

MIDIENDO EL RIESGO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Enrique Conejero Paz

*Profesor Contratado Doctor de Ciencia Política y de la Administración.
Universidad Miguel Hernández de Elche*

Sumario. I. Una aproximación al riesgo.- II. Enfoque de Ciencias Sociales.- II.1. El enfoque racional.- II.2. El enfoque de modernización reflexiva y la sociedad del riesgo.-II. 3. Enfoque cultural del riesgo.- III. Riesgo, política e instituciones públicas.- IV. Enfoque de gestión de crisis.- V. Una apuesta innovadora.- VI. Midiendo el riesgo en las Administraciones públicas.- VII. Bibliografía.

**Recibido: 17 de Diciembre 2012
Aceptado: 2 de Enero de 2013**

MIDIENDO EL RIESGO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Sumario: **I. Una aproximación al riesgo.- II. Enfoque de Ciencias Sociales. II.1.- El enfoque racional.- II.2. El enfoque de modernización reflexiva y la sociedad del riesgo.- II.3. Enfoque cultural del riesgo.- III. Riesgo, política e instituciones públicas. IV.- Enfoque de gestión de crisis.- V. Una apuesta innovadora.- VI. Midiendo el riesgo en las Administraciones públicas.- VII. Bibliografía.**

Resumen: La Administración Pública está en crisis y las encuestas muestran una elevada desafección de los ciudadanos con respecto a la clase política en general y a la Administración Pública en particular. Aprovechando la ventana de oportunidad que ofrece la crisis actual podemos aplicar una óptica del riesgo y preguntándonos qué percepción del riesgo de la situación actual de la Administración pública como institución tienen sus dirigentes e integrantes ante indicadores de bajo rendimiento y baja percepción ciudadana. Y es que si no se superan las situaciones de riesgo existentes se puede derivar en una quiebra que afectarían aspectos como el equilibrio y la integración social, la equidad social, la estabilidad del mercado o la articulación de los intereses y grupos sociales, al tratarse de instituciones que tienen encomendadas trascendentes funciones en la sociedad. En este trabajo, se transita por el enfoque de riesgo como una variable a tener en cuenta en la planificación estratégica y que, a su vez, sirva a los responsables políticos para anticiparse a los cambios e implementar políticas públicas proactivas.

Abstract: The Public Administration is in crisis and the surveys show a high indifference of the citizens with regard to the political class in general and to the Public Administration especially. Taking advantage of the window of opportunity that offers the current crisis we can apply an optics of the risk, asking us what perception of the risk of the current situation of the public Administration like institution they have his leaders and members before indicators of low performance and low civil perception. And if the situations of risk do not excel themselves it can derive in a bankruptcy that aspects can affect as the balance and the social integration, the social equity, the stability of the market or the joint of the interests and social groups, on having treated itself about institutions that they have transcendent functions in the society. In this work, one passes along the approach of risk as a variable to bearing in mind in the strategic planning and that serves the political officers to be anticipated to the changes and to implement public proactive policies. Work, one passes along the approach of risk as a variable to bearing in mind in the strategic planning and that serves the political officers to be anticipated to the changes and to implement public proactive policies.

Palabras clave: Administración pública, crisis, desafección, riesgo, políticas públicas.

I. UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE RIESGO.

La contingencia de nuestras acciones subyace en cualquier estructuración del concepto de riesgo. En cualquier época, los individuos, grupos sociales, organizaciones, y la sociedad en general, se enfrentan a diversas opciones en la toma de decisiones (incluido el no hacer nada) que están asociadas con consecuencias potenciales positivas o negativas, Pensar sobre el riesgo nos ayuda a elegir una alternativa de acción que potencialmente implique más beneficios comparando todas las alternativas disponibles. Por tanto, el concepto de riesgo incorpora, ineludiblemente, la probabilidad de que una situación o escenario no deseable (efecto adverso) pueda convertirse en realidad, bien sea por un evento natural o por la acción del hombre.

La conceptualización del riesgo ha variado en el tiempo así como las diversas perspectivas disciplinares que lo han abordado. Como muchos conceptos de las Ciencias Sociales no existe una definición única y coherente. Los conceptos de riesgo y desastre han estado vinculados desde un inicio como resultado de la interrelación, muchas veces conflictiva, entre el hombre y la naturaleza, su hábitat y el medio ambiente en general. También aparece el concepto de vulnerabilidad vinculado a la capacidad, fragilidad, de los diversos grupos sociales para adaptarse a determinadas circunstancias (Maskrey, 1998).

Etimológicamente, riesgo es una palabra antigua y de uso común en muchas lenguas, proviene del italiano *risico* o *rischio* que, a su vez, tiene origen en el árabe clásico *rizq* (lo que depara la providencia). El término hace referencia a la proximidad o contingencia de un posible daño, suele utilizarse como sinónimo de peligro. El riesgo, sin embargo, está vinculado a la vulnerabilidad, mientras que el peligro aparece asociado a la factibilidad del perjuicio o daño. Es posible distinguir, por lo tanto, entre riesgo (la posibilidad de daño) y peligro (la probabilidad de accidente). En otras palabras, el peligro es una causa del riesgo. La definición de riesgo contiene tres elementos fundamentales: sus consecuencias, su probabilidad de ocurrencia y el contexto específico en que el riesgo se materializa. En este sentido, el riesgo es “la incertidumbre inherente a las actuaciones y sucesos y que puede concretarse en un daño o peligro previsible. El riesgo está condicionado por un contexto cultural específico y es percibido subjetiva y emocionalmente” (Arenilla, 2011: 3).

De esta forma, el riesgo para una organización pública se puede conceptualizar como la probabilidad de ocurrencia de un acontecimiento o evento que en caso de materializarse afectaría negativamente la consecución de los objetivos y metas que se ha propuesto alcanzar, y por tanto, podría poner en peligro su legitimidad por rendimiento. En este sentido, se convierte en herramienta necesaria de la planificación estratégica de las organizaciones públicas la gestión de riesgo, “una disciplina que se está desarrollando muy rápidamente y que existe un sinfín de puntos de vista y descripciones de los más variados sobre lo que implica, cómo se debe llevar

cabo y para qué sirve” (Ferma, 2003:2). La gestión del riesgo colectivo involucra tres políticas diferentes: identificación del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres.

En el diseño de un marco teórico sobre el riesgo en la toma de decisiones públicas hay que tener en consideración dos factores para la mejora de la predicción y cambio en las políticas públicas: por un lado, la predicción o elección deben empezar por reconocer la posibilidad de más de un patrón, y por éste entendemos un modelo comprensivo más que diferencias en patrones de comportamiento específicos; y por otro lado, si las predicciones se pueden realizar a nivel institucional, entonces, éstas se pueden convertir inevitablemente en un criterio principal para la toma de decisiones políticas, va de suyo que una buena teoría será inevitablemente normativa Lowi (1972: 7) .

II. ENFOQUES DE CIENCIAS SOCIALES

La perspectiva sociológica del riesgo implica que los eventos no deseables están definidos socialmente, sin estructuraciones conceptuales subjetivas. Por tanto, sus consecuencias están impregnadas de creencias, valores e intereses (Luhmann, 1993). La ocurrencia del evento futuro está condicionado por nuestras acciones, las organizaciones sociales y el desarrollo tecnológico (Renn, 2008).

De los enfoques existentes en materia de riesgos se exponen tres que, a nuestro juicio, son relevantes para el diseño de un marco teórico en esta materia, esto es, a) el enfoque de elección racional; b) el enfoque de modernización reflexiva y la sociedad del riesgo, y c) el enfoque antropológico o cultural.

II.1. El enfoque racional.

Este enfoque económico, ampliamente utilizado en las Ciencias Sociales, parte del supuesto de que toda acción humana es capaz de actuar estratégicamente vinculando decisiones y resultados. De esta forma, el actor racional (individuos u organizaciones) maximiza su utilidad, de acuerdo a sus preferencias y el presupuesto disponible. Por consiguiente, y bajo estas condiciones, se puede predecir el curso de acción de los diferentes actores (individual o colectivo, privado o público). Un modelo de riesgo es un problema de optimización (maximización de beneficios/ minimización de pérdidas).

Un actor racional valora el riesgo como la pérdida real potencial experimentada a través del tiempo. Una adecuada valoración del riesgo sólo puede ser alcanzada si estamos en

presencia de un óptimo de Pareto o si los beneficios de una acción pueden, al menos en teoría, compensar a aquellos que sufren las consecuencias (criterio Kaldor-Hicks).

II.2. El enfoque de modernización reflexiva y la sociedad del riesgo.

Desde esta perspectiva la racionalidad de la modernidad (justicia, eficiencia, crecimiento económico, mejora de las condiciones de vida a través de progreso científico-técnico) ha perdido legitimidad (Beck, 1998a, Giddens, 2000).

La sociedad del riesgo “no está asegurada, ni puede serlo, porque los peligros que la acechan no son cuantificables, son incontrolables, indeterminables e inatribuibles. Al hundirse los fundamentos sociales del cálculo de riesgos, y dado que los sistemas de seguro y previsión son inoperantes ante los peligros del presente se produce una situación de irresponsabilidad organizada” (Becks, 1998b)

Por tanto, el riesgo constituye una pérdida real y medible que no puede ser anticipada por los tomadores de decisión, y por tanto, se convierten en actores cautivos en su propio sistema de referencia social.

La pérdida del estatus de legitimación absoluta de la ciencia se debe, en opinión de Giddens, al reconocimiento por parte del público de los límites del conocimiento experto a la hora de determinar los riesgos científico-tecnológicos o “riesgos manufacturados” (Giddens 1990: 119-25). Este reconocimiento de los límites expertos se fundamenta, a su vez, en la percepción de que los científicos se muestran en constante desacuerdo acerca de la verdadera magnitud de los peligros que analizan (Giddens 1994: 222-4). El escepticismo público hacia la ciencia se alimenta por tanto del propio escepticismo científico, que más que una anomalía representa el verdadero carácter de la ciencia, comprometida con la crítica constante y la corregibilidad de sus afirmaciones.

II.3. Enfoque cultural del riesgo.

Desde este marco analítico el riesgo es concebido como construcciones sociales que son determinadas por fuerzas estructurales de la sociedad. Por consiguiente, las políticas de riesgo son el resultado de una lucha constante de todos los agentes y grupos sociales para incluir su visión del riesgo en la agenda pública e imponer su perspectiva a los demás, donde las fronteras culturales desempeñan un papel crucial.

La teoría cultural de del riesgo subraya el carácter contextual de toda consideración social del riesgo (Douglas y Wildavsky, 1982). Así, esta teoría cultural dirige su atención al estudio de la relación entre los distintos marcos de valoración identificables en una sociedad y los riesgos considerados como relevantes en esa sociedad. Según sus autores, se pueden identificar tres grupos socioculturales distintos en el seno de la sociedad: a) el jerárquico o burocrático; b) el individualista o de mercado, y c) el sectario. Los dos primeros representan el estatus quo de la sociedad o lo que ellos denominan el “centro” y el tercero representa la vertiente anti-sistema, es decir el “borde” (Douglas y Wildavsky, 1982: 83-103).

Por tanto, a cada grupo cultural tiene un interés específico por cierto tipo de riesgos –y un desinterés sistemático por otro tipo de riesgos–. Así, los individuos adscritos a los grupos jerárquico o burocrático son más reticentes a los riesgos de carácter social o político (guerra, amenaza exterior...). Por su parte, los individuos adscritos al grupo individualista están más preocupados de aquellos riesgos que podrían mermar su iniciativa económica (riesgos sobre los fundamentos de la economía de mercado). Por último, los llamados sectarios, están más preocupados por los riesgos científicos y tecnológicos (esto es, por los “riesgos ecológicos”). Por consiguiente, cada cultura tiene por tanto sus propias fobias o riesgos (Douglas y Wildavsky 1982: 187). Va de suyo que el riesgo es un recurso cultural que cada grupo utiliza en su propio provecho, como medio para garantizar su cohesión y reforzar su posición social (Douglas y Wildavsky 1982, 29-48).

A cada grupo cultural le correspondería un interés específico por cierto tipo de riesgos – y un desinterés sistemático por otro tipo de riesgos–. Así, los individuos adscritos al modelo jerárquico o burocrático temerían a los riesgos de carácter social o político (guerra, amenaza exterior...). Los individualistas estarían preocupados de aquellos riesgos que mermarían su iniciativa económica (riesgos sobre los fundamentos del libre mercado). Los sectarios, por su parte, vivirían obsesionados por los riesgos científicos y tecnológicos (esto es, por los “riesgos ecológicos”). Cada cultura tiene por tanto sus propias fobias o riesgos (Douglas y Wildavsky 1982, 187).

III. RIESGO, POLÍTICA E INSTITUCIONES PÚBLICAS.

La falta de un pronóstico adecuado en la actual crisis económica, la lentitud e inoperancia de los gobiernos nacionales y de las instituciones supranacionales para abordar las amenazas de nuestro tiempo y los desastres naturales hacen que la ciudadanía no confíe en que las instituciones políticas vayan a gestionar de manera satisfactoria los riesgos. En este sentido, la percepción y el nivel de aceptación públicas del riesgo están fuertemente condicionados por el estado de las relaciones de confianza entre la ciudadanía y las instituciones a cargo de la

seguridad, sin mencionar las posturas que vinculan la desconfianza hacia las instituciones con la irracionalidad, esto es derivada de una errónea valoración de riesgos cuya auténtica realidad es distorsionada por una ciudadanía ignorante a la que hay que educar (Slovic 1999).

La (in) capacidad de las instituciones públicas para conseguir sus metas y objetivos, y proporcionar un marco de seguridad socialmente aceptable está siendo puesta en entredicho en los últimos años y se ha agravado con la actual crisis económica. La globalización de los problemas públicos y la carencia de estructuras institucionales adecuadas para ofrecerles una solución, hacen posible que se incorpore a la toma de decisiones públicas el manejo del riesgo, a través de tres políticas fundamentales: a) la evaluación del riesgo (*risk assessment*), que consiste en identificar, medir y valorar los riesgos, interrelacionándose criterios científicos y políticos; b) la gestión del riesgo (*risk management*), consistente en tomar decisiones de carácter político y legal según lo estimado previamente, y c) la comunicación del riesgo, que busca una mayor aceptación pública si éste se materializa.

En este contexto la gobernanza puede ser entendida como una nueva forma de gobernar, diseñando políticas de riesgo de un modo participativo, prudente (a través de la adopción institucionalizada del principio de precaución), más receptivo hacia los aspectos socio-éticos y ecológicos de las decisiones (Plaza y Todt, 2005).

IV. ENFOQUE DE GESTIÓN DE CRISIS

Adaptando los desarrollos teóricos sobre gestión de crisis (*crisis management approach*) a la gestión de riesgos en las organizaciones públicas podemos identificar, al menos, dos planos: el instrumental/operativo y el político comunicativo. Esta visión nos permite abordar una serie de desafíos relevantes (Natera, 2005, Vanaclocha, Natera y García, 2005).

El plano operativo/instrumental de la gestión de riesgos no se limita a la simple coordinación y respuesta a las consecuencias inmediatas cuando el riesgo previsto se materializa, sino que plantea a los decisores públicos bastante más exigencias que - como pudiera pensarse inicialmente- la simple toma de decisiones reactivas sobre la coordinación y movilización de recursos humanos o la gestión de recursos materiales y financieros. Se pueden distinguir de forma convencional diferentes “fases” o dimensiones de la gestión de riesgos que dan cuenta de dicha complejidad y que presentan desafíos importantes a los “gestores de riesgo” y demandan distintas capacidades operativas, así como diferentes prioridades de gestión

a) El desafío de la prevención

Constituye la capacidad para diagnosticar a tiempo los factores emergentes que puedan materializar el riesgo, con el objetivo de intervenir eficazmente sobre los primeros síntomas de

su materialización, así como para hacer llegar a los decisores públicos la información obtenida a partir de un seguimiento sistemático. Las prioridades de gestión para responder al desafío de la prevención se vinculan (o debieran vincularse) preferentemente al diseño de sistemas de análisis, medición, catalogación y detección temprana de riesgos.

b) El desafío de la planificación

Se relaciona con la capacidad para anticiparse a los rasgos probables que va a presentar el escenario de riesgos y prepararse, en definitiva, para encarar la incertidumbre. La prioridad fundamental de la gestión operativa asociada a este desafío es el diseño y formalización de planes de contingencias y protocolos de actuación, que debieran ser ensayados y actualizados a través de programas específicos de simulación.

c) El desafío de la respuesta.

Está vinculado a las exigencias inmediatas a la crisis, enfocado a limitar el posible daño que se origine. Como prioridad de gestión, es fundamental la activación rápida y la implementación eficaz de los planes de contingencias y protocolos de actuación previamente diseñados, donde la coordinación entre unidades y la movilización eficaz de recursos humanos, materiales y financieros son elementos cruciales.

d) El desafío de la post-crisis.

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

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

Siguiendo a Vanaclocha, Natera y García (2005) los criterios de valor para la evaluación en el plano operativo instrumental pueden ser:

- Eficacia
- Eficiencia
- Pertinencia
- Adaptabilidad

- Sostenibilidad
- Coordinación
- Aprendizaje

Por su parte, el *plano político/comunicativo* de la gestión de riesgos integra todos aquellos componentes perceptivos, mediático-comunicativos, cognitivo-simbólicos, así como elementos propios de la dinámica política en interacción con las expectativas e imágenes colectivas, que algunos decisores públicos encaran, muchas veces estratégicamente, en la gestión de la catástrofe, sobre todo en las “fases” de respuesta y postcrisis.

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

Por supuesto, el papel de algunos decisores públicos, aquéllos que propiamente cabe considerar como “líderes de crisis”, es a todas luces, fundamental para enfrentar los riesgos y en la conducción satisfactoria de la misma en el plano político/comunicativo. La presencia de un líder (o líderes) que *personalice* los temas, problemas o conflictos de tal forma que sean asimilables por el público y que sea capaz de hacer *visibles* los progresos encaminados a paliar los efectos de la catástrofe, constituye sin duda un factor clave al que se debe prestar atención en el proceso de regulación política de la crisis. Entre los desafíos del plano político/comunicativo (vinculables, de nuevo, a diferentes prioridades de “gestión política”, que tienen que encarar fundamentalmente los “líderes de crisis”, se pueden destacar especialmente los que a continuación se indican, que evidentemente están interrelacionados.

a) *El desafío del diagnóstico*

Dos de los rasgos recurrentes de las catástrofes medioambientales en la gestión de riesgos son la ambigüedad y la confusión en el diagnóstico de los acontecimientos. Habitualmente surgen posiciones divergentes y una pluralidad de ideas y percepciones entre los principales actores implicados (científicos, técnicos, decisores públicos,...) sobre la naturaleza de la crisis y cómo enfrentarse adecuadamente a ella. El carácter, muchas veces único y excepcional de la crisis en su naturaleza o magnitud, así como la escasez (o exceso) de información tendencialmente contradictoria o inexacta sobre la misma, provoca, entre otros efectos, que la aplicación sin desviaciones sustanciales de los planes de contingencias y protocolos normalizados de actuación sea realmente difícil.

Por todo ello, una de las prioridades de gestión en el plano político/comunicativo consiste precisamente en la clarificación del escenario, así como la clarificación de las percepciones colectivas, mediante la comparación de más puntos de vista para comprender la situación y el cotejo de un mayor número de fuentes de información con las que realizar un diagnóstico “realista”.

b) El desafío de la pluralidad de valores e intereses en juego

En las crisis se despliegan numerosos actores (decisores públicos, técnicos, actores corporativos, unidades u organizaciones especializadas en emergencias, voluntariado difuso, unidades del ejército, organizaciones no gubernamentales, etc.) cada uno de ellos con sus propios valores e intereses que entran en competencia y no siempre son (políticamente) inocentes. Todos se juegan mucho, aparte de su prestigio: unos, porque su propia existencia se legitima mediante una adecuada actuación en la catástrofe (como, por ejemplo, las unidades especializadas de emergencias), otros, porque pueden ver mermadas sus fuentes de poder y capital político tras un fracaso percibido en la gestión de la crisis. No es extraño, por tanto, que el conflicto esté siempre presente con mayor o menor intensidad y que una de las prioridades para el liderazgo por manejar las perspectivas conflictivas, intentando el ajuste entre facciones y actores distintos y el compromiso de cada actor en la perspectiva del otro para lograr un respecto viable.

Para ello, una estrategia habitualmente utilizada es la no exclusión y la promoción controlada de la participación de los actores políticos o sociales afectados, en función el grado de sensibilización en relación con la crisis y, en no pocas ocasiones, la rentabilización política buscada.

c) El desafío de las emociones

Es de sobra conocida la intensidad del componente afectivo-dramático y el estrés colectivo asociados a las catástrofes medioambientales, que habitualmente se amplifican por la cobertura mediática, los valores e intereses en competencia y el debate político más o menos interesado.

En cualquier caso, resulta a todas luces fundamental, como prioridad básica para el liderazgo la creación de un “entorno protector” (en expresión de Freud) que reduzca la “temperatura emocional” de la colectividad. Los instrumentos para ello suelen ser muy variados, al tiempo que polivalentes para lidiar con otros desafíos: desde la aprobación de una disposición jurídica “tranquilizadora”, la creación de una oficina de reclamaciones para los damnificados o la promoción de la participación, hasta la comunicación mediante “rituales” que

escenifican solidaridad y consuelo con los afectados o, incluso, confrontación y rencor con el (presunto) “enemigo” causante de la catástrofe.

d) El desafío de la legitimidad

Las catástrofes medioambientales rompen con la percepción de seguridad y provocan la deslegitimación de instituciones y actores. De ahí que entre las prioridades de gestión político / comunicativa estén aquéllas destinadas a generar confianza en las respuestas institucionales a la crisis.

De hecho, es habitual utilizar la comunicación política para el “enmascaramiento” de la percepción de vulnerabilidad. Por ejemplo, mediante la reconducción de la percepción de la crisis hacia imágenes conocidas o “normales”, el desplazamiento de la atención colectiva desde la crisis hacia otros ámbitos o asuntos de debate público, o incluso el oscurecimiento de los detalles supuestamente “amenazantes” de la gestión operativa/instrumental de la crisis.

e) El desafío de la oportunidad.

La catástrofe medioambiental también puede interpretarse como una “ventana de oportunidad” en un triple sentido: oportunidad para la transformación de determinadas estructuras políticas y administrativas, oportunidad para ciertos actores políticos que obtienen una gran rentabilidad política o electoral; y oportunidad para el aprendizaje de la sociedad civil y también de las propias élites político-administrativas. En este último sentido, conviene distinguir entre el *aprendizaje de mantenimiento*, impulsado fundamentalmente por los “gestores de crisis”, A partir de lo expuesto, se puede decir -hipotéticamente al menos- que el plano operativo/instrumental de la gestión de crisis se rige fundamentalmente por modelos racionales de toma de decisiones y por marcos cognitivos de referencia tendencialmente “universales”. Por el contrario, cabe pensar que el plano político/comunicativo está ligado en mayor medida a modelos incrementales o reactivos de adopción de decisiones y, asimismo, depende de marcos cognitivos de referencia estrechamente vinculados al contexto nacional específico y de los valores que conforman la cultura cívica correspondiente. No ha de resultar extraño, por tanto, que sea difícil identificar estilos o perfiles generalizables de “líderes de crisis”, y que

Los desafíos político/comunicativos generales, a los que la actividad de liderazgo se enfrenta, deban ser ponderados e interpretados en función de dicho contexto y a la luz de las características del escenario específico de crisis medioambiental que se esté considerando.

Algunos criterios de valor que se pueden utilizar en su evaluación son:

- Eficacia
- Satisfacción

- Ética
- Participación
- Impacto
- Visibilidad
- Liderazgo

Otra perspectiva en el enfoque de gestión de crisis consiste en comprender cómo el aprendizaje está vinculado al cambio de políticas públicas. Un aprendizaje por experiencias basado en:

- La mejora de la destreza técnica
- La comprensión tanto de la teoría causal subyacente del evento cómo sus variables.
- Aprendizaje político
- Aprendizaje moral

Estudios empíricos demuestran cómo se produce el proceso de aprendizaje de las élites político-administrativas durante las crisis. En este sentido, Vanaclocha, Martín y Losada (2005: 14) en su estudio de las catástrofes originadas por el vertido de petróleo en las costas españolas concluyen que los “factores políticos se han revelado como absolutamente esenciales” para explicar el proceso de aprendizaje de dichas élites. La polarización política que se produce está más condicionada por la lucha partidaria que por otros aspectos de la vida política. Según estos autores existe un sesgo de rentabilidad política (SRP) donde las élites prefieren la gestión de la crisis a la prevención, basándose en los supuestos de que la gestión de la crisis genera oportunidad política, que los políticos dedicados a la prevención son especialmente diferenciados y que los gobernantes prefieren asumir el riesgo de concurrencia de catástrofes en vez de prevenirlas, estos es, en la gestión de crisis existe un sesgo hacia el estilo reactivo (Richardson, 1982).

V. UNA APUESTA INNOVADORA: EL UMBRAL DE RIESGO SISTÉMICO.

Siguiendo a Arenilla (2011) cuando las organizaciones públicas ofertan servicios que no son demandados por los ciudadanos, no satisfacen adecuadamente a sus preferencias y

prioridades, cumplen insuficientemente sus metas y objetivos y, a su vez, tienen una mala valoración de sus servicios y de sus integrantes pierden legitimidad y facilitan que otras organizaciones puedan asumir parte de sus funciones porque los ciudadanos entiendan que no cumplen con su finalidad pública o no resultan eficaces o eficientes.

En este sentido, Arenilla indaga en sí los responsables públicos son conscientes de esta situación y si perciben el riesgo institucional en que se encuentran las organizaciones públicas. Considerando que la situación vista desde la organización y sus integrantes no producen indicios de que no se esté actuando desde la mejor opción posible, lo que es confirmado habitualmente por expertos y por la praxis de otras organizaciones públicas del entorno inmediato. Desde esa referencia no cabe realmente otra interpretación. A esta situación vamos a denominarla Umbral de Riesgo Sistémico (URS). “Nos encontramos ante un URS porque, vista la situación actual desde el conjunto del sistema, se percibe con claridad que no se logran los objetivos establecidos y se constata que no se ha encontrado la vía de solución. Ésta no se puede encontrar desde las actuaciones que se practican habitualmente, lo que debe hacernos pensar que la vía de solución está en otro nivel de intervención cualitativamente diferente al que se está interviniendo en el escenario actual” (Arenilla, 2011: 82).

De esta forma, los responsables públicos perciben una dicotomía entre lo que saben que tienen que hacer y hacen y la percepción negativa de los ciudadanos respecto de la Administración Pública como institución. Esto supone insatisfacción para todas las partes afectadas y el desconocimiento de cuál es el escenario y las claves de intervención para lograr el resultado deseado. El URS se produce porque la acción presente no asume las expectativas y deseos futuros de los ciudadanos. Así, se puede actuar en el presente desde el futuro, pero esto no hay que confundirlo con cualquier actuación que se proyecta en el tiempo. Es decir, no se trata de una planificación estratégica habitual, ya que esta puede basarse en los mismos referentes que hacen caer a la organización en los URS. Esta perspectiva de actuar en el presente desde el futuro es la que posibilita conectar con las expectativas de los ciudadanos y superar el URS.

La actuación pública debe buscar la efectividad, que se remite al futuro mediante la planificación estratégica, entendida como criterio político-social que contempla los referentes de actuación para la resolución de un problema y el URS se refuerza cuando se considera al ciudadano como cliente, esto es, abordable solo desde los resultados y desde la eficacia en la actuación de la Administración Pública y no como sujeto referencial del sistema político-administrativo.

La noción ciudadano aparece como clave para superar el URS. No basta realizar la afirmación de la centralidad del ciudadano para que el cambio cultural se produzca sin más,

como se ha podido comprobar en las décadas de vigencia de la nueva gestión pública. Los enfoques que proclaman esta centralidad la hacen desde la referencia del ciudadano nominalmente, pero operativamente esa referencia mantiene el escenario, las relaciones, las actuaciones y el estilo en los que la Administración se relaciona con el ciudadano. Esto hace que se caiga en múltiples URS imposibilitando que se pueda captar la máxima valoración del ciudadano.

VI. MIDIENDO EL RIESGO.¹

Los riesgos a los que se enfrentan las instituciones públicas están influenciados por factores internos y externos. Entre los factores internos se deben considerar la gestión presupuestaria, el capital intelectual y humano, los sistemas de información y control, los procesos de selección de personal, y los bienes y servicios públicos. Entre los factores externos encontramos los financieros (variaciones en los mercados financieros, tipos de interés, acceso al crédito, etc.), los estratégicos (cambios en dinámica de los problemas públicos, en la demanda de los ciudadanos, procesos de reforma, cambios políticos), los operacionales (las normas y procedimientos, la cultura organizacional) y los de azar (eventos naturales, medio ambiente)

Existen situaciones de cambio permanente que con más frecuencia afectan la estabilidad de las empresas. Estas situaciones, cuya aparición requiere de una atención especial para que se reevalúe el análisis de riesgos o para que se tomen medidas concretas, originan notables oportunidades y ventajas y en paralelo, desequilibrios que se pueden resumir como sigue:

- Cambios en el entorno operacional.
- Nuevas tecnologías.
- Nuevas actividades y nuevos productos.
- Nuevos sistemas de información.
- Crecimiento rápido.
- Rotación excesiva del personal.
- Avances tecnológicos.
- Internacionalización. Globalización.
- Desplazamiento de los poderes públicos por grandes grupos globales.
- Deterioro medioambiental. Cambio climático.
- Comunicaciones más capaces y más rápidas.
- Crecimiento demográfico descompensado
- Movimientos migratorios masivos.
- Demandas sociales: consumidores, ecologistas, sindicatos.

¹ En este apartado se sigue las propuestas realizadas por Ferma (2003:3-4) adaptadas a las condiciones específicas de las instituciones públicas.

- Paraísos laborales. Deslocalización.

La gestión de riesgos protege y añade valor a las instituciones públicas y sus *stakeholders* mediante el apoyo a las metas y objetivos propuestos a través de:

- Provisión de una estructura que permita que las actividades futuras se desarrollen de forma consistente y controlada.
- Mejorar la toma de decisiones, la planificación y la jerarquización de prioridades, teniendo en cuenta las oportunidades y amenazas a las que se enfrenta.
- Contribuir a una asignación más eficiente de los recursos humanos y financieros disponibles.
- Proteger y mejorar los activos e imagen de la institución.
- Desarrollar el capital humano y la base de conocimientos de la institución.
- Optimizar la eficiencia operacional.

La identificación de riesgos requiere un conocimiento detallado de la institución, del contexto en que se desenvuelve, del entorno legal, social, político y cultural que le rodea, así como una visión común coherente de su estrategia y de sus metas y objetivos, incluyendo los factores críticos para su éxito y las amenazas y oportunidades relacionadas con el logro de los mismos. En este sentido, resulta indispensable realizar una descripción del riesgo para mostrarlos de una forma estructurada (ver tabla 1)

Tabla 1. Descripción de riesgos

Fuente:

Adaptación de FERMA (2003: 6)

Después tendríamos que realizar la estimación de riesgos, sus consecuencias positivas y negativas, que se pueden dividir en altas, medias y bajas, lo mismo sucede con su probabilidad de ocurrencia (ver tabla 2)

Tabla 2. Matriz de riesgos

PROBABI LIDAD DE OCURRENCIA	IMPACTO O EFECTO DEL RIESGO		
	BAJO	MEDIO	ALTO
	NIVEL ACEPTABLE DE RIESGO		
ALTA	MEDIO	BAJO	BAJO
MEDIA	MEDIO	MEDIO	BAJO

1. Nombre del riesgo	
2. Alcance del riesgo	Descripción cualitativa de los sucesos, su tamaño, tipo, número y dependencias.
3. Naturaleza del riesgo	Estratégicos, operacionales, financieros, de gestión del conocimiento y de conformidad.
4. Interesados	Interesados y sus expectativas.
5. Cuantificación del riesgo	Importancia y probabilidad.
6. Tolerancia del riesgo / Apetito	Potencial pérdida e impacto financiero del riesgo. Valor del riesgo. Probabilidad y tamaño de las pérdidas /ganancias potenciales. Objetivos del control de riesgo y nivel deseado de rendimiento.
7. Tratamiento del riesgo y mecanismos de control	Medios primarios por los que se controla el riesgo actualmente. Niveles de confianza en el control existente. Identificación de protocolos de supervisión y revisión.
8. Acción potencial de mejora	Recomendaciones para reducir riesgos.
9. Política y estrategia a desarrollar	Identificación del responsable de la función de desarrollo de la política y la estrategia.

BAJA	ALTO	MEDIO	BAJO
------	------	-------	------

Fuente: elaboración propia.

Una vez realizado el proceso de análisis de riesgo resulta necesario comparar los riesgos estimados con los criterios de riesgos establecidos, éstos pueden incluir costos y beneficios asociados, requisitos legales, factores socioeconómicos y medioambientales, etc. En efecto, la evaluación de riesgos necesita del diseño de criterios de valor.

En resumen nos encontramos en una fase en que las Administraciones Públicas están en crisis y las encuestas, especialmente en España, muestran una elevada desafección de los ciudadanos con respecto a la clase política en general y a la Administración Pública en particular. Aprovechando la ventana de oportunidad que ofrece la crisis actual podemos aplicar una óptica del riesgo, preguntándonos qué percepción del riesgo de la situación actual de la Administración pública como institución tienen sus dirigentes e integrantes ante indicadores de bajo rendimiento y baja percepción ciudadana. Y si no somos capaces de superar las situaciones de riesgo se puede derivar en una quiebra que pueden afectar aspectos como el equilibrio y la

integración social, la equidad social, la estabilidad del mercado o la articulación de los intereses y grupos sociales, al tratarse de instituciones que tienen encomendadas trascendentes funciones en la sociedad. En este trabajo, se transita por el enfoque de riesgo como una variable a tener en cuenta en la planificación estratégica y que, a su vez, sirva a los responsables políticos para anticiparse a los cambios e implementar políticas públicas proactivas.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

ARENILLA, Manuel, “Riesgo y cambio en la Administración Pública”, en ARENILLA, Manuel (dir.), *Crisis y reforma de la Administración Pública*, netbiblio, la coruña, 2011.

BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Barcelona, Paidós, 1998a.

BECK, Ulrich. “Politics of risk society”, en Franklin, J. (ed.) *The politics of risk society*. Polity Press, London, 1998b.

CARDONA, Oscar, “La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo”. Ponencia presentada en la *International Work-Conference on Vulnerability in Disaster Theory and Practice*, Holanda. 2001.

DOUGLAS, Mary y WILDAVSKY, Aaron, *Risk and Culture*, University of California Press, Berkeley, CA., 1982.

FERMA (Federation of European Risk Management Associations), *Estándares de Gerencia de Riesgos*, 2003.

GIDDENS, Anthony, *Runaway World*, Routledge, London and New York, 2000.

GIDDENS, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, Madrid, 1990.

LOWI, Theodore J. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, en *Public Administration Review*, Vol. 32(4), 1972, págs. 298-310.

LUHMANN, Niklas, *Risk: A Sociological Theory*, Aldine de Gruyter, Nueva York, 1993.

NATERA, Antonio, “Desafíos políticos/comunicativos del liderazgo en la gestión de catástrofes medioambientales: una aproximación”. Ponencia presentada en el *VII Congreso*

Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno. Madrid, 2005.

RENN, Ortwin, “Concepts of Risk: An Interdisciplinary Review”. *Paper* presentado en *IPSA Conference*, Barcelona, 2008.

SLOVIC, Paul, “Perceived Risk, Trust, and Democracy”, en Cvetkovich, G. y Löfstedt, R. E. (eds.) *Social Trust and the Management of Risk*, Earthscan, London, 1999, págs.42-52.

VANACLOCHA, Francisco J.; MARTINÓN, Ruth y LOSADA, Roberto. 2005. “Traumatological renewal of values and value criteria in crisis management”, en *Documentos de Trabajo. Política y Gestión*, N°4, 2005.

VANACLOCHA, Francisco J.; NATERA, Antonio y GARCÍA, Ester. “Evaluación de la gestión desarrollada en escenarios de catástrofes”. Ponencia presentada en el *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, 2005.

Enrique Conejero Paz: es Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad Miguel Hernández, España), Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad de la Habana, Cuba) y Máster en Economía y Administración del Sector Público (Instituto Nacional de Administración Pública, España). Es profesor contratado doctor de Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Miguel Hernández de Elche (Alicante), también ha sido profesor en la Universidad de Alcalá (Madrid) e investigador visitante en la *London School of Economics and Political Science*. Es autor o coautor, entre otros, de los siguientes libros: *Inmigración Integración, Mediación Intercultural y Participación Ciudadana* (2010), *Globalización y democratización en América Latina* (2006), *Introducción al Derecho* (2004), *Dinámica poscomunista: democratización y competitividad* (2003) y *El Ciclo de Proyectos Sociales: Una Introducción* (2002). Colabora sobre política nacional e internacional en diversos medios de comunicación. Correo electrónico: ecp@umh.es.