

6. LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE CRISIS: DIMENSIONES ANALÍTICAS Y CRITERIOS DE VALOR

FRANCISCO J. VANACLOCHA BELLVER
ESTER GARCÍA SÁNCHEZ
ANTONIO NATERA PERAL
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario: 1. Introducción.— 2. La “otra cara” necesaria de la gestión de crisis.— 2.1. Diagnóstico de la situación y disminución de la incertidumbre.— 2.2. Manejo y reducción del conflicto.— 2.3. El “rescate emocional”.— 2.4. Potenciación de la legitimidad.— 3. Los criterios de valor como guía para gestionar y evaluar la gestión de situaciones de crisis y emergencia.— 4. Catálogo de criterios de valor aplicables a la gestión y evaluación de crisis: una propuesta.— 5. bibliografía.—

1. INTRODUCCIÓN

Entre los años 2002 y 2004, España se vio sacudida por dos grandes situaciones de crisis de naturaleza muy distinta —por sus causas, el tipo de respuesta que requirieron, los actores implicados, sus connotaciones políticas, el momento político en el que tuvieron lugar, la carga emocional que llevaban implícita— pero que compartían dos características comunes: por una parte, requirieron una respuesta inmediata de gran envergadura y gestión compleja; por otra, causaron un profundísimo impacto en la sociedad y en la política española.

La primera de las crisis vino provocada por el accidente del buque petrolero "Prestige", que en noviembre de 2002 se hundió a 130 millas náuticas de las costas españolas de Galicia, vertiendo a las aguas del Océano Atlántico 64.000 toneladas de petróleo. Provocó un gran desastre ecológico concentrado esencialmente en Galicia, pero que alcanzó en mayor o menor medida a 2.500 kilómetros de costa, desde el norte de Portugal al sur de Francia.

La segunda crisis fue la de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Un grupo de terroristas islamistas vinculados a Al Qaeda hicieron explotar simultáneamente diez bombas en estaciones y vagones de trenes de cercanías en cuatro lugares distintos de la capital española, con un balance de 191 muertos y más de 1.600 heridos de diversa gravedad.

Si bien ambas crisis están en parte asociadas a claves de cultura cívica y dinámica política propias de la realidad española, poseen algunos rasgos y significación icónica muy similares a otras crisis importantes producidas en otros lugares del mundo en los primeros años del siglo XXI.

Los escenarios generados por estas situaciones de crisis pusieron a prueba la capacidad decisoria y la gestión de técnicos y responsables políticos y se convirtieron en laboratorios especialmente interesantes para analizar muchos aspectos relacionados con la toma de decisiones y la gestión en el primer momento de reacción frente a desastres —lo que se conoce en la bibliografía especializada como *first response*.

De hecho, pese a las diferencias existentes entre una crisis y otra, lo cierto es que de su examen podemos extraer diversas lecciones sobre qué factores y criterios son los que hacen que los llamados "actores críticos" valoren positivamente la gestión desarrollada en los primeros momentos de una crisis.

El análisis sobre los criterios y factores de éxito en la gestión de crisis se desarrolló en el seno de dos proyectos competi-

tivos de investigación¹. En dicho análisis se utilizaron diferentes técnicas de investigación. Algunas de las características de las dos crisis estudiadas —la participación y cooperación espontáneas de la sociedad civil en la gestión, la pluralidad de actores implicados y la carga y resonancia emocional de la crisis— aconsejaban la utilización de técnicas cualitativas y/o creativas de recogida y análisis de datos. Así, por ejemplo, se organizaron cuatro grupos de trabajo en los que tomaron parte expertos y protagonistas de la crisis del Prestige y del 11-M, y en cuya dinámica se empleó una versión propia y renovada de la Técnica de Grupo Nominal, habida cuenta de los positivos resultados obtenidos con la misma en anteriores ocasiones². Dicha técnica se conjugó con la aplicación de otras, tales como entrevistas focalizadas a actores críticos implicados en la gestión de crisis o cuestionarios semiestructurados remitidos a informantes clave.

Este capítulo tiene por objeto central presentar una propuesta de criterios de valor de utilidad para la gestión y evaluación de la gestión de crisis, que se deriva de los trabajos realizados en el marco de los mencionados proyectos de investigación.

Como el lector podrá comprobar, en el segundo apartado del capítulo se examinan las dos grandes dimensiones ana-

¹ El primero de ellos llevó por título *Estudio de los modelos de prevención, gestión y evaluación de las catástrofes medioambientales en zonas costeras*, tuvo su desarrollo en el período 2003-2007 y fue financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Programa Nacional I+D+i, VEM 2003-20035). El segundo, denominado *La gestión reactiva de la seguridad en atentados terroristas de alcance masivo: Tres aproximaciones sectoriales y un análisis transversal sobre la gestión del 11-M*, se desarrolló durante el año 2006 con la financiación de la Comunidad Autónoma de Madrid. Ambos proyectos fueron dirigidos por Francisco J. Vanaclocha (Universidad Carlos III de Madrid).

² Véase, a este respecto, F. J. Vanaclocha, R. Martínón y R. Losada, "Traumatic renewal of values and value criteria in crisis management", documentos de trabajo *Política y Gestión*, Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza, Universidad Carlos III de Madrid, 4, 2005.

líticas o planos de la gestión de crisis con las prioridades y retos básicos que cada uno de ellos demandan a los decisores públicos, gestores y/o líderes de crisis, revalorizando al mismo tiempo la dimensión o plano político-comunicativo (la “otra cara” necesaria de la gestión de crisis). De hecho, este plano se entiende fundamental a la hora de proponer criterios de valor para enjuiciar el éxito o fracaso de la gestión y, sin embargo, no ha sido un objeto preferente de estudio en la bibliografía especializada por extraño que parezca. En el tercer apartado se realiza un recorrido conceptual en torno a la idea de criterio de valor en conexión con las de estándar e indicador y, asimismo, se recogen referentes significativos de la literatura sobre evaluación y gestión de crisis que han servido de orientación a este trabajo. El cuarto y último apartado presenta —a modo de catálogo— nuestra propuesta específica de criterios de valor en la que se vinculan dichos criterios con los dos planos o dimensiones fundamentales de la gestión de crisis contemplados en el apartado segundo.

2. LA “OTRA CARA” NECESARIA DE LA GESTIÓN DE CRISIS

Catástrofes medioambientales como los huracanes Rita y Katrina, el tsunami que azotó el Océano Índico, vertidos marinos como el del Prestige, accidentes industriales y colapsos tecnológicos, atentados terroristas de alcance masivo como el 11-S, el 7-J y el 11-M. Pocos escenarios resultan tan complejos para los decisores públicos como los generados por situaciones de crisis (o percibidas como tales). De la forma en que se gestionen, de su éxito o de su fracaso, dependerá que se minimicen o agraven los efectos negativos producidos por las mismas o, incluso, que éstos sean inexistentes.

Convencionalmente, la “gestión de crisis” es una expresión sintética que alude a todas aquellas prácticas de gestión (mo-

vilización y asignación operativa de recursos humanos, financieros, técnicos o de información) relativas a situaciones de emergencia o eventos no rutinarios que demandan una rápida respuesta. Por utilizar un término habitual en el lenguaje estratégico, la “misión” de la gestión de crisis es la de “evitar, restaurar y compensar los efectos e impacto provocados por el desencadenamiento de una situación crítica de alcance masivo”³.

La literatura tradicional en este campo se ha centrado fundamentalmente en los aspectos de organización, planificación y respuesta a las crisis. En ella, la gestión de crisis se tiende a interpretar como “la adaptación funcional de las organizaciones administrativas y los procesos políticos de adopción de decisiones a las condiciones extremas de la crisis. Idealmente, (...) implica una estrategia comprensiva que abarca un análisis de riesgos basado en medidas preventivas y de planificación tomadas con anticipación a la crisis, así como disposiciones organizativas e institucionales para la respuesta eficaz y eficiente a la crisis”⁴.

Esta orientación, que bien puede calificarse de tecnocrática-funcionalista, ha tenido como preocupación entre los analistas el estudio detallado de las fases de la crisis y, dentro de cada una de ellas, el examen de los problemas de mando, control, comunicación e información. Esta visión (típicamente “instrumentalista”) que domina el campo de la gestión de crisis no deja de ser problemática, ya que descansa en asunciones epistemológicas e, incluso, normativas ampliamente compartidas

³ F. J. Vanaclocha, “Mapa estratégico de la gestión de crisis”, documento de trabajo del Instituto “Fermín Caballero” de Política y Gobernanza, Universidad Carlos III de Madrid, Mimeo, 2006, p. 10.

⁴ P. Hart y R. A. Boin, “Between crisis and normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics” en U. Rosenthal, R. A. Boin y L. K. Comfort (eds.), *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*, Charles C Thomas, Springfield, 2001, p. 29.

que se cobijan en el denominado “paradigma del control”⁵. Ello ha limitado enormemente el alcance de las investigaciones, que no han prestado la debida atención o han eludido otro tipo de factores (culturales, políticos...) que inciden en la gestión de crisis y que resultan decisivos para su comprensión.

A pesar de que continúa siendo un campo de trabajo mal definido, la investigación sobre gestión de crisis se ha expandido considerablemente en los últimos quince años. Al enriquecimiento de la agenda investigadora sobre gestión de crisis han contribuido, a nuestro juicio, dos factores fundamentales.

(A) Por un lado, ha sido muy fructífera la ampliación del conocido “modelo de fases”. Las prioridades investigadoras sobre gestión de crisis ya no se limitan a la prevención o la simple coordinación y respuesta a las consecuencias inmediatas de la crisis en sus momentos más agudos, sino que también abarcan las áreas de gestión relativas a momentos posteriores.

En efecto, la mayor parte de los analistas en este campo comparten actualmente la idea de que la gestión de crisis presenta, sin duda, rasgos más complejos y plantea a los decisores públicos bastante más exigencias que —como se pensaba tradicionalmente— las medidas preventivas y la adopción de decisiones reactivas sobre la coordinación y movilización de recursos humanos o la gestión de recursos materiales y financieros.

En este sentido, se suelen distinguir cuatro grandes fases o dimensiones de la gestión de crisis que dan cuenta de esa

⁵ A. Kouzmin, “Centrifugal Organizations: Technology and Voice in Organizational Analysis” en A. Kouzmin (comp.), *Public Sector Administration: New Perspectives*, Longman Cheshire, Melbourne, 1983. Paul, ‘t Hart, “Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1993, pp. 36-50.

ampliación del interés investigador: fase de prevención, fase de planificación, fase de respuesta y fase de postcrisis⁶.

Sin duda, cada una de ellas representa un conjunto de desafíos importantes a los gestores de crisis y demanda distintas capacidades operativas, así como diferentes prioridades de gestión:

- *Prevención*. Representa la capacidad para diagnosticar a tiempo amenazas emergentes que puedan desencadenar una crisis, para intervenir eficazmente sobre los primeros síntomas de la misma, así como para hacer llegar a los decisores públicos la información obtenida a partir de un seguimiento sistemático. Las prioridades de gestión para responder al desafío de la prevención se vinculan (o debieran vincularse) preferentemente al diseño de sistemas de análisis, medición, catalogación y detección temprana de riesgos.
- *Preparación*. Se relaciona con la capacidad para anticiparse a los rasgos probables que va a presentar el escenario de crisis y prepararse, en definitiva, para encarar la incertidumbre. La prioridad fundamental de gestión operativa asociada a este desafío es el diseño y formalización de planes de contingencias y protocolos de actuación, que debieran ser ensayados y actualizados a través de programas específicos de simulación.
- *Respuesta*. Demanda enfrentarse a las exigencias inmediatas de la catástrofe para limitar el daño. En ello es fundamental, como prioridad de gestión, la activación rápida y la implementación eficaz de los planes de contingencias y protocolos de actuación previamente dise-

⁶ Véase, por ejemplo, el informe auspiciado por la *European Science Foundation*, que tiene como autores a A. Boin, M. Ekdren y M. Rhinard (2005), o la conocida compilación de textos sobre gestión de crisis de V. Rosenthal, A. Boin y L. K. Comfort (2001). También la *Federal Emergency Management Agency* estadounidense sigue un esquema de fases parecido: prevención, preparación y planificación, toma de decisiones, atención posterior y recuperación.

ñados, donde la coordinación entre unidades y la movilización eficaz de recursos humanos, materiales y financieros son elementos cruciales.

- *Post-crisis*. Se concreta, por un lado, en el proceso de reconstrucción (la vuelta a la normalidad) y, por otro, en la capacidad para formalizar y/o institucionalizar las lecciones aprendidas para responder a crisis futuras. Las prioridades de gestión operativa se desglosan aquí en una doble vertiente: el diseño y activación de planes de reconstrucción, acompañados habitualmente por medidas especiales de ayuda a los damnificados; y el rediseño de los sistemas de detección temprana, seguimiento y catalogación de riesgos, así como de los planes de contingencias y protocolos de actuación.

Las fases, aunque separables a efectos analíticos, se pueden estudiar como circuito de retroalimentación en el que, por ejemplo, las lecciones aprendidas en la postcrisis pueden proporcionar (idealmente) *feed-back* a la prevención, así como a la planificación y la respuesta.

Asimismo, en conexión con ese esquema de fases se están dando pasos significativos en la extensión de la agenda investigadora, focalizando la atención en un gran número de subsistemas asociados al proceso de gestión de crisis: subsistema de análisis y catalogación de riesgos; subsistema de formalización de planes de contingencias; subsistema de detección temprana y activación de la respuesta; subsistema de toma de decisiones técnicas y apoyo a las decisiones políticas; subsistema de toma de decisiones políticas fundamentales; subsistema de comunicación y tratamiento de la información; subsistema de movilización y coordinación de recursos humanos; subsistema de gestión de recursos materiales y financieros; y subsistema de evaluación (de la gestión y de los resultados)⁷.

⁷ Este marco de análisis por subsistemas se deriva del trabajo del equipo de investigación del proyecto I+D+i mencionado anteriormente (véase la nota al pie 1).

Aunque el modelo de fases es, sin duda, demasiado simple para aprehender toda la complejidad de la gestión de crisis, constituye un punto de partida muy útil por genérico y por centrar la atención en la gestión de crisis entendida como "proceso".

(B) Por otro lado, dicha ampliación de la perspectiva operativa de la gestión de crisis conectada al modelo de fases está siendo complementada por la tendencia progresiva, si bien todavía minoritaria, a investigar lo que ya se da en llamar la "perspectiva político-comunicativa", que proyecta la atención sobre la forma en que los actores políticos y sociales dan "sentido" a la crisis⁸.

La gestión de crisis implica, por tanto, la conjugación de dos grandes dimensiones o planos que interactúan y se solapan parcialmente:

- El *plano instrumental-operativo*, que ha sido tratado con bastante profundidad por la literatura científica de gestión de crisis e, hipotéticamente, se rige por modelos racionales de adopción de decisiones y por marcos de referencia tendencialmente "universales".
- El *plano político-comunicativo*, que muchas veces se revela tan decisivo como el anterior, pero al que no se le ha prestado la atención analítica suficiente. Puede afirmarse también, a modo de hipótesis, que este plano está ligado en mayor medida a modelos reactivos de adopción de decisiones y, asimismo, depende de marcos cognitivos de referencia más contingentes, estrechamente vinculados al contexto nacional específico y a los valores que conforman la cultura cívica correspondiente.

Este último plano constituye, sin duda, la "otra cara" necesaria de la gestión de crisis e integraría todos aquellos compo-

⁸ L. K., Comfort, *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives*, Durham, Duke University Press, 1988. Varios, *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

nentes perceptivos, mediático-comunicativos, cognitivo-simbólicos, así como elementos propios de la dinámica política en interacción con las expectativas e imágenes colectivas, que los decisores públicos encaran, muchas veces estratégicamente, en la gestión de la crisis, sobre todo en las fases de respuesta y postcrisis.

El énfasis que la literatura científica sobre gestión de crisis ha puesto en la “tecnología” de la respuesta a la misma (en los aspectos del plano instrumental-operativo), ha ido condenando los componentes políticos y comunicativos a una especie de caja negra de “factores contextuales”, concebidos a menudo como “problemas” que se cruzan en el camino entorpeciendo la respuesta “eficaz” a la crisis⁹. A ello cabe añadir que el plano político-comunicativo de la gestión de crisis no se ha estudiado con el rigor suficiente, por complejo o quizás “incómodo” a los ojos de analistas y decisores públicos.

Aquí entendemos, por el contrario, que el éxito de la gestión de crisis depende tanto de la respuesta adecuada que se dé a los desafíos políticos, estratégicos y comunicativos como la que se dé a los propiamente operativos o instrumentales. Piénsese que, a menudo, las percepciones colectivas de inseguridad o vulnerabilidad, el estrés y la intensidad de las emociones o los conflictos entre valores e intereses en juego emergen de tal modo que acaban por definir la propia crisis, en mayor medida que los acontecimientos “objetivos” y con independencia de la supuesta eficacia con que se esté desarrollando la gestión operativa¹⁰.

⁹ P. t Hart, obra citada, p. 39. Precisamente este autor, recogiendo las viejas aportaciones de M. Edelman, acabará por proponer una conceptualización alternativa de la gestión de crisis entendida como acción simbólica.

¹⁰ En esta línea, pueden integrarse las propuestas de P. Lagadec, “Learning Process for Crisis Management in Complex Organizations”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1997, pp. 24-31 y A. Boin, “Lessons from Crisis Research” en *International Studies Review*, 2004, pp. 165-194, entre otras. Para este último, el foco de interés de la gestión de crisis “no es la simple ‘emergencia’, esto es, el accidente claramente delimitado dentro de situaciones generalmente estables. En tales casos, la clave del éxito es sencillamente la velocidad con que se implementan

Uno de los supuestos clave que manejamos es que, desde el punto de vista político-comunicativo, de dirección global de la respuesta a la crisis y del proceso político alrededor de ella, los objetivos (estratégicos) y desafíos de los decisores públicos son esencialmente los mismos con independencia del tipo de crisis y del ámbito sectorial de políticas afectadas: entre ellos, los de tratar de mitigar el impacto de la adversidad o desastre, enfrentarse a las consecuencias políticas y sociales de la crisis, y reforzar la confianza de la ciudadanía en las estructuras de autoridad.

Entre los desafíos específicos de “gestión política”¹¹ y comunicación (vinculables, de nuevo, a diferentes prioridades de gestión) que tienen que encarar los decisores públicos, gestores y/o líderes de crisis¹², se pueden destacar esencialmente los que a continuación se señalan.

2.1. Diagnóstico de la situación y disminución de la incertidumbre

Dos de los rasgos recurrentes de las situaciones de crisis son la ambigüedad y la confusión en el diagnóstico de los acontecimientos.

los medios y procedimientos especificados (...) Su interés es más bien la dinámica de la ‘crisis’, que pone en cuestión asunciones previas, la aplicabilidad de instrumentos, procedimientos y opciones y, asimismo, reta los fundamentos de la autoridad” (1997: 30).

¹¹ Expresión de M. Moore, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1998 Para este autor, la gestión política integraría una gran variedad de actividades entre las que se incluirían también las de comunicación estratégica y marketing público.

¹² No resulta sencillo distinguir nítidamente los perfiles del “líder de crisis” y del “gestor de crisis” ni tampoco, en general, entre liderazgo y gestión directiva. Entre otras razones, ello es debido a que ambos se pueden presentar tanto de forma separada como simultáneamente. Sobre este tema y otros referidos al liderazgo en el ámbito público puede consultarse la obra de A. Natera, y F. J. Vanaclocha (dirs.), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, BOE/UC3M, Madrid, 2005.

tecimientos. ¿Qué es lo que está ocurriendo? ¿Qué es lo que está en juego? El carácter, muchas veces único y excepcional de la crisis en su naturaleza o magnitud, así como la escasez (o exceso) de información tendencialmente contradictoria o inexacta sobre la misma, contribuyen también a alimentar esa ambigüedad y la confusión. Habitualmente surgen posiciones divergentes y gran número de ideas y percepciones entre los principales actores implicados sobre la naturaleza de la amenaza y cómo enfrentarse adecuadamente a ella.

De ahí que el diagnóstico y clarificación de las percepciones colectivas para otorgar un “sentido” a la situación y reducir la incertidumbre es la primera función básica de los líderes de crisis. Para ello, la comparación de más puntos de vista para comprender la situación, así como el cotejo de fuentes de información significativas con el objeto de realizar un “examen realista”¹³ representan actividades ineludibles.

Una parte considerable de la actividad de los gestores y líderes de crisis consiste en procurarse la información adecuada que le proporcione las “pistas” necesarias para la correcta definición de los problemas y establecer con ello un cuadro sencillo de la situación. En uno de sus acepciones fundamentales, precisamente, “liderazgo es el arte de reducir el caos para imponer una definición simplificada de una determinada situación”¹⁴. Cuando se producen discrepancias en relación con la definición de un problema, la voz del líder (no necesariamente el que tiene la posición formal de autoridad) puede resultar crucial para resolverlas en un sentido o en otro.

¹³ R. A., Heifetz, *Leadership Without Easy Answers*, Harvard University Press, Harvard, 1994, pp. 66-71. R. A. Heifetz y M. Linsky, *Liderazgo sin límites*, Barcelona, Paidós, 2003, pp. 63-83.

¹⁴ F. G., Bailey, *Humbuggery and Manipulation. The Art of Leadership*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1988, p. 2.

2.2. Manejo y reducción del conflicto

Durante la situación de crisis se despliega una pluralidad de actores (decisores públicos, técnicos, actores corporativos, unidades u organizaciones especializadas en emergencias, cuerpos policiales, voluntariado difuso, unidades del ejército, organizaciones no gubernamentales...), cada uno de ellos con sus propios valores e intereses que entran en competencia y no siempre son (políticamente) inocentes.

• Todos se juegan mucho, incluida su imagen y prestigio social: unos, porque su propia existencia se legitima mediante una adecuada actuación en la catástrofe (como, por ejemplo, las unidades especializadas de emergencias), otros, porque pueden ver mermadas sus fuentes de poder y capital político tras un fracaso percibido en la gestión de la crisis.

• No es extraño, por tanto, que el conflicto esté siempre presente con mayor o menor intensidad y que una de las prioridades de los gestores y líderes de crisis sea la de reducción del conflicto, intentando el ajuste entre facciones y actores distintos y, si es posible, el compromiso de cada actor en la perspectiva del otro para lograr un respeto viable.

• Los líderes contribuyen a articular y modelar las diferentes demandas e intereses para situarlos en torno a valores u objetivos compartidos. Y, en ello, puede resultar decisiva —hipotéticamente al menos— la apuesta por la estrategia de la no exclusión, así como la promoción controlada de la participación de los actores políticos o sociales afectados, en función el grado de sensibilización en relación con la crisis y, en no pocas ocasiones, la rentabilización política buscada¹⁵.

¹⁵ F. J. Vanaclocha, R. Martín y R. Losada, obra citada. Puede consultarse también este sugerente trabajo para profundizar en las relaciones entre los conceptos de sensibilización, rentabilidad política y aprendizaje en la gestión de crisis.

2.3. El "rescate emocional"

Es de sobra conocida la intensidad del componente afectivo-dramático y el estrés colectivo asociados a los escenarios de crisis y desastres. Ese componente se amplifica habitualmente por la intensa cobertura mediática, los valores e intereses en competencia y el debate político más o menos interesado.

En cualquier caso, resulta a todas luces fundamental, como prioridad básica, la creación de un "entorno protector" (en expresión de Freud) que reduzca la "temperatura emocional" de la colectividad¹⁶.

Los instrumentos para procurar ese alivio a las tensiones colectivas suelen ser muy variados, al tiempo que polivalentes para lidiar con otros desafíos: entre ellos, la asistencia inmediata a las necesidades de víctimas y afectados mediante acciones y comunicaciones públicas solidarias, la aprobación de una disposición jurídica "tranquilizadora" o la comunicación mediante rituales¹⁷ que escenifican solidaridad o consuelo con los afectados y, en ocasiones, confrontación y rencor con "el enemigo" causante de la crisis.

2.4. Potenciación de la legitimidad

Las crisis rompen con la percepción de seguridad y provocan la deslegitimación de algunas instituciones y actores. De ahí que, entre las prioridades de gestión política y comunicación,

¹⁶ No ha de extrañar que en muchas situaciones de crisis surjan liderazgos espontáneos que son capaces de reconocer la claves de la comunicación política, de personalizar y hacer visibles las demandas colectivas y, en definitiva, de contribuir decisivamente a la construcción de ese se "entorno protector" que canaliza las emociones colectivas.

¹⁷ P. t Hart, obra citada.

estén aquéllas destinadas a generar confianza o seguridad en las respuestas institucionales a la crisis. De hecho, es habitual utilizar la comunicación para el "enmascaramiento"¹⁸ de la percepción de vulnerabilidad, por ejemplo, mediante la reconducción de la percepción de la crisis hacia imágenes conocidas o "normales", el desplazamiento de la atención colectiva desde la crisis hacia otros ámbitos o asuntos de debate público o, incluso, el oscurecimiento de los detalles (tendencialmente amenazantes) de la gestión operativa-instrumental de la crisis.

3. LOS CRITERIOS DE VALOR COMO GUÍA PARA GESTIONAR Y EVALUAR LA GESTIÓN DE SITUACIONES DE CRISIS Y EMERGENCIA

La forma en que se gestionen las crisis y emergencias influye decisivamente en las percepciones y en la valoración que hacen los ciudadanos de sus gobernantes. Políticos y gestores, entre otros, precisan de criterios y de referencias útiles que les guíen a la hora de planificar y conducir su gestión con ciertas probabilidades de éxito. Esos mismos criterios y referencias serán los que deban emplearse en el momento de abordar la evaluación de la gestión de la crisis.

Precisamente, los criterios de valor que se emplean en la evaluación de la gestión, en la medida en que marcan el referente de lo que es una gestión exitosa, pueden constituir una excelente orientación para los gestores, además de servir para propiciar el aprendizaje y el cambio para la gestión de crisis

¹⁸ Es lo que P. t Hart, obra citada, denomina "masking", que es también a su juicio una estrategia muy útil para controlar la dramaturgia y el formato de la comunicación pública.

futuras¹⁹. Como ya señalamos en otro lugar²⁰, los criterios de valor, esto es, las propiedades, atributos o dimensiones de la gestión de crisis en las que nos fijamos y que tomamos como referencia para juzgar su valor o su mérito, en la medida en que son elementos esenciales para la evaluación de la gestión, constituyen también importantes instrumentos para orientar la actuación de políticos y gestores. En otras palabras, los criterios de valor son aquellos aspectos o componentes (del objeto) cuyo análisis se entiende imprescindible en la evaluación del mismo²¹.

Los criterios de valor no constituyen, en sí mismos, la medida del éxito de una política o un proceso de gestión, en tanto que marcan únicamente una referencia general, pero, sin duda, están íntimamente relacionados con él²². Esta constatación lleva inevitablemente a plantearse cuándo puede afirmarse que un proceso de gestión ha sido un éxito o un fracaso. Sin duda, la elección de los criterios de valor y de los factores de éxito en la gestión de crisis es una tarea de enorme complejidad. ¿Deben tenerse en cuenta para ello las opiniones de los ciudadanos o, por el contrario, es más útil y aconsejable acudir a los trabajos académicos? Para 't Hart y Boin, el éxito o el fracaso no son propiedades o atributos inherentes a la crisis,

¹⁹ Por más que esté constatada la dificultad de ambos en las organizaciones. Véanse, sobre esta cuestión, P. Lagadec, "Learning Process for Crisis Management in Complex Organizations", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1997, pp. 24-31; L. Clarke, *Mission Improbable: Using Fantasies to Tame Disaster*, Chicago University Press, Chicago, 1999 y Ch. C. Perrow, *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

²⁰ F. J. Vanaclocha, A. Natera y E. García Sánchez, "Prestige y 11-M: la vertebración política de la gestión de catástrofes", documentos de trabajo *Política y Gestión*, Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza, Universidad Carlos III de Madrid, 11, 2007.

²¹ A modo de ejemplo puede pensarse en el grado de cobertura, el grado de satisfacción de los destinatarios o la eficacia, entre otros, como posibles criterios de evaluación de un servicio público.

²² M. Scriven, *Evaluation Thesaurus*, Sage Publications, Newbury Park, CA, 1991, p. 8.

sino que ambos se determinan posteriormente en virtud del juicio que sobre su gestión realizan observadores y partidos políticos. La determinación del éxito o del fracaso, según el planteamiento de estos autores, es una cuestión de percepciones y éstas cambian a medida que lo hace el contexto o nuestro control sobre el medio. Así, "se asume que los gobiernos deben estar bien preparados para cualquier crisis que se pueda producir y que deben adoptar medidas eficaces para proteger a la gente, reducir el daño y compensar el daño. Cualquier actuación que se desvíe de este estándar les hará aparecer como débiles e ineptos a los ojos de los ciudadanos"²³.

La referencia para determinar la excelencia en la gestión es, en este caso, el término estándar²⁴. En efecto, el concepto de estándar sirve para designar el nivel u horizonte al que una organización aspira en el cumplimiento de un determinado criterio de valor. Mientras que éste representa, como ya se ha apuntado, un patrón de referencia general, los estándares fijan niveles concretos y deseables de éxito o de calidad sobresaliente (estándar máximo), niveles por debajo de los cuales se considera que el cumplimiento es deficiente o insuficiente (estándar mínimo) o simplemente valores aceptables (estándar medio).

²³ P. 't Hart y A. Boin, "Between crisis and normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics" en Uriel Rosenthal, Arjen Boin y Louise K. Comfort (eds.), *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*, cit.

²⁴ Pese a todo, en ciertos casos persiste la confusión en el uso de los términos o el empleo de uno de ellos para definir el otro. Así, el Joint Committee on Standards for Program Evaluation, en una de las obras de mayor predicamento en la materia, *The program evaluation standards* (Sage, Newbury Park, CA, 1994), define "criterio" como un estándar que sirve para juzgar un determinado objeto. Sin embargo, otras fuentes diferencian claramente "criterio"—dimensión a partir de la cual se juzga o considera una intervención como exitosa o meritoria—y "estándar"—nivel satisfactorio de rendimiento o cumplimiento de un determinado criterio. Véase, en este sentido, P. Wheeler, G. D. Haertel y M. Scriven, *Teacher Evaluation Glossary*, Kalamazoo, MI: CREATE Project, The Evaluation Center, Western Michigan University, 1992.

El paso de los criterios de valor a los estándares requiere que aquéllos se hagan operativos y, por tanto, aplicables, lo que implica la formulación de uno o varios indicadores²⁵ asociados a cada criterio y cuya aplicación permite obtener datos de carácter cuantitativo. Es a estos datos numéricos —cuando sean empleados como medida de éxito de un programa público o de un proceso de gestión— a los que denominaremos estándares. Aunque, en sentido estricto, los estándares suelen enunciarse en términos cuantitativos, es cada vez más frecuente que se formulen de forma cualitativa, de manera laxa, como una proposición a modo de *desideratum* o de *deber ser*²⁶. En esta línea se encontrarían, por ejemplo, algunos de los catálogos de estándares que gozan hoy de mayor predicamento, como los propuestos por el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, los “Guiding Principles for Evaluators” de la *American Evaluation Association*, los establecidos algunas asociaciones profesionales como la *Société Française de l'Évaluation* o la *Société Suisse d'Évaluation* o los que se emplean desde la Comisión de la Unión Europea.

La selección de los criterios de valor depende, obviamente, de la naturaleza del desastre o catástrofe a la que se haya de hacer frente, como también de la disciplina desde la que se

²⁵ Como es bien sabido, por “indicador” se entiende la representación analítica de una variable que, simultáneamente, constituye un instrumento para su medición. Los indicadores deben, pues, cumplir dos requisitos: (a) estar relacionados, lo más estrechamente posible, con la variable que pretenden representar y (b) ser expresión numérica, cuantitativa, de la variable que reflejan. Al indicador sintético de una dimensión (o de la totalidad) de un programa o servicio público, que resulta de la combinación de dos o más indicadores, se le denomina “índice”.

²⁶ De hecho, para la ISO/IEC, *estándar* es “a document, established by consensus and approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for activities or their results, aimed at the achievement of the optimum degree of order in a given context. ISO/IEC, *Guide 2. Standardization and related activities, General vocabulary*, 7th edition, Génova, 1996.

aborde el estudio²⁷ y del enfoque metodológico por el que, dentro de ella, opte el analista.

Así, si se elige un enfoque de evaluación por objetivos²⁸, el criterio de valor será el logro o la consecución de dichos objetivos. La utilización de este enfoque requiere que existan unos objetivos más o menos explícitos, conocidos o identificables, con los que poder cotejar los resultados alcanzados. Para otros enfoques (en general, para todos aquellos que pueden encuadrarse en la perspectiva de la evaluación de *cuarta generación*²⁹), los criterios de valor serán las opiniones, valoraciones que sobre el programa —en este caso, sobre la gestión de la crisis— tengan o hagan los distintos *stakeholders*. En cualquier caso, y sea cual sea el enfoque metodológico por el que se opte, la selección y explicitación de los criterios de valor son tareas irrenunciables para los evaluadores.

Si bien la bibliografía sobre gestión de crisis es muy extensa, no lo es tanto la que se centra en su evaluación y en los criterios de valor que en ella podrían emplearse. Sólo recién-

²⁷ Para una revisión de las principales perspectivas que se han ocupado del estudio de las crisis véase C. M. Pearson y J. A. Clair, “Reframing Crisis Management”, *The Academy Management Review*, 1998, pp. 59-76.

²⁸ Nos referimos al enfoque de evaluación de R. W. Tyler, expuesto en su obra *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, University of Chicago Press, Chicago, 1950. En dicho enfoque, los criterios de valor de la evaluación son, precisamente, los propios objetivos del programa. El éxito de éste se mide a través de los resultados y la conducta de los alumnos y en él se prima la utilización de tests y de pruebas psicométricas de carácter cuantitativo. Los problemas que presenta este modelo, predominante en el panorama de la evaluación durante casi veinte años (dificultad de la identificación de objetivos del programa, consideración sólo de los objetivos explícitos y formales y excesiva atención a los resultados sin tener en cuenta el proceso de implantación) llevaron a los especialistas a la búsqueda de nuevos modelos más comprensivos y cualitativos en las décadas siguientes.

²⁹ E. G. Guba e Y. S. Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Newbury Park, CA, 1989.

temente algunos autores, como Ritchie³⁰ y Ritchie y Gill³¹, han apostado por acercar la evaluación de políticas y la gestión de crisis para, de esta forma, aprovechar las sinergias de ambas áreas de estudio. La mayoría de los trabajos existentes sobre criterios de valor proponen únicamente criterios generales, aplicables a la planificación o análisis de cualquier actuación pública y no específicamente a la gestión de crisis³². Así, por ejemplo, los estándares ya citados del *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation* o los “Guiding Principles for Evaluators” de la *American Evaluation Association*, el catálogo de criterios elaborado por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas³³ y el realizado desde el *Development Assistance Committee* de la OCDE (DAC)³⁴. Estos dos últimos incluyen los mismos cinco criterios: relevancia, impacto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Una de las propuestas sobre criterios que puede servirnos de referencia es la elaborada por el *Development Assistance*

³⁰ L. A. Ritchie, *Voices of Cordova: Social capital in the wake of the Exxon Valdez oil spill*, tesis doctoral, Departamento de Sociología, Antropología y Trabajo Social, Mississippi State University, 2004.

³¹ L. A. Ritchie y D. Gill, “Social Capital and Subsistence in the Wake of the Exxon Valdez Oil Spill”, ponencia presentada en el Annual Congress of the Rural Sociological Society, Sacramento, CA, Mimeo, 2004.

³² La Unión Europea y algunos organismos internacionales han elaborado conjuntos de criterios —en ocasiones también denominados estándares o normas— que pretenden servir de guía para la evaluación de intervenciones públicas.

³³ United Nations Evaluation Group, *Norms for Evaluation in the UN System*. El catálogo se completa con un conjunto de estándares formulados en términos cualitativos, a modo de *desiderata: Standards for Evaluation in the UN System*. Ambos documentos son de 29 de abril de 2005 y están disponibles, respectivamente, en <http://www.es-cwa.un.org/divisions/pptcd/upload/uneg.pdf> y http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=128 (referencias de 9 de enero de 2009).

³⁴ The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance (1991), disponible en http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_31779368_1_1_1_1,00.pdf (referencia de 9 de enero de 2009).

Committee de la OCDE para evaluar la asistencia humanitaria en escenarios de “emergencias complejas” —aquéllas en las que son los conflictos y la inestabilidad política las principales causas de la necesidad de ayuda humanitaria³⁵—. Son seis los criterios considerados:

- *relevancia*: relacionada con la adecuación y el “ajuste” del programa de ayuda a las prioridades y necesidades de la población objetivo y a las políticas del donante.
- *eficacia*: vinculada al logro de los objetivos propuestos. La coordinación y la protección —o seguridad de la población— serían los dos subcriterios más importantes de la eficacia.
- *eficiencia*: se centra en las realizaciones y los productos en relación a los recursos empleados.
- *impacto*: se asocia a los efectos (de cualquier tipo) más amplios del programa sobre los individuos, los grupos o comunidades y las instituciones. Los efectos pueden ser macro o micro, inmediatos o producirse a largo plazo, positivos o negativos.
- *cobertura*: relativa al grado en que un programa alcanza a la población objetivo y le proporciona la atención y los recursos necesarios
- *sostenibilidad*: relacionada con la perduración de los efectos una vez que la actividad o el programa han concluido.
- *coherencia*: vinculada a la consistencia y afinidad de las medidas propuestas y de las políticas implantadas.

Otra referencia de interés es el denominado “Programa de Información e Indicadores para la Gestión del Riesgo”, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Insti-

³⁵ DAC/OCDE (1999), *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, disponible en la dirección de internet <http://www.oecd.org/dataoecd/9/50/2667294.pdf> (referencia de 9 de enero de 2009).

tuto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia³⁶. El objetivo de este Programa es desarrollar una metodología que permita medir los factores esenciales de la vulnerabilidad ante fenómenos naturales y la eficacia de las diferentes políticas y herramientas de gestión del riesgo. A partir de los indicadores³⁷, se elaboran índices que permiten comparar niveles de riesgo en diferentes países e identificar los principales factores que contribuyen a la configuración del riesgo en cada país. Los indicadores seleccionados se articulan en cuatro índices principales: *índice de Déficit por Desastre* (IDD), *índice de Desastres Locales* (IDL), *índice de Vulnerabilidad Prevalente* (IVP) e *índice de Gestión de Riesgo* (IGR). En este último se integran, a su vez, cuatro conjuntos o grupos de indicadores referidos a (i) identificación del riesgo, (ii) reducción de riesgos, (iii) manejo de desastres y (iv) gobernabilidad y protección financiera.

Ahora bien, de todas las propuestas sobre evaluación de la gestión de crisis, la más sugerente, aunque genérica, es la que nos llega de Bovens, Hart y Peters³⁸. Estos autores distinguen entre la “valoración programática” (*programmatic mode of assessment*) y la “valoración política” (*political mode of assessment*) cuando se trata de evaluar el éxito o fracaso de las actuaciones gubernamentales.

La “valoración programática” estaría relacionada con la eficiencia, la eficacia y la adaptabilidad (*resilience*) de las medidas adoptadas por los decisores públicos. La pregunta que se trataría de responder en este “modo de evaluación” es si,

³⁶ Se puede encontrar información detallada sobre el Programa en la dirección de internet <http://idea.manizales.unal.edu.co/ProyectosEspeciales/bid2/espanol/principal.htm> (referencia de 9 de enero de 2009)

³⁷ Téngase en cuenta que se habla de medición y, por tanto, de indicadores, y no tanto de criterios. Ahora bien, en la medida en que los criterios de valor suelen ir asociados a indicadores, éstos pueden constituir un buen punto de partida para la selección de los primeros.

³⁸ M. Bovens, P. Hart y G. B. Peters, *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham/ Northampton, MA, 2001.

en una materia o cuestión concreta, un gobierno es capaz de desarrollar actuaciones o intervenciones eficaces para el cumplimiento de los objetivos previstos, de adaptar sus políticas y programas a los cambios y de ajustar los costes que entrañan. La “valoración política”, por su parte, hace referencia a cómo las políticas públicas y los decisores son valorados en la arena política. Tiene que ver, por tanto, con el mundo de los símbolos, las emociones, las ideologías y las relaciones de poder. En ella, no importan las consecuencias o efectos “objetivos” de las políticas sino la percepción que sobre ellos se tiene. Interesaría, así, conocer cuál es la cobertura que los medios de comunicación dan a una determinada actuación del gobierno, si se han creado comisiones de investigación en torno a ese asunto, si ha habido o no “víctimas políticas” o procesos judiciales y, por supuesto, cuál es el grado de satisfacción de los ciudadanos con esa actuación y qué grado de confianza les inspiran las autoridades y las instituciones.

La relación entre estas dos formas de valorar las actuaciones públicas no es siempre directamente proporcional. En ocasiones y, por paradójico que pudiera parecer, el éxito programático de una determinada intervención no va acompañado de un éxito en el plano político, sino más bien de un evidente fracaso. Puede suceder, por ejemplo, que una noticia concreta consiga acaparar toda la atención de los medios y de los ciudadanos o que un gobierno, en un momento dado, no sea capaz de dar visibilidad a una política o programa “técnicamente impecable” (dejando así de rentabilizar el esfuerzo político invertido). Existen también situaciones en las que todas las alternativas por las que pueden optar los decisores terminan por resultarles perjudiciales: incluso aunque actúen con suma cautela es previsible que hayan de hacer frente a una fuerte oposición política.

En cualquier caso, la distinción entre “valoración programática” y “valoración política” de la actividad gubernamental resulta de gran utilidad al conectar perfectamente con las dimensiones o planos de la gestión de crisis que examinábamos

en el apartado segundo: el operativo-instrumental y el político-comunicativo.

4. CATÁLOGO DE CRITERIOS DE VALOR APLICABLES A LA GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE CRISIS: UNA PROPUESTA

El estudio realizado sobre la catástrofe del *Prestige* y los atentados del 11-M, así como la comparación con otras crisis icónicas de rasgos similares, nos han permitido identificar un conjunto de criterios de valor asociados a cada uno de los dos planos de la gestión de crisis. En dicha tarea han sido decisivas, como fuente primaria, las concepciones, percepciones y valoraciones de aquellos actores que, por razón de su puesto o cargo o su *expertise*, tuvieron un contacto privilegiado con el escenario de la crisis y/o asumieron un importante grado de protagonismo en su gestión.

Este conjunto de actores, esta *comunidad de actores críticos*, como la hemos denominado, englobaría a (i) los decisores públicos involucrados en la crisis, en los distintos niveles gubernamentales; (ii) los gestores de servicios públicos con responsabilidades en la gestión de la crisis; (iii) los expertos o asesores que intervienen en el análisis o en la gestión de la crisis; (iv) los directivos de empresas que gestionan servicios públicos fundamentales en la gestión de crisis; (v) los gestores de organizaciones no gubernamentales que cooperan en la gestión de crisis y (vi) los dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones de víctimas o afectados por la crisis.

La tabla adjunta recoge la propuesta final de quince criterios de valor con una somera descripción de los mismos.

Catálogo de criterios de valor aplicables a la gestión y evaluación de crisis: una propuesta

	Criterios de valor	Breve descripción
Criterios comunes	Eficacia	Nivel de cumplimiento o logro de los objetivos previstos en la gestión de la crisis
	Rapidez	Grado de agilidad o velocidad en la respuesta a la crisis
	Seguridad	Grado de fiabilidad de la respuesta a la crisis en términos de protección o reducción de la vulnerabilidad de personas, bienes y equipamientos colectivos
Plano instrumental/operativo	Eficiencia	Nivel de consecución de los objetivos previstos en la gestión de crisis al menor coste en recursos de todo tipo
	Pertinencia	Nivel de adecuación o correspondencia de las medidas y recursos disponibles en relación con los objetivos planteados en la gestión de crisis y los problemas que se pretenden resolver
	Adaptabilidad	Capacidad de introducir en la gestión de una crisis los cambios e innovaciones que se entiendan pertinentes. Acción flexible sobre la marcha
	Coordinación	Nivel de concertación o armonización de funciones y/o competencias de las distintas unidades u organizaciones implicadas en la gestión de modo que persigan objetivos comunes
	Sostenibilidad	Grado en que los cambios inducidos por la gestión de crisis perduran en el tiempo una vez que aquella ha concluido. Se dice que un cambio es sostenible cuando la intervención puede finalizar sin que ello suponga que la población retrocede a la situación de crisis
	Aprendizaje	Alude a las enseñanzas operativas en forma de conocimientos, experiencias o lecciones durante la situación de crisis que se entienden útiles para corregir errores en el futuro

	Criterios de valor	Breve descripción
Plano político/ comunicativo	Satisfacción	<i>Grado en que la gestión desarrollada por los poderes públicos da respuesta a las demandas y cubre las expectativas de los afectados por la situación de crisis</i>
	Ética	<i>Engloba la integridad (los gestores proceden de forma honesta y cumpliendo con exactitud las tareas que tienen atribuidas), la transparencia (los poderes públicos dan a conocer a la sociedad civil y la opinión pública las gestiones llevadas a cabo en relación con la crisis sin que exista ocultamiento o sesgo en la información) y la igualdad de trato (ninguno de los ámbitos afectados por la crisis —zona, colectivo social, etc.— se ve beneficiado en detrimento de otro)</i>
	Participación	<i>Grado de colaboración de la población afectada y/u organizaciones de la sociedad civil en la gestión de la crisis. Constituye una importante fuente de legitimación de la gestión</i>
	Impacto	<i>Efectos o resultados netos de la gestión, esto es, los cambios perdurables producidos en la población objeto y en su entorno atribuibles (exclusivamente) a la gestión de la crisis</i>
	Visibilidad	<i>Capacidad de decisores y gestores para hacer ver (ayudar a visualizar) a la opinión pública que se está avanzando en la resolución eficaz de los problemas generados por la situación de crisis</i>
	Liderazgo	<i>La emergencia de un líder o líderes que personalicen los temas, problemas y conflictos generados por la situación de crisis de tal forma que sean asimilables por la opinión pública ("síndrome Giuliani")</i>

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede advertir, tres de los criterios de valor (eficacia, rapidez y seguridad) constituyen criterios que se entienden transversales o comunes a las dos dimensiones o planos de la gestión de crisis y que, por ello, representan los criterios de partida (o, si se quiere, el mínimo común denominador) de cualquier proceso de evaluación rigurosa de la gestión de la crisis.

Pese a asumir que la importancia de un criterio es más acusada en un plano que en el otro, debemos ser conscientes de que algunos otros criterios pueden también presentarse con una intensidad variable en ambos planos. Existe entre ellos, además, una marcada interconexión, que hace que (el grado en que se presente) un criterio dependa, en muchas ocasiones, de la intensidad con que se dé otro. Así, por ejemplo, la "coordinación" entre distintas unidades organizativas puede resultar fundamental de cara a la mayor o menor "eficacia" de la respuesta a la situación de crisis.

Asimismo, resulta conveniente señalar que el catálogo de criterios que presentamos se concibe como un listado general aplicable a la gestión de numerosas situaciones de crisis. De ahí que su valor referencial y utilidad práctica sea incuestionable.

Sin embargo, en modo alguno pretende tener una vocación universalista por tres razones fundamentales. En primer lugar, porque no cabe considerar las crisis como hechos objetivos que se autodefinen, sino como construcciones valorativas acerca de un determinado fenómeno (la magnitud de una tragedia es evidentemente distinta según quién la viva). En segundo lugar, por la propia variabilidad con que crisis y catástrofes se presentan en la realidad y que haría inútil cualquier intento de dar con un catálogo de criterios exhaustivo y universalmente válido. Y, por último, porque los criterios de valor y, en especial, aquellos que se asocian al plano político-comunicativo, no son ni pueden ser algo absoluto —ni siquiera en los casos de situaciones de crisis aparentemente comparables—, sino que dependen inevitablemente del momento histórico, del contexto cultural, social y político y, por supuesto, de la perspectiva que adopten el gestor o el analista.

En definitiva, la aplicación del catálogo propuesto de criterios de valor requerirá en muchos casos de una previa adaptación al escenario concreto definido por la situación de crisis, lo que supondrá incluir o considerar otros criterios adicionales o, incluso, desagregar los criterios propuestos en subcriterios específicamente adaptados al caso.

5. BIBLIOGRAFÍA

- BERG, Bruce L. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Allyn & Bacon, Needham Heights, 1978.
- BOIN, Arjen, "Lessons from Crisis Research", *International Studies Review*, núm. 6, 2004, pp. 165-194.
- BOIN, Arjen, EKENGREN, Magnus y RHINARD, Mark, "Functional security and crisis management capacity in the European Union: setting the research agenda", CRC/Eurosec, 2006, Mimeo.
- BOVENS, Mark T., HART, Paul y PETERS, Guy B., *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham/ Northampton, MA, 2001.
- CLARKE, Lee, *Mission Impossible: Using Fantasies to Tame Disaster*, Chicago University Press, Chicago, 1999.
- COMFORT, Louise K., *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives*, Durham, Duke University Press, 1988.
- GUBA, Egon G. y LINCOLN, Yvonna, S., *Fourth Generation Evaluation*, Sage, Newbury Park, CA, 1989.
- HEIFETZ, Ronald A., *Leadership Without Easy Answers*, Harvard, Harvard University Press, 1994.
- HEIFETZ, Ronald, A. y LINSKY, Martin, *Liderazgo sin límites*, Barcelona, Paidós, 2003.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES/ BID, *Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión del Riesgo*, Manizales, Colombia, 2005, disponible en la dirección de internet <http://idea.manizales.unal.edu.co/ProyectosEspeciales/adminIDEA/CentroDocumentacion/DocDigitales/documentos/Informe%20Tecnico%20Principal%20IDEA.pdf> (referencia de 9 de enero de 2008).
- ISO/ICE, *Guide 2. Standardization and related activities, General vocabulary*, 7th edition, Génova, 1996.
- JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR PROGRAM EVALUATION, *The program evaluation standards: how to assess evaluations of educational programs*, Sage, Newbury Park, CA, 1994.
- KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins College Publishers, Nueva York, 1995.
- KOUZMIN, Alexander, "Centrifugal Organizations: Technology and Voice in Organizational Analysis" en Alexander Kouzmin, (comp.), *Public Sector Administration: New Perspectives*, Melbourne, Longman Cheshire, 1983.
- LAGADEC, Patrick, "Learning Process for Crisis Management in Complex Organizations", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1997, pp. 24-31.
- MOORE, Mark, *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Paidós, Barcelona, 1998.
- NATERA, Antonio y VANACLOCHA, Francisco, J., (dirs.), *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*, Boletín Oficial del Estado y Universidad Carlos III de Madrid, 2005.
- PEARSON, Christine M. y CLAIR, Judith A., "Reframing Crisis Management", *The Academy Management Review*, 1998, pp. 59-76.
- PÉRROW, Charles C., *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Princeton University Press, Princeton, 1999.
- OCDE, *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, 1999, disponible en la dirección de internet <http://www.oecd.org/dataoecd/9/50/2667294.pdf> (referencia de 9 de enero de 2009).
- OCDE, *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*, 1991, disponible en la dirección de internet http://www.oecd.org/secure/pdfDocument/0,2834,en_21571361_34047972_31779368_1_1_1_1,00.pdf (referencia de 9 de enero de 2009).
- RITCHIE, Liesel A., *Voices of Cordova: Social capital in the wake of the Exxon Valdez oil spill*, tesis doctoral, Departamento de Sociología, Antropología y Trabajo Social, Mississippi State University, 2004.
- RITCHIE, Liesel A. y GILL, Duane A., "Social Capital and Subsistence in the Wake of the Exxon Valdez Oil Spill", ponencia presentada en el Annual Congress of the Rural Sociological Society, Sacramento, CA, 2004, Mimeo.
- ROSENTHAL, Uriel, CHARLES, Michael T. y T HART, Paul, "The World of Crises and Crisis Management" en Uriel Rosenthal, Michael T. CHARLES y Paul T HART (eds.), *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas, Springfield, 1989.
- ROSENTHAL, Uriel, BOIN, Arjen and COMFORT, Louise K. (eds.) *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*, Charles C. Thomas, Springfield, 2001.
- SCRIVEN, Michael, *Evaluation Thesaurus*, Sage, Newbury Park, CA, 1991.
- T HART, Paul, "Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensiones of Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1993, pp. 36-50.
- T HART, Paul y BOIN, Arjen, "Between crisis and normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics" en Uriel ROSENTHAL, Arjen BOIN y Louise K. COMFORT (eds.), *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*, Charles C Thomas, Springfield, 2001.

TYLER, Ralph W., *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, University of Chicago Press, Chicago, 1950.

UNITED NATIONS EVALUATION GROUP, *Norms for Evaluation in the UN System*, 2005, disponible en la dirección de internet <http://www.es-cwa.un.org/divisions/pptcd/upload/uneg.pdf> (referencia de 9 de enero de 2009)

UNITED NATIONS EVALUATION GROUP, *Standards for Evaluation in the UN System*, 2005, disponible en la dirección de internet http://www.uneval.org/documentdownload?doc_id=22&file_id=128 (referencia de 9 de enero de 2009)

≡ VANACLOCHA, Francisco J., "Mapa estratégico de la gestión de crisis", Documento de trabajo del Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza, Universidad Carlos III de Madrid, Mimeo, 2006.

VANACLOCHA, Francisco J., MARTINÓN, Ruth y LOSADA, Roberto, "Traumatic renewal of values and value criteria in crisis management", documentos de trabajo *Política y Gestión*, Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza, Universidad Carlos III de Madrid, 2005.

VANACLOCHA, Francisco J., NATERA, Antonio y GARCÍA SÁNCHEZ, Ester, "Prestige y 11-M: la vertebración política de la gestión de catástrofes", documentos de trabajo *Política y Gestión*, Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza, Universidad Carlos III de Madrid, 2007.

VV.AA., *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

WHEELER, Pat, HAERTEL, Geneva y SCRIVEN, Michael, *Teacher Evaluation Glossary*. Kalamazoo, MI: CREATE Project, The Evaluation Center, Western Michigan University, 1992.

7. EL MOVIMIENTO NUNCA MÁIS... ¿UN 'NUEVO MOVIMIENTO SOCIAL' CARACTERIZADO POR SUS PROBLEMAS DE DIVISIÓN INTERNA?¹

WERNER PALZ

Universidad de Konstanz (Alemania)

Sumario: 1. Introducción.- 2. Los movimientos sociales enfoque científico de un fenómeno sociopolítico de alta complejidad.- 3. ¿Por qué fue Nunca Más tal y cómo fue? Una aproximación a las condiciones socio-culturales de la vida política en Galicia.- 4. ¿Qué fue Nunca Más? Aproximación a un movimiento efímero y complejo.- 5. Los subgrupos de Nunca Más ¿Cuáles eran el papel y los intereses de los principales grupos integrantes del movimiento?- 5.1. Los Ecológicos: un abanico amplio de grupos con visiones incoherentes en búsqueda de una interpretación común de la crisis.- 5.2. Los Nacionalistas del BNG: un partido político seducido por la oportunidad política que ofrece una crisis ecológica y económica.- 5.3. Las Cofradías: grupos de interés que se concentran en la protección de sus bases económicas y que mantienen su distancia al resto del movimiento.- 6. Nunca Más: un movimiento social que es típico para Galicia y además prueba de las dificultades de los movimientos sociales de la actualidad.- 6.1. Nunca Más: ¿Una víctima de su éxito rápido y masivo?- 6.2. Nunca Más: ¿Sirve la investigación del caso para dar explicaciones generales sobre el funcionamiento y los problemas de movimientos sociales?- 7. Bibliografía.-

¹ Investigación llevada a cabo en el marco del proyecto de investigación "Estudios de los agentes no públicos y de la conectividad de los modelos de prevención, gestión y evaluación de catástrofes medioambientales", financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (VEM 2004-08624).