicos en el marco del sistema de protección civil, donde se congregan servicios públicos y privados que cuentan con recursos humanos y físicos, por ejemplo maquinaria para hacerle frente a las emergencias y personal especializado en determinadas emergencias o catástrofes. La instancia técnica encargada de coordinar es la Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI) que en periodos normales, su principal función es desarrollar una labor preventiva. En situaciones de emergencia o catástrofe, se activa al alero de esta oficina, el Comité Operativo de Emergencia (COE) que a nivel nacional es encabezado por el Presidente de la República (a través del ministro de interior o subsecretario de interior) e integrado por fuerzas armadas de orden y seguridad y diversos servicios públicos como salud, obras públicas, transporte, educación, entre otros. A nivel regional se replica este modelo y el comité regional (COE) es encabezado por el respectivo Intendente Regional

del gobierno regional (que dirigirá el Gobernador Regional) consagradas en la ley 19.175 orgánica constitucional de gobiernos regionales señala lo siguiente: “adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017 y 2018).

En la actualidad esta función recae sólo en los Intendentes Regionales, autoridad que es la encargada de coordinar a los servicios públicos involucrados o relacionados con las emergencias, pero a contar del próximo año será compartida, provocando escenarios de coordinación distintos a los que actualmente existen.

De esta forma, a partir de la elección de gobernadores regionales, se espera un escenario complejo para ejercer la función de emergencias y catástrofes en regiones, en un contexto donde se pondrá a prueba principalmente la capacidad de coordinación intergubernamental. Este escenario, sumado al provocado por la Pandemia,³ da lugar a la pregunta principal que intenta responder este artículo ¿Cómo afecta la reforma política de la descentralización a la gestión regional de las emergencias?, ¿Cuáles son los principales cambios que se avizoran y cuáles serían los principales riesgos y desafíos que es necesario poner atención?⁴

La hipótesis que se sostiene es que en un escenario con gobernador regional electo, y tal cual quedó la legislación, la gestión de las emergencias será distinta sólo en el ámbito político y en la presión que podría ejercer esta nueva autoridad regional hacia los niveles centrales de gobierno. Es decir, se podría esperar de un gobernador regional un rol similar al que cumplieron los alcaldes durante la pandemia, pero con algo más de recursos fiscales que en el nivel municipal. Esto será de esta manera dado que en el ámbito de la coordinación intergubernamental, la situación no cambiará sustantivamente, porque los servicios públicos que tradicionalmente

3 La Pandemia logró visibilizar mucho más las limitaciones del Estado centralista para enfrentar las emergencias y catástrofes en Chile.

4 El artículo se realizó a partir de una metodología cualitativa apoyada en análisis de contenido de los principales cambios contemplados en la reforma política a la descentralización del Estado, en específico lo referido a la gestión de emergencias, función de las nuevas autoridades y las relaciones entre niveles de gobierno. Asimismo se realizó análisis bibliográfico sobre la literatura de las relaciones intergubernamentales en base de datos de revistas científicas.

tienen relación con la gestión de las emergencias, quedarán sujetos a la coordinación y bajo el mando administrativo del delegado presidencial regional, es decir, se espera que en este ámbito persista el centralismo.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En una primera parte se expone el enfoque teórico de las RIGS que se usará en este paper para sustentar la importancia de fortalecer los espacios de coordinación entre niveles de gobierno en un marco nuevo de descentralización. En esta misma sección se describe el diseño institucional actual y las principales reformas que contempló la ley. En una segunda parte se analiza la gestión de la pandemia, especialmente a partir de la relación centro-región-comuna y se plantean algunos escenarios de relación a partir de las funciones asignadas a cada autoridad regional en las emergencias. Finalmente el paper cierra con algunas conclusiones y propuestas de mejora a las reformas aprobadas.

1. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN

Una de las definiciones de descentralización más utilizada en los últimos años en América Latina es la desarrollada por Tullia Falletti (2006), quien la define como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falletti, 2006: 320). Además de operacionalizar las tres dimensiones que implica el proceso (fiscal, administrativa y política), establece la necesaria relación que debe existir entre transferencia de competencias/recursos/autonomía regional con la debida unidad administrativa y coordinación entre los niveles de gobierno. Al respecto, sostiene que el efecto de estas reformas será positivo, si por ejemplo, la descentralización administrativa y la delegación de responsabilidades, están acompañadas por una adecuada capacitación de los niveles subnacionales. Caso contrario, si esto no se cumple, o si la delegación de responsabilidades no está acompañada de la transferencia de los recursos necesarios, el propio proceso afectará la autonomía subnacional (Falletti, 2010, 45).

Del planteamiento anterior se desprende un problema frecuente que enfrentan los procesos de descentralización en América Latina, y es el referido a la falta de claridad sobre las competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas, la falta de recursos propios y la ausencia de un mecanismo coordinador de las entidades territoriales (Ahmad y García, 2010: 44). En términos generales, la cuestión central es cómo los fenómenos de descentralización se entienden no sólo como una cuestión de autonomía subnacional y transferencia de recursos y competencias, sino también como una oportunidad de fortalecimiento de las RIGS que mejoren la gestión subnacional, y por lo tanto, contribuyan a producir mejores políticas públicas en el marco del proceso de descentralización (Leyva, 2011: 122).

En este contexto, el enfoque de las RIGS ayuda a comprender las relaciones que se dan entre el gobierno central y los gobiernos sub-nacionales. Se trata de entender qué nivel de gobierno debería llevar a cabo determinada función, la asignación de recursos entre ellos y los mecanismos de coordinación más adecuados para su buen funcionamiento. Este enfoque entiende que entregar autonomía política a los gobiernos, no basta para mejorar la gestión de los servicios públicos. La descentralización constituye la oportunidad para que las administraciones locales diseñen

políticas públicas acordes a las necesidades reales de sus regiones, pero en un marco de relaciones coordinadas entre los diversos ámbitos de gobierno.

La noción de relaciones intergubernamentales, tiene su génesis en Anderson (1960), quien la definió como “un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación” (Citado en Leyva Botero, 2011). Por su parte, Agranoff (1997, 127) señala que “las RIGS deben trascender las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluir, al mismo tiempo, una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio y el local, y/o entre las distintas unidades del gobierno local”. Al respecto, Leyva Botero (2011) indica que para comprender los temas relacionados con la coordinación entre los niveles de gobierno, es imprescindible hacer alusión a los estudios clásicos del federalismo, cuando pusieron el acento en el tema de la coordinación intergubernamental. El precursor de esta perspectiva, Elazar (1964), empezó a explicar las razones por las que el federalismo había dejado de ser una teoría sobre la separación del poder entre los Estados y el gobierno federal, y había empezado a ser una teoría de los sistemas de cooperación entre ellos (Leyva Botero, 2011: 217).

Por otro lado, Morata (1991: 154) sostiene que el objeto de las RIGS consiste en definir los principios y las técnicas en función de los cuales se estructura el sistema de relaciones entre los distintos niveles de gobierno, pero por sobre todo le asigna valor a explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos. Por ello, plantea que resulta relevante detectar los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan el fracaso o la ineficacia de las actuaciones públicas. El marco institucional y, en especial, la distribución de las competencias conforman las reglas del juego en el que los distintos actores, dotados de unos determinados recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos, intervienen con arreglo a sus propios objetivos, intereses y estrategias (Morata, 1991: 154).

Por su parte, Wright (1997) basado en las relaciones de autoridad entre los diferentes niveles de gobierno, plantea tres modelos de RIGS: autoridad coordinada, autoridad superpuesta y autoridad inclusiva (Wright 1997). En el modelo de relaciones

intergubernamentales de autoridad coordinada, existe una relación autónoma entre el gobierno nacional y estatal, pero no así de este último con el gobierno local, donde el gobierno local depende fuertemente del estatal. Este modelo se considera como un modelo en el cual las relaciones de autoridad son autónomas, es decir, están separadas de poder y control.

En el modelo de autoridad inclusiva prevalecen las relaciones jerárquicas entre los tres niveles de gobierno, donde los gobiernos subnacionales dependen fuertemente del centro. Los gobiernos subnacionales son simples apéndices del gobierno nacional, que domina en un sistema centralizado y, por tanto, la pauta de autoridad que prevalece en este modelo se basa en el predominio de las relaciones de jerarquía. El Estado central adopta las decisiones mientras que los gobiernos subnacionales se limitan a ejecutarlas, actuando básicamente como meras extensiones administrativas del gobierno central en los territorios.

Finalmente, el modelo de autoridad superpuesta se basa en relaciones de interdependencia y negociación, en donde las condiciones jurídicas, políticas y administrativas conllevan a una estrecha relación entre las unidades para la gestión de determinados asuntos. La negociación incluye la competición, conflicto y coerción entre gobiernos —y sus funcionarios/autoridades públicas— del nivel nacional y de los niveles subnacionales. A este último tipo de relación también se le reconoce como “una relación de tipo paritaria”, vendría a configurarse una “relación de cooperación” con aportes y ajustes mutuos de los distintos niveles de gobierno (Rolla, 2005: 398). En este tipo de relaciones, los intercambios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos. Este es el modelo más complejo de los tres, pero es el más representativo de la mecánica que siguen las RIGS en los sistemas políticos descentralizados (Ramos et al. 2006).

Jordana (2004) sostiene que la descentralización se ha extendido progresivamente en numerosos países de América Latina, pero las RIGS no han experimentado un desarrollo paralelo, con lo que algunos de los problemas típicos de los procesos de descentralización se han agravado. Una de las situaciones típicas aparecidas con bastante frecuencia, ha sido lo que el autor denomina la “explotación oportunista” de un nivel de gobierno respecto a otro (Jordana, 2004: 128). En otros términos, esta situación consiste en la aparición de comportamientos en un nivel de gobierno

que aprovechan las debilidades de los otros niveles para beneficio propio (Jordana, 2004: 128). Este problema es bastante frecuente en los temas sociales y en la organización de las transferencias de recursos entre distintos niveles de gobierno, en los numerosos procesos de descentralización en la región, y se acrecienta en escenarios donde no existen mecanismos formales de cooperación (Jordana, 2004: 68). Otra de las problemáticas es cuando el nivel nacional, a pesar de los procesos de descentralización, sigue asumiendo una posición de superioridad frente a los niveles subnacionales, lo cual lleva a construir “una relación coordinada”, pero claramente desigual en las RIGS.

Este tipo de coordinación deslegitima los mecanismos de participación de los gobiernos en las definiciones de políticas públicas (Jordana, 2004: 284). En estos casos, se puede llegar a un escenario de incoherencias y enfrentamientos continuos, en el que se puede producir un mayor déficit de eficiencia y eficacia de las políticas sociales, conllevando a la deslegitimación de la descentralización con respecto a la situación previa que se pretendía resolver (Jordana, 2004: 129). Es decir, se puede dar la situación que ante la ausencia de mecanismos que garanticen una cooperación mínima entre los niveles de gobierno, la descentralización puede terminar siendo un proceso ineficiente para la ciudadanía y fuente de descrédito para las nuevas autoridades subnacionales. De ahí la relevancia del enfoque de las RIGS para entender el proceso de descentralización no sólo como autonomía, sino como un espacio de relación y cooperación gubernamental que contribuya a mejorar la implementación de políticas públicas a la ciudadanía (Cabrero, 2009: 32). Las dinámicas de relaciones descritas anteriormente, presuponen cierta forma institucionalizada de coordinación, no obstante, puede darse el caso de que ante la ausencia de relaciones formales, o en escenarios de competencias y atribuciones confusas entre niveles de gobierno, ni siquiera las relaciones de tipo informal y oportunistas pueden subsanar las problemáticas que se produzcan a raíz de aquello.

En América Latina las RIGS aún están en construcción, debido al desarrollo reciente de la descentralización, en muchos aspectos en fase de construcción o de revisión, por lo que su estudio se encuentra en ciernes (Cabrero 2009; Cunill, 2012; Jordana 2002; Leyva Botero, 2012). Lo cierto es que la descentralización no implica solamente soberanía subnacional, sino un conjunto nuevo de normas que definen la relación entre los gobiernos nacionales y subnacionales, y sustituyen las reglas

de la burocracia jerárquica. El diseño institucional que adopta un proceso de descentralización influye en la estructura de distribución del poder entre el nivel de gobierno nacional y los niveles de gobierno subnacionales y, por tanto, afecta a las relaciones intergubernamentales y, a su vez, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno afectan a la trayectoria de la descentralización. Su análisis permite comprender las relaciones que se dan al interior de un proceso de descentralización, más allá de sus aspectos técnicos y administrativos, donde se pone a prueba la gestión descentralizada y ofrece la posibilidad de diseñar y ajustar estructuras políticas más estables y funcionales para mejorar la cooperación intergubernamental.

1.1. Reformas políticas a la descentralización en Chile

Desde el retorno a la democracia, el nivel regional ha sido el que menos reformas políticas pro-descentralización ha sufrido. De acuerdo con Navarrete (2014) y siguiendo la teoría secuencial de la descentralización planteada por Falletti (2006), la secuencia del proceso Chileno siempre ha tenido un componente donde han predominado los intereses nacionales por sobre los subnacionales y han prevalecido los aspectos administrativos y financieros por sobre los políticos (Navarrete, 2014: 179). Por ejemplo, existiría un origen remoto del proceso de corte administrativo y fiscal, situado en la dictadura y caracterizado por las reformas impulsadas por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) y la medida fiscal que consideró la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) a fines de la década del 70. En ese periodo, efectivamente ocurre un cambio sustantivo del proceso de descentralización que había vivido Chile, específicamente al concebir un modelo de regionalización en un marco de políticas neoliberales, cuya motivación principal estaba en razones geopolíticas de integración nacional y reformas que implicaban la prestación de bienes y servicios de manera más eficiente y eficaz a la ciudadanía (Montecinos, 2005:457).

A comienzo de la década de 1990 se crean los gobiernos regionales a través de la promulgación de la ley 19.175 y se produce la democratización de las autoridades comunales (elección de alcaldes y concejales en 1992). Fue así como a partir de esa fecha, en el nivel regional se observa una profundización de la descentralización administrativa, con distintas leyes que transfirieron nuevas atribuciones y facultades a las regiones. Entre las que se puede mencionar los trasposos de potestades

administrativas a través de la ley 19.778 del año 2001, y del año 2005 a través de la ley 20.035. Este proceso se fortalece con la creación de dos regiones el año 2007 (Arica-Parinacota y Los Ríos) y la recientemente creada región de Ñuble el año 2018. Por su parte, las reformas políticas a escala regional comienzan a tomar forma con modificaciones a la constitución política de Chile. Primero, el año 2009 por medio de la ley 20.390 la cual permitió la elección directa y universal de los consejeros regionales (integrantes del Consejo Regional, principal cuerpo colegiado de nivel regional), hecho que se concretó recién el año 2013. La segunda, es la reciente reforma constitucional contenida en la ley 20.990 que permitirá la elección de gobernadores regionales a partir del año 2020, pero que luego se pospuso por la Pandemia a Abril del año 2021.

En resumen, las principales reformas a la descentralización Chilena en la escala regional, se pueden clasificar en 3 periodos. El primero va desde 1974 hasta la recuperación de la democracia en el cual se instaló el actual modelo de desconcentración regional (primeras oficinas ministeriales y servicios públicos en regiones), bajo la tutela política y administrativa de un intendente regional, quien tenía como misión la unificación de los espacios de intervención de los distintos servicios públicos a nivel regional (Navarrete, 2014).

Un segundo periodo se puede observar desde 1990 a 2013, donde se consolida un modelo con predominancia de la desconcentración basada en la organización diseñada en 1974. Esta estructura se complementa con la creación del gobierno regional por la ley 19.175 en 1992, compuesto por el consejo regional y su ejecutivo (intendente regional), cuya principal función es asignar recursos (FNDR) en función de la demanda promovida por los municipios y servicios públicos.

Un tercer periodo se puede distinguir desde el año 2013 (elección de los consejeros regionales) y que se acrecentará a partir del año 2021 con la elección de gobernador regional. Lo complejo de este nuevo diseño es que esta nueva autoridad, no reemplazará integralmente en sus funciones al intendente regional, ya que paralelo a la autoridad electa, la nueva ley (20.990 del año 2017) contempla la existencia de una autoridad designada que se llamará delegado presidencial regional, el que tendrá atribuciones de coordinación política sobre los servicios públicos

desconcentrados en la región. Esta situación alterará el funcionamiento del actual diseño descentralizado y las relaciones intergubernamentales (Montecinos, 2020).

¿Cómo funcionan hoy las relaciones entre los niveles de gobierno?

El actual diseño institucional considera que las autoridades locales son electas (alcalde y concejales), mientras que en el nivel regional la autoridad ejecutiva es designada por el nivel central de gobierno y los integrantes del cuerpo colegiado regional son electos popularmente (consejeros regionales). El intendente regional desde el año 1992, en conjunto con los ministros de Estado designa a los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS). Todos los servicios públicos desconcentrados ministeriales y los servicios públicos nacionales con presencia en regiones, se coordinan bajo la tutela administrativa del intendente regional, principal responsable de la articulación política de los servicios región/país. Como consecuencia, la actividad gubernamental regional genera una dependencia muy directa a las autoridades centrales (ministeriales y presidencia), en desmedro de las decisiones de alcaldes, consejeros regionales e inclusive de las decisiones o voluntad política del propio intendente regional.

Cambios políticos al modelo de descentralización y de relaciones intergubernamentales

Las principales modificaciones contempladas en la reforma a la descentralización política (leyes 21.074 y 20.990) llevadas a cabo entre el año 2017 y 2018, contienen la eliminación de la figura del intendente regional y establece competencias y funciones para las nuevas autoridades regionales. Como consecuencia, separa la línea de gobierno interior (orden y seguridad pública) de la de administración regional, que hasta antes de estas reformas recaían única e íntegramente en el intendente regional. Como reemplazo de la función de gobierno interior, se crea la figura del delegado presidencial regional, actor político de exclusiva confianza del presidente de la república. Como reemplazo de la función de administración regional, se crea la figura del gobernador regional, actor político electo por sufragio universal, quien cumplirá la función de ejecutivo del gobierno regional y presidente del consejo regional. Con este diseño existirán dos nuevas figuras políticas que convivirán en una misma región, compartirán ámbitos de acción con similares atribuciones y competencias, tal como se evidencia a continuación.

Competencias del Delegado Presidencial Regional

La ley 20.990 establece que el delegado presidencial regional será una autoridad designada por el presidente de la república y tendrá como función dirigir las tareas de gobierno interior. Algunas de sus funciones serán velar por el orden público y resguardo de las personas y bienes, requerir el auxilio de la fuerza pública, aplicar las disposiciones de la ley de extranjería, adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, entre otras. De vital importancia es la competencia y función de coordinación de servicios públicos que esta nueva legislación le asigna. La ley señala expresamente que podrá ejercer coordinación y supervigilancia de los servicios públicos desconcentrados, es decir, de los servicios públicos presentes en la región y de los secretarios regionales ministeriales (SEREMIS), lo que antes hacía el intendente regional. Estos servicios públicos son los que mayoritariamente integran el Comité Operativo de Emergencia en regiones.

En esta misma línea será responsable de proponer al presidente de la república la designación de los SEREMIS, hacer presente a las autoridades regionales y nacionales con oportunidad las necesidades de la región y supervisar los programas y proyectos de desarrollo que los servicios públicos.

Competencias del Gobernador Regional

A partir del año 2021, el nuevo gobierno regional lo constituirá el gobernador regional y el consejo regional. El gobernador ejercerá las funciones de presidente del consejo regional y ejecutivo del gobierno regional. La nueva ley le asigna como función coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional, así como formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos. En esta primera función se puede observar una potencial tensión con el delegado presidencial regional, dado que a diferencia de éste, el gobernador regional no tendrá autoridad administrativa ni política sobre las secretarías regionales ministeriales ni sobre los servicios públicos que dependan directamente del gobierno regional, para convocarlos por ejemplo a un Comité Operativo de Emergencia Regional (sumado a que esta instancia no estará bajo su tutela administrativa). Por ejemplo, la secretaría regional ministerial de obras públicas, que cuenta con maquinaria pesada, puentes mecano

y vehículos fiscales vitales para enfrentar una emergencia, dependerá administrativamente del Delegado Presidencial y no del Gobernador Regional. El mando administrativo lo tendrá la autoridad regional designada. Antes de esta reforma esa función recaía únicamente en el intendente regional.

Competencias de Secretarios Regionales Ministeriales

Antes de esta reforma, los secretarios regionales ministeriales tenían dependencia del ministerio respectivo y del intendente regional, siendo esta última autoridad quien ejercía la coordinación política en cada una de las regiones. A partir del año 2021 dependerán del ministerio respectivo y del delegado presidencial regional en regiones, no teniendo relación jerárquica y administrativa con el gobernador regional. Una de las principales funciones será presentar al ministerio respectivo las prioridades regionales, para efectos de la formulación de las políticas nacionales, considerando la diversidad territorial y cultural de la región, informar a los ministros respectivos sobre las políticas, programas y proyectos de los gobiernos regionales y su coherencia con las políticas nacionales. En materia de inversión pública sectorial, tendrán como función preparar el anteproyecto de presupuesto regional en la esfera de su competencia, en coordinación con el ministerio respectivo. Informar permanentemente al gobierno regional del cumplimiento del programa de trabajo del respectivo sector y realizar tareas de coordinación o fiscalización sobre todos los organismos de la administración del Estado que dependan o se relacionen con el presidente de la república y que integren su respectivo sector.

2. GESTIÓN DE LA PANDEMIA Y DESCENTRALIZACIÓN ¿CÓMO SE GESTIONAN LAS CRISIS EN LA ACTUALIDAD?

Una vez que se declaró la emergencia provocada por la Pandemia, se activó la actuación de las instituciones públicas, las que a nivel regional se desenvuelven bajo el mismo diseño institucional descrito anteriormente. A nivel nacional se comenzaron a implementar las directrices y por tratarse de una emergencia sanitaria, le fue otorgada al ministerio de salud la responsabilidad de coordinación de servicios y comunicación a la comunidad, no se activó el COE (comité operativo de emergencia) dado que se entró en estado constitucional de excepcionalidad. De todos modos existió una coordinación nacional de la emergencia, a cargo del ejecutivo y del

ministerio de salud. Esta instancia se apoyó en un comité científico para discutir o informar sobre las medidas que serían desplegadas en todo el territorio nacional⁵.

¿Cómo funcionó *el espacio de coordinación institucional*? La lógica de actuación en esta, y en todas las emergencias que ha tenido el país, ha sido bajo una lógica top down. Para este caso, el liderazgo político y técnico a nivel nacional fue asumido por el ministerio de salud, el cual lo replicó a nivel regional a través de las secretarías regionales ministeriales, las que informaban directamente al representante del presidente de la república en regiones, es decir, al intendente regional. A nivel regional, algunas regiones replicaron la formación de un comité social de la pandemia, integrado por representantes de la sociedad civil, universidades y otras instituciones públicas como municipalidades, teniendo una relevancia menor, dado que se replicaba lo vivido a nivel nacional. En general, tanto a nivel nacional y regional, no existió incidencia del órgano asesor en la gestión de la pandemia, más bien asumió un discreto rol, y en algunos casos entró en tensión con las decisiones del ministerio de salud, acusando de no ser escuchados.⁶

Respecto al nivel municipal, este quedó completamente supeditado a las instrucciones regionales que entregaban la seremi de salud y los intendentes regionales. Se repetía este formato, esté correcto o no lo que señalaran ambas autoridades, o existieran particularidades regionales o comunales que hubiese sido necesario destacar en sentido positivo, o corregir si eran en sentido negativo. No obstante, fue en este nivel de gobierno, donde se produjo el mayor contrapeso político al centralismo del Estado, básicamente porque los alcaldes se sentían al margen de las decisiones y sin información relevante y oportuna para comunicar a la comunidad. ¿Por qué? Porque básicamente los alcaldes gozan de legitimidad democrática por haber sido electo por los ciudadanos, siendo ellos los primeros en tomar contacto con la comunidad cuando sucede una emergencia.

5 Dicho comité científico en la práctica no tuvo una actuación de “asesor”, más bien su rol fue consultivo y permanentemente se cuestionó la real utilidad y “escucha” que hacía el gobierno de esta instancia, dado que muchas de las medidas del gobierno se contradecían con lo que planteaban sus miembros.

6 Esto se pudo ver reflejado en distintos medios de prensa, acá sólo una muestra de aquello <https://www.latercera.com/nacional/noticia/las-discrepancias-entre-el-minsal-y-el-consejo-covid-19-para-desconfinar/DXUK255WBNCJLGDWRMRMIO2I/> ; <https://www.latercera.com/politica/noticia/consejo-asesor-covid-19-lleva-molestia-a-la-moneda-se-reuniran-con-el-presidente-tras-discrepancias-por-instructivo-de-retorno-al-trabajo-presencial/ZRUR4DJFY5D7VACTPQ2G74Y6EY/> ; <https://www.eldinamo.cl/nacional/2020/06/03/coronavirus-chile-propuestas-consejo-asesor-covid-19/>

Para este caso, ejercieron este contrapeso a través de declaraciones públicas o puntos de prensa, oponiéndose a las directrices nacionales y permanentemente exigieron medidas más radicales como la cuarentena total, o que los beneficios del Estado se entregaran a través de las municipalidades, o que a través de la atención primaria se canalizara la estrategia de la trazabilidad del virus. Incluso, en algunos casos, aliados con la comunidad organizada, se opusieron al ingreso de vecinos a sus segundas viviendas en comunas de veraneo, especialmente en feriados largos, donde muchas personas optaban por trasladarse de su residencia habitual a viviendas de descanso sin respetar las recomendaciones de la autoridad sanitaria.

Esta fue la tendencia en todo el país, salvo dos excepciones que ocurrieron a nivel regional con autoridades designadas. Fue el caso del intendente regional del Bio Bio y de la seremi de salud de la región de Magallanes, lo cual demostró que el excesivo centralismo del Estado en la gestión de la Pandemia, agobia hasta las propias autoridades designadas que cumplen la función de representar al nivel nacional en regiones. Para el caso del intendente regional de la región del Bio Bio, se produjo un cuestionamiento público de la medida nacional de desconfinamiento y pidió que no se aplicara en la capital regional, provocando la molestia del nivel central de gobierno.⁷ Luego de eso, recibió una corrección de parte del ministro secretario general de gobierno y del ministro de salud, quienes esperaban que se retractara de lo señalado y corrigiera sus dichos, lo cual no sucedió.⁸ La segunda situación excepcional, fue lo sucedido con la representante del ministerio de salud en la región de Magallanes (seremi de salud), quien renunció a su cargo designado por presentar diferencias con las medidas que el nivel nacional estaba tomando para combatir la pandemia en la región que representaba, entrando en franca discrepancia con el ministro de salud, acusándose mutuamente de faltas a la verdad y poca coordinación regional para enfrentar la pandemia.⁹

7 <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2020/09/04/ministros-paris-y-bellolio-barren-con-intendente-del-bio-bio-por-criticas-va-a-corregir-sus-dichos.shtml>

8 <https://cooperativa.cl/noticias/sociedad/salud/coronavirus/intendente-del-biobio-mantuvo-criticas-al-ejecutivo-seria-incoherente/2020-09-04/154144.html>.

9 <https://www.latercera.com/nacional/noticia/seremi-de-salud-de-magallanes-presenta-renuncia-indeclinable-a-su-cargo-y-lanza-duras-criticas-a-dichos-de-ministro-paris/JPH5KHDHQJA2715KLRINN4BXSQ/>

En síntesis, salvo estos dos casos aislados, no hubo una actuación distinta a lo que sucede en Chile para enfrentar emergencias de diversa naturaleza. Es decir, se dio en un contexto de centralismo del Estado donde la función de coordinación política recae en el intendente regional y sectorialmente en el ministerio respectivo. Es decir, se repitió lo que habitualmente ocurre cuando se interrumpe un camino, hay un terremoto, tsunami, se derrumban cerros, entra en erupción un volcán o suceden hechos como la pandemia, y queda al desnudo el centralismo y las carencias de la descentralización política, administrativa y fiscal que se padece en regiones a la hora de enfrentar catástrofes.

Cuando suceden emergencias de esta naturaleza, —y no de carácter nacional como es la pandemia—, se activan los protocolos de emergencia, a través de la oficina nacional de emergencia en regiones (ONEMI, la cual tiene un director o directora). En el plano operativo, se activa el comité operativo de emergencia regional (COE regional), el cual es presidido por el respectivo intendente regional e integrado por representantes de las fuerzas armadas, de orden y seguridad y diversos servicios públicos. Un antecedente relevante a mencionar es que los Alcaldes no integran esta instancia por derecho propio. El COE es la instancia que evalúa la magnitud de las emergencias, coordina a los servicios públicos, impulsa medidas y acciones, e informa a la comunidad habitualmente a través del intendente regional.

Esta situación, ha pasado en todos los gobiernos y seguirá pasando, mientras no se fortalezca con capacidad de coordinación, autonomía y gestión regional a las instituciones subnacionales que las enfrentan y a las instancias de coordinación creadas para tal efecto. ¿Por qué un ministro de Estado o un representante especial del presidente de la república, debe viajar a regiones para ofrecer soluciones ante catástrofes o emergencias? Cuando un seremi, intendente —en busca de soluciones— relata una catástrofe a su respectivo nivel superior jerárquico, después de evaluarlas en sus respectivos COE regional, parece que no reviste la importancia suficiente que cuando lo hace un ministro o un delegado presidencial especial para tales eventos.

En la actualidad, la mayoría de las autoridades regionales representan institucionalmente al aparato del Estado y son reflejo de las varias capas de centralismo burocrático, pero de manera contradictoria la institucionalidad y la instancia que

tiene menos atribuciones y competencias explícitas, es la que se refiere a enfrentar las emergencias. No existe una institución autónoma, regional, con recursos, que en la práctica tenga capacidad real y efectiva de otorgar solución a la inmensa diversidad de emergencias que suceden en regiones. La ONEMI, es una oficina y no un servicio público con patrimonio propio suficiente para tener a su disposición maquinarias, recursos humanos, provisiones e instrumentos para activarlos en caso de que sea necesario, tampoco tiene la potestad y autoridad administrativa para convocar a servicios públicos de manera autónoma. Adicional a las razones descritas anteriormente, existen dos motivos que fundamentan la necesidad de descentralizar radicalmente su gestión, entre las que se puede mencionar las siguientes.

La brecha entre tiempo y reacción oportuna ante una emergencia: Se pierde mucho tiempo entre la reacción de una autoridad regional y una nacional. Quien primero enfrenta una emergencia es una autoridad regional o local, pero es en ese preciso momento donde esta autoridad entra a un entramado institucional complejo y difuso que involucra distintos niveles de gobierno y sectores del Estado. En este trade-off, casi siempre la autoridad nacional toma la misma decisión que podría haber tomado una autoridad regional, sin necesidad de perder preciadas horas en preguntarle a un ministro de Estado sobre la mejor solución a una problemática regional. Esto produce dos efectos. El primero es la minimización de la autoridad regional, y como consecuencia, un fortalecimiento simbólico del centralismo político, dado que se transmite a la comunidad que “el o la que decide es la autoridad que viene de Santiago”. El segundo efecto es sobre la gestión fiscal. Casi siempre el costo asociado a las emergencias se termina asumiendo —en una parte importante— regionalmente, es decir, se resiente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, único fondo regionalizado que existe en Chile.

El Sentido común y conocimiento territorial para enfrentar emergencias. Ya la literatura científica del federalismo fiscal de los años 60 y 70 señalaba que quien mejor conoce las necesidades de la gente son aquellas instituciones y autoridades que están más cerca de ellas (Letelier, 2012, citado en Aninat, et, al, 2020: 31), es decir, para el caso nuestro, son los municipios y gobiernos regionales. En general, las autoridades nacionales no conocen la historia, costumbres y los usos que se le asigna a recursos o factores asociados a los territorios y que muchas veces están vinculados con las emergencias. Por tanto, la autoridad nacional, no es un actor

preparado para tomar decisiones regionales, menos aún, cuando se trata de emergencias focalizadas, como derrumbes, terremotos en ciertas regiones o lugares lejanos a Santiago, erupciones de volcanes, entre otros casos.

En síntesis, existe una necesidad urgente de fortalecer la institucionalidad encargada de las emergencias en Chile. La práctica demuestra que no basta con tener una ONEMI que sólo coordine los servicios, incluso demostrando muchas veces que carece de legitimidad y autoridad política y administrativa ante otras reparticiones públicas para actuar de manera descentralizada y mucho más ágil que lo que sucede hasta ahora. Lo que se requiere es tener gobiernos regionales fuertes y un *servicio regional de emergencias* con autonomía, capacidades administrativas y recursos fiscales efectivos que lo faculten para transformarse en líder, protagonista y principal responsable de la gestión y coordinación de servicios públicos locales, regionales y nacionales para enfrentar debidamente una emergencia en regiones. Tener como protagonistas de emergencias en regiones a ministros, o representantes del nivel central para regiones, sólo habla de nuestro arraigado centralismo, el cual tiene un costo político para las instituciones y autoridades regionales, transformándose en la mayoría de las veces, en altamente ineficiente para la ciudadanía que las padece.

Este diseño claramente impide que las particularidades territoriales y sociales de cada comuna o cada región, sean consideradas en las estrategias nacionales, porque básicamente no existe una estrategia regional para enfrentar una emergencia, o para este caso la pandemia, por tratarse de una problemática o emergencia nacional. No obstante, esta situación es recurrente cuando suceden catástrofes en regiones como terremotos, erupción de volcanes u otras emergencias. Así puede verse reflejado de manera permanente en la prensa para el terremoto del 2010,¹⁰ el año 2014¹¹ o para las erupciones de volcanes el 2015 en Villarrica y Calbuco.

10 <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/sismos/catastrofe-en-chile/ministros-viera-gallo-y-vidal-viajaron-a-las-regiones-mas-afectadas-por/2010-03-02/092628.html>

11 <https://www.24horas.cl/nacional/presidenta-bachelet-y-ministros-viajan-al-norte-tras-el-terremoto—1160064>

2.1. ¿Cómo se gestionarán las emergencias pos elección de gobernadores regionales?

Tal como se indicó, la reforma a la descentralización señala que una de las funciones del delegado presidencial regional, (autoridad regional designada por el respectivo presidente de la república), contemplada en la ley 21.073 (que refunde el texto de la ley de gobiernos regionales) en su artículo 2 letra Ñ le asigna la función de *adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe*.

Por su parte, una de las funciones del gobierno regional (que dirigirá el gobernador regional electo) consagradas en la ley 19.175 orgánica constitucional de gobiernos regionales, letra J) señala lo siguiente: *“adoptar las medidas necesarias para enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe, en conformidad a la ley, y desarrollar programas de prevención y protección ante situaciones de desastre, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades nacionales competentes”*.

Ambas autoridades tienen asignada la función de hacer frente a las emergencias o catástrofes, la diferencia es que la facultad administrativa de coordinar los servicios públicos involucrados en las emergencias, recae en el delegado presidencial regional, y no en el gobernador regional. Es decir, este nuevo diseño institucional tendrá implicancias en tres aspectos: a) **Técnico**: coordinación de servicios públicos relacionados con la emergencia; b) **Político**: legitimidad política y ciudadana de la nueva autoridad regional; c) **Operativo**: presidencia y rol en el comité operativo de emergencia regional (COE).

ASPECTO TÉCNICO Respecto a la coordinación de los servicios públicos relacionados con la emergencia, esta función recaerá en el delegado presidencial regional. Autoridad designada que tendrá la facultad administrativa de convocar a todos los servicios públicos, que en la actualidad son determinantes para enfrentar diversas emergencias, tales como el ministerio de obras públicas en la región (que dispone de maquinaria pesada para limpiar caminos, o puentes mecanos para habilitar cortes de camino); El ministerio de salud en la región (servicio de salud que dispone de recursos humanos especializados, albergues, etc); El ministerio de educación (que posee la facultad para decretar suspensiones de clases o disponer de albergues

los establecimientos educacionales); El ministerio de transportes (por la capacidad de coordinar con asociaciones gremiales de micro buseros que reciben subsidios del Estado a los cuales se puede recurrir en un situaciones de emergencia) entre otros servicios.

Asimismo esta será la autoridad, y no el gobernador regional, que propondrá la terna para designar a los secretarios regionales ministeriales para la representación ministerial en regiones. Dado este escenario, el gobierno regional dirigido por el gobernador regional, pasará a ser un servicio público más, que deberá entrar en una supra-coordinación, es decir creando su propio comité operativo de emergencia regional; o en una sub-coordinación con el COE regional, esperando que la autoridad regional designada por voluntad política lo convoque a integrar el COE. Este rol no está definido en la legislación y representa la principal falencia para el nuevo proceso de descentralización que se avecina.

ASPECTO POLÍTICO Legitimidad democrática de la autoridad regional. Ante los ojos de la ciudadanía, la autoridad regional electa será la responsable política sobre la gestión de una catástrofe o emergencia en una región. Efectivamente la autoridad administrativa responsable será otra, pero es posible prever que existirá una presión ciudadana por información y en ocasiones para impulsar medidas distintas a las que promueva el nivel central de gobierno a través de sus representantes regionales.

Este escenario es de alta complejidad, sensible y requiere de anticipación. Sobre todo si extrapolamos la actuación que tuvieron los alcaldes en esta pandemia, los cuales fueron actores clave que se enfrentaron al centralismo y en ocasiones evidenciaron la falta de coordinación de servicios públicos. Fueron quienes, invocando a la comunidad que representan, impulsaron medidas que terminaron siendo las más efectivas, o las que mayor valor le otorgó la ciudadanía. Dada esta situación, no es recomendable dejar al margen del diseño institucional de las emergencias a gobernadores regionales y alcaldes, porque de lo contrario, se terminarán provocando sistemas paralelos de emergencia regional, que confundirán a la población, pueden colisionar y no encontrar puntos de encuentro entre ambas instancias que cohabitaran en un mismo nivel de gobierno.

ASPECTO OPERATIVO Muy relacionado con el punto anterior, se encuentra el hecho de que en la actualidad la oficina nacional de emergencia regional (representante de la ONEMI Nacional) es la entidad que cobija la articulación de servicios públicos cuando sucede una emergencia regional. Esta oficina no cuenta con recursos propios para enfrentar catástrofes o emergencias, solo centraliza la información de las instituciones involucradas en el sistema civil de emergencia, articula servicios y canaliza requerimientos. Es decir, en este espacio físico y administrativo, se congregan todos los servicios que por ley integran el sistema de emergencia en Chile, tales como, fuerzas armadas, de orden y seguridad y servicios públicos de diversa naturaleza. La presidencia y dirección de esta instancia está a cargo del intendente regional y a partir del año 2021 estará a cargo del delegado presidencial regional.

Respecto del gobernador regional, aún no está claro en la legislación si tendrá derecho a integrar el comité operativo regional de emergencia, o si su actuación será similar a la que tienen hoy los alcaldes. Los cuales no tienen derecho a integrar esta instancia, sino que tienen su propio comité de emergencia comunal, y se coordinan con el COE regional, pero de manera reactiva, muchas veces colisionan o duplican esfuerzos, y en general sólo reciben instrucciones y ayuda de parte del comité operativo regional, cuando la emergencia afecta a un territorio de su jurisdicción.

Como consecuencia, este diseño institucional hace prever que, de no mediar una corrección a la actual legislación, se podrían dar diversos escenarios de gestión ante las emergencias o catástrofes, que pueden ir desde la coordinación plena, hasta situaciones de conflicto. Los escenarios podrían ser a lo menos tres.

Un primer escenario es el de *coordinación y cooperación* óptima. Este se podría dar en la medida que en el COE regional, principal instancia de coordinación política de servicios públicos, el gobernador regional tenga un escaño. Pero para que sea invitado de manera permanente, en la actualidad se requiere de la voluntad política del delegado presidencial regional, dado que hoy la legislación no lo tiene contemplado. Asimismo, se puede tener en esta instancia al alcalde de la comuna afectada y a la sociedad civil representada por el vicepresidente del CORESOC, (Consejo Regional de la Sociedad Civil, instancia de participación ciudadana contemplada en la legislación). Esta instancia de la sociedad civil será permanente en todas las regiones a partir de la elección de gobernadores regionales. Es absolutamente

razonable y recomendable propender a que este escenario se concrete, dado que el gobernador regional contará con recursos regionales para impulsar medidas con financiamiento autónomo, y que además se pueda dar en el marco de una gestión articulada, entre distintos servicios públicos que también cuentan con recursos fiscales.

Un segundo escenario es el descoordinación política y de servicios públicos. Este escenario ya se manifiesta en el nivel regional, sobre todo cuando los municipios con mayor visibilización mediática, o capitales regionales, impulsan iniciativas a través de su comité operativo de emergencia comunal en paralelo a las impulsadas por el comité operativo de emergencia regional. Puede darse que el gobernador regional, el cual contará con recursos del *fondo nacional de desarrollo regional*, presupuestado mayor al de muchas municipalidades, proponga en paralelo soluciones a comunidades afectadas, y de alguna manera con ello, logre hacer presión al gobierno central para que haga lo suyo con los presupuestos sectoriales que no dependen jerárquicamente del gobierno regional. Asimismo podrá darse el caso de que los gobernadores regionales presionen para que se aceleren medidas o se cambie algunas de ellas, pero a través de declaraciones mediáticas o a través de presiones a las autoridades designadas junto con la comunidad que representan. De no resolverse con una instancia formal de coordinación, o incorporando al gobernador regional al COE, este escenario es altamente probable, lo cual podría desencadenar en un tercer escenario altamente complejo para las regiones sobre todo por tratarse de emergencias o catástrofes.

Un tercer escenario es el de conflicto político y social. Este escenario puede darse en el caso de que un gobernador (a) regional, al verse excluido del principal espacio de coordinación de servicios públicos regionales para enfrentar las emergencias, se articule con municipios afectados y con la sociedad civil para ejercer presión a esta instancia. No es difícil imaginar que estas autoridades regionales usarán la movilización y presión social para impulsar medidas más drásticas, o que entren en franca oposición a las impulsadas por los servicios regionales desconcentrados o representantes de las medidas nacionales. Esta situación se pudo ver reflejada en el rol ejercido por alcaldes en la gestión centralizada de la pandemia, muchos de los cuales actuando de manera asociada, lograron acelerar acciones o derechamente “doblarle la mano” al gobierno central en algunas medidas que este proponía.

También se pudo ver reflejado en la actitud adoptada por el intendente regional de la región del Bio Bio, quien siendo una autoridad designada (es decir, poniendo en riesgo la continuidad de su cargo), se opuso al nivel central y logró doblegar la aplicación en su región de una medida de carácter nacional. Claramente con autoridades regionales electas, que no ponen en riesgo su continuidad en el cargo, este escenario será mucho más frecuente.

CONCLUSIONES

Tal como se ha descrito, a partir del próximo año, Chile contará con un inédito diseño institucional descentralizado, el que producirá nuevas formas de relaciones entre los niveles de gobierno y algunas “zonas grises” entre ambas autoridades regionales sobre la gestión de las emergencias. Entre otras cosas, porque compartirán ámbitos de acción, competencias y atribuciones, lo que hará compleja la relación entre ellas y entre éstas y los demás niveles de gobierno. Modificará la dinámica política regional que traerá ventajas indudables, como democratizar un espacio político, pero también ciertos inconvenientes como dualidad de mando, o confusión en el liderazgo de la coordinación política regional. Básicamente producto de la ausencia de mecanismos de coordinación de las relaciones intergubernamentales que no contempló la reforma, en ámbitos tan sensibles como el abordaje de catástrofes o emergencias.

Este nuevo diseño institucional producirá efectos que alterarán las clásicas relaciones que se dan entre los niveles de gobierno central, regional y municipal. En la actualidad existe claridad política y ciudadana de que es el intendente regional quien coordina a los servicios públicos a nivel regional para enfrentar las catástrofes, a través de mecanismos y espacios formales. A partir del año 2021 será el delegado presidencial regional. Por su parte, el gobernador regional no tiene garantizado un espacio en la instancia de coordinación de emergencias como es el COE regional. De no remediarse esta situación, traerá consigo escenarios que provocarán confusión en la comunidad y descoordinaciones en el ámbito regional.

Como una forma de anticipar y evitar posibles escenarios negativos, se propone incorporar al gobernador regional en la instancia de coordinación de servicios

para enfrentar las emergencias, y asignarle roles concretos en materia de gestión y vocerías regionales, para no provocar confusión en el mando, ni confusión en la información que se transmite a la comunidad. Es altamente probable que el gobernador regional vaya a asumir un rol similar al que tuvieron los alcaldes durante la pandemia, pues por el sólo hecho de ser electos por la ciudadanía tendrán una visibilidad mayor, sobre todo si se provocan escenarios de enfrentamiento entre ambas autoridades regionales. Esto no sería complejo de no tratarse de situaciones altamente sensibles como catástrofes o emergencias, ya que en sí mismas son problemáticas, dado que en la mayoría de las ocasiones implica evacuar ciudades, localidades, o suspender actividades esenciales para la actividad económica o social para un territorio.

Una propuesta de más largo aliento es transformar a la *Oficina Nacional de Emergencia en un Servicio Nacional de Emergencias*, con patrimonio y recursos propios, con capacidad de gestión y de proveer respuestas a la comunidad cuando sucedan situaciones de emergencia y catástrofe, con autonomía para actuar sin necesidad de que su funcionamiento y articulación de servicios esté supeditado a alguna de estas dos nuevas autoridades regionales, De tal forma que se asegure un funcionamiento efectivo e independiente de la colaboración o no que pudiera existir entre las autoridades políticas regionales. Este es un camino que requiere que las representaciones regionales de este “servicio nacional de emergencia” sean lo suficientemente autónomas, descentralizada y con atribuciones fiscales y políticas para impulsar medidas ante este tipo de situaciones excepcionales.

La preocupación para el futuro del proceso de descentralización parece ser el fortalecimiento de las relaciones entre los niveles de gobierno, partiendo por esclarecer funciones, roles y competencias en torno a las emergencias y catástrofes. Seguidamente se debe robustecer a las instancias encargadas de fortalecer la coordinación y articulación de servicios, ya sea sumando al nuevo actor político regional electo a la instancia de articulación, o transformando y dotando de autonomía a un futuro servicio de emergencia que actúe con la debida independencia y supe dite a las autoridades regionales (designada y electa) a una actuación colaborativa y coordinada.

Basado en los postulados del enfoque de las RIGS, se puede deducir que predominará un modelo de relaciones intergubernamentales de “autoridad inclusiva” donde prevalecen las relaciones jerárquicas entre los tres niveles de gobierno, y los niveles subnacionales dependen fuertemente del centro, en este caso para gestionar las emergencias. Los gobiernos subnacionales son simples apéndices del gobierno nacional, que domina en un sistema centralizado y, por tanto, la pauta de autoridad que prevalece en este modelo se basa en el predominio de las relaciones de jerarquía. El Estado central adopta las decisiones mientras que los gobiernos subnacionales se limitan a ejecutarlas, actuando básicamente como meras extensiones administrativas del gobierno central en los territorios.

Finalmente, y dada las características del nuevo diseño institucional descentralizado, sería altamente recomendable avanzar hacia la configuración de lo que en las RIGS se conoce como un modelo de *autoridad superpuesta*, el cual se basa en relaciones de interdependencia y negociación, en donde las condiciones jurídicas, políticas y administrativas conllevan a una estrecha relación entre las unidades para la gestión de determinados asuntos. A esta relación también se le reconoce como “una relación de tipo paritaria”, o una “relación de cooperación” con aportes y ajustes mutuos de los distintos niveles de gobierno. En este tipo de relaciones los intercambios pueden ser simultáneamente cooperativos y competitivos, siendo el modelo más complejo, es el más recomendable dada la mecánica que siguen las RIGS en los sistemas políticos descentralizados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aninat, I., Irrarrázaval, I., Larraín, C., Razmilic, S. y Rodríguez, J. (2020). “Finanzas públicas regionales. Propuestas presupuestarias e institucionales”. En Isabel Aninat, Ignacio Irrarrázaval, Clemente Larraín, Slaven Razmilic y Jorge Rodríguez. *Más allá de Santiago Descentralización fiscal en Chile*, Santiago, Editorial CEP y Centro Políticas Públicas UC.
- Agranoff, R. (1997). “Las relaciones y la gestión intergubernamentales” en *La nueva Administración Pública*. Madrid. Alianza Editorial.
- Ahmad, E. y García Escribano, M. (2010). “Economía política de la descentralización y gobernabilidad”, en De la Cruz, R., C. Pineda y C. Pöschl (eds., 2010), https://issuu.com/idb_publications/docs/book_es_11998

- Biblioteca del Congreso Nacional (2017). “Ley 20.990 Dispone la Elección del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional”, promulgada por el gobierno de Chile el 5 de enero de 2017.
- Biblioteca del Congreso Nacional (2018). “Ley 21.074 Fortalecimiento de la Regionalización del País”, promulgada por el gobierno de Chile el 2 de febrero de 2018.
- Cabrero, E. y Zabaleta, D. (2009): “¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), 27-62.
- Cunill, N. y Gac, D. (2012): “La institucionalidad para las relaciones intergubernamentales (rigd): marcos de acción externos de los gobiernos regionales”. En: *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago, Editorial Ril.
- Elazar, D. (1964): “Federal-state collaboration in the nineteenth-century united states”. En *Political Science Quarterly*, 79(2), 248-281.
- Falleti, T. (2006), “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, en *Revista de Ciencias Sociales*, año 46, núm. 183, Argentina: Instituto de Desarrollo Económico y Social (ides).
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Jordana, J. (2002): Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina Casos de Argentina y Bolivia, DOCUMENTOS DE TRABAJO PROYECTO CONJUNTO INDES-UNION EUROPEA. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Junio 2002. Serie de Documentos de Trabajo I-38UE.
- Jordana, J. (2004): Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales en Descentralización y Políticas Sociales en América Latina, eds Ricard Gomá y Jacint Jordana, Fundació CIDOB, Barcelona. 348 pgs.
- Leyva Botero, S. (2011). “Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional”, En *Revista CS*, núm. 8, julio-diciembre, pp. 211–243.
- Leyva Botero, S. (2012). “Las relaciones Intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Concejos Comunales de Gobierno”, En *Revista Análisis Político* N° 76, septiembre-diciembre, págs. 119–138.
- Montecinos, E. (2005). “Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile”. En *Revista Venezolana de Gerencia*, 10 (31), 443–462.
- Montecinos, E. (2020). Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales.. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(3), 567-587. Epub 18 de junio de 2020. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Morata, F. (1991). “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, En *Revista de Documentación Administrativa*, n° 224–225, octubre 1990–marzo 1991, pp. 153–166, Instituto Nacional

- de Administraciones Públicas. Disponible en Internet: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5210&path%5B%5D=5264>
- Navarrete, B., Higuera E. y Seguel, V. (2014). “Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990–2010”, En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21, núm. 66, septiembre-diciembre, pp. 179–202.
- Ramos, J. A., Alda, M., Cicuéndez, R., González, A. y López, L. [Ramos et al.] (2006). “Una propuesta para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico”, en López Nieto, L. (Coord.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática. Interdependencia, autonomía, conflicto, cooperación*. Madrid: Editorial Dykinson, pp. 13–26.
- Rolla, G. (2005). “Las relaciones entre niveles institucionales en los Estados Federales y Regionales: Autonomía, Unidad e Integración”. En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 9, Madrid, págs. 379–400.
- Wright, S. (1997). *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. México.