

Evaluación de la Gestión desarrollada en escenarios de catástrofes.

Francisco J. Vanaclocha, Antonio Natera y Ester García Sánchez

Universidad Carlos III de Madrid

Trabajo realizado en el marco del Proyecto I+D+i
"Modelos de prevención, gestión y evaluación de catástrofes
medioambientales en zonas costeras",
financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (VEM 2003-20035)

RESUMEN

En la gestión de toda catástrofe medioambiental se conjugan, al menos, dos planos: por un lado, un plano instrumental-operativo, que ha sido tratado con bastante profundidad por la literatura científica de gestión de crisis; y, por otro, un plano de comunicación estratégica, que muchas veces se revela tan decisivo como que el plano instrumental-operativo pero al que no se le ha prestado la atención analítica suficiente. Cada uno de estos planos representa un conjunto de problemas o desafíos que, a menudo, demandan prioridades de gestión específicas. En esta ponencia defendemos la utilidad, para analistas y gestores de crisis, de identificar, explicitar y ordenar jerárquicamente un conjunto integrado de criterios de valor, susceptible de concreción en un catálogo consensuado de estándares e indicadores, que puedan vincularse a las principales prioridades de gestión en ambos planos y que sean, asimismo, pertinentes para la evaluación de la gestión de catástrofes mediambientales en general y, especialmente, para la evaluación de la gestión desarrollada en el plano de la comunicación político-estratégica.

1. Los criterios de valor como guías para gestionar y evaluar la gestión de catástrofes

Pocos escenarios resultan tan complejos para los decisores públicos como los generados por situaciones de crisis y catástrofes. De la forma en que se gestione la crisis, de su éxito o de su fracaso, dependerá que se minimicen o agraven los efectos negativos producidos por el desastre o, incluso, que éstos sean inexistentes²⁴⁰. En efecto, la gestión de catástrofes resulta fundamental, ya que genera impactos decisivos en todos los ámbitos (en lo medioambiental, en lo económico, en lo político...).

Para enfrentarse a contextos tan inciertos y amenazantes, los gestores precisan de instrumentos eficaces que les sirvan de guía a la hora de planificar y conducir su gestión. 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 propiciar el aprendizaje y el cambio para la gestión de crisis futuras²⁴¹.

El concepto de *criterio de valor*, que procede del campo de la evaluación de políticas públicas, hace alusión a aquella variable o dimensión del objeto evaluado -una política, programa, un servicio o un proceso de gestión- que se considera de interés a la hora de juzgar su valor o su mérito. En otras palabras,

²⁴⁰ En la medida de lo posible, la gestión debiera servir también para extraer conclusiones que permitan gestionar de manera más exitosa las catástrofes que se presenten en un futuro.

²⁴¹ Por más que esté constatada la dificultad de ambos en las organizaciones (Lagadec 1997; Clarke 1999 y Perrow 1999).

los *criterios de valor* son aquellos aspectos o componentes (del objeto) cuyo análisis se entiende imprescindible en la evaluación del mismo²⁴².

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 él²⁴³. Esta constatación lleva inevitablemente a plantearse de qué modo puede determinarse la excelencia en los procesos de gestión. La referencia es, en este caso, el término *estándar*²⁴⁴.

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)²⁴⁵.

Ahora bien, 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 indicadores²⁴⁶ 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 lo 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*²⁴⁷. 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.

²⁴² 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.

²⁴³ Scriven (1991: 111).

²⁴⁴ Pese a todo, en ciertos casos persiste la confusión en el uso de los términos. Así, el *Joint Committee on Standards for Program Evaluation* (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 una actuación- y *estándar* –nivel satisfactorio de rendimiento o cumplimiento en un determinado criterio- (Glossary Database, The Evaluation Center, Universidad de Michigan, disponible en la dirección de internet <http://ec.wmich.edu/glossary/index.htm>, referencia de 8 de junio de 2005)

²⁴⁵ En el ejemplo expuesto en la nota a pie núm. 11, los estándares cuantitativos relacionados con cada uno de los criterios de valor podrían ser: cobertura mínima del 60 por ciento de la población potencialmente destinataria; un porcentaje de, al menos, 65 por ciento de los destinatarios satisfechos con el servicio o el cumplimiento de al menos del 60 por ciento de los objetivos del servicio en un período de dos años.

²⁴⁶ Como es bien sabido, el término *indicador* designa a aquel instrumento que, al tiempo que constituye una representación analítica de una variable, sirve simultáneamente para su medición. Sobre las particularidades de la medición en las Ciencias Sociales véase González Blasco (2000)

²⁴⁷ 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. ISCO/ICE (1996).

2. Los criterios de valor y los dos planos de la gestión de catástrofes

La elección de los criterios de valor es, sin lugar a dudas, una de las tareas más complejas que se ha de acometer a la hora de planificar y evaluar la gestión de una crisis. 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 aborde el estudio²⁴⁸ y del enfoque metodológico por el que, dentro de ella, opte el analista.

Así, si se elige un enfoque de evaluación por objetivos²⁴⁹, 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*²⁵⁰), 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 podrían emplearse. La mayoría de los trabajos existentes sobre este tema recogen únicamente criterios generales, aplicables a la planificación o análisis de cualquier actuación pública y no específicamente a la gestión de crisis²⁵¹. Pueden citarse, en este sentido, el catálogo de criterios elaborado por el Grupo de Evaluación de Naciones Unidas²⁵² y el realizado desde el *Development Assistance Committee* de la OCDE (DAC)²⁵³. Uno y otro incluyen los mismos cinco criterios: relevancia, impacto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Entre los trabajos sobre medición de la gestión de riesgos y reducción de desastres encontramos también referencias interesantes²⁵⁴, como el “Programa de Información e Indicadores para la Gestión del

²⁴⁸ Para una revisión de las principales perspectivas que se han ocupado del estudio de las crisis véase Pearson y Clair (1998).

²⁴⁹ Nos referimos al enfoque de evaluación de Ralph Tyler. (1950). En su propuesta, 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.

²⁵⁰ Guba y Lincoln (1989).

²⁵¹ 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.

²⁵² 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 disponibles, respectivamente, en las direcciones de internet <http://www.uneval.org/docs/ACFFC9F.pdf> y <http://www.uneval.org/docs/ACFFCA1.pdf> (referencias de 8 de junio de 2005).

²⁵³ The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991), disponible en la dirección de internet http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_21571361_34047972_2086550_1_1_1_1,00.html (referencia de 8 de junio de 2005)

²⁵⁴ Téngase en cuenta que hablamos 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

Riesgo”, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad de Colombia²⁵⁵. Los indicadores seleccionados se articulan, en este caso, 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 financiera²⁵⁶.

Pero, sin duda, la propuesta más sugerente, aunque también genérica, sobre evaluación de la gestión es la que nos llega de Bovens, ‘t Hart y Peters (2001). Estos autores distinguen dos niveles o planos posibles de evaluación del éxito o fracaso de las actuaciones gubernamentales: el “programático” (*programmatic mode of assessment*) y el “político” (*political mode of assessment*).

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, 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 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.

La propuesta de Bovens, ‘t Hart y Peters (2001), a la que acabamos de hacer alusión, nos sirve de base para considerar que en la gestión de toda catástrofe medioambiental se conjugan, al menos, dos planos:

- por un lado, el *plano operativo-instrumental*, que ha sido tratado con bastante profundidad por la literatura científica de gestión de crisis. Este plano está ligado principalmente a marcos/modelos racionales de adopción de decisiones y a planteamientos eminentemente tácticos.

- por otro, el *plano político-comunicativo*, presente de un modo u otro en toda crisis medioambiental pero al que no se ha prestado hasta el momento atención suficiente -sin duda, por lo incómodo y complejo que resulta a ojos de analistas y decisores. Al contrario que el anterior, este plano

²⁵⁵ El objetivo de este Programa es desarrollar una metodología rigurosa 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 indicadores, se elabora un índice que permite comparar niveles de riesgo en diferentes países e identificar los principales factores que contribuyen a la configuración del riesgo en cada país.

²⁵⁶ Merece la pena recordar que, en la actualidad, existe un grupo de trabajo en la ISO encargado de desarrollar estándares sobre protección civil, cuyos trabajos se encuentran en fase de elaboración. Los estándares se agrupan bajo la rúbrica genérica de “Medio ambiente. Protección a la salud. Seguridad”.

se vincula, en mayor medida, a modelos incrementales / reactivos de adopción de decisiones y a planteamientos estratégicos.

Los retos que estos dos planos plantean al decisor / gestor de la catástrofe son bien distintos aunque, como es lógico, la diferenciación de los planos es más evidente y clara en el nivel analítico que en la realidad. A esos retos o desafíos, a las prioridades de gestión y a los criterios de valor a ellos asociados dedicamos las páginas que siguen.

3. El plano operativo-instrumental de la gestión de catástrofes medioambientales

La mayor parte de los analistas que estudian la gestión operativa-instrumental de las catástrofes medioambientales han compartido tradicionalmente la idea de que ésta no se limita a la simple coordinación y respuesta a las consecuencias inmediatas de la crisis en sus momentos más agudos. Presenta, sin duda, rasgos más complejos y plantea a los decisores públicos bastante más exigencias que la simple adopción de decisiones reactivas sobre la coordinación y movilización de recursos humanos o la gestión de recursos materiales.

De hecho, en la literatura científica sobre el tema se suelen distinguir de forma convencional diferentes “fases” o dimensiones de la gestión de crisis que dan cuenta de dicha complejidad²⁵⁷. Esas dimensiones representan desafíos importantes a los gestores de crisis y demandan distintas capacidades operativas, así como diferentes prioridades de gestión (véase el cuadro 1):

- *El desafío de la 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 medioambientales.

- *El desafío de la 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.

- *El desafío de la 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 diseñados, donde la coordinación entre unidades y la movilización eficaz de recursos humanos, materiales y financieros son elementos cruciales.

- *El desafío de la 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.

²⁵⁷ Véanse, por ejemplo, el informe de Boin, Ekengren y Rhinard (2005) o la conocida compilación de Rosenthal, Boil y Comfort (2001).

Cuadro 1

Dimensiones del plano operativo-instrumental de la gestión de catástrofes medioambientales y prioridades de gestión asociadas

<i>Dimensiones</i>	<i>Prioridades de gestión</i>
(a) Prevención	(a) Diseño de sistemas de detección temprana, seguimiento y catalogación de riesgos
(b) Preparación	(b) Diseño y actualización de planes de contingencias y protocolos de actuación
(c) Respuesta	(c) Activación e implementación de planes de contingencias
(d) Post-crisis	(d) Activación de planes de reconstrucción, así como el rediseño de (a) y (b) mediante la institucionalización del aprendizaje operativo

Como se puede observar, cabe contemplar las dimensiones descritas como dimensiones separables a efectos analíticos, si bien también se pueden estudiar como circuito de retroalimentación en el que las lecciones aprendidas en la postcrisis pueden proporcionar (idealmente) *feed-back* a la prevención, así como a la preparación y la respuesta.

4. La “otra cara” de la gestión de catástrofes medioambientales: el plano político-comunicativo

Ahora bien, junto a la gestión operativa-instrumental de la catástrofe medioambiental –sobre la que se puede realizar una “evaluación programática”, como dirían Bovens, Hart y Peters (2001)- no menos importante es la gestión de lo que denominados *plano de comunicación político-estratégica* que en toda crisis medioambiental está presente de un modo u otro.

Este plano complejo integra todos aquellos componentes 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 y los gestores de crisis encaran, muchas veces estratégicamente, en la gestión de la catástrofe, sobre todo en las “fases” de respuesta y postcrisis.

Sin embargo, el énfasis que la literatura tradicional sobre crisis ha puesto en la “tecnología” de la respuesta a la catástrofe (en esos componentes del plano instrumental-operativo), ha ido condenando aquellos aspectos políticos y de comunicación estratégica 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 crisis²⁵⁸.

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 y de comunicación estratégica como de la que se dé a los propiamente operativo-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 crisis²⁵⁹, en mayor medida que los acontecimientos “objetivos” y con independencia de la supuesta eficacia con que se esté desarrollando la gestión operativa-instrumental.

²⁵⁸ Referencias de Hart (1993: 39). Precisamente, este autor acabará por proponer una conceptualización alternativa de la gestión de crisis entendida como acción simbólica.

²⁵⁹ En esta línea, pueden integrarse las propuestas de Lagadec (1997) y Boin (2004), entre otros.

Entre los desafíos interrelacionados de “gestión política”²⁶⁰ y comunicación estratégica (vinculables, de nuevo, a diferentes prioridades de gestión) que tienen que encarar los decisores públicos, gestores de crisis y/o líderes, se pueden destacar especialmente los siguientes:

- *El desafío del diagnóstico*

Dos de los rasgos recurrentes de las catástrofes medioambientales son la ambigüedad y la confusión en el diagnóstico de los acontecimientos. Habitualmente surgen posiciones divergentes y una pluralidad de ideas y percepciones entre los principales actores implicados (científicos, técnicos, decisores públicos,...) sobre la naturaleza de la crisis y cómo enfrentarse adecuadamente a ella. El carácter, muchas veces único y excepcional de la catástrofe, así como la escasez (o exceso) de información tendencialmente contradictoria o inexacta sobre la misma, provoca, entre otros efectos, que la aplicación sin desviaciones sustanciales de los planes de contingencias y protocolos normalizados de actuación sea realmente difícil. Por todo ello, una de las prioridades de gestión en el plano de comunicación político-estratégica consiste precisamente en la clarificación del escenario, mediante la comparación de más puntos de vista para comprender la situación y el cotejo de un mayor número de fuentes de información con las que realizar un “examen realista”²⁶¹. En esta labor, el papel de los decisores públicos de alto nivel es decisivo.

- *El desafío de la pluralidad de valores e intereses en juego*

En las catástrofes medioambientales se despliegan numerosos actores (decisores públicos, técnicos, actores corporativos, unidades u organizaciones especializadas en emergencias, voluntariado difuso, unidades del ejército, organizaciones no gubernamentales, ...) cada uno de ellos con sus propios valores e intereses que entran en competencia y no son siempre (políticamente) inocentes. Todos se juegan mucho, aparte de su prestigio: unos, porque su propia existencia se legitima mediante su adecuada actuación en las catástrofes (como, por ejemplo, las unidades especializadas de emergencias), otros, porque pueden ver mermadas sus fuentes de poder y capital político.

No es extraño, por tanto, que el conflicto esté siempre presente con mayor o menor intensidad y que una de las prioridades de gestión política y de comunicación estratégica pase por manejar las perspectivas conflictivas, intentando el ajuste entre facciones y actores distintos.

Para ello se suele utilizar la estrategia de no exclusión y de promoción controlada de la participación, en función del grado de sensibilización en relación con la crisis y, en no pocas ocasiones, la rentabilización política buscada.²⁶²

- *El desafío de las emociones*

Es de sobra conocida la intensidad del componente afectivo-dramático y el estrés colectivo asociados a las catástrofes medioambientales, que habitualmente se amplifican por la 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 de la gestión política y de la comunicación estratégica, la creación de un “entorno protector” (en expresión de Freud) que reduzca la “temperatura emocional” de la colectividad. Los instrumentos para ello suelen ser muy variados, al tiempo que polivalentes para lidiar con otros desafíos: desde la aprobación de una disposición jurídica “tranquilizadora”, la

²⁶⁰ Expresión de Moore (1998). Para este autor, la gestión política integraría una gran variedad de actividades entre las que se incluirían también las de comunicación estratégica.

²⁶¹ Se trata de la expresión de Heifetz (1997), que acuña para referirse al reto distinto que supone diagnosticar problemas de tipo técnico y problemas de tipo adaptativo.

²⁶² Vanaclocha, Martín y Losada (2005). Asimismo, puede consultarse este sugerente trabajo para profundizar en las relaciones entre los conceptos de sensibilización, rentabilidad política y aprendizaje en la gestión de crisis.

creación de una oficina de reclamaciones para los afectados o la promoción de la participación, hasta la comunicación mediante rituales (Hart 1993) que escenifican solidaridad o consuelo con los afectados o confrontación y rencor con “el enemigo” causante de la catástrofe.²⁶³

- *El desafío de la legitimidad*

Las catástrofes medioambientales 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 estratégica estén aquellas destinadas a generar confianza en las respuestas institucionales a la crisis.

De hecho, es habitual utilizar la comunicación para el “enmascaramiento”²⁶⁴ 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.

- *El desafío de la oportunidad*

La catástrofe medioambiental también puede interpretarse como una “ventana de oportunidad” (Kingdon 1995) en un triple sentido:

- (i) *oportunidad para la transformación de determinadas estructuras políticas o sociales,*
- (ii) *oportunidad para ciertos actores, gubernamentales o no gubernamentales, que obtienen una gran rentabilidad política o electoral,*
- (iii) *oportunidad para el aprendizaje de las élites político-administrativas y de la sociedad civil.*

Cuadro 2

Dimensiones del plano de comunicación político-estratégica en la gestión de catástrofes medioambientales y prioridades de gestión asociadas

<i>Dimensiones</i>	<i>Prioridades de gestión político-comunicativa</i>
<ul style="list-style-type: none"> • El desafío del diagnóstico 	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificar las percepciones colectivas de los acontecimientos mediante una buena gestión de la información/comunicación
<ul style="list-style-type: none"> • El desafío de la pluralidad de valores e intereses en competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el conflicto y promover la participación
<ul style="list-style-type: none"> • El desafío de las emociones 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la “temperatura emocional”
<ul style="list-style-type: none"> • El desafío de la legitimidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Generar confianza / seguridad en las respuestas institucionales
<ul style="list-style-type: none"> • El desafío de la oportunidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer y explotar de oportunidades a corto y largo plazo (aprendizaje)

²⁶³ No resulta extraño que en la crisis surjan “liderazgos emergentes” que reconocen las principales claves de la comunicación político-estratégica, son capaces de personalizar las demandas colectivas y contribuyen decisivamente a proporcionar ese “entorno protector” que canaliza las emociones.

²⁶⁴ Es lo que Hart (1993) denomina “masking”, que es también a su juicio una estrategia muy útil para controlar la dramaturgia y el formato de la comunicación pública.

5. Criterios de valor aplicables a la gestión y evaluación de catástrofes²⁶⁵

Los criterios de valor que se recogen en nuestra propuesta pueden asociarse a los dos planos a los que nos hemos ya referido, el operativo-instrumental y el político-comunicativo y, por tanto, a los desafíos y prioridades de gestión en los que han de centrarse decisores y gestores. Pese a que la importancia de un criterio puede ser mucha más acusada en un plano que en otro, lo habitual es que todos ellos estén presentes, de un modo u otro, en ambos planos. Además, existe entre ellos una marcada relación de interconexión, que hace que (el grado en que se presente) un criterio dependa, en muchas ocasiones, de la intensidad con que se dé otro²⁶⁶.

Antes de proseguir, conviene aclarar que el catálogo de criterios que presentamos se concibe necesariamente como un listado general, sin vocación universalista, y ello 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 quien 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, de aquellos que se asocian al plano político-comunicativo, no son ni pueden ser algo absoluto -ni siquiera en los casos de catástrofes 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. Sea como fuere, la aplicación de los criterios requerirá, en muchos casos, de una previa adaptación al escenario concreto definido por la catástrofe, lo que supondrá incluir o considerar otros criterios adicionales o, incluso, desagregar los criterios propuestos en subcriterios específicamente adaptados al caso.

El siguiente cuadro recoge el listado de criterios propuestos para cada uno de los planos de la gestión considerados:

Cuadro 3

Criterios de valor vinculados al plano operativo-instrumental y al plano político-comunicativo en la gestión de catástrofes

Plano operativo-instrumental	Plano político-comunicativo
<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Pertinencia • Adaptabilidad • Sostenibilidad • Coordinación • Aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Satisfacción • Ética • Participación • Impacto • Visibilidad • Liderazgo

Veamos, a continuación, en qué consiste cada uno de estos criterios.

²⁶⁵ Además de la obligada revisión de la bibliografía especializada, la propuesta que presentamos tiene su base en un análisis empírico desarrollado en el marco del proyecto de investigación al que hacíamos alusión en las primeras páginas y que se encuentra actualmente en curso. Dicho análisis ha consistido, por un lado, en la realización de una encuesta para la aproximación teórica a los modelos de prevención, gestión y evaluación de las catástrofes costeras en los distintos países objeto del estudio comparado (España, Portugal, Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, Noruega, Rumanía, EE.UU. y Australia); por otro, en la realización de una Técnica de Grupo Nominal centrada en el aprendizaje de las elites políticas en las crisis del Prestige y del Mar Egeo y cuyos participantes estuvieron directamente implicados en al menos una de las dos crisis.

²⁶⁶ Así por ejemplo, la coordinación entre distintas unidades organizativas puede resultar fundamental de cara a la mayor o menor eficacia de la respuesta.

Eficacia

Se refiere al grado en que se cumplen los objetivos previstos en la gestión de la crisis. Suele asociarse habitualmente al logro de objetivos técnicos u operativos.

Eficiencia

Alude a la consecución de los objetivos previstos al menor coste posible. Al igual que la eficacia, suele asociarse habitualmente al logro de objetivos técnicos u operativos

Pertinencia

Tiene que ver con la adecuación o correspondencia de las medidas adoptadas a los objetivos / al problema que se pretende resolver

Adaptabilidad

Se asocia a la capacidad de introducir en la gestión de una crisis los cambios e innovaciones que se entiendan pertinentes.

Sostenibilidad

Nos referimos, en este caso, al grado en que los cambios inducidos por la gestión persisten / perduran en el tiempo y una vez que aquélla 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

Coordinación

Está relacionada con la concertación o armonización de funciones y/o competencias de las distintas unidades o instituciones implicadas en la gestión que hace posible que persigan objetivos comunes

Aprendizaje

Se refiere al aprendizaje operativo que intenta corregir errores de gestión durante la crisis para que no se repitan en el futuro

Satisfacción

Hace alusión al grado en que la gestión desarrollada por los poderes públicos da respuesta a las demandas y cubre las expectativas de la población afectada por la crisis

Ética

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** (ninguna de las partes afectadas por la crisis -zona, colectivo social, etc- se ve beneficiada en detrimento de otra)

Participación

Tiene que ver con la colaboración de la población afectada y/o organizaciones de la sociedad civil en la gestión de la crisis. Constituye un importante fuente de legitimación de la gestión.

Impacto

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

Alude a los efectos o resultados netos de la gestión, esto es, a los cambios perdurables producidos en la población objeto y en su entorno y atribuibles (exclusivamente) a la gestión de la crisis.

Visibilidad

Se asocia a la capacidad de decisores y gestores de hacer ver (ayudar a visualizar) a la opinión pública que se está avanzando, se están dando progresos en la resolución de los problemas generados por la catástrofe.

Liderazgo

La presencia de un líder o líderes que personalicen los temas, problemas y conflictos de tal forma que sean asimilables por la opinión pública se revela en muchas ocasiones decisiva en la conducción de la catástrofe (*efecto Giuliani*).

* * *

El trabajo realizado hasta el momento y que hemos presentado brevemente en esta ponencia constituye, a nuestro juicio, un buen punto de partida para avanzar hacia una identificación más precisa de cuáles podrían ser los criterios aplicables en la gestión de catástrofes -en el doble plano de lo operativo-instrumental y lo político-comunicativo- y que puedan servir de referente práctico tanto para los gestores como para quienes pretendan evaluar la gestión desarrollada en escenarios de crisis medioambientales.

Referencias bibliográficas

- Boin, A. (2004), "Lessons from Crisis Research" en *International Studies Review*, núm. 6, pp. 165-194.
- Boin, A. Ekengren, M. y Rhinard, M. (2005), "Functional security and crisis management capacity in the European Union: setting the research agenda", informe preliminar (2ª edición), CRC/Eurosec, febrero.
- Bovens, M., 't Hart, P. y Peters, G.B. (2001), *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*, Cheltenham / Northampton, MA: Edward Elgar.
- Clarke, L. (1999), *Mission Improbable: Using Fantasies to Tame Disaster*, Chicago: Chicago University Press.
- González Blasco, P. (2000), "Medir en las Ciencias Sociales" en M. García Ferrando, F. Alvira y J. Ibáñez, *comps., El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación social*, Madrid: Alianza Editorial.
- Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, CA: Sage.
- Hart, P. (1993), "Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensiones of Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 1, núm. 1, pp. 36-50.
- Heifetz, R.A.(1997), *Liderazgo sin respuestas fáciles: propuestas para un nuevo diálogo social en tiempos difíciles*, Barcelona: Paidós.
- Instituto de Estudios Ambientales / BID (2005), *Indicadores de Riesgo de Desastres y de Gestión del Riesgo*, Manizales, Colombia (disponible en la dirección de internet <http://idea.manizales.unal.edu.co/ProyectosEspeciales/adminIDEA/CentroDocumentacion/DocDigitales/documentos/Informe%20T%E9cnico%20Principal%20IDEA.pdf>, referencia de 16 de septiembre de 2005).

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.

ISO/ICE. (1996): ISCO/ICE Guide 2 (E/F/R) - *Standardization and related activities, General vocabulary*, 7th edition, Génova.

Joint Committee on Standards for Program Evaluation (1994), *The program evaluation standards : how to assess evaluations of educational programs*, Newbury Park, CA: Sage.

Kingdon, J.W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Nueva York: Harper Collins College Publishers.

Lagadec, P. (1997), "Learning Process for Crisis Management in Complex Organizations", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 5, núm. 1, pp. 24-31.

Moore, M. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona: Paidós.

Pearson, C.M. y Clair, J.A. (1998), "Reframing Crisis Management", *The Academy Management Review*, vol. 3, núm. 1.

Perrow, Ch. C. (1999), *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Princeton: Princeton University Press.

OECD (1991), *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*, disponible en la dirección de internet http://www.oecd.org/document/22/0,2340,en_21571361_34047972_2086550_1_1_1_1.00.html (referencia de 8 de junio de 2005)

Rosenthal, U., Charles, M.T. y 't Hart, P. (1989), "The World of Crises and Crisis Management" en U. Rosenthal, M.T. Charles, y P. 't Hart, eds., *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield: Charles Thomas.

Rosenthal, U., Boin, R.A. and Comfort, L.K. (eds.) (2001) *Managing crises: Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield, Charles C Thomas.

Scriven, M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, Newbury Park, CA: Sage Publications.

Tyler, R.W. (1950), *Basic Principles of Curriculum and Instruction*, Chicago: University of Chicago Press.

United Nations Evaluation Group, *Norms for Evaluation in the UN System y Standards for Evaluation in the UN System*, ambos de 29 de abril de 2005 y disponibles, respectivamente, en las direcciones de internet <http://www.uneval.org/docs/ACFFC9F.pdf> y <http://www.uneval.org/docs/ACFFCA1.pdf> (referencias de 8 de junio de 2005).

Vanaclocha, F.J., Martínón, R. y Losada, R. (2005), "Traumatic renewal of values and value criteria in crisis management", ponencia presentada en la ECPR Joint Session (Workshop: Crisis and Politics: Investigations, Accountability and Learning), celebrada en Granada del 14 al 19 de abril.

GRUPO DE TRABAJO 08:

El análisis y la evaluación de las políticas públicas: herramientas de aprendizaje para el buen gobierno y el fortalecimiento de la democracia.