

Colaborar para Gobernar. Análisis del Caso de la Red de Gobernanza Intermunicipal de Respuesta a la Pandemia Covid-19 en Santiago de Chile

CAMILA P. RAMOS FUENZALIDA

Universidad de Birmingham
Email: cxr197@student.bham.ac.uk
<https://orcid.org/0000-0002-7974-4891>

KARINA M. RETAMAL SOTO

Universidad Alberto Hurtado
Email: kretamal@uahurtado.cl
<https://orcid.org/0000-0001-8663-6744>

KARINA A. ARIAS YURISCH

Universidad de Santiago de Chile
Email: karina.arias@usach.cl
<https://orcid.org/0000-0001-9820-6581>

Resumen

Este artículo examina las características de la red de gobernanza intermunicipal y la percepción de su efectividad frente a la actual crisis sanitaria en el contexto de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. El levantamiento de datos se basó en una encuesta online aplicada a los directivos municipales de la región, cuyo tratamiento consistió en un análisis descriptivo de las medidas estructurales de red y de la percepción sobre su efectividad. Los resultados muestran que, a pesar de estar formalmente excluidos en la respuesta nacional a la pandemia, los gobiernos locales activaron una red que tiende a la centralización y transitividad y que muestra oportunidades de mejora en su desempeño. La discusión de estos resultados permite visualizar los desafíos que representa la colaboración como condición clave en la gestión de emergencias.

Palabras clave: Gobernanza, colaboración intermunicipal, manejo de emergencias, COVID-19, análisis de redes.

Collaborate to govern. Analysis of the case of the inter-municipal governance network in response to the Covid-19 pandemic in Santiago de Chile

Abstract

This article examines the characteristics of the inter-municipal governance network and the perception of effectiveness to face the current health crisis in the context of the Santiago de Chile Metropolitan Region. Based on an online survey applied to the municipal managers of the region, it conducts a descriptive analysis of the structural network measures and the perception of their effectiveness. The results show that, despite being formally excluded in the national response to the pandemic, local governments activated a network that tends towards centralization and transitivity and opportunities to improve performance. These results allow us to visualize collaboration challenges as a condition to improve emergency management.

Keywords: Governance, inter-municipal collaboration, emergency management, Covid.19, network analysis.

Fecha recepción: 20-11-2022

Fecha aceptación: 21-04-2023



Introducción

La literatura de gestión de emergencias ha confirmado que la colaboración es una condición clave a la hora de responder a desastres (Nohrstedt, 2015; McGuire y Silvia, 2010). Esto hace sentido en tanto el despliegue de una emergencia como la última pandemia del COVID-19 no se circunscribe a los límites político-administrativos de las unidades, expandiéndose a través del territorio. Por tanto, la responsabilidad y capacidad de quién debe implementar y monitorear las estrategias de acción ante la crisis está repartida entre varias autoridades y niveles de gobierno (Boin et al., 2021; Dzigbede et al., 2020; Keough y Kaplan, 2021).

De hecho, en áreas metropolitanas donde la autoridad se fragmenta en múltiples gobiernos locales, la coordinación y cooperación pueden transformarse en factores críticos de efectividad en la respuesta a emergencias. Los gobiernos locales, especialmente aquellos con menos recursos financieros y humanos, buscan colaborar con sus pares con tal de incrementar su capacidad institucional y aprovechar las economías de escala en la respuesta a la emergencia (Cigler, 2007; Somers y Svava, 2009; French, 2011). En este respecto, los acuerdos colaborativos les permiten a los gobiernos locales obtener soluciones colectivas que sería imposible obtener de manera individual (Bowman y Parsons, 2009).

Si bien la cooperación intermunicipal no es exclusiva a la gestión de emergencias, ésta se ha transformado en un área particularmente importante en el contexto latinoamericano, donde la transferencia de responsabilidades no ha tenido la correspondencia en términos de recursos. En la Región Metropolitana de Santiago de Chile, por ejemplo, de los 202 acuerdos formalizados entre gobiernos locales, el 30% de ellos consideran acciones colaborativas en casos de emergencias (Arias et. al, 2020). Asimismo, y en el contexto de la actual crisis sanitaria, se ha dado cuenta de variadas iniciativas colaborativas entre los municipios para llevar a cabo tareas como distribución de mascarillas, habilitación de nuevas dependencias de salud, fiscalización, entre otras (Belmar y Jofre, 2021; Montecinos, 2020).

A pesar de la proliferación de iniciativas colaborativas, sabemos poco acerca de los patrones de interacción entre gobiernos locales que le dan sustento a dichas iniciativas. Estos patrones representan la estructura de la gobernanza

intermunicipal, la cual es estudiada para el caso de la respuesta a la emergencia del COVID-19 en la Región Metropolitana de Santiago. Comprender la gobernanza intermunicipal desde una perspectiva estructural de redes (ARS), analizando sus medidas estructurales y la percepción de efectividad, contribuye con una visión integrada de la acción local en un territorio que considera las interdependencias de los actores en la respuesta de problemas complejos como la gestión de desastres.

El artículo se organiza en cuatro apartados. El primero de ellos presenta los conceptos principales y los enfoques que orientan este trabajo. En segundo lugar, se exponen los antecedentes del caso de estudio, seguido de la sección metodológica que corresponde al tercer apartado. Finalmente, se describen los resultados del análisis y se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Gobernanza intermunicipal, un enfoque desde la perspectiva de redes

En situaciones de emergencia, cuando los desastres son de gran alcance, afectan a una gran población o requieren una inmensa cantidad de recursos, la cooperación intermunicipal puede servir para identificar mejores formas de mitigar, prepararse, responder y recuperarse de situaciones de desastre en un territorio compartido (Savitch, 2003; Bowman y Parsons, 2009; French, 2011).

La cooperación intermunicipal implica la concurrencia o participación de dos o más gobiernos locales, en relaciones con algún nivel de voluntariedad y que se orientan a la solución de un problema común o provisión conjunta de un servicio (Arias et. al, 2019). En general, se ha destacado que la cooperación tiene beneficios para los gobiernos locales tanto a nivel operativo, implicando importantes ahorros en costos y economías de escala para la provisión de servicios y bienes públicos (Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006), como a nivel estratégico, generando alianzas representativas de las municipalidades que permitan consolidar posiciones sólidas frente al gobierno nacional (Vial, 2016).

La cooperación intermunicipal, sin embargo, también tiene costos asociados a los esfuerzos de coordinarse y de negociar, monitorear y hacer cumplir lo acordado. Estos costos pueden variar dependiendo del tipo de mecanismo colaborativo, ya sea bi o multilaterales, concentrados en objetivos específicos o

generales, entre otros (Feiock, 2013). En este respecto, se espera que la cooperación intermunicipal emerja bajo el mecanismo que reporte los mayores beneficios y los menores costos.

El estudio de la cooperación intermunicipal puede atender a distintas perspectivas. En primer término, puede comprenderse como una decisión individual de la autoridad local en la búsqueda de beneficios para su municipio. En segundo lugar, es posible entenderlo como un modelo de gestión que permite mayor flexibilidad en comparación con la tradicional burocracia. Finalmente, se identifica una tercera perspectiva que la entiende como una configuración de relaciones o arreglo institucional que da gobernabilidad a un territorio, reconociendo la interdependencia entre los actores que componen ese espacio (Arias et al, 2019). Esta última manera de entender la cooperación se asocia al concepto de gobernanza intermunicipal, que es el foco de este trabajo.

Para estudiar la operación de la gobernanza intermunicipal, un número importante de investigadores han explorado en las características estructurales de las relaciones y cómo estas pueden facilitar u obstaculizar el logro de objetivos comunes. Este enfoque, conocido como análisis de redes (ARS), se ha vuelto popular entre los estudiosos del manejo de emergencias (Hu et al., 2022). El análisis de redes permite incorporar en el estudio las complejidades e interdependencias existentes entre los actores llamados a intervenir en las diferentes etapas de la gestión del desastre. En este respecto, ARS permite identificar características estructurales como, por ejemplo, quienes son los actores claves, quienes quedan aislados de la red, con cuánta intensidad se dan las interacciones entre los actores, entre otras (Kapucu, 2006; Kapucu y Demiroz, 2011; Comfort et al., 2012).

Si bien se espera que los acuerdos colaborativos permitan a los actores obtener soluciones colectivas que sería imposible obtener de manera individual (Bowman y Parsons, 2009; Provan y Kenis, 2008) y ese hecho se encuentra entre las principales motivaciones de los gestores públicos para desarrollar este tipo de arreglos interinstitucionales (Chen and Thurmaier, 2009; Thurmaier y Wood, 2002), las redes de gobernanza no siempre consiguen los resultados previstos, por lo que se requiere ampliar las investigaciones en las condiciones que las harían exitosas (Cristofoli et al, 2015; Hu et al., 2022).

Estudiar la estructura de la red ayuda a entender el funcionamiento y desempeño de la gobernanza en tanto revela patrones subyacentes de comportamiento entre los actores. Esta línea de investigación se sustenta en la idea de que diferentes modos de organizar el proceso de políticas se asocian a diferentes capacidades de organización y así a diferentes resultados (Sansdtróm y Carlson, 2008). En este respecto, propone que la estructura de una red de gobernanza, referida a la constelación de actores que la componen y sus patrones de interacción, habilita condiciones que pueden influir sobre el desempeño que pueda tener la red (Hu et al., 2022; Siciliano et al., 2020; Smith, 2020; Sandström y Carlsson, 2008; Provan y Milward, 2001).

En general, se reconoce que hay dos propiedades de las estructuras de las redes que afectan el desempeño de éstas en términos de su capacidad para resolver problemas comunes (Sandström y Carlsson, 2008; Burt, 2000). Por una parte, la idea de cierre de red (*network closure*), asociada al grado de cohesión de la red o la redundancia de las relaciones, y el concepto de agujeros estructurales (*structural hole*), que enfatiza en los puentes de la red y en la importancia de la heterogeneidad de las relaciones. Este trabajo se concentra en la idea de cierre de red.

El cierre de red como propiedad estructural implica un alto nivel de interconexión entre los actores. En una estructura social fuertemente conectada, la información fluye libremente promoviendo el desarrollo de normas y valores comunes que favorecen la acción colectiva (Coleman, 1990). Así, capital social, confianza, reciprocidad y creación de sanciones al comportamiento oportunista son elementos característicos de estructuras cerradas de red (Burt, 2000; Coleman, 1990).

Desde la perspectiva del análisis de redes, el concepto de cierre de red se operacionaliza en métricas que incluyen la densidad, la centralización y la transitividad, las cuales tendrían un impacto directo en el desempeño de la red (Sandström, 2008; Sandström y Rova, 2009). Una red con alta densidad o con un alto nivel de conexión directa entre los actores asegura el flujo de comunicación, facilitando la negociación, el monitoreo y la acción conjunta (Burt, 2000). Asimismo, la comunicación y colaboración pueden alcanzarse de forma indirecta por medio de un actor central coordinador que integra los flujos de información

y que hace cumplir los acuerdos en el contexto de una red jerarquizada con altos niveles de centralización (Sandström y Carlsson 2008; Provan y Milward, 1995; Wasserman y Faust, 1995). Finalmente, una red con alta transividad, es decir, con altos niveles de agrupamiento propicia el desarrollo de confianzas entre actores en la lógica de los amigos de mis amigos son mis amigos, favoreciendo el intercambio de información, la confianza y el aprendizaje (Siciliano et al., 2020; Henry, Lubell, y McCoy, 2011).

Por medio del análisis de redes, este trabajo examina las métricas asociadas al cierre de red para estudiar las condiciones para el desempeño que presenta la estructura de la red de gobernanza intermunicipal creada a consecuencia de la pandemia COVID-19 en la Región Metropolitana de Chile.

Sobre el caso de estudio

En la región latinoamericana y en el marco de las reformas descentralizadoras de la década de los noventa, es posible observar una proliferación de instancias de colaboración intermunicipal en forma de acuerdos interlocales, consorcios públicos y asociativismo municipal (Arias et. al, 2019). En este respecto, la cooperación intermunicipal aparece como un mecanismo innovador para aumentar la capacidad de los gobiernos locales en el contexto de la ampliación de las agendas locales, la complejización de los problemas territoriales y la escasez de recursos (Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006; Mazzalay, 2011).

En el caso chileno, el desarrollo del fenómeno intermunicipal se ha sustentado en marcos institucionales y políticas públicas pro-cooperación desde la re-democratización de los gobiernos locales. Con la promulgación de la ley de municipalidades en el año 1991 y con la reforma constitucional del año 2009, se establece la posibilidad de que las municipalidades celebren convenios de colaboración y formen asociaciones municipales, respectivamente (Ley 18.695, Ley 20.346). Asimismo, el ejecutivo ha implementado programas y fondos exclusivos para el fortalecimiento del asociativismo (SUBDERE [Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo], 2008).

Una demostración del alcance de la cooperación intermunicipal en el país es que todos los municipios (345) participan de al menos una asociación municipal y tienen al menos un convenio de colaboración (Arias Yurisch y Garrido-Vergara, 2019). Particularmente, en la temática del manejo de emergencias, se evidencia el establecimiento de convenios de colaboración para coordinar acciones, intercambiar información, recursos y equipos en situaciones de emergencia. En la Región Metropolitana de Santiago, caso de estudio de este trabajo, el 30% del total de convenios de colaboración suscritos entre municipios incorpora acciones colectivas en caso de catástrofe o emergencia (Arias, et. al, 2020).

La Región Metropolitana de Santiago concentra cerca del 40% de la población del país (Censo, 2017) en un espacio territorial altamente fragmentado donde operan 52 gobiernos locales. En este escenario regional, las consecuencias de la pandemia COVID-19 han sido catastróficas. A mediados del año 2021, la región concentra alrededor del 42% del total de casos y 62% de las defunciones del país (MINSAL, 2021; Canales, 2020). Los gobiernos locales de la región han jugado un papel crítico en este escenario, aún cuando quedaron excluidos de la respuesta institucional chilena a la pandemia (Montecinos, 2020; Belmar y Jofre, 2020). A pesar de la relevancia de estas respuestas locales a la crisis, no sabemos en qué extensión estas han sido resultado de procesos colaborativos entre municipios. Conocer la red de gobernanza intermunicipal y sus principales características estructurales es el desafío de este trabajo.

Metodología

En este artículo se analizan las características de la red de gobernanza intermunicipal que opera a consecuencia de la pandemia COVID-19, tomando como caso de estudio la Región Metropolitana de Santiago de Chile. El levantamiento de datos se basó en una encuesta online aplicada a 199 directivos municipales del total de comunas de la Región Metropolitana (52 municipios). Fueron considerados aquellos cargos directivos con experiencia y conocimiento en colaboración en tiempos de emergencias, entre ellos: Alcaldes/as, administradores/as municipales, directores/as de desarrollo comunitario, secretarios/as de planificación y encargados/as de las oficinas de emergencia municipal. Los correos

de los funcionarios fueron recopilados a través de la página web de cada uno de los municipios.

Las encuestas fueron enviadas vía correo electrónico durante los meses de junio y julio de 2020, cuando la región acumulaba el 74% de casos COVID-19 (MINSAL, 2020). Del total de encuestas enviadas, se recibieron 72 respuestas (equivalentes a una tasa de respuesta del 36%). Las respuestas representan a 50 de los 52 municipios, es decir al 96% de los gobiernos locales de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. Las respuestas se agruparon por municipio dando cuenta de la diversidad de lazos que un mismo municipio tuvo durante la emergencia del COVID-19. A partir de estos datos se construyó una matriz de adyacencia binaria, la cual fue simetrizada para levantar la red de gobernanza intermunicipal de respuesta al COVID-19.

La encuesta abordó preguntas relativas a la creación de relaciones colaborativas intermunicipales para resolver problemas en torno a la pandemia COVID-19, los tipos de problemas que se abordaron en conjunto, la percepción de efectividad de las soluciones colaborativas, y las condiciones para mejorar el nivel de efectividad en futuras colaboraciones en tiempos de emergencia o catástrofe. Un total de 24 ítems fueron usados para analizar las características de la red de gobernanza intermunicipal y la percepción de colaboración intermunicipal de los directivos.

El análisis de los datos comprendió dos etapas. En primer lugar, se desarrolló un análisis de redes que permitió graficar la red de gobernanza intermunicipal y analizar sus características estructurales. El estudio analizó las medidas de cohesión de la red, examinando la densidad, los grados de centralización y la transitividad en la red de gobernanza intermunicipal durante la pandemia COVID-19. En una segunda etapa, el estudio desarrolló un análisis estadístico descriptivo que permitió dar cuenta de los tipos de problemas más frecuentes que se abordaron en conjunto, los niveles de percepción de efectividad asociados a esas acciones y las condiciones claves para mejorar el nivel de efectividad en futuras colaboraciones.

Resultados

La figura N°1 presenta la red de gobernanza intermunicipal que emerge como consecuencia de la pandemia COVID-19 en la Región Metropolitana de Santiago. En la figura, los círculos o nodos representan a los 52 gobiernos locales y las líneas simbolizan las relaciones de cooperación existente entre los municipios, las cuales ascienden a 182.

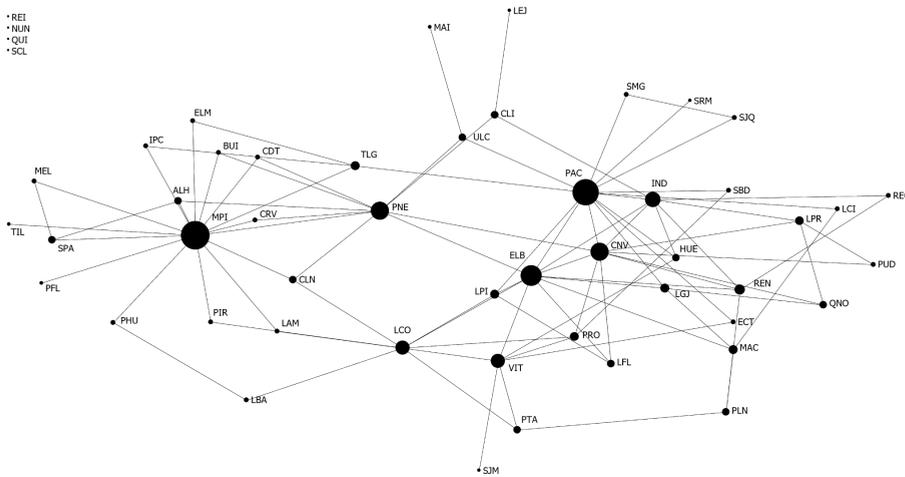


Figura 1. Red de gobernanza intermunicipal

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la figura, la mayoría de los gobiernos locales (48) presentan al menos una relación, varios de ellos (42) tienen múltiples relaciones y sólo cuatro no presentan ninguna conexión con otro municipio. De esta manera, la red de gobernanza intermunicipal está fragmentada en cinco componentes, es decir, grupos de nodos que no se relacionan entre sí. El componente principal comprende al 92% de los gobiernos locales de la región que colaboran para realizar acciones de gestión de la emergencia y los otros cuatro componentes corresponden cada uno a los cuatro gobiernos locales que no evidencian acciones de gestión de la pandemia de manera colaborativa, quedando aislados del principal componente de la red.

Las líneas que conectan a los nodos en la figura N°1 representan las acciones conjuntas de gestión de la emergencia, las cuales comprenden una diversidad de mecanismos de colaboración. La figura N°2 muestra la distribución de frecuencias de los mecanismos de colaboración informados por las y los encuestados.

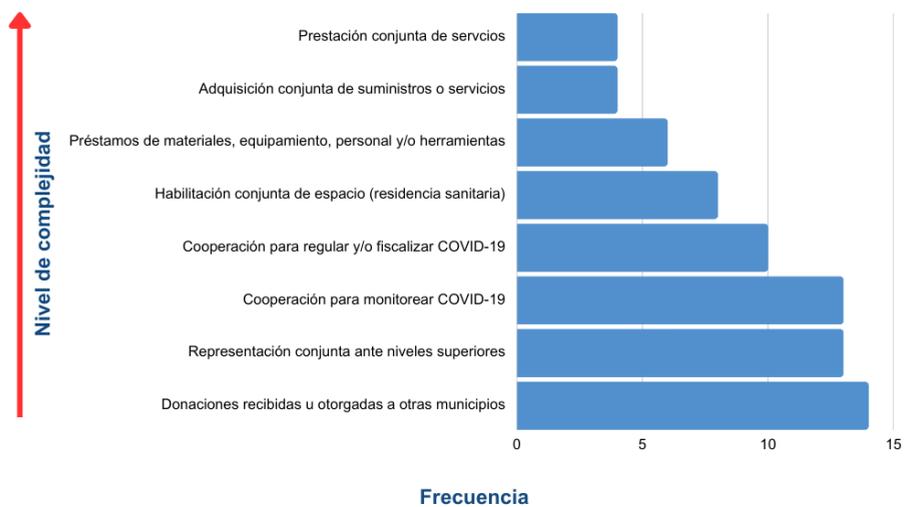


Figura 2. Distribución de frecuencias de los mecanismos de colaboración informados

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la figura N°2, es posible relacionar la distribución de la frecuencia de los mecanismos de colaboración mencionados con los niveles de complejidad que involucran. Por una parte, las donaciones entre municipios se ubican como el mecanismo de colaboración que reviste el nivel más bajo de complejidad, en tanto no involucra esfuerzos de negociación ni de monitoreo sino sólo el intercambio de información para coordinar la acción. En esta relación, los actores no asumen grandes riesgos pues no se espera un comportamiento recíproco y no requiere altos niveles de confianza entre las partes. Así, las donaciones, en conjunto con el monitoreo de casos COVID-19 y la representación de problemas comunes, son los mecanismos más frecuentes y de menor complejidad.

Por el contrario, la prestación conjunta de servicios es un mecanismo de alta complejidad, dado que no sólo implica un intercambio de información, sino que requiere de negociación entre partes y de monitoreo para hacer cumplir los acuerdos. Por lo tanto, este mecanismo requiere de altos niveles de confianza y de un compromiso creíble de cada una de las partes. Entendiendo que la prestación de servicios, la adquisición conjunta y los préstamos son mecanismos complejos, éstos son señalados como los menos utilizados por parte de los gobiernos locales para enfrentar la pandemia COVID-19.

La operación simultánea de estos mecanismos, como respuesta a la emergencia sanitaria, dio forma a la estructura de relaciones intermunicipales. Para comprender mejor su desempeño es posible atender a sus características estructurales, las cuales reflejan diferentes formas de organizar el proceso de política y así diferentes capacidades de organización que pueden influir sobre la efectividad de la red de gobernanza (Hu et al, 2022; Siciliano et al., 2020; Smith, 2020; Sandström y Carlsson, 2008; Provan y Milward, 2001). Al alero de esa línea de investigación, este trabajo examinó la estructura de la red de gobernanza de respuesta al COVID-19 en la Región Metropolitana y en particular en su nivel de cierre (network closure) en tanto condición que facilita el desempeño de esta. Para ello, se analizaron las medidas asociadas a la cohesión, la centralización y la transitividad. La tabla N°1 muestra las métricas para la red en estudio.

Tabla N°1. Métricas para la red en estudio

Métrica	Valor
Densidad	0.069
Centralización	0.245
Transitividad	0.168

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, la tabla N°2 muestra que la métrica de densidad asciende a 7%, lo cual significa que, de todas las potenciales relaciones colaborativas existentes entre los 52 gobiernos locales de la región, sólo el 7% de ellas fueron activadas para colaborar en el contexto de la pandemia. Si bien no hay un parámetro asociado a las redes de manejo de emergencia consensuado en la literatura, la baja

densidad de la red nos indica un bajo nivel de conexión directa entre los actores locales que sugiere las dificultades de comunicación y negociación entre los actores.

Por su parte, la centralización de la red de gobernanza intermunicipal alcanza el 24,5% lo cual indica que la estructura tiende levemente a la jerarquización, donde unos pocos gobiernos locales aparecen como actores centrales más conectados que otros. Una red medianamente centralizada nos informa acerca del grado de conexión indirecta de los actores locales, la cual está mediada por cinco (5) gobiernos locales, quienes podrían permitir la integración de la comunicación, facilitando la acción colectiva.

Finalmente, la transitividad de la red estudiada es de 16,8% lo cual representa un nivel medio-bajo de agrupamiento. Lo anterior implica que existen conexiones indirectas en la red, no jerarquizadas y en la lógica de triadas, las que permiten la formación de grupos donde se favorece el intercambio horizontal de información y la comunicación.

Estas características estructurales de la red de gobernanza intermunicipal, en su conjunto, revelan las dinámicas de interacción entre los actores locales que generan condiciones para el desempeño de la red. En este respecto, se evidencia que la red estudiada no tiene altos niveles de cierre en tanto es una red con baja densidad, levemente transitiva y de mediana centralización. Asimismo, al comparar los resultados de las métricas se puede indicar que el desempeño de la red descansa más en las interconexiones indirectas (a través de otro) que, en las directas, donde algunos gobiernos locales aparecen como actores centrales (centralización) que permiten dar fluidez a la comunicación y donde grupos (transitividad) facilitan el intercambio.

En relación con la percepción de efectividad por parte de los agentes municipales encuestados, es relevante señalar que se valora como medianamente efectiva para resolver los problemas derivados de la emergencia COVID-19. En la escala 1 a 7, el promedio de valoración de la efectividad alcanzó un 5.1, en un rango que va entre 2 y 7, donde el grupo mayoritario calificó las acciones colaborativas con las notas 5 y 6. Esto implica que, si bien el desempeño de la cooperación se

valora positivamente, ésta no se considera como un mecanismo altamente efectivo para enfrentar la crisis sanitaria.

De acuerdo con esta evaluación y considerando la experiencia en la emergencia, las y los encuestados señalan condiciones claves para mejorar el nivel de efectividad en futuras colaboraciones (Ver Tabla 2). En este respecto, destacan: Creación de una instancia a nivel regional, existencia de relaciones previas, generación de planes de emergencia y suscripción de convenios de colaboración temáticos.

Tabla N°2. Condiciones claves para mejorar el nivel de efectividad en futuras colaboraciones

Condiciones para mejorar la efectividad de la cooperación intermunicipal en tiempos de emergencias o catástrofe	N°	Porcentaje
Que exista una instancia permanente a nivel regional donde participen los municipios del territorio en conjunto con las autoridades gubernamentales, ej. comité regional de emergencias.	23	0,22
Tener buenas relaciones previas con los municipios a colaborar.	21	0,2
Tener planes de emergencia en conjunto.	18	0,17
Tener un convenio de colaboración previo que especifique temas de emergencia.	14	0,13
Ser parte de una asociación de municipalidades.	12	0,11
Tener mayor contacto previo entre los funcionarios de los municipios.	9	0,09
Que la autoridad política provincial, regional o nacional mandate la colaboración entre municipios específicos.	8	0,08

Fuente: Elaboración propia.

En primer término, se sostiene que la efectividad de la cooperación intermunicipal mejoraría con la creación de una instancia regional permanente en la que participen tanto los gobiernos locales como otras autoridades de gobierno. En el contexto del actual centralismo al que los gobiernos locales quedaron supeditados durante la pandemia (Montecinos, 2020), este resultado informa acerca de una necesidad manifiesta por descentralización y por una integración vertical y horizontal de los actores involucrados en la gestión de las emergencias. Esto

corresponde a uno de los desafíos más relevantes para los recientemente creados gobiernos regionales, quienes deberán llenar el vacío institucional existente en la actual normativa que no contempla mecanismos de coordinación de las relaciones intergubernamentales en ámbitos tan sensibles como el abordaje de catástrofes o emergencias (Montecinos, 2020).

En segundo lugar, destaca la importancia asignada a la construcción de capital social para la conformación de redes de gobernanza efectivas, en tanto se percibe que el tener buenas relaciones previas puede mejorar el desempeño de esta acción conjunta. En este sentido, la existencia de una trayectoria de relaciones podría contribuir al desarrollo de las confianzas y reciprocidades necesarias para evitar el comportamiento oportunista y favorecer la colaboración.

Finalmente, se asigna un rol relevante a la planificación de la gestión de emergencias para el mejoramiento de la efectividad. Los planes y convenios son una parte fundamental de la fase de preparación, los cuales permiten tener en cuenta los riesgos potenciales, hacer arreglos con otras jurisdicciones para compartir recursos, aclarar las responsabilidades jurisdiccionales, entre otras. En consecuencia, el desarrollo de planes conjuntos y el contar con convenios en temas de emergencia lograrían mejorar los resultados obtenidos en las acciones colaborativas.

Conclusiones

Este artículo analiza las características de la red de gobernanza intermunicipal que opera a consecuencia de la pandemia COVID-19 en la Región Metropolitana de Santiago de Chile. El análisis evidencia que los gobiernos locales activaron prontamente relaciones colaborativas en el contexto de la crisis sanitaria. En este respecto, los resultados muestran que el 92% de los gobiernos locales de la región activaron 182 interacciones para realizar diversas acciones de gestión de la emergencia.

Un hallazgo interesante es que los mecanismos de colaboración más utilizados por los actores locales son aquellos que conllevan bajos niveles de complejidad en términos de costos de coordinación, negociación y monitoreo de los

acuerdos. En coherencia, mecanismos de colaboración que implican altos riesgos y costos como la prestación de servicios conjunta, son menos habituales en el caso de la región.

En cuanto a la capacidad de la red para resolver los problemas asociados a la pandemia, los resultados se asocian con un desempeño medianamente efectivo de la cooperación intermunicipal, tanto si consideramos la percepción de los actores locales como si atendemos a las condiciones estructurales que ésta genera para un buen desempeño. En vistas a mejorar la efectividad de la alternativa colaborativa, los gobiernos locales destacan cuatro líneas de acción: Creación de una instancia a nivel regional, existencia de relaciones previas, establecimiento de planes de emergencia y suscripción de convenios de colaboración en la temática.

Respecto de las recomendaciones es importante destacar que la planificación o preparación de la emergencia es una etapa fundamental para el buen desempeño de la gestión de desastres para los gobiernos locales de la región. Los planes identifican los actores relevantes, asignan roles y responsabilidades, evalúan los riesgos potenciales, entre otros (Somers y Svava, 2009; Henstra, 2010). Sin embargo, es importante considerar el alcance y especificidad de estos planes cuando se establecen convenios de colaboración en la etapa de preparación dado que algunos estudios demuestran que alcances reducidos y poco específicos resultan en bajos niveles de efectividad en el contexto de un desastre (Arias, et. al, 2020).

Junto con el valor de la planificación, los actores locales esperan participar de instancias permanentes de coordinación regional donde interactúen los distintos niveles de gobierno para armonizar los planes de emergencia, coordinar las respuestas y consensuar las acciones de mitigación y recuperación. Este es uno de los mayores desafíos que enfrenta el país al alero de la reciente creación de la figura de gobernador regional, el cual tendrá un impacto en el rediseño de las relaciones intergubernamentales. En este nuevo contexto, las redes colaborativas de gobernanza intermunicipal pueden adquirir un rol aún más protagónico en temas tan sensibles como la gestión de emergencias.

En consecuencia, se evidencia que la gobernanza intermunicipal para el abordaje de emergencias en la región está en una etapa inicial, de baja complejidad

y mediana efectividad, lo cual, bajo ciertas condiciones claves, mayor preparación y descentralización, podría avanzar hacia un estado de desarrollo más complejo y profundo.

Agradecimientos

Esta investigación está financiada por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo-ANID, Programa FONDECYT INICIACIÓN N°11220121.

Bibliografía

- Abbasi, A., y Kapucu, N. (2016). A longitudinal study of evolving networks in response to natural disaster. *Computational and mathematical organization theory*, 22(1), 47-70.
- Arias K., Ketamal R., y Ramos, C. (2020). Covid-19: Network Effectiveness of Intermunicipal Self-Organized Response in Chile. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 16(SI), 5-23.
- Arias, K., y Garrido-Vergara, L. (2019). *What Propels Municipal Governments to Collaborate? The Case of Thematic Environmental Association in Chile*. *Lex Localis*, 17(1), 139-157.
- Arias, K., Retamal, K., y Ramos, C. (2019). Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administração Pública*, 53(3), 575-591.
- Belmar J. y Jofre R., 2021. Respuesta del asociacionismo municipal frente a la crisis social y sanitaria en Chile: gobiernos locales, estado central y gestión de crisis. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (35), 285-312.
- Boin, A., McConnell, A., y Hart, P. (2021). *Governing the pandemic: The politics of navigating a mega-crisis*. Springer Nature.
- Bowman, A., y Parsons, B. (2009). Vulnerability and resilience in local government: assessing the strength of performance regimes. *State and Local Government Review*, 41(1), 13-24.
- Burt, R. S. (2000). The Network Structure of Social Capital. *Research in Organizational Behaviour*, (22), 345-423.

- Canales, A. I. (2020). La desigualdad social frente al COVID-19 en el Área Metropolitana de Santiago (Chile). *Notas de Población*, 47(111), 13-42.
- Cigler, B. A. (2007). The “big questions” of Katrina and the 2005 great flood of New Orleans. *Public Administration Review*, (67), 64-76.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press.
- Comfort, L. K., Waugh, W. L., y Cigler, B. A. (2012). Emergency management research and practice in public administration: Emergence, evolution, expansion, and future directions. *Public Administration Review*, 72(4), 539-547.
- Chen, Y. C., y Thurmaier, K. (2009). Interlocal agreements as collaborations: An empirical investigation of impetuses, norms, and success. *The American Review of Public Administration*, 39(5), 536-552.
- Cristofoli, D., Macciò, L., y Pedrazzi, L. (2015). Structure, mechanisms, and managers in successful networks. *Public Management Review*, 17(4), 489-516.
- Dzigbede, K. D., Gehl, S. B., y Willoughby, K. (2020). Disaster resiliency of US local governments: Insights to strengthen local response and recovery from the COVID-19 pandemic. *Public administration review*, 80(4), 634-643.
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- French, P. (2011). Enhancing the legitimacy of local government pandemic influenza planning through transparency and public engagement. *Public Administration Review*, 71(2), 253-264.
- Henry, A., Lubell, M y McCoy, M. (2011). Belief Systems and Social Capital as Drivers of Policy Network Structure: The Case of California Regional Planning. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (3), 419-444.
- Henstra, D. (2010). Evaluating local government emergency management programs: What framework should public managers adopt?. *Public Administration Review*, 70(2), 236-246.
- Hu, Q., Medina, A., Siciliano, M. D., y Wang, W. (2022). Network structures and network effects across management and policy contexts: A systematic review. *Public Administration*.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). CENSO. //www.censo 2017.cl/

- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies: Boundary spanners in multiagency coordination. *The American review of public administration*, 36(2), 207-225.
- Kapucu, N., y Demiroz, F. (2011). Measuring performance for collaborative public management using network analysis methods and tools. *Public Performance y Management Review*, 34(4), 549-579.
- Kapucu, N., Augustin, M., y Garayev, V. (2009). Interstate partnerships in emergency management: Emergency management assistance compact in response to catastrophic disasters. *Public Administration Review*, 69(2), 297-313.
- Keough, S., y Kaplan, D. (2021). Introduction to the special issue on COVID-19. *Geographical Review*, 111(4), 493-495.
- Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (1991). Congreso de la República de Chile. <http://bcn.cl/2f796>
- Ley 20.346 Reforma Constitucional en materia de asociativismo municipal (2009). Congreso de la República de Chile. en <http://bcn.cl/2qrax>
- Mazzalay, V. (2011). Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional, Córdoba. *Studia Politicae*, (24), 125-133.
- McGuire, M., y Silvia, C. (2010). The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: Evidence from local emergency management. *Public Administration Review*, 70(2), 279-288.
- Ministerio de Salud (2021). Data oficial COVID-19. en: <http://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/>
- Montecinos, E. (2020). Descentralización, pandemia y el desafío de las relaciones intergubernamentales pos 2021 en Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (35), 111-138.
- Nohrstedt, D. (2015). Does Adaptive Capacity Influence Service Delivery? Evidence from Swedish Emergency Management Collaborations. *Public Management Review*, 17(5), 718-735.
- Petak, W. (1985). Emergency management: A challenge for public administration. *Public Administration Review*, (45), 3-7.

- Provan, K. G., y Milward, H. B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative science quarterly*, 40(1), 1-33.
- Provan, K. G., y Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public administration review*, 61(4), 414-423.
- Rodríguez-Oreggia, E., y Tuirán, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 393-409.
- Siciliano, M., Wang, W., y Medina, A. (2021). Mechanisms of network formation in the public sector: A systematic review of the literature. *Perspectives on Public Management and Governance*, 4 (1), 63–81.
- Sandström, A., y Carlsson, L. (2008). The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance. *Policy Studies Journal*, 36(4), 497-524.
- Sandström, A. C., y Rova, C. V. (2009). The network structure of adaptive governance—A single case study of a fish management area. *International Journal of the Commons*, 4(1), 528–551.
- Sandström, A. (2008). Policy Networks. The relation between structure and performance. PhD Diss., 2008:25, Department of Business Administration and Social Sciences, Luleå University of Technology.
- Savitch, H. V. (2003). Does 9-11 portend a new paradigm for cities?. *Urban Affairs Review*, 39(1), 103-127.
- Smith, J. (2020). Theoretical Advances in Our Understanding of Network Effectiveness. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3 (2), 167–182.
- Somers, S., y Svara, J. H. (2009). Assessing and managing environmental risk: Connecting local government management with emergency management. *Public Administration Review*, 69(2), 181-193.
- Thurmaier, K., y Wood, C. (2002). Interlocal agreements as overlapping social networks: Picket-fence regionalism in metropolitan Kansas City. *Public Administration Review*, 62(5), 585-598.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2008). Asociaciones Municipales: Lecciones y Aprendizajes orientadores para una Política de Fortalecimiento. Santiago de Chile, 13 – 110.

- Vial, C. (2016) El asociativismo intermunicipal en Chile. En Cravacuore, D., Chacón, A., Oroño, A., Hernández, A., Romero, A., Cossani, C., Nieves, Y. (Eds.), *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (pp. 106-134). AMUCH-UTEM.
- Wasserman, S., y K. Faust. (1994). *Social Network Analysis. Methods and Applications*. University Press.
- Waugh Jr, W. (1994). Regionalizing emergency management: Counties as state and local government. *Public Administration Review*, 253-258.
- Waugh Jr, W., y Streib, G. (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public administration review*, (66), 131-140.

