

Cuando la administración pública es cuestión de vida o muerte**

Alberto Delgado Paniagua*

MUESTRA A PARTIR DE LAS EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN CUANTO A CRISIS, EMERGENCIAS Y DESASTRES SE REFIERE, PROPONIENDO LA SISTEMATIZACIÓN DE LAS MISMAS PARA INCORPORARSE A LA GESTIÓN DE CRISIS, EMERGENCIAS Y DESASTRES EN UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA ANTE LA SOCIEDAD, ABOCANDO POR LA RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE ESTOS EVENTOS.

PALABRAS CLAVES: CRISIS; EMERGENCIAS; DESASTRES; CALAMIDADES; TRAGEDIAS; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA; SERVICIO CIVIL; GESTIÓN DE CRISIS; PLANES DE CONTINGENCIA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CRISIS; CRISIS MANAGEMENT; DISASTERS; EMERGENCY RELIEF

A manera de introducción: Una historia sustentada en la realidad

Eran las 13:21 horas del 8 de enero del 2009, cuando en el séptimo piso de la institución, se sintió un fuerte estruendo. Más tarde los noticieros informarían que se trataba de un terremoto de 6,2 grados en la escala Richter; pero el asunto, es que en aquel momento, mientras los archivadores chocaban contra sí, y

las paredes crujían, la desesperación corrió como reguero de pólvora.

Apenas dejó de moverse el piso, se pudo detectar un fuerte olor a gas; efectivamente, las tuberías se habían roto y según el protocolo para emergencias (que por cierto no se revisa desde que se redactó, hace dieciséis años), se cortó el fluido eléctrico y los ascensores dejaron de funcionar.

A la impresión del temblor se le agregó la tensión por el olor a gas, con lo que los diez funcionarios que estaban en el séptimo piso,

* Ponencia seleccionada como ganadora del premio al tercer lugar en el concurso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, organizado en ocasión del XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado en Asunción, Paraguay, del 8 al 11 de noviembre del 2011.

** Profesional del Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES, de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica.

Recibido: 19 de marzo del 2012.
Aceptado: 8 de julio del 2012.

tuvieron el impulso de abandonar el edificio, hasta que descubrieron que la fricción de las paredes había hecho que la puerta de emergencia quedara trabada, con lo que el lugar, que hace cinco minutos era la oficina de trabajo habitual, ahora se convertía en una trampa mortal.

Dado que la citada puerta de emergencia se encontraba al final de un angosto pasillo, parecía evidente que lo mejor, es que una sola persona tratara de abrirla, pues no había espacio para que varios intentaran forzarla a la vez, al menos eso le pareció a Alfonsina, la Gerente de Área, por lo que llamó a Mainor, el más alto y fornido de los compañeros, pero que, en ese momento, estaba completamente descompuesto, en un evidente ataque de nervios. Sí, aquella enorme mole humana parecía un Sansón recién rasurado por Dalila, incapaz de levantar una mano, aun cuando de ello dependiera su vida y la de quienes lo rodeaban.

Alfonsina al ver que su plan inicial no daba resultado, y sentir que el olor a gas era cada vez más fuerte, convocó a reunión a los profesionales de mayor experiencia, para que, en comisión, estudiaran la situación e hicieran una propuesta sobre qué hacer mientras llegaba auxilio, después de todo, siempre había escuchado que en casos de emergencia, lo mejor era conservar la calma.

Mientras tanto, Ana Lorena, una muchacha menuda pero con

gran determinación, que en su infancia había participado en campamentos de niños exploradores (Boy Scout), ya había calculado que si se lanzaba desde una ventana, no sobreviviría al impacto de caer desde aquella altura hasta la calle, y también era consciente que sus fuerzas serían insuficientes para derribar la puerta de emergencia, por lo que sin pensarlo dos veces, se dirigió hacia Mainor y con la mayor determinación de su alma, le lanzó una bofetada con su mano surda, y antes de que su compañero tuviera oportunidad de reaccionar, se la acompañó con otra cachetada, con la misma mano, pero que en esta ocasión venía de regreso de derecha a izquierda.

Bastaron milésimas de segundos para que a Mainor se le encendiera una mirada de furia, le saltaran los músculos y casi se podía decir que se transformara en el hombre increíble, también conocido como el verde Hulk; se volvió contra Ana Lorena con ganas de tragársela de un bocado, pero ella inmediatamente le gritó *"!LA PUERTA, LA PUERTA DE EMERGENCIA, LA&#@%\$ PUERTA!"*

En ese momento, Mainor recordó la situación en la que estaban atrapados, se dirigió a la puerta de emergencia y le propinó una lluvia de patadas tan salvaje que solo fue interrumpida cuando la misma estuvo tumbada en el suelo. Acto seguido, los diez compañeros, entre empujones y tropiezos, salieron

apresuradamente... cuando el último iba llegando al quinto piso, se escuchó una explosión: al fin la fuga de gas encontró una chispa que la incendiara. Aproximadamente dos minutos después habían logrado abandonar el edificio, y en ese momento, llegaron los bomberos con sus grúas de rescate, justo a tiempo para ver cómo los tres pisos superiores del edificio, el séptimo, octavo y noveno, se desplomaban.

De la historia quedaron muchas anécdotas, pero quizás lo que más llama la atención, es que Mainor pidió traslado de institución, y que él y Ana Lorena no se volvieron a hablar, no obstante que entre ambos, salvaron sus vidas y las de sus compañeros; por otro lado, Alfonsina formó una comisión para que analizara lo sucedido y le presentara un informe y una propuesta de actualización de protocolo para situaciones de emergencia... La Comisión lleva dos años, cinco meses y veintidós días reuniéndose, y está considerando buscar asesoría externa para avanzar con tan importante y delicada misión.

La historia anterior, si bien tiene algunos elementos de creatividad, está fundamentada en una situación real, ocurrida en una institución pública de Latinoamérica, y quizás lo más interesante de ella, es que permite mostrar algunas lecciones que se han aprendido de experiencias similares, a partir de lo cual, se han formulado una serie de pasos, que pueden y, quizás, deben tomarse en cuenta, al analizar una

gestión de crisis, emergencias y desastres en una institución pública, ante la sociedad; sobre ello trata el presente documento, cuyos resultados se estructuran y presentan en la misma forma y secuencia que dicha historia. Ver Anexo No. 1.

Entre metodología y recursos didácticos

Conscientemente se ha optado por iniciar el documento con la narración de *“Una historia sustentada en la realidad”*, que versa sobre cómo un grupo de funcionarios, enfrentó un terremoto en sus oficinas de trabajo, en el séptimo piso de un edificio. La historia, más que una distracción, es un truco didáctico para llamar la atención al lector y por eso, cual si fuese la tabla de contenido o índice, se usa como guía para estructurar la presentación de los resultados de la ponencia. De igual manera, para exponer las conclusiones, se ha querido recurrir a otro recurso creativo que, en esta ocasión, tomó forma de una *“oración del funcionario público por las vidas que tiene en sus manos”*, en la cual, se recogen de una manera muy singular, muchas de las enseñanzas que dejó la investigación.

Sin embargo, para que los recursos didácticos sean válidos, deben estar sustentados en un trabajo formal, desarrollado conforme a una metodología claramente definida, la

cual, se expone en grandes rasgos, con la finalidad de mantener la atención en los resultados.

Si bien se plantean algunos conceptos básicos, se advierte, que el estudio señala el gran impacto de las crisis, emergencias y desastres y no se desgasta en justificaciones; es decir, parte de la realidad de la existencia de tales situaciones y la necesidad humana de preverlas, enfrentarlas y mitigar sus consecuencias; todo ello, desde el papel de la Administración Pública. A estos elementos, se agrega el repaso de varias situaciones de crisis, emergencias y desastres ocurridas en algunos países latinoamericanos, con lo que se conforma el contexto de análisis o marco referencial.

Conforme con la orientación pragmática que se le quiso dar, el trabajo, es alimentado con información periodística reciente sobre hechos relacionados con el tema, así como con opiniones y comentarios externados por diversos conferencistas que, en determinado momento aportaron ideas relevantes para el objeto de investigación. Las consultas de textos, revistas especializadas y búsquedas por Internet, vinieron a completar las fuentes de información. De esta manera, la investigación combinó flexibilidad con rigurosidad, para lograr el realismo y sustento necesarios y para responder a las situaciones apremiantes de la Administración Pública, frente a situaciones de crisis, emergencias y desastres.

De crisis, emergencias, desastres y otras referencias básicas

Antes de seguir adelante con la discusión de crisis, desastres y emergencias, se considera pertinente clarificar algunos términos relevantes para el desarrollo del trabajo. Para ello, a partir de las diferentes acepciones que brinda la Real Academia Española de la Lengua, se han elaborado los conceptos básicos, con ello no se pretende dar la definición definitiva a ninguna de dichas palabras, en su lugar, bastará con servir de referencia para la discusión.

De la globalización de la crisis, a la administración pública

La globalización es un proceso que ha sido abordado desde muchas perspectivas, y también se puede hacer desde las crisis, emergencias y desastres, como lo han demostrado algunos de los múltiples acontecimientos de los últimos años:

Si se trata de fenómenos naturales, como el terremoto y tsunami ocurridos en Japón el 11 de marzo del 2011, quedó en evidencia que dichos eventos, en cosa de horas, pudo pasar de un continente a otro. En el caso de situaciones con características sociales, como la crisis financiera del 2007 (cuyos efectos aún hoy se sienten), se tiene que, en solo unos meses, contagió a

docenas de países en prácticamente todos los continentes. Incluso, tratándose de cuestiones de salud, como la pandemia AH1N1, cuyos primeros brotes en el continente americano se hicieron visibles en México, en marzo del 2009, bastaron unas semanas para que, pese a las medidas preventivas adoptadas, se propagara a prácticamente todo el planeta. Por lo tanto, la experiencia arroja suficientes evidencias para afirmar que se han globalizado los riesgos de daños y perjuicios ante la ocurrencia de crisis, emergencias y desastres.

Se podrían seguir dando ejemplos (calentamiento global, crisis de los precios del petróleo, crisis alimentaria, etc.), pero más importante que su extensa enumeración, es caer en cuenta que las crisis, emergencias y desastres, se quiera o no, deben verse como fenómenos globales, por lo que el estudio de sus riesgos de ocurrencia, las medidas de prevención, el tratamiento y la recuperación, deben hacerse desde la misma perspectiva global, aun cuando ella pueda implicar ciertos grados especiales de complejidad.

En una renovada visión global de las crisis, emergencias y desastres, resultaría ilusorio pretender que alguna persona en singular, sea física o jurídica, podrá enfrentarlas con éxito. En su lugar, más temprano que tarde, se llegará a la inevitable conclusión de que los Estados, por medio de sus respectivas administraciones públicas, incluso con

apoyo de otras naciones, son los llamados a fungir como responsables ante la ciudadanía, para enfrentar las calamidades y tragedias; después de todo, para eso y muchas otras cosas, es que los contribuyentes pagan sus impuestos.

Por lo tanto, las administraciones públicas deben aprender a leer las señales internas y externas, que advierten de crisis que vienen en camino, a atender las emergencias cuando se presentan y a ayudar a la población a recurrirse de los desastres. Sin embargo, siempre dentro del contexto de la globalización, existen mecanismos o formas de organización que podrían ser sumamente útiles para la atención de crisis, emergencias y desastres y que tienen amplio espacio para desarrollarse en Latinoamérica, dichos organismos o formas de organización son los denominados de gobernanza multinivel, que comprenden espacios políticos supranacionales, para la atención de determinados intereses.

Tal como lo expone Morata en *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. (2002), la Unión Europea, UE, constituye una de las experiencias más conocidas de la gobernanza multinivel y como tal, puede ser un referente interesante de profundizar con miras al desarrollo de tal tema en Latinoamérica. Por otro lado, como se verá más adelante, experiencias como la de Paraguay y sus esfuerzos de forjar alianzas con su vecino Bolivia, son otro ejemplo digno de seguimiento

para las Administraciones Públicas latinoamericanas.

Crisis

El término crisis está estrechamente relacionado con el cambio, independientemente de que el mismo sea para mejorar o empeorar, por ello, puede generar incertidumbre; la palabra crisis se suele ver con cierto grado de temor, que a su vez conduce a la resistencia a dicho cambio o crisis.

En ese sentido, incluso una reforma legal que fortalezca una institución, el impulso de un proyecto que conlleve el desarrollo de alguna zona marginada, entre muchos otros casos, en el tanto implique una mutación significativa de la situación existente, puede denominarse como una crisis, generar temor y producir resistencia.

En suma, la atención de crisis debe superar la resistencia a los cambios, pues los mismos pueden enfrentar a las personas e instituciones a sus temores más grandes, ya que pueden colocarlas en procesos o momentos decisivos, que puede alterar la continuación de las situaciones previamente vigentes, incluyendo lo que típicamente se denomina como situaciones de confort.

Esta primera conceptualización, en el tanto revela el rol activo de los temores, deja ver la importancia de que en las definiciones de

estrategia para la gestión de crisis, entre otros posibles profesionales, participen psicólogos y sociólogos, ello por supuesto que dependiendo del tipo y magnitud de la crisis prevista.

Piñuel (2011) agrega que para ser clasificados como crisis, los cambios tienen que ser *repentinos*, responder a *acontecimientos súbitos*, lo que implica una *ruptura del equilibrio* de la institución o la población, pero que además de todo ello, es completamente *normal* dentro de lo que se puede esperar en el mundo que se vive. Esa particularidad de tener elementos de sorpresa, hace que prácticamente no haya posibilidad de anticipar una crisis en todos sus aspectos, lo cual agrava la complejidad de sus tratamientos.

Emergencias

Por emergencias regularmente se entienden los sucesos, situaciones y efectos emergentes de carácter negativo, tales como accidentes y desastres, que demandan atención inmediata, sin embargo, una emergencia también puede implicar el riesgo de perder un beneficio actual o potencial.

Las emergencias se caracterizan por su carácter de urgencia, es decir, por la necesidad apremiante de atender determinado asunto. Sin embargo, las emergencias, y más específicamente el término "*urgencia*", ha sido objeto de un uso tan exagerado, que prácticamente ha

perdido su sentido en muchos ambientes de trabajo. Dicho en otras palabras, cuando en una institución, a todo se le pone la etiqueta de *urgente*, equivale a decirle al inconsciente de los funcionarios, que realmente nada es urgente.

Ante esta situación, se hace necesario rescatar el sentido de la urgencia, para que recobre su valor en la Administración Pública, particularmente frente a las calamidades y tragedias. *“Esta situación hace que sea necesario el desarrollo y la vivencia del sentido de urgencia como un valor, que le permita a la sociedad, disfrutar de los servicios públicos de manera oportuna y al costo razonable de su realización.”* (Delgado, 2010b)

Desastres

Los desastres se entienden como sinónimos de situaciones no deseadas, mejor dicho, de grandes y lamentables desgracias. El desastre necesariamente es negativo, se asocia con dolor y por ello, una de las primeras reacciones de las personas frente a un desastre es la negación *“eso no es posible que haya sucedido”*.

En otras palabras, los desastres representan infortunios o desgracias que perjudican a grupos significativos de personas, con características fatales, susceptibles de generar emociones como la compasión y el espanto, y reacciones co-

mo la negación individual y las manifestaciones colectivas.

Calamidades y tragedias

Intencionalmente se han agregado dos términos que, no obstante su significado, claramente establecido en el lenguaje, aquí se les ha dado una concepción particular.

Las *calamidades*, aún cuando están definidas como el acaecimiento de un infortunio o desgracia que, por lo general, afecta a muchas personas, aquí se va a entender como calamidad, cualquier crisis, emergencia o desastre que, a criterio del lector, sea relativamente pequeña o moderada, en relación con otras mucho mayores.

Por su lado, la dicción *tragedia*, aún cuando se suele referir a situaciones o conflictos con desenlaces fatales, para efectos del presente trabajo se entenderá como cualquier crisis, emergencia o desastre, que a criterio del lector, sea relativamente grande en relación con otras mucho menores.

El definir de esta manera los términos calamidades y tragedias tiene como único objetivo facilitar la redacción, con el propósito de no tener que reiterar excesivamente la expresión *crisis, emergencia y desastre*, términos estos últimos que también se siguen usando (y alternando) con los de calamidad y tragedia.

Función pública (Servicio civil)

Se ha considerado pertinente caracterizar el concepto de función pública, para distinguirlo del de administración pública, por cuando el último se visualiza más amplio que el primero y el presente trabajo está orientado a la Administración Pública más que a la función pública.

Para conceptualizar el Régimen de Servicio Civil, se ha optado por un autor contemporáneo de gran solvencia técnica y reconocido internacionalmente, como lo es Francisco Longo, quien en su texto Mérito y Flexibilidad (2005), plantea que el *Empleo Público* toma diversas denominaciones, particularmente dependiendo de la sociedad donde se refiere; así se tiene que, tanto en España como otros países europeos, se le denomina *Función Pública*, en el tanto que los anglosajones y en algunos países de América Latina se les ha dado el título de *Servicio Civil*, pero que para efectos prácticos, el destacado tratadista los considera como sinónimos.

En su fundamentación sobre el concepto de servicio civil, Longo plantea que el mismo se puede desarrollar, a partir de los siguientes criterios:

- Las normas particularmente jurídicas.
- La naturaleza de la relación de empleo, referido a la afinidad entre el empleador y el empleado.
- Las funciones desempeñadas por parte de los empleados públicos, es decir en el ejercicio de potestades públicas.
- El nivel de gobierno, distinguiendo entre el gobierno de la Administración Central y los gobiernos locales y lo que le corresponda para los casos de los estados federales.

De esta manera, Longo (2005; 68) llega a la noción de función pública, como *“el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos, ciertos elementos para la existencia de administraciones públicas profesionales”*.¹

Administración pública

El concepto de Administración Pública puede referirse a dos significados básicos, el primero de ellos, al servicio que reciben los ciudadanos de determinado país, de las entidades creadas por el Estado para el cumplimiento de sus fines. Así, se dice que la Administración Pública es buena o mala, según la calidad de dichos servicios. El otro significado se suele referir al conjun-

1. Este concepto de función pública fue adoptado por la carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Bolivia, Santa Cruz de la Sierra, en junio del 2003.

to de funcionarios y entidades que brindan los servicios referidos en la conceptualización anterior.

Fernández (1981:34), define la Administración Pública como el complejo orgánico y las respectivas entidades que lo integran, todos ellos del Poder Ejecutivo *“Dichos órganos y entes cumplen funciones de índole legislativa, jurisdiccional y ejecutiva. Estas funciones constituyen la Administración Pública en sentido objetivo”*. Sin embargo, agrega que la división de poderes y del trabajo, hizo que, con el tiempo, la Administración Pública tendiera a limitarse, de manera residual, al Poder Ejecutivo, regido por el Derecho Administrativo.

Por su parte, Cabanellas (1994: 170), la define (a la Administración Pública), como:

“... el Poder Ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La Administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones. La hay también regional.”

Es así como se podría afirmar que:

“La administración pública está conformada por todos aquellos elementos que la hacen efectiva, como por

ejemplo, los funcionarios, los edificios públicos, etc. La función principal de la administración pública, es la creación de un vínculo o relación entre el poder político y el pueblo o ciudadanía.

No obstante, debemos remarcar que no solo se conoce una administración pública por parte del Poder Ejecutivo, sino que también, la misma es llevada a cabo por parte del Estado y algunas entidades privadas que desempeñan diferentes funciones y actividades administrativas.” (Gestión y Administración, 2011)

Del contraste entre la conceptualización de Administración Pública y Función Pública (o Servicio Civil), se tiene que si bien ambos están referidos particularmente a la acción del Poder Ejecutivo, la Administración Pública comprende prácticamente todas las formas en que dicha acción se lleva a cabo, es decir, ya sea por profesionales, políticos, directamente por las instituciones o de manera delegada a terceros; en su lugar, la Función Pública es más restrictiva, pues se centra en la profesionalización y otros principios básicos que rigen el Servicio Civil.

Esta distinción resulta pertinente, pues lo que se indica en las presentes páginas no está limitado a la Función Pública, por el contrario, es aplicable a la totalidad de la Administración Pública.

Vida o muerte o calidad de vida

La muerte es el único acontecimiento seguro que tienen todos los seres vivos (incluso los humanos). La muerte tiene una relación muy estrecha con la vida, tanto así que incluso se suelen usar expresiones como *muerto en vida*, para referirse a personas que se encuentran en situaciones en las que su vida no aparenta tener mayor sentido, por lo que se le compara con el estado de muerta. La anterior consideración conduce a otro concepto, la calidad de vida, que se entenderá, conforme Gildenberger (1978):

“La calidad de vida es el objetivo al que debería tender el estilo de desarrollo de un país que se preocupe por el ser humano integral. Este concepto alude al bienestar en todas las facetas del hombre, atendiendo a la creación de condiciones para satisfacer sus necesidades materiales (comida y cobijo), psicológicas (seguridad y afecto), sociales (trabajo, derechos y responsabilidades) y ecológicas (calidad del aire, del agua).”

Por la importancia de la calidad de vida, en el presente trabajo, cada vez que se refiera a la vida, se considerará, tanto el concepto de vida, como el de calidad de vida.

Para la mayoría de las personas es comprensible que la muerte, como suceso irreversible y definitivo

dentro de la temporalidad de la existencia, representa un acontecimiento pocas veces atractivo, al grado que se da por un hecho que regularmente todo ser humano se aferra a la vida, afán que se hace evidente en situaciones críticas. No obstante que muchas religiones sostienen la continuidad de la vida después de la muerte, ese es un asunto fuera de consideración en el presente trabajo, pues para efectos de la gestión de crisis por parte de la Administración Pública, lo que le corresponde a ésta es servir a los seres vivos en el presente mundo.

Este es probablemente el apartado que tomó más tiempo de reflexión para ser redactado y ello se debió a que, aunque la temática parecía muy obvia, sin embargo, al ver la lentitud e ineficiencia con que algunas instituciones reaccionan, una y otra vez, ante el sufrimiento de la ciudadanía, resulta necesario recordar que de lo que se está hablando, es del bien máspreciado que tiene cualquier persona y que, por lo tanto, la burocracia debe atenderlo de tal manera, lo cual comprende mayor urgencia que cualquier formulario que deba ser completado, mayor rigurosidad que determinados procesos y procedimientos, y mayor eficiencia que la atención de las llamadas telefónicas o la respuesta a los correos electrónicos.

Tan cierto es que se está hablando de vida y muerte, que resultan abundantes los ejemplos que se pueden identificar de accio-

nes y omisiones de funcionarios públicos, que tienen como implicación directa, la continuidad de la vida o su interrupción definitiva: el médico que opera exitosamente un paciente, o lo mata por una mala praxis; el policía que detiene a un criminal, o que accidentalmente le dispara a un civil inocente y lo deja muerto o inválido; el chofer de alguna institución que realiza una gestión oportuna, o atropella a un peatón; el maestro que contribuye a desarrollar a un niño, o que al no orientarlo adecuadamente facilita que tome malos caminos; el trabajador social que apoya a una familia para su superación, o que, al no tomar decisiones oportunas, facilita que se suscite alguna tragedia...

Por eso, también es conveniente recordar que, en concordancia con lo relevante que es la vida humana, la Organización de Naciones Unidas, ONU, (1948), en la Declaración Universal de Derechos Humanos, incluyó en su Artículo 3º, el derecho a la vida: *“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”*. De manera que el derecho a la vida está definido como uno de los primeros derechos humanos, y en consecuencia, hasta donde se tiene conocimiento, está protegido en todos los códigos penales de Latinoamérica, en el tanto que se sanciona cualquier forma de limitar la vida con la mayor severidad posible, ya sea a los responsables directos o indirectos. A dichas sanciones están expuestos los trabajadores públicos en el tanto que su acción, sea sus-

ceptible de ser tipificados como homicidio en cualquiera de sus clasificaciones.

Gestión de crisis: antecedentes y concepto

La gestión de crisis, emergencias y desastres, que también se abreviará como gestión de crisis, inicia por particularizar los riesgos que debe enfrentar según el país que se trate, y la Administración Pública respectiva, pues:

“... la calidad de los diferentes sistemas nacionales de función pública o servicio civil en la comunidad iberoamericana es diversa y heterogénea. El logro de una función pública profesional y eficaz es, para cualquier sociedad democrática, un propósito permanente que encuentra en todo caso múltiples áreas de mejora de los arreglos institucionales existentes. Ahora bien, no deben desconocerse las evidentes diferencias que los distintos puntos de partida implican en cuanto al contenido, amplitud e intensidad de las reformas necesarias en cada caso.” (CLAD, 2003: 10)

Así, se tiene que España, presenta riesgos relevantes de inundaciones y sequías, principalmente en el litoral mediterráneo; el País Vasco y las Canarias, se caracterizan, ya sea por el alto nivel de concentración de habitantes, por

sus actividades económicas, o por el riesgo a los fenómenos naturales adversos. Esta identificación le ha permitido precisar posibles causas que han aumentado tales riesgos, tales como:

“... ‘Se ha construido cerca -o incluso dentro- de los cauces fluviales, por lo que ha aumentado el riesgo frente a un posible episodio de crecida; se ha aumentado el gasto de agua en muchas zonas por encima de los recursos disponibles, lo que produce problemas de abastecimiento en períodos de sequía; se ha construido casas en primera línea de costa que quedan anegadas por el oleaje cuando se producen temporales marítimos, etc’. (Econoticias, 2010)

A partir de la particularización de las crisis, emergencias y desastres, y las respectivas causas, se puede definir una más efectiva gestión de crisis, para disminuir sus perjuicios, adoptando políticas que den mayor seguridad a la población, lo que ha permitido al pueblo español contar con una organización de protección civil que es referencia para muchos otros países y de la cual, se pueden deducir experiencias interesantes, en aspectos tales como:

- La definición de planes de ordenamiento territorial, consecuentes con la naturaleza de cada terreno.

- La elaboración y divulgación de una cartografía de riesgo, para orientar a la población y las instituciones reguladoras de los desarrollos inmobiliarios.
- El establecimiento de normas éticas sobre la actuación permitida para salvar vidas humanas ante situaciones que las amenacen.
- El establecimiento de sistemas de denuncias (científicas o judiciales) de alta peligrosidad contra zonas territoriales de alto riesgo.
- Estrategias claramente definidas de educación ambiental y manejo de riesgos, dirigidas a toda la población que esté ubicada en zonas de alto riesgo.

Esto puede llevar a interesantes y llamativas posiciones de gestión de crisis, como sería un enfoque que considere el convivir con el riesgo: *“En vez de intentar modificar constantemente los procesos naturales de riesgo, deberíamos aprender a dejar que el río inunde el espacio que tiene que inundar, minimizando al máximo los daños que ello pueda causarnos”.* (Econoticias, 2010)

Es así que, conforme se ha ido tomando conciencia de la necesidad de atender adecuadamente las crisis, se han desarrollado nuevos conceptos, e incluso, eventualmente se podría hablar de nuevas

disciplinas, tal como la Gestión de Crisis, sobre lo cual, Wigodski (2011), señala:

“La gestión de crisis consiste en contar con la capacidad para reconocer y actuar frente a las señales que anticipan una situación perjudicial (que...) hacen necesario implementar un sistema sensor del riesgo de crisis, así como los planes de administración y de comunicación de la crisis.”

Gestión de crisis: características y contenidos

No obstante las limitaciones de desarrollo de esta nueva materia, se pueden identificar algunos elementos que caracterizan la gestión de crisis:

- Reconoce que muchas crisis son imprevisibles con exactitud (como los terremotos o erupciones volcánicas), sin embargo, la mayoría son esperables con un adecuado conocimiento de las características del medio (por ejemplo, identificación de zonas sísmicas, estudios geológicos y vulcanológicos).
- Intenta sistematizar para evitar crisis, o al menos, para administrar los principales acontecimientos de ellas cuando inevitablemente se presente.
- La gestión de crisis se ve sensiblemente afectada por la tecnología, en el sentido de que si ésta última funciona con excelencia, puede ser de gran ayuda, pero por el contrario, si falla cuando más se necesita, puede crear una nueva crisis dentro de la crisis que se pretendía atender.
- En el sector privado la gestión de crisis es una prueba para la capacidad de la gerencia de sobrellevar las empresa en tiempos de adversidad, mientras que para la Administración Pública probablemente constituye uno de los mayores desafíos por enfrentar de cara a la opinión pública, que la va a estar observando con ansiedad y minuciosidad, por lo que resulta determinante para evaluar al Gobierno.
- En última instancia, la gestión de crisis debería pretender buscar el aprendizaje en beneficio de la sociedad, en el sentido de analizar las lecciones de la crisis, para identificar oportunidades de mejora, para que en un futuro, las gestiones de las nuevas crisis sean más exitosas y nunca peores.

A partir de la definición de la gestión de crisis y sus principales elementos característicos, se pueden perfilar algunos contenidos relevantes de la misma:

- La gestión de crisis requiere un plan que inicie por un nivel de previsión. La previsión comprende identificar lo mejor posible, las eventuales situaciones de crisis, que amenacen a la institución o a la población en el área sustantiva que la institución atiende.
- La gestión de crisis debe preparar para manejar la sorpresa. Y es que por más previsión que se haga, las crisis siempre tienen elementos de sorpresa, que pueden causar ansiedad, temor y hasta exacerbación de los niveles de adrenalina. Es importante que la gestión de crisis considere mecanismos que, en medio de la confusión, permita tener mediciones y panoramas claros de la crisis.
- La gestión de crisis, para que sea exitosa, necesariamente debe definir mecanismos rápidos y eficientes de respuesta, que contemplen la toma de decisiones y la implementación de las mismas.

Algunas situaciones de crisis, emergencias y desastres (a razón de antecedentes)

La geografía del planeta tierra está diseñada con una generosidad de circunstancias que hace que prácticamente todo espacio esté expuesto a uno u otro tipo de crisis, emergencia o desastre. Así, se tienen algunos países altamente ex-

puestos a tsunamis, tormentas tropicales, ciclones o huracanes, otros tienen condiciones de alta sismicidad, volcanes activos o cerros y montañas con propensión a derrumbes o avalanchas, a la vez que no faltan quienes enfrenten sequías, plagas u otras calamidades.

Por si acaso todas las crisis, emergencias y desastres naturales no fueran suficientes, también se tiene una gran cantidad de eventos sociales, es decir, que de alguna manera han sido generados por el ser humano, tales como los accidentes que ocurren a diario, a los que se agregan atentados terroristas y las manifestaciones públicas, los problemas políticos, las guerras civiles y las invasiones de un país contra otro.

En suma, sobre cualquier país, y los latinoamericanos en particular, no tiene sentido preguntarse si está expuesto o no a alguna crisis, emergencia o desastre; en su lugar, la pregunta pertinente sería ¿Cuáles son las crisis, emergencias o desastres que afectan a dicho país en particular? Por lo tanto, la preparación para enfrentar este tipo de situaciones, no es una alternativa, es una necesidad prioritaria, ante la cual, la Administración Pública no puede quedarse indiferente.

A razón de ejemplo, se tiene que Costa Rica es un país caracterizado por su tranquilidad política, que no presenta situaciones graves de sequías, hambre ni plagas, sin embargo, cuenta con una alta sismi-

ciudad, es decir, que con frecuencia tiene temblores y terremotos, con una gran cantidad de volcanes, algunos de los cuales se mantienen activos y que por su ubicación entre dos océanos, con frecuencia recibe influencia de huracanes, tormentas tropicales y otros fenómenos naturales.

La gran cantidad de crisis, emergencias y desastres, así como la importancia de sus efectos, necesariamente implican una llamada a la participación de la Administración Pública con la finalidad de identificar transparentemente dicha invitación, a continuación se resumen algunas adversidades sufridas por hermanos países latinoamericanos, con indicaciones expresas, de al menos una forma en que la Administración Pública se identificó y actuó ante ellas.

México

En el 2007, México sufrió uno de los mayores desastres naturales de su historia, cuando el Estado de Tabasco, fue afectado por un huracán, al que siguieron importantes inundaciones, que se estiman cubrieron el 80% de su territorio.

Tabasco, considerado uno de los Estados más ricos en recursos hídricos, vio como las lluvias excedieron las capacidades de ríos como el Grijalva, Usumacinta, Carrizal, Mazcalapa, hasta llegar al punto de verse obligado a abrir las compuertas de la presa Peñitas, que con sus

evacuaciones de dos millones de litros de agua por segundo, consumieron la que se considera como la peor inundación de los últimos 50 años.

La tragedia motivó la participación del ejército, de la sociedad civil y expresas solicitudes de ayuda por parte del Gobierno a las aerolíneas comerciales, para salvar vidas y llevar provisiones a más de un millón de personas afectadas por el evento, a la vez, que las aseguradoras la catalogaron como la segunda catástrofe más cuantiosa de la industria, con pérdidas preliminarmente estimadas en 700 mil millones de dólares.

La magnitud de la tragedia puso en evidencia la importancia de crear sinergias entre la Administración Pública y el resto de la población, para enfrentar y superar la crisis.

Panamá

En octubre del 2006, Panamá, sufrió la denominada tragedia de Cresta o de la Martín Sosa, cuando un autobús de transporte público, que transitaba en la ciudad de Panamá, en el área de la Cresta, por la Avenida Martín Sosa, se incendió.

La tragedia cobró la vida de 2 niños, 5 hombres y 13 mujeres, para un total de 18 muertos calcinados, así como 25 heridos, algunos con quemaduras de gravedad.

El suceso motivó múltiples críticas y cuestionamientos a la seguridad del sistema de transporte público de la nación canalera, y por consiguiente, a las autoridades de la Administración Pública responsables de velar por dicha seguridad.

Venezuela

En 1999, Venezuela vivió lo que se ha denominado como su peor desastre natural del siglo XX, la Tragedia de Vargas, también conocida como los Deslaves de Vargas, por el Estado de Vargas donde se magnificó el fenómeno que afectó las costas del Caribe del país.

La tragedia se materializó entre los días 15 a 17 de diciembre, sin embargo, desde el 5 de diciembre se tuvieron importantes indicios de lo que sucedería, cuando el Organismo de Defensa Civil regional del Estado de Vargas emitió una alerta, ante las lluvias sufridas en los últimos cinco días.

A dicha alarma, se agregó la del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, publicada el 10 de diciembre, fecha en que se presentan los primeros deslaves, hasta llegar al 15 de diciembre, que se le ha denominado como *el día que la montaña avanzó hasta el mar*, pues las precipitaciones, que llegaron a sumar 1.814 mm de agua, todo lo cual, logró saturar los suelos, al grado que el caudal de agua se precipitara en pendientes con más de 30 grados, que por su volumen y

fuerza, arrastraron todo lo que encontraban a su paso, empezando por la misma vegetación.

La situación ameritó la declaración del estado de emergencia en ocho de las veintitrés entidades de la nación venezolana, con pérdidas estimadas en más de cuatro mil millones de dólares, unos cien mil damnificados y una cantidad de muertos, que fluctúa según la fuente consultada, entre 15.000 y 80.000 personas.

Así, la Administración Pública venezolana tuvo que realizar grandes esfuerzos para enfrentar una dolorosa tragedia, de la que recibió señales de aviso días antes de su ocurrencia, y que le dejó grandes y lamentables consecuencias a su población y el país en general y en la cual, la colaboración de diversos actores fue fundamental para la recuperación.

Perú

En los primeros meses del 2010, una conjugación de sequías, lluvias, granizadas, y heladas, produjeron en Perú una situación de crisis, emergencias y desastres, que afectaron a la población más frágil, contribuyendo a crear mayores condiciones de vulnerabilidad y deterioro social de la misma.

Los citados fenómenos naturales afectaron siete provincias, a saber, Huaytara, Castrovirreyna, Angaraes, Tayacaja, Churcampa,

Acobamba y Huancavelica, algunas de las cuales se caracterizan por sus altos niveles de pobreza.

Los daños se estimaron en más de 40.000 agricultores afectados, con pérdidas en 4.100 hectáreas de cultivos, lo que entre otras acciones, motivó al Gobierno a considerar brindar alguna indemnización a los agricultores por cada hectárea de cultivos dañada.

Brasil

Brasil cuenta entre su realidad social, con una serie de asentamientos humanos denominados favelas, que se estima datan desde 1880, cuando se comenzaron a construir barrios en las laderas de los cerros y, se han extendido de manera informal en terrenos precarios, inestables y con pobres o nulos servicios de infraestructura, hasta convertirse en un símbolo de pobreza y delincuencia, que rodea e invade las grandes ciudades.

Cuando se combina la fuerza de la naturaleza, con las pésimas condiciones en que viven los aproximadamente cinco millones de personas que habitan en las favelas, se tienen las condiciones idóneas para la ocurrencia de tragedias, como sucedió en Río de Janeiro en abril del 2010, cuando las lluvias y aluviones de lodo produjeron 213 muertes y 10.000 viviendas destruidas, y apenas unos meses después, en enero del 2011, las inundaciones y deslizamientos de tierra, se tradu-

jeron en 916 muertos adicionales, lo que la ha valido el título del peor desastre natural en los últimos 100 años.

Brasil cuenta con un promedio anual de 1.500 decretos de emergencia o calamidad pública, los cuales en el 2010 alcanzaron la cifra de 1.635. Ante esta problemática, el Gobierno federal brasileño, entre otras cosas, planteó a inicios del 2011, el desarrollo de un sistema nacional de alerta y prevención, que permita, con al menos seis horas de tiempo, advertir a la población de la ocurrencia de tragedias, con lo que se podría salvar la mayor cantidad de vidas, e incluso evitar las muertes. Dicho proyecto se estima que estaría en funcionamiento pleno en el 2015.

De esta manera, Brasil muestra como la Administración Pública, entre otras estrategias, ha optado por una apuesta agresiva en los sistemas de alerta y prevención, para enfrentar las tragedias que se presentan cuando se combinan las difíciles condiciones sociales con fuertes fenómenos naturales.

Paraguay

Para Paraguay, es usual enfrentar los desastres naturales causados por el fenómeno del Niño, que le produce inundaciones y destrucción de su infraestructura, y el fenómeno de la Niña, que por el contrario, le acarrea sequías e importantes incendios forestales. La

suma de ambos tipos de eventos, golpean directamente al sector agrícola, que es uno de los principales impulsores de la economía.

Pero en el caso de Paraguay, más que profundizar en sus crisis, emergencias y desastres, llama la atención los planteamientos para crear frentes comunes, que le permitan enfrentar dichos desastres, para lo cual, a inicios del 2010 realizó contactos formales con su vecino Bolivia, que comprendían la creación de un Consejo de Emergencia ante desastres naturales entre Paraguay y Bolivia, con el propósito de compartir información sobre fenómenos climáticos, gestión de riesgos y reducción de amenazas, particularmente en la frontera común de ambos países.

La orientación paraguaya – boliviana, hace pensar en conceptos como gobernanza multinivel, tratados en el apartado de “4.1) *De la globalización de las crisis, a la administración pública*” y como tal, es un caso interesante de darle seguimiento.

Los resultados como se había anunciado en “Una historia sustentada en la realidad”

En el apartado “1) ... *Una historia sustentada en la realidad*”, se dijo que “*el presente documento, cuyos resultados se estructuran y presentan en la misma forma y se-*

cuencia que dicha historia” y así es. Efectivamente, los *resultados* de la investigación se han organizado conforme a dicha narrativa como sigue.

El primer paso: prever (incluso intuir)

“... se sintió un fuerte estruendo...”

En generaciones anteriores era más frecuente expresiones como “*siento que va a pasar algo*”, donde los abuelos, sin mayor desarrollo científico, apelaban a un sexto sentido que los preparaba para determinadas situaciones.

Para quienes han tenido la experiencia de vivir una larga temporada en Costa Rica, les resulta normal asociar las altas temperaturas, con posteriores fenómenos sísmicos; ello no obstante que los científicos aun no identifican relación de causa-efecto entre el clima y los temblores.

Por otro lado, en las últimas décadas la técnica y la ciencia ha avanzado mucho, de manera que ahora se dispone de mecanismos e instrumentos sumamente sofisticados, para prever posibles emergencias y desastres. De igual manera, la observación crítica de los acontecimientos nacionales e internacionales, permite vaticinar ciertas crisis; de hecho, situaciones como la crisis financiera del 2007 (y años siguientes), la crisis alimentaria y las crisis

del petróleo, eran perfectamente pronosticables, a partir del seguimiento del comportamiento de algunos países durante los años previos a su ocurrencia.

El asunto pues, es que ya sea al estilo de los abuelos, con el apoyo de la intuición, en consonancia con los tiempos modernos, es decir, sustentado en avanzadas tecnologías, o con el desarrollo de laboratorios de observación, la Administración Pública debe asumir, como parte de sus responsabilidades, el *sentir* o prevenir las crisis, emergencias y desastres potenciales, y por tanto, prepararse para su efectivo abordaje.

Por lo tanto, la Administración Pública debe aprender que si bien las emergencias no tienen un horario fijo, sí son predecibles e incluso programables con altos grados de probabilidad. En consecuencia, la previsión debe ser parte de la agenda ordinaria de los burócratas, de manera que ante la ocurrencia de determinada crisis, del todo no sea admisible que se dé como respuesta un lacónico *no lo esperaban, nos tomó por sorpresa, o no sabía que iba a pasar*.

Sin embargo, por más que la previsión parezca una actividad normal, en la práctica no ha sido así y menos formalmente, pues tanto en la Administración Pública como en el mismo sector privado, se ha necesitado superar una serie de obstáculos y prejuicios para su implementación. En esa línea, (Piñuel, 2011: 8) plantea que

“Con anterioridad a los años 80, en que aparece un método de simulación de crisis, la mayoría (...) evitaba plantearse reflexión alguna sobre las crisis, aduciendo como argumentos más o menos convincentes que habida cuenta de que las crisis, por definición, sobrevienen en el momento menos esperado, es vano intentar prepararlas; o que la [institución] debe evitar representarse a sí misma en escenarios negativos porque éstos amenazan con empañar su imagen de ganadora (opinión ampliamente extendida entre los directivos) y afirmando que la evocación de las crisis amenaza con traumatizar a los miembros de la [institución]”.

No obstante, esas posiciones ya han sido ampliamente superadas, por lo que la previsión se puede ver como un proceso, con sus respectivos pasos secuenciales y lógicos, que ayudan a elevar su efectividad:

- Realización de auditorías de riesgo para identificar áreas con mayor probabilidad de ocurrir crisis, emergencias o desastres y que puedan afectar a la institución o la población que atiende.
- Estimación de la probabilidad de materialización de los riesgos, tanto en el corto, como mediano y largo plazo.

- Identificación de antecedentes de crisis similares, de los cuales se pueden extraer lecciones para su mejor atención.
- Definición de posibles respuestas ante la ocurrencia de cada crisis, emergencia o desastre.
- Determinación de los protocolos de previsión, alerta, reacción y recuperación.
- Preparación de estrategias alternas de comunicación.

A la previsión le sigue la atención de las calamidades o tragedias y su posterior recuperación, todo lo cual se desarrolla más adelante.

Trabajar con información incompleta

“...Más tarde los noticieros informarían...”

La limitada disponibilidad de información valiosa (que es diferente a la simple acumulación de datos irrelevantes), es una de las limitaciones, con qué frecuencia debe trabajar la Administración Pública, y frente a calamidades o tragedias, esa es una condición insalvable, al menos en un inicio, por lo que los jefes deben prepararse para actuar aun cuando la información no sea completa ni exacta.

En otras palabras, un presidente ejecutivo, director general, gerente... de una entidad, no debe sentarse cómodamente en su escritorio, a esperar que le llegue la información, ya sea en el periódico del día siguiente, o en los informes que semanas después le presenten sus subordinados, para tomar las primeras decisiones, mientras la población vive situaciones difíciles, e incluso muere.

El dogma de que se necesita información exacta y confiable para actuar, en situaciones de urgencia y gravedad, se convierte en un lujo que la ciudadanía no puede darse. Es ahí donde el jefe debe hacer valer su condición de líder, enfrentar la preocupación y desesperación de la gente, apoyarse en la *“Matriz de Crisis, Emergencias y Desastres”* y los distintos protocolos, para superar las limitaciones iniciales de información.

Estas actividades iniciales le darán un mínimo de tiempo para comenzar a identificar las causas y efectos de la crisis, así como las primeras fallas que puedan surgir del plan de contingencia, coordinar con el Comité de Emergencia y canalizar adecuadamente el apoyo de los voluntarios.

Paralelamente, el líder deberá vigilar que la prensa sea atendida adecuadamente para propiciar una adecuada comunicación con la ciudadanía, y apenas tenga un espacio, comenzar a prepararse para la

recuperación. Todos estos aspectos se desarrollan más adelante.

***“Mantenga la calma”,
no es cierto: prepárese
para la preocupación,
incluso la desesperación***

“...en aquel momento, mientras los archivadores chocaban contra sí, y las paredes crujían, la desesperación corrió como reguero de pólvora...”

No se pretende cuestionar la validez de las recomendaciones tradicionales de los cuerpos de rescate y otros entes especializados en atención de situaciones extremas, en el sentido de que *“hay que mantener la calma”*. Por el contrario, ese mandamiento que se reitera en todos los protocolos de emergencias, puede ser deseable, pero ello no niega que en la vida real, prácticamente siempre, en mayor o menor cuantía, aparecen personas que se preocupan en demasía, incluso que se desesperan, lo que puede ser aún más peligroso que la crisis, emergencia o desastre que se está enfrentando.

Probablemente el comportamiento de dichas personas pueda ser explicada por disciplinas como la psicología, la sociología, la antropología u otras afines, a las cuales, en tiempos de calma, la Administración Pública podría consultarles para definir estrategias positivas de abor-

daje cuando se presenten las calamidades y tragedias.

Para mejor comprensión de la relevancia de este asunto, se reseña el caso típico de los ciudadanos que, ante una situación de crisis, emergencias o desastres, inmediatamente aparecen en los medios diciendo *y es que esto es una desgracia y el gobierno no hace nada, yo le pido al presidente y al ministro... que vengan aquí y vean como estamos, para ver si así se les ablanda el corazón, a ver si hacen algo por nosotros y nuestros hijos, si fueran los suyos de seguro harían algo...*

Como ejemplo de un pésimo tratamiento de este tipo de asuntos, se puede citar que una respuesta que en cierta ocasión dio una Ministra de Estado, que ante el clamor de la ciudadanía sobre la crisis de inseguridad, contestó que:

“lo que está percibiendo (la población) es una escalada de violencia pues cada vez los delitos son más violentos (...), lo que sí es cierto es que la percepción de inseguridad es más alta que la inseguridad misma, esa sí es la realidad” (Del Vecchio, 2008).

Ante estas palabras textuales, los medios destacaron que la ministra había afirmado que la *“... inseguridad no es tan alarmante. Afirma que se trata de una percepción”*. (Idem)

Por supuesto que para los padres que habían visto morir a sus hijos en acciones criminales y para las familias que habían padecido el trauma de un asalto violento, aquellas palabras se convirtieron en una nueva tragedia por superar, y la respuesta general de la población fue tan fuerte, que al problema inicial se le sumó otro, que ni siquiera se calmó con la renuncia de la citada ministra.

En suma, los jefes deben aprender a tratar con la desesperación, para que cuando comprueben que nuevamente la población no sigue el trillado consejo de *mantenga la calma*, la institución inyecte la necesitada esperanza y tranquilidad, y de ninguna manera, agregue a una tragedia, otra más por falta de tacto e inteligencia.

Las malas noticias difícilmente vienen solas

“Apenas dejó de moverse el piso, se pudo detectar un fuerte olor a gas...”

Sin pretender ser pesimistas, conviene tener en cuenta que la experiencia demuestra que las crisis, emergencias y desastres pocas veces se presentan en singular, por el contrario, lo usual es que lleguen acompañadas de al menos una calamidad adicional, lo que hace que las instituciones no deban enfrentar desafíos gemelos, sino múltiples.

En la historia inicial, al terremoto vivido en el séptimo piso, se le

sumó la fuga de gas y a ésta última el incendio. Ese mismo terremoto, en una localidad rural provocó su total destrucción, lo cual condujo a que toda su fuerza laboral quedara desempleada, los niños sin lecciones y la comunidad sin siquiera el templo donde refugiarse a pedir ayuda divina.

En esa línea, las instituciones, en consonancia con las condiciones (y dependencias) tecnológicas actuales, deberían prepararse para quedarse sin fluido eléctrico, perder las conexiones a Internet y que fallen los demás sistemas de comunicación. Nuevamente no se trata de visiones apocalípticas, por el contrario, ante casos de incendios y terremotos, resulta automático el corte del servicio de electricidad y las mareas tropicales, huracanes y similares, son muy eficientes en interrumpir las comunicaciones. A lo anterior se suma que, cualquiera de estas situaciones, eventualmente podría producirle daños a los servidores de las instituciones, con lo que aún cuanto se cuente con electricidad e Internet, la organización deba ingeniárselas para operar, y más aún, ayudar a la ciudadanía, en forma completamente manual.

Con *manual* se evoca a un fantasma que la tecnología, con la ayuda de las corrientes ecológicas de los tiempos actuales, tratan de olvidar, la previsión para trabajar con papeles y formularios prediseñados. Sí, el Ministerio de Seguridad debe enviar órdenes, así sea con memorandos manuscritos para

atender una calamidad, antes que dejar a la población civil sin apoyo, solo porque los jefes no pueden enviar correos electrónicos o mensajes radiales. De la misma manera, el Ministerio de Salud debe despachar médicos, equipo y medicinas a las zonas afectadas, así sea con órdenes escritas en recetas médicas, antes que dejar que se pierdan vidas esperando a que se disponga de computadoras e impresoras para emitir sendas instrucciones a los distintos involucrados.

Como las malas noticias no llegan solas, un ejercicio pertinente de las distintas dependencias de la Administración Pública, sería la realización de talleres, donde se analicen las crisis, emergencias y desastres que más probablemente le corresponda enfrentar según las condiciones del respectivo país, e inmediatamente, se trate de identificar la siguiente situación calamitosa que probablemente acompañaría a cada una de ellas.

La herramienta analítica y le-nificativa popularmente conocida como *árbol de decisiones*, puede ser parafraseada para crear una *Matriz de Crisis, Emergencias y Desastres*, de manera que cuando se presente cualquier posible combinación de problemas, los funcionarios de cada institución tengan una clara noción inicial de cómo enfrentarla, lo cual, por sí mismo sería un gran éxito por todo el tiempo y tensión que podría ahorrar.

Para fines ilustrativos, en el Anexo No. 2, se presenta un ejem-

plo de lo que podría ser una *Matriz de Crisis, Emergencias y Desastres*, con la advertencia de que la institución debe elaborar su propia matriz, conforme a sus particularidades y la probabilidad de ocurrencia de las distintas calamidades y tragedias; difícilmente las matrices de dos entidades serían iguales e incluso, una misma organización puede encontrar la necesidad de modificar su matriz con el paso del tiempo.

Como la matriz puede llegar a ser algo extensa, se podría generar la impresión de que implica la elaboración de un gran número de protocolos, pero eso no necesariamente es motivo de mayor complicación, pues algunos protocolos pueden resultar en la combinación de otros previamente definidos; aquí lo importante es que dicha combinación haya sido identificada y realizada en tiempos de tranquilidad y no durante las urgencias.

El desarrollo de un esquema de previsiones, permitirá orientar a cada una de las entidades que componen la Administración Pública, en la elaboración de protocolos de atención de crisis, emergencias y desastres, en condiciones más cercanas a la realidad que se va a requerir en determinado momento. Si bien la preparación de los esquemas de previsión puede requerir algún grado de esfuerzo, el mismo resultaría ínfimo si se compara con la agilidad y efectividad que puede sumar en la atención de alguna calamidad o tragedia; ni que decir si ello puede traducirse en salvar al-

guna o muchas vidas, cuyo valor es monetariamente incalculable.

***Los protocolos deben usarse,
reusarse y gastarse,
no archivarse***

“... según el protocolo para emergencias (que por cierto no se revisa desde que se redactó, hace 16 años)...”

Hace muchos años, en una guía telefónica, apareció un anuncio que decía algo como lo siguiente *“esta es nuestra guía telefónica ejemplar”*, seguido de lo cual, se mostraba la imagen de una guía telefónica rayada, arrugada, con múltiples anotaciones, papeles incrustados, páginas dobladas y demás muestras de que dicho documento había sido objeto de gran uso por parte de sus usuarios.

En contraposición a dicha guía telefónica, un protocolo para emergencias, que está impecable, debidamente empastado y pulcro, guardado en un lugar seguro y protegido del acceso de las personas, probablemente sería el peor ejemplo de un protocolo de emergencias. O sea, hay que romper el exceso de respeto, incluso miedo a tocar, cuestionar y cambiar los protocolos. Todo uso y modificación que puedan sufrir los protocolos, al igual que la anécdota de la guía telefónica, deben verse como signos positivos de que éste está vivo, y listo para entrar en funcionamiento cuando se requiera.

Esa vitalidad debería darse de forma natural, pero si acaso eso no sucede, se debe crear el protocolo de mantenimiento de protocolos, donde se establezca claramente la periodicidad de revisión y actualización de cada protocolo, sus responsables, las estrategias de difusión y capacitación, e incluso las pautas a seguir, en la eventualidad de que los protocolos corran el riesgo de caer en desuso.

Lo indicado puede parecer sumar burocracia y, por tanto, lentitud en la gestión de crisis, aunque si hay algún aspecto donde no se puede permitir estar completamente a ciegas y a merced de la improvisación, es cuando la Administración Pública es cuestión de vida o muerte.

¿Y si falla el plan de contingencia?

“...la puerta de emergencia quedara trabada, con lo que el lugar que hace un par de minutos era la oficina de trabajo habitual, ahora se convertía en una trampa mortal...”

¿Y si falla el plan de contingencia?

Para quienes tienen experiencia en la atención de crisis, emergencias y desastres, no es pertinente formular esta pregunta, pues estarán acostumbrados a que, por más que se trate de prever to-

dos los aspectos, siempre surgirán asuntos que no estaban contemplados. Por lo tanto, lo que se puede preguntar es ¿qué es más probable que falle del plan? Y por consiguiente, ¿cómo proceder si efectivamente se da dicha falla?

Así que, una vez que se han identificado las calamidades y tragedias que tengan mayor probabilidad de demandar atención de una institución en particular, y que se elabore la correspondiente *“Matriz de crisis, emergencias y desastres”* (ver Anexo No. 2) y las medidas de atención o paliativas, se debe proceder a identificar las formas en que dichas previsiones podrían fallar.

Esta es una labor muy delicada y debe ser dirigida por una persona adecuadamente preparada, para evitar que se caiga en el desaliento y la desesperanza, ya que su finalidad es exactamente la opuesta, es decir, detectar formas de fortalecer los planes de contingencia, para que sean exitosos en la eventualidad de que lleguen a requerir.

Necesidad de liderazgos efectivo ante la adversidad

“...al menos eso le pareció a Alfonsina, la Gerente de Área...”

Para determinar la resistencia de ciertos materiales, los ingenieros y otros profesionales los someten a pruebas de tensión; sin embargo,

tratándose de la Administración Pública, difícilmente se puede encontrar un método efectivo y confiable, para medir el liderazgo ante crisis, emergencias y desastres. En su lugar, es probable que sea necesario ver a cada funcionario frente a una de esas situaciones, para poder valorar su liderazgo y resistencia ante tales adversidades.

La diferencia con el caso de las pruebas de resistencia de materiales y otros ensayos científicos, es que aquellos se pueden hacer en laboratorios, con ambientes controlados, y sin mayores consecuencias; mientras que tratándose de la Administración Pública, los experimentos de resistencia se hacen con estructuras organizacionales vivas, inmersas en realidades complejas, donde los errores y desaciertos se pagan con graves consecuencias, incluso fatales.

Por eso, el apoyo de los psicólogos, sociólogos, expertos en comportamiento organizacional e incluso psiquiatras, puede ser valioso para identificar el perfil de cada funcionario ante calamidades y tragedias, de manera que, por ejemplo, no se le debe asignar la coordinación de atenciones de situaciones de emergencia, a personas como el *Mainor* de la historia inicial, que es incapaz de controlar sus propios nervios.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública pareciera reconocer la relevancia del liderazgo, cuando establece cómo uno de los

criterios orientadores inspiran sus enunciados *“El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo”* (CLAD, 2003:16)

Por lo tanto, la preparación para sobrellevar calamidades y tragedias, implica reconocer que se requieren ciertos tipos especiales de liderazgos para la adversidad, que implica redefinir el papel de la jefatura desde el liderazgo. *“Tenemos que dejar atrás el concepto de que el jefe ordena y el empleado cumple, para entender nuevas responsabilidades que la jefatura tiene, de cara a la época que nos ha correspondido vivir”*. (Chinchilla, 2010) A partir de esa idea, se tiene que la responsabilidad más importante de una jefatura con miras a enfrentar crisis, emergencias o desastres, es el educar o desarrollar al personal, de forma que esté en condición de dar las respuestas que la ciudadanía espera y merece.

Ese proceso educativo para responder a las adversidades, puede tener un componente importante de enseñanza con el ejemplo, siempre que no se limite a ello, pues no necesariamente todas las personas aprenden a partir de lo que ven. Conviene que la jefatura aporte una cuota importante de pasión, que anime, interna y externamente, lo que a su vez implica contar con una significativa dosis de competencias, que se deben desarrollar a partir del ejercicio efectivo del liderazgo, para

llevar a los subalternos a su máximo nivel de compromiso, justo cuando así se necesita.

“... surge la pregunta de ¿cómo revertir los procesos educativos para que lleguen al alma del trabajador?, ¿del jefe para que sea una inspiración de fuerte convicción, a la acción? Se tiene que pasar de la teoría a la práctica, no funcionan los conocimientos que no se aplican, y si no hay disposición para aprender es exactamente igual que no tenerlos y a las jefaturas les corresponde la misión de hacer que bajen del mundo de las ideas al de los hechos.

Una forma de medir la efectividad del liderazgo, es medir cuanta responsabilidad asume un jefe en la cuota de acción que no está ejecutando fulano o zutano; eso es parte esencial de su razón de ser, asumir responsabilidades, no limitarse a dar órdenes y luego esconderse detrás de un escritorio, mientras sus colaboradores enfrentan las dificultades, desprovistos de toda autoridad para tomar decisiones, pues a quien se le ha conferido dicha autoridad es al jefe.” (Chinchilla, 2010)

Esta formación y gestión a la luz del liderazgo, implica un gran compromiso, desprendimiento y generosidad para con los colaboradores, por lo que no se pueden con-

cebir situaciones como las de jefes, que en las propuestas, planes, protocolos, informes y reconocimiento de créditos, solo permiten que figure su nombre y firma, pero que contradictoriamente, pretenden que todos los integrantes de la organización se sientan comprometidos con las, no pocas veces, grandes tareas que implica la atención de las crisis, emergencias y desastres.

Por otro lado, según Moya (2010), citando a Confucio, se tiene que *“el valor de lo que sabes no está en lo que sabes, sino en lo que haces con lo que sabes”*. Es decir, hay gente que sabe mucho, pero no hace nada y ese es un problema que deben resolver los jefes, o mejor dicho, los líderes.

A partir de ello, se pueden hacer planteamientos algo novedosos y desafiantes con miras a un liderazgo efectivo ante la adversidad, pues el tema del liderazgo se puede analizar desde la perspectiva teórica y desde una óptica práctica. Ambos enfoques son necesarios y complementarios, pues como afirma Montoya (2010):

“... estamos en organizaciones que deben ser diseñadas para aguas turbulentas, en donde la fuerza del entorno es muy alta y ocupamos la intuición, la innovación; que el chan no se asiente, que tengamos la capacidad de que cualquiera asuma el liderazgo y que el líder también tenga la capacidad para tomar el remo

y ponerse a remar. Y es que, para la estabilidad bastan los administradores, en cambio, las crisis necesitan líderes y lo único previsible en cualquier organización, son las crisis. Cuando las cosas están bien, cualquier inútil es administrador; pero cuando vienen las crisis se ocupan los líderes, y es ahí cuando se denota quién tiene hormonas.

Más aún, las organizaciones ocupan arrimar, a la par del talento, las hormonas. También se da el caso de organizaciones que tienen personas con hormonas, pero que lamentablemente carecen de talento. Tan peligroso es un loco lleno de hormonas haciendo cambios, como alguien con talento, pero que carece de hormonas, y lo grave del asunto es que no hay cursos de hormonas.”

A partir del enfoque de las *hormonas*, se puede concluir qué tan ineficiente y hasta peligroso puede ser quien ante situaciones de crisis, emergencias y desastres, trabaja empeñosamente, sin claridad en lo que quiere, como quien tiene clara la dirección y da órdenes, pero no logra garantizar el avance en la dirección trazada.

“En el primer caso, avanzar sin dirección corresponde a la organización en la que se están haciendo cosas, pero

nadie sabe hacia dónde va, mientras que los que dirigen sin avanzar son los que caen en la parálisis por análisis: se caracterizan por estar haciendo una evaluación, un diagnóstico, para ver con exactitud qué hay que hacer, luego de unos tres meses, nombran una comisión para que lo analice y emita un criterio de mayoría y minoría... y todo esto, no es porque la ley lo pida, sino porque simplemente a alguien se le ocurre que hay que hacerlo. Y lo peor es que hay gente que defiende eso y dice 'excelente, siga haciéndolo y entre más detallado, mejor'; y para cuando terminan, ya es hora de volver a repetir todo, pues los diagnósticos ya estarán obsoletos.” (Delgado, 2010c)

En suma, el liderazgo efectivo para enfrentar la adversidad es uno de los mayores retos de la Administración Pública para la atención de las crisis, emergencias y desastres. Su correcto abordaje pareciera estar en el desarrollo de las competencias, con importantes aportes personales de las jefaturas en cuanto a compromiso, entusiasmo y desprendimiento. Para concluir este apartado, conviene resaltar que dicho reto no es exclusivo de las jefaturas de turno, por el contrario, debe verse como un desafío a la Administración Pública en su totalidad, para lo cual, la profesionalización resulta una estrategia pertinente a considerar, pues:

“en materia de profesionalización del empleo público, el mero mantenimiento de rutinas establecidas tiende a producir retrocesos. Los sistemas de Servicio Civil, que no se actualizan ni renuevan, corren el riesgo de erosionarse, perdiendo la calidad en atributos que les caracterizaron anteriormente”. (Plan Regional, 2009:15)

De las comisiones a los comités de emergencia

“... convocó a reunión a los profesionales de mayor experiencia, para que en comisión estudiara la situación e hicieran una propuesta sobre qué hacer mientras llegaba auxilio...”

En una ocasión, un profesor universitario definió las comisiones de la siguiente manera: *“una comisión es un cuerpo sin cabeza que cortar ni trxs%r& que patear”*.

En muchas instituciones, las comisiones han ganado gran desprestigio, al asociárseles con mecanismos evasores para tomar decisiones; de lo que se ha tenido conocimiento de diversos países latinoamericanos, la versión no varía mucho. Es decir, el término comisión tiende a verse como la muestra máxima de la ineficiencia en la Administración Pública.

Ello no priva que se puedan formar Comités de Emergencia,

como los indicados previamente, para preparar protocolos, realizar estudios técnicos, hacer recomendaciones y dar otros tipos de apoyo previo, durante y posterior a las dificultades.

Conviene distinguir los conceptos de comisión y comité. Las primeras suelen ser estructuras colegiadas creadas de manera temporal, algunas conformadas por voluntarios, con labores que son *adicionales* a las del trabajo de sus integrantes, que tienen por finalidad atender situaciones específicas y, que por lo tanto, desde su nacimiento, tienen una fecha de término relativamente pronta. En su lugar, por comités se entiende a equipos de trabajo permanentes y que, como tales, están debidamente integrados a la organización y funcionamiento de las respectivas instituciones, además, cada integrante tiene responsabilidades claramente identificadas que son parte esencial de su jornada de trabajo regular.

Por consiguiente, se considera que propiamente la atención de las crisis, emergencias y desastres, deben contar con el dinamismo y ejecutividad que solo puede dar el ejercicio efectivo del liderazgo, el cual, debe estar apoyado por un Comité de Emergencia debida y oportunamente formado y en funcionamiento, pero no por una Comisión, todo ello conforme con la definición del párrafo previo.

Es necesario resaltar la importancia de la definición formal de

los Comités de Emergencia y su integración dentro de la estructura organizacional para dar respuestas efectivas en la atención de calamidades y tragedias, ya que si dicha definición no es suficientemente clara, se podrían dar una serie de situaciones no deseables como las siguientes:

- Que en plena atención de las adversidades, se generen discusiones sobre el grado de autoridad del Comité y su estructura formal, es decir, ¿quién manda más?
- Que se despierten celos en las jefaturas que deban ceder parte de su autoridad a algún subalterno, celos que afecten la labor y el posterior retorno a la normalidad.
- Que se generen envidias entre los compañeros, porque alguien que en determinado momento, era *un compañero más*, de un momento a otro pase a dar órdenes.
- Que se produzcan resentimientos en el subalterno que tiene responsabilidades especiales durante las adversidades, en el tanto llegue a aspirar, a un reconocimiento económico que pocas veces las instituciones realizan.

Para ello, con la finalidad de curarse en salud de todos esos y otros problemas, y que los Comités de Emergencia sean estructuras

organizacionales que estén en condición de dar respuestas efectivas a las calamidades y tragedias, como indica Piñuel (2011: 28), se deben tener claramente definidos los siguientes aspectos:

- El nombre de cada uno de sus integrantes, incluyendo sus remplazos potenciales, por si en el momento de una emergencia alguno de ellos no está disponible (incluso si ha sido víctima de la adversidad).
- El papel que le corresponde a cada uno de los integrantes, incluyendo el fungir como vocero oficial para efectos de informar a los afectados y demás colaboradores y voluntarios.
- La coordinación que haría el Comité de Emergencia con el resto de las actividades regulares de la institución, pues en principio, aun cuando en determinado momento una institución de la Administración Pública se aboque a atender una crisis que la afecte a ella o a sus usuarios, dicha institución sigue requiriendo servicios básicos de agua, electricidad, comunicaciones, pago de salarios... es decir, la vida sigue aún durante la crisis y el Comité de Emergencias, y el resto de la organización, deben ser conscientes de esto.
- La liberación de responsabilidades operativas rutinarias a los integrantes del Comité de Emergencias durante la atención de las mismas. Efectivamente, así como en la medida de lo posible, es necesario que la vida institucional mantenga un mínimo de normalidad, también se debe reconocer que durante una crisis no es de esperar que los miembros del Comité de Emergencias sigan atendiendo labores operativas, que regularmente le consumen su jornada diaria, incluso se puede considerar la posibilidad de que los integrantes de dicho Comité cuenten con un espacio físico aparte de su lugar habitual de trabajo, precisamente para garantizar ese desprendimiento de la rutina.

En casos de instituciones de la Administración Pública con altos niveles de responsabilidad en atención de crisis, emergencias y desastres, como lo pueden ser las Secretarías o Ministerios de Estado de Salud o de Obras de Infraestructura, puede ser necesario que el Comité de Emergencia cuente con Grupos de Asesores y Equipos Críticos que les ayuden a mantener una perspectiva amplia y objetiva de la realidad.

No está de más apuntar que la realización de arreglos institucionales está reconocida como parte de una adecuada gerencia pública

profesional, de manera que se logre *“Una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión”* (CLAD, 2003: 36), y que la creación formal de Comités de Emergencia, cabe dentro de los arreglos que logran dicha delegación, con miras a gerenciar la operación en tiempos de crisis, emergencias y desastres.

Aprovechar los voluntarios para generar sinergias

“Mientras tanto, Ana Lorena, una muchacha menuda... ya había calculado que no sobreviviría al impacto de caer desde aquella altura hasta la calle, y también era consciente que sus fuerzas serían insuficientes para derribar la puerta de emergencia, por lo que sin pensarlo dos veces, se dirigió hacia...”

A veces, algunas personas, por su propia iniciativa, realizan acciones sumamente acertadas y oportunas, que marcan la diferencia en el resultado de un asunto, como en la historia inicial lo hizo Ana Lorena. Este tipo de personas pueden tomar la forma de voluntarios de la sociedad civil, de asociaciones sin fines de lucro, de Organismos No Gubernamentales, ONG, de grupos religiosos e incluso de empresas.

El valor de estos apoyos puede ser muy elevado y significativo

para la población, cuyos efectos de inspiración pueden superar con creces la misma labor realizada, en el tanto permiten despertar sentimientos sumamente positivos como la solidaridad, consuelo, confianza y esperanza:

“Así, decenas de compatriotas, apertrechados con sus manos desnudas, se fundieron con el barro para robarles los cuerpos de las víctimas a los escombros. Aún resulta difícil entender su satisfacción al encontrar otro cadáver, pero ciertamente no se trata de una broma sacada de alguna película macabra, sino que los abnegados rescatistas, entendían que para los sobrevivientes, el único consuelo que les quedaba, ante la calamidad, era el tener la oportunidad de darle el último adiós al padre, la hermana, el hijo, la madre, los amigos y después, brindarles cristiana sepultura.” (Delgado, 2010a)

El reconocimiento de la importancia de estos aportes, conduce a integrar los apoyos voluntarios a las labores de las instituciones, de manera que se logren crear sinergias entre la Administración Pública y la sociedad civil, con lo que se podrían construir verdaderas redes de gestión de crisis, emergencias y desastres. Desarrollar tales sinergias, implica aceptar que algunas acciones, diseñadas y preparadas por la Administración Pública, para la atención de calamidades y trage-

días, podrían ser ejecutadas por terceros, obviamente que con la debida coordinación y supervisión.

Este tema también debe ser cuidadosa y oportunamente previsto, lo cual implica, la necesidad de diseñar protocolos de coordinación de voluntariado y de reconocimiento de su aporte dentro de las estrategias de comunicación en tiempos de crisis. Dicho reconocimiento puede ser sumamente positivo como re-orientación para futuras situaciones adversas, en que se vuelvan a requerir.

La recuperación y la sanación de las heridas

“... Mainor pidió traslado de institución y que él y Ana Lorena no se volvieron a hablar...”

Tratándose de crisis, emergencias y desastres, con frecuencia se pueden identificar, con bastante precisión, su fecha del inicio, sin embargo, no sucede lo mismo con la fecha en que se terminan de sentir sus efectos. Situación parecida sucede con los distintos daños que producen, empezando por los económicos y, en general, los materiales, ya que su identificación y cuantificación pueden representar cierto grado de complejidad, por lo que se suele recurrir a estimaciones generales que no necesariamente pretenden ser exactas.

Pero, existen toda una amplia cantidad de otros efectos y daños,

asociados con asuntos más humanísticos, tales como los emocionales, familiares, afectivos y espirituales, que son de un nivel de complejidad mucho mayor, e incluso en algunos casos pareciera que ni siquiera hay conciencia de los mismos. Afortunadamente, en los últimos años, es cada vez más frecuente identificar que para la atención de calamidades y tragedias, aparte de los tradicionales cuerpos de socorro, formado por médicos, bomberos, policías, constructores y voluntarios, se agregan trabajadores sociales y psicólogos.

Las heridas emocionales, afectivas y espirituales no hacen distinción, pueden afectar a niños, adultos, ancianos, hombres, mujeres, pobres, clase media, ricos, así como a todos los géneros y clases sociales; en lo que pueden variar más, es en la forma que se manifiestan los daños, por ejemplo, mientras que a un niño le puede generar pesadillas e inseguridades que lo acompañen toda la vida, a una anciana, el ver desaparecer sus seres más queridos, junto con todos sus bienes materiales, puede traducirse en una depresión que la lleve en forma acelerada a la muerte.

Así que, el caso de Ana Lorena y Mainor, comentados en la historia inicial, no está lejos de la realidad y también pueden afectar el desempeño futuro de cualquier institución y población, por lo cual, la sanación de este tipo de heridas deben considerarse entre las estrategias de recuperación social e insti-

tucional de cualquier calamidad o tragedia.

Entre las heridas que se deben sanar, intencionalmente se citaron las espirituales; pues se considera necesario que se revise ese tema de manera transparente, sin dogmas religiosos ni fanáticos rechazos. Y es que tratándose de espiritualidad, inmediatamente se llega al tema de la religión, lo que conduce a la discusión y tendencia de las últimas décadas, que orientan las sociedades latinoamericanas hacia la conformación de Estados laicos o seculares, lo cual en la Administración Pública se puede mal interpretar como que es prohibido tratar o coordinar temas relacionados con religiosidad.

Por ello es pertinente aclarar que el hecho de que un Estado se declare como laico o secular, no implica que sea ateo. Por el contrario, *la mayoría* de los Estados laicos reconocen y aceptan la libre existencia de diversas religiones, con la única condición que el Estado se mantenga neutral en dichas actividades, especialmente en el sentido de no generar ni permitir favoritismo basado en la religión. Situación diferente es la de los Estados declarados ateos, que rechazan abiertamente toda práctica religiosa, independientemente del credo que se trate.

La misma Carta Iberoamericana de la Función Pública reconoce una serie de diversidades como normales, cuando plantea, entre sus

principios rectores, la *"Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras"* (CLAD, 2003:17). A partir de lo anterior, si se pretende evitar cualquier forma de discriminación, sería censurable *no* reconocer las particularidades y necesidades fisiológicas de los diversos géneros y las tradiciones alimenticias de distintas razas, igualmente no sería correcto negar que en situaciones extremadamente difíciles, la población ocupa apoyo espiritual, con la singularidad de que cada cual según sus propios credos religiosos.

Por lo tanto, en lugar de negar lo evidente, lo que corresponde a la Administración Pública, es dejar los espacios para que cada cual viva la espiritualidad según sus preferencias, sin que ello afecte el desempeño institucional ni genere favoritismo. Independientemente del manejo interno que se realice en las instituciones, tratándose de una calamidad o tragedia, en que parte importante de la población esté sufriendo, y que la misma se caracterice por su aferra religioso. Un abordaje integral de recuperación, debe dejar espacio a la atención de las heridas espirituales, e incluso valorar objetivamente hasta qué punto debería apoyar tal sanación sin comprometer su estado de secularidad, pues en no pocos casos, el alivio espiritual es la única ayuda, o mejor dicho, el último alivio, que le queda a quienes han visto perderse todo lo que era importante en su vida.

No se trata de crear púlpito para una u otra religión, sino de reconocer una realidad de la población latinoamericana, a la cual la Administración Pública se debe con particular esmero en situaciones de crisis, emergencias o desastres, que junto con las necesidades emocionales y familiares, permiten identificar algunos cursos de acción como los siguientes:

- Reconocer, sin minimizar ni maximizar, que la etapa post-traumática es normal y comprensible.
- Evitar caer en la negación, es decir, no pretender que nada ha pasado u olvidar lo sucedido.
- Identificar posibles aspectos positivos que deje el cambio producido por la crisis (para una población que tenía caminos vecinales en pésimo estado, la recuperación o atención que reciba después de un desastre natural puede ser la única forma de contar con buenos caminos).
- Buscar eventuales enseñanzas o aprendizajes que puedan ser de utilidad para futuras situaciones adversas.
- Trabajar con especialistas de los campos conductuales, mecanismos, estrategias e incluso terapias individuales o grupales, para orientar a los

afectados hacia la recuperación de la confianza.

- Exaltar los desempeños destacados durante la crisis, emergencia o desastres. En estas situaciones difíciles es usual que haya héroes ocultos, a quienes el reconocerle su mérito sería un acto de justicia, a la vez que sirve de inspiración y sanación para sus semejantes.

Volviendo a los daños en general, es decir, incluyendo los materiales, hay que tener cuidado de distinguir adecuadamente el nivel de desarrollo de la crisis, con la finalidad de no hacer proclamaciones de victoria tempraneras, ni crisis crónicas:

“... no hay que confundir final técnico de la crisis («el incendio» está apagado) y terminación de la crisis. Por lo demás, un viraje de los media no tiene por qué anunciar necesariamente el fin de la crisis: siempre son posibles nuevos rebrotes; la crisis puede continuar en otros frentes (...). La organización corre en este caso dos riesgos: detenerse ante ciertos signos precursores engañosos y proclamar demasiado pronto el fin de la crisis, o, por el contrario, mantener demasiado tiempo una organización de crisis, con todos los inconvenientes que esto acarrea, tal como un gasto de energía

inútil, o el riesgo de fijar permanentemente comportamientos defensivos y de desarrollar una cultura post-crisis de verdadera «paranoia»...” (Piñuel, 2011:47).

Comunicación en tiempos de crisis, emergencias y desastres

La comunicación es un aspecto fundamental y con frecuencia no adecuadamente reconocido, de la gestión en tiempos de crisis. Un adecuado manejo de la información implica ganarle tiempo a la crisis en materia de reacción y control de la situación, así como de los efectos o daños sobre los afectados.

Durante las crisis, es usual que se trastornen los mecanismos normales de comunicación, lo que puede hacer que las relaciones de la Administración Pública con determinado medio, que regularmente son cordiales, tiendan a tensarse en el contexto de los acontecimientos, tal como describe (Piñuel, 2011:3.):

“en medio de la precipitación: los periodistas quieren noticias «calientes», hechos brutos, nada de análisis en profundidad. Frente a tal cambio de «atmósfera», los instrumentos habituales del servicio de comunicación parecen inadaptados, lo que resulta un factor suplementario de desestabilización. En momentos de crisis, no solamente los términos, sino también las

formas de comunicación se hallan radicalmente modificados. El estado de emergencia, la irrupción de nuevos interlocutores, el traumatismo interno causado por la crisis, etc., todos estos fenómenos se suman para deteriorar la calidad de los mensajes emitidos (...la institución...): no controla ya su discurso, se ve más obligada a reaccionar que a tomar la iniciativa”.

Agrega Piñuel que, aparte de las relaciones de la comunicación con los medios, también se afecta la calidad de la información, lo que puede conducir a la generación de diversos escenarios de la verdad, es decir, a mayor confusión.

“Además, la crisis le plantea problemas de fondo a los que debe responder: la comunicación queda en segundo plano. Por su parte, las medias tienden a disputarse la primicia informativa, en detrimento de la calidad de la información: en su descargo, hay que decir que los periodistas tienen que trabajar rápido. Apenas tienen tiempo para controlar las informaciones que se les proporcionan, ni sus fuentes. En este borroso contexto, un rumor se convierte rápidamente en información.” (idem).

Ante estas situaciones, la Administración debe tener en cuenta que los comunicados a la ciudadanía deben ser cuidadosos en cuanto a:

- Ser claros y precisos, por lo que no pueden dejar espacios a la ambigüedad.
- Deben abordar el problema, su naturaleza y amplitud.
- Señalar, en el tanto sea pertinente, la diversidad de riesgos, poblaciones afectadas y gravedad de los daños.
- Indicar de manera concreta las acciones a seguir, así como los momentos y forma de ejecutarlas.
- Repetido lo suficiente como para que sea recordado, pero no tanto que genere mayor tensión de la que ya tiene la población.
- Suministrar los mecanismos para obtener más información o para suministrar información a las autoridades.
- Finalmente, el mensaje debe ser firme para dar confianza, a la vez que mesurado y respetuoso, para evitar susceptibilidades de los destinatarios.
- Además de todo ello, el mensaje será exitoso si logra generar adhesión.

Adicional a todo lo anterior, sobre comunicación debe hacerse la mención especial que merece el equipo humano de la institución pública que está atendiendo la adversidad, es decir, que además de informar al público externo, se debe

reconocer que los funcionarios tienen necesidades especiales de información, pues pueden estar enfrenando la calamidad o tragedia desde una doble perspectiva: como auxilio o apoyo a los afectados y también como afectado directo o indirecto de la respectiva crisis, emergencia o desastre.

En el caso de las necesidades particulares de información de los funcionarios de la Administración Pública, lo primero que se requiere es identificar cuáles son dichos requerimientos, y al atenderlas, considerar otros mecanismos más ágiles y económicos que los usados para el público externo. Así, por ejemplo, en la comunicación hacia adentro, la institución puede aprovechar las circulares, afiches, pizarras, parlantes o altavoces, reuniones, conferencias en un auditorio o en los parques, entre otras alternativas.

Recuento de daños

Se ha dicho que ante las crisis, emergencias y desastres, la cuantificación de efectos y daños es bastante difícil y que por lo general, lo mejor que se consigue son estimaciones. Sin embargo, aún cuando los datos no sean exactos, son valiosos para valorar la situación, orientar la reconstrucción y tomar medidas para la siguiente calamidad o tragedia, que en algún momento, necesariamente volverá.

Además, la cuantificación es sumamente valiosa para dotar al

abordaje de las calamidades y tragedias de algunos elementos de objetividad, que permitan distinguir su impacto sobre la sociedad, de la cobertura mediática o publicidad que la prensa le brinde, aspectos que deben estar claros para la previsión de futuras adversidades.

Así, por ejemplo, se ha logrado tener información tan relevante como la suministrada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Desastres (ISDR), que estima que, en la década terminada en el 2010, se tuvieron 3.800 desastres naturales, con un costo de 780.000 vidas humanas. De dichos acontecimientos, los de mayor fatality son los terremotos, aunque entre ellos, los resultados pueden variar mucho dependiendo del país donde ocurre y de las condiciones de preparación del mismo; por ejemplo, se estima que un terremoto de la misma magnitud es mayormente destructivo si ocurre en países como Haití y no Japón.

Es altamente conveniente que estos informes no se limiten a ser simples estadísticas, sino que profundicen en las posibles causas. A razón de ejemplo, se tiene que en los últimos años, ante situaciones como los tsunamis de Asia, los terremotos en Pakistán, los huracanes en Nueva Orleans, entre muchos otros, surgen muchas opiniones que ponen a las acciones del ser humano como responsables o causantes:

“La mayoría de las fuentes estadísticas indican que se ha pasado de unos 100-150 epi-

sodios catastróficos en la década de los 70, a unos 250-300 en la de los 90. Antonio Cendrero, Catedrático de Geodinámica de la Universidad de Cantabria, explica que el número de grandes desastres se ha multiplicado por nueve, algunos no relacionados con una posible intervención humana, pero otros sí.” (Econoticias, 2010)

Los recuentos de daños, también pueden identificar información valiosa para orientar el desarrollo humano, pero con menores efectos negativos en el futuro:

“David Saurí, profesor titular del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), explica que los desastres aumentan porque nos exponemos más a las fuerzas de la naturaleza: “Construimos en zonas peligrosas, acumulamos personas y bienes materiales en áreas de riesgo, etc. (...) El ser humano se ha convertido en agente agravador del peligro.” (Econoticias, 2010)

**A manera de conclusión:
Oración del funcionario público
por las vidas que tiene
en sus manos**

En la presentación de los resultados del trabajo, se trató de ser

relativamente sintético, por lo que al llegar al término del documento, se quiere evitar caer en retomar ideas que puedan parecer reiterativas. En su lugar y considerando que la temática tratada es tan delicada como la vida o la muerte de personas, se ha querido concluir de una manera atípica, como probablemente no se hace en ningún informe de la Administración Pública, pero que permita llevar el tema a una dimensión que ayude a sensibilizar sobre la magnitud y gravedad del mismo. Así es como, a manera de conclusión, se ha preparado una oración, que funda las más delicadas responsabilidades del funcionario público, con sus más sagradas convicciones, pues después de todo, lo que aquí se ha tratado es sobre “cuando la administración pública es cuestión de vida o muerte”.

Para formular dicha oración, se ha partido de que independientemente de los credos religiosos, la mayoría de los latinoamericanos reconocen la existencia de un ser superior, con orientación hacia el bien y que pregona el amor. Es importante advertir, que la siguiente oración no pretende ser incorporada en alguna práctica religiosa, ni siquiera aspira a que se le reconozca algún valor sagrado; por el contrario, se consideraría más que exitosa, si sirve de inspiración para los funcionarios públicos en situaciones como las que aquí se han tratado:

Señor Dios Todopoderoso y Sempiterno, te ruego me ayudes a comprender la magni-

tud de la responsabilidad que me has confiado como funcionario público, y más aún, a ejercerla de manera correcta.

Te pido lucidez para identificar cómo lo que puede parecer simples labores rutinarias, en determinados momentos pueden ser determinantes en la vida de otras personas.

Concédeme mucho valor para no pretender esconder en normas y procedimientos, mis temores de actuar, mientras otros sufren esperando mis definiciones.

Si es del caso, permíteme padecer un poco de amnesia, para en situaciones excepcionales, olvidar mis tiempos de comidas, horas de salida, días libres y feriados, cuando otros seres humanos se encuentren en trampas mortales, de los cuales yo tengo forma de ayudarlos a salvarse.

También necesito serenidad para, en medio de la confusión y caos, encontrar el mejor camino para socorrer efectivamente al necesitado, y discernimiento para distinguir hasta dónde llegan mis capacidades laborales y humanas, a fin de no perderme en la frustración cuando me enfrente a la impotencia.

Permíteme suficiente madurez para que si no tengo las

habilidades necesarias para superar determinadas situaciones difíciles, lo pueda reconocer sin sentirme dolido en mi autoestima, y consecuentemente, ceder de manera transparente el mando o las funciones a otro funcionario público que sí las tenga.

Provee de sabiduría, sí sabiduría, mucha sabiduría a mis superiores y a todos los órganos de control que eventualmente lleguen a juzgar mis acciones en situaciones como las indicadas, para que cuando correctamente corresponda, reconozcan y avalen mi proceder, si el mismo efectivamente respondió a un genuino interés en ayudar o proteger al necesitado.

Finalmente, concédeme fortaleza para que nunca me rinda y caiga en la indiferencia ante el dolor ajeno, particularmente si el mismo puede aliviarse con el ejercicio de las labores que me han encomendado como empleado público, y por las cuales, de hecho me están pagando un salario.

Por mi parte, te ofrezco dar lo mejor de mí, para proteger a quien en una crisis, emergencia o desastre, necesite de mis servicios como empleado público, a cambio de la satisfacción de haberle sido útil y de saber que algún día, podré verte con la frente en alto.

Sin embargo, si acaso no cumplo con mis responsabilidades, y no doy mi mejor esfuerzo por el hermano necesitado, te suplico que, al menos me apartes del camino, para que otros que sí estén dispuestos a hacerlo, efectivamente lo hagan.

Bibliografía

abc digital (2010) “Brasil sufre mayor número de desastres naturales.” En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en <http://www.abc.com.py/nota/139945-brasil-sufre-mayor-numero-de-desastres-naturales/>

American Psychological Association (APA) (2011). “Guía Breve para la Presentación de Referencias y Citas Bibliográficas en Formato APA.” En línea, consultado el 17-06-2011, disponible en <http://www.apa.org/>

Bermúdez, Marisela. (2005) “Administración Pública” En línea, consultado el 21-06-2011, disponible en <http://www.monografias.com/trabajos35/administracion-publica-venezuela/administracion-publica-venezuela.shtml>.

Cabanellas, Guillermo. (1994) “Diccionario enciclopédico de de-

- recho usual". Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliasta, S.R.L.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública." en *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio de 2003. Imprenta Nacional, San José, Costa Rica. 2010.
- _____: (2011). "Convocatoria XXIV Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2011". En línea, consultado el 17-06-2011, disponible en <http://www.clad.org/investigaciones/concurso-del-clad/convocatoria-xxiv-concurso-del-clad-2011>.
- Chinchilla, Rafael. (2010) Conferencia el capital humano en el comportamiento organizacional. Centro Cultural Mexicano, Los Yoses, San José, Costa Rica. Mimeo.
- CNNEXPANSIÓN. "Los 10 desastres más costosos en México." En línea, consultado el 22-06-2011, disponible en <http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2007/11/08/los-10-desastres-mas-costosos-en-mexico>
- Delgado, Alberto. (2010a). "Costa Rica tiene nuevos héroes, no son mineros, pero sí escavan la tierra". En *La Prensa Libre*, 4-12-2010. p.15.
- _____. (2010b) Nuevas responsabilidades éticas en la función pública del siglo XXI. En *II Congreso Nacional de Ética y Valores de la Comisión Nacional de Valores*. 05-07 de octubre de 2010. Costa Rica. Mimeo.
- _____. (2010c) Sinopsis EP N° 131. San José, Costa Rica. (mimeo).
- Del Vecchio, Janina. (2008) "Janina del Vecchio dice que inseguridad no es tan alarmante". En *La Nación*, 16/04/2011. p. 6A.
- Econoticias.com (2010) "¿Han aumentado los desastres naturales?" En línea, consultado el 24/6/2011, disponible en <http://www.ecoticias.com/naturaleza/30970/noticias-medio-ambiente>.
- ECO-SITIO (2011). "Brasil: desastre natural más grave en 100 años." En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en <http://noticias-ambientales-internacionales.blogspot.com/2011/01/brasil-desastre-natural-mas-grave-en.html>
- El Mañana.(2010). "En 10 años, 3 mil 800 desastres naturales."

- En línea, consultado el 22-06-2011, disponible en <http://www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=164098>
- El mundo.es. (2011). “*Brasil, sin alerta de desastres naturales hasta 2015*”. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en <http://www.elmundo.es/america/2011/01/18/brasil/1295310585.html>
- “*Explorando México*”. (2011) En línea, consultado el 22-06-2011, disponible en <http://www.explorandomexico.com.mx/about-mexico/4/17/>
- Fernández Vázquez, Emilio. (1981) “*Diccionario de derecho público*”. Buenos Aires, Argentina. Editorial Astrea.
- “*Concepto de administración pública*.” En línea, consultado el 27-06-2011, disponible en <http://www.gestionyadministracion.com/cursos/administracion-publica.html>.
- Gildenberger, C. (1978) “*Desarrollo y Calidad de Vida*”. En *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, N 12. CEINAR. Buenos Aires. Tomado de S. Choren Calidad de vida. En línea, consultado el 21-06-2011, disponible en <http://www.cricyt.edu.ar/enciclopedia/terminos/CaliVida.htm>
- GTsT. (2010) “*Desastres naturales en Tabasco – México y el Caribe*.” En línea, consultado el 22-06-2011, disponible en <http://tigrepelvar4.wordpress.com/2007/11/03/desastres-naturales-en-tabasco-mexico-y-el-caribe/>
- Hernández S, Roberto, Fernández C. Carlos y Baptista L. Pilar. (2006) “*Metodología de la Investigación*.” Cuarta edición, México, Mcgraw-Hill Interamericana.
- Infobae.com (2011) “*Brasil urbanizará las favelas antes de 2020*”. En línea, consultado el 28/06/2011, disponible en <http://america.infobae.com/notas/25308-Brasil-urbanizara-las-favelas-antes-de-2020>
- La Nación.com.py (2010) “*Bolivia y Paraguay crearán un frente común ante los desastres naturales*.” En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo.php?bolivia-y-paraguay-crearan-un-frente-de-emergencia-ante-desastres-naturales&edicion=1&sec=24&art=1771>
- Lexa Ingeniería. (2011) “*El fenómeno del niño ya está llegando a Sudamérica*”. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en <http://www.lexaing.com/elnino.htm>

- Longo, Francisco. (2005) *“Mérito y flexibilidad. La gestión de personas en las organizaciones del sector público”*. Barcelona, Editorial Paidós.
- Morata, Francesc. (2002) *“Gobernanza multinivel en la Unión Europea”*. En VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. En línea, consultado el 30-06-2011, disponible en <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>
- Moya, Adrian. (2010) Conferencia Gestión del Talento Humano y cambio Organizacional. San José, Costa Rica. Mimeo.
- Organización de Naciones Unidas. (1948) *“Declaración universal de Derechos Humanos”*. En línea, consultado el 23-06-2011, disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Observatorio económico de la Red Mercosur. (2011). *“Efectos de la crisis financiera internacional sobre la economía paraguaya”*. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en http://www.oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=27%3Acadep1&catid=1%3Aarticulos&Itemid=3&lang=es
- Padrón G. José. (1998) *“La Estructura de los procesos de investigación”*. En Gurdían F. (2009) Alicia, *Curso de Promoción de Capacidades de Investigación*. INIE – UCR.
- Piñuel Raigada, José Luis (2011). *“La comunicación corporativa de la gestión de crisis”*. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en <http://www.ucm.es/info/mdcs/Com.deCrisis.pdf>
- Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana. (2009) *“Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana”*. Guatemala.
- Real Academia Española. (2010) *“Diccionario de la Lengua Española”*. Vigésima segunda edición. En línea, consultado el 02-06-2011, disponible en <http://www.buscon.rae.es/drae/>
- RPP Noticias - Nacional (2010) *“Desastres naturales en Perú afectan a más de 40 mil agricultores”*. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en http://www.rpp.com.pe/2010-05-20-desastres-naturales-en-peru-afectan-a-mas-de-40-mil-agricultores-noticia_266411.html

- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002) “*La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*”. En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 octubre 2002. En línea, consultado el 30-06-2011, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>
- tvn Noticias. (2009) “*Tragedia en Panamá recorre el mundo*”. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en <http://www.tvn-2.com/noticias/secciones.asp?c=internacionales>
- Wigodski, Teodoro. (2011) “*Gestión de Crisis: Nuevas capacidades para un mundo complejo*”. En línea, consultado el 21-06-2011, disponible en <http://es.scribd.com/doc/3153080/Gestion-de-crisis>
- Wikipedia. (2011a) “*Estado laico*”. En línea, consultado el 28-07-2011, disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Estado_laico
- Wikipedia. (2011b) “*Inundaciones y deslizamientos de tierra en Río de Janeiro en enero de 2011*”. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Inundaciones_y_deslizamientos_de_tierra_en_R%C3%ADo_de_Janeiro_en_enero_de_2011
- Wikipedia (2011c). “*Temporal de Río de Janeiro de abril de 2010*”. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Temporal_de_R%C3%ADo_de_Janeiro_de_abril_de_2010
- Wikipedia (2011d). “*Tragedia de La Cresta*”. En línea, consultado el 24-06-2011, disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Tragedia_de_La_Cresta
- Wikipedia (2011e) “*Tragedia de Vargas -1999- Venezuela.*” En línea, consultado el 18/06/2011, disponible en [http://es.wikipedia.org/wiki/Tragedia_de_Vargas_\(1999\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Tragedia_de_Vargas_(1999)) ◇

ANEXO No. 1

ENFOQUE METODOLÓGICO

La teoría de Administración Pública no siempre resulta atractiva, de manera que su lectura tiende a limitarse a los estudiosos y amantes de dicha disciplina. Sin embargo, cuando se está hablando de atender *crisis, emergencias y desastres*, es decir, de situaciones donde la *Administración Pública es cuestión de vida o muerte*, los planteamientos necesariamente deben llegar al grueso de quienes a diario laboran en ella, aunque para eso, haya que tratar de hacer el tema atrayente.

Consecuentemente, se ha realizado un planteamiento con elementos llamativos, de manera que aumente su probabilidad de la lectura y llegue a una importante cantidad de trabajadores públicos, para que, mientras disfruten la propuesta, tomen conciencia de su papel ante dichas circunstancias y perfilen su accionar en beneficio de la ciudadanía. Es así como la presente ponencia inició con *una historia sustentada en la realidad*, a partir de la cual, se estructura y desarrolla el resto del documento.

No obstante el truco didáctico empleado, el trabajo conserva la rigurosidad propia de los procesos de investigación, por ello, continúa con una sección *“De la globalización de las crisis, a la Administración Pública (y la metodología aplicada al presente trabajo)”*, en lo que de una manera abreviada pero completa, deja ver lo que muchos autores denominan como *marco metodológico*. De la misma manera, en el apartado *“De crisis, emergencias, desastres y otras referencias básicas”*, se expone el equivalente al marco referencial; los antecedentes se presentan como *“Algunas situaciones de crisis, emergencia y desastres (a razón de antecedentes)”*, que para hacerlos atrayentes, se escogieron varias situaciones relativamente recientes.

La exposición de los resultados ocupa la mayor parte del contenido y según lo prometido en el primer apartado, donde intencionalmente se evitan las posiciones demasiado formales, y en su lugar, se esbozan panoramas caracterizados por un realismo tan transparente, que difícilmente algún funcionario público no se sentirá identificado con, al menos, alguno de los puntos tratados.

Consistentemente con el enfoque didáctico, el trabajo finaliza con una presentación de los principales resultados de la investigación, en una oración

dirigida a un Ser Supremo (Dios). Al efecto, se aclara que con esta conclusión no se pretende levantar púlpito a favor de ninguna religión, sino reconocer una realidad, Latinoamérica como lo es su cultura religiosa, que ante determinadas calamidades y tragedias, es el último y único consuelo que le queda a la población y, por lo tanto, debe considerarse transparentemente dentro de un enfoque integral de atención de dichas situaciones.

ANEXO No. 2

TABLA: MATRIZ DE CRISIS, EMERGENCIAS Y DESASTRES

Categoría	Evento principal	Evento complementario	Otros eventos	Protocolo aplicable
Eventos sísmicos	Temblores	Cortes de electricidad	...	Prot. 01 Revisión al 30-06-2011
		Cortes de comunicaciones	...	Prot. 02 Revisión al 30-06-2011
		Incendios	...	Prot. 03 Revisión al 30-06-2011
	Terremotos	Cortes de electricidad	...	Prot. 04 Revisión al 30-06-2011
		Cortes de comunicaciones	...	Prot. 05 Revisión al 30-06-2011
		Incendios	...	Prot. 06 Revisión al 30-06-2011
		Tsunamis	...	Prot. 07 Revisión al 30-06-2011
	Derrumbes	Crisis sanitaria	...	Prot. 08 Revisión al 30-06-2011
		Prot. 09 Revisión al 30-06-2011
Eventos acuáticos	Tsunamis	Terremotos	...	Prot. 10 Revisión al 30-05-2011
		Inundaciones	...	Prot. 11 Revisión al 30-05-2011
		Crisis sanitarias	...	Prot. 12 Revisión al 30-05-2011
	Inundaciones	Cortes de electricidad	...	Prot. 13 Revisión al 30-05-2011
		Cortes de comunicaciones	...	Prot. 14 Revisión al 30-05-2011
		Crisis sanitarias	...	Prot. 15 Revisión al 30-05-2011
	Cabezas de agua	Inundaciones	...	Prot. 16 Revisión al 30-05-2011
		Derrumbes	...	Prot. 17 Revisión al 30-05-2011
		Crisis sanitaria	...	Prot. 18 Revisión al 30-05-2011
Eventos tropicales	Frentes fríos	Cortes de electricidad	...	Prot. 19 Revisión al 30-04-2011
		Cortes de comunicaciones	...	Prot. 20 Revisión al 30-04-2011
		Inundaciones	...	Prot. 21 Revisión al 30-04-2011
	Tormentas tropicales	Cortes de electricidad	...	Prot. 22 Revisión al 30-04-2011
		Inundaciones	...	Prot. 23 Revisión al 30-04-2011
		Crisis sanitaria	...	Prot. 24 Revisión al 30-04-2011
	Huracanes	Cortes de electricidad	...	Prot. 25 Revisión al 30-04-2011
		Cortes de comunicaciones	...	Prot. 26 Revisión al 30-04-2011
		Derrumbes	...	Prot. 27 Revisión al 30-04-2011

Continúa...

...viene

Categoría	Evento principal	Evento complementario	Otros eventos	Protocolo aplicable
Eventos sociales	Crisis económica	Inflación	...	Prot. 28 Revisión al 30-06-2011
		Desempleo	...	Prot. 29 Revisión al 30-06-2011
		Escasez de bienes y servicios	...	Prot. 30 Revisión al 30-06-2011
	Controversias políticas	Golpes de Estado	...	Prot. 31 Revisión al 30-06-2011
		Manifestaciones	...	Prot. 32 Revisión al 30-06-2011
		Represión civil	...	Prot. 33 Revisión al 30-06-2011
	Guerras civiles (internas)	Cortes de electricidad	...	Prot. 34 Revisión al 30-06-2011
		Escasez de bienes y servicios	...	Prot. 35 Revisión al 30-06-2011
		Muertes, muertes, muertes	...	Prot. 36 Revisión al 30-06-2011
	Guerras con otros países	Crisis económica	...	Prot. 37 Revisión al 30-06-2011
		Muertes, muertes, muertes	...	Prot. 38 Revisión al 30-06-2011
		Destrucción	...	Prot. 39 Revisión al 30-06-2011
	Epidemias	Temor, pánico	...	Prot. 40 Revisión al 30-06-2011
		Crisis económica	...	Prot. 41 Revisión al 30-06-2011
Muertes, muertes, muertes		...	Prot. 42 Revisión al 30-06-2011	

Fuente: Secretaría de la Función Pública de la República de Nicaragua. Revisión al 30 de junio del 2011.