

¿Estamos preparados? La gestión de la comunicación de crisis en la Administración Pública española

Ismael Crespo
Rosa María Medina
Antonio Garrido
Mónica Belinchón
Juan Parodi



Innap Investiga

Investigación en las Administraciones Públicas

¿ESTAMOS PREPARADOS? **LA GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS** **EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA**



Ismael Crespo
Rosa María Medina
Antonio Garrido
Mónica Belinchón
Juan Parodi

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

¿ESTAMOS preparados? : la gestión de comunicación de crisis en la administración pública española / Ismael Crespo ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2017. – 261 p. ; 24 cm. – (Colección INNAP INVESTIGA. Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA)

Bibliografía: p. 249-261

ISBN 978-84-7351-569-6 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-570-2 (formato electrónico). – NIPO 174-17-011-5 (formato papel). – NIPO 174-17-012-0 (formato electrónico)

1. Administración pública-Comunicación social-España. 2. Gestión de crisis-España. I. Crespo, Ismael. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España). III. Serie

354(460):658.012.6

659:334.7

Primera edición: mayo 2017

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración Pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-569-6 (formato papel); ISBN: 978-84-7351-570-2 (formato electrónico)

NIPO: 174-17-011-5 (formato papel); NIPO: 174-17-012-0 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-4059-2017

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO	9
I.1. Conceptos, tipos y fases de una crisis.....	9
I.1.1. ¿Qué es una crisis?	9
I.1.2. Características de una crisis.....	12
I.1.3. Tipos de crisis.....	13
I.1.4. Fases de la crisis.....	17
I.1.5. Psicología de una crisis	21
I.2. Administración pública y comunicación.....	24
I.2.1. Administración pública como contexto	24
I.2.2. Comunicación pública.....	28
I.2.3. Caso de España: comunicación de crisis desde la Secretaría de Comunicación del Estado.....	32
I.3. Gestión y comunicación de crisis.....	35
I.3.1. Gestión y comunicación de crisis proactiva	35
I.3.2. Gestión de crisis.....	38
I.3.2.1. Gestión de riesgos.....	40
I.3.2.2. Gestión de conflictos potenciales.....	41
I.3.2.3. Dimensión instrumental de la gestión de crisis.....	42
I.3.2.4. Planificación de la gestión de crisis: el manual de crisis.....	47
I.3.2.5. Comité de crisis	49
I.3.2.6. Centro de operaciones.....	51
I.3.3. Comunicación de crisis.....	51
I.3.3.1. Planificación de la comunicación de crisis	51
I.3.3.2. Mensajes	55
I.3.3.3. Portavoz	57

I.3.3.4. Público.....	63
I.3.3.5. Comunicación externa e interna.....	67
I.3.3.6. Herramientas.....	68
I.3.3.7. Estrategias.....	70
I.3.4. Relaciones Públicas y modelos de comunicación de crisis.....	73
I.4. Medios de comunicación y redes sociales en la comunicación de crisis.....	77
I.5. Comunicación de crisis: un desafío para el liderazgo público.....	85
I.6. Imagen y reputación como valores intangibles de la comunicación de crisis.....	91
CAPÍTULO II. CASOS DE COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	93
Caso 1: Cierre del espacio aéreo español en diciembre de 2010.....	96
II.1.1. Marco de situación.....	96
II.1.1.1. Los hechos.....	96
II.1.1.2. Antecedentes.....	97
II.1.1.3. Identificación de la crisis y fases de desarrollo.....	101
II.1.2. Gestión de crisis.....	102
II.1.2.1. Comité de crisis.....	102
II.1.2.2. Centro de operaciones.....	104
II.1.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales.....	104
II.1.3. Gestión de la comunicación de crisis.....	105
II.1.3.1. Departamento de comunicación.....	105
II.1.3.2. Prevención.....	106
II.1.3.3. Gestión de comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia?.....	107
II.1.3.4. Objetivos.....	108
II.1.3.5. Portavoz.....	109
II.1.3.6. Mensajes y público.....	109
II.1.3.7. Herramientas de comunicación.....	110
II.1.4. Voces disonantes.....	111
II.1.5. Diario de una crisis.....	112
Caso 2: El terremoto ocurrido en Lorca del 11 de mayo de 2011.....	117
II.2.1. Marco de situación.....	117
II.2.1.1. Los hechos.....	117
II.2.1.2. Identificación de la crisis y su desarrollo.....	119
II.2.2. Gestión de crisis.....	119
II.2.2.1. Comité de crisis.....	120
II.2.2.2. Centro de operaciones.....	121
II.2.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales.....	122

II.2.3. Gestión de la comunicación de crisis.....	124
II.2.3.1. Departamento de comunicación.....	124
II.2.3.2. Prevención.....	124
II.2.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia? ...	125
II.2.3.4. Objetivos.....	126
II.2.3.5. Portavoz.....	126
II.2.3.6. Mensajes y público.....	127
II.2.3.7. Herramientas de comunicación.....	128
II.2.4. Voces disonantes.....	129
II.2.5. Diario de una crisis.....	129
Caso 3: Conflicto social ante una obra civil en el barrio burgalés de Gamonal.....	134
II.3.1. Marco de situación.....	134
II.3.1.1. Los hechos.....	134
II.3.1.2. Antecedentes.....	136
II.3.1.3. Identificación de la crisis y su desarrollo.....	139
II.3.2. Gestión de crisis.....	141
II.3.2.1. Comité de crisis.....	141
II.3.2.2. Centro de operaciones.....	142
II.3.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales.....	142
II.3.3. Gestión de comunicación de crisis.....	143
II.3.3.1. Departamento de comunicación.....	143
II.3.3.2. Prevención.....	144
II.3.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia? ...	145
II.3.3.4. Objetivos.....	146
II.3.3.5. Portavoz.....	146
II.3.3.6. Mensajes y público.....	147
II.3.3.7. Herramientas de comunicación.....	148
II.3.4. Voces disonantes.....	149
II.3.5. Diario de una crisis.....	150
Caso 4: Primer contagio por el virus del ébola en España.....	154
II.4.1. Marco de situación.....	154
II.4.1.1. Los hechos.....	154
II.4.1.2. Antecedentes.....	155
II.4.1.3. Identificación de la crisis y su desarrollo.....	157
II.4.2. Gestión de crisis.....	158
II.4.2.1. Comité de crisis.....	159
II.4.2.2. Centro de operaciones.....	162

II.4.2.3. Toma de decisiones y medidas instrumentales.....	162
II.4.3. Gestión de comunicación de crisis.....	163
II.4.3.1. Departamento de comunicación.....	163
II.4.3.2. Prevención	164
II.4.3.3. Gestión de la comunicación de crisis, ¿plan de crisis o estrategia? ...	165
II.4.3.4. Objetivos	166
II.4.3.5. Portavoz.....	166
II.4.3.6. Mensajes y público.....	167
II.4.3.7. Herramientas de comunicación	167
II.4.5. Voces disonantes.....	169
II.4.6. Diario de una crisis.....	170
CAPITULO III. MANUAL DE COMUNICACIÓN EN SITUACIONES DE CRISIS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	175
III.1. ¿Estamos preparados? Comunicación de crisis en la administración pública.....	175
III.1.1. Relevancia de contexto.....	175
III.1.2. Comunicación de crisis en la Administración: estado de situación	178
III.1.3 Colaboración y cooperación entre Administraciones.....	182
III.2. Planificación: la mejor improvisación es la que está escrita.....	184
III.2.1. Proactividad y reactividad.....	185
III.2.2. Modelo dinámico y perfiles de las crisis: todo empeora antes de mejorar ..	187
III.2.3. Perfiles y trayectorias en comunicación de crisis	199
III.2.4. Toma de decisiones: gestión de crisis y comunicación de crisis	207
III.2.5. Gestión de crisis.....	211
III.3. ¿Qué se espera del líder?	227
III.4. Iniciativa parlamentaria e iniciativa mediática.....	234
III.5. Tenemos que evitar.....	236
III.6. Evaluación: fin y principio de ciclo.....	239
III.7. Decálogo	240
BIBLIOGRAFÍA	249

INTRODUCCIÓN



Resulta obvio que ninguna organización está exenta de padecer una situación de riesgo de forma inesperada. Con frecuencia asistimos a fenómenos que alteran el normal desarrollo de nuestra sociedad y la vida de sus instituciones, dando lugar a «crisis» que demandan con urgencia la puesta en marcha de soluciones desde la gestión y la comunicación.

La constante aparición de casos de crisis y la respuesta que ofrecen los responsables públicos de su gestión, justifica el interés por iniciar trabajos que incrementen el conocimiento sobre este fenómeno, sus características, herramientas, estrategias de comunicación y los resultados de su gestión. Conocer y manejar las técnicas comunicativas en situaciones de crisis es fundamental para minimizar el impacto que este fenómeno provoca sobre el funcionamiento habitual de la organización, así como para evitar o cuando menos reducir, los efectos negativos sobre la imagen pública y la credibilidad de las instituciones.

La investigación sobre la comunicación de crisis en su mayoría se ha centrado en las organizaciones privadas. Por el contrario, existe un conocimiento limitado sobre la comunicación de crisis desde la perspectiva del sector público. De ahí, la conveniencia de incentivar estudios avanzados sobre comunicación de crisis en la Administración Pública y de establecer un repertorio de buenas prácticas y recomendaciones, que entendemos son necesarias observar en un Manual de comunicación para situaciones de crisis de las Administraciones Públicas, desde una triple perspectiva: prevención, gestión y comunicación.

El objetivo esencial de este manual es orientar la acción práctica de directivos y funcionarios públicos, *Dircoms* y jefes de gabinete en la gestión, manejo y comunicación de las situaciones de crisis en diferentes niveles de gobierno, desde el Estado central a los entes locales. En tal sentido, resulta primordial que quienes coordinan las oficinas de comunicación hagan extensible el conocimiento de esta herramienta a las personas que forman parte de las estructuras de personal de las áreas de comunicación y al personal de apoyo que se pueda incorporar en momentos de crisis a las labores de comunicación.

En lo que atañe a la estructura, el libro está organizado en tres capítulos. La referencia, en el primero de los capítulos, dedicada a un *state of art* o estado de la cuestión, a la co-

municación de crisis en el ámbito privado cumple una doble finalidad: la primera es una referencia inevitable a la falta de estudios pormenorizados de comunicación de crisis en la Administración Pública, a diferencia de la proliferación de investigaciones, estudios y publicaciones en el sector privado. La segunda es la necesidad de extrapolar las buenas prácticas, experiencias y avances, que experimenta el sector privado, al sector público, adaptadas a su contexto.

En este primer capítulo, además, se muestra y describe el fenómeno de la crisis, cuáles son sus características, tipos, fases de desarrollo y modelos de gestión, a fin de comprender el escenario donde nos encontramos cuando aquella se produce. Una vez que hemos profundizado en estos conceptos nos aventuramos a reflejar las teorías sobre gestión de crisis, comunicación de crisis, estrategias y relaciones públicas, dónde se muestran las principales dimensiones que debe contemplar todo manual de comunicación de crisis.

En el segundo capítulo, se desarrolla una auditoría de casos de comunicación en situaciones de crisis donde se profundiza en el análisis de los atributos de las variables que intervienen en esta modalidad de comunicación. La auditoría de los casos de estudio resulta una experiencia única para poder conocer de primera mano la gestión de comunicación de crisis que afecta a la Administración Pública. Aprovechamos este punto para agradecer la colaboración fluida de responsables políticos y directivos de los gabinetes de comunicación en los casos analizados.

En el capítulo tercero, se pretende recoger las conclusiones comparadas de la actuación de los directivos y funcionarios públicos en los casos estudiados y las buenas prácticas que deberían guiar toda política de comunicación de crisis para alcanzar sus objetivos. Además, se intercalan estas experiencias con un diagnóstico acerca del estado actual de la Administración Pública española, que proviene de una encuesta realizada por el equipo investigador. En el cierre del capítulo tres se ofrece, de modo breve y con carácter eminentemente práctico, un decálogo para desarrollar una adecuada comunicación de crisis desde las Administraciones Públicas.

Por último, cabe destacar que la presente publicación es el resultado de un proyecto realizado por investigadores del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia bajo la coordinación del catedrático Ismael Crespo, que ha contado con la financiación del Instituto Nacional de Administración Pública.