

■.....
 Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern y Bengt Sundelius (2017), *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press, 206 pp.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v29i1.695>

Por José Ángel García Pacheco, estudiante del doctorado en Políticas Públicas, CIDE

El aparato administrativo del Estado es responsable de garantizar el bienestar de toda la sociedad, sin embargo, esta tarea es especialmente difícil cuando aparecen situaciones inesperadas que afectan de manera negativa y significativa la vida de las personas, como pueden ser las inundaciones, huracanes, terremotos, ataques terroristas, guerras, secuestros, epidemias, fallas tecnológicas, entre otras. Ante estos fenómenos es poco probable que exista un plan específico —o el tiempo suficiente para formular uno— que permita actuar de manera óptima o, por lo menos, satisfactoria ante la situación. Como es muy difícil predecir este tipo de eventos, surge la disyuntiva de qué es lo que debería hacer el Estado para gestionar mejor las crisis. Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern y Bengt Sundelius, en su libro *Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, proponen una guía para afrontar lo mejor posible este tipo de coyunturas.

El libro de Boin y sus colegas tiene como objetivo principal proporcionar una estrategia general para que los líderes puedan gestionar cualquier tipo de crisis. La tesis de los autores se centra no sólo en los líderes de la sociedad (como pueden ser los representantes políticos, ministros o secretarios de Estado), sino también en cualquier servidor público que desde su posición de poder pueda tener un papel determinante para ejecutar acciones que reduzcan los efectos negativos generados por las crisis. Dicha estrategia general consta de cinco tareas: dar sentido y coordinarse, tomar decisiones, dar significado, rendir cuentas y aprender.

Entre las aportaciones de la obra a la administración pública es posible sustraer elementos teóricos de casos empíricos que muestran la eficacia de la gobernanza, la colaboración y el trabajo de redes, así como elementos importantes que posibilitan la coordinación y la toma de decisiones en contextos ambiguos donde la política, el tiempo y la organización son factores clave. Otra contribución del texto es el esfuerzo que realizaron los autores para sistematizar una serie de casos reales de crisis (el Watergate de Nixon, el ataque del 9/11, Pearl Harbor y el accidente nuclear de Fukushima, entre otros) y explicarlos desde varias perspectivas y marcos teóricos de diversas disciplinas (psicología, política, administración

pública, teoría de la organización y comunicación). Con esta base elaboran una estrategia general que puede ser de utilidad práctica para los administradores públicos.

El libro se estructura en siete capítulos. En el primero, los autores definen el concepto de crisis con base en tres componentes clave que son la amenaza, la incertidumbre y la urgencia. Los autores reconocen que el término crisis está determinado en gran medida por la percepción de los actores del sistema y la sociedad, por lo que su definición puede ser variable y extremadamente amplia. Además, profundizan en la importancia del liderazgo de crisis en contextos democráticos.

El segundo capítulo indaga los factores que reducen la efectividad en la detección y el entendimiento de las crisis que emergen. De acuerdo con los autores, existen diversos tipos de crisis, por lo cual es muy difícil predecir cómo se desarrollará cada caso. Consideran, sin embargo, que es posible reconocer la dinámica de una crisis siempre y cuando se superen ciertas barreras cognitivas, organizacionales y políticas. Advierten, además, que el reconocimiento no debe seguir un modelo racional explicativo, toda vez que el grado de amenaza de una crisis se construye en un entorno social y político; es decir que la severidad de una crisis muchas veces está determinada por el imaginario colectivo. De hecho, varios de los casos presentados por los autores muestran el fracaso de los líderes en reconocer las crisis, pues obvian el factor subjetivo y se centran demasiado en los datos. En general, la búsqueda y adquisición de información es tan activa que es difícil discernir entre lo que realmente sirve para entender el problema; esto lleva a que los tomadores de decisiones se encuentren bajo un esquema de presión e incertidumbre que, en el peor de los casos, los paraliza. Según los autores, las barreras para el entendimiento de las crisis pueden solventarse con la experiencia de los líderes y una organización comunicativa y colaborativa.

El tercer capítulo centra su atención en la respuesta a la crisis mediante la toma de decisiones y la coordinación. En los momentos de crisis, aun sin conocer a fondo las causas del problema, los líderes deben actuar. La toma de decisiones no se debe dissociar de la implementación, puesto que una alternativa satisfactoria no siempre se ejecuta de manera adecuada. Por tal motivo, la clave es saber cómo los líderes pueden lograr una combinación adecuada y equilibrada en ambos aspectos. Algunos ejemplos del libro muestran que la procrastinación es una característica común en los líderes en situaciones de crisis; pero no decidir, no implementar o no actuar puede tener un alto costo político, por eso los autores encuentran en la descentralización y la improvisación posibles soluciones ante una

ausencia de liderazgo. Otro de los retos clave para una respuesta adecuada ante las crisis es la coordinación. En general, en una crisis son varios los actores interesados en la resolución del problema, por lo que es muy importante lograr una extraordinaria coordinación no sólo intergrupala, sino además interinstitucional e intergubernamental. Este tipo de colaboración tiene como desafío principal saber cuándo cambiar entre una coordinación vertical u horizontal según las circunstancias. Decidir y coordinar resulta más fácil si los líderes construyen relaciones de confianza entre los distintos actores interesados en resolver el problema.

El cuarto capítulo trata sobre la construcción de narrativas que dan significado a las crisis. El elemento clave aquí es la comunicación asertiva que reduce la incertidumbre y crea confianza en los ciudadanos. Los autores reconocen que la tarea de dar significado a las crisis puede ser una ventana de oportunidad para políticos y periodistas, quienes por su agenda e intereses tienen una opinión a favor o en contra de cómo se está gestionando determinada crisis. Por tal motivo, el líder debe tener la capacidad de encaminar a estos actores a su favor. Esto es aún más complicado con los medios de comunicación masiva. Después de todo, mediante el internet y las redes sociales es mucho más fácil difundir rumores y experiencias personales que dan significado a la percepción de la crisis. Regular este tipo de comunicación positivamente es casi imposible, por lo que los líderes deben apelar a su reputación o, en el mejor de los casos, a usar una estrategia de comunicación que proyecte confianza entre el público y el ciudadano promedio. Esto lo pueden hacer con una narrativa persuasiva, clara, constante y dirigida a una población objetivo. Si bien siempre existirán límites en la capacidad de influencia, los líderes no deben dejar de esforzarse por dar significado a las crisis.

El capítulo quinto versa sobre cómo los líderes deben dar por terminada una situación de crisis. Los casos empíricos muestran que las crisis finalizan de manera eficaz si los líderes y el gobierno hacen un adecuado ejercicio de rendición de cuentas. Al respecto, existen muchas formas de rendir cuentas y muchos actores tienen su versión y explicaciones propias. Los líderes deben conocer todas estas explicaciones para saber si es pertinente cesar las funciones operativas y estratégicas de la red que atiende la crisis. En casos extremos, la experiencia muestra que las crisis pueden mantenerse durante mucho tiempo dada la severidad percibida por varios actores (por ejemplo, la crisis del ataque del 9/11). En este contexto es importante asumir la responsabilidad de los errores para reconstruir la reputación y legitimidad de los líderes con el fin de que puedan continuar en sus funciones habituales. Aunque son comunes las tácticas argumentativas y el juego de culpas, es muy importante que los líderes adopten una

postura abierta y reflexiva, que contribuya a evitar el conflicto o la erosión del sistema de gobierno y sus instituciones.

El sexto capítulo explica en qué radica el aprendizaje de las crisis de algunos líderes y sus gobiernos. Para los autores, el proceso de aprendizaje y cambio es una tarea indispensable en la gestión de las crisis; de hecho, muchas de las crisis han posibilitado la implementación de reformas. Reconocen, sin embargo, que ésta no es una tarea sencilla incluso si se cuenta con líderes o gobiernos fuertes. En realidad, el aprendizaje en estas situaciones está condicionado por los factores psicológicos, organizacionales y políticos. El estrés, el miedo, la incapacidad de comunicarse de forma adecuada o de recolectar los datos necesarios, o el juego de culpas en la arena política inhiben la capacidad de aprender lecciones. Con base en los casos empíricos, los autores apoyan la tesis de que el aprendizaje es lento y que las reformas implementadas a consecuencia de las crisis siguen un modelo incrementalista. Si bien se han visto casos en los que existe un enfoque menos conservador poscrisis, la estrategia puede ser efectiva sólo si corresponde con una concepción social y política de un futuro común percibido. Aun si las reformas son un resultado ideal del aprendizaje, es importante considerar que a veces éstas generan otros problemas que a la postre se convierten en crisis. Por tal motivo, ante la racionalidad limitada de los líderes, es fundamental que los cambios sean un equilibrio entre la innovación y el conservadurismo.

En el séptimo capítulo, Boin y sus coautores presentan sus recomendaciones generales para la gestión de crisis. Enfatizan la importancia del liderazgo con esquemas flexibles de autoridad, la habilitación de la comunicación persuasiva, rendir cuentas aun cuando el contexto no esté a favor, evitar los juegos de culpa y aprender realmente de las situaciones de crisis sin sólo copiar o implementar recomendaciones. Estas prescripciones aplican para situaciones durante la crisis. Después de la crisis los autores recomiendan estar preparados mediante la ejecución de una serie de actividades que facilitan la organización, posibilitan la existencia de un personal entrenado y una organización vigilante ante posibles situaciones de crisis.

Los autores ofrecen tres aportaciones importantes. La primera es mostrar una visión general de las prácticas inteligentes que han realizado varios Estados para gestionar los momentos de crisis. La segunda es que abren una nueva línea de investigación al reconocer el gran vacío que hay de estudios empíricos sobre el aprendizaje después de la crisis. Y la tercera es presentar un modelo de gestión útil que, sin ser prescriptivo, permite establecer medidas precautorias para que otros países puedan desarrollar arreglos institucionales similares.

Es posible confundir este libro como una obra normativa, que intenta prescribir ideas de moda, como el liderazgo, la comunicación, el compromiso de los miembros en una organización para alinearse con los objetivos establecidos a través de narrativas y casos de uso que parecen a modo (Alonso y Fernández, 2013: 47). Sin embargo, lo cierto es que los autores de *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure* reconocen que tanto el éxito, como el fracaso de la gestión de riesgo están determinados por el contexto político, organizacional, social e individual de los agentes que toman las decisiones. La importancia del contexto nos hace recordar la relevancia de estudios de crisis en países como los de América Latina, donde casi siempre la investigación sobre la materia es escasa.

En síntesis, para los académicos de ciencias sociales de habla hispana éste es un libro que vale mucho la pena leer y que, por su análisis e implicaciones teórico-empíricas, da mucho qué pensar. Para los líderes políticos y administrativos, en particular, y los servidores públicos, en general, éste es un libro ampliamente recomendable para tiempos de crisis. ☞

REFERENCIA

Alonso, L.R. y C.J. Fernandez Rodríguez (2013), “Los discursos del *management*. Una perspectiva crítica”, *Lan Harremanak*, I(28), pp. 42-69.