

# Descentralización y relaciones intergubernamentales en la gestión de desastres naturales: el caso de la erupción del volcán Calbuco, Chile

## Decentralization and intergovernmental relations in the management of natural disasters: the case of the eruption of the Calbuco volcano, Chile

DÍAZ, Guillermo A.<sup>1</sup>  
MARIN, Andrés E.<sup>2</sup>  
MONTECINOS, Egon E.<sup>3</sup>

### Resumen

El objetivo de esta investigación fue analizar la descentralización y las relaciones intergubernamentales para el caso de la erupción del volcán Calbuco en Chile. Para ello se recurrieron a fuentes documentales oficiales y la realización de entrevistas en profundidad a los principales actores públicos presentes en la gestión del desastre. Los resultados muestran la necesidad de profundizar los procesos de descentralización, y mejorar los niveles de coordinación y comunicación entre los distintos niveles de gobierno, para lograr una gestión pública más eficiente y oportuna.

**Palabras clave:** descentralización, relaciones intergubernamentales, desastres naturales

### Abstract

The objective of this investigation was to analyze decentralization and intergovernmental relations in the case of the eruption of the Calbuco volcano in Chile. For this, official documentary sources were used and in-depth interviews were conducted with the main public actors present in this disaster management. The results show the need to deepen the decentralization processes and to improve the levels of coordination and communication between the different levels of government, in order to achieve more efficient and timely public management.

**Key words:** decentralization, intergovernmental relations, natural disasters

---

## 1. Introducción

La Gestión de Desastres Naturales (GDN) es un tema en la agenda pública de algunos países, sobre todo aquellos que, por sus características geológicas y climáticas, enfrentan diversos fenómenos naturales que se traducen en desastres con pérdidas humanas y materiales de envergadura. Frente a aquello, los estados deben diseñar una

---

<sup>1</sup>Investigador Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas. Universidad de Los Lagos. Chile. Email: gdiaz@ulagos.cl

<sup>2</sup>Investigador Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas. Universidad de Los Lagos. Chile. Email: andres.marin@ulagos.cl

<sup>3</sup>Investigador Centro de Estudios Regionales. Universidad Austral de Chile. Chile. Email: egon.montecinos@gmail.com

institucionalidad pública y una forma de gestión centralizada y/o descentralizada para la gestión de desastres de emergencias y desastres naturales.

Este trabajo tiene como objetivo conocer la importancia que tiene la descentralización y las relaciones intergubernamentales en la gestión de desastres naturales. Ya existe, bastante evidencia sobre cómo los distintos niveles de gobierno subnacional abordan diferentes roles y funciones frente a un mismo problema público; y además, la necesidad de coordinación y colaboración multinivel. El siguiente trabajo analiza el caso de la erupción del Volcán Calbuco (Chile), donde los diferentes niveles de gobierno tuvieron una participación activa en la gestión del desastre. Se analizaron dos factores que influyen en la gestión de desastres a nivel subnacional; el primero, la descentralización como una forma de delegación y mayor autonomía para una mejor gestión de un desastre natural. El segundo factor son las relaciones intergubernamentales entre distintos niveles de gobierno, donde la coordinación y la colaboración surgen como un facilitador en la gestión de un desastre.

Se recurrió a documentos oficiales, tales como leyes, normativas, reglamentos y decretos aplicados durante la gestión del desastre; y se realizaron 34 entrevistas en profundidad a los principales directivos públicos que participaron en los Comités Operativos de Emergencia a nivel regional, provincial y local, cuerpos colegiados responsables de gestionar a nivel nacional y subnacional.

Este artículo aporta a la discusión teórica en el ámbito de la gestión pública subnacional, a través del análisis de las relaciones intergubernamentales (RIG's); y sobre la aplicabilidad de la descentralización en el diseño institucional vigente en Chile para la gestión de desastres naturales.

### **1.1. Descentralización y gestión de desastres naturales**

El surgimiento constante de desastres naturales a nivel mundial está exigiendo a los estados y gobiernos contar con un sistema administrativo flexible y descentralizado que permita abordar de manera efectiva y oportuna este tipo de eventos; enfatizando también, el rol y alcances de los distintos niveles de gobierno a nivel territorial (Marks, 2016). Esto ha provocado tensiones cuando se abordan la posible reestructuración de un sistema intergubernamental, entre quienes recomiendan un sistema flexible desde abajo hacia arriba, y quienes argumentan un sistema más integrado desde arriba hacia abajo (Kettl, 2007) para enfrentar la gestión de desastres. La descentralización es ampliamente vista como un gran potencial para fortalecer la gestión de riesgos y desastres naturales (Scott y Tarazona, 2011). Sin embargo, diversos ejemplos a nivel internacional reflejan que la resistencia de los niveles centrales a descentralizar la gestión de desastres, la resistencia de actores subnacionales de ser coordinados por instancias inferiores y superiores afecta en la oportunidad de la intervención pública en este tipo de situaciones (Marks, 2016).

Además, hay experiencias exitosas de gestión de desastres naturales en Estados Unidos, Francia, Nueva Zelandia, India, Turquía, entre otras; con la participación de actores públicos y privados en la gestión de los fenómenos (Auzzir, 2014); incluso definiendo marcos institucionales sobre adaptación de la gestión pública frente al cambio climático y la reducción de desastres (Forino et al., 2015). Por lo tanto, se requiere un mayor foco para desarrollar capacidades a nivel local en la gestión de desastres (Kapucu et al., 2010).

Por otro lado, al momento de delegar funciones o atribuciones a niveles subnacionales, el gobierno local tiene ventajas comparativas a muchos temas críticos como la preparación pre-desastre y su posterior respuesta. (Bae, 2015; Baker y Refsgaard, 2007). Es a nivel local, donde la mayoría de los compromisos de diferentes actores toman lugar, dado que las decisiones afectan directamente el día a día y su realidad en términos del impacto y respuestas a los desastres naturales (Garschagen, 2015). También, los gobiernos locales juegan un rol más activo en la operación/gestión de emergencias, porque está más familiarizado con las condiciones locales, culturales y comunitarias (Stewart et al., 2009). En este contexto, parte de las políticas de los gobiernos nacionales podrían

reforzar su rol colaborativo bajo una gobernanza descentralizada, más que tomar un rol de simplemente de delegación de responsabilidades a nivel local (Bae, 2015; Tselios, 2017).

Durante la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres celebrada en Kobe, Japón, en 2005, se elaboró un plan de acción (Marco de Acción de Hyogo) en el que se determinaban cinco prioridades; una de ellas es velar por que la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local dotada de una sólida base institucional de aplicación. Incluso en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del riesgo de desastres, realizada en Sendai, Japón en 2015, se declara fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres naturales, diseñando objetivos claros, planes, competencias, directrices y coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Además, aspira a establecer y fortalecer foros de coordinación gubernamental a nivel nacional y local integrados por actores pertinentes, como plataformas nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres.

## **1.2. Relaciones intergubernamentales (RIG's) frente a desastres naturales**

La descentralización puede ser una herramienta para optimizar la gestión en los distintos niveles de gobierno (central, regional y local), ya que se requiere una delegación en cada nivel subnacional con atribuciones, recursos, capacidades y coordinación entre los distintos niveles de gobierno, donde las Relaciones intergubernamentales (RIG) y las relaciones multinivel juegan un rol en la implementación de políticas subnacionales. La relación entre instituciones de distintos niveles de gobierno, a través de la cooperación, negociación, colaboración, conflicto, entre otros; es una evidencia que la autonomía a nivel subnacional debe considerar a las RIG's como una herramienta para una mejor gestión pública (Walker, 2014).

Una de las formas de clasificar las RIG's son a través de la dirección de las relaciones que tienen los distintos niveles de gobierno: verticales y horizontales. La primera son relaciones entre diferentes instituciones públicas ubicadas en distintos niveles territoriales (local, regional y central); y la segunda, corresponden a aquellas relaciones entre distintos organismos públicos ubicados en el mismo nivel territorial. Por consiguiente, tanto a nivel vertical o horizontal podemos detectar diversas organizaciones y múltiples actividades, que influyen en la gestión de desastres naturales (Bae, 2015; McGuire, 2010). Estudios e investigaciones sobre la gestión de desastres naturales (GDN), entregan información sobre la importancia de las RIG's, para minimizar los efectos de los desastres y ser eficiente con los recursos públicos, y sobre todo, resolver de forma efectiva el problema público (Arinaldi, 2015; Kapucu, 2006; Jung, 2015; Scheneider, 2009). Por lo tanto, una fuerte asociación entre todos los niveles de gobierno ayuda a un mayor involucramiento en la construcción de resiliencia y planificación de desastres (Norris et al., 2008; Alesi, 2008). Del mismo modo, las respuestas efectivas y acciones de rescate y recuperación requieren asociatividad y confianza entre organismos de gobierno en todos los niveles subnacionales (Kapucu, 2006).

En el marco de las dimensiones de las RIG's, surgen investigaciones que resaltan los aspectos estructurales; por ejemplo, delimitación de funciones y competencias en la gestión de desastres naturales en los distintos niveles de gobierno, estructura interna de las organizaciones públicas que intervienen en la gestión de desastre, capacidades administrativas, humanas y gerenciales en cada nivel territorial, niveles de especialización del recurso humano y recursos financieros, entre otros (McGuire, 2010). Otra dimensión de las RIG's, son las relaciones interorganizacionales; a través de coordinación multinivel, cultura de cooperación subnacional, incentivos para la cooperación, gestión y flujo de información, entre otras. Por lo tanto, la colaboración se ha convertido en una solución para la administración pública moderna en temas complejos, como son el manejo de desastres (Lassa, 2013; Jing and Besharov, 2014), a través de las RIG's. La colaboración multisectorial y subnacional en particular, es difundido como un ejemplo de prácticas de gestión que pueden mejorar la capacidad local en la gestión de emergencias (Sudhipongpracha, 2014; Forino et al., 2015; Garschagen, 2015). Por lo tanto, las distintas dimensiones que componen las RIG's, pueden explicar la gestión de desastres naturales

a nivel subnacional; siendo de utilidad para la disciplina de la ciencia política y la administración, a través de nuevo conocimiento y su posible aplicabilidad en el perfeccionamiento y despliegue de políticas públicas en este tipo de eventos naturales o problemas públicos.

Sin embargo, surgen evidencias sobre tensiones y conflictos entre las relaciones intergubernamentales y la gestión de desastres naturales; por ejemplo, ineficiencia y descoordinación en la asignación de subvenciones públicas, errores en la detección de problemas más específicos al enfrentarse a desastres naturales, descoordinación y retraso en respuestas al desastre, entre otras; provocadas por inadecuadas relaciones intergubernamentales, tanto a nivel vertical y horizontal; como también, por inadecuados diseños institucionales (Schneider, 2009; Bae, 2015; Norris et al., 2008).

### **1.3. Gestión de desastres naturales en Chile**

Es de conocimiento nacional e internacional sobre las características geográficas y naturales que tiene Chile, y los últimos desastres naturales registrados en los últimos años (terremoto y tsunami, 2010; Erupción volcán Calbuco, 2015; aluviones en el norte, 2015; terremoto y tsunami; 2015, erupción volcán Chaitén 2008; entre otros). Lo anterior, ha significado transformaciones en la institucionalidad y en las prácticas impulsadas por el Estado en distintos niveles subnacionales; desconcentrando y descentralizando la gestión de desastres naturales. También, ha significado la creación y fortalecimiento de unidades técnicas y administrativas a nivel regional y local. En Chile, para enfrentar la gestión de desastres naturales, la institucionalidad pública se organiza en la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) y se desconcentra en cada una de las regiones del país, a través de Direcciones Regionales; a nivel provincial, cada Gobernación cuenta con un Encargado Provincial de Emergencias; y a nivel comunal las municipalidades cuentan con un Encargado Municipal de Emergencia, incluso algunas han creado la Dirección de Emergencia y Operaciones. Del mismo modo, cada nivel de gobierno (nacional, regional, provincial y comunal) cuenta con un organismo colegiado denominado Comité Operativo de Emergencia (COE), liderado por el Ministerio del Interior, Intendente Regional, Gobernador Provincial y Alcalde, respectivamente. Cada COE lo integran diversas instituciones públicas y privadas, con el fin de tomar medidas con mayor coordinación y oportunidad frente a la gestión de algún desastre natural.

En la actualidad, Chile cuenta con un Plan Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (PNGRD), que sirve como marco a las distintas instituciones del Estado para reducir de manera considerable los efectos adversos que causan los desastres. Este plan contempla principios orientadores, como Complementariedad, Coordinación y Descentralización, entre otras. Estos principios son centrales al momento de implementar el PNGRD, a través del fortalecimiento del nivel local, el aprovechamiento de las sinergias entre los actores del sector público, y confluir hacia un mismo fin las distintas competencias de los diferentes actores e instituciones públicas (Onemi, 2016). También, la Oficina Nacional de Emergencias (ONEMI) el año 2016, definió una política que incorpora debidamente la Gestión del Riesgo de Desastres en políticas, estrategias, planes sectoriales y territoriales, definiendo y coordinando roles y ámbitos de acción en cada una de las instituciones subnacionales en la Gestión del Riesgo de Desastres.

En el último tiempo, han surgido investigaciones que abordan el caso chileno. Por ejemplo, el caso del tsunami (2010) en la comuna de Puerto Saavedra, reveló la necesidad de una definición clara de los roles específicos que cumple cada actor inserto en un plan, y que deben ser fácilmente identificables por la comunidad y organismos públicos y privados, así como establecer claramente los roles y funciones que desarrollan en la implementación de un plan de emergencia (Montenegro y Peña, 2010). También, investigaciones han detectado descoordinaciones y dificultades de comunicación; en el caso del terremoto de 2010, generaron inconvenientes en la gestión del desastre, lo que debe hacer reflexionar sobre la factibilidad de descentralizar ciertas decisiones en torno a la intervención del Estado en este tipo de situaciones (Letelier, 2010).

También en el caso chileno, frente a la gestión de desastres naturales, hay un vacío o falta de coherencia en las políticas públicas que ejecutan los distintos sectores y niveles de gobierno. Por ejemplo, en las fases de rehabilitación y reconstrucción post desastre - donde empiezan a actuar los distintos niveles de gobierno -, hay falta de comunicación y coordinación en las actividades (Sandoval, 2016; Tapia, 2015). Cada nivel de gobierno funciona independientemente con metodologías propias, que no están integradas (Bordas, 2007). También, surgen tensiones y conflictos intergubernamentales entre distintas instituciones públicas en cada nivel de gobierno; entorpeciendo una adecuada gestión pública de desastres naturales. Lo anterior, genera ineficiencia en las medidas públicas impulsadas por el estado, descoordinación entre los distintos niveles de gobierno (central, regional y local), tardanza en el gasto y respuesta frente al desastre, entre otras.

---

## 2. Metodología

Para analizar los procesos de descentralización y las relaciones intergubernamentales en la gestión de desastres naturales, se eligió el caso de la erupción del Volcán Calbuco, ubicado en la Región de Los Lagos, Chile; por ser el último desastre de origen volcánico que afectó a una población cercana a las 10.000 personas. La metodología utilizada para esta investigación es el estudio de caso, por lo cual es de tipo transversal y exploratorio; basada en información cualitativa y documental. La información primaria se obtuvo a través de la realización de 34 entrevistas en profundidad a los integrantes de los Comités Operativos de Emergencia (COE) a nivel regional, provincial y municipal que participaron de forma directa en la gestión del desastre. Cada entrevista en profundidad tuvo una duración de 40 minutos aproximadamente, y se realizaron entre los meses de diciembre de 2017 a junio de 2018. Además, se recurrió a información secundaria, principalmente a través de los análisis de documentación oficiales tales como políticas nacionales para la gestión de desastres, normativas, reglamentos, y las actas del Comité Operativo de Emergencia Regional, el principal organismo colegiado en la región, y que frente a este tipo de desastre asumió el mayor protagonismo en la gestión de la emergencia o desastre.

Respecto a la descentralización, se identificaron y analizaron en qué niveles de gobierno (central, regional, provincial o municipal), se tomaban las decisiones más relevantes durante las distintas etapas del desastre (principalmente durante y post desastre), tanto administrativas y financieras. También, se identificaron las principales funciones y acciones descentralizadas a nivel local y regional que fueron ejercidas a nivel subnacional. Por otro lado, se detectaron las actividades y acciones públicas más centralizadas y descentralizadas (financieras y administrativas), lo que permite visualizar si estamos a frente a una gestión subnacional con mayor o menor autonomía. Respecto a las relaciones intergubernamentales, se analizaron tanto a nivel vertical (entre distintos niveles de gobierno) y horizontal (dentro del mismo nivel subnacional). Se enfocó en detectar y analizar prácticas y rutinas de colaboración y cooperación dentro y entre distintos niveles subnacionales durante la gestión de la erupción del macizo. También, se analizó la cooperación y colaboración multinivel, a través de la gestión de la información y de recursos públicos en la gestión del desastre. Del mismo modo, se identificaron los principales conflictos entre distintos niveles de gobierno que pudieron afectar la gestión del desastre.

---

## 3. Resultados

### 3.1. El caso de la erupción del volcán Calbuco

El 22 de abril de 2015, erupcionó el volcán Calbuco, ubicado en la Región de Los Lagos, afectando principalmente a las comunas de Puerto Montt y Puerto Varas. Una de las características principales fue lo repentino y espontáneo del desastre, poco común en erupciones volcánicas, lo que significó que los planes de emergencia se activaran de forma repentina, sin tener indicios sobre la erupción del macizo. El número de damnificados alcanzó a 10.000 personas aproximadamente, hubo pérdidas al 30% de la actividad económica de la Región de Los Lagos, y las pérdidas en infraestructura alcanzaron a los 45 millones de dólares.

**Figura1**  
Región de Los Lagos y ubicación del Volcán Calbuco (Chile).



### 3.2. Descentralización en la gestión de la erupción del volcán Calbuco, Chile

Antes de caracterizar la forma de descentralización en la gestión de desastres para el caso de este estudio, es necesario afirmar que la institucionalidad del estado chileno para enfrentar emergencias o desastres es de tipo centralizado con procesos de desconcentración hacia los niveles subnacionales a nivel regional y comunal, dependiendo de la magnitud y etapas del desastre. La descentralización vista como una herramienta útil para resolver problemas públicos, se puede describir a través de 2 formas: la administrativa/decisional, y la financiera.

Por la primera, entenderemos aquellas decisiones colegiadas o sectoriales delegadas desde el nivel central al nivel municipal; durante y post desastre del volcán Calbuco. Estas decisiones se tradujeron en medidas como evacuación y albergue para los damnificados, provisión de primeros auxilios, limpieza de caminos, asignación de subsidios, entre otras. En base a las entrevistas realizadas y al análisis de información secundaria, los primeros momentos del desastre el nivel municipal asume un rol principal en la contención, evacuación y albergue de los damnificados, como también en la realización de los primeros catastros e informes sobre la magnitud del desastre a nivel local. Hay un consenso sobre la alta descentralización al inicio del desastre; es decir, las primeras horas/días del evento, liderada principalmente por el nivel municipal provincial y regional, desplegando en terreno recurso humano que apoya y orienta la evacuación de la población afectada. Además, el nivel municipal cumple con la función de otorgar albergue en dependencias municipales y otorgar elementos básicos como artículos de aseo y alimentación: “el nivel municipal es quien tiene la primera función en realizar los primeros reportes sobre el número de damnificados, evacuarlos y luego llevarlos a albergues. Luego, ya se toma contacto con las autoridades regionales, para ir conociendo la real envergadura de la emergencia” (Directivo público regional, 13 de diciembre de 2017).

El nivel local, provincial y regional asume la emergencia de los primeros momentos del desastre, sobre todo aquello relacionado con la evacuación y albergue de los damnificados. Por otro lado, hay una desconcentración

desde los ministerios desde el nivel central al nivel regional, donde cada Secretaría Regional Ministerial debe informar y coordinarse con el nivel central (Subsecretaría) para decidir gastos y medidas oportunas para mitigar los efectos del desastre. Por ejemplo, los criterios para la asignación de bonos de emergencia y subsidios fueron resueltos a nivel central, considerando la información suministradas por el nivel local y regional. Otra atribución que está bajo la decisión del nivel central es decretar la denominada Zona de Exclusión, lo que significa declarar a través de un acto administrativo, la delimitación del territorio más afectado y riesgoso para la población: “hay decisiones que toma el nivel nacional que podrían estar delegadas en un COE regional, ejemplo, zonas de exclusión. Al final lo que hace el COE regional es proponer posibles decisiones pero al final el que toma la decisión es el COE nacional, es el que tiene cierta responsabilidad y yo creo que estando en terreno, aquí uno puede tomar mejores decisiones en ese sentido, en zonas de exclusión” (Directivo público regional, 4 de julio de 2018). Esta determinación administrativa, ejercida por el nivel central, genera algunos inconvenientes para una mejor gestión del desastre, ya que el nivel local y regional tiene un mayor conocimiento del territorio, y por lo tanto, puede significar una respuesta más oportuna del Estado.

La segunda forma de descentralización es la financiera, que significa la capacidad de asignar y gastar recursos públicos a nivel subnacional. Para el caso de estudio, se tradujo en decisiones como la definición de criterios para asignación de subsidios, transferencia de recursos a niveles subnacionales, aprobación de presupuestos de emergencia, entre otras. Si nos centramos en algunas etapas del desastre, principalmente Durante y después del desastre (Rehabilitación y Reconstrucción), se vislumbran distintas decisiones concernientes a la descentralización financiera. Por ejemplo, Durante el desastre, la gestión de los subsidios y bonos de emergencia para los damnificados y evacuados, se resolvían a nivel central: “un tema fue la asignación de los bonos y subsidios desde el nivel central, el nivel regional solicitaba un determinado monto por familia, pero el nivel central determinaba otro que no concordaba con el costo de un alquiler en la región” (Directivo Regional público, 14 de enero de 2018).

También, los recursos financieros utilizados para enfrentar la emergencia debían ser adquiridos desde el presupuesto del Gobierno Regional (fondos regionales y sectoriales de asignación regional); es decir, más que una transferencia de nuevos recursos desde el nivel central al regional es una reasignación para cubrir los gastos provocados por el desastre. Por otro lado, se constata la necesidad de una mayor descentralización financiera, hacia las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS)<sup>4</sup> y el Gobierno Regional; por ejemplo, para la contratación de servicios o adquisición de bienes y equipamiento, necesarios para enfrentar la gestión del desastre: “si tú quieres contratar más capacidades técnicas y profesionales, o la contratación de servicios, para enfrentar un desastre natural, como no hay presupuesto debes recurrir al nivel central. Entonces te amarran de manos” (Autoridad pública Regional, 3 de marzo de 2018).

Del mismo modo, la mayoría de los recursos financieros destinados a la emergencia, provenían desde el nivel central, tanto fondos específicos destinados para emergencias, como reasignaciones de fondos ministeriales. Esto provocaba lentitud en la toma de decisiones, generando una demora en la implementación de medidas para enfrentar el desastre. Es importante señalar que el Gobierno Regional de la Región de Los Lagos y ninguna región en el país, cuenta con recursos financieros propios para la gestión de desastres naturales; por lo cual, se deben reasignar fondos que originalmente estaban destinados para proyectos relevantes para el desarrollo de la región. Finalmente, en la etapa Después del desastre (Rehabilitación y reconstrucción), y específicamente al momento

---

<sup>4</sup> Las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS), son órganos desconcentrados de los ministerios de Estado de Chile, en cada una de las regiones. Están dirigidas por un secretario regional ministerial, quien posee la condición de representante del ministerio respectivo en la región y, además, es el colaborador directo del intendente, máxima autoridad pública a nivel regional.

de iniciar la ejecución de proyectos de infraestructura básica, se vuelven a aplicar las metodologías de evaluación de proyectos de inversión exigidas por el Sistema Nacional de Inversión Pública, lo que significa un tiempo prolongado para contar con la nueva infraestructura; por ejemplo, la reconstrucción de postas rurales, puentes, rutas, etc. Esto refleja, la inflexibilidad del nivel central para agilizar la asignación de recursos, en un territorio que ya contaba con infraestructura básica y con una evaluación de la inversión pública socialmente rentable.

**Tabla 1**  
Principales funciones y roles multinivel en la gestión de desastres naturales en Chile

| Etapas del Desastre | Nivel de Gobierno   |   |  |  |
|---------------------|---|---|--|--|
|                     | Central   | Regional  | Provincial   | Municipal  |
| Pre desastre        | Prevención (Planes de emergencias, protocolos, capacitación, simulacros).             | Prevención (Planes de emergencias, protocolos, capacitación, simulacros).   | Prevención (Planes de emergencias, protocolos, capacitación, simulacros).  | Prevención (Planes de emergencias, protocolos, capacitación, simulacros).  |
| Durante desastre    | Decretar estado de emergencia y alerta sanitaria.<br>Otorgación de bonos y subsidios. | Suministrar información a nivel central.<br>Colaboración en la evacuación.<br>Proponer montos de subsidios y bonos a nivel central.<br>Realización de catastros.<br>Monitoreo y calidad del aire. | Entrega de elementos de primeros auxilios.<br>Asistencia a albergues.<br>Suministrar información a nivel regional. | Evacuación y albergue.<br>Realización de catastro y suministro de información a nivel provincial.<br>Asistencia a albergues.       |
| Post desastre       | Asignación de recursos públicos.  | Presentación de proyectos al Sistema Nacional de Inversión Pública.   | No existe un rol relevante a este nivel de gobierno.   | Presentación de proyectos de inversión para reconstrucción.<br>Presentación de proyectos al Sistema Nacional de Inversión Pública. |

Fuente: elaboración propia en base a información secundaria y entrevistas

### 3.3. Relaciones intergubernamentales en la gestión de la erupción del volcán Calbuco, Chile

Respecto a las funciones y competencias en los distintos niveles de gobierno, la institucionalidad pública chilena, establece roles para cada nivel de gobierno cuando se enfrenta alguna emergencia o desastre, basado en el Plan Nacional de Protección Civil. En dicho Plan se define las funciones y roles que tienen las autoridades públicas en los distintos niveles de gobierno; como también las funciones de los comités operativos de emergencia (COE), la instancia colegiada de mayor cooperación y colaboración que existe en la institucionalidad pública en Chile en cada nivel gobierno. Por lo tanto, la delimitación de funciones está definida con claridad en las leyes, normativas, planes y protocolos para todos los niveles subnacionales. Si utilizamos la clasificación de las RIG's, podemos afirmar que para la erupción del volcán Calbuco, en el ámbito de la gestión pública se desarrollaron relaciones tanto horizontales como verticales. Respecto a las primeras, el rol de los comités operativos de emergencia (COE) es un ejemplo de relaciones intergubernamentales a nivel horizontal, ya que dichas instancias de coordinación están integradas por distintos organismos públicos y privados del mismo nivel territorial, lo que permitió una respuesta eficiente y oportuna al momento de la erupción del volcán: “ el COE a nivel local y regional, fue un caso de coordinación y colaboración; las distintas instituciones que lo integraban en esa oportunidad pusieron a

disposición sus recursos humanos y técnicos para abordar la erupción del volcán, esto significó que todo fue más rápido, ya hay algo de experiencia en base a otras emergencias, y cómo funciona el COE...” (Directivo municipal, 19 de diciembre de 2017).

Se reconoce a los Comités Operativos de Emergencia (COE), como una instancia de intercambio de información y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno. Es una instancia colegiada para construir el diagnóstico, catastro (albergados, servicios básicos) y primeras medidas de mitigación. Por lo tanto, estos organismos colegiados tienen un rol clave, sobre todo durante el desastre, etapa donde se decretan los estados y niveles de emergencia, y donde la coordinación y cooperación entre diversas instituciones públicas son relevantes para una gestión más eficaz y oportuna del desastre.

Por otro lado, los COE nacional, regional, provincial y local, también desarrollaron relaciones verticales, a través de las diversas actividades de coordinación entre los distintos niveles subnacionales, ya que cada nivel de gobierno cumple un rol específico en la gestión de desastre, que requieren coordinación y colaboración. Otro tipo de relaciones verticales fue entre instituciones desconcentradas donde existe una unidad de mando; por ejemplo, la comunicación que existía entre el Ministro y su Secretario Regional Ministerial (SEREMI) de la respectiva región, con el fin de acordar medidas y acciones para enfrentar el desastre. Por lo tanto, se genera una coordinación dentro de los ministerios involucrados, donde cada SEREMI debe informar y coordinarse con el nivel central para decidir gastos y medidas oportunas para mitigar los efectos del desastre.

Por lo anterior, se refleja que la institucionalidad chilena, en términos formales y legales, regula las relaciones multinivel para enfrentar desastres o emergencias, lo que permite conocer con claridad los roles y funciones que cada nivel de gobierno debe asumir en la gestión del desastre.

### **3.4. Coordinación y colaboración entre niveles de gobierno**

Cuando el estado chileno enfrenta algún desastre natural, se pueden identificar varias formas de coordinación entre distintos niveles de gobierno, lo que refleja la existencia de RIG's. Primero, a través del funcionamiento de los comités operativos de emergencia (COE) en los niveles nacional, regional, provincial y local. Es una instancia de coordinación y colaboración entre las instituciones públicas más relacionadas con la emergencia. Todos los integrantes de los COE's respectivos, entregan información y se analiza con el nivel nacional que verifica la información y comienzan a aplicarse medidas, principalmente durante y post desastre.

Otra forma de analizar la coordinación y colaboración intergubernamental frente a la gestión de desastres naturales es a través del intercambio de información relevante en la gestión del desastre. Respecto a los flujos de información entre los distintos niveles de gobierno, están formalizados en el Plan Nacional de Emergencia donde se establecen los flujos y procedimientos que los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, provincial y local) deben aplicar para gestionar la información suministrada por todos los actores e instituciones relacionados. El nivel municipal es el responsable de recopilar información primaria sobre los primeros efectos que ha generado la emergencia o desastre. Luego, esa información es entregada al COE a nivel regional, y luego al nivel central. Por lo tanto, los COE's se constituyen en una instancia donde las diferentes instituciones comunican y se informan sobre la magnitud del desastre y toman decisiones concertadas entre las distintas instituciones públicas que integran cada uno de los comités: “Los flujos de información se realiza principalmente a través de los comités operativos de emergencia (COE) entre los distintos niveles de gobierno, ya hay rutinas que se repiten de emergencias pasadas y hay protocolos establecidos” (Directivo público regional, 16 de mayo de 2018). No obstante lo anterior, y a pesar que los canales de información y comunicación son expeditos por la existencia de los COE's (central, regional, provincial y local), se carece de una gestión de la información a nivel regional que permita, por ejemplo, contar con bases de datos unificadas gestionadas en el nivel regional (desde distintas instituciones) para tomar decisiones y medidas más eficientes y oportunas: “Yo creo que es

tremendamente importante estructurar procesos de flujos de información del nivel que está más cercano a la emergencia (local), hasta el nivel central que toma las decisiones finales e informa a la población” (Autoridad Fuerzas Armadas, 1º de junio de 2018). Otra forma de visualizar las RIG’s durante la gestión de un desastre, es a través, de la coordinación entre las municipalidades y Secretarías Regionales Ministeriales (organismos desconcentrados a nivel regional). Esta relación y coordinación es por medio de las principales autoridades comunales (alcaldes o directivo municipal de emergencia) y directivos públicos regionales, (representantes de Ministerios a nivel regional). Respecto al intercambio de información a nivel horizontal, la instancia era el comité operativo de emergencia (COE) en cada nivel gobierno. Por ejemplo, en el COE Regional cada uno de sus integrantes suministraba información estratégica para una mejor gestión del desastre: “Los niveles de comunicación y de intercambio de información dentro del COE Regional, era expedito y oportuna, todos los representantes de las instituciones públicas y fuerzas armadas suministraban de información importante para la toma de decisiones, estas instancias colegiadas cumplen un rol fundamental como un espacio de comunicación y de intercambio de información” (Directivo público regional, 14 de diciembre de 2017).

Por último, las RIG’s se pueden reflejar a través de la gestión de recursos públicos y cómo los diferentes niveles de gobierno acuerdan y asignan financiamiento público para abordar un desastre. Respecto al flujo de los recursos financieros desde el nivel central hacia el Gobierno Regional y municipalidades, no era lo más expedito, sobretodo en la etapa de la Reconstrucción; principalmente por la poca flexibilidad en la evaluación y asignación de recursos públicos. Unos de los problemas frente a la gestión de desastres, son las limitaciones financieras de las autoridades regionales (Intendente, Secretarios Regionales Ministeriales, Directores regionales de instituciones públicas) para asignar recursos para infraestructura, equipamiento o servicios; ya que deben reorientar recursos de otros proyectos de desarrollo que estaban priorizados por las instituciones correspondientes, para abordar la emergencia del desastre: “el problema es que la autoridad regional debe suspender la ejecución de proyectos para orientar esos dineros para enfrentar la emergencia; es decir, postergamos proyectos de inversión relevantes para el desarrollo de la región, con el fin de enfrentar el desastre” (Directivo público regional, 12 de enero de 2018). Lo anterior, demuestra la carencia de los gobiernos comunales y regionales en la decisión de recursos financieros durante la gestión de un desastre, lo que se traduce en respuestas tardías por parte del estado. Otra forma de visualizar el comportamiento de las RIG’s, es la presencia de conflictos entre las instituciones involucradas en la gestión del desastre. Cuando distintos niveles de gobierno se coordinan para resolver algún problema, es posible que surjan conflictos o tensiones que puedan entorpecer una gestión oportuna, en este caso frente a un desastre natural: “principalmente el tener que esperar una respuesta de Santiago para utilizar recursos... tratar de demostrar que esto era una real emergencia, que a veces la mirada centralista siempre trata de aminorar lo que sucede en regiones y eso cuesta mucho, demostrar que efectivamente hay una emergencia real y las consecuencias que pueden suceder conociendo el territorio y eso tiene que pelearlo prácticamente para que te asignen recursos, por ejemplo tener más maquinaria para encauzar los ríos” (Directivo público municipal, 28 de abril de 2018).

Una tensión que se evidenció entre los distintos niveles de gobierno fue la asignación de bonos y/o subsidios hacia los afectados; debido a los criterios divergentes entre el nivel central y regional para acordar el subsidio de arriendo para los albergados, lo que provocó un retraso en la decisión pública, afectando a la población afectada: “ cuando llegó el momento de definir los subsidios de alquiler de viviendas para aquellas familias albergadas, el gobierno central determinó un costo mensual inferior al precio de mercado existente en la región, lo que significó un desacuerdo sobre el monto que debería cubrir el subsidio, para evitar las quejas y reclamos de los albergados” (Directivo municipal, 19 de marzo de 2018). Lo anterior, refleja que uno de los factores que provocan conflictos y tensiones en las RIG’s dentro y entre los distintos niveles de gobierno, es la decisión sobre los recursos financieros. Al momento que las autoridades públicas deben decidir sobre criterios de asignación de

fondos públicos, surgen discrepancias y entre los distintos niveles de gobierno, principalmente entre el nivel local, regional y central.

Para finalizar, los resultados obtenidos en esta investigación reflejan la importancia que tienen los procesos de descentralización y las relaciones intergubernamentales cuando los gobiernos subnacionales enfrentan desastres naturales.

---

## 4. Conclusiones

No hay duda de que la descentralización y las relaciones intergubernamentales están presentes en la gestión de desastres naturales, y del mismo modo, los niveles subnacionales toman relevancia cuando se gestionan este tipo de problemas públicos.

Respecto a la descentralización, se reconoce como una herramienta de gestión útil para enfrentar desastres y emergencias, sobre todo a nivel regional y municipal. La descentralización es vista como un medio para una mejor gestión de riesgos y desastres naturales, y en particular a nivel regional y local donde se encuentran ventajas comparativas a muchos temas críticos durante y post desastre. Por lo tanto, el nivel subnacional juega un rol más activo en la operación y gestión de emergencia, porque está más familiarizado con las condiciones locales, culturales y comunitarias. No obstante, para el caso chileno, es necesario modificar protocolos y medidas que sean más descentralizadas, principalmente durante y después del desastre, sobretodo delegando atribuciones y decisiones hacia el nivel regional y local.

También, es necesario evaluar la etapa de la Reconstrucción del Desastre, ya que vuelve a ser una gestión centralizada, lo que significa una demora en la entrega y habilitación de nueva infraestructura pública, dañada por el desastre, generando una merma en el desarrollo de los territorios afectados. Del mismo modo, se requiere avanzar hacia una mayor descentralización fiscal, contemplada en los presupuestos del estado, principalmente a través de transferencias desde el nivel central a los gobiernos subnacionales, destinados exclusivamente para la respuesta y gestión de desastres naturales u otras emergencias. Además, es necesario explorar modificaciones al Sistema Nacional de Inversión Pública, porque la rigurosa evaluación social de los proyectos de infraestructura, en varias ocasiones demora el inicio y ejecución de las inversiones públicas. Por lo tanto, en Chile estamos frente a un diseño institucional rígido y poco descentralizado, provocando en algunas etapas del desastre confusiones y conflictos en la institucionalidad pública a nivel nacional, regional y local.

Otra conclusión, es la importancia de las Relaciones intergubernamentales (RIG's), a través de la coordinación y cooperación, principalmente durante y post desastre del desastre. Una fuerte asociación entre todos los niveles de gobierno ayuda a asegurar que todos los gobiernos subnacionales puedan integrarse e involucrarse en la construcción de resiliencia y planificación de desastres. Para el caso de estudio, se evidenció la relevancia que tiene el comité operativo de emergencia (COE) en cada nivel de gobierno, donde los diferentes organismos públicos, ponen a disposición recursos humanos, financieros y logística para la gestión del desastre. Además, es evidente la importancia que tienen las relaciones verticales (entre distintos niveles de gobierno) y horizontales (dentro del mismo nivel de gobierno) en la institucionalidad pública; ya que permite intercambio de información, complementariedad de recursos, decisiones más colegiadas, entre otras; para una mejor gestión del desastre.

Un factor importante para una oportuna gestión del desastre es dotar de mayores capacidades a los gobiernos regionales y locales; por ejemplo, se requiere una mayor profesionalización y calificación del recurso humano a nivel local y regional, con el fin de estar más preparado para este tipo de desastres. También, es necesaria una mayor capacidad en la gestión y planificación de desastres y emergencias, a través de un fortalecimiento de planes preventivos y/o de evacuación en las distintas regiones y municipios. Por último, se requiere una mayor capacidad financiera de libre disponibilidad a nivel regional y local. Es necesario, por lo tanto, que los gobiernos

subnacionales cuenten con presupuestos propios destinados principalmente para enfrentar emergencias y desastres naturales, eso permitirá una gestión más eficiente, eficaz y oportuna.

Otro aspecto a relevar es la necesidad de contar con bases de datos unificadas que contengan catastros únicos sobre los damnificados, cuantificación de pérdidas en infraestructura, equipamiento y conectividad, pérdida de empleos, entre otras; y que esta información pueda ser gestionada de manera simultánea por los distintos niveles de gobierno. Esto permitiría un manejo de la información más integrada, mayor eficiencia y una mejor focalización de los recursos destinados a emergencias.

Otra conclusión, es relevar la importancia que tiene la experiencia y conocimiento para enfrentar emergencias como son los desastres naturales. Desde la gestión pública, la experiencia pasa a ser un factor importante para lograr mayores niveles de coordinación y colaboración. También, surge como un antecedente a considerar en la gestión de desastres naturales, la incorporación de la comunidad local, como un informante clave sobre las características del territorio. Es decir, es interesante explorar algún mecanismo de gobernanza que permita considerar la participación de las comunidades locales en la gestión de desastres, sobre todo por su alto conocimiento del territorio.

En términos generales, la investigación demuestra que tanto la descentralización y las relaciones intergubernamentales al momento de enfrentar desastres naturales, se encuentran en un estado de desarrollo incipiente a nivel internacional, nacional y subnacional, lo que plantea el desafío de posicionar e incorporar estos conceptos a nivel interinstitucional y a escala multinivel, principalmente a través de la coordinación y colaboración entre el nivel nacional, regional y local. En suma, esta artículo contribuye en la ampliación del conocimiento sobre la importancia que tiene la descentralización y relaciones subnacionales para enfrentar de forma más eficiente y eficaz la gestión de desastres.

## Agradecimientos

Esta publicación fue financiada a través del proyecto de investigación: "Descentralización y relaciones intergubernamentales en gestión de desastres naturales: el caso de la erupción del volcán Calbuco, Chile"; financiado por la Dirección de Investigación, y la Vicerrectoría de Investigación y Postgrado de la Universidad de Los Lagos, Chile.

Se reconoce el financiamiento del proyecto de Investigación FONDECYT-CONICYT 11171068

---

## Referencias bibliográficas

- Alesi, P. (2008). "Building enterprise-wide resilience by integrating business continuity capability into day-to-day business culture and technology," *Journal of Business Continuity & Emergency Planning* (2:3), pp. 214 - 220.
- Arinaldi, J. (2015). Strengthening provincial role in disaster preparedness: A case study of the Local Agency for Disaster Management at Lampung. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*. Vol 1, N°1. 32-38.
- Auzzir, Z. (2014). Public-private partnerships (PPP) in disaster management in developing countries: a conceptual framework. *Procedia Economics and Finance* 18. 807 – 814.
- Bae, Y. (2015). Decentralization *and* collaborative disaster governance: Evidence from South Korea. *Habitat International*. Volume 52. 50-56
- Baker, Daniel & Refsgaard, Karen. (2007). Institutional Development and Scale Matching in Disaster Response Management. *Ecological Economics*. 63. 331-343.

- Bordas, A. (2007). *Políticas públicas para enfrentar los riesgos de desastres naturales en Chile*. (Tesis de Maestría). Magister en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Chile.
- Chile. Oficina Nacional de Emergencia, ONEMI (2010). Plan Estratégico Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres 2015-2018.
- Forino, G., von Meding, J. & Brewer, G. (2015). A Conceptual Governance Framework for Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction Integration. *International Journal of Disaster Risk Science*. Volume 6, Issue 4, 372–384.
- Garschagen, Matthias, (2015). Decentralizing urban disaster risk management in a centralized system? Agendas, actors and contentions in Vietnam. *Habitat International* 52, 43-49.
- Jing, Y. & Besharov, D. (2014). Collaboration among government, market, and society: Forging partnerships and encouraging competition. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 33 (3), 835-842.
- Jung, K. (2015). Linking emergency management networks to disaster resilience: bonding and bridging strategy in hierarchical or horizontal collaboration networks. *Qual Quant* N°49. 1465-1483.
- Kapucu, N., Arslan, T., & Collins, M. L. (2010). Examining Intergovernmental and Interorganizational Response to Catastrophic Disasters: Toward a Network-Centered Approach. *Administration & Society*, 42(2), 222–247.
- Kapucu, N., Augustin, M., & Garayev, V. (2009). Interstate partnerships in emergency management: Emergency Management Assistance Compact (EMAC) in response to catastrophic disasters. *Public Administration Review*, 69 (2), 297-313.
- Kapucu, N. (2006). Interagency communication networks during emergencies boundary spanners in multiagency coordination. *The American Review of Public Administration*, 36(2), 207-225.
- Kettl, D., (2007). *System under stress: homeland security and American politics*. Washington, DC: CQ Press.
- Lassa, J. A. (2013). *Public private partnership in disaster reduction in a developing country: Findings from West Sumatra, Indonesia*. Institute Of Resource Governance And Social Change.
- Letelier, L. (2010). Descentralización del estado y terremoto: el caso de Chile. *Revista Chilena de Administración Pública* N°15 (15), 19-38.
- McGuire, M. (2010). The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: evidence from local emergency management. *Public Administration Review*, Vol 70. 279-288.
- Marks, D, y L. Lebel (2016). Disaster governance and the scalar politics of incomplete decentralization: Fragmented and contested responses to the 2011 floods in central Thailand. *Habitat International* 52. 57-66.
- Montenegro-Romero, T., y Peña-Cortés, F. (2010). Gestión de la emergencia ante eventos de inundación por tsunami en Chile: el caso de Puerto Saavedra. *Revista de geografía Norte Grande*, (47), 63-80.
- Norris, F. H., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F., Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 141, 127-50.

- Sandoval, V., Voss, M. (2016). Disaster Governance and Vulnerability: The Case of Chile *Politics and Governance, Vol 4, Issue 4, 62–73*.
- Schneider, S. (2009). Who's to blame? (Mis) perceptions of the intergovernmental response to disasters. *Publius, Vol 38, 4, 715-738*.
- Scott, Z., & Tarazona, M. (2011). Study on disaster risk reduction, decentralization and political economy. Background Paper for the Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. UNPD.
- Stewart, G. T., Kolluru, R. & Smith, M. (2009). Leveraging public-private partnerships to improve community resilience in times of disaster. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management, 39, 343-364*.
- Sudhipongpracha, T. (2014). Local emergency management in decentralized Thailand: analysis of Thai municipal administrators' perceptions of democratic accountabilities in the post-decentralization era. *Journal of Asian Public Policy, Vol 7, 3, 259-274*.
- Tapia, R. (2015). Acción del Estado y acción comunitaria en la gestión de la vivienda post erupción del volcán Chaitén, Chile: dos estrategias divergentes. *Magallania, 43(3), 141-158*.
- Tselios, V.; E. Tompkins (2017). Local government, political decentralisation and resilience to natural hazard-associated disasters. *Environmental hazard, Vol. 16, (3), 228-252*.
- Walker, G. (2014). A framework for profiling the characteristics of risk governance in natural hazard contexts. *Natural Hazards and earth system sciences, 14, 155-164*.