

**Cómo citar este artículo / Referencia normalizada**

MM Rodríguez González, I Marauri Castillo, MJ Cantalapiedra González (2013): “La política de comunicación proactiva de las instituciones públicas para combatir crisis”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, 68. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, páginas 457 a 484, recuperado el \_\_\_ de \_\_\_ de 2\_\_\_\_\_, de [http://www.revistalatinacs.org/068/paper/985\\_Bilbao/19\\_Cantalapiedra.html](http://www.revistalatinacs.org/068/paper/985_Bilbao/19_Cantalapiedra.html)  
DOI: [10.4185/RLCS-2013-985/CrossRef link](https://doi.org/10.4185/RLCS-2013-985)

# La política de comunicación proactiva de las instituciones públicas para combatir crisis

## Proactive crisis communications in public institutions

MM Rodríguez González [CV] [ ORCID] [ GS] [miren@gmail.com](mailto:miren@gmail.com)

I Marauri Castillo [CV] [ ORCID] [ GS] [inigo.marauri@ehu.es](mailto:inigo.marauri@ehu.es)

MJ Cantalapiedra González [CV] [ ORCID] [ GS] Universidad del País Vasco - [mariajose.cantalapiedra@ehu.es](mailto:mariajose.cantalapiedra@ehu.es)

### Abstracts

[ES] **Introducción:** La huelga protagonizada por los controladores aéreos en España durante los días 3, 4, 5 y 6 de diciembre de 2010 representa un caso paradigmático de comunicación de crisis. **Objetivos y metodología:** El objetivo de esta investigación es analizar las estrategias de comunicación públicas desarrolladas por el Ministerio de Fomento y el Gobierno. Por otro lado, se han estudiado las acciones en materia de comunicación de los promotores de la huelga, el sindicato de controladores aéreos. Se ha tomado como referencia la cobertura informativa de cinco de los principales diarios españoles y la repercusión del paro en las redes sociales. **Conclusiones:** Entre las principales conclusiones, se constata el éxito de la política de comunicación del Gobierno, basada en la previsión, la proactividad y la técnica del storytelling, es decir, la formulación de un relato con ‘buenos’, los ciudadanos y el Ejecutivo, y ‘malos’, los convocantes de la huelga, que cala en la opinión pública. También se comprueba el fracaso de la comunicación de los promotores del paro, condicionada por la improvisación, la actitud reactiva y la descoordinación.

[EN] **Introduction:** The air traffic controllers’ strike that took place in Spain from the third to the sixth of December 2010 is a paradigmatic case of crisis communications. **Objectives:** The objective of this research article is to analyse the public communications strategies implemented, on the one hand, by the Ministry of Public Works and the Spanish government and, on the other, by the promoters of the strike, the air traffic controllers union. **Methods:** The study is based on the analysis of the news coverage of five of the main Spanish newspapers and the impact of the strike on the social networks. **Conclusions:** The results indicate that the Spanish government implemented a better communications plan, which was based on anticipation, proactivity and the use of the storytelling technique, i.e. the narration of a story with 'good' and 'bad' characters (the citizens and the government, on the one hand, and the promoters of the strike, on the other), which had a huge impact of the public opinion. The communication “strategy” of the promoters of the strike failed in its mission as it was characterised by improvisation, reactive attitudes and lack of coordination.

### Keywords

[ES] Comunicación de crisis; redes sociales; huelga; comunicación institucional, proactividad, storytelling.

[EN] Crisis communication; social networks; strike; institutional communication, proactivity, storytelling.

### Contents

[ES] 1. Introducción. 2. Objetivos e hipótesis. 3. Estado de la cuestión. 4. Desarrollo del caso: Huelga de controladores aéreos. 5. Metodología. 6. Resultados de la investigación. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

[EN] 1. Introduction. 2. Objectives and hypotheses. 3. State of the art review. 4. Case study: the strike of the air traffic controllers. 5. Methods. 6. Results. 7. Conclusions. 8. List of references.

Traducción de **CA Martínez Arcos**, Ph.D. (Universidad Autónoma de Tamaulipas)

## 1. Introducción

Esta investigación tiene como primer objetivo determinar las acciones concretas que conforman la estrategia de comunicación ejecutada por los protagonistas de un conflicto específico: la huelga de controladores aéreos desencadenada en España durante el periodo festivo de cuatro días asociado al aniversario de la Constitución en diciembre de 2010, paro que acarrió la declaración desde el Ejecutivo, y por primera vez en la historia de la democracia española, del estado de alarma. En concreto, se trata de especificar qué papel juegan en materia de comunicación los organismos públicos tales como el Gobierno, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Defensa, la oposición política y la agencia Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena), frente a la estrategia comunicativa del colectivo que protagoniza la crisis, la Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA). También se evalúa el posicionamiento de profesionales del sector como pilotos y personal que trabaja en el aeropuerto, además de los sectores más damnificados, como el sector turístico y empresarial, y, por supuesto, los viajeros afectados. La identificación de las acciones comunicativas como parte de un plan de comunicación global y estratégico se realizará a través de su repercusión en la prensa escrita de referencia en España y en las principales redes sociales.

El alcance de esta crisis es tal que no solo se cobra como rehenes a 650.000 viajeros, sino que por primera vez en la historia de la democracia española se firma el decreto del estado de alarma, que implica la intervención del Ejército y el endurecimiento de las penas que los controladores pueden sufrir en caso de persistir en su empeño de no acudir a trabajar, penas que incluyen la cárcel.

La reacción social ante los diferentes mensajes que las partes implicadas difunden en los medios de comunicación determinará la eficacia de una estrategia integrada en un plan de comunicación global en el que priman las políticas de comunicación proactivas frente a las reactivas. Estrategia iniciada en un momento clave, aquel en el que todavía no ha estallado la crisis.

## 2. Objetivos e hipótesis

Los objetivos que persigue la investigación se centran en:

- a) Especificar y detallar las políticas de comunicación desarrolladas a lo largo de 2010 por las dos partes enfrentadas: por un lado, el Gobierno y su ministerio de Fomento, y, por otro, los controladores aéreos y su sindicato.
- b) Comprobar el impacto de las políticas de comunicación de Gobierno y de controladores aéreos en la sociedad mediante el análisis de la cobertura informativa de los principales diarios españoles de la huelga celebrada los días 3, 4 y 5 de diciembre de 2010.
- c) Estudiar en este caso la incidencia de Internet en general, y de las redes sociales en particular, como nuevos actores de la política de comunicación institucional y de crisis.

El cumplimiento de los objetivos pretende comprobar las hipótesis que se desglosan a continuación:

1. La previsión de que un espacio tan vulnerable como el aéreo pueda generar una crisis en cualquier momento (catástrofes, terrorismo y conflictos laborales recurrentes) marca las acciones de comunicación de los organismos públicos responsables, conscientes de que la información juega un papel determinante. En el caso que nos ocupa, el diseño y la puesta en práctica de políticas de comunicación proactivas, incluso antes de que se desencadenara el conflicto, constituyen las herramientas principales con las que se pone fin a un enfrentamiento vigente durante más de un año.
2. La política de comunicación de los controladores aéreos y de sus representantes sindicales, lejos de paliar una posición de partida desfavorable ante la opinión pública, agudiza el descrédito y la visión negativa sobre ellos, descrédito y visión negativa alimentada de forma calculada y programada por el Gobierno.
3. Ante las crisis, el espacio que abre Internet, materializado en las redes de participación social, sobre todo con Facebook y Twitter, además de blogs y foros, constituye uno de los principales medios de comunicación de gestión propia. Su uso es determinante para el desarrollo de una estrategia proactiva. Pero también es el principal escenario de los actores más contestados socialmente, que tienen a la opinión pública en contra y que se atreven a lanzar mensajes con una libertad y unas formas que no tendrían lugar en los medios de comunicación tradicionales.
4. En conflictos y estados de caos como el que nos ocupa, las asociaciones de consumidores cobran un papel protagonista en los medios de comunicación. La razón es que son organizaciones comprometidas con el consumidor-ciudadano afectado que no sabe ni cómo, ni cuándo ni dónde reclamar.

### **3. Estado de la cuestión**

#### **3.1. Gestión comunicativa de las nuevas crisis**

Una crisis puede desarrollarse en cualquier momento, en cualquier lugar y en cualquier organización pública, privada o semipública. Esta es una afirmación que comparten todos los teóricos y profesionales que desempeñan su labor en el ámbito de la comunicación. En la mayoría de las ocasiones no se puede predecir la forma ni el momento en el que va a estallar la crisis, aunque sí se puede contar con un plan preventivo. Alberto Mariñas (2008: 54) habla de la “ubicuidad de las crisis” y subraya que su origen es algo relativamente sencillo con innumerables factores desencadenantes posibles.

Más allá de que la comunicación de crisis sea una de las áreas de la comunicación institucional que más se ha desarrollado a partir de los años 80, es en las empresas privadas, principalmente en la última década del nuevo siglo, donde mayor concienciación se ha logrado ante esta situación que supone, en muchas ocasiones, la desaparición de la propia organización o la pérdida no solo de clientes, sino de un activo más valioso, como es la reputación e imagen. De hecho, el concepto de crisis ha entrado en el ámbito de la comunicación procedente de la teoría de la administración de empresas. Y los profesionales que trabajan como consultores de comunicación, así como los diferentes autores estudiados, son cada vez más conscientes de que la mayoría de las empresas no están preparadas para afrontar una crisis. Enrique Alcat cuantifica esa proporción en un 99% (Alcat, 2008: 1).

El conocimiento en profundidad de la naturaleza de la crisis con la que puede encontrarse una empresa, un ayuntamiento, un gobierno, un aeropuerto, una ONG, un colegio o un hospital, entre otros, es determinante para su gestión y resolución, así como para lograr que la imagen de la organización, dañada en un primer momento, no sufra un mayor deterioro y pueda aprovechar el momento para presentarse ante la sociedad y ante sus públicos objetivos con una imagen más renovada y una marca más reforzada.

Por eso, conviene conocer con la mayor exactitud posible el origen de las crisis que suponen una amenaza real para una organización. Con este fin se realiza una breve descripción de las diferentes tipologías de crisis expuestas por los investigadores en el campo de la comunicación institucional y de las relaciones públicas. Así, Lesly diferencia las crisis de los problemas, o *issues*, y las emergencias (Lesly, 1991: 23). Este autor se posiciona en contra de que se mezclen ambos conceptos y se incluya todo en la gestión de crisis porque sitúa a la empresa en una mentalidad defensiva, muy centrada en reducir vulnerabilidades. Bland, sin embargo, fusiona crisis con cobertura negativa en medios y define la crisis como un incidente serio que afecta a la seguridad humana, el medio ambiente y/o la reputación del producto o la empresa, y que ha sido tratado en los medios con cobertura negativa. En esta línea, Saura, que incluye esta relación en su obra, hace un matiz y aporta su propia definición sobre el significado de una crisis en relación a los públicos y los medios de comunicación (Saura, 2005: 13):

“Una situación grave que afecta a la empresa/institución en alguna de sus funciones y con potencial de escalar en intensidad y/o perjudicar a sus públicos claves o grupos de interés y/o generar un impacto negativo en los medios y/o crear una imagen negativa ante la opinión pública y/o afectar los resultados o la viabilidad de la entidad”.

Rodríguez y Sádaba (1999: 169) explican que la situación crítica que acompaña a una crisis suele agravarse porque surge de manera inesperada y obliga a tomar decisiones con celeridad, sin tiempo para calibrar suficientemente las repercusiones de decidir en uno u otro sentido. De ahí que definan la comunicación de crisis como un área de la comunicación institucional cuyo objeto es aportar soluciones al hecho crítico en su dimensión informativa.

El tiempo de respuesta es clave en las crisis. Así lo afirma Reinhardt, citado por González (1998), que distingue las siguientes categorías en función del tiempo con el que cuenta la organización afectada para aplicar sus políticas de comunicación: crisis inmediatas –aquellas en las que la empresa no dispone de tiempo para obtener información y aplicar un plan de acción–; crisis en desarrollo –la organización dispone de cierto tiempo para obtener datos sobre la crisis y actuar– y crisis permanentes –se trata de las crisis que se mantienen en el tiempo y que aparecen de manera continuada en los medios de comunicación–. En esta línea, Berge (1990: 11) explica que toda crisis

se encuentra dentro de una de estas dos categorías: crónica –aquella en la que se toman las decisiones de acuerdo a los errores anteriores, o aguda– cuando el daño es más inmediato.

Clasificaciones aparte, Fita (Losada, 2004: 196) subraya que en todas las crisis hay una serie de características comunes: sorpresa, unicidad, urgencia, inestabilidad y descenso en la cualidad de la comunicación. Pero si hay un elemento determinante en la gestión de una crisis, ese es el tiempo. Y ese tiempo se ha transformado con la irrupción y la extensión del uso de Internet. Por ello, ya se habla de “nuevas crisis”.

Por defecto, todas las crisis son nuevas, no hay una idéntica a la otra. Sin embargo, los autores de la investigación que aquí se presenta calificamos de nuevas aquellas crisis que se alimentan en otros escenarios en los que el tiempo es el principal enemigo tanto para su detección como para su gestión y su aceptación o rechazo entre la opinión pública. Internet, el correo electrónico y las redes sociales se configuran como medios clave para controlar los mensajes y la valoración de las distintas acciones llevadas a cabo por los gestores de la crisis. La participación social se ha convertido así en un enemigo al que respetar y un aliado al que aferrarse antes, durante y después de una crisis.

La revolución que supone gestionar un sinfín de comentarios, en plena crisis, sobre las acciones en las que se traduce una política de comunicación tanto proactiva como reactiva exige crear una estrategia de comunicación en la que prime la gestión del tiempo en unos términos concretos: los de los receptores de la información como protagonistas y como vehículos de transmisión para difundir mensajes cargados de opinión.

El conocimiento, por tanto, de la tipología de las crisis que pueden amenazar a una organización es importante en tanto que contribuye a elaborar un plan de comunicación específico para todas ellas partiendo de que los públicos son ahora protagonistas, consumidores y difusores de los rumores que acompañan a toda crisis, de la sorpresa, de los comentarios de la competencia y, por supuesto, de los mensajes corporativos e institucionales de la organización que sufre la crisis.

### **3.2. Diseño del plan de comunicación global**

Una política de comunicación es, sobre todo, una política de gestión enmarcada en un plan de comunicación global. Dos de las bases de una política eficaz de comunicación global son la coherencia del discurso y su correcta difusión. Una y otra quedan entrelazadas en el suministro diario de informaciones. La redacción del eje comunicacional de cada una de las políticas aplicables en la organización y su difusión continua, pero ordenada y sin solapamientos, generan una creciente influencia de la organización en la sociedad a la que se dirige (Álvarez y Caballero, 2001).

Ramírez de la Piscina pone el acento en la planificación, coordinación, seriedad, abandono de la improvisación y la marrullería dialéctica, disposición de personal cualificado (periodistas, expertos en Relaciones Públicas y humanas) y, sobre todo, en la adquisición de un compromiso formal con la verdad, un pacto presidido por la ética y la honestidad (De la Piscina, 1995).

Valores que en numerosas ocasiones se advierten en los mensajes que se lanzan como parte de una estrategia comunicativa. En este punto hay que tener en cuenta la aportación realizada por Alcoceba Hernando, que recuerda que de la adecuada gestión y del correcto tratamiento de la información que generan las organizaciones dependerá en buena medida la imagen social de dichas instituciones entre

la opinión pública. Los organismos públicos no son entes aislados de esa realidad, por lo que no pueden vivir ajenos a su visibilidad y a su justificación social (Alcoceba Hernando, 2010).

Ahora bien, una vez expuesta la importancia de elaborar un plan de comunicación que recoja una política de comunicación específica para cada crisis, conviene detenerse en el nivel de comunicación que se vaya a requerir. De esta manera resultará más sencillo optar por una política de comunicación reactiva, proactiva o, incluso, ambas en determinados momentos.

### **3.3. Políticas de comunicación**

En el diseño de una política de comunicación, las relaciones con la prensa se enmarcan dentro de la comunicación externa de un organismo, sin la intención de excluir por ello la comunicación interna. Desde las empresas e instituciones, persiste la tendencia de medir el éxito o fracaso de una política de comunicación en función de lo que publiquen los medios y de aparecer o no en ellos. Como ya predecían los expertos en la materia hace algunos años, se ha pasado de la seducción de imagen a la obsesión por la imagen, pese a que, según autores como Villafañe, no deja de ser una presunción errónea la idea de que una gran presencia en medios es la mejor política que puede seguirse (1998: 210).

La comunicación externa es una herramienta determinante en los procesos comunicativos de las organizaciones sociales públicas. Sobre este punto, Canal profundiza más y afirma que la supervivencia de la institución pública está ligada a la capacidad que tenga para definirse, para mostrar sus objetivos, para justificar sus acciones y para implicar a los demás en las mismas (Canel Crespo, 1999: 28). Una organización contribuye a la creación de una determinada imagen pública por medio de su comunicación externa. En este sentido, Alcoceba puntualiza que el intercambio entre institución y público debe ser fundamental en la estrategia comunicativa de los organismos públicos. A veces a este proceso no se le concede la importancia que requiere, lo que supone un serio obstáculo en la visibilidad e las instituciones (Alcoceba, 2010). Eso sí, hay que tener en cuenta en todo momento que la comunicación es un instrumento al servicio de la gestión, no es en absoluto un modelo de gestión. No es una finalidad, sino un medio (Weil, 1992: 223).

#### **3.3.1. Comunicación reactiva**

Una política de comunicación reactiva es aquella que comunica solo cuando es estrictamente necesario. Esta necesidad, en ocasiones, la valorará la propia organización afectada y otras veces serán las circunstancias externas, de presión mediática por parte de los afectados, por ejemplo, las que le impulsen a informar. Este último caso suele estar acompañado de falta de previsión, descoordinación de los mensajes y caos.

Esta reactividad ofrece a la opinión pública una imagen negativa de la organización porque se percibe que la empresa o institución en cuestión se encuentra a la defensiva, sin ideas o argumentos que le permitan llevar la iniciativa y ofrecer una actitud transparente, sincera y sin ningún temor a decir (si así fuera) que se ha cometido un error. Martínez Fernández va más allá y asegura que ante una actitud reactiva por parte de una organización sujeta a una crisis, los medios de comunicación social toman las riendas de la comunicación y someten a la organización a una gran presión que, por regla general, le lleva a incurrir en diferentes errores, cuya importancia y trascendencia va a más (Martínez Fernández, 2008: 42).

Por el contrario, hay estudiosos como Booth (1998) que aseguran que la reactividad es el mejor aliado de la crisis al situar a la organización en un estado de sumisión a los acontecimientos, sin rumbo y sujeta a los cambios evolutivos propios de la situación.

Jordi Xifra recopila las tres posibles respuestas que dan Jones y Chase ante un conflicto potencial y la primera de ellas es la respuesta reactiva. “Se utiliza en supuestos en los que la empresa decide no cambiar su política, sus procedimientos o prácticas en relación con el tema” (Xifra, 2009: 96). Las otras dos opciones se materializan en una respuesta de adaptación y una dinámica. El autor asegura que la fórmula reactiva se ha desarrollado con éxito en determinadas situaciones. No obstante, conviene recordar que una política de comunicación reactiva genera con frecuencia un alargamiento de la situación, que puede ser una agonía, y no una victoria. Reactiva o no, si hay una afirmación que genera consenso es que “el silencio nunca es rentable” (Martín, 1999: 60). Las organizaciones estériles desde el punto de vista de la comunicación, y cuya imagen tiene un perfil bajo en sus públicos o ya es mala, generan una inercia negativa que ejercerá como un potente amplificador de una crisis al aumentar su grado e intensidad.

### **3.3.2. Comunicación proactiva**

Antes de definir en qué consiste una política de comunicación proactiva hay que reseñar que son muchos los autores que defienden la proactividad no solo como una estrategia en sí misma sino como una filosofía o una manera de entender la gestión de crisis. Una política de comunicación proactiva implica que las acciones en comunicación se diseñan antes de que se inicie la crisis. No obstante, el máximo nivel en el que se desarrolla el liderazgo de la comunicación es en plena crisis, una vez que ya ha estallado, más allá de que se dispongan de pocos datos y de que la organización desconozca el origen de la crisis. La transparencia en la difusión de la información que se tenga, la disponibilidad para atender a los medios y, sobre todo, la autoexigencia de decir siempre la verdad son las señas de identidad de una política de comunicación proactiva que se enmarca en un plan de prevención de crisis como parte de una estrategia de comunicación global.

El primer objetivo que persigue una política de comunicación proactiva es recuperar en la medida de lo posible el control de la situación, de ahí que esta opción se base en liderar la información que se ofrezca en ese momento sobre la crisis. Es decir, en ir siempre por delante de los medios de comunicación y de sus públicos. No obstante, Martínez Fernández matiza que tomar la iniciativa no significa apresurarse a la primera señal indicadora de peligro. Supone efectuar acciones minuciosamente planificadas para una situación determinada.

A este respecto, conviene recordar los efectos de la gestión proactiva en un caso tan doloroso como mediático, el accidente de un avión de la compañía Spanair ocurrido en agosto de 2008 en el aeropuerto de Barajas. García Santamaría recuerda que, salvo las ocho primeras horas en las que la compañía aérea no aportó información, sí reaccionó con prontitud a algunas demandas. “En total se celebraron en Madrid siete conferencias de prensa –casi un hito periodístico– por esta compañía y de diferentes autoridades ministeriales, además de las ofrecidas por una de las supervivientes. Ahora bien, tal profusión de comparecencias no significó una mayor empatía con los afectados por la catástrofe y sus familiares, ni contribuyó a esclarecer las causas reales del suceso” (García Santamaría, 2010).

Una política de comunicación que llega tarde en un clima degradado de estado de opinión, con mensajes poco coherentes, e incluso, contradictorios puede no resultar efectiva porque el margen para ensayar sea insuficiente. “Resulta fundamental estar presente desde el principio, antes de hacer público el proyecto y de solicitar cualquier autorización con el fin de evitar posibles filtraciones” (Rodríguez, 2004: 130).

La forma, por tanto, de estar preparado para evitar y afrontar una crisis es la prevención y la planificación. Hay tantas maneras de hacerlo como estudiosos del tema, aunque todos coinciden en algunos puntos como la realización de un estudio de públicos, el diseño de un manual de crisis, la gestión de un equipo de crisis, y una auditoría postcrisis. Esta es solo una de tantas formas de planificar una crisis. Justo Villafañe incluye en su *Manual de Gestión Comunicativa* la elaboración de un plan estratégico de imagen corporativa, el mapa de públicos y el plan anual de comunicación. (Villafañe, 1998: 294). Por su parte, Carlos Paniagua aclara que el desarrollo del plan de gestión de crisis ha de circular en paralelo respecto a su plan de comunicación. “Habrá que prever la respuesta a cuatro apartados fundamentales: definir el objetivo que hay que lograr en cada caso, elaborar el mensaje que se emitirá en consecuencia, definir las audiencias y canales de comunicación más oportunos y preparar un plan de actuación” (Bel Mallén, 2004: 202).

### **3.4. Sinceridad y proactividad, también en Internet**

El periodista de 2011 recurre tanto o más a Internet que a la relación directa con sus fuentes, que era hasta no hace mucho su forma habitual de conseguir información. A su vez, el público, el consumidor de esa información, confía más en los mensajes lanzados en redes sociales, principalmente Facebook y Twitter, que en los mensajes difundidos por fuentes oficiales, institucionales, etc. Las nuevas herramientas de seguimiento on line permiten saber en tiempo real qué se dice sobre una organización determinada, lo que permite optimizar los programas de prevención de crisis y riesgos. Constituyen un instrumento apropiado para desarrollar estrategias de comunicación en situaciones de crisis sustentadas en la proactividad. La razón es que muestran una mayor eficiencia en tratar de controlar el caos, los tiempos, eliminar las distorsiones en los mensajes y crear el mejor clima de comunicación para gestionar la postcrisis.

Por ello, Carlos Paniagua reclama la inclusión en la política de comunicación de las organizaciones un plan para colocar a la institución y a sus directivos en los principales canales digitales, redes sociales profesionales y sitios de Internet. “De esta manera se generará información en los medios online y se mejorará su posición en los buscadores” (Paniagua, 2010: 1-22). Estas serán las máximas a seguir en los momentos en los que surja una crisis, sin olvidar los principios más importantes señalados a lo largo de esta investigación: iniciativa, sinceridad y proactividad. No cambia el fondo, cambia la forma.

David Bollero introduce el término de crisis 2.0 y define en tres palabras el modo en el que hay que actuar ante una crisis que se origina y/o se desarrolla en la web: rapidez, visibilidad y credibilidad (Bollero, 2008: 46). Conviene matizar, no obstante, que las estrategias online y offline deberán ir de la mano dentro de un plan de crisis integral en el que hay que prever las situaciones de conflicto que puedan conducir al caos mediático. Una de las formas de anticiparse a las crisis es hacerlo mediante la identificación de los portavoces oficiales que, a su vez, ocuparán un papel protagonista en el desarrollo de los acontecimientos y se involucrarán con los mensajes clave de la organización. Precisamente, en la difusión de mensajes los blogs también adquieren una mayor importancia,



debido, tal y como definen Antonio Fumero y Genís Roca, a su impacto en la dinámica de los medios de información en Internet (2007: 36)

El desarrollo de Internet en la gestión de crisis muestra una gran potencialidad para desarrollar una estrategia claramente proactiva. Martínez Fernández añade que esa zona web puede ejercer de medio de comunicación, puesto que ofrece a la organización la posibilidad de funcionar desde su Gabinete de Crisis como la redacción de un medio, de manera que se ejerza un control total del mensaje. La condición para que así sea es desarrollar una estrategia sustentada en la transparencia con el fin de lograr la credibilidad de los públicos y de los propios medios de comunicación social.

#### **4. Desarrollo del caso: Huelga de controladores aéreos**

##### **4.1. Contextualización del problema**

El viernes 3 de diciembre de 2010, cuando comenzaba en España el periodo festivo asociado al aniversario de la Constitución y a la festividad religiosa de la Inmaculada, uno de los más importantes del año, a las cinco de la tarde el aeropuerto de Madrid-Barajas cerró su espacio aéreo debido a que los controladores aéreos abandonaron sus puestos alegando que no se encontraban en condiciones para trabajar. El mismo patrón se repitió poco después en Baleares y Canarias. Durante la noche todos los centros de control, a excepción de Sevilla, se encontraban inoperativos, igual que todas las torres de los aeropuertos, aunque el de Barcelona pudo trabajar a medio gas a partir de las diez de la noche. La primera consecuencia de esta huelga encubierta fue que 250.000 viajeros se quedaron sin poder viajar durante la primera noche.

A partir de este momento, se desarrolla una crisis que se gestiona principalmente en la mesa del ministro de Fomento, José Blanco, y en la que intervienen Gobierno, Aena, controladores aéreos, viajeros afectados, partidos políticos, asociaciones de consumidores, empresarios del sector turístico, expertos y medios de comunicación. El caos mediático que se origina a partir del conflicto, que atrapa por sorpresa a cientos de miles de pasajeros, hace que las responsabilidades recaigan en un primer momento en las compañías aéreas. Sin embargo, el Gobierno pone en marcha una estrategia basada en una política de comunicación proactiva diseñada ex profeso para controlar una crisis originada por los controladores aéreos. El sindicato que representa a los protagonistas de la huelga, los controladores aéreos, opta, sin embargo, por desarrollar una política de comunicación reactiva. A partir de ahora se analizarán todas las acciones desarrolladas en materia de comunicación de acuerdo a los diferentes acontecimientos que se suceden en los días 4, 5 y 6 de diciembre.

No obstante, y antes de comenzar, conviene señalar brevemente que el problema entre controladores aéreos y el Gobierno no es nuevo. Los medios de comunicación se han hecho eco desde 2009 de los conflictos y crisis surgidas en el seno de las diferentes organizaciones, públicas y sindicales, que protagonizarían un año después una crisis sin precedentes en España.

La situación laboral de los controladores aéreos y la lucha por mejorar y/o mantener sus sueldos colea en la opinión pública desde el 24 de noviembre de 2009, cuando el presidente de Aena, Juan Ignacio Lema, cifraba en 350.000 euros anuales el salario medio de los controladores en España. A partir de ahí, los hechos que se suceden son determinantes para entender, por una parte, la situación que lleva a los controladores a iniciar una huelga de semejante calibre; y, por otra, el hartazgo que lleva al Gobierno a tomar medidas contundentes para afrontar el problema con el apoyo de la opinión pública, pese a arrastrar bajos índices de popularidad.

Año 2009:

- El 2 de diciembre, la directora de Navegación, Carmen Libero, anuncia cambios en el convenio de los controladores para abaratar costes. El día 29 de diciembre, el ministro de Fomento, José Blanco, acusa a los controladores de realizar una huelga encubierta en los aeropuertos canarios.

Año 2010:

- El 11 de enero de 2010 la Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA) y Aena reanudan las negociaciones del segundo convenio colectivo del sector.
- En febrero los controladores y Aena se acusan mutuamente de haber roto las negociaciones y el 5 de febrero el Consejo de Ministros aprueba un decreto que devuelve a Aena la gestión y el control de tráfico aéreo, en manos de los controladores desde 1999.
- El 26 de febrero de 2010 la USCA anuncia que está estudiando acciones legales contra el decreto gubernamental, pero que no va a convocar ninguna huelga. Dos meses después entra en vigor la nueva ley por la que se fijan nuevas condiciones laborales para los controladores, que incluyen la rebaja de salarios.
- El 12 de mayo la Audiencia Nacional desestima la demanda del conflicto interpuesta por la USCA contra la ley. En ese momento las compañías aéreas acusan a los controladores de provocar retrasos y cancelaciones generalizadas.
- El 20 de julio el ministro de Fomento anuncia que el Gobierno habilitará a controladores militares. Un día después, Aena acusa a los controladores de organizar una huelga encubierta para presionar en la negociación del nuevo convenio. Ese mismo mes el Gobierno aprueba un Real Decreto por el que permite encomendar el control aéreo a controladores privados ajenos a Aena. Es entonces cuando el Ejecutivo aprueba un nuevo decreto que regula la jornada de los controladores, que se mantiene en 1.670 horas, más 80 horas extras.
- El 3 de agosto de 2010 el 98% de los controladores autorizan a su sindicato a convocar una huelga, y el día 13 la USCA y Aena firman un preacuerdo que acepta las condiciones laborales establecidas por Fomento a cambio de flexibilizar la jornada laboral en función de la carga del trabajo de cada centro.
- El 7 de octubre los controladores abandonan la negociación de su segundo convenio con Aena por incumplimiento de los acuerdos.
- El 26 de noviembre la USCA anuncia cierres en el espacio aéreo de Galicia a partir del fin de semana, que se extenderán durante el mes de diciembre al conjunto de España por el exceso de horas trabajadas.
- El 3 de diciembre el Gobierno de Ministros ratifica en un Real Decreto que el máximo de horas que pueden realizar los controladores aéreos será de 1.670. Como protesta,

los controladores abandonan sus puestos de trabajo y obligan a decretar el cierre del espacio aéreo.

## 5. Metodología

La investigación se ha desarrollado en una doble vía. Por un lado, se ha procedido a una revisión hemerográfica del año 2010 para establecer las principales características de la política de comunicación del Gobierno y de los controladores aéreos. Por otro, se ha querido comprobar la plasmación de los resultados de ambas políticas de comunicación en los medios. El método elegido ha sido el Análisis de Contenido. Una de las razones que han determinado esta decisión ha sido el hecho de que nuestro objeto de estudio se centra en un 90% en los diarios impresos. Se han seguido las pautas investigadoras de estudiosos en este campo como Albert Kientz, para quien el Análisis de Contenido es prácticamente sinónimo de análisis de prensa, puesto que sólo puede aplicarse a los mensajes de aquellos canales que se conservan a través del tiempo (Kientz, 1974: 26).

En la confección de la ficha de categorización ha servido de referencia la metodología utilizada en otras investigaciones publicadas en España cuyos resultados han sido satisfactorios. Se trata de la elaboración de la ficha de acuerdo al sistema metodológico utilizado por la facultad de periodismo de la University of Missouri at Columbia (UMC). La información del análisis cuantitativo se ha complementado con el estudio cualitativo de los textos e imágenes seleccionados.

### 5.1. Criterios de elección. Medios impresos

Con el fin de desarrollar esta investigación, se han estudiado todas las informaciones relacionadas con la huelga de controladores aéreos publicadas en los siguientes diarios impresos de tirada nacional: *El País*, *El Mundo*, *Público*, *El Correo* y *Abc*. Todos ellos realizan una cobertura especial del caso. La selección de las cabeceras, todas de pago, se ha basado en tres criterios: número de lectores, línea editorial y ámbito de difusión. En el primer caso, los cinco diarios se hallaban en el periodo estudiado entre los diez con más lectores de España, según datos recogidos por la Oficina de la Justificación de la Difusión (OJD). Respecto a la línea editorial, la investigación ha querido incluir periódicos con diferentes posturas hacia el Gobierno, presidido en el periodo estudiado por José Luis Rodríguez Zapatero: posiciones muy críticas con su gestión (*Abc* y *El Mundo*), perspectivas más favorables (*El País* y *Público*) y visión menos definida (*El Correo*). En cuanto al ámbito de difusión, se ha incluido el diario *El Correo* para contar con un referente de la prensa regional y no limitar la investigación a los diarios nacionales.

Así, *El País* publica el día 4 de diciembre un total de nueve páginas donde informa y contextualiza el problema bajo el cintillo de *Caos sin precedentes en los aeropuertos*. La cobertura de este mismo diario el día 5 es de 18 páginas bajo el título de *Caos sin precedentes en los aeropuertos. Los viajeros atrapados*, y el día 6 de diciembre publica 7 páginas con el nombre de *Estado de alarma. Los causantes del caos*.

*El Mundo* publica el día 4 de diciembre un total de 6 páginas sobre el caso, 18 el día 5 y 6 el día 6 de diciembre. Respecto a la cobertura del diario *El Correo*, este dedica 6 páginas el día 4 a cubrir el caso bajo el nombre de *Huelga salvaje de controladores aéreos*, 13 páginas el día 5 bajo el cintillo *El motín de los controladores* y 6 páginas el día 5 bajo este mismo nombre.

El periódico *Público* realiza una cobertura de la huelga de los controladores de 5 páginas el día 4 de diciembre bajo el cintillo de *Caos en el puente: los aeropuertos*, 12 páginas el día 5 y 7 el día 6 de diciembre, bajo el nombre de *Consecuencias del caos de los aeropuertos*. Por último, *Abc* informa sobre los hechos a través de 13 páginas el día 4 de diciembre, bajo el cintillo de *Chantaje al Estado*, de 22 páginas el día 5 bajo el nombre de *España, en estado de alarma* y de 17 páginas el día 6 de diciembre.

## 5.2. Criterios de elección. Redes sociales y foros de Internet

Como parte del estudio, también se ha seguido el impacto que los diversos hechos que se suceden en estos tres días han tenido en redes sociales y foros de Internet. Los usuarios de Twitter se enteraron antes que nadie del estallido de la crisis y de cómo se desarrollaba, hasta el punto de que escribieron miles de *tweets* o comentarios en la red social de *microblogging*. Además, se ha estudiado la página creada en Facebook *Soy controlador y estoy orgulloso de serlo* y la entrada *No controles*, de *bloguionistas.wordpress.com* como una de las que más se ha propagado en Internet, fundamentalmente en Twitter y Facebook. Por último, se ha seguido el grupo creado en Facebook por los controladores aéreos llamado “Por la verdad sobre el tema”. Respecto a los blogs, en la elaboración de este estudio se ha estudiado el de “Controladores aéreos y otras hierbas”.

### 5.2.1. Acotación temática y temporal

El estudio del caso que aquí se presenta comprende los días 3, 4, 5 y 6 de diciembre de 2010. Cuatro días clave en el calendario español puesto que son los primeros que conforman uno de los periodos festivos más relevantes del año, el del aniversario de la Constitución y el de la fiesta religiosa de la Inmaculada, razón por la que millones de ciudadanos deciden pasar unos días de vacaciones. En estos cuatro días estalla y se solventa la crisis.

## 5.3. Descripción del método

Esta investigación se ha desarrollado a través de la realización de un Análisis de Contenido cuantitativo y cualitativo de las informaciones referentes a la huelga de controladores aéreos publicados en los medios impresos españoles antes citados durante tres días.

En este estudio se ha considerado unidad de análisis toda información referida a los controladores aéreos, así como a cualquiera de los protagonistas institucionales, políticos, pertenecientes al sector aéreo, al turístico, a las asociaciones de consumidores, viajeros afectados, medios de comunicación y expertos donde se refleje una relación directa con el proyecto. También se estudian fotografías, infografías y viñetas.

Así, hemos desarrollado un análisis de tipo censal, sobre una muestra de 150 informaciones o ítems, convenientemente registrados en distintas categorías y variables, para llevar a cabo el posterior proceso de tabulación de datos: 34 textos correspondientes al diario *El País*; 36 de *El Mundo*; 18 de *El Correo*; 20 de *Público* y 42 de *Abc*. Una vez seleccionados y enumerados cronológica y temáticamente, se introducen codificados en las hojas del programa informático SPSS.9.

#### 5.4. Construcción de la ficha de categorización

Se ha procedido, por tanto, a realizar el análisis del caso a través de la descomposición de todo el material seleccionado en elementos constitutivos o ítems. Así, cada información seleccionada ha sido desglosada en diferentes categorías con sus correspondientes variables. En la elaboración de este apartado se han seguido las instrucciones de Krippendorff (1990: 109 y 110), quien señala, citando a Kientz, que ninguna unidad debe quedar excluida porque se carezca de términos descriptivos adecuados, y que ninguna unidad debe pertenecer a dos categorías o estar representada por datos puntuales distintos.

#### 5.5. Presentación de la ficha

<b>Ficha de categorización</b>
<b>1. N° de unidad</b>
<b>2. Fecha</b>
<b>3. Medio de comunicación</b>
<b>4. Tamaño (n° de páginas)</b>
<b>5. Cintillo especial (sí/no)</b>
<b>6. Firma</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Agencia</li><li>• Redactor del medio</li><li>• El propio medio</li><li>• Articulista/experto</li><li>• Otros</li></ul>
<b>7. Género</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Información</li><li>• Reportaje</li><li>• Crónica</li><li>• Entrevista</li><li>• Breve</li><li>• Editorial</li><li>• Artículo de opinión</li><li>• Fotonoticia</li><li>• Carta al director</li><li>• Otros</li></ul>

**8. Reflejo en portada** (sí/no)

**9. Fotografía** (sí/no)

9.1. Tamaño (nº de columnas)

9.2. Contenido

- Gráfico
- Viñeta
- Paneles informativos
- José Blanco
- Pasajeros afectados
- Pasajeros reclamando
- Gobierno. Comité de crisis
- Mariano Rajoy
- Militares
- Controladores
- Otros

9.3. Valoración de la imagen

- Positiva
- Negativa
- Neutra

**10. Titular**

10.1. Nº de columnas (cinco, cuatro, tres, dos, una)

10.2. Palabras clave del titular

- Denuncia
- Chantaje
- Amenaza
- Huelga salvaje
- Malas condiciones
- Caos
- Indignación
- Irresponsabilidad
- Desobediencia grave
- Coste económico
- Estado de alarma
- Derechos de los controladores
- Expediente disciplinario
- Militarización
- Normalidad
- Solución al conflicto

**11. Fuentes**

11.1. Nº de fuentes

11.2. Clasificación de fuentes

- Fuentes gubernamentales (Ministerio de Fomento, José Blanco, Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, Alfredo Pérez Rubalcaba, Elena Salgado, Ejército, Aena, Agencia de Seguridad Aérea, Instituto Nacional de Consumo)
- Partidos políticos (Partido Popular –Mariano Rajoy, Soraya Sáez de Santamaría, Esteban González Pons–; PSOE –Gaspar Zarrías–; Izquierda Unida; otros)
- Sindicato de controladores aéreos (USCA)
- SEPLA y pilotos
- Sindicato mayoritario de tripulantes de cabina (STAVLA)
- Personal vinculado con el aeropuerto (guardas jurados, taxistas, camareros, Eurocontrol)
- Asociación Española de Compañías aéreas (AECA)
- Sector turístico (Patronal de agencias de viajes; presidente de los empresarios madrileños; Confederación Española de Hoteles y Alojamientos turísticos; Confederación Española de Agencias de Viajes y Turoperadores, presidente del Consejo de Turismo de la CEOE; presidente de la patronal hotelera, Confederación de comercio de Madrid; otros)
- Viajeros afectados
- Expertos
- Código Penal
- Medios de comunicación
- Real Decreto
- BOE
- Redes sociales (Facebook, Twitter, blogs -“Soy controlador y estoy orgulloso de serlo”; “No controles”; wordpress.com, “Por la verdad sobre el tema”; “Controladores aéreos y otras hierbas”)
- Asociaciones de consumidores ( Organización de Consumidores y Usuarios, OCU; FACUA-Consumidores en Acción; Unión de Consumidores de España, UCE; Consejo de Consumidores y Usuarios, CECU; Ausbanc; Asociación General de Consumidores, ASGECO; Asociación de Consumidores y Usuarios del Transporte Aéreo y Viajes Combinados; indemnizacionportuvuelo.com; abogado Felipe Izquierdo; bufete Cremades&Calvo Sotelo; Unión de Consumidores de Euskadi)

**12. N° de declaraciones**

**13. Número de destacados o sumarios**

**14. Número de despieces**

**15. Valoración de la información (Positiva, negativa, neutra)**

**5.6. Tablas de frecuencia y proceso de codificación**

Sobre la muestra trabajada, 150 textos relacionados con la huelga de controladores aéreos, la posterior declaración del estado de alarma y la firma de los consiguientes expedientes disciplinarios,

se han confeccionado tablas de frecuencia simples y globales, relativas a qué grupos o personas se constituyen como fuente gubernamental; la presencia de los controladores a lo largo de todo el proceso en medios como fuente; qué papel ha jugado la oposición política, así como las redes sociales y las asociaciones de consumidores. En definitiva, se ha aplicado una herramienta que ayuda a determinar la presencia y efectividad de las distintas políticas de comunicación llevadas a cabo por los dos protagonistas del conflicto: Gobierno y controladores, además de examinar el indicador valorativo (positivo, negativo, neutro) sobre el papel y las consecuencias de las acciones de los controladores aéreos y del Gobierno en la información que llega a los lectores.

## **6. Resultados de la investigación**

### **6.1. Resultados del análisis cuantitativo**

La consecución de una política de comunicación exitosa por parte de una institución política ante una crisis se materializa en dos hitos. Por un lado, una presencia adecuada en términos cuantitativos en los medios de comunicación como fuente activa, y no como sujeto pasivo. Y, por otro lado, y ya en términos cualitativos, que las apariciones directas y las citas indirectas a la institución afectada sean lo más favorables posibles o, en su defecto, lo menos perjudiciales posibles.

En este apartado nos centramos en el primero de los hitos. Por ello, analizamos los datos recopilados en la ficha de categorización y prestamos particular atención a las principales fuentes informativas que aparecen en las 167 páginas que ocupan las 150 unidades estudiadas en los diarios *El País*, *El Mundo*, *Abc*, *Público* y *El Correo*.

#### **6.1.1. Fuentes gubernamentales y partidos políticos**

En total, se han recogido 349 fuentes con atribución explícita. De estas, 90 se relacionan con el Gobierno. Una de cada tres, 34 en total, corresponden al ministro de Fomento, José Blanco, que asume un papel muy activo y beligerante en la crisis desatada por la huelga de los controladores.

Su compañero de gabinete Alfredo Pérez Rubalcaba, en ese momento portavoz del Gobierno, ministro de Interior y vicepresidente primero, aparece como fuente en 15 ocasiones. El establecimiento del estado de alarma y la presencia del Ejército para garantizar el funcionamiento de la red aérea explican las 9 ocasiones en las que se citan fuentes del Ministerio de Defensa. Le siguen el Gabinete de crisis formado por el Ejecutivo, cuyas declaraciones se publican en siete ocasiones; y el propio José Luis Rodríguez Zapatero, con un papel secundario en la crisis, y que solo aparece en dos ocasiones como fuente.

Además del Gobierno, los partidos políticos también se pronuncian sobre la huelga de los controladores aéreos. Sus opiniones se publican en los diarios analizados en 37 casos. De este número, veinte se atribuyen a portavoces o dirigentes del Partido Popular (distribuidas de manera equilibrada entre Mariano Rajoy, el líder de la formación, su portavoz parlamentaria, Soraya Sáez de Santamaría, y el portavoz del partido, Esteban González Pons), diez a portavoces o dirigentes del PSOE y cuatro a otras formaciones políticas.



### 6.1.2. Los promotores de la huelga, fuente secundaria

La presencia de los controladores aéreos como fuente informativa directa se puede calificar como secundaria. Pese a ser los instigadores y convocantes de la huelga que genera la crisis, y por ello la diana de las críticas del Gobierno y de los afectados, su voz queda en un segundo plano, al menos en términos cuantitativos. Las declaraciones del principal órgano de representación, el sindicato USCA, se publican únicamente en 21 textos.

Si se observa la distribución por diarios, se comprueba que son *El País* y *Público* quienes recogen en más ocasiones (7 y 6 respectivamente) las afirmaciones del sindicato de controladores. En el lado contrario, se sitúan *Abc* y *El Correo* (dos apariciones en cada uno de ellos). *El Mundo* se ubica en un punto intermedio (cuatro veces).

### 6.1.3. El protagonismo de los usuarios y otros afectados

Entre el Gobierno que denuncia la actitud y las acciones de los convocantes de la huelga, y la defensa de los controladores aéreos de sus demandas e iniciativas, se sitúan los viajeros atrapados en los aeropuertos y las empresas afectadas. Los diarios analizados conceden un evidente protagonismo a los testimonios de los usuarios, que se recogen como fuente en 75 ocasiones, casi una de cada cuatro fuentes utilizadas.

Una presencia significativa, aunque menor, corresponde a las asociaciones de consumidores, a las que los diarios se dirigen para saber cuáles son los derechos de los viajeros en estas situaciones y qué pasos deben seguir para cursar sus reclamaciones. En total aparecen en 32 ocasiones. Si se observa por diarios, *Público*, *El País* y *El Correo* son los diarios que en mayor número de ocasiones conceden parte de su espacio a las asociaciones de consumidores (con 9, 8 y 7 apariciones respectivamente). Por el contrario, *Abc* solo las cita en tres ocasiones, y *El Mundo* en cinco. En este apartado adquiere especial protagonismo un bufete de abogados, el de Cremades & Calvo Sotelo, que se postula como aglutinador de las quejas de los usuarios para interponer una demanda y que asegura que reclamará una indemnización de 10.000 euros por pasajero.

En 15 unidades redaccionales se incluyen las declaraciones de las asociaciones y organizaciones relacionadas con el sector turístico, uno de los principales afectados por el impacto económico que representa la huelga en pleno puente de la Constitución.

El protagonismo creciente de las redes sociales también tiene su reflejo en la cobertura periodística de los diarios estudiados. Los comentarios de internautas recogidos en Facebook y Twitter se utilizan en 12 textos. *El País*, *El Correo* y *Abc* incluyen en su cobertura el recurso a las redes sociales en tres ocasiones cada uno, *El Mundo* en dos y el diario *Público* en una.

## 6.2. Resultados del análisis cualitativo

El trabajo cuantitativo se ha completado con un análisis cualitativo de las informaciones publicadas. Se han tomado en consideración las palabras clave de los elementos de titulación y de entradillas; se ha comprobado el peso y sentido de la opinión en los diarios y se ha establecido una valoración general del contenido de las imágenes que ilustran las informaciones.

### 6.2.1. Elementos de titulación y valoración de la información

Este estudio ha prestado particular atención a las palabras clave con las que los diarios han condensado la información sobre la huelga de los controladores en los elementos de titulación (título y subtítulo, título de despices y sumarios) y entradillas de las 150 unidades (información, crónica, reportaje, entrevista, editorial, artículo de opinión) recogidas.

Respecto a la valoración de las unidades redaccionales, las tres variables son el resultado de analizar las palabras claves de titulares, subtítulos, entradillas y destacados. Así, se catalogan como negativas las informaciones en las que los insultos ocupan una parte destacada del texto, así como la referencia al conflicto de “huelga salvaje”, “caos”, “dejar tirado”, “irresponsabilidad”, “indignación”, “Sueldo abusivo de los controladores”, “chantaje”, “imagen lamentable del conflicto más allá de España”, “elevado coste económico de la huelga” y “desobediencia grave”. Son unidades positivas aquellas que incluyen en los apartados más destacados de la información términos como: “solución a la crisis”, “normalidad” y “se ganó la batalla”. Por último, la variable neutra corresponde a las informaciones en las que no hay un posicionamiento claro sobre el caso, tales como: “El caso Reagan, similar al español” o “Aena pide calma”.

Los datos muestran un abrumador predominio de términos y conceptos negativos sobre la idoneidad, las causas y las consecuencias de la huelga convocada por los controladores aéreos. Las tres palabras que con mayor frecuencia se repiten en los titulares de los diarios analizados son, por este orden, “chantaje” (26 ocasiones), “caos” (24 ocasiones), “indignación” (23 ocasiones). La aparición de un término como “chantaje” en uno de cada cinco titulares constata la posición contraria de los periódicos hacia la actitud de los controladores aéreos. La frecuencia de la palabra “indignación” acentúa y realimenta la reacción social ante los promotores de esta iniciativa, que no hacia el Gobierno, que se presenta como víctima y no tanto como responsable. La insistencia en el uso del término “caos” para describir la situación creada por la decisión de los controladores dibuja una situación que, sustentada por el “chantaje” sufrido y la “indignación” generada alimentan la visión de los controladores aéreos como principales culpables y liman así las posibles reclamaciones y acusaciones contra el Gobierno.

Las palabras y conceptos que siguen en número de apariciones a las tres anteriores no hacen sino ahondar en esta composición de la realidad que pintan los diarios de referencia ante la opinión pública. El cuarto concepto más repetido en los titulares, “huelga salvaje”, con 17 apariciones, incluye un adjetivo calificativo contundente que connota saña y crueldad por parte de los responsables del paro. En esta línea abundan las palabras “amenazas” (16 apariciones) e “irresponsabilidad” (14 apariciones).

En total, se ha constatado que 87 unidades redaccionales de las 150 analizadas, cerca de un 60%, establecen una valoración negativa. Solo cinco de las 150, publicadas el último de los tres días analizados, ofrecen una valoración positiva, en la que se resaltan términos como “solución a la crisis”, “normalidad” y “se ganó la batalla”. El resto de las unidades redaccionales analizadas, 58 de las 150, se han catalogado como neutras, ya que se ha comprobado que no hay un posicionamiento claro sobre el caso. Son informaciones como: “El caso Reagan, un precedente en la historia de Estados Unidos”. Esta proporción se mantiene sin grandes variaciones entre los diarios analizados.

¿Y qué sucede con el Gobierno? En este contexto, en el que se ha generado, y los diarios así lo corroboran en sus titulares, tantos inconvenientes y molestias a centenares de miles de usuarios, el Gobierno, como responsable último del tráfico aéreo en España, se encuentra en una posición

delicada. Sin embargo, y como se ha visto hasta el momento, el discurso general de la cobertura informativa de los diarios coloca la culpa en el lado de la balanza de los controladores aéreos. Pero es que además los términos que aparecen tras los ya citados entre los más recurrentes describen a un Gobierno que responde con contundencia y sin contemplaciones a la actitud de los controladores. “Militarización” (repetido en 16 ocasiones) y “expediente disciplinario” (aparece 12 veces en los titulares) así lo atestiguan. Por el contrario, las palabras y expresiones que pueden resultar perjudiciales para la imagen sobre la actuación del Ejecutivo se hallan relegadas a la anécdota. “Falta de autoridad” solo aparece en tres titulares, “malas condiciones laborales de los controladores” en cuatro, y “derechos de los controladores” en dos.

### 6.2.2. El peso de la opinión

La visión negativa sobre la actitud de los controladores aéreos, las razones de su movilización y las consecuencias de la huelga se acentúa con el eco que el paro registra en la sección de opinión de los diarios analizados. Es esclarecedor a este respecto que casi una de cada tres unidades redaccionales estudiadas son editoriales, artículos de opinión o, en menor medida, opiniones de lectores. En concreto, frente a las cuatro fotonoticias, las 27 informaciones, los 22 reportajes y las 33 crónicas, los periódicos analizados publican en los cuatro días objeto de estudio 31 artículos de opinión, 9 editoriales y cuatro cartas al director.

Los mensajes que recogen los editoriales de los diarios representan un termómetro sobre el éxito de la política de comunicación llevada a cabo por el Gobierno y el fracaso de la estrategia diseñada por los controladores. Así, un periódico tan poco sospechoso de complacencia con el Ejecutivo socialista como *Abc* recoge en uno de sus editoriales que “no hay más culpable de lo sucedido este fin de semana que los controladores”. En el día 6 de diciembre ya apunta: “Los controladores no tienen derecho a convertir el abuso en una costumbre y su profesión en un arma con la que se secuestran a la ciudadanía. (...). Es justa y lógica la indignación de cientos de miles de ciudadanos, atrapados en los aeropuertos y convertidos en rehenes de un conflicto laboral al que son ajenos. Una huelga salvaje es una actitud inasumible, impropia de profesionales cualificados”. En consonancia con esta idea, las cartas al director que sobre este asunto publica el diario conservador mantienen la misma tesis: los culpables y los responsables son los controladores.

En *El Mundo*, caracterizado también por una línea editorial beligerante con el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, Victoria Prego, subdirectora del periódico, escribe lo siguiente: “Hace mucho tiempo que la respuesta a atracos civiles de esta naturaleza tenía que estar prevista y bien engrasada. Es ahora cuando se ha plantado cara a este grupo de chantajistas y se les ha metido en la adecuada vereda. Los anteriores dirigentes no hicieron más que ceder y ceder y ya se ha visto con qué resultados”.

Tampoco para el diario *El Correo*, que pertenece al mismo grupo empresarial que *Abc*, hay duda de a quién se deben dirigir las críticas. “El colectivo, que ha cometido el error garrafal de enfrentarse totalmente al Estado, habrá de pagar un precio muy alto por su tozuda osadía. (...) La reforma urge porque en tanto no tenga lugar, seguiremos a merced de unos profesionales que, con sus declaraciones, han puesto en duda incluso su equilibrio psicológico personal”.

### 6.2.3. Imágenes. Refuerzo de la valoración negativa

La carga más o menos explícita de valoración de los elementos de titulación del texto se refuerza con el apartado gráfico de la información. El contenido de las imágenes con las que se ilustra y se

enriquece el texto, tanto en portadas como en páginas interiores, recalca los principales hechos y las tesis más relevantes que se recogen en la información.

En el caso de la cobertura fotográfica de la huelga convocada por los controladores y de sus consecuencias, la sintonía entre palabra e imagen es constante. Si, tal y como se ha señalado en el epígrafe anterior, el dominio de palabras contrarias a los organizadores de la huelga es mayoritario, otro tanto sucede en las fotografías seleccionadas por los diarios.

Un total de 74 de las 132 imágenes recogidas en el estudio, el 56% del total, retratan la “indignación”, el “caos” y el “chantaje” que recogen los titulares de los diarios analizados. Para ello, los fotógrafos dirigen sus objetivos a las reacciones de los viajeros que se encuentran atrapados en los aeropuertos españoles, reacciones que se mueven entre la sorpresa, el hastío, el cansancio, el enfado y la cólera. Predominan las imágenes de viajeros que reclaman en grupo ante los mostradores de Aena o de las compañías aéreas, la de ciudadanos que protestan, que se quejan o que, incluso, acuden al lugar donde se han concentrado los controladores aéreos para reprochar su actitud. En todas ellas, la carga negativa hacia los promotores del paro es patente.

Se ha catalogado como imágenes neutras las que muestran los paneles informativos de los aeropuertos, en los que aparecen los vuelos cancelados. 24 de las 132 imágenes, cerca de un 20%, incluyen esta referencia. También se han considerado neutros los 18 gráficos con los que los diarios estudiados enriquecen la información. También se han catalogado como neutras las imágenes de los principales protagonistas del conflicto: el Gobierno, principalmente su ministro de Fomento, a la sazón José Blanco, y los representantes de los controladores aéreos. Aunque la imagen de uno y otros se puede catalogar como neutra, tanto en los encuadres como en la gestualidad, el número de apariciones no lo es tanto. Así, por las ocho veces que se publica una fotografía de José Blanco, los controladores aéreos únicamente aparecen en dos ocasiones, pese a que son citados constantemente en las informaciones. El líder del principal partido de la oposición, Mariano Rajoy, aparece en cuatro imágenes.

### **6.3. El protagonismo de las redes sociales e Internet en el caso**

Ante un estado de fuerte contestación social hacia las acciones y los mensajes emitidos por los controladores aéreos, este colectivo opta por comunicarse desde un primer momento a través de las redes sociales, principalmente Facebook y Twitter. Hallan un espacio mediático en el que se comunican con libertad, sin tener en cuenta que los diarios les siguen como fuente minuto a minuto y que sus comentarios, poco afortunados en numerosas ocasiones, sirven para titular las informaciones y para destacarlas en sumarios. Esta es una de las más comentadas: “No somos controladores suficientes, y es lo que hay. No damos abasto, coño. Nos queréis enterrar. Nos exigís currar todos los días para tener vuestros putos puentes y vuestras putas vacaciones”.

Las redes sociales, foros de Internet y blogs aparecen como fuente publicada por los medios de comunicación impresos en 12 ocasiones, un dato residual que, sin embargo, protagoniza despices y sumarios en 10 informaciones. Incluso una de las fotografías que ilustran la información de las consecuencias penales que tendrá la huelga en los controladores es una imagen de Facebook.

En esta red social, por tanto, se encuentran los dos bandos de la polémica: los controladores a través de su portavoz, Zemit, y de la entrada “No controles”, de bloguionistas.wordpress, una de las que más se ha propagado en Internet. En ella, la controladora de Palma de Mallorca Cristina Antón explica la situación del colectivo, argumenta algunas de sus demandas y arremete contra el

Gobierno, Aena y la información dada por los medios de comunicación. También se dirige a los pasajeros de una forma más que clara. “Yo defendiendo el último derecho que me queda, que es el de pelear por recuperar mis derechos, lo que vosotros llamáis privilegios (que manda huevos) y mi dignidad profesional y personal.

Ante el mutismo de los representantes del colectivo, otros controladores también recurren a Internet para defenderse de las críticas a través del blog profesional “Controladores aéreos y otras hierbas”. En esta misma línea, el grupo “por la verdad sobre el tema de los controladores aéreos españoles” denuncia que este sector trabaja 28 días al mes, sin permisos de maternidad, con cambios de turno arbitrarios y sorpresivos, haciendo más horas extra de las que permite la ley y teniendo que trabajar 1.670 horas al año independientemente de las posibles bajas.

Twitter, la principal red social de microblogging, encauzó buena parte de la indignación popular. Los usuarios de Twitter se enteraron antes que nadie del estallido de la crisis y de cómo se desarrollaba, lo que motivó que hicieran miles de comentarios (tweets), la mayoría muy críticos con los controladores aéreos y muchos de ellos en tono humorístico. El caos aeroportuario fue uno de los 6 temas más populares del mundo en Twitter el día 4 de diciembre.

#### **6.4. Características de la política de comunicación protagonizada por el Gobierno**

En este apartado se expondrán las diferentes acciones llevadas a cabo por el Gobierno para hacer frente al conflicto, se determinarán si son proactivas o reactivas y se analizarán los mensajes que a través de los medios de comunicación se lanzan con el fin de llegar a los públicos objetivos. También se aportarán los datos más relevantes siempre que ayuden a revelar las especificidades de las políticas de comunicación llevadas a cabo.

1. Liderazgo en los medios de comunicación. Como ya se ha citado, el número de declaraciones contabilizadas en los medios seleccionados es de 349. De ellas, un total de 90 corresponden a representantes del Gobierno frente a las 21 emitidas por los controladores aéreos. Este dato revela que la actividad institucional en materia de comunicación ha sido mayor por parte del Gobierno, y que ha optado por una comunicación proactiva. La comunicación externa, con los medios de comunicación, ha figurado entre los objetivos de la institución responsable de gestionar esta crisis.

2. Elección del portavoz. La persona que encabeza la gestión de la crisis entre los medios de comunicación externos es el ministro de Fomento, José Blanco. Por el contrario, la presencia del presidente del Gobierno en esta crisis es residual, únicamente aparece al final para anunciar que se vuelve a la normalidad en los aeropuertos. Esta decisión no es casual y tiene un objetivo claro: llegar a los ciudadanos de la mano de una persona que no transmita rechazo y que no esté “quemado”, es decir alguien a quien no se le vincule con aspectos negativos significativos. En plena crisis económica y con un registro de popularidad muy bajo, Zapatero no fue elegido como portavoz ante los medios, aunque el resto de miembros que componían el gabinete de crisis respondían a los periodistas que interrogaban por la ausencia del presidente del Gobierno que este explicaría la gestión de la crisis en el Congreso.

3. Vender una imagen de control. La primera acción llevada a cabo por quien responde a la figura de portavoz de la gestión de la crisis ante la opinión pública, el ministro de Fomento, tiene lugar a las 20:40 horas en una rueda de prensa el viernes 3 de diciembre con un mensaje corto, directo y humano. Pidió disculpas a los viajeros afectados, unos 250.000 hasta la medianoche, por el

“chantaje” de los controladores que les estaban “utilizando como rehenes”. Este es el primer momento en el que la sociedad recibe una explicación oficial del problema, y lo hace con una disculpa en la que el Gobierno se autoexculpa del conflicto. Lidera desde el primer momento la situación de precrisis con esta acción proactiva. Se trata, no obstante, de un discurso del que bien podría decirse que se ha mantenido “en barbecho” desde el 19 de enero, prácticamente un año antes, cuando compareció en el Congreso.

La citada comparecencia, celebrada casi un año antes, comenzó con un mensaje demoledor: “Algunos controladores cobran hasta 900.000 euros al año. De ellos 200.000 son salario y cerca de 700.000 horas extraordinarias”. En ese momento, ya había puesto en marcha su plan de comunicación estratégico ante una situación de crisis provocada por los controladores. Con ese discurso, un mensaje claro y directo, había conseguido el objetivo principal: situar a la opinión pública en contra de los controladores.

En esa comparecencia también explicó su apuesta por aplicar sistemas de trabajo en los que se puede prescindir de los controladores en torre, el sistema AFIS. Con este mensaje se rebajaba la trascendencia de la actividad desarrollada por el colectivo. Cuanto menos esencial sea una profesión, menos se entenderá que ese sueldo sea tan elevado. De esta manera la opinión pública se preguntaba, tal y como recogieron los medios de comunicación, lo siguiente: “Además de cobrar un dineral, ¿no son necesarios?”

Blanco finalizaba su exposición así: “Da igual el modelo de gestión que propongamos, porque si no resolvemos el problema de la navegación aérea, cualquier modelo será insostenible”. De esta manera vincula la consecución del objetivo de acabar con los privilegios del sector de los controladores a otro fin superior, que cuente con un amplio respaldo tanto político como social.

4. Apariciones controladas en los medios de comunicación. Ruedas de prensa, comunicados oficiales y páginas web son las vías por las que el Gobierno traslada sus acciones en materia de comunicación. La disposición en estos momentos de tensión y desorden a responder a las preguntas y de estar localizado contribuye a que los periodistas busquen enriquecer las informaciones. Son actitudes propias que caracterizan la puesta en marcha de una política de comunicación proactiva.

5. Diseño y difusión de los mensajes. Son mensajes cortos, selectivos, no más de dos ideas por rueda de prensa, en el que tratan de evitar las palabras fuentes de futuros conflictos, como la de militarización. El ministro de Fomento anunció el mismo día 3 de diciembre que a partir de las 21:30 entrarían en vigor las disposiciones para garantizar el servicio. Aunque no citó de manera expresa que se refería a la militarización del control aéreo que el presidente del Gobierno firmó a las 22:45.

Otra de las acciones que más titulares y comentarios provocó fue la que se considera una acción sin precedentes en la democracia española, la declaración del estado de alarma, decretado por el Consejo de Ministros. En este caso, el presidente del Gobierno delegó en el vicepresidente y ministro de Interior, Alfredo Pérez Rubalcaba, la responsabilidad de comparecer ante la opinión pública. La combinación de esta medida, junto a la anterior de militarizar el espacio aéreo, están dirigidas a un público concreto: a los controladores, y no tanto a los ciudadanos, que ya se han posicionado desde hace horas al lado de la autoridad. La comunicación proactiva en este caso logra no solo que el Gobierno ocupe el 90% de las informaciones sobre este caso, sino que consigue soluciones. En menos de dos horas desde que se publicara el Real Decreto del estado de alarma, los controladores regresaron a sus puestos de trabajo.

La coherencia del discurso es otra de las características de los mensajes protagonizados por el Gobierno. Cada vez que los distintos representantes del Gobierno hacen algún tipo de declaración, esta va acompañada de una disculpa en nombre del Gobierno y de la garantía de que habrá consecuencias. “Se han abierto expedientes disciplinarios”; “la fiscalía está actuando”, “de todas esas actuaciones tendrán que responder”, “ahora toca hacer justicia”, entre otras.

Por último, la contundencia del mensaje es determinante para situar a cada protagonista de la historia en el bando deseado. El Gobierno consigue ubicarse en el bando de los “buenos” con estos dos testimonios:

- José Blanco: “No vamos a permitir este chantaje que está utilizando como rehenes a los ciudadanos”.
- Alfredo Pérez Rubalcaba: “Se trata de que el controlador pase a ser un trabajador que cobra de la Administración pero que no amenaza periódicamente a los ciudadanos para defender sus privilegios. Y esto no es más que un episodio de una guerra que trata de desmontar un edificio de privilegios de estos señores que se llaman controladores”.

Del análisis de todas las declaraciones realizadas por los miembros del Gobierno como fuentes oficiales, se deriva que desde un primer momento la construcción del mensaje ha sido clave en la elaboración de una política de comunicación caracterizada por situar a la opinión pública ante una historia, igual que si de una novela se tratara, en la que hay un inicio, un nudo y un desenlace. Además de determinar la proactividad como estrategia para comunicarse con el público, utilizan la técnica del storytelling, fundamentada en las grandes historias de la humanidad en las que hay buenos y malos, débiles y fuertes... Patronos que se utilizan en este caso con el fin de que la opinión pública sitúe a los actores que intervienen en la crisis como protagonistas y antagonistas, es decir, culpables, a través de la creación de estereotipos como el que se ha señalado antes (los controladores son unos trabajadores privilegiados insensibles y egoístas), con la utilización de arquetipos que facilitan adelantar y entender la toma de decisiones.

## **6.5. Características de la política de comunicación protagonizada por los controladores aéreos**

1. Improvisación y falta de coherencia en las acciones y en sus comunicaciones. El sindicato de controladores aéreos USCA dio una sola rueda de prensa y tuvo lugar el viernes 3 de diciembre a las cinco de la tarde en Madrid, donde informaba que rechazaba el decreto del Gobierno sin especificar si habría movilizaciones. De hecho, su presidente, Camilo Cela y sus portavoces, Daniel Zamit y César Cabo, aseguraron que no se había planteado ninguna huelga. En ese mismo momento los controladores ya habían abandonado sus puestos de trabajo alegando, entre otros, problemas de estrés, lo que suponía una huelga encubierta. La falta de coordinación entre los portavoces del sindicato y los controladores deja en evidencia a un colectivo que cuenta con una opinión pública desfavorable y que, lejos de trabajar por reforzar su imagen y revertir la situación, consiguen que esta se dañe aún más. Es una acción comunicativa proactiva, pero que no se enmarca en un plan de acción global y que muestra grietas tanto en la comunicación interna como externa. No hay una sola voz que argumente un mismo discurso y para todos. A continuación se expone una muestra de ello mediante la transcripción literal de algunas de las declaraciones emitidas por los controladores: “No estamos en huelga salvaje pero la gente está desquiciada”. “En este momento es un colectivo ingobernable”, “A la gente se le ha ido la cabeza”. “Pedimos a los pasajeros que nos entiendan”.

2. Elección de portavoces. Durante las primeras horas en las que se desencadena la sorpresa, el conflicto y posterior caos, hay tres voces que representan a los controladores: Zamit, secretario de comunicación de USCA, Cabo y Cela, el presidente. El mensaje que transmiten es el siguiente: el hartazgo de los controladores ante la inoperatividad del Gobierno, que no hace nada cuando escucha la continuada llamada de socorro al superar el límite de horas laborales anuales. El mensaje elaborado por los tres se centra en exigencias y reproches hacia el gobierno manifestadas de forma ordenada y respetuosa. Sin embargo, estas características no se hallan en los mensajes lanzados por los controladores aéreos en primera persona, que no respetan la jerarquía comunicacional de la organización. La ausencia de un plan de comunicación interna y externa hace que se lancen mensajes cargados de rabia y malestar, insultos incluidos, que aceleran el hundimiento mediático de este colectivo.

Se aprecian, por tanto, dos acciones definidas como poco recomendables en la gestión de una crisis: nombrar a más de un portavoz y desorden en la construcción y origen del mensaje. El principal problema es que cualquier controlador a título personal se erige como portavoz a través de las redes sociales y ante las grabadoras de los periodistas. El daño que causan en la imagen de una organización como esta, que cuenta con un departamento de comunicación, es tan grave como irreversible. Cualquier explicación ofrecida por los controladores cae en saco roto y solo sirve para cargar las tintas contra ellos. Son comunicaciones reactivas que responden a acusaciones emitidas por los líderes de opinión en las que se les acusa de ser un sector privilegiado y que vive “fuera de la realidad” al exigir en plena crisis económica trabajar 250 horas menos y mantener sueldos elevados.

3. La mentira. El mensaje que acompaña a las informaciones que recogen las declaraciones y las acciones de los controladores está cargado de mentira y falsedad. Mientras que USCA explica que los controladores están enfermos hay imágenes que se publican en los diarios donde se les puede ver concentrados tomando copas en un hotel. En una crisis, la opinión pública, y más en este caso que está configurada en gran parte por personas afectadas y por quienes se solidarizan con ellos, no toleran la mentira. Sí una equivocación, pero no una mentira. Es una estrategia comunicativa destinada al fracaso y al rechazo social.

4. Comunicar sin un objetivo claro. Un sector que ha provocado que más de medio millón de personas se vean obligadas a pasar días enteros en un aeropuerto, se anima a avivar el conflicto con las siguientes declaraciones: “No me encuentro en condiciones de controlar y en virtud del artículo 34 de la Ley de Seguridad Aérea todo el mundo debe abstenerse de ejercer”; “Los controladores han sido objeto de otra provocación en forma de decreto ley”.

5. Estrategia del silencio. A partir de la comparecencia pública realizada el viernes, los controladores aéreos a título personal y sindical optan por elegir Facebook como medio en el que verter sus opiniones. No responden a las llamadas de los periodistas, no convocan ruedas de prensa, ni emiten comunicados. A la imagen de desorden transmitida hasta ahora se une la de desconcierto y desfachatez fruto de la frialdad con la que se pronuncian los controladores: “El colectivo no es el origen del problema, sino las condiciones de esclavitud en las que desempeñan su trabajo”. El segundo día de la crisis la sociedad española no solo estaba en contra de las reivindicaciones de este grupo, sino que, tal y como se puede leer en editoriales y artículos de opinión, se convierte en uno de los colectivos más odiados por la opinión pública.

6. Estrategia de la confesión. Aunque tarde, el lunes 6 de diciembre, después de optar por el silencio mediático, Zamit pidió disculpas en nombre el sindicato. El medio elegido fue Facebook. A través de



su perfil pidió disculpas de la siguiente manera: “Somos culpables del caos”, “Deseamos que se recupere la normalidad en los aeropuertos en cuanto se vayan incorporando los controladores”. Otros controladores, como Merche Canalejo, pidió un millón de disculpas a los ciudadanos. “No queríamos llegar a esto”. Es una estrategia comunicativa que, aunque reactiva en este caso, tiene un enorme valor positivo, pero llega tarde y mal. La consecuencia es que la opinión pública que honra la sinceridad y deplora las equivocaciones condena socialmente a los controladores por irresponsables.

7. Estrategia de transferencia de responsabilidades. A la acción de confesarse culpables y de pedir perdón a la sociedad por el daño causado, le sigue la de responsabilizar a un tercero del conflicto, en este caso al Gobierno. Sin embargo, esta estrategia, eficaz a corto plazo y utilizada en muchas organizaciones para ganar tiempo, no logra el reconocimiento de la opinión pública. Se interpreta, de nuevo, como una falta de respeto, no tanto por el fondo como por la forma.

## 7. Conclusiones

1. La política de comunicación diseñada por el Gobierno de España en el caso de la huelga de controladores aéreos organizada los días 3, 4, 5 y 6 de diciembre de 2010 forma parte de una estrategia de comunicación global eficaz que ya preveía una crisis como la ocurrida. La proactividad caracteriza todas las intervenciones y acciones comunicativas de los responsables de solucionar el conflicto, frente a la ausencia de un plan comunicativo por parte de quienes lo protagonizan, los controladores. El éxito de la estrategia desarrollada por el Gobierno se sustenta en la combinación de argumentos contundentes que convencen a la opinión pública y de emociones que contribuyen a persuadir a la ciudadanía. Esta estrategia sitúa a los protagonistas del conflicto desde el primer momento en dos bandos diferenciados: al Gobierno como defensor de los ciudadanos y a los controladores como los malvados que han utilizado a los viajeros como rehenes.

En conflictos como este, en el que la crisis ocasiona perjuicios a centenares de miles de ciudadanos, el recurso de la técnica del storytelling en el diseño de la política de comunicación proactiva resulta eficaz. El Gobierno, en el caso que nos ocupa, construye su visión de la realidad como si fuera un relato, con un inicio, un nudo y un desenlace, en el que define con nitidez al protagonista y al antagonista, al bueno y al malo, a la víctima y al verdugo. Asimismo, esta técnica permite ordenar toda la información que llega a los distintos públicos, le da un sentido y aísla el ruido y las posibles interferencias comunicativas.

2. Los medios de comunicación analizados interiorizan y hacen suyos los términos con los que el Gobierno cataloga a los controladores aéreos y a sus acciones. Conceptos como huelga encubierta, huelga salvaje, sector privilegiado, indignación y chantaje calan en los medios. Su divulgación constante, con comillas y sin ellas, es determinante para agudizar aún más la visión negativa sobre la actitud y las acciones de la Unión Sindical de Controladores, USCA. El éxito de la política comunicativa gubernamental radica en que su interpretación de la realidad acaba convirtiéndose en la interpretación de la realidad de los medios de comunicación.

3. El desorden de los mensajes lanzados por los controladores aéreos, sin mostrar un control de los tiempos ni de los protagonistas, revela la ausencia de una política de comunicación que se centre en informar a la sociedad de la razón de sus actos. El silencio, la negación de responsabilidades en el conflicto y la mentira son estrategias equivocadas que no hacen más que incrementar el plantel de enemigos mediáticos y colocar a la opinión pública en su contra. Aunque el punto de partida de los controladores, desde la perspectiva de la comunicación, es ya de por sí complejo –un grupo reducido de empleados con unas condiciones económicas muy superiores a la media y con un gran poder de

influencia sobre centenares de miles de usuarios–, la ausencia de una estrategia adecuada no hace sino acentuar la debilidad de su posición ante la opinión pública. Su actuación desemboca en lo que podríamos denominar como “suicidio comunicativo”.

4. Las nuevas tecnologías tienen un gran protagonismo en crisis como esta, en tanto que contribuyen a crear opinión y a alimentar el problema. Sin embargo, no actúan como herramientas efectivas para prevenir y poner fin a la crisis, lo que contradice una de las hipótesis que pretendía comprobar esta investigación, la de que su uso es determinante para el desarrollo de una estrategia proactiva de comunicación. En el caso analizado, las redes sociales juegan un papel importante en cuanto que son el medio de comunicación elegido por los controladores aéreos para difundir sus mensajes, pero lo hacen sin un criterio determinado y una estrategia definida, con lo que sus efectos son contrarios a sus intereses.

5. En un conflicto de tal magnitud, con centenares de miles de usuarios afectados, el papel de las asociaciones de consumidores como organizaciones aliadas de los ciudadanos indignados que se hallan desinformados en los aeropuertos es mínimo. La intervención tanto de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), como de Facua, Consumidores en Acción, y CEACU es residual. No diseñan ninguna acción específica basada en aportar información sobre cómo recuperar el dinero del billete, como interponer una denuncia y cómo querellarse contra los controladores. Mantienen una política comunicativa reactiva, enfocada a responder solo cuando les llaman los periodistas los dos primeros días en los que se mantiene la crisis. Tanto es así que el protagonismo en la defensa de los usuarios corre a cargo de un bufete de abogados, Cremades & Calvo Sotelo, que, por medio de una estrategia proactiva, se compromete a reclamar 10.000 euros de indemnización por daño moral para cada pasajero que denuncie. La investigación ha constatado así que, al contrario de lo que se establecía en la hipótesis número cuatro, el papel de estas organizaciones ha distado de ser protagonista.

## 8. Bibliografía

E Alcat (2008): *¿Y ahora qué?: Claves para gestionar una crisis y salir fortalecido*. Madrid: Empresa Activa.

JA Alcoceba (2010): "Análisis de las notas de prensa institucionales y su visibilidad en la prensa", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 65. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, Páginas 354 a 367, recuperado el 15 de octubre de 2011, de [http://www.revistalatinacs.org/10/art2/905\\_Complutense/27\\_Alcoceba.html](http://www.revistalatinacs.org/10/art2/905_Complutense/27_Alcoceba.html)  
DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-905-354-367.

T Álvarez, M Caballero (2001): *Vendedoras de imagen*. Barcelona: Paidós.

JI Bel Mallén (Coordinador) (2004): *Comunicar para crear valor*. Pamplona: Eunsa.

DT Berge (1991): *The First 24 Hours: A Comprehensive Guide To Successful Crisis Communications*. Massachussets. Brasil Blackwell: Cambridge.

D Bollero (2008): “Comunicación de crisis: El plan web en una crisis”. En *Revista de Comunicación*, Nº 6.c

S Booth (1998): “Conflicting Approaches to Risk Management: Recent Trends in the BSE Crisis”, en *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 6, nº 4. Nueva York.

MJ Canel Crespo (1999): *Comunicación política*. Madrid. Tecnos.

A Fumero, G Roca (2007): *Web 2.0*. Fundación Orange España.

JV García Santamaría (2010): "Crisis del periodismo de fuentes. Las prácticas del Periodismo en España en el accidente de Spanair", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 65. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, Páginas 516 a 537 Recuperado el 10 de octubre de 2011, de [http://www.revistalatinacs.org/10/art3/916\\_UC3M/38\\_Santamaria.html](http://www.revistalatinacs.org/10/art3/916_UC3M/38_Santamaria.html) DOI: 10.4185/RLCS-65-2010-916-516-537.

A González Herrero (1998): *Marketing Preventivo: La comunicación de crisis en la empresa*. Barcelona: Bosch Comunicación.

A Kientz (1974): *Para analizar los mass media. El análisis de contenido*. Valencia: Fernando Torres.

K Krippendorff (1990): *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.

JC Losada Díaz (coord.) (2004): *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

A Mariñas (2008): “Prevenir para no lamentar”. En *Revista de Comunicación*, Nº 6.

F Martín Martín (1999): *Comunicación empresarial e institucional*. Madrid. Universitas, S.A.

V Martínez Fernández (2008): “Las nuevas tecnologías de la información”. En *Revista Hologramática*, Año V, Número 9.

C Paniagua (2010): Una historia de la Comunicación de crisis en España. *Icono 14*. Revista de Comunicación y Nuevas Tecnologías.

L Philip (1991): *Lesy'S Handbook of Public Relations and Communications*. Chicago, IL. Probus Publishing Company.

JL Piñuel (1997): *Teoría de la Comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid. Síntesis.

T Ramírez de la Piscina (1995): *Gabinetes de comunicación*, Barcelona. Bosch.

MM Rodríguez González (2004): “Cómo afrontar la comunicación en una situación de crisis motivada por el rechazo ciudadano: Caso Boroa”. En revista *Zer*, Nº 17.

R Rodríguez, T Sádaba (1999): *Periodistas ante conflictos*. Pamplona: Eunsa.

P Saura (2005): *La gestión y la comunicación de crisis en el sector de alimentación y bebidas*. Madrid: Edisofer.

F Sierra (1992): *Técnicas de investigación social*. Madrid: Paraninfo.

J Villafañe (1998): *Imagen positiva*. Madrid. Pirámide.

J Xifra (2009): *Comunicación proactiva. La gestión de conflictos potenciales en las organizaciones*. Barcelona: Gedisa.

---

### CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO EN BIBLIOGRAFÍAS – HOW TO CITE THIS ARTICLE IN BIBLIOGRAPHIES / REFERENCES:

MM Rodríguez González, I Marauri Castillo, MJ Cantalapiedra González (2013): “La política de comunicación proactiva de las instituciones públicas para combatir crisis”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, 68. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, páginas 457 a 484, recuperado el \_\_\_ de \_\_\_ de 2\_\_\_\_\_, de [http://www.revistalatinacs.org/068/paper/985\\_Bilbao/19\\_Cantalapiedra.html](http://www.revistalatinacs.org/068/paper/985_Bilbao/19_Cantalapiedra.html)  
DOI: [10.4185/RLCS-2013-985/CrossRef link](https://doi.org/10.4185/RLCS-2013-985)

Artículo recibido el 31 de enero de 2013. Sometido a pre-revisión el 4 de febrero. Enviado a revisores el 7 de febrero. Aceptado el 16 de junio de 2013. Galeradas telemáticas a disposición de los autores el 24 de junio de 2013. Visto bueno de los autores: 29 de junio de 2013. Publicado el 1 de julio de 2013.

**Nota:** el [DOI](#) es **parte de** la referencia bibliográfica y ha de ir cuando se cite este artículo.

---