

la manera en la que la gobernanza también debe trasladarse a la comunicación de las decisiones públicas.

Además, para el lector mexicano es una obra que tiene interés especial a la luz de la discusión actual sobre los excesivos gastos de una política de comunicación que se siente ineficiente y alejada de su objetivo original. Las diversas reflexiones a las que invita Canel a lo largo de sus capítulos sin duda pueden proveer elementos originales para la articulación de una mejor política de comunicación social.

Uno de los mensajes centrales del libro de Canel es que la comunicación es un mensaje de ida y vuelta. Hoy, en las antípodas del modelo comunicacional de predicción política, el libro de Canel resulta especialmente pertinente para considerar si, más allá de los ejercicios de apertura de canales y de mejores campañas comunicacionales, los gobiernos realmente están preparados para escuchar. Y si lo están, una vez que escuchen, ¿estarán preparados para responder?

María José Canel, *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, 542 pp.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v28i1.555>

Por Edgar E. Ramírez de la Cruz, CIDE

La publicación del libro *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad* es un motivo para celebrar. La obra de la doctora María José Canel es, sin duda, un texto necesario para la enseñanza de esta disciplina. Quienes nos dedicamos a la docencia con frecuencia debemos recurrir a obras estadounidenses que, si bien son útiles, suelen dejar de lado aspectos que hacen única la comunicación de la administración pública (AP) en países como México. Además, es destacable el esfuerzo de la autora por ofrecer una mirada comprensiva sobre el tema, lo que hace el texto útil, no sólo para docentes y estudiantes, sino también para practicantes de la AP.

De manera general, el libro trata una amplia variedad de aspectos relacionados con dos grandes áreas del conocimiento: por un lado, cubre temas relevantes desde las ciencias de la comunicación y, por otro, los enlaza de una forma ágil con los estudios sobre AP. Esto permite que la autora defina un concepto de AP y que, además, identifique las dificultades que el contexto social presenta hoy, tanto para la práctica de la gestión pública en general, como para la aplicación específica del concepto de comunicación propuesto.

Una de las aportaciones centrales del libro es que identifica las barreras organizacionales que dificultan el uso eficaz de la comunicación por parte de los administradores públicos. Entre estas barreras sobresale un fenómeno que se ha vivido en la AP a nivel mundial, desde la etapa posterior a las crisis financieras energéticas de la década de 1970; me refiero a la desconfianza que ha caracterizado la relación entre los ciudadanos y el Estado, así como entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Al respecto, la autora nos ofrece algunas recomendaciones básicas para lidiar con la desconfianza, aunque no para terminar con ella, puesto que es parte fundamental de un régimen democrático y una confianza total del público en el gobierno podría ser, incluso, contraproducente. Al final, el reto para la AP consiste en generar un equilibrio adecuado entre confianza y desconfianza en cada uno de los asuntos públicos que trata el gobierno.

Un mérito más de esta obra es que la autora combina su experiencia de asesoría práctica con una rigurosa revisión de conceptos. Esta combinación permite que el libro se convierta en una herramienta para la formación y profesionalización de los funcionarios públicos. En mi experiencia estudiando gobiernos locales, esto es de gran utilidad.

Desde hace tiempo, se enfatiza la necesidad de profesionalizar el servicio público en México. No es raro que, por ejemplo, en los ayuntamientos, los responsables de los departamentos de comunicación social sean reporteros, elegidos por su conocimiento sobre medios de comunicación. Sin embargo, el perfil de un periodista o de alguien formado en la prensa no necesariamente corresponde con la preparación que demanda la comunicación en la gestión pública. Lo que la autora nos presenta en su libro es la necesidad de crear las estructuras y los procesos dentro de las organizaciones públicas que permitan que la comunicación contribuya a la creación de valor público. Esto deja claro que se requieren administradores públicos cuyas habilidades incluyan no sólo la pericia técnica necesaria para el desempeño de sus funciones, sino también un conocimiento básico para comunicar a diferentes audiencias los procesos y resultados del quehacer gubernamental. Desde esta perspectiva, la obra se convierte en algo más cercano a un manual que a un libro de texto. Por estas razones no me queda duda de que este libro será un éxito editorial y un material indispensable para la enseñanza de la gestión pública.

No obstante, y como todo buen libro, esta obra deja inquietudes y deseos de profundizar en algunas ideas. Quedan para la reflexión los siguientes puntos:

- En ausencia de comunicación por parte de la AP, los líderes políticos controlan el discurso público. Sin embargo, la AP es un actor relevante que necesita voz.

En la década de 1960, el movimiento conocido como Nueva Administración Pública (NAP) buscaba, precisamente, dar un medio de expresión a quienes no la tenían mediante el sistema administrativo público. Pero si éste no tiene voz, entonces, ¿quién podría hablar por la AP u otorgarle capacidad de comunicación? Este dilema nos lleva a preguntar qué valores deben guiar el uso de la voz de la AP, es decir, cuáles son los principios éticos que deben orientar el papel específico de la comunicación en la gestión pública y cómo deberíamos establecerlos. También nos permite cuestionar en qué medida los problemas de legitimidad de la acción gubernamental se asocian con la falta de capacidad para comunicar, o en qué medida esos problemas son resultado de verdaderas dificultades con la eficacia y la honestidad en los gobiernos.

- Por un lado, la comunicación desde la AP es un proceso con propósito, destinado a producir un efecto al transmitir un significado de la acción pública. Pero, por otro, el mensaje puede tener múltiples interpretaciones, dependiendo de la posición social, económica y cultural de quien recibe el mensaje. La autora enfatiza la necesidad de clarificar los significados que se desean transmitir, pero es inevitable que la heterogeneidad social lleve a exégesis igualmente diferenciadas. En democracia, la comunicación presupone (o requiere) sociedades educadas, tolerantes y dispuestas a la interlocución, ¿cómo tratar con esto en sociedades muy desiguales como la de México y el resto de América Latina?
- El libro parece suponer que, al menos en el ámbito de la comunicación de la AP, la burocracia es neutra. Conviene preguntarse si este supuesto reproduce la idea wilsoniana de la separación entre política y administración, lo que evidenciaría la necesidad de un diálogo más profundo entre el tema de la comunicación de la gestión y la teoría sobre la burocracia. Hay que recordar aquí que son los cuerpos de profesionales de la AP los que definen los valores y comportamientos éticos de los gestores públicos, por lo que la burocracia podría tener un papel muy relevante en las motivaciones y propósitos de la comunicación. Además, el libro muestra que los problemas de comunicación no son diferentes de otro tipo de disfunciones burocráticas, por ejemplo, los relacionados con los desplazamientos de fines a medios, por lo que la conexión entre estas áreas de conocimiento se vuelve indispensable.
- En relación con el punto anterior, cuando la autora dice que los límites de la comunicación de la AP se encuentran definidos por la comunidad a la que sirve (p. 41), no hay que olvidar que también las comunidades de profesionales de la AP pueden ejercer influencia en la intencionalidad de las comunicaciones y que, en tal sentido, también participarían en la determinación de sus

límites. Uno de los principales riesgos del enfoque que adopta la autora es considerar que el emisor de la comunicación (esto es, la AP) no está enfocado a otro interés que el del público. Aunque, en algún sentido, esto podría ser deseable, la experiencia muestra que, dentro de las organizaciones públicas, los funcionarios tienen motivaciones e incentivos personales y grupales que pueden incidir, para bien o para mal, en los objetivos, los resultados y la comunicación de la AP.

- Por último, aunque el propósito del libro es enfatizar la comunicación entre la AP y los ciudadanos, no debe soslayarse que esta relación a veces está mediada, tanto por los poderes públicos formales y representativos (el Poder Legislativo, por ejemplo), como por organizaciones civiles que intentan influir en la agenda gubernamental a través de distintos medios, así como por otros grupos de interés de diversa naturaleza. La interacción de los múltiples actores en una democracia complejiza la comunicación de la AP de formas inciertas, que aún no logramos sistematizar y en las que convendría comenzar a profundizar.

Cockcroft, L. y A.C. Wegener, *Unmasked Corruption in the West*, Londres: Tauris & Co. Ltd., 2017, 264 pp.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.28i1.556>

Por Luis Jair Trejo Alonso, CIDE

Considere lo siguiente: Usted va con un médico, le cuenta sus síntomas y el médico le extiende una receta con el nombre de un medicamento que debe adquirir para recuperar la salud. ¿Sabe si ese medicamento se vende en las farmacias locales como resultado de un favor derivado de una negociación política? Usted compra un automóvil, lo adquiere por el color, la comodidad y la potencia que ofrece, ¿las legislaciones para que el productor pueda venderlo en el país se vieron afectadas por intereses de algunos grupos de presión?, o ¿están en contra del cuidado del medio ambiente mundial? ¿Sabe si las carreteras por donde viajará próximamente con ese auto fueron concesionadas al amigo de un político que aportó dinero a su campaña? O quizás, ¿su equipo de fútbol ganó el campeonato arreglando el resultado de la final? Este libro puede ayudarlo a comprender la relación que hay entre estas preguntas y sus preocupantes repuestas.

¿Cómo se produce la corrupción en los países desarrollados? Hasta hace pocos años se reconocía que la corrupción era un fenómeno que generalmente ocurría en países pobres del Tercer Mundo, con problemas de consolidación de sus de-