

SILVIA E. FONTANA
LIC. EN CIENCIA POLITICA

Estudios y Documentos



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PUBLICAS

LA POLÍTICA DE LA GESTIÓN DE CRISIS

El liderazgo público bajo presión

Arjen Boin
Paul't Hart
Eric Stern
Bengt Sundelius

JUNAP

CAPÍTULO 1: LA GESTIÓN DE CRISIS EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS: CINCO RETOS AL LIDERAZGO

1.1. LA GESTIÓN DE CRISIS Y EL LIDERAZGO PÚBLICO

Las crisis llegan de muchas formas y maneras. Los conflictos, los accidentes provocados por el hombre y los desastres naturales hacen añicos la paz y el orden de las sociedades crónicamente. El nuevo siglo ha traído un resurgimiento del terrorismo internacional, pero también una conciencia paulatina de nuevos tipos de contingencias —los fallos en los sistemas de información y de comunicación, las amenazas naturales emergentes y el terrorismo biológico y nuclear— que se ocultan más allá del horizonte¹. Al mismo tiempo, amenazas antiquísimas (las inundaciones, los seísmos y los maremotos) continúan exponiendo las vulnerabilidades de la sociedad moderna.

En tiempos de crisis, los ciudadanos miran a sus líderes: presidentes y alcaldes; políticos locales y administradores electos; gestores públicos y altos funcionarios. Esperamos que estos responsables políticos eviten la amenaza o, por lo menos, que minimicen el daño de la crisis en cuestión. Deben sacarnos de la crisis; deben explicar qué salió mal y convencernos de que no volverá a ocurrir.

Éste es un importante conjunto de tareas. La gestión de crisis sustenta directamente las vidas de los ciudadanos y el bienestar de las sociedades. Cuando las vulnerabilidades emergentes y las amenazas son valoradas y afrontadas adecuadamente, algunas contingencias potencialmente devastadoras simplemente no suceden. Sin embargo, la percepción errónea y la negligencia permiten que las crisis ocurran. Cuando los responsables políticos responden bien a una crisis, el daño es limitado; cuando fallan, el impacto de la crisis aumenta. En los casos extremos, la gestión de crisis marca la diferencia entre la vida y la muerte.

¹ Véanse, por ejemplo, ROSENTHAL, BOIN, COMFORT (2001); OECD (2003); SUNDELIUS, GRONVALL (2004).

Éstas no son tareas fáciles tampoco. La gestión de una crisis es a menudo una operación de envergadura, complicada y prolongada, que implica a muchas organizaciones, tanto públicas como privadas. Los medios de comunicación de masas escudriñan y evalúan constantemente a los líderes y a su liderazgo. En este contexto, los responsables políticos deben supervisar los aspectos operacionales de la gestión de crisis, comunicarse con las partes interesadas, descubrir lo que fue mal, dar cuenta de sus acciones, abrir vías de mejora, y (re-) establecer un sentido de la normalidad. La noción de «gestión de crisis» tal y como se emplea en este libro es, por tanto, una abreviatura para un conjunto de retos interrelacionados y extraordinarios para la gobernación. Proporciona una prueba fundamental de la flexibilidad de los sistemas políticos y de sus elites.

Este es un libro sobre el liderazgo público en la gestión de crisis. Revisa cómo los líderes públicos se las arreglan con esta tarea esencial y cada vez más relevante de la gobernación contemporánea. Registra los múltiples retos que se afrontan en una crisis e identifica los escollos con los que los líderes y las instituciones públicas tropiezan en sus esfuerzos por gestionarlas. Para ello, debemos «desarrollar» las nociones de crisis y gestión de crisis. En este capítulo introductorio, empezamos esta tarea dando una idea general de nuestra perspectiva sobre la gestión de crisis. Primero, explicamos qué entendemos por el término «crisis». Luego argumentamos que las crisis son fenómenos ubicuos que no pueden ser pronosticados con algún tipo de precisión. Después, damos una idea general de nuestra perspectiva sobre el liderazgo de crisis. Finalmente, presentamos cinco tareas clave del liderazgo en la gestión de crisis, que forman el núcleo central de este libro.

1.2. LA NATURALEZA DE LA CRISIS

El término «crisis» es frecuentemente protagonista en los títulos de los libros, los titulares del periódico, el discurso político y la conversación social. Hace referencia a una situación no deseada e inesperada: cuando hablamos de crisis, queremos decir generalmente que algo malo le sucede a una persona, grupo, organización, cultura, sociedad o, cuando pensamos en grandes magnitudes, al mundo en su conjunto. Algo debe hacerse, urgentemente, para asegurarse de que esta amenaza no se materialice.

En el discurso académico, una crisis indica una fase de desorden en el desarrollo aparentemente normal de un sistema². Una crisis económica, por ejemplo, se refiere a un intervalo de decadencia en un período largo de crecimiento fir-

² Véanse, por ejemplo, ALMOND, FLANAGAN, MUNDT (1973); LINZ, STEPAN (1978); TILLY, STINCHCOMBE (1997).

me y desarrollo. Una crisis personal denota un período de la agitación, precedido y seguido por estabilidad mental. Una revolución está relacionada con el abismo entre el orden dictatorial y el democrático. Las crisis son las fases de transición, durante las que las maneras normales de operar ya no funcionan³.

La mayoría de las personas experimentan esas transiciones como una amenaza urgente, que los responsables políticos deben afrontar⁴. Nuestra definición de crisis refleja su naturaleza subjetiva como una amenaza interpretada: hablamos de una crisis cuando los responsables políticos experimentan «una amenaza seria para las estructuras básicas o los valores y las normas fundamentales de un sistema, que bajo presión del tiempo y en circunstancias muy inciertas, hace necesario que se adopten decisiones vitales»⁵.

Consideremos los tres componentes clave —la amenaza, la incertidumbre, la urgencia— de esta definición de crisis en mayor detalle. Las crisis ocurren cuando los valores básicos o sistemas imprescindibles para la vida de una comunidad llegan a estar bajo *amenaza*. Piénsese en valores extensamente compartidos como la protección y la seguridad, la asistencia social y la sanidad, la integridad y la imparcialidad, que se tambalean como consecuencia de la violencia (o de su amenaza), de la destrucción, de los daños u otras formas de la adversidad. Cuantas más vidas estén gobernadas por el valor o valores bajo la amenaza, más profunda será la crisis. Eso explica por qué un desastre natural (una inundación, un sismo, un huracán, el calor o el frío extremos) nunca deja de evocar un sentido hondo de crisis: la amenaza de muerte, daño, destrucción o mutilación corporal quebranta con claridad los valores profundamente inculcados de la protección y la seguridad para uno mismo y sus seres queridos.

La amenaza de destrucción masiva es, por supuesto, un camino seguro hacia la crisis⁶. Un escándalo financiero en una gran empresa puede provocar una crisis en una sociedad si amenaza la seguridad en el empleo de muchas personas y socava la confianza en el sistema económico. En las organizaciones públicas, un incidente rutinario puede provocar una crisis cuando los líderes electos y los medios de comunicación encuadran el incidente como un indicador de fallos inherentes y amenazan con retirar su apoyo a la organización. El pánico del ántrax y los francotiradores del cinturón de Washington D. C. causaron la muerte de pocas perso-

³ La idea fundamental del campo interdisciplinar de los estudios de crisis es que en una crisis el «*modus operandi*» de un sistema o comunidad política difiere notablemente de su funcionamiento en los momentos normales. Esta suposición es, por supuesto, más sostenible en sistemas muy estables (ROSENTHAL, 1978).

⁴ Un período breve de crecimiento espectacular podría ser una transición, pero es considerado generalmente una suerte en vez de una crisis.

⁵ ROSENTHAL, CHARLES, T. HART (1989: 10). Véase también STERN (2003).

⁶ Una amenaza no tiene que materializarse antes de que se perciba extensamente como tal. El frecuentemente citado teorema de Thomas nos enseña que es la percepción lo que hace una amenaza real en sus consecuencias (THOMAS, THOMAS, 1928).

nas relativamente, pero estas crisis provocaron un miedo extendido entre el público que, en el contexto de los acontecimientos del 11-S, fue suficiente para paralizar partes de los Estados Unidos prácticamente durante varias semanas seguidas⁷. En otras palabras, una crisis no implica víctimas o daños automáticamente⁸.

Las crisis producen típicamente y de modo comprensible un sentido de *urgencia*. Las amenazas serias que no plantean problemas inmediatos —piénsese en el cambio climático o el futuro déficit de las pensiones—, no inducen un sentido generalizado de crisis⁹. Algunos expertos pueden estar preocupados —y con toda la razón por cierto—, pero la mayoría de los responsables políticos no pierden el sueño con problemas con un horizonte que excede su esperanza de vida política. La comprensión del tiempo es un elemento definitorio de la crisis: la amenaza está aquí, es real y debe ser solucionada lo antes posible —al menos ésa es la manera en que se percibe—.

La comprensión del tiempo es especialmente relevante para la comprensión del liderazgo en el nivel operativo, donde las decisiones sobre asuntos de vida o muerte deben adoptarse a veces en un lapso de unas pocas horas, minutos o incluso una fracción de segundo. Piénsese en el comandante del crucero estadounidense *Vincennes* que sólo dispuso de unos minutos para decidir si la aeronave entrante era un avión de caza enemigo (iraní) o un avión de pasajeros no receptivo a sus llamadas —resultó ser trágicamente lo segundo¹⁰—. Los líderes en el nivel estratégico rara vez experimentan, trágicamente, este sentido de urgencia extrema pero su horizonte temporal se hace mucho más breve durante las crisis.

En una crisis, la percepción de la amenaza se acompaña por un alto grado de incertidumbre. Esta incertidumbre está relacionada con la naturaleza y con las consecuencias potenciales de la amenaza: ¿qué está ocurriendo y cómo sucedió? ¿Qué es lo siguiente? ¿Cómo será de malo? Y lo que es más importante, la incertidumbre nubla la búsqueda de soluciones: ¿qué podemos hacer? ¿Qué ocurre si nosotros seleccionamos esta alternativa? La incertidumbre se aplica típicamente también a los otros factores del proceso, como las reacciones iniciales de las gentes y las respuestas primeras ante la crisis.

Esta definición de crisis nos permite estudiar una gran variedad de adversidades: huracanes e inundaciones; sismos y maremotos; quiebras financieras y

⁷ Véase KETTL (2004) para un análisis de este período.

⁸ El uso del término «desastre» presupone generalmente daño, muerte y destrucción (véanse BOIN, 2005; SMITH, 2005).

⁹ Las denominadas crisis paulatinas, notablemente las crisis ambientales a largo plazo como la desertificación y la deforestación, la salinización del suelo y el uso de fertilizantes, el calentamiento global y la subida del nivel del mar, constituyen una categoría particularmente interesante de problemas complejos con un alto potencial de crisis.

¹⁰ Véase FLIN (1996) y FLIN, ARBUTHNOT (2002) para tratados bien fundados sobre el liderazgo de operaciones.

ataques por sorpresa; atentados terroristas y tomas de rehenes; amenazas ambientales y explosiones fabriles; dramas de infraestructuras y decadencia organizativa —hay muchas amenazas inimaginables que pueden convertir a los líderes en gestores de crisis. Lo que todos estos eventos repentinos tienen en común es que crean condiciones imposibles para los líderes: gestionar la operación de respuesta y adoptar decisiones urgentes mientras la información esencial sobre las causas y las consecuencias sigue sin estar disponible.

Esto es, por supuesto, un atajo académico en el camino hacia la comprensión de la gestión de crisis. Sabemos que en la vida real no está siempre claro cuándo experimentan exactamente los responsables políticos (¿quiénes son de todos modos?) una situación en términos de crisis. Algunas situaciones parecen evidentes, otras son seguramente discutibles. Esto encaja con nuestra noción de desarrollo de la crisis: la definición de una situación en términos de crisis es el resultado de un proceso político. Ciertas situaciones se «convierten» en crisis; siguen el continuo desde el polo de «ningún problema» al extremo de «crisis profunda» —y hacia atrás—. En nuestra elección de la literatura y los ejemplos, hemos tratado de equivocarnos en el aspecto seguro: hemos escogido casos de crisis que la mayoría de los lectores informados (si se les pidiera hacerlo) considerarían probablemente como situaciones de amenaza, urgencia e incertidumbre social combinadas.

Somos también conscientes de que la gestión de la crisis puede depender del tipo de amenaza. Una distinción tradicional es la que se hace entre los desastres naturales y los provocados por el hombre. La gestión del impacto de un maremoto (con decenas de miles de víctimas) o la explosión de una fábrica de fuegos artificiales (con diez muertos) implica actividades diferentes como la mayoría de nosotros puede imaginarse indudablemente. Sin embargo, afirmamos que los retos estratégicos para los líderes —en oposición a los tácticos y de las operaciones— al afrontar estas amenazas son esencialmente los mismos: tratar de impedir o por lo menos minimizar el impacto de la adversidad, afrontar las consecuencias sociales y políticas y restituir la fe del público en el futuro. A decir verdad, llevamos nuestro argumento más allá: los líderes pueden prepararse para las crisis del futuro —siempre diferentes de los acontecimientos anteriores— sólo si aprenden de la variedad de experiencias que ellos mismos y otros han tenido en otros tipos de crisis.

1.3. LA OMNIPRESENCIA DE LA CRISIS

Las rupturas del orden social y político son tan viejas como la vida misma¹¹. La Biblia puede interpretarse como una exposición introductoria de las crisis espantosas que han assolado a la humanidad. Las sociedades occidentales pue-

¹¹ Para una visión general de los desastres naturales véase KEYS (1999).

den haber erradicado muchos de estos eventos adversos, pero la mayor parte del mundo afronta todavía estas crisis «antiguas» diariamente. Los costes de los desastres naturales y de los provocados por el hombre continúan creciendo, mientras que los escenarios de las futuras crisis prometen más caos¹².

Las crisis continuarán planteando su reto a los líderes por una sencilla razón: las rupturas que las causan en nuestros sistemas no pueden ser previstas. Esta aseveración audaz surge de las ideas recientes sobre las causas de las crisis. Ahora está claro para la mayoría de las gentes que las crisis no se deben a la mala suerte o a un castigo de Dios¹³. El pensamiento lineal («los grandes acontecimientos deben tener grandes causas») ha cedido paso a una perspectiva más sutil que destaca las consecuencias no intencionadas de la complejidad creciente¹⁴. Las crisis, en consecuencia, son el resultado de múltiples causas, que interactúan en el tiempo para producir una amenaza con un potencial devastador.

Esta perspectiva es algo contraria a la intuición, al cuestionar la lógica tradicional de los «disparadores» y de las causas subyacentes. Una creencia común es que algún conjunto de factores «causa» una crisis. Después establecemos una diferencia entre disparadores «externos» e «internos». Mientras esto facilita indudablemente tanto la conversación coloquial como la académica, sería más preciso hablar de una escalada de procesos que minan la capacidad de un sistema social para afrontar las perturbaciones. Los agentes de la perturbación pueden venir de cualquier parte —comprendiendo desde seísmos hasta errores humanos— pero la causa de la crisis se encuentra en la incapacidad de un sistema para enfrentarse a la perturbación.

Una cuestión que suele debatirse es si los sistemas modernos se han vuelto cada vez más vulnerables a los fallos. Los sistemas contemporáneos experimentan típicamente menos fallos, podría argüirse, porque están mucho mejor equipados para afrontar los fracasos rutinarios. Algunas características «modernas» de la sociedad —los hospitales, los ordenadores y los teléfonos, los camiones de bomberos y las universidades, las reglamentaciones y los fondos— han convertido algunas clases de crisis que antes eran omnipresentes en algo relativamente infrecuente. Otros argumentan que la flexibilidad de la sociedad moderna se ha deteriorado: cuando una amenaza se materializa, digamos un apa-

¹² Planes recientes se centran en los cambios radicales de clima, el terrorismo biológico, y las colisiones con asteroides. Véanse los planes acerca del clima del Pentágono (SCHWARTZ y RANDALL, 2003); planes de crisis de la OCDE (2003); para una visión general clara de las contingencias de clima, véase BRYSON (2003).

¹³ Véanse BOVENS y T HART (1996); QUARANTELLI (1998); ROSENTHAL (1998); STEINBERG (2000). Esta comprensión se ha extendido incluso fuera de la comunidad académica. Véase, por ejemplo, la introducción del Informe del Comité de Investigación del Accidente del *Columbia* (2003).

¹⁴ Véase BUCHANAN (2000). No todas las áreas académicas indican este desarrollo. Es interesante notar que la adhesión prolongada al pensamiento lineal en el campo de relaciones internacionales (IR) se correlaciona con una larga historia de sistemas de alerta temprana fallidos (JERVIS, 1997; BERNSTEIN *et al.*, 2000).

gón eléctrico, nuestras sociedades sufren desproporcionadamente. Los estudiosos de los desastres naturales opinan con frecuencia que la sociedad moderna incrementa su vulnerabilidad al desastre al edificar en lugares donde la historia advierte que no hay que construir.

Las causas de las crisis parecen residir por lo tanto dentro del sistema: las causas permanecen característicamente inadvertidas, o los responsables políticos clave dejan de prestarles atención¹⁵. En el proceso que lleva a una crisis, factores aparentemente inocentes se combinan y transforman en una fuerza perturbadora que llega a representar una amenaza innegable para el sistema. Estos factores se denominan, a veces, patógenos cuando están presentes típicamente mucho antes de que la crisis se manifieste¹⁶.

La noción de que las crisis son un subproducto no querido de los sistemas complejos ha sido popularizada por el análisis de Charles Perrow (1984) del incidente de energía nuclear en *Three Mile Island* y otros desastres en sistemas tecnológicos¹⁷. Perrow describe cómo no se comprendía en la sala de control un problema técnico relativamente menor en la planta. Los operadores de planta pensaban que entendían el problema inicialmente y aplicaron la respuesta técnica requerida. Como habían malinterpretado la señal de advertencia, la respuesta empeoró el problema. La amenaza creciente desconcertó a los operadores (no podían comprender por qué persistía el problema) y provocó una respuesta urgente. Al aplicar la respuesta «correcta» al problema equivocado otra vez, los operadores continuaron exacerbando el problema. Sólo después de llegar un nuevo operador que sugirió el origen adecuado del problema hizo que el equipo de crisis se las arreglara apenas para evitar un desastre.

Las mismas cualidades de los sistemas complejos que impulsan el progreso subyacen en el fondo de la mayoría de las crisis tecnológicas, si no de todas. Cuando los sistemas socio-técnicos se hacen más complejos y se conectan cada vez más a otros subsistemas, se emparejan estrechamente con ellos y su vulnerabilidad a las perturbaciones aumenta de manera exponencial¹⁸. Cuanto más complejo se hace un sistema, más difícil se hace para alguien comprenderlo en su totalidad. El emparejamiento estrecho entre las partes componentes de un sistema y con las de otros sistemas facilita la rápida proliferación de las interacciones y de los errores a través de todo el sistema.

La complejidad y las largas cadenas causales de los accidentes no se limitan al mundo de la tecnología de alto riesgo. Considérese el mundo de las finanzas

¹⁵ TURNER, PIDGEON (1997).

¹⁶ REASON (1990).

¹⁷ PERROW (1984).

¹⁸ Véanse TURNER (1978) y PERROW (1994).

mundiales y las crisis financieras que lo han hecho temblar en años recientes¹⁹. La globalización y las tecnologías de información y comunicación han conectado estrechamente la mayoría de los mercados y sistemas financieros del mundo. Por consiguiente, un problema menor en un mercado aparentemente aislado puede provocar un desastre financiero accidental en mercados del otro lado del globo. Las vulnerabilidades estructurales de economías relativamente débiles como Rusia, Argentina o Turquía podrían «explotar» repentinamente sobre Wall Street y causar una crisis económica mundial.

Las mismas características pueden encontrarse en las crisis que asolan entornos de escasa tecnología como las prisiones o los estadios deportivos. Los tumultos urbanos, los disturbios en las prisiones y los desastres por multitudes en deportes parecen empezar con incidentes relativamente menores²⁰. Una inspección más cercana revela, sin embargo, que se trata de una combinación similar de causas interrelacionadas la que produce grandes estallidos de esta clase. En el caso de los disturbios en las prisiones, la interacción entre guardianes e internos es de particular relevancia. Considérese el tumulto que prácticamente destruyó la prisión de Strangeways en Manchester (Reino Unido) en 1990²¹. En el período de incubación que condujo al motín, los carceleros tuvieron que adaptar su manera de trabajar ante la presión de los recortes presupuestarios. Este cambio en el comportamiento del personal fue interpretado negativamente por los internos, que empezaron a desafiar su autoridad, lo que, a su vez, generó ansiedad y tensión entre el personal. Cuando el personal empezó a actuar de una manera cada vez más inconsecuente y a la defensiva, los presos se sintieron cada vez más descontentos con el comportamiento de los guardianes. Una pauta reiterativa, que se reforzaba a sí misma, de cambio del comportamiento y de conflicto entre el personal y los presos estableció el escenario para el motín. Un pequeño incidente empezó el tumulto que, a su vez, provocó una cadena de disturbios en otras prisiones²². Muchos tumultos civiles entre manifestantes y policía se desarrollan de acuerdo con el mismo patrón²³.

La dinámica no lineal y la complejidad hacen que una crisis sea difícil de detectar. Cuando los sistemas complejos no pueden ser entendidos de una manera sencilla, es difícil considerar las múltiples actividades y procesos que tienen lugar en ellos²⁴. Las crecientes vulnerabilidades no se reconocen y siguen

¹⁹ Para una introducción excelente, véase EICHENGREEN (2002).

²⁰ USEEM y KIMBALL (1989).

²¹ Este ejemplo se toma de BOIN, RATTRAY (2004). Para una aplicación de la teoría de Perrow a un desastre provocado por la multitud en un estadio, véase JACOBS, T HART (1992).

²² Una dinámica similar de la escalada destructora ha caracterizado las fases de incubación de las crisis corporativas y organizativas. Los ejemplos en el bienio 2004-5 incluyen los problemas en la Shell y la BBC.

²³ Para una afirmación clásica, véase SMELSER (1962). Contribuciones más recientes incluyen a WADINGTON (1992) y GOLDSTONE, USEEM (1999).

²⁴ Las leyes de los sistemas complejos son desconocidas en gran parte todavía. Y cuanto más aprendemos sobre su comportamiento, menos parece que entendemos. Los teóricos de la complejidad están muy ocu-

los intentos ineficaces de tratar las perturbaciones aparentemente menores. El sistema «alimenta» de esta forma el ocultamiento de la crisis²⁵. Sólo se necesita un «disparador» menor para iniciar la escalada de un ciclo destructivo por lo tanto, que puede extenderse entonces rápidamente a través de todo el sistema. Las crisis pueden tener sus raíces muy lejos, en un sentido geográfico, pero aumentar velozmente a través de las redes globales, dando un salto de un sistema a otro, recogiendo potencial destructor por el camino.

¿Es realmente imposible pronosticar las crisis? En términos generales, sí. No hay un «momento X» claro ni un «factor Y» que puedan determinarse con precisión como la raíz del problema. Hay sofisticados sistemas de alerta temprana en ciertas áreas, como los pronósticos de huracanes y de inundaciones y están en marcha algunos esfuerzos innovadores para desarrollar modelos de alerta avanzada para conflictos étnicos e internacionales²⁶. Estos sistemas pueden constituir la mejor predicción de crisis disponible, pero distan de ser perfectos. No pueden pronosticar exactamente cuándo y dónde aparecerán un huracán o una inundación repentina. A decir verdad, los sistemas en funcionamiento pueden estar peligrosamente equivocados.

Todo esto explica por qué algunas de las crisis más notorias de nuestro tiempo no fueron advertidas en absoluto por aquellos a su cargo. Cuando el proceso de crisis empieza a desarrollarse, los responsables políticos no suelen ver nada fuera de lo normal. Todo está todavía en su lugar aunque interacciones ocultas carcomen los pilares del sistema. Sólo cuando la crisis está en pleno apogeo y se pone de manifiesto, los responsables políticos pueden reconocerla como lo que es. Hay muchas razones para esta falta aparente de previsión de la que hablaremos en el Capítulo 2.

1.4. LA GESTIÓN DE CRISIS: LAS PERSPECTIVAS DEL LIDERAZGO

Las crisis que afligen el dominio público —pueden ocurrir en el plano local, regional, nacional o transnacional— son ocasiones para el liderazgo público. Los ciudadanos cuyas vidas están afectadas por las contingencias críticas espe-

pados descubriendo las pautas ocultas que, según afirman, subyacen a este proceso, pero las perspectivas prácticas, por lo menos para nuestros propósitos, todavía tienen que aparecer. Para una introducción véase BUCHANAN (2000).

²⁵ Véase por ejemplo RUPMA (1997) que arguye que esa redundancia, una herramienta que se suele recetar como ayuda para prevenir los incidentes, puede ayudar a causarlos en realidad.

²⁶ Internet es un gran recurso para seguir los muchos sistemas que están ahora en funcionamiento, regidos parcialmente por organizaciones no-gubernamentales (ONGs), en parte por académicos especializados, y en parte por organizaciones comerciales dirigidas a la audiencia de inversores empresariales. Véase www.relieffweb.int/resources/ewam.html, que es un portal crucial respecto a este asunto.

ran que los gobiernos y los organismos públicos hagan su máximo esfuerzo para mantenerlos alejados del peligro. Esperan que las personas a cargo de la situación adopten decisiones críticas y proporcionen dirección incluso en las circunstancias más difíciles. Así lo hacen los periodistas que producen las historias que ayudan a dar forma a la crisis en las mentes del público. Y también los miembros del parlamento, de los grupos de interés público, de las organizaciones que actúan como guardianes institucionales y otras voces sobre el escenario político que supervisan e influyen en el comportamiento de los líderes.

Apenas importa, sin embargo, lo equivocadas, injustas, o ilusorias que puedan ser estas expectativas. Estas esperanzas son reales en sus consecuencias políticas. Cuando los eventos o episodios se experimentan ampliamente como una crisis, se espera liderazgo. Si las elites titulares dejan de personarse, otros bien pueden aprovechar la oportunidad de ocupar el hueco.

En este libro, nos limitamos a la gestión de crisis en situaciones democráticas. Las normas arraigadas y las características institucionales de las democracias liberales restringen notablemente el rango de las respuestas que los líderes públicos pueden considerar e implantar. Muchas crisis podrían terminarse relativa y rápidamente cuando los gobiernos pudiesen sencillamente «amortizar» ciertas personas, grupos, o territorios, o cuando pudiesen afrontar las amenazas sin considerar los gastos humanos o las implicaciones morales de sus acciones. En países con libertad de prensa, un estado de derecho, una oposición política y una sólida estructura de rendición de cuentas esto no es posible.

En una democracia liberal los líderes públicos deben gestionar una crisis en el contexto de un delicado orden político, legal y moral que les fuerza a contrapesar las consideraciones de eficacia y efectividad con otros valores arraigados —algo de lo que los líderes de regímenes no democráticos no tienen que preocuparse mucho²⁷.

Si la gestión de crisis era dificultosa, se ha puesto todavía más difícil. El contexto democrático ha cambiado durante las últimas décadas. Por ejemplo, los analistas están de acuerdo en que tanto los ciudadanos como los políticos se han hecho más temerosos y menos tolerantes con los grandes peligros para la salud pública, la seguridad y la prosperidad. El moderno ciudadano occidental tiene poca paciencia con las imperfecciones; ha llegado a tener miedo de los problemas técnicos y ha aprendido a ver sobre todo aquello que teme. En esta cultura

²⁷ Se puede preguntar, por supuesto, si algunas de las respuestas de crisis en las democracias occidentales —las políticas antiterroristas en la década de 1970 y después de los acontecimientos del 11 de septiembre vienen a la mente— no suponen lo que Juan LINZ (1978) ha llamado «una abdicación de la autenticidad democrática», esto es, una expansión de los límites de su viabilidad al precio de sacrificar valores del gobierno democrático.

del miedo, denominada a veces «sociedad del riesgo», el papel de los modernos medios de comunicación de masas es crucial²⁸.

Una crisis pone en movimiento extensos reportajes continuos, investigaciones de foros de debate políticos, así como procedimientos jurídicos civiles y penales. No es infrecuente que los funcionarios y los organismos públicos sean señalados como los actores responsables de la prevención, la preparación y la respuesta en la crisis en cuestión. Las postrimerías de la crisis se convierten después en un drama moral. Los líderes deben defenderse contra pruebas aparentemente incontrovertibles de su incompetencia, ignorancia o insensibilidad. Cuando sus estrategias fallan, se hallan bajo la severa presión de expiar pecados anteriores. Si se niegan a hacer una reverencia, la crisis no terminará o, por lo menos, no lo hará pronto.

Este estudio aspira a captar lo que el liderazgo implica en las crisis. Estamos interesados en aprender cómo los líderes públicos tratan de proteger su sociedad de la adversidad, cómo se preparan para las crisis y cómo las afrontan. Para organizar nuestra indagación, definimos el liderazgo como un conjunto de tareas estratégicas que abarca todas las actividades asociadas con las etapas de gestión de crisis²⁹.

Esta perspectiva no supone que estas labores estén exclusivamente reservadas únicamente a los líderes. Por el contrario, estas tareas suelen llevarse a cabo con frecuencia en toda la red de respuesta de crisis. A decir verdad, durante una crisis uno puede encontrar liderazgo de situación, que difiere de las características del liderazgo regular, formal. Creemos, sin embargo, que los líderes formales tienen una responsabilidad especial para asegurarse de que estas actividades, que se especifican en la sección siguiente, se afronten y realicen apropiadamente, si no por los propios líderes, por otros.

No queremos sugerir que la realización de un conjunto de tareas proporcionará una ayuda infalible para cualquier clase de crisis. Esto sería una reclamación presuntuosa y unilateralmente instrumental. Negaría la dimensión política crucial, con todo, muy volátil y compleja de las crisis y su gestión³⁰. Se podría criticar con toda imparcialidad el campo de estudios de gestión de crisis por su orientación abiertamente instrumental. Hay un montón enorme y en rápido crecimiento de manuales y obras de autoayuda, que prometen librar a las organizaciones de las crisis.

Nuestro libro es un intento de reparar este desequilibrio. Vemos la gestión de crisis no sólo en términos de la capacidad de las instituciones gubernamentales

²⁸ BECK (1992).

²⁹ Las obras pioneras en esta tradición incluyen a BARNARD (1938), SELZNICK (1957), y WILSON (1989).

³⁰ Los peligros de un enfoque funcional en el estudio de la sociedad, la política y sus crisis se han discutido exhaustivamente. BINDER *et al.* (1971) y ALMOND, FLANAGAN, MUNDT (1973) son ejemplos clave de esta tradición. Para una interpretación reciente que vivifica el funcionalismo, véase WILSON (2002).

y las políticas públicas de hacer frente a las crisis sino, ante todo, como una actividad profundamente polémica e intensamente política. Queremos averiguar lo que las crisis «hacen» a los órdenes políticos y organizativos establecidos; tratamos de comprender cómo el liderazgo de crisis contribuye a defender, destruir o renovar estos órdenes. La contribución distintiva que tratamos de hacer consiste en destacar las dimensiones políticas del liderazgo de crisis: las cuestiones del conflicto, el poder y la legitimidad³¹.

Empleamos, por lo tanto, una perspectiva sobre el liderazgo de crisis más relacionada con la tarea que con la persona. En el discurso general, los líderes son vistos a menudo como la personificación del liderazgo. Éste es el mito del «gran» líder, que impregna tantos esfuerzos para comprender a la vez grandes logros y fracasos gigantescos. En este libro hablamos vagamente de responsables políticos y líderes, pero nos concentramos en los esfuerzos de todos aquellos que ostentan los puestos estratégicos superiores desde los que las funciones del liderazgo público pueden ser llevadas a cabo. Por lo tanto nuestra «muestra» de líderes incluye presidentes, primeros ministros, ministros de un gabinete, altos funcionarios y gestores públicos. Estamos de acuerdo en que los lazos carismáticos entre los líderes y sus seguidores y las idiosincrasias personales de los responsables políticos pueden ser importantes para explicar cómo se cumplen ciertas tareas del liderazgo, pero estamos más interesados en ver cómo la realización de estas tareas se relaciona con el resultado de la crisis³².

El adjetivo «estratégico» es importante aquí: estudiamos la dirección general de las respuestas a las crisis y el proceso político que envuelve estas respuestas. Este libro no versa sobre los mandos operacionales y sus dificultades de liderazgo, aún cuando han mostrado ser importantes para resolver varias clases de crisis. Además, solamente tratamos superficialmente las actividades más técnicas del continuo exhaustivo de gestión de crisis (como la valoración de riesgos o el derecho de responsabilidad)³³. Volvamos ahora a los retos clave del liderazgo de crisis.

1.5. EL LIDERAZGO EN LA CRISIS: CINCO TAREAS CRÍTICAS

La suposición normativa que subyace a nuestro enfoque es que los líderes públicos tienen una responsabilidad especial de ayudar a proteger la sociedad de

³¹ Se desarrolla ulteriormente en T HART (1993). Véanse también HABERMAS (1975); EDELMAN (1977); LINZ, Stepan (1978); TURNER (1978).

³² Hay una abundancia de estudios de liderazgo en los que la relación entre las características personales y el cumplimiento de tareas recibe una amplia atención. Un ejemplo clásico es MacGregor BURNS (1978). Una buena introducción para el conjunto de la literatura es NORTHOUSE (2001).

³³ Para los asuntos estratégicos del liderazgo en la evaluación del riesgo y la prevención de crisis, véanse, entre otros, WILDAVSKY (1988); WILDAVSKY (1995); MELTSNER (1990).

las consecuencias adversas de las crisis. Los líderes que se toman seriamente esta responsabilidad tendrían que preocuparse por las fases de la crisis: el estadio de incubación, el inicio y las postrimerías. En la práctica, los responsables políticos han definido las actividades de la gestión de crisis de conformidad con estas etapas —hablan de prevención, atenuación, adopción de decisiones críticas y una vuelta a la normalidad. Seguiremos estrechamente este modelo de gestión de crisis por fases, pero lo hemos adaptado ligeramente para explicar la perspectiva política empleada en este libro.

El liderazgo de crisis implica entonces cinco tareas críticas: dar sentido, adopción de decisiones, proporcionar significado, terminación y aprendizaje. Dedicamos un capítulo a cada una de estas tareas. Presentamos nuestra interpretación de la literatura relevante, incluyendo algo de nuestra propia investigación, sobre cada una de estas áreas de la gestión de crisis. Cada capítulo está organizado para ilustrar un proposición central que esperamos defender persuasivamente, a veces cuestionando el saber convencional y la práctica común.

Proporcionar sentido

La fase aguda de la crisis parece plantear un reto sencillo: en cuanto una crisis se manifiesta el liderazgo público debe tomar medidas para arreglar sus consecuencias. La realidad es mucho más complicada, sin embargo. La mayoría de las crisis no se materializan con un gran estruendo; son producto de una escalada. Los responsables políticos deben reconocer señales vagas, ambivalentes y contradictorias sobre que algo fuera de lo corriente se está desarrollando. La naturaleza crítica de estos desarrollos no es evidente por sí misma; los responsables políticos tienen que «darles sentido»³⁴.

Los líderes deben evaluar la amenaza y determinar de qué trata la crisis. No obstante lo penetrantes que sean los acontecimientos que provocan una crisis, —aviones que chocan con rascacielos, miles de personas encontradas muertas en fosas comunes—, rara vez aparece una imagen uniforme de los eventos: ¿constituyen una tragedia, un ultraje, un castigo quizá o, inconcebiblemente, una bendición disfrazada? Los líderes tendrán que determinar cuán amenazadores son los acontecimientos, para qué o para quién, cuáles son sus parámetros operacionales y estratégicos y cómo se desarrollará la situación en el período inmediato. Las señales provienen de toda clase de orígenes: algunas son fuertes, otras débiles, otras precisas, otras están ampliamente fuera de lugar. Pero ¿cómo decir cuál es cuál? ¿Cómo distinguir el ruido de las señales convincentes de crisis?

³⁴ Un punto clásico señalado por EDELMAN (1977).

En el Capítulo 2 describimos y analizamos el proceso de proporcionar sentido a las crisis. Explicamos que las crisis son difíciles de notar en sus fases tempranas. En cuanto se han puesto de manifiesto, sin embargo, es posible que los responsables políticos y sus organizaciones elaboren representaciones fiables de las realidades de la crisis.

Adoptar decisiones

Las crisis dejan asuntos urgentes que los gobiernos y organismos públicos tienen que afrontar. Éstos pueden ser de muchos tipos. Las necesidades y los problemas provocados por el inicio de una crisis pueden ser tan grandes que los escasos recursos disponibles tendrán que ser jerarquizados. Esto es algo así como la política habitual excepto que en las circunstancias de crisis las disparidades entre demanda y oferta de recursos públicos son mucho más grandes, la situación permanece poco clara y volátil, y el tiempo para pensar, consultar y conseguir aceptación para las decisiones es muy reducido. Las crisis fuerzan a los gobiernos y a los líderes a que se enfrenten a asuntos que no afrontan diariamente, por ejemplo con respecto al despliegue de los ejércitos, el uso de fuerza letal, o la restricción radical de las libertades civiles.

El ejemplo clásico de adopción de decisiones en crisis fue la Crisis de los Misiles en Cuba (1963), durante la que al presidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, se le presentaron fotografías de las instalaciones de misiles soviéticos en construcción en Cuba. Las fotos expresaban una realidad geoestratégica potencial que Kennedy consideró inaceptable y su decisión consistía en determinar qué hacer acerca de ella. Una cosa parecía segura cualquiera que fuese su elección entre las opciones que le presentaban sus consejeros —un ataque aéreo, una invasión de Cuba, un bloqueo marítimo— y lo difícil de pronosticar las consecuencias exactas de cada una de ellas: la decisión definitiva tendría un impacto trascendental sobre las relaciones soviético-estadounidenses y posiblemente sobre la paz del mundo. La adopción de decisiones de crisis consiste en hacer llamamientos difíciles, que implican contrapartidas de valor peliagudas y riesgos políticos muy importantes³⁵.

Una respuesta eficaz también requiere coordinación intergubernamental e interagencias. Después de todo, cada decisión debe ser implantada por un conjunto de organizaciones; sólo cuando estas organizaciones trabajan conjuntamente para que se produzca una puesta en práctica eficaz. Conseguir burocracias públicas que se adapten a las circunstancias de crisis es una tarea desalentadora en sí misma y algunos dicen que imposible. La mayoría de las organizaciones

³⁵ BRECHER (1980); JANIS (1989).

públicas han sido diseñadas para conducir asuntos rutinarios que responden a valores como imparcialidad, respeto de la ley y eficiencia. La gestión de la crisis, sin embargo, requiere flexibilidad, improvisación, redundancia y romper reglas.

Las respuestas de crisis eficaces también requieren la coordinación de los distintos grupos u organismos involucrados en la puesta en práctica de las decisiones de crisis; estas organizaciones están todas bajo presión para adaptarse rápida y eficazmente. La coordinación es crucial para prevenir la mala comunicación, el solapamiento innecesario y los conflictos entre organismos y actores involucrados en las operaciones de crisis. La coordinación no es una característica evidente por sí misma de las operaciones de gestión de crisis. La pregunta de quién se hace cargo despierta típicamente grandes pasiones. En los estudios sobre desastres, la «batalla de los samaritanos» es un fenómeno bien documentado: los organismos que representan las diferentes tecnologías para afrontar la crisis encuentran difícil organizar sus acciones. Además, una crisis no hace que el público «olvide» repentinamente las susceptibilidades y los conflictos que gobernaron las relaciones cotidianas entre las autoridades y los demás en tiempos bastante recientes.

En el Capítulo 3 argumentamos que los líderes de crisis experimentan una y otra vez lo difícil que es conservar el control sobre el curso de los acontecimientos. Mostramos que la respuesta de crisis no está determinada solamente por las decisiones de liderazgo cruciales sino también, en una considerable medida, por el contexto institucional en el que la adopción de decisiones y la implantación tienen lugar en la crisis.

Elaboración de significado

Una crisis genera una intensa demanda de saber qué está ocurriendo y de averiguar qué pueden hacer los ciudadanos para proteger sus intereses. Las autoridades no suelen poder proporcionar información correcta en el mismo instante. Luchan contra montañas de datos sin procesar —informes, rumores, imágenes— que se acumulan rápidamente cuando sucede algo extraordinario. Convertirlos en un cuadro coherente de la situación es un reto muy importante por sí mismo. Transmitirlos al público en forma de información exacta, clara y práctica requiere un esfuerzo de comunicación muy importante. Este esfuerzo suele ser difícil por el estado impulsivo de la audiencia: las personas cuyas vidas están afectadas profundamente están ansiosas si no estresadas. Además, no perciben necesariamente al gobierno como su aliado. Y la desconfianza del gobierno preexistente no se evapora en tiempos de crisis.

En una crisis, se espera que los líderes reduzcan la incertidumbre y proporcionen una narración autorizada acerca de qué está pasando, por qué está sucediendo y qué es necesario hacer. Cuando han proporcionado sentido a los acontecimientos

tecimientos, han llegado a algún tipo de valoración de la situación y han realizado sus opciones políticas estratégicas, los líderes deben conseguir que los demás acepten su definición de la situación. Deben imputar «significado» a la crisis que se está desarrollando de tal manera que sus posibilidades de gestionarla se incrementen. Si no lo consiguen, o no tienen éxito en ello, sus decisiones no serán comprendidas o respetadas. Si otros actores consiguen dominar el proceso de elaboración de significado durante la crisis, la capacidad de decisión y maniobra de los líderes electos está severamente constreñida.

Con este fin, los líderes tienen el reto de presentar una historia convincente que describa acerca de qué va la crisis: lo que está en peligro, cuáles son sus causas, qué puede hacerse. Con independencia de lo que se pueda pensar sobre sus políticas subsiguientes, nadie puede cuestionar que el presidente George W. Bush fue eficaz al encuadrar el significado de los atentados del 11 de septiembre para el público estadounidense y el resto del mundo. Esto parece aún más cierto si comparamos a Bush con su homólogo español José María Aznar quien, después del atentado del 11 de marzo de 2004 en Madrid, trató apresuradamente de describirlo como una atrocidad más de la ETA. Fracasó completamente y pocos días después del ataque un electorado indignado votó para echar del poder a su partido.

Los líderes no son los únicos en tratar de encuadrar la crisis. Las empresas periodísticas emplean muchas fuentes y ángulos diferentes en sus frenéticos intentos por la determinación de los hechos y de la interpretación. Entre esa cacofonía de voces y sentimientos, los líderes tratan de conseguir y mantener algún grado de control sobre las imágenes de la crisis que circulan en la esfera pública. Sus mensajes coinciden y compiten con los de otros partidos, que tienen otras posiciones e intereses, que es probable que se adhieran a distintas definiciones alternativas de la situación y propugnen cursos de acción diferentes. Censurarlos no es una opción viable en una democracia.

En el Capítulo 4 revisamos el proceso de proporcionar significado. Argumentamos que la credibilidad del liderazgo aumenta la calidad de la respuesta de crisis e incrementa las oportunidades de supervivencia política en la fase post-crisis. Pero los líderes no pueden depender de su credibilidad. Deben destacarse en la comunicación de crisis si quieren reducir la incertidumbre pública y política que las crisis provocan.

Terminación

Los gobiernos, por lo menos los democráticos, no pueden permitirse el permanecer eternamente en el modo de crisis. Un sentido de la normalidad tendrá que regresar tarde o temprano. Asegurarse de que esto ocurra en el momento oportuno y conveniente es una tarea crítica del liderazgo.

La terminación de crisis es bifronte. Supone volver desde la emergencia a la rutina. Esto requiere alguna forma de reducción de las operaciones de crisis. En el nivel estratégico, también exige dar cuenta de lo que ha sucedido y conseguir aprobación para esta narración. Estos dos aspectos de la terminación de crisis son distintos, pero suelen entrelazarse estrechamente en la práctica. El sistema de gobernanación —sus normas, sus organizaciones, sus actores con poder— tiene que ser (re-) estabilizado; debe recuperar la legitimidad necesaria para realizar sus funciones habituales. Los líderes no pueden inducir esto por decreto, incluso si pudieran tener el mandato formal de iniciar y poner fin a las crisis en un sentido legal —declarando un estado de emergencia o la ley marcial—. Los gestos formales de terminación pueden seguir el estado de ánimo de una comunidad pero nunca ir por delante. Un cierre prematuro podría ser incluso contraproducente: las alegaciones de minusvaloración y encubrimiento surgen con rapidez en un clima de opinión que está todavía en tensión.

La rendición de cuentas políticas es una práctica institucional fundamental en el juego de terminación de la crisis. La carga de la prueba en los debates de rendición de cuentas recae en los líderes: deben determinar más allá de toda duda que no pueden ser considerados responsables de la aparición o la escalada de una crisis. Estos debates de rendición de cuentas pueden degenerar fácilmente en «juegos de culpabilización» con un centro de atención en la identificación y castigo de los «culpables» en vez de la reflexión discursiva sobre el rango completo de causas y consecuencias³⁶. El reto para los líderes es afrontar la política de la rendición de cuentas de la crisis sin recurrir a las tácticas defensivas indecorosas y potencialmente contraproducentes de la evitación de culpa que solamente sirven para prolongar la crisis transformándola en una confrontación política en el filo de la navaja.

En el Capítulo 5, argumentamos que la terminación de crisis depende de la manera en que los líderes se las arreglan con estos procesos de rendición de cuentas. También mostramos que en estos procesos de rendición de cuentas los líderes tienen como mucho sólo un control parcial de su destino político, aún menos que sobre la evolución de la crisis como un todo.

Aprendizaje

Una tarea estratégica final del liderazgo en la gestión de crisis es la extracción de lecciones políticas y organizativas. La experiencia de la crisis ofrece una reserva de enseñanzas potenciales para la planificación de contingencias y

³⁶ Aunque mucho más pronunciada hoy en día, la tendencia a buscar culpables siguiendo la aparición de un desastre o una crisis es antiquísima, véanse DRABEK, QUARANTELLI (1967) así como DOUGLAS (1992).

la preparación para crisis futuras. Esperamos que todos los involucrados estudien estas lecciones y las reincorporen en las prácticas organizativas, las políticas públicas y las normas legales.

De nuevo, la realidad es un poco más confusa. A decir verdad, resulta que la extracción de lecciones es uno de los aspectos más insuficientemente desarrollados de la gestión de crisis. Además de las barreras cognitivas e institucionales para el aprendizaje, el aprovechamiento de las enseñanzas está constreñido por el papel de estas lecciones en la determinación del impacto que las crisis tienen sobre una sociedad. Las crisis se convierten en parte de la memoria colectiva, una fuente de analogías históricas para futuros líderes. La representación política de la crisis como un producto de fracasos en prevención y previsión forzaría a las gentes a reconsiderar los supuestos sobre los que descansaban las políticas y los sistemas de normas preexistentes. Otros actores en el juego de la extracción de lecciones inducida por la crisis pueden apropiarse de esas enseñanzas para propugnar medidas y reformas de políticas públicas que los líderes en el poder rechazan. Los líderes tienen por lo tanto un gran interés en dirigir el proceso de aprovechamiento de las lecciones en las arenas políticas y burocráticas. El reto crucial aquí es conseguir una influencia dominante sobre la corriente de realimentación que las crisis generan en las redes de política pública preexistentes y en las organizaciones públicas.

La documentación de estas complejidades inhibitorias no ha hecho nada para disipar la creencia casi utópica en las *oportunidades* de la crisis que se encuentra tanto en la literatura académica como en la sabiduría popular. Una crisis es vista como una buena ocasión para limpiar a fondo y empezar de nuevo. Las crisis representan así las interrupciones que deben ser aprovechadas, una verdadera prueba del liderazgo, afirman los expertos. Así que la mayoría de las personas no se sorprenden al ver reformas radicales como consecuencia de la crisis: ¡eso nunca volverá a ocurrir! Desconfían intuitivamente de los líderes que alegan mala suerte y señalan que sus organizaciones y políticas públicas tienen una gran trayectoria.

En el Capítulo 6, rechazamos la tesis que prescribe las reformas estructurales como consecuencia de la crisis. A decir verdad, postulamos la afirmación de que la respuesta de crisis, la extracción de lecciones y el arte de la reforma (el repertorio de conocimientos técnicos y habilidades que los líderes emplean para realizar el trabajo de la reforma) implican típicamente tendencias y estrategias que están básicamente en desacuerdo entre sí.

Hacia el asesoramiento político

Al final de este estudio, en el Capítulo 7, nos desplazamos desde nuestros objetivos y discurso principalmente descriptivos e interpretativos hacia un modo

más prescriptivo. Presentamos las lecciones para el liderazgo de crisis, expresando las implicaciones prácticas de nuestros planteamientos centrales. Tomadas conjuntamente estas enseñanzas constituyen un programa para mejorar el liderazgo público en las crisis que esperamos que llegue, inspire y provoque a aquellos que nos gobiernan.