



**P·A·R·C·C**

**SYRACUSE UNIVERSITY**  
Maxwell School

314.443.2367  
parcc@maxwell.syr.edu

# E-PARCC

COLLABORATIVE GOVERNANCE INITIATIVE

*Open Electronic Teaching Resources brought to you by the*

**Program for the Advancement of Research on Conflict and Collaboration**

[www.e-parcc.org](http://www.e-parcc.org)

## **Guía del profesor para: Colaboración en medio de una crisis: El Departamento de Defensa durante el huracán Katrina**

El caso se centra en la relación entre la FEMA, que es la coordinadora de las dependencias federales de respuesta al huracán Katrina, y el departamento más poderoso, el único actor al que la FEMA puede apelar, el DOD. Vale la pena anotar que la meta del caso no es ofrecer una explicación exhaustiva de las fallas en la respuesta del gobierno al huracán Katrina. Un análisis de ese tipo debería incorporar otros factores, tales como el declive en la capacidad e influencia de la FEMA durante la administración Bush, el impacto de la creación del DHS y las complejidades propias de la colaboración gubernamental (algunas de las cuales se tratan al final de esta guía). Por el contrario, la meta del caso es entender sólo una relación, aunque crítica, en la amplia respuesta a Katrina y, en última instancia, comprender el potencial de la colaboración en condiciones de emergencia.

Esta guía resume el caso, identifica una serie de preguntas que pueden usarse a la hora de enseñarlo y proporciona detalles adicionales, que dan al instructor un entendimiento profundo de algunos factores analíticos clave que intervienen en el caso.

Este caso obtuvo el primer premio en nuestra competición de casos de estudio y simulaciones de "Collaborative Public Management, Collaborative Governance, and Collaborative Problem Solving" 2009-2010. Fue revisado anónimamente en dos ocasiones por un comité de expertos y académicos. Fue escrito por Donald P. Moynihan of the University of Madison-Wisconsin y editado por Martha Haddad Ketcham. Este caso está pensado para ser discutido en clase y no se pretende sugerir cuál es el tratamiento correcto o incorrecto de la situación descrita. Ha sido realizado por E-PARCC, que forma parte de la Iniciativa de Gestión Colaborativa de la Maxwell School, en la Syracuse University, una subsección del Programa de Análisis y Resolución de Conflictos. Este material puede ser copiado tantas veces como se desee siempre que los autores reciban todo el reconocimiento por su trabajo.

## **Puntos centrales del caso**

Hay una serie de hechos que son centrales en el desarrollo del caso.

- En los días inmediatamente anteriores al suceso, la respuesta del DOD era muy lenta. Esto creó un retraso en la aplicación de los recursos federales para Nueva Orleans.
- El día posterior al suceso, los líderes del DOD se reunieron y decidieron que se necesitaba tratar a Katrina de forma distinta a un desastre normal, y responder de forma mucho más agresiva.
- El cambio hacia una respuesta de “empuje” impulsó el rápido despliegue de recursos militares, además de ser decisiva para mejorar la respuesta federal.
- Aún cuando el DOD se involucró de forma más agresiva en la reacción, lo hizo en sus propios términos. Estableció su propio comando y, con frecuencia, no se coordinó con la FEMA y otras agencias.

El caso sugiere algunas razones para estos resultados, los cuales se discuten con detalle a continuación:

- La naturaleza de las crisis hace difícil apoyarse en relaciones basadas en la confianza para establecer redes de emergencia como base para la coordinación. Algunos de los actores están en la red porque así se les ha pedido, mientras que otros podrían tener poca capacidad para conectarse realmente con la respuesta.
- La cultura organizacional de las agencias involucradas afecta su perspectiva de comprometerse en colaboración con otros.
- Las organizaciones pueden usar procedimientos burocráticos establecidos como una barrera para la colaboración interagencial.
- Los líderes organizacionales juegan un papel crucial en la determinación de los términos de la colaboración.

## **Utilizar el caso en el entorno de un aula**

Este caso ha sido utilizado en Maestrías de Asuntos Públicos. La estructura del caso no sigue el modelo de forzar-la-decisión de muchos otros casos de estudio, puesto que la decisión correcta (ya sea que el DOD necesitara comprometerse más agresivamente o no) es muy obvia al verla en retrospectiva. El caso puede usarse para referirse a una amplia variedad de preguntas analíticas, que se describen abajo. Por estas razones, las cuestiones específicas a las que el estudiante debería referirse no se encuentran en el texto del caso (aunque se dan unas pistas brevemente, justo antes de la conclusión). En vez de ello, lo que se espera es que el instructor identifique una o más preguntas y las incorpore junto con el caso.

Al enseñar el caso he pedido a los estudiantes que escriban una memoria de dos hojas vinculada con uno de los aspectos de la colaboración discutidos más abajo (cultura, papeleo, liderazgo y la lógica de la coordinación en medio de una crisis) y la discusión ha durado alrededor de una hora. Es de mucha ayuda que los estudiantes hagan las lecturas asignadas con anterioridad, a fin de poder colocar el caso en un marco teórico más amplio. La siguiente sección establece una serie de preguntas que pueden ser adecuadas para que los estudiantes realicen una memoria del caso, o simplemente para iniciar la discusión en clase. Para cada pregunta indico lecturas específicas que proporcionen a los estudiantes un marco teórico para elaborar su respuesta.

## **Preguntas para la discusión en clase / Memorias del caso**

*1.- ¿Qué nos dice el caso acerca de la colaboración potencial en las situaciones de crisis?*

La coordinación de los diferentes actores en la reacción ante una crisis es esencialmente difícil. La colaboración se desarrolla habitualmente con el tiempo. Se basa en incrementar la adaptación mutua y el consenso entre las organizaciones. Los miembros de las redes aprenden a confiar uno en el otro con base en relaciones laborales compartidas que proporcionan evidencia de confianza y respeto mutuos. Pero los agentes de respuesta en una crisis a menudo tienen un contacto previo limitado entre sí. Se espera que puedan unirse rápidamente y coordinarse para realizar una serie de tareas difíciles e inusuales en las que tienen poca experiencia.

Las políticas de la gestión de crisis presentadas por el Plan Nacional de Emergencia (que ahora es el Esquema Nacional de Emergencia) y el Sistema de Mando en Incidentes no resuelven completamente estos problemas. Al designar con antelación las responsabilidades federales, estas políticas buscaban dejar en claro los roles involucrados en el proceso. Esta perspectiva tiene tres problemas.

Primero, depende de una perspectiva de “arrastre” en los desastres, la cual asume que la FEMA y los servicios de emergencia estatales identificarán las necesidades y las comunicarán a otras agencias. Este modelo funciona aún peor en una catástrofe como Katrina, donde el tiempo es limitado, las necesidades extraordinarias y la capacidad de un coordinador central para comunicar todas las necesidades con detalle puede rápidamente verse sobrepasada. La postura que adoptó el DOD en un principio ilustra la debilidad de este enfoque. Al esperar las solicitudes y requerir que estas fuesen correctas en cuanto al procedimiento y suficientemente detalladas, el DOD redujo su capacidad de prever recursos.

Segundo, el caso ilustra que el compromiso real de las agencias involucradas en una red de respuesta ante una crisis, depende de la voluntad de estas agencias para colaborar. El DOD no fue el único agente federal de respuesta que no se apresuró a cumplir sus responsabilidades (el caso también señala que el Departamento de Salud y Servicios Humanos fue lento en cumplir su rol de manejar los cadáveres, asimismo las acciones de los oficiales del DHS se caracterizaron por la lentitud de su reacción). El hecho de que las responsabilidades estén pre-designadas y que exista un mando de incidentes, no significa que el comandante del incidente tenga control jerárquico sobre las agencias involucradas. Estas agencias mantienen un alto nivel de discrecionalidad para determinar cómo, y a qué nivel, se implicarán en la red de respuesta. Tercero, el Plan Nacional de Emergencia negó en gran medida los aspectos emergentes de la red. Tal como lo señala la conclusión del caso, cualquier desastre a gran escala contará con grandes cantidades de ayuda ofrecida a los agentes de emergencia. La mayoría de estas organizaciones no habrán tenido contacto previo con el mando de incidentes, o tampoco estarán familiarizadas con el concepto del ICS. En medio del desastre resulta difícil incluirlas en los trabajos de respuesta.

### **Lecturas relevantes para la pregunta:**

Enlace al Esquema Nacional de Emergencia

<http://www.fema.gov/emergency/nrf/>

McGuire, Michael. 2006. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review* 66 (edición especial): 33-43.

Milward, H. Brinton and Keith Provan. 2006. *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Frameworks*. IBM Center for the Business of Government.

<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/ProvanReport.pdf>

Moynihan, Donald P. 2008. Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management. *Governance* 21 (2): 205-229.

## 2. *¿Qué nos dice el caso acerca del efecto de la cultura organizacional en la colaboración?*

El caso señala un aspecto particular de la cultura militar, que es el deseo de autonomía y el recelo frente a las misiones no militares. La reticencia inicial del DOD para abandonar su postura reactiva, refleja una inquietud sobre los riesgos de trabajar con otras agencias y aquello que el reporte del Senado sobre Katrina describió como “una reticencia cultural’ a comprometer recursos del Departamento para misiones de apoyo a civiles a menos que sea absolutamente necesario”.

En su comparecencia ante el Congreso, los oficiales del DOD fueron muy diplomáticos al referirse a las otras agencias, pero hubo una excepción por parte del Subsecretario de Defensa para la Defensa Interior, Paul McHale, cuando se le preguntó acerca de la coordinación de los recursos del DOD con otras agencias. El funcionario sugirió que tener a un oficial de la FEMA o del DHS a cargo de las fuerzas del DOD era una “mala idea” y señaló que “ustedes pueden decidir si hubiese sido o no una buena idea que el Secretario [sic] Brown tuviese autoridad sobre las fuerzas del General Honoré en Nueva Orleans”.

El deseo de autonomía y la reticencia a involucrarse en operaciones no militares no son los únicos aspectos de la cultura militar. La milicia también se ve a sí misma, en palabras de Samuel Huntington, como “el brazo derecho obediente del gobierno que realiza sin preguntar ni dudar los trabajos que se le asignen”. En el mundo militar, la obediencia es caracterizada no sólo por una simple adhesión a la norma, sino por la búsqueda agresiva de las metas organizacionales, una actitud de “puede hacerse” que a veces choca con las limitantes formales (Romzek e Ingraham 2000). Esta cultura se haría manifiesta en el segundo período de la respuesta del DOD. Entonces, el DOD no esperó las peticiones de la FEMA, sino que, por el contrario, comenzó a desplegar los recursos. Para acelerar el despliegue, el DOD utilizó órdenes verbales más que un proceso detallado de solicitudes. Honoré representó este espíritu al perseguir una estrategia de actuar primero, en vez de esperar las órdenes específicas o las peticiones de ayuda.

Un estudiante observador debería ser capaz de comprender que el deseo de autonomía no explicaría la energía que el DOD proporcionó en su respuesta, durante el segundo período del caso. El aspecto de la cultura militar del “puede hacerse” se menciona de pasada en el caso del texto, pero vale la pena introducirlo para que se discuta con más detalle.

Es muy simplista decir que un aspecto de la cultura organizacional dominó a otro. Mientras que en el segundo período del huracán Katrina se caracterizó por una respuesta del tipo “puede hacerse” por parte del DOD, el atributo cultural subyacente de autonomía permaneció, saliendo a la superficie en formas nuevas. Aunque el DOD estaba dispuesto a ayudar a la FEMA, definió los términos y el tiempo de su ayuda. En pocas palabras, necesitamos comprender tanto la autonomía cuanto los aspectos del “puede hacerse” de la cultura del DOD, para comprender totalmente su respuesta en el caso.

### **Lecturas relevantes para la pregunta:**

Khademian, Anne M. 2002. *Working with Culture: The Way the Job Gets Done in Public Programs*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press. (Alternativamente, Khademian, Anne M., 2000, "Is Silly Putty Manageable? Looking for Links Between Culture, Management and Context," in *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods and Practice*, J. Brudney, L. O' Toole, and H.G. Rainey, eds.).

Romzek, Barbara and Patricia Ingraham. 2000. *Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash*. *Public Administration Review*. 60 (3): 240-253.

Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership*. Second Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass (esp. ch1-2).

### *3. ¿Cómo afecta el liderazgo a la colaboración?*

Si hay un momento clave en el caso, es la reunión entre los líderes del DOD la mañana siguiente al paso del huracán, cuando decidieron reorientar los esfuerzos del DOD para pasar de un enfoque de "arrastre" a uno de "empuje". Al operar mediante órdenes verbales y al dejar en claro a los agentes de emergencia que podrían actuar dondequiera que viesen una necesidad, los líderes liberaron todo el poder de la milicia de Estados Unidos. De esta forma, abandonaron un curso de acción consistente con un aspecto de la cultura organizacional (el deseo de autonomía y la desconfianza en la colaboración interagencial), a la vez que utilizaron otro (el espíritu de "puede hacerse" y el deseo de operar al margen de las reglas para poder cumplir con su misión). La evidencia del caso no sugiere que los líderes de la agencia puedan crear o modificar fácilmente las culturas organizacionales (un argumento que Khademian (2002) ha propuesto). Los dos principales atributos culturales del DOD discutidos arriba, anteceden a cualquiera de los líderes involucrados. Los líderes del DOD no hubiesen sido capaces de inventar de un día para otro algún atributo cultural que no existiera de antemano. Por el contrario, los líderes reconocieron la necesidad de hacer el cambio entre los dos modos culturales y fueron capaces de lograrlo.

No se debería subestimar la importancia o la dificultad del cambio cultural. Requiere habilidad para reconocer qué atributos culturales existen en la organización y cuándo es apropiado utilizar cada uno de ellos. En este caso, requirió la habilidad para comprender cuándo los procedimientos del JDOMS representaban una adhesión apropiada al procedimiento y cuándo era solamente papeleo. Lo que deja en claro la evidencia del caso, y lo que la directiva del DOD reconoció, es que las reglas del procedimiento que necesitan observarse en algunas situaciones, deben abandonarse en otras.

La capacidad de los líderes para ajustar su respuesta requirió un conocimiento organizacional detallado. Es de poca utilidad ampliar las demandas de respuesta –por ejemplo, Michael Brown frecuentemente pedía con insistencia a los agentes de emergencia que "fueran al límite"– sin un entendimiento detallado de cómo los procedimientos operativos estándares de una organización

limitarían o retrasarían el apoyo. En el caso del DOD, vemos a los líderes organizacionales cambiar gradualmente sus suposiciones acerca de la naturaleza de Katrina y su papel en reconocer que a) no era una crisis ordinaria, b) era necesaria una acción rápida del DOD y c) si querían ser efectivos no podían basarse en los procedimientos estándares para incorporar al DOD en la respuesta.

La importancia de semejante conocimiento organizacional se hace más clara cuando tenemos en cuenta a algunos de los otros actores involucrados en Katrina. El líder del DHS falló al momento de captar la importancia de Katrina a tiempo. El Secretario Chertoff no declaró que se tratara de un Incidente de Relevancia Nacional, hasta el día siguiente del paso del huracán (muchas horas después que los líderes del DOD hayan decidido cambiar a enfoque más agresivo). Pero aún cuando los líderes del DHS reconocieron la seriedad de la situación, carecían del conocimiento organizacional preciso de sus recursos y capacidades. Por ejemplo, hubo una confusión acerca de los roles y las responsabilidades del Oficial Rector Federal y del Oficial Coordinador Federal en el terreno, lo cual limitó la habilidad para establecer la unidad de mando. En gran medida, esta falta de conocimiento organizacional se debió a que el DHS era una organización nueva y las políticas de gestión de crisis que introdujo en 2004 no se habían probado. Además, el DHS sufrió movimientos importantes de personal político y de carrera antes de Katrina. Esto limitó la capacidad de los líderes de las agencias para desarrollar el tipo de experiencia y conocimiento tanto de la cultura organizacional cuanto de los procedimientos que la contraparte del DOD poseía.

#### **Lecturas relevantes para la pregunta:**

El concepto de cambio de cultura no ha sido estudiado, hasta donde sé. Sin embargo, el trabajo de Khademain citado arriba ofrece argumentos útiles acerca de la dificultad de utilizar la cultura para gestionar. Además, el trabajo de Karl Weick sobre “dar sentido” por parte de los líderes, es útil para explicar las diferencias entre el DHS y los líderes del DOD.

Weick, Karl E. 2001. *Making Sense of the Organization*. Oxford, U.K.: Blackwell Ltd.

#### *4. ¿Cómo son utilizadas las reglas por las organizaciones para limitar la colaboración? ¿Cómo reduce la cultura organizacional el efecto del papeleo?*

Desde el punto de vista del DOD, el JDOMS proporciona un mecanismo amortiguador que asegura el no emprender misiones inapropiadas o involucrarse en acciones interagenciales innecesarias. Pero el efecto de los procedimientos del JDOMS fue hacer más difícil que la FEMA pudiese saber cuándo, de qué forma y a qué nivel el DOD ofrecería su ayuda.

Desde la perspectiva de la FEMA, el JDOM representa una forma de papeleo. Sin embargo, lo que se considera papeleo depende del punto de vista. La perspectiva del DOD, acerca de que si el JDOMS era papeleo, cambió sólo cuando se modificó la meta organizacional y los líderes decidieron seguir una respuesta más agresiva ante Katrina. Durante el primer período del caso, los procedimientos del JDOMS no fueron vistos como burocracia por los oficiales del DOD, ya que servía precisamente a su propósito de mantener la autonomía organizacional.

En el período dos, los líderes organizacionales decidieron que responder ante Katrina era la meta principal de la organización, así como también que las reglas habituales tenían que dejarse de lado. En este período, el aspecto cultural del “puede hacerse” del DOD, mencionado arriba, también se asoció con una tendencia a traspasar las reglas organizacionales a fin de cumplir con el trabajo. Romzek e Ingraham (2000) observan esta tendencia cultural en otro escenario militar, el accidente del transporte de la Fuerza Aérea del Secretario de Comercio de Bill Clinton, Ron Brown. Señalan que el deseo de esquivar las normas para hacer el trabajo puede ser problemático si ocurre una falla y los líderes deben explicar sus acciones en consonancia con estándares de responsabilidad basados en las normas. Pandey et al. (2007) también identifican una tendencia más amplia, en escenarios no militares y por parte de organizaciones con culturas más emprendedoras, para trabajar al margen de las normas y lograr los objetivos.

La naturaleza contingente de las reglas administrativas se vuelve significativa cuando consideramos la naturaleza cada vez más interconectada no sólo de la respuesta a una crisis sino en casi todas las formas de gobierno. Definiciones opuestas entre los actores de la red acerca de qué constituye papeleo, moldearán la percepción de los costes de la coordinación, un factor central en los cálculos de la cooperación de la que dependen las redes. Las organizaciones pueden crear y utilizar reglas de procedimiento para limitar o definir la naturaleza de la colaboración; en este sentido, las reglas procedimentales pueden convertirse en barreras entre las organizaciones. También pueden revisar, interpretar o ignorar las reglas para favorecer la colaboración.

#### **Lecturas relevantes para la pregunta:**

Pandey, Sanjay K., David Coursey and Donald P. Moynihan. 2007. Overcoming Barriers to Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multi-Method Study. *Public Performance and Management Review* 30(3): 371-400.

Romzek, Barbara and Patricia Ingraham. 2000. Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*. 60 (3): 240-253.



## 5. *¿Cuál es la lógica de la coordinación que dirigió la colaboración?*

La investigación sobre redes enfatiza la importancia de la confianza y la reciprocidad y, en menor medida, la adquisición de recursos como la lógica central de la coordinación. Tal como se discute arriba, es difícil desarrollar confianza en la respuesta a una crisis. Puesto que las crisis son raras, los agentes de respuesta a emergencias tienden a construir sus relaciones en experiencias virtuales, tales como planificación previa y simulaciones, pero estas son sustitutas imperfectas para el trabajo real en conjunto.

Mientras que mucha de la investigación sobre las redes se enfoca en organizaciones cuyo involucramiento en una red es voluntario, las redes de servicio público habitualmente incluyen algunos actores de la red con responsabilidades impuestas, lo cual significa que no pueden retirarse si sienten que no se benefician de la red. Para la respuesta ante la crisis el Esquema Nacional de Emergencia ordena responsabilidades específicas a diferentes agencias federales, por lo tanto estas agencias tienen una responsabilidad política para asignar recursos a la reacción de emergencia.

Una responsabilidad política es una motivación diferente a la que surge de la confianza y la reciprocidad, o a la adquisición de recursos. El DOD ayuda a la FEMA porque se le ha pedido que lo haga, más que por tener la expectativa de que ganará algo si lo hace. Una lógica de coordinación basada en la responsabilidad política tiene diferentes implicaciones. Significa que los líderes de una agencia están más preocupados por el potencial de la culpa política que por el mantenimiento de las buenas relaciones con otros miembros de la red. Esto habitualmente obligará a la agencia a trabajar con otros para evitar ser vista como una entidad que elude sus responsabilidades.

Sin embargo, si los líderes de la agencia perciben que la respuesta está fallando tienen un fuerte incentivo para a) culpar a otros miembros de la red y b) desconectarse de otro miembro de la red si consideran que pueden ser más efectivos mediante acciones independientes. Vemos elementos de ambos comportamientos en la respuesta del DOD ante Katrina. En las audiencias del Congreso, algunos miembros de la FEMA culparon al DOD por haber sido muy lento y burocrático para proporcionar ayuda durante las etapas iniciales del desastre. El DOD, por su parte, culpó a la FEMA por no proporcionar peticiones detalladas y en tiempo de la ayuda. En cuanto los líderes del DOD decidieron que no podían confiar en la FEMA para una dirección apropiada, emprendieron acciones independientes que mostraron una respuesta activa y agresiva, pero no una colaboración total.

Una situación irreal que vale la pena discutir es si hubiese sido posible para el DOD perseguir una reacción agresiva que fuese también más colaborativa. O si el juicio implícito del DOD es correcto (esto es, que había una compensación entre su eficacia en la respuesta a Katrina y el nivel de colaboración al que se comprometían).

El caso se enfoca en la relación entre la FEMA y el DOD, pero vale la pena notar también que la falta de mecanismos de reciprocidad no está limitada a la colaboración entre agencias federales. También aplica a relaciones intergubernamentales. El nivel federal ayuda a los estados y municipios porque es una responsabilidad política, y no tanto porque tenga la expectativa de

ganar algo a cambio. Los estados y los municipios aceptan esta ayuda cuando les proveen de recursos, pero no se fían de la pérdida de control sobre la respuesta y el potencial de ser culpados por una reacción fallida.

En el caso Katrina la Gobernadora Blanco y su equipo pensaron que la Casa Blanca buscaba culpar al estado de Luisiana por los errores de la respuesta. Cuando la Casa Blanca trató de convencer a la Gobernadora Blanco que federalizara a la Guardia Nacional, Blanco rechazó la propuesta por esas mismas razones. Su jefe de Gabinete dijo: “Era una propuesta para permitir que el gobierno federal se adjudicara todo el crédito de haber salido del apuro en Nueva Orleans”. La misma Blanco culpó a la FEMA por los retrasos y la falla en la provisión de autobuses para la evacuación.

Semanas después de Katrina, las preocupaciones sobre la autonomía y el intercambio de acusaciones afectaron la relación entre la federación y el estado durante la respuesta ante el huracán Wilma en Florida. Aquí, los oficiales estatales que habían presenciado la respuesta a Katrina, rechazaron aceptar la autoridad del DHS o acordar el nombramiento del Oficial Rector Federal. En cambio nombraron a su Gobernador (el hermano del presidente Jeb Bush) como comandante del incidente, a fin de evitar que un actor federal intentara comandar la respuesta. En contraste, es instructivo observar los dos ejemplos más impactantes de una coordinación positiva a gran escala durante Katrina.

1. El apoyo masivo otorgado por otros estados a Luisiana, Mississippi y Alabama: casi 50 mil guardias nacionales y cerca de 20 mil civiles fueron movilizados mediante un acuerdo preestablecido llamado Pacto de Acción para la Gestión de Emergencias. Los estados proporcionan este apoyo con la expectativa de que el estado receptor cubra los costes de la ayuda y que una asistencia similar sería provista al estado oferente si enfrenta una emergencia. El apoyo, por tanto, está gobernado por normas de reciprocidad.
2. Coordinación de la Guardia Nacional y las fuerzas en servicio activo: las tensiones entre la Casa Blanca y la Gobernadora Blanco acerca del papel de la Guardia Nacional de Luisiana, se resolvieron mayormente porque el General Honoré y el jefe de la Guardia Nacional de Luisiana, el General Mayor Adjunto General Bennett C. Landreneau, habían tenido una larga amistad personal que promovió un acuerdo informal de cooperación en el uso de las tropas. En su comparecencia ante el Senado, Honoré señaló que: “el arte de mandar es tomar la situación como se la encuentre, señor mío, y no confundir a la gente...Eso es precisamente lo que el General Landreneau y yo hicimos al instalar nuestras tiendas uno junto al otro afuera del Superdomo. Eso fue trabajar juntos en colaboración para unificar esfuerzos, no a través del personal, no a larga distancia sino en la forma más personal que puede darse, cara a cara y con decisiones en colaboración”.

Los dos ejemplos de colaboración demuestran los beneficios de la reciprocidad y de las relaciones previas, pero estas condiciones no eran comunes durante Katrina y el caso menciona que los cambios de las políticas después del 9/11, minaron de hecho el potencial de colaboración intergubernamental. Antes de Katrina, la capacidad de la FEMA fue severamente reducida, resultando en relaciones debilitadas con los oficiales de nivel estatal. Después del 9/11 la FEMA

fue hecha a un lado por el nuevo DHS. Con ello perdió acceso directo a la Casa Blanca y a algunas responsabilidades clave. La FEMA perdió la responsabilidad de incorporar los planes de respuesta a emergencias a un solo plan coordinado. Este papel era crucial, puesto que el resultante Plan Nacional de Emergencia delineó nuevos conceptos y estructuras de gestión de crisis tales como Incidente de Relevancia Nacional y al Oficial Rector Federal. Esto marcó una distancia considerable con las políticas previas y confundió los roles y las responsabilidades durante la respuesta a Katrina.

La FEMA perdió su función clave, prevención. El diseño básico de un sistema de gestión de una crisis –mitigación, prevención, respuesta y recuperación– supone un enfoque consistente e integrado a través de todas estas funciones. La pérdida de la función de prevención limitó la capacidad de la FEMA para influir en la preparación estatal y debilitó las relaciones con los agentes estatales. Las ayudas a la prevención pasaron a ser responsabilidad de la Oficina de Prevención Interna, la cual utilizó las ayudas para la prevención de ataques terroristas y no para los desastres naturales.

La FEMA perdió recursos de planificación, que son otro medio para construir relaciones entre los agentes federales y estatales. La FEMA solicitó 100 millones de dólares para tareas de planificación ante catástrofes naturales en FY04, y solicitó 20 millones de dólares para un plan de vivienda en catástrofes en 2005. Ambas solicitudes fueron denegadas por el DHS. En un nivel más específico, la FEMA luchó para financiar el ejercicio del huracán Pam (el cual predijo el suceso de Katrina con asombrosa exactitud) durante cinco años. Aún entonces, el ejercicio no obtuvo los fondos suficientes para cubrir cuestiones tales como evacuación previa a la entrada del huracán y un taller de seguimiento fue retrasado hasta poco antes de Katrina porque la FEMA no podía encontrar 15.000 dólares para pagar gastos de viaje. Un efecto adicional del declive de la FEMA fue que muchos ejecutivos de alto nivel abandonaron sus puestos desmoralizados, llevando consigo años de experiencia y relaciones de mucho tiempo con agentes estatales, con lo que se redujo aún más el potencial de hacer uso de las relaciones previas como medio para promover la colaboración una vez que había pasado Katrina.

### **Lecturas relevantes para la pregunta:**

Milward, H. Brinton and Keith Provan. 2006. A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Frameworks. IBM Center for the Business of Government.  
<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/ProvanReport.pdf>

O' Leary, Rosemary and Lisa B. Bingham. 2007. A Manager's Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks. IBM Center for the Business of Government.  
<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/olearybinghamreport.pdf>

Weaver, R. Kent. 1986. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6 (4): 371–98.

## **Bibliografía**

### *Cultura Organizacional*

Ban, Carolyn. 1995. *How Do Public Managers Manage? Bureaucratic Constraints, Organizational Culture and the Potential for Reform.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Khademian, Anne M. 2002. *Working with Culture: The Way the Job Gets Done in Public Programs.* Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership.* Second Edition. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Weick, Karl E. 2001. *Making Sense of the Organization.* Oxford, R.U.: Blackwell Ltd.

### *Cultura Militar*

Barnett, Thomas P.M. 2004. *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century* New York: G.P. Putnam's Sons.

Builder, Carl H. 1989. *The Masks of War: American Military Styles in Strategy and Analysis* Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Dunivin, Karen O. 1994. *Military culture: Change and Continuity.* *Armed Forces and Society.* 20(4): 531-547

Feaver, Peter D. 2003. *Armed Servants: Agency Oversight and Civil Military Relations.* Cambridge, Mass. Harvard University Press

Huntington, Samuel P. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations.* Cambridge, Mass: Belknap Press.

Priest, Dana. 2003. *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military.* Nueva York: W.W. Norton & Company.

Romzek, Barbara and Patricia Ingraham. 2000. *Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash.* *Public Administration Review.* 60 (3): 240-253.

### *Papeleo*

Bozeman, Barry. 2000. *Bureaucracy and Red Tape.* Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Kaufman, Herbert. 1976. *Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses.* Washington D.C.: Brookings Institute.

Pandey, Sanjay K., David Coursey and Donald P. Moynihan. 2007. Overcoming Barriers to Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multi-Method Study. *Public Performance and Management Review* 30(3): 371-400.

*Redes y colaboración*

Koppenjan, Joop, and Hans-Erik Klijn. 2004. Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making. Nueva York, NY: Routledge.

McGuire, Michael. 2006. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review* 66 (special issue): 33-43.

Milward, H. Brinton and Keith Provan. 2006. A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Frameworks. IBM Center for the Business of Government.  
<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/ProvanReport.pdf>

O' Leary, Rosemary and Lisa B. Bingham. 2007. A Manager's Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks. IBM Center for the Business of Government.  
<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/olearybinghamreport.pdf>

Trainor, Joseph. 2004. Searching for a System: Multi-Organizational Coordination in the September 11th World Trade Center Search and Rescue Response. DRC Preliminary Publication #343/ Public Entity Risk Institute.

Weaver, R. Kent. 1986. The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy* 6 (4): 371-98.

*Coordinación durante el huracán Katrina*

Brinkley, Douglas. 2006. The Great Deluge: Hurricane Katrina, New Orleans, and the Mississippi Gulf Coast. Nueva York: William Morrow.

Comfort, Louise. The Dynamics of Policy Learning. Unpublished paper.

Cooper, Christopher and Robert Block. 2006. Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security. Nueva York: Times Books.

Leonard, Herman B. and Howitt, Arnold M. 2006. Katrina as Prelude: Preparing for and Responding to Katrina-Class Disturbances in the United States. *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 3(2): article 5. Available at:  
<http://www.bepress.com/jhsem/vol3/iss2/5>

Moynihan, Donald P. 2007. From Forest Fires to Hurricane Katrina: Case Studies of Incident Command Systems. Report to the IBM Center for the Business of Government.  
<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/MoynihanKatrina.pdf>

U.S. House of Representatives Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Katrina. 2006. A Failure of Initiative. Washington D.C.: Government Printing Office.

U.S. Senate Committee of Homeland Security and Government Affairs. 2006. Hurricane Katrina: A Nation Still Unprepared. Washington D.C.: Government Printing Office.

White House. 2006. The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned. Washington D.C.: Government Printing Office.

*Esquema Nacional de Emergencia y Sistemas de Mando en Incidentes*

Link to the National Response Framework: <http://www.fema.gov/emergency/nrf/>

Moynihan, Donald P. 2008. Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management. *Governance* 21 (2): 205-229.