

EL MODELO DE FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL ANTE LOS DESASTRES

Yolanda Cordero Nieves, PhD*

RESUMEN

Mientras experimentaba algunas de las carencias y enfrentaba la incertidumbre que ha arrojado a Puerto Rico tras el empuje del huracán María, fue inevitable analizar la operación gubernamental, específicamente, lo que pareció funcionar y lo que evidentemente no funcionó. Estas observaciones tienen la finalidad de establecer cómo el modelo de funcionamiento de la Rama Ejecutiva contribuyó a la pérdida de capacidad institucional del Gobierno para manejar la emergencia, así como identificar áreas de política pública que requieren atención y acción para corregir algunos de los problemas experimentados. La centralización excesiva, la pobre coordinación y la ausencia de información se convirtieron en grandes barreras para la capacidad de respuesta del Gobierno Central. Por ello, es imperativo repensar varios elementos en el funcionamiento del Gobierno Central que en su diseño actual no permiten al Gobernador atender de forma más ágil y efectiva un desastre mayor. De igual forma, proponemos que el rol y las capacidades de los gobiernos municipales deben ser establecidos como las entidades que ofrecen la primera respuesta durante

emergencias y desastres y, como tales, sus capacidades deben ser fortalecidas.

Palabras clave: Manejo de desastres, huracán María, capacidad de respuesta, Puerto Rico, burocracia

ABSTRACT

While experiencing some of the basic needs and uncertainty that have surrounded Puerto Rico after the onslaught of hurricane María, it was inevitable to analyze the government operation. Specifically, what seemed to work and what obviously didn't work. These observations are intended to establish how the government operational model hindered its institutional capacity to handle the emergency and to identify areas of public policy that require action to overcome those shortcomings. Over-centralization, poor coordination, and lack of information became barriers to the central government's capacity to respond to the emergency. It is therefore imperative to rethink several elements of the Central government that in its current design do not allow the governor to lead in a more agile and effective way a major disaster. In addition, we propose that local governments must be appointed as the first responders on major emergencies and as such, their capabilities must be strengthened.

Key words: Emergency management, Hurricane Maria, response management, Puerto Rico, bureaucracy

Históricamente, en Puerto Rico, el gobierno central, a través de sus instrumentalidades (departamentos, agencias y corporaciones), ha sido el principal proveedor de servicios directos a la ciudadanía. Su operación ha estado enmarcada en los principios del modelo burocrático: decisiones centralizadas en una autoridad jerárquica que delega tareas y se comunica con su personal a través de una cadena de mando definida, mediante reglamentos y cartas circulares. Con este modelo se obtiene un alto grado de control, pero no así de efectividad y agilidad. Otro problema

del modelo burocrático para el manejo de una emergencia es que su operación, al estar guiada por reglamentos y cartas circulares, resulta muy lenta para responder a asuntos o situaciones no previstas en sus documentos, o que requieran un cambio para adaptarse a ellas. Es decir, la improvisación y las decisiones no reglamentadas, por diseño, resultan en acciones erráticas o poco efectivas. Y, precisamente, eso es lo que se desea lograr con su diseño: un alto grado de control y poca oportunidad de apartarse de las reglas. Se presume que con ello se obtiene mayor eficiencia.

Si bien el modelo burocrático tiene sus méritos en una operación gubernamental rutinaria, el azote del huracán María ha hecho evidentes sus grandes debilidades para dar una respuesta efectiva durante una emergencia. El presente trabajo analiza asuntos vinculados a fallas de la centralización como modelo de funcionamiento en asuntos específicos, como la coordinación entre agencias, la coordinación extragubernamental, el recogido y uso de datos durante una emergencia y las fallas que provocaron la agudización de los problemas ocasionados por el paso del huracán María.

Es importante para una organización funcionar de manera ordenada y predecible en tiempos ordinarios. Esto da estabilidad y facilita la continuidad de sus servicios. Sin embargo, la cantidad de reglas y niveles de autoridad no permiten al gobierno ser efectivo en el manejo de eventos extraordinarios masivos, ya que durante estos se puede romper la cadena de mando por falta de comunicación, lo que impide tomar decisiones distintas a las establecidas en los reglamentos. Por ello, el huracán María hizo colapsar la operación gubernamental central en apenas 24 horas y le tomó más de dos meses a los funcionarios gubernamentales comprender que la operación regular de sus agencias no añadía valor público en medio de una emergencia de la magnitud experimentada. Por el contrario, insistir en una operación ordinaria pone en riesgo la vida y la propiedad de las personas que se quedan esperando por la acción gubernamental para resolver sus problemas. Las limitaciones de este modelo ante una emergencia se hacen evidentes en las docenas de historias reseñadas en la prensa escrita o narradas a través de la

radio. Esa es la historia de don Ramón, reseñada en *El Vocero* (Vega, 24 de noviembre de 2017), que explica cómo en su ancianidad se vio imposibilitado de acceder a alimentos desde su residencia, y cómo, luego de pedir ayuda por los medios disponibles (un mensaje escrito en un rótulo) y no recibir respuesta, tan pronto le fue posible tuvo que marcharse del país a vivir con su hijo. Es también la historia de Mery Santana, reseñada en *Metro*, quien al no contar con el servicio de agua potable se vio obligada a hacer largas filas en busca de agua, que no siempre consiguió (Ávila Claudio, 11 de octubre de 2017:4). Y más trágico aún es la historia de la docena de ciudadanos que acudieron a manantiales contaminados a bañarse y enfermaron con leptospirosis sin que alguien les advirtiera del riesgo. Estas y otras historias ponen en duda la capacidad gubernamental para enfrentar un evento extraordinario.

El Departamento de la Familia no pudo percatarse que de muy poco les servirían los fondos transferidos a los usuarios de la tarjeta electrónica de la Familia en un país sin energía eléctrica. A su vez tampoco pudo reaccionar rápidamente a la tragedia experimentada por los ancianos en hogares de cuidado y égidas abandonados a su suerte por los administradores. De igual forma, el Departamento de Salud no pudo descifrar su rol ante una emergencia para establecer mecanismos alternos y rápidos de orientación a los ciudadanos sobre la contaminación de alimentos y agua, o sobre la depresión y el suicidio. La mayoría de los jefes de gabinete, posiblemente por confusión o inexperiencia, simplemente se unieron a las filas de las figuras públicas y legisladores que se dedicaban a repartir alimentos. Algo loable para el servidor público que no puede realizar su trabajo ordinario, pero no para sus jefes quienes tienen la obligación de establecer su centro de operaciones de emergencia para reescribir las reglas rápidamente y así movilizar sus recursos para atender las nuevas necesidades del país. La Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres (AEMEAD) no pareció funcionar, ya que en ningún momento los protocolos de emergencia establecidos por esa agencia fueron implantados. Esta situación levanta dudas sobre si los altos líderes gubernamentales

los conocían los procedimientos. El Departamento de Asuntos del Consumidor y la Comisión de Servicio Público operaron como por lo general lo hacen, anunciando la congelación de precios uno, y en total silencio el otro, sin percatarse que el momento requería mucho más de ambas agencias.

Con estas observaciones no hay pretensión de pasar juicio sobre las capacidades de los funcionarios, pues esa tarea le corresponde al Gobernador, y es meritorio reconocer que la magnitud del desastre habría tomado por sorpresa a cualquier gobierno y sus funcionarios. De igual forma, es necesario advertir que el manejo efectivo de emergencias nacionales se ha convertido en un gran desafío para los gobiernos del mundo ante la inusitada frecuencia con la que ocurren (Kapucu y Hu, 2016; Waugh y Streib, 2006).

LA CENTRALIZACIÓN DE RECURSOS Y AUTORIDAD

La literatura clásica de la administración pública reconoce el valor estratégico de la centralización de la autoridad y los recursos en los niveles nacionales de gobierno. Esto lo atribuye en alguna medida a la existencia de una capacidad administrativa superior a la que poseen los niveles regionales o locales (White, 1948; Willoughby, 1927). Algunas de las aparentes ventajas de la centralización son una mayor capacidad para coordinar los recursos del gobierno y un mayor control político. Sin embargo, como discutiré más adelante, eventos o circunstancias extraordinarias pueden limitar la capacidad de coordinación interna. Ciertamente, el poder político que se obtiene al concentrar los recursos en un solo nivel gubernamental, puede resultar atractivo a los gobernantes pues les permite mayor flexibilidad. No obstante, este también puede resultar contraproducente cuando las agencias bajo su autoridad no responden de forma adecuada, ya que la responsabilidad también recaerá sobre sus hombros. Por esa razón, para que las estructuras gubernamentales centralizadas tengan alguna oportunidad de funcionar efectivamente, se requieren altos ejecutivos de gran destreza en la dirección y de amplio conocimiento sobre los programas y

servicios que ofrece la agencia. Algo menos que esto redundará en un gran problema de ejecución y, por ende, en una mayor pérdida de capacidad gubernamental.

El gobernador Ricardo Rosselló, desde el inicio de su mandato, ha hecho evidente su interés en controlar políticamente todos los recursos disponibles en la Rama Ejecutiva. Esto lo ha hecho a través de la sustitución de los miembros de las juntas directivas de las corporaciones públicas y otros entes reguladores autónomos, así como mediante enmiendas a sus leyes orgánicas (Quintero, 25 de enero de 2017; Minelli, 30 de junio de 2017). Esto le convierte en jefe “de facto” de corporaciones públicas como la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA), la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) y otras comisiones y juntas reglamentadoras. El poder aglutinado bajo la orden directa del Gobernador parece haber sido una de las causas de la pobre respuesta gubernamental de algunas corporaciones públicas ante la emergencia. Es muy poco probable que un gobernante posea la capacidad para dirigir de forma efectiva tantos organismos en medio de un gran desastre natural. Más aun, el Gobernador, posiblemente, nunca tuvo la intención de ser el jefe de los directores ejecutivos, sino solo de poseer influencia en las decisiones de sus juntas. Pero el paso de un Huracán, con vientos sostenidos de sobre 145 millas por hora y la acumulación de hasta 38 pulgadas de lluvia en algunas áreas, puso de manifiesto lo inadecuado y peligroso de ese plan. Algunos ejemplos que evidencian el problema creado por una centralización excesiva son el caso de la Autoridad de Energía Eléctrica y los de las oficinas regionales y locales de las agencias y departamentos gubernamentales.

En el caso de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), antes del huracán María se sucedieron varios eventos que tendrían importantes repercusiones más tarde en la pobre recuperación del sistema eléctrico. Primero, en el verano de 2017 se enmendó la Ley Orgánica de la corporación para sustituir a la Junta de Gobierno por una que le respondiera al gobernador Rosselló (Ley Núm. 37 de junio de 2017). De esa forma, el gobernador nominaría o designaría a seis de los siete miembros de la nueva junta. Su Director Ejecutivo ya había

sido nominado por el propio gobernador Rosselló y ratificado por la junta de gobierno anterior (CB en Español, 9 de marzo de 2017). Habiendo tomado control absoluto de la corporación pública, no es de extrañar que, tras el paso del huracán y el colapso total de la red de energía eléctrica, no fue hasta 14 días más tarde que la Junta de Gobierno se sintió compelida a reunirse para discutir los asuntos de la corporación (Ruiz Kuilan y González, 31 de octubre de 2017). Es evidente que ni el gobernador ni sus directivos entendieron que la junta tenía responsabilidad alguna sobre las decisiones de la corporación, aun en medio de la caótica situación y el colapso del sistema eléctrico del país. Si las circunstancias fuesen distintas y el gobierno (ejecutivo y legislativo) hubiese considerado que la junta faltó a sus responsabilidades, sin duda sus miembros estarían siendo objeto de investigaciones y acusaciones por negligencia. Pero ese no es el caso, toda vez que ambos parecen reconocer que sus miembros no inciden en las decisiones de la corporación más allá de ratificar las decisiones del Director Ejecutivo y del Gobernador cuando se requiere alguna aprobación oficial. El pobre manejo de la emergencia provocada por la caída del sistema eléctrico sustenta las recomendaciones que hacen los organismos internacionales sobre la relación que debe existir entre un gobernante y sus corporaciones públicas. La Organización de Cooperación para el Desarrollo (OECD, 2015) propone una relación en la cual el gobierno, en lugar de tener una intervención como jefe político, se convierte en el representante del interés público, al exigir a sus juntas rendición de cuentas, transparencia y solvencia fiscal, a la vez que les da el espacio para dirigir las mismas. De esta forma, las juntas son las responsables ante el Gobernador y ante el país por las ejecutorias de la empresa pública. Este no ha sido el caso en la AEE y hemos visto sus consecuencias en una junta que no siente responsabilidad por las acciones y resultados de su gestión.

El segundo ejemplo de los problemas que crea la centralización excesiva del poder y la autoridad es el caso de las oficinas regionales y locales de los departamentos y agencias. Con muy pocas excepciones, durante las primeras semanas, ninguno de los tres

niveles (central, regional y local) funcionó. Incluso, aquellos departamentos y agencias sobre los cuales escuchamos a sus jefes a través de la radio, fue muy poco lo que añadieron de valor a la vida de las personas. Los departamentos de la Familia, de Salud y de Justicia parecieron perderse en sus propios dramas estructurales, sin recordar su misión o sin la capacidad para retomar de forma rápida las riendas de sus agencias ante la nueva realidad. Es inevitable pensar en las decenas de oficinas regionales y locales que existen en el país y la escasa utilidad que tuvieron para responder a las necesidades de los ciudadanos y municipios durante la emergencia. Una explicación puede ser la ausencia de autoridad y liderazgo de quienes están a cargo de esas oficinas regionales o locales. No debemos perder de vista que a menudo, la dirección de las oficinas regionales y locales es el premio para los colaboradores y afiliados del partido del gobierno de turno. Lo cierto es que pocas veces se seleccionan y asignan a ellas personas por su talento y capacidad gerencial. Por ello, y porque las burocracias se caracterizan por funcionar de esa manera, es posible que sus directivos se quedaron esperando instrucciones del nivel central que no llegaron y, sin ellas, no supieron cómo responder a la emergencia. En algunos casos, como en el Departamento de Justicia, se instruyó a empleados a reportarse a cualquier organización sin fines de lucro, algo que habría sido una buena idea si junto con la directriz hubiese existido una coordinación mínima que asegurara que los empleados seleccionaron organizaciones que trabajaban en la respuesta de emergencia.

En torno a la centralización excesiva de poder y autoridad, no solo la falta de liderazgo pareció ser un problema. También parece haber existido un ejercicio de exceso de autoridad y discreción en el caso del Departamento de Seguridad Pública que, si bien tuvo presencia desde el primer día, luego de tres meses de crisis, afloran problemas que parecen estar relacionados con la toma de decisiones de una sola persona que no posee toda la información con relación a todos los temas sobre los que ha tomado decisiones. Por ejemplo, el Secretario pareció desconocer sobre la existencia de un protocolo de emergencia en la AEMEAD, la cual está bajo

su supervisión. Así que tomó decisiones obviando reglas que ya habían sido desarrolladas a partir de las experiencias pasadas y que podían haber resultado valiosas como, por ejemplo, la activación de la red de radioaficionados, la coordinación con voluntarios y grupos de respuesta inmediata (Jiménez, 14 de noviembre de 2017). No sabemos si le consultó al jefe de la AEMEAD antes de enviarlo de vacaciones en medio de la emergencia, pero lo cierto es que el Secretario se convirtió en el líder del manejo de la emergencia y tomó muchas decisiones que analizadas hoy merecen ser explicadas con mayor sosiego al país (*NotiCel*, 27 de octubre de 2017; *InterNews*, 16 de noviembre de 2017).

El tercer ejemplo de los problemas creados por la centralización excesiva tiene que ver con la forma de diseñar soluciones. Durante los primeros días que siguieron al paso del huracán, el gobierno central tuvo la terrible idea de pedir a los alcaldes que tuvieran alguna necesidad que acudieran personalmente al Centro de Operaciones de Emergencia en San Juan. En un país devastado, con carreteras obstruidas o dañadas, un pedido de esa naturaleza es un gran desacierto, no solo porque denota ausencia de entendimiento de la situación, también porque sugiere gran arrogancia burocrática. Es la clásica solución de las agencias del gobierno central cuando pretenden que los ciudadanos viajen a San Juan a resolver sus problemas si resulta muy complicado para la oficina de distrito o regional. Pero, en medio de un gran desastre natural, esa pretensión provocó desesperación e indignación en alcaldes, que se encontraban abrumados por la devastación de sus municipios y por la ausencia de recursos para atenderla. Aun así, muchos acudieron a la cita con el gobierno central, para salir con las manos vacías y solo con muchas promesas de ayuda. A su salida, casi todos pasaban por la estación de radio que transmitía desde el Centro de Operaciones de Emergencia y expresaban su frustración, dolor e impotencia para dejar constancia de otro proceso de respuesta gubernamental que no resultó efectivo. Más bien, les hizo perder tiempo valioso a los alcaldes que tardaron el doble del tiempo que toma un viaje ida y vuelta de sus pueblos a San Juan, para regresar sin soluciones.

LA COORDINACIÓN ENTRE AGENCIAS

Uno de los mayores desafíos que confrontan los gobiernos, es lograr una coordinación efectiva (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010). Esto es, poner a hablar y a trabajar a dos o más agencias para solucionar un problema común. La alta especialización que caracteriza a las organizaciones tradicionales convierte a las agencias en silos que operan al margen del resto del gobierno. Primero, porque la colaboración entre unidades no es natural al modelo burocrático que busca crear programas y agencias especializadas en cada área de actividad. Esto causa que se requiera gran esfuerzo en los niveles superiores de gerencia de las agencias para articular iniciativas de colaboración interagencial que se conviertan en una operación normal al interior de ellas. Segundo, porque la coordinación requiere que alguien posea el conocimiento experto necesario para identificar el “pedazo” de información y acción con el que la agencia no cuenta, que conozca qué agencia lo tiene, y que tenga la disposición al trabajo colaborativo. Esto no sucede a menudo y, en cambio, la solución típica de las agencias ha sido intentar reproducir una versión más pequeña del programa de la otra agencia, dando lugar a la duplicidad de funciones, a la pérdida de calidad y a la ineficiencia.

En una situación de emergencia o desastre, la coordinación entre agencias es indispensable. No es posible pretender que cada agencia opere como lo haría en tiempos ordinarios. La delegación de responsabilidad a la Federal Emergency Management Agency (FEMA) como la entidad de primera respuesta, representó una pérdida de tiempo valioso en la entrega de ayuda de emergencia y le restó eficiencia al ente federal, algo que sus propios funcionarios reconocen. Esto, principalmente, por el desconocimiento de la geografía y topografía del país y por la falta de apoyo adecuado de quienes le delegaron la responsabilidad (Ruiz Kuilan, 7 de diciembre de 2017). Otro ejemplo de la dificultad que enfrenta un ente federal para atender una emergencia estatal puede apreciarse en el caso del Servicio Nacional de Meteorología cuando pasó juicio

sobre la situación de peligro potencial del Lago Guajataca, en el noroeste de la Isla. La comunicación entre el organismo federal y el gobierno central llevó a anunciar por los pocos medios de comunicación disponibles la inminencia del rompimiento de la represa, con un requerimiento para el desalojo de 79,000 personas (Quintero, 22 de septiembre de 2017). A muchos de los que conocemos el área nos pareció algo completamente descabellado. Sin embargo, los funcionarios del gobierno central, los medios noticiosos y los funcionarios federales lo asumieron de manera incuestionable. A ninguno se le ocurrió consultar con los alcaldes de los pueblos afectados –Quebradillas e Isabela–, quienes conocían con mayor precisión el impacto que podría tener la grieta de la represa en sus pueblos (Univisión, 22 de septiembre de 2017). El resultado de la pobre coordinación fue complicar aún más una situación de por sí difícil, al crear pánico y desalojar a cientos de personas que en realidad no corrían peligro, convirtiéndolos sin necesidad en refugiados.

Algo que se ha hecho evidente a través del proceso de respuesta es que son los gobiernos municipales los que están en mejor posición de determinar las necesidades y llegar con mayor rapidez a las áreas más aisladas. Esto ocurre no solo en Puerto Rico, sino en la mayoría de los países con gobiernos municipales establecidos (Henstra, 2010; McGuire y Silvia, 2010). Por ello, ese nivel de gobierno debe tener la autoridad para asumir de forma temporera la dirección de todos los recursos humanos estatales que residen en su municipio. También necesitan acceso rápido a recursos fiscales para alquilar equipo y para el pago de horas extras. Esto les permitiría dar una primera respuesta mucho más efectiva. El gobierno central debe establecer los protocolos, adiestrar al personal municipal y monitorear su funcionamiento durante la emergencia. Sin embargo, es importante que el plan de acción durante una emergencia sea establecido por el alcalde pues, tal como sucedió en esta ocasión, estos tienen la obligación de actuar con premura y poseen mayor y mejor información que el gobierno central.

LA COORDINACIÓN EXTRAGUBERNAMENTAL: EL GOBIERNO EN REDES

Durante las pasadas décadas se ha hablado y escrito mucho sobre la nueva propuesta de gobiernos en redes. La referencia a las redes busca reconocer la necesidad que tienen los gobiernos contemporáneos de acercar recursos necesarios para el desarrollo social y económico que no poseen en sus plantillas ni pueden costearlos. Por lo general, esos recursos existen en la mayoría de los países y solo requieren los mecanismos de coordinación adecuados para hacerlos disponibles a los gobiernos. Sin embargo, allegar esos recursos de forma eficiente y efectiva para todas las partes requiere articulaciones diferentes a las comúnmente utilizadas. En más de una ocasión hemos escuchado a expertos que laboran fuera del gobierno indicar que les encantaría colaborar, pero la manera en que se organizan los trabajos se lo impide. La participación puede resultar en muchas reuniones sin quórum, meses de poca o ninguna actividad, y un proyecto que debió concluir en un par de meses puede llegar a extenderse un año o, simplemente, desaparecer por el cansancio de los voluntarios que dejan de asistir porque entienden que están perdiendo el tiempo. Esto es indicativo de las pobres competencias que posee el gobierno en la creación y administración de grupos de colaboración para el diseño de soluciones a problemas complejos. Por lo general, la capacidad gubernamental descansa en la contratación de consultores que estudian un problema y entregan un informe. Por eso muy pocos problemas importantes del país han sido resueltos.

La coordinación en redes habría resultado muy valiosa en la distribución de alimentos y combustible durante la emergencia. Esta es una cadena de actores que necesita coordinar su trabajo para que resulte efectivo. En la distribución de combustible, por ejemplo, pudimos observar cómo el gobierno parecía desatar un nudo, solo para encontrar otro más adelante. Estas acciones provocaron la frustración, la indignación y el terror de muchos al verse sin gasolina o diésel durante dos semanas que parecieron interminables y en las que pueden haber perdido sus vidas pacientes que no logra-

ron prender sus generadores por falta de combustible. Dos meses más tarde, en algunos pueblos de la Isla continuaban las filas para abastecerse de combustible, mientras funcionarios gubernamentales no vinculaban ese problema a otros. Por ejemplo, la pérdida de capacidad productiva de quien debe dedicar dos o tres horas para comprar combustible y la pérdida de credibilidad en la capacidad institucional del gobierno para devolver algún grado de normalidad a las vidas de sus ciudadanos. Las filas, la escasez de productos en las tiendas, la ausencia de energía eléctrica, agua, internet y telefonía, son todos elementos de mucho peso a la hora de optar por permanecer en el país o marchar. Sin embargo, muchas de estas carencias tienen solución de cara al futuro si se sientan en una mesa de trabajo todos los actores con el conocimiento y la autoridad para, en conjunto, encontrar las maneras de salvar todos los obstáculos de la cadena de distribución. Esto, por supuesto, debe hacerse antes de una emergencia y no durante la misma.

La coordinación del gobierno también habría sido muy valiosa para dar guía a las organizaciones sin fines lucro y a personas de la diáspora interesadas en ofrecer ayuda directa. Por ejemplo, se habría evitado tener que llevar ayuda varias veces a las mismas comunidades mientras a otras no llegaba nadie. La coordinación gubernamental a la que nos referimos supone ejercer el liderazgo para convocar a los actores, presentarles la información disponible y acordar la mejor manera de colaboración. No se trata de que el gobierno asuma el control de los esfuerzos de ayuda, como en algún momento pareció ser la idea durante la emergencia. La coordinación de emergencia requiere que el gobierno convoque a quienes desean ayudar y les ofrezca datos geográficos y estadísticos para que, entre todos, puedan tomar una decisión informada y estratégica. De esta forma pueden decidir la manera más útil para insertarse en el proceso de ayuda y tener conocimiento de quienes reciben la misma, así como el tipo y cantidad de ayuda que reciben. Esto supone una estructura híbrida de organización en la cual el gobierno internamente mantiene una coordinación vertical y jerárquica a la vez que coordina equipos de trabajo horizontales, de colaboradores

de dentro y fuera del gobierno (Christensen, Danielsen, Læg Reid y Rykkja, 2016).

EL RECOGIDO Y USO DE DATOS DURANTE UNA EMERGENCIA

Recoger datos durante una emergencia como la causada por el huracán María no es poca cosa. Pero tomar decisiones sin datos es casi tan desatinado como no tomar decisiones. Todo gobierno debe contar con un sistema básico de recogido de datos a través del país que le permita una apreciación rápida de los daños experimentados, las ayudas que debe ofrecer y las acciones que debe tomar. Durante los primeros dos meses luego del paso de María el gobierno se mostró tan renuente como el primer día a ofrecer datos oficiales. Sin embargo, espera que el Gobierno de los Estados Unidos, sin la información adecuada, ofrezca ayuda proporcional a los daños recibidos. La ausencia de datos oficiales es posiblemente una de las razones por las que la respuesta federal ha sido inapropiada. El no poder precisar cuántas residencias fueron destruidas o parcialmente destruidas; cuántas personas se encontraban refugiadas y en qué municipios; cuántos niños, personas impedidas y ancianos sufrieron pérdidas significativas, ha sido un gran problema para el gobierno central en su esfuerzo por explicar las necesidades del país y responder a las necesidades de los ciudadanos.

El gobierno central ha sido incapaz de indicar cuántas personas y qué áreas geográficas tenían energía eléctrica, agua y servicio de alcantarillado. Si la ausencia de datos ha afectado significativamente la credibilidad del gobierno de Puerto Rico ante el gobierno federal, asimismo lo ha sido para la credibilidad de la ciudadanía ante la falta de explicaciones o respuestas claras sobre cuántos abonados tienen agua o energía. Y esa carencia de información oficial es lo que posiblemente ha obligado a la Comisionada Residente en Washington, DC a traer a Puerto Rico funcionarios de gabinete, legisladores y asesores y pasearlos en helicóptero sobre la Isla para que constaten los daños que, a más de dos meses del paso del huracán, el propio gobierno no había podido cuantificar. Esta ha

sido probablemente la mayor tragedia para el país, pues ha debido esperar a que todos los congresistas y funcionarios sobrevolaran el país para que se convencieran de los daños sufridos para entonces proceder a legislar la asistencia de emergencia. En ese sentido, es necesario un protocolo de recopilación de datos durante emergencias que incorpore a los gobiernos municipales, las organizaciones sin fines de lucro y al gobierno central.

La Junta de Planificación pareció no tener función alguna durante la emergencia. Se supone que esa agencia posee el sistema de información geográfica del país y que, a través del mismo, debía ser posible identificar las viviendas y las vías de acceso. Estos mapas habrían sido de gran ayuda en los días subsiguientes al huracán María para trazar rutas de ayuda y distribución de agua y alimento. Cada alcalde debe tener acceso a estos mapas aun en casos en que la energía eléctrica falle. Sin embargo, la realidad es que los gobiernos municipales, de forma más artesanal, han creado sus propios mapas, y no debería extrañar a nadie si los mismos están más actualizados que los de la Junta de Planificación. Pero el escenario, en este caso, fue de funcionarios federales y voluntarios de organizaciones sin fines de lucro que intentaban llegar a comunidades y viviendas aisladas, sin poseer la información necesaria.

El Departamento de Salud fue otra agencia que pareció perder su norte en medio de la emergencia. En lugar de ir dos pasos adelante en cuanto a la orientación a los ciudadanos sobre temas como el agua potable, la alimentación mínima adecuada, la protección de los medicamentos, el censo de los hospitales en funcionamiento y los tipos de servicios disponibles, entre otros, pareció limitarse a reaccionar a las presiones y requerimientos externos. Por ejemplo, cuando la alcaldesa de Canóvanas, visiblemente frustrada, hizo un llamado público a que se atendieran los casos de personas infectadas con la bacteria *leptospira* que comenzaban a ocurrir en su municipio debido a la exposición a aguas contaminadas, esta se encontró con una respuesta carente de sentido de urgencia y de conciencia del rol de la agencia en la prevención de epidemias (*El Nuevo Día*, 7 de octubre de 2017). Unos 12 días más tarde, la propia agencia

anunciaba 74 casos sospechosos de leptospirosis, que incluían diez muertes (Colón Dávila, 19 de octubre de 2017). La urgencia con la cual una agencia reacciona ante los primeros atisbos de un brote o epidemia es determinante en la magnitud de casos que surjan. La inacción del Departamento de Salud para alertar y orientar sobre el problema, e incluso al poner en duda la confiabilidad de los datos, puede haber contribuido a que, al 2 de noviembre, ya eran 121 personas las que habían arrojado resultados positivos a la enfermedad (Parés Arroyo, 2 de noviembre de 2017). Es evidente que el Departamento de Salud no pudo comprender que su rol era, ante todo, crear conciencia de forma rápida sobre el riesgo en lugar de enfocarse en divulgar cifras oficiales, y segundo, iniciar los estudios epidemiológicos necesarios para conocer las fuentes de contagio y eliminarlas.

En el futuro, será necesario identificar los datos que se necesitan para responder a la emergencia de forma inmediata, así como los que se necesitan para la determinación de daños y provisión de ayuda. Esa responsabilidad deberá descansar en funcionarios locales, seleccionados y adiestrados por el Instituto de Estadísticas. Así la labor podrá realizarse desde el punto más cercano a la emergencia.

CONCLUSIONES

La literatura acerca del manejo de emergencias advierte sobre la necesidad de aprender y derivar conocimiento de las crisis antes de que los intereses político-partidistas se apoderen de los procesos de formulación de política pública con el único propósito de obtener beneficio político sin que se obtenga necesariamente beneficio social (Broekema, 2016). Dicho de otro modo, es necesario que el proceso de formulación de políticas públicas que deberá surgir luego de la experiencia vivida por el paso del huracán María esté fundamentado en evidencia empírica. A su vez, debe tener como finalidad el aumento de la capacidad institucional para responder a emergencias nacionales futuras, de modo que se reduzca al mínimo el sufrimiento de los ciudadanos y la pérdida de vidas y propiedad.

En esa dirección, estas reflexiones persiguen precisamente poner en contexto y darle sentido a las acciones y omisiones en la respuesta gubernamental. Al repasar varios de los eventos ocurridos tras el paso del huracán María, podemos concluir que no es posible manejar de forma efectiva y eficiente una emergencia a través de las estructuras y procesos gubernamentales tradicionales. Es necesario hacer modificaciones sustanciales en la manera en que el gobierno central maneja los recursos durante una emergencia o crisis nacional. A continuación, ofrezco algunas recomendaciones:

1. Una planificación y preparación efectiva para manejar emergencias requiere de la confección y actualización continua de un plan general de manejo de desastres, así como de varios planes de contingencia específicos a los desastres o emergencias más probables (Boin y Hart, 2010). Estos planes no deben estar orientados a resultados sino a una serie de actividades que, en conjunto, le den mayor capacidad de respuesta al gobierno. Esas actividades incluyen monitoría de los riesgos, adiestramiento continuo a todos los niveles del gobierno, ejercicios de prueba o simulaciones, y la creación de grupos de trabajo de unidades y organizaciones que pueden ser importantes en caso de una emergencia o desastre. Estos planes deben considerar a los gobiernos municipales como elementos clave en el manejo de la emergencia.
2. Las consecuencias del huracán María en términos de pérdida de vidas, propiedad, ingresos y sosiego han sido hasta el momento enormes, pero irónicamente inciertas al carecer de métodos confiables de medición. Ese debe ser el primer paso en los cambios en políticas públicas: establecer métodos confiables y ágiles de recoger la información necesaria para la toma de decisiones que conduzcan a proteger la vida, la propiedad, los ingresos y la estabilidad emocional de la población. La efectividad del manejo de una crisis o emergencia dependerá en gran medida de la adopción de principios y procesos que aseguren flexibilidad y el flujo de

información (Boin y Hart, 2010). El Instituto de Estadísticas debe llevar a cabo un estudio que incluya consultas a funcionarios municipales, estatales y federales sobre los datos esenciales que deben ser recogidos y compartidos tan pronto suceda una crisis o emergencia nacional. El estudio debe ofrecer recomendaciones sobre el recogido y transmisión de datos en diversos escenarios, tales como terremotos, actos de terrorismo, incendios, huracanes y tormentas, sequías e inundaciones, entre otros. Además, el Instituto debe ser el centro de acopio y divulgación de los datos.

3. Si bien hace sentido que el gobierno central conserve la responsabilidad de coordinar estratégicamente el manejo de las emergencias, deben ser los gobiernos municipales los que tengan la responsabilidad de las operaciones de emergencia. Esta es la práctica en la mayoría de los países (Hendra, 2010; Christensen, Danielsen, Lægheid, y Rykkja, 2016). El gobierno central debe asegurar un rol efectivo como líder y estrategia de los esfuerzos nacionales. Sin embargo, es necesario que se les delegue a los gobiernos municipales el control de los recursos estatales que ubican en su jurisdicción cuando ocurren emergencias. De igual forma, los gobiernos municipales deben recibir inmediatamente el apoyo económico del gobierno central para asegurar una respuesta oportuna. Si el gobierno mantiene una partida para catástrofes y emergencias, cada gobierno municipal debe tener asignada una cantidad para que, una vez se active la situación de emergencia, pueda acceder a ella de manera expedita, no más tarde de 48 horas luego de declarada la emergencia. En estudios realizados se ha encontrado que el rol del gobierno central ante las emergencias tiende a ser uno de coordinador y proveedor de recursos expertos durante la emergencia y de capacitador de los funcionarios y gobiernos locales antes de que ocurran las emergencias (Christensen, Danielsen, Lægheid, y Rykkja, 2016).

4. El gobierno central, en consulta con los gobiernos municipales, debe coordinar acuerdos con las empresas de distribución de alimentos y combustible, para la localización de almacenes de abastos que permitan a toda la población acceder a ellos durante una emergencia que imposibilite o limite la transportación terrestre. Los acuerdos entre el gobierno y el sector privado pueden agilizar significativamente la disponibilidad de bienes necesarios para la supervivencia. Es tentador crear estos almacenes de forma temporera durante la temporada de huracanes. Sin embargo, pueden ocurrir otros tipos de desastres naturales menos predecibles, pero con el mismo potencial de incomunicar áreas geográficas. Por ello, la solución debe ser una que atienda, no solo el riesgo de los huracanes, sino también el de los terremotos e inundaciones, entre otros.
5. En casos de crisis o emergencias, cada uno de los departamentos y agencias de la Rama Ejecutiva debe tener una función definida de forma clara. Asimismo, sus recursos humanos deben conocer de antemano lo que se espera de ellos durante una emergencia. El Departamento de Salud, por ejemplo, debe asumir la responsabilidad inmediata por la prevención de enfermedades, así como la de garantizar el acceso a servicios de salud a toda la población. Esto supone que las agencias públicas mantendrán un inventario actualizado de médicos, hospitales, clínicas, y centros de salud primaria existentes, conocerán e informarán sobre los que permanecen en operación normal, limitada o fuera de operación; y formularán las políticas necesarias para asegurar el acceso a los servicios de salud a todos. Deben ser responsables de establecer y hacer cumplir los protocolos para el manejo correcto de los cadáveres durante la emergencia. El Departamento de la Familia debe establecer protocolos para los hogares de ancianos, tanto los que están institucionalizados como los que viven en condominios o edificios de “vida independiente”, reconociendo las diferencias entre ambas

poblaciones. Además, deben establecer protocolos para que su personal pueda unirse a los gobiernos municipales de forma coordinada y así constatar las condiciones de personas con impedimentos, ancianos y niños que viven en áreas afectadas por la emergencia. También debe asumir la responsabilidad de suplir comedores comunitarios, en coordinación con los alcaldes, para asegurar la alimentación de la población durante una emergencia.

6. Establecer de antemano los medios de comunicación de emergencia primarios y alternos. El gobierno central debe estar a cargo de proveer información que le permita a la población tomar decisiones para proteger su vida y su propiedad. La experiencia tras el paso del huracán María dejó ver que no es posible depender exclusivamente de los medios digitales. La Junta Reglamentadora de Telecomunicaciones debe establecer el protocolo para la difusión de información antes, durante y después de un desastre o emergencia. Además, debe establecer un protocolo de emergencia para las compañías de telecomunicaciones, de modo que puedan operar con el menor tiempo de interrupción posible, que en cualquier caso no debe exceder de 48 horas.
7. La Comisión de Servicio Público y el Departamento de Asuntos del Consumidor deberán establecer la coordinación necesaria con el sector privado que asegure el flujo de alimentos y combustible y ser los responsables por su cumplimiento durante una emergencia.
8. El gobierno central debe contar con una oficina de coordinación de respuesta a emergencias o desastres que le responda al gobernador. El mayor atributo que debe poseer esa oficina es la capacidad de coordinación –lo que es distinto a la dirección. Esa oficina debe llevar a cabo las iniciativas de colaboración que permitan “el junte” de diversos actores clave, de adentro y fuera del gobierno, para el manejo de emergencias. De acuerdo con Boin y Hart (2010), un mito dentro de la planificación del manejo de desastres es que la mejor

forma de organizar una operación de respuesta es al estilo militar de mando y control. Por el contrario, estos indican que la primera fase de una crisis se caracteriza por escasa información, comunicación y coordinación y que durante esa fase es imposible controlar los movimientos de los primeros que responden a la emergencia. Este mito nos ayuda a comprender por qué se consideró que la AEMEAD debía estar dentro de la sombrilla de Seguridad. Sin embargo, un dato que surge del análisis de las noticias reseñadas en la prensa es que la AEMEAD no funcionó. Sería adecuado que la Asamblea Legislativa ejerza sus responsabilidades de fiscalización y aclare el misterio del pobre funcionamiento de esa agencia durante el mayor desastre que ha vivido el País. Es imperativo conocer qué no funcionó para poder corregirlo y evitar que se repita. El gobierno no puede darse el lujo de “no comentar” sobre lo ocurrido. La incapacidad operacional de esa agencia pudo costar vidas, por lo que el pueblo merece conocer por qué esa agencia no funcionó. Este es un caso claro en el que se requiere transparencia y rendición de cuentas.

9. La delegación de responsabilidades relacionadas con el sistema eléctrico al Cuerpo de Ingenieros ha resultado cuando menos intrigante. El gobierno es, sin duda, el responsable ante el pueblo y es, además, quien le extiende al Cuerpo de Ingenieros un contrato para llevar a cabo la tarea. Por eso resulta incomprensible para los ciudadanos escuchar las expresiones del Gobernador al responsabilizar a esa entidad por los retrasos en el restablecimiento del sistema eléctrico. Con esa acción debilita su liderazgo y levanta dudas sobre su capacidad para manejar la respuesta gubernamental. Si una entidad contratada no cumple con lo acordado, es de esperar que se le exija el cumplimiento. No hacerlo, pero culparlos constantemente de forma pública, hace pensar que el Cuerpo de Ingenieros realmente no incumple lo acordado y que se trata de un esfuerzo mediático del gobierno

para buscar a quien culpar por el mayor problema que ha confrontado el gobierno en el manejo de la respuesta. Esto debilita la confianza de la ciudadanía en la capacidad gubernamental y lacera su credibilidad.

10. Una vez concluye el estado de emergencia y de recuperación, es imperativo que se evalúe el desempeño gubernamental y su capacidad de respuesta. Una forma de hacerlo es mediante la creación de una comisión especial independiente que incluya representación de la sociedad civil, el comercio, la academia, las organizaciones no gubernamentales que ofrecen ayuda durante las emergencias, y los pequeños y medianos comerciantes, entre otros. En la medida en que las personas seleccionadas posean credibilidad y no tengan vínculos conocidos con el partido político en el poder o con funcionarios municipales electos, habrá más confianza en sus hallazgos y recomendaciones.
11. En estructuras centralizadas, como parece ser la dirección de la reorganización gubernamental en proceso, se requieren jefes de gabinete con gran capacidad de dirección y experiencia. Deberán ser profesionales con un historial de éxito en la dirección ejecutiva y de liderazgo en la supervisión de personas. Las estructuras que integran o consolidan una diversidad de funciones requieren personas con entendimiento claro de lo que constituye el servicio público en tiempos ordinarios, así como en tiempos extraordinarios. Deben ser personas que saben cuándo y cómo actuar ante eventos inesperados, que conocen la misión y el rol de sus agencias y cómo estas impactan la vida de las personas y la economía del país. No habrá más espacio para nombramientos de simpatizantes y amigos sin experiencia, que lleguen a los puestos de mayor responsabilidad con un resumé de supervisor de línea. Algo que el huracán María ha dejado demostrado es que cuando los jefes de agencia no poseen las competencias necesarias, pueden poner en peligro la vida y la propiedad de la población.

REFERENCIAS

- Ávila Claudio, R. (11 de octubre de 2017). Sin fin la odisea para encontrar agua potable en Puerto Rico. *Metro*, 4.
- Boin, A., Hart, P. (2010). Organising for effective emergency management: Lessons from research. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 69(4). 357-371.
- Bouckaert, G.B., Peters, G. y Verhoest, K. (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Broekema, W. (2016). Crisis-induced learning and issue politicization in the EU: The Braer, Sea Empress, Erika, and Prestige oil spill disasters. *Public Administration*, Vol 94(2) 381-398.
- CB en Español (9 de marzo de 2017). Ratifican nombramiento de Ricardo Ramos como director ejecutivo de AEE. <http://cb.pr/ratifican-nombramiento-de-ricardo-ramos-como-director-ejecutivo-de-ae/>
- Christensen, T., Danielsen, O., Læg Reid, P. y Rykkja, L. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, Vol. 94(2), 316–332.
- Colón Dávila, J. (19 de octubre de 2017). Aumentan a 74 los casos sospechosos de leptospirosis. *Endi.com*
- El Nuevo Día. (7 de octubre de 2017). El gobierno rechaza muertes por leptospirosis. <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/elgobiernorechazamuertesporleptospirosis-2364090/>
- Henstra, D. (2010). Evaluating local government emergency management programs: What framework should public managers adopt? *Public Administration Review*, 70(2), 236-246.
- InterNews (16 de noviembre de 2017). Pesquera sobre muertes no registradas tras huracán: “Falta que me los prueben”. *Metro*. <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/11/16/pesquera-muertes-no-registradas-tras-huracan-falta-me-los-prueben.html>

- Jiménez, E. (14 de noviembre de 2017). Ristra de deficiencias ante el azote del huracán María. *ElNuevoDía.com*. <https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/ristradedeficienciasanteelazotedelhuracanmaria-columna-2374280/>
- Kapucu, N., Hu, Q. (2016). Understanding Multiplexity of Collaborative Emergency Management Networks. *American Review of Public Administration*. Vol. 46(4), 399-417.
- Ley Núm. 37 de junio de 2017 para enmendar la Ley Núm. 83 de 2 de mayo de 1941, Ley de la Autoridad de Energía Eléctrica.
- McGuire, M. y Silvia, C. (2010). The effect of problem severity, managerial and organizational capacity, and agency structure on intergovernmental collaboration: Evidence from local emergency management. *Public Administration Review*, Vol 70(2). 279-288.
- Minelli, S. (30 de junio de 2017). Piden audiencia para discutir el futuro del Fideicomiso de Ciencia. *Endi.com*. <https://www.elnuevodia.com/tecnologia/tecnologia/nota/pidenaudienciaparadiscutirelfuturodelfideicomisodeciencia-2336276/>
- OECD (2015). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Library.
- Parés Arroyo, M. (2 de noviembre de 2017). Confirman más casos de leptospirosis. *Endi.com* <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/confirmanmascasosdeleptospirosis-2370965/>
- Quintero, L. (25 de enero de 2017). Gobernador destituye a Junta de Escuela de Artes Plásticas. *El Vocero*. http://www.elvocero.com/gobierno/gobernador-destituye-a-junta-de-escuela-de-artes-plasticas/article_f3470cdc-8a22-5506-8f78-cd-75117086df.html
- Quintero, L. (22 de septiembre de 2017). Piden evacuar a personas en Isabela y Quebradillas. *El Vocero*. http://www.elvocero.com/actualidad/piden-evacuar-a-personas-en-isabela-y-quebradillas/article_e0015aba-9fcb-11e7-8fc6-a71951752e25.html

- Ruiz Kuilan, G. (7 de diciembre de 2017). Administrador de FEMA defiende la labor de la agencia en la isla. *El Nuevo Día*. <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/administrador-defemadefiendelalabordelaagenciaenlaisla-2380333/>
- Ruiz Kuilan, G.; González, J. (31 de octubre de 2017). Junta de Gobierno de la AEE sin trabajar por 14 días. *El Nuevo Día*.
- Univisión (22 de septiembre de 2017). Isabela (Puerto Rico) después del paso del huracán María: últimas noticias. *Univisión.com* <https://www.univision.com/noticias/huracan-maria/isabela-puerto-rico-despues-del-paso-del-huracan-maria-ultimas-noticias>
- Vega, M. (24 de noviembre de 2017). Don Ramón se tuvo que quitar. *El Vocero*, http://www.elvocero.com/opinion/don-ram-n-se-tuvo-que-quitar/article_d68225dc-d0ae-11e7-8693-07f10043b232.html
- Waugh, W.L. (2006). Collaboration and leadership for effective emergency management. *Public Administration Review*. December.
- White, L.D. (1948). Introduction to the study of public administration. New York: Macmillan.
- Willoughby, W. E. (1927). Principles of public administration. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.