

LA COMUNICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para gobernar con la sociedad

MARÍA JOSÉ CANEL CRESPO



LA COMUNICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



COLECCIÓN COMUNICACIÓN

La Comunicación de la Administración Pública

PARA GOBERNAR CON LA SOCIEDAD

MARÍA JOSÉ CANEL



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición en español, 2018

Primera edición electrónica (PDF), 2018

Canel, María José

La Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad. — / María José Canel. — México : FCE, 2018

542 p. ; 23 × 17 cm — (Colec. Comunicación)

ISBN 978-607-16-5942-2

1. Comunicación en la administración pública 2. Comunicación en la política 3. Comunicación en las organizaciones 4. Comunicación y sociedad 5. Información pública — Transparencia I. Ser. II. t.

LC JL1525.C59

Dewey 352 C128c

Diseño de la colección: María Luisa Passarge

Diseño de portada: Neri Ugalde

Fotografía de portada: istock photo / undeverse

D. R. © 2018, Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México

www.fondodeculturaeconomica.com

Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com

Tel. (55) 5227-4672

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-5942-2 (impreso)

ISBN 978-607-16-6091-6 (pdf)

Hecho en México - *Made in Mexico*

SUMARIO

<i>Introducción</i>	11
---------------------	----

PRIMERA PARTE

MARCO INTRODUCTORIO

I. Administración pública y comunicación	17
II. Saber y hacer: especulación teórica y decisiones prácticas en la Comunicación de la Administración Pública	47
III. Comunicar para crear valor público intangible	74

SEGUNDA PARTE

RADIOGRAFÍA DE LOS PROBLEMAS DE PARTIDA

IV. Por <i>default</i> desconfían de nosotros	101
V. El problema de la posverdad	124
VI. La eterna politización de la comunicación	135

TERCERA PARTE

LA COMUNICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA RED

VII. Gestionar lo público en un nuevo entorno digital	147
VIII. Gobierno y administración pública electrónica	171
IX. El reto de la transparencia y gobierno abierto	186
X. La potencialidad de la múltiple interacción en red para el gobierno con la sociedad	208

CUARTA PARTE

ESCUCHAR PARA GOBERNAR CON LA SOCIEDAD

- XI. El problema de no escuchar 233
- XII. La escucha en la práctica. Lecciones del caso “Construyendo el Futuro”
(Diputación Foral de Gipuzkoa) 247
- XIII. Prestar atención a las expectativas. ¿Qué esperan los públicos
de nosotros? 267
- XIV. Hace tiempo que la sociedad habla y no le escuchamos.
¿Qué aporta el *big data* para entender las señales de la sociedad? 281

QUINTA PARTE

NECESITAMOS ORGANIZARNOS MEJOR

- XV. El problema de la visión plana: ¿cómo organizar la oficina
para que sea estratégica? 301
- XVI. La sobrecarga de tareas: ¿de qué hay que ocuparse? 333
- XVII. El tecnicismo burocrático. Para proyectar la identidad 354
- XVIII. El problema de la excesiva visibilidad: portar la voz con eficacia 382
- XIX. El problema de la dispersión. ¿Cómo coordinar el mensaje? 398
- XX. La constante sensación de apagafuegos. Planificar la comunicación 408

SEXTA PARTE

EVALUAR PARA RETROALIMENTAR

- XXI. El reto de evaluar el impacto 435

SÉPTIMA PARTE

RETOS DE FUTURO, ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE

- XXII. El reto de prepararse y mantenerse al día. Enseñanza y aprendizaje para
comunicar la Administración Pública 459

Bibliografía 485

A mi familia, que es lo que
verdaderamente merece la pena

INTRODUCCIÓN

He puesto mucho cariño y esfuerzo en redactar estas páginas, quizá porque me siento muy cercana a las preocupaciones, inquietudes y aspiraciones de tantos funcionarios y gestores y directivos públicos que abordan hoy el reto de leer la sociedad. En menos de cinco años, varios referéndums y comicios nos han proporcionado grandes sorpresas, y son muchos los países que han tenido que retrasar la formación de su gobierno por unos resultados electorales desconcertantes y fragmentados. En una sociedad que está cambiando su manera de trabajar, divertirse, relacionarse o comunicar, la Administración Pública se encuentra con el desafío de ponerse más en sintonía con la gente a la que sirve.

Éste es el primer libro que se escribe enfocado exclusivamente en la Comunicación de la Administración Pública. Hay trabajos que aportan algo al contemplar, práctica y normativamente, las tensiones que se producen en la gestión pública entre política y comunicación; los hay que miran a la comunicación de los gobiernos, o los que cubren la responsabilidad que tienen las autoridades públicas de promocionar sus territorios; y, por supuesto, son muchos los libros que buscan ayudar a los partidos a ganar elecciones. Pero pocos han tomado la Administración Pública como unidad que comunica, lo cual resulta paradójico si se considera que ésta emplea a muchas personas para realizar un trabajo para el que es clave relacionarse con la sociedad. Ésta es la laguna sobre la que trato de aportar algo con el presente trabajo.

El último libro que publiqué en castellano data del año 2007, y lo escribí después de una gratísima experiencia personal y profesional en el gabinete de la ministra de Educación, Cultura y Deporte del gobierno de España en los años 2000-2004. Como allí expuse, decidí entonces enfocar mi investigación, docencia, aprendizaje y colaboración profesional en la Administración Pública, pues me hice más consciente de la dimensión comunicativa que permea todo el quehacer cotidiano de la gestión pública; una necesidad que he seguido constatando durante estos años en mis diferentes áreas de actividad.

En el año 2013, y contando con profesionales e investigadores del mundo entero, pude coeditar con Karen Sanders para la editorial Bloomsbury un análisis de los problemas, tendencias y retos que tiene la comunicación de gobiernos en 15 países, trabajo que me ha proporcionado un buen punto de partida para el presente libro. He podido además adentrarme teórica y profesionalmente en el mundo de la creación de valor intangible para el sector público, profundizando en conceptos y teorías así como en el análisis de casos prácticos (sobre reputación, legitimidad, compromiso cívico, capital intelectual, cultura organizacional o confianza, entre otros) para un libro que acabo de publicar con Vilma Luoma-aho en la editorial Wiley-Blackwell. También con esta autora y para esta editorial me encuentro coeditando el *Handbook of Public Sector Communication*, en el que se están reuniendo análisis sobre el tema desde muy diferentes perspectivas disciplinares.

Durante estos diez años he intensificado mi interacción con investigadores, profesionales, funcionarios, docentes y estudiantes en torno al papel que juega la comunicación en la Administración Pública. He participado en proyectos con gobiernos locales, regionales y nacionales de muy diferentes países; me he reunido con organismos nacionales e internacionales que tienen como función mejorar la gobernanza de las administraciones públicas; he podido hablar con varios presidentes o expresidentes de gobierno, y con muchos ministros, alcaldes, consejeros o concejales; también con portavoces de gobiernos o directores de comunicación de entidades y servicios públicos como teatros, museos, hospitales, colegios, universidades, tribunales de justicia, etc.; y he compartido ideas y experiencias en los distintos encuentros de ACOP (Asociación de Comunicación Política), una organización que se ha consolidado en el convencimiento de que consultores y académicos debemos estar cerca.

He tenido además el lujo de poder acompañar en el proceso de aprendizaje de muchos gestores públicos. Participé con Luis Arroyo e Ignacio García en el lanzamiento de un curso especializado en comunicación en el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) de España, que hoy es el único máster oficial universitario que existe en Comunicación de la Administración Pública, y por el que cada año pasan funcionarios con muy diferentes responsabilidades, pero todos con la necesidad de saber de comunicación. He impartido docencia en programas de más de 20 países, gracias a los cuales he tenido acceso a la Administración Pública en una gran variedad de contextos y sensibilidades culturales (Alemania, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Holanda, Italia, México, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido, Uruguay, Venezuela). Formo parte, además, del Comité de Dirección del *Leiden Public Manager Program* que acaba de iniciar su andadura; liderado por Nikol Hopman, de la Universidad de Leiden, y con el asesoramiento de Anne Murphy —entre otros—, estoy disfrutando de un proyecto en el que grandes profesionales po-

nen en juego su conocimiento y experiencia para tratar de avanzar en el aprendizaje del liderazgo público.

Después de sistematizar para el presente libro lo que he aprendido durante estos años, podría elucubrar en esta introducción sobre los desafíos que plantean la transformación tecnológica y digital, la globalización, la sostenibilidad, la ciberseguridad... pero me atrevo a simplificar la descripción del reto que tiene hoy la Administración Pública como sigue: se consolida el perfil de un gestor y directivo público que tiene que ser a la vez comunicador, y el de un comunicador que al comunicar se convierte en gestor público. Cuál es la mejor manera de desarrollar, formar y articular estos dos perfiles es lo que debe ocuparnos en los próximos años, pues hace falta acabar con la torpeza de tener a gestores y líderes públicos “vendidos” por el desconocimiento de la comunicación (particularmente la de la red); hay que terminar también con la simpleza de relegar a los comunicadores a cometidos puramente técnicos.

El libro consta de siete partes: las cuatro primeras constituyen una exposición del marco conceptual, de los problemas y de los retos (tales como la desconfianza, la posverdad, la politización, la escucha, la transparencia o la múltiple interacción en red); y el resto del libro busca proporcionar conocimiento para abordarlos (sugiere maneras de organizar mejor el trabajo, de evaluarlo y de prepararse y mantenerse al día en el aprendizaje). El registro que empleo es el que describo en el capítulo II: porque estoy convencida de que es posible la reflexión en la acción, trato de combinar el saber y el hacer, el pensar y el actuar, el analizar y el decidir.

Por eso, en las páginas que siguen hay tanto conceptos como herramientas prácticas. Se habla de valor público, confianza, bien intangible, expectativa, estrategia, identidad; se aporta información sobre el grado de desarrollo de la Administración Pública en red en España y América Latina, o sobre los efectos que tienen en la sociedad la transparencia, el gobierno electrónico, los presupuestos participativos o las acciones gubernamentales de coproducción; y se proporcionan sugerencias o herramientas para elaborar la estrategia de comunicación en red, la política de transparencia, para replantear la organización de la oficina, para coordinar el mensaje o para evaluar el impacto. Pero, sobre todo, se plantean preguntas con las que animar a una reflexión para que, quien así lo deseara, pueda desarrollar el conocimiento que necesita para su situación específica.

Laten en estas páginas tres deseos. El primero es el de persuadir a los profesionales de la Administración Pública de que la contingencia a la que están sometidos en sus trabajos se puede abordar de manera estratégica: es posible inyectar algo de previsión y planificación en la tarea cotidiana de gestionar lo público relacionándose con la sociedad. El segundo deseo es el de compartir con profesores y alumnos algunas reflexiones que universidades y personal docente llevamos años haciendo en torno a enfoques de aprendizaje, competencias, objetivos y actividades formativas; aquí van algunas ideas

que me han funcionado bien en el aula, pero soy consciente de que queda en este sentido mucha tarea por delante. Está, por último, el deseo de concitar energías de personas de las distintas disciplinas para abordar estos nuevos perfiles del directivo/gestor-comunicador y del comunicador-directivo/gestor, para poder responder con más acierto a la pregunta de cómo hay que comunicar para gobernar con la sociedad.

Termino ya y lo quiero hacer expresando mi más sincero reconocimiento. He mencionado ya varios nombres de personas y entidades a quienes estoy francamente agradecida; la oportunidad que la vida me ha brindado de toparme con ellas ha sido fuente de aprendizaje y disfrute. A mis doctorandos, a quienes forman parte del grupo de investigación de intangibles en el sector público (con quienes he compartido publicaciones que en este libro se citan), por los buenos ratos que pasamos tratando de intereses comunes. A Marianna Herrera, que tanto me ha ayudado a actualizar la información sobre el estado de la Administración Pública en la red. A las universidades de países que he citado, en las que he podido interactuar con docentes y discentes; a la Universidad de Jyväskylä y a la George Washington University, por acogerme con tanta calidez y profesionalidad en mis estancias de investigación; al personal de la Biblioteca de la Facultad de Ciencias de la Información, siempre a tiempo; a mi departamento de la Universidad Complutense de Madrid, llamado ahora Departamento de Teoría y Análisis de la Comunicación Audiovisual, Publicidad y Relaciones Públicas.

Y, por supuesto, al Fondo de Cultura Económica, mi agradecimiento por su profesionalidad, paciencia y apoyo.

Me considero una afortunada porque me gusta mucho lo que hago, porque el mundo en el que trabajo es de gente abierta a compartir; y porque en mi andadura continuamente encuentro personas de enorme talla humana y profesional. Como siempre, los comentarios y reacciones a este texto serán muy bien recibidos en mjcanel@ucm.es, URL www.mariajoseCANEL.com, Twitter [@mariajoseCANEL](https://twitter.com/mariajoseCANEL)

PRIMERA PARTE

Marco introductorio

I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y COMUNICACIÓN

¿Es COMUNICACIÓN de la Administración Pública la reunión con menores que convocó el presidente de los Estados Unidos Donald Trump en la Casa Blanca el pasado 30 de octubre de 2017 para celebrar Halloween? ¿Lo es el encuentro rodeado de escombros que tuvo el presidente Enrique Peña Nieto con los damnificados por el terremoto que en septiembre del mismo año asoló México? ¿Qué decir de la típica rueda de prensa que da el jefe de una unidad de bomberos tras sofocar un incendio?

No es fácil dar una respuesta cerrada y sin matices a estas preguntas, como sí lo es imaginar los conflictos que se habrán producido entre funcionarios de carrera y líderes políticos en la trastienda de estos escenarios. En éstos aparecen titulares de gobierno que, por ser tales, lo son también de los servicios que la Administración Pública proporciona.

¿Qué es la Comunicación de la Administración Pública y qué la legitima? Este capítulo introductorio delimita conceptualmente el libro: qué es, quién la lleva a cabo y para qué y quién. En una primera parte se explora la identidad de la Administración Pública y en una segunda se analizan los conceptos relacionados para, al final, proponer una definición de “Comunicación de la Administración Pública” (a lo largo del libro se utilizará esta expresión con las iniciales en mayúsculas).

EXPLORAR LA IDENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿Qué caracteriza a la Administración Pública y cuál es la comunicación que en consecuencia le corresponde? Porque la “identidad” de una organización tiene que ver con

lo que ella es, y con lo que, por tanto, da razón de su existencia para sus públicos,¹ es preciso comenzar este capítulo explorando la identidad de la Administración Pública.

En términos sencillos, se puede decir que la Administración Pública es a quien corresponde satisfacer las necesidades de una sociedad por medio de los servicios públicos. Siguiendo la definición clásica de Carlos Juan Bonnín, la “administración es la que forma la acción propiamente del Estado, abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social”.² La Administración Pública, en fin, pone en relación al Estado con el ciudadano.

Antecedentes: ¿qué justifica la creación de la Administración Pública?

Curiosamente, quien está en el origen de la institución objeto de este libro es la policía. Así lo expone Guerrero al establecer la configuración de la Administración Pública como la nueva forma de relación social que se desarrolló con la irrupción de los regímenes constitucionales y la extinción del Estado absoluto.³ Afirmar este autor que *policía* es el término que deriva de la evolución de los términos clásicos *politica* (las cosas referentes a la polis) y *politeia* (la organización gubernamental en la que aquella se instituía). La cultura románica asimiló la *politeia* transformándola en *politia*, que los idiomas europeos adoptan como *policía*, *police*, *policey* y *policy*. Pues bien, afirma Guerrero, *politia* tiene dos sentidos: todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, a satisfacer sus necesidades y a hacerles la vida más cómoda, especialmente lo relacionado con la conservación del orden y de la disciplina; y las leyes y reglamentos de que el Estado ha de dotarse para afirmar el poder que necesita y así lograr la felicidad de sus súbditos.⁴

De manera que, desde su origen, la identidad de la Administración Pública está relacionada con la obligación de *facilitar la vida de los ciudadanos*, así como con el *poder coercitivo* que para tal fin se requiere.

Administración

El vocablo *administrare* encuentra su origen en las expresiones latinas *ad* (a) y *ministrare* (servir). La Real Academia Española asocia el término *administrar* a “gobernar,

¹ W. Olins, *Corporate Identity: Making Business Strategy Visible Through Design*, Harvard Business School Press, Boston, 1990; y P. Capriotti, *Planificación estratégica de la imagen corporativa*, Ariel, Barcelona, 1999.

² Bonnín, *Compendio de los principios de administración*, Imprenta de José Palacios, Madrid, 1834, p. 88, citado en O. Guerrero, “Administración Pública” en L. Baca, J. Bokser-Liwerant, F. Castañeda, I. Cisneros y G. Pérez (comps.), *Léxico de la política*, Flacso, FCE, México, 2000, p. 2.

³ Guerrero, *op. cit.*, p. 1.

⁴ *Ibid.*, p. 1.

regir y aplicar”, a la vez que a “suministrar”, “proveer a uno de algo que necesita”.⁵ Además, *minis* denota, por oposición a *magis*, “menor”, es decir, el *minister* era para los romanos el funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, y por eso entre los romanos *administrar* significaba “la satisfacción de las necesidades de la sociedad mediante un esfuerzo adicional por parte de los oficiales”.⁶ Con la creación de los Estados modernos del siglo XIX la comprensión de lo que está en el origen, la *policía*, se transformó en lo relacionado con la gestión y despacho de los asuntos gubernamentales.

Por tanto, a la idea de servir a la felicidad de los ciudadanos, así como a la de dotarse de poder para ello, se añadió en el siglo XIX la dimensión más procedimental de *gestión*. A este respecto, interesante resulta que, entre los pocos términos acuñados que en este ámbito se encuentran en relación con la comunicación está el de “comunicación administrativa” que, como se expondrá más adelante, alude precisamente a lo constitutiva que es la comunicación a la toma de decisiones de los procedimientos: la Administración Pública es, también, la *articulación de procesos*, para lo que se necesita de comunicación.

Lo público

Según el *Diccionario de la lengua española*, lo público es lo “perteneciente o relativo a todo el pueblo”; “la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado”.⁷ Por eso, al acompañar a *administración*, el adjetivo *pública* define el campo de problemas y responsabilidades: es lo que atañe a la sociedad, a la comunidad.⁸

Con apoyo en su carácter comunitario, Bonnin establece que la Administración Pública tiene su origen en la asociación o comunidad; su principio en la conservación de ésta; su esencia es el gobierno de la misma; su carácter es la acción social; y su atribución es la ejecución de las leyes de interés general.⁹

Se puede decir, entonces, que la Administración Pública tiene que ver con la *articulación de voluntades para la solución de los problemas comunes*. Cuáles sean esos problemas comunes, quién está legitimado para actuar sobre ellos (y, por tanto, hasta dónde debe llegar la acción del Estado) y cómo adoptar y decidir las mejores soluciones, son cuestiones de las que se ocupa el debate así denominado el “rompecabezas de lo público”.¹⁰ Pues, como afirma Thoenig, hace falta realizar un profundo análisis de nociones

⁵ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, “administrar”. Consultado en <<http://dle.rae.es.?id=OMFISCM>> el 4 de mayo de 2018.

⁶ O. Guerrero, *op. cit.*, p. 2.

⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, “público”. Consultado en <<http://dle.rae.es/id=UYbbT58>> el 4 de mayo de 2018.

⁸ O. Guerrero, *op. cit.*, p. 3.

⁹ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰ B. Bozeman y S. Bretschneider, “The ‘publicness puzzle’ in organization theory: A test of alternative expla-

como son la de Estado y Administración Pública, ya que son analíticamente deficientes, cubren realidades diferenciadas y sus límites son fluctuantes.¹¹ Con otras palabras, este autor aboga por dar a la *publicness* un significado más profundo y extenso que el simple estar sometido y dominado por el Estado, ya que “los asuntos públicos y su tratamiento no deberían considerarse centrados en el Estado”, sino que deberían implicar a otros muchos actores.¹² Esta idea, la de concebir lo público en sentido amplio, es la que presidirá este libro, que trata de explorar en qué consiste una comunicación orientada a implicar a la sociedad en el ejercicio del gobierno.

Estado

Al explorar la identidad de la Administración Pública surge como cuestión crítica su relación con el Estado y con el gobierno. Los sistemas políticos varían en cuanto a la configuración del Estado: mientras que en los parlamentarismos (como España) hay un jefe de Estado que es distinto al jefe de gobierno, en los presidencialismos (como los sistemas de la mayor parte de América Latina) las funciones del jefe de Estado y del jefe de gobierno recaen en la misma persona (el presidente). Ya se trate de un parlamentarismo o de un presidencialismo, la Administración Pública forma parte del Estado en la mayor parte de los ordenamientos constitucionales: está integrada por el poder ejecutivo y los organismos que dependen de éste. Por ejemplo, la constitución española define la administración pública central como la administración de todo el Estado español, encargada de llevar a la práctica el programa del gobierno y de satisfacer los intereses generales; la constitución peruana establece que la administración pública es llevada a cabo por las entidades que conforman el poder ejecutivo, que ejercen función administrativa en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado; y la chilena identifica la administración pública con la administración del Estado.

La Administración Pública existe, por tanto, *a partir del Estado*. En sentido amplio, el Estado es la comunidad política organizada. En su configuración moderna y contemporánea, el origen del Estado se encuentra en el proceso de institucionalización del poder político para delimitar el poder absoluto llevado a cabo en las revoluciones in-

nations of differences between public and private organizations”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 1994, pp. 197-224; véase también M. Antonsen y T. B. Jørgensen, “The ‘publicness’ of public organizations”, *Public Administration*, 75(2), 1997, pp. 337-357; K. J. Meier y L. J. O’Toole, “Comparing public and private management: Theoretical expectations”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 2011, pp. i283-i299; y S. Moulton, “Putting together the publicness puzzle: A framework for realized publicness”, *Public Administration Review*, 69(5), 2009, pp. 889-900.

¹¹ J. C. Thoenig, “El rescate de la *publicness* en los estudios de la organización”, *Gestión y Política Pública*, 15(2), 2006, pp. 254-255.

¹² *Ibid.*, p. 250.

glesa de 1689, estadounidense de 1776 y francesa de 1789. Se establece como “un ente independiente, con fines generales, que comprende, necesariamente, al pueblo establecido sobre cierto territorio, dotado de una estructura de gobierno basado en un complejo homogéneo y autosuficiente de normas que regulan una sociedad y estructura organizada”.¹³ La razón de ser del Estado está en que para organizar la comunidad política se necesita de aparatos de gobierno que tomen las decisiones para satisfacer los intereses colectivos, así como que se establezcan criterios generales de comportamiento (unas normas) que resuelvan controversias (jurisdicción) y gestionen (administración).¹⁴ Es decir, la Administración Pública desarrolla e implementa las decisiones que organizan la comunidad política. Como la identidad de la Administración Pública participa de la identidad del Estado, es preciso explorar cuáles son las características de éste que aquélla debería proyectar.

Primera, el Estado es una entidad organizada impersonal, encargada de garantizar su continuidad, más allá de la sucesión de los sujetos concretos destinados a ejercer el poder.¹⁵ Por tanto, proyectar la Administración Pública trata de algo más *impersonal e institucional* que proyectar un candidato, líder político o partido.

Segunda, se trata de una *corporación, territorial* (conectada a un ámbito espacial predeterminado en el que se inserta el pueblo sobre el que se ejerce el poder) y *soberana* (su poder es originario e incondicionado por otros poderes).¹⁶ Por tanto, la proyección de la Administración Pública deberá incluir elementos que reflejen la titularidad de autoridad en una jurisdicción organizada también espacialmente.

Tercera, en una concepción hobbesiana de la sociedad, se dice que el Estado tiene como *propósito* hacer posible la *convivencia pacífica* entre las personas, y realizar los fines ulteriores que la sociedad se propone alcanzar.¹⁷ De manera que el Estado moderno incluye no sólo una igualdad jurídica sino también política y socioeconómica que le obliga a atender a la población con eficacia y eficiencia.¹⁸ Se encuentra aquí una de las razones que justificarán las acciones de la Administración Pública y que está en las bases de las estrategias de comunicación de su legitimidad.

Cuarta y última, esa configuración del Estado moderno se caracteriza por el *sometimiento a derecho* de toda la actividad de la Administración Pública. Por eso ésta está supeditada íntegramente a la ley bajo el principio de legalidad, y como se tratará en este libro, este marco es el que inspira buena parte de su comunicación.

¹³ G. de Vergottini, *Derecho constitucional comparado (segunda)*, Espasa Calpe, Madrid, 1985, pp. 89-90.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Ibid.*, p. 91.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 94-99.

¹⁷ Presidencia de la República de México, “Glosario de Términos Administrativos”, *Organización y métodos*, México, 1982. Consultado en <<http://www.inap.mx/portal/images/RAP/63>> el 4 de octubre de 2017, p. 79.

¹⁸ L. Aguilar, *Gobierno y administración pública*, FCE, México, 2015.

Gestión pública y policy

Pero explorar en profundidad la identidad de la Administración Pública requiere ir más allá de la mera conceptualización del Estado como un ente de derecho que con ley reemplazó el ejercicio absoluto de poder propio del antiguo régimen. Hay otros conceptos que pueden inspirar este análisis sobre la razón de ser de la Administración Pública, y son los que se refieren a lo que ésta hace: gestionar, organizar, distribuir, implementar.

La gestión pública es la actividad que realiza la Administración Pública, y consiste en decidir y ejecutar acciones para la resolución de los problemas comunes. Un término relacionado con el de gestión es el de *policy* (de difícil traducción al castellano), que trata de “los principios generales que guían la elaboración de las leyes, la administración, y los actos ejecutivos de gobierno, tanto en los asuntos nacionales como en los internacionales”.¹⁹ Se diferencia de la doctrina o ideología en que ésta tiene que ver con los sistemas de creencias conforme a los cuales la *policy* se elabora. Por tanto, se podría decir que la *policy* son los medios con los que se consiguen unos determinados fines (política). Así, por ejemplo, para lograr una sociedad más liberal (finalidad de una política liberalista) hace falta una política pública o *policy* (medio) que reduzca los impuestos.

En la tarea de identificar cuál es el papel que juega la comunicación en esa función de organizar la comunidad política propia de la administración, resulta de gran interés recuperar el significado que uno de los primeros científicos de la comunicación, Harold Lasswell, otorgara a la *policy*, a la ciencia de la *policy*,²⁰ y que con gran acierto trae a colación Guerrero en su conceptualización de la Administración Pública.²¹ Este autor afirma que las ciencias de la *policy* surgen en la posguerra con el propósito de dar respuesta a la necesidad de que, al estudiar la organización de la comunidad, no sólo hay que mirar el marco jurídico de las decisiones gubernamentales, sino también la interpretación que los gestores públicos hacen de los hechos cuando deciden.²²

Efectivamente, Lasswell entiende que la *policy* se sale de las lindes de las ciencias sociales y de la psicología, pues consiste en tomar decisiones concretas, para lo que hay que interpretar contextos, tener en cuenta el pasado y anticiparse al futuro;²³ así visto, la *policy* se libera de indeseables connotaciones propias de la palabra política, más cercana al partidismo y a la corrupción.²⁴ Esta concepción de la *policy* pone el acento en el proceso (por ejemplo, la deliberación o debate parlamentario que precede a toda aplicación de una ley); en las necesidades de información e interpretación de he-

¹⁹ R. Scruton, “Policy” en *A Dictionary of Political Thought*, Harper, 1982, p. 358.

²⁰ H. Lasswell, “The policy orientation” en S. Braman (ed.), *Communication Researchers and Policy-Making*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1951, pp. 85-103.

²¹ O. Guerrero, *op. cit.*

²² *Ibid.*, p. 5.

²³ H. Lasswell, *op. cit.*, p. 86

²⁴ *Ibid.*, p. 88.

chos que se requiere para tal proceso (por ejemplo, dar audiencia en el parlamento a los distintos públicos afectados por una medida antes de adoptarla) para dar contenido a las políticas públicas [los ejemplos son míos]. Hacer ciencia de la *policy* implica, entonces, tener en cuenta también la eficacia y efectividad de la comunicación, así como la interpretación de las situaciones.

Es claro el papel inherente a la gestión pública que tiene la comunicación en esta conceptualización de la *policy*, y no en vano quien recupera esta dimensión comunicativa es también quien propusiera el primer paradigma para analizar la comunicación (quién dice qué, por qué canal, a quién y con qué efecto).²⁵ La propuesta de Lasswell implica “pasar de un paradigma racionalista a uno que tenga más en cuenta la persuasión, el argumento y la evidencia como materia prima del proceso gubernamental”.²⁶ La gestión pública adquiere así un aspecto más interpretativo y, con ello, la Administración Pública adopta un papel más relevante que la sola ejecución e implementación de quienes han adoptado las políticas, y en el que la comunicación será clave. Una pregunta que cabe, entonces, dejar aquí planteada, y a la que el libro tratará de dar respuesta es la siguiente: ¿Cómo determina la comunicación esta dimensión interpretativa/deliberativa que tiene la gestión de la Administración Pública?

Gobierno

Ya se ha mencionado que administrar se asocia a “gobernar, regir y aplicar”. El gobierno es el ejercicio de la influencia y el control, por medio de la ley y la coerción, sobre un grupo determinado de personas, y está formado dentro del Estado.²⁷ Pero si bien la Administración Pública está encargada de llevar a la práctica el programa del gobierno y de satisfacer los intereses generales, hay que decir que gobierno y administración no son lo mismo: “mientras que el primero es un órgano constitucional, emanado de la mayoría parlamentaria y sujeto a ella, y dirige la Administración, ésta es una organización estatal permanente, que no sirve al gobierno, sino a la colectividad, y lo hace con objetividad, aunque lo haga siguiendo las directrices gubernamentales”.²⁸

Es precisamente en esa sutil distinción entre lo gubernamental (lo relacionado con la dirección de la nación, que se hace conforme al programa que resulta ganador en unas elecciones) y lo estatal (lo relacionado con la representación de todos, y por tanto, neutral y apartidista) donde se juega el éxito la comunicación de la Administración Pú-

²⁵ H. Lasswell, *Power and Personality*, W. W. Norton and Company, Nueva York, 1948.

²⁶ O. Guerrero, *op. cit.*, p. 5.

²⁷ R. Scruton, *op. cit.*, p. 189.

²⁸ J. García-Morillo, *La democracia en España*, Alianza, Madrid, 1996, pp. 230-231.

blica.²⁹ Es también aquí donde se libran conflictos entre las motivaciones de los funcionarios al proyectar su trabajo y las de los líderes políticos que los dirigen. Como se verá a lo largo del presente libro, son muchos los ejemplos y casos cuyo análisis termina girando en torno a esta cuestión: ¿Qué hay/debería haber de estatal y de gubernamental en la Comunicación de la Administración Pública?

Burocracia

Burocracia es la “Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios”.³⁰ Proviene del francés *bureaucratie*, que a su vez significa oficina (*bureau*) y gobierno (*cratie*). El término *burocracia* sugiere la idea de organización.

En la sistematización del estudio de la burocracia de Weber se encuentra la explicación de por qué ésta está tan asociada a la Administración Pública.³¹ Este autor considera que, además de estar legitimado en origen (es decir, de proceder de unas elecciones legítimas, por ejemplo), hace falta una organización administrativa que facilite el ejercicio del poder. La burocracia, argumenta Weber, es la fuente que legitima el poder por la competencia técnica y por la aplicación de unas normas legales racionales. En una organización burocrática todo está bien delimitado y con criterios objetivos: hay reglas que establecen el ámbito de competencia de los cargos oficiales, que identifican las obligaciones y responsabilidades, que determinan la autoridad que es necesaria para que aquéllas se cumplan, así como las condiciones y los medios coercitivos para su ejercicio.

Paradójico resulta que esta organización burocrática, que sustenta una concepción profesional del funcionario (y que da a éste argumentos para dirimir los conflictos que puede tener con su jefe, el líder político), sea también la fuente de las connotaciones peyorativas que los públicos suelen asociar a la Administración Pública. De hecho, una de las acepciones que el *Diccionario de la lengua española* atribuye a *burocracia* dice: “Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”;³² y los trabajos que han tratado la reputación de la Administración Pública encuentran, precisamente en la burocracia, en lo burocrático y en el burócrata, los obs-

²⁹ M. J. Canel, “Reflexiones sobre la reputación ideal de la Administración Pública”, en M. Herrero, A. Cruz, R. Lázaro y A. Martínez (eds.), *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira*, Eiuusa, Pamplona, 2014, pp. 69-88; y M. J. Canel, *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid, 2007.

³⁰ Real Academia Española, *Diccionario lengua española*, “burocracia”. Consultado en <<http://dle.rae.es/?id GJix9ml>> el 4 de mayo de 2018.

³¹ M. Weber, *Economy and Society. An Outline for Interpretive Sociology*, University of California Press, Berkeley, California, 1978.

³² Real Academia Española, *Diccionario lengua española*, “administrar”. Consultado en <<http://dle.rae.es/?id GJix9ml>> el 4 de mayo de 2018.

táculos de partida sobre los que toda intervención de comunicación opera.³³ ¿Cuánto de burocrático ha de connotar la Comunicación de la Administración Pública, y cómo preservar el valor de profesionalidad que el término “organización burocrática” tiene en origen?

Administración Pública

Tras el viaje por los distintos conceptos que componen o se acercan a la identidad de la Administración Pública resulta difícil encontrar una definición que los contenga todos. Unas definiciones ponen el acento en el carácter estatal de su finalidad: “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los *servicios públicos*, la ejecución de las *obras públicas* y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado”.³⁴ Otras expresan el condicionante político propio de su carácter instrumental para el gobierno: “la organización que tiene a su cargo la dirección y gestión de los asuntos estatales ordinarios dentro del marco de derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política”.³⁵ Y otras, como la que define la administración pública guatemalteca, utilizan términos más genéricos: “conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.³⁶

Pero no es objeto ni necesidad de este libro proponer una definición de Administración Pública, sino explorar su identidad para ver qué comunicación es la que le corresponde, y por eso, tras la revisión de las distintas fuentes que conceptualizan la Administración Pública,³⁷ extraigo las siguientes características de la identidad que tiene la organización objeto de este libro.

³³ D. Gelders, G. Bouckaert y B. Van Ruler, “Communication management in the public sector: Consequences for public communication about policy intentions”, *Government Information Quarterly*, 24(2), 2007, pp. 326-337; D. P. Carpenter y G. A. Krause, “Reputation and public administration”, *Public Administration Review*, 72(1), 2012, pp. 26-32; y A. Waeraas y H. Byrkjeflot, “Public sector organizations and reputation management: Five problems”, *International Public Management Journal*, 15(2), 2012, pp. 186-202.

³⁴ Presidencia de la República de México, *op. cit.*, p. 31.

³⁵ A. Carrillo, *La justicia federal y la administración pública*, Porrúa, México, 1973, p. 10.

³⁶ Club Ensayos, *Administración pública guatemalteca*, 2013. Consultado en <<https://www.clubensayos.com/Temas-Variados/ADMON-PUBLICA-GUATEMALTECA/530060.html>> el 4 de octubre de 2017, p. 2.

³⁷ J. C. Bonnín, *op. cit.*; A. Carrillo, *op. cit.*; Presidencia de la República de México, *op. cit.*; J. García-Morillo, *op. cit.*; O. Guerrero, *op. cit.*; J. I. Martín Castilla, “Valor y valores de una administración al servicio público”, *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo* (38), 2006, pp. 25-34; Club Ensayos, *op. cit.*, 2013; L. Aguilar, *op. cit.*

- La *finalidad* de la Administración Pública es el “bien común” o “bienestar” de toda la población; el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y su fin supremo es el bien común.
- *Contexto*: para satisfacer necesidades comunes, la Administración Pública distribuye recursos que son limitados, por lo que necesita tanto de apoyo (de consenso) como de poder coercitivo para dirimir diferencias y conflictos.
- *Función*: para lograr su finalidad, la Administración Pública tiene atribuida función pública por ordenamiento jurídico, de manera que los distintos cuerpos de funcionarios llevan a cabo una función específica (por ejemplo, a los cuerpos docentes les corresponde la función pública docente). En el cumplimiento de esta función, se pone en contacto directo a los servidores públicos con los ciudadanos.
- El *medio* a través del que opera la Administración Pública es el servicio público.
- *Órgano o estructura*: para poder proporcionar el servicio público la Administración Pública está constituida por entidades, organizaciones, personas; se trata de una estructura orgánica, determinada por el derecho positivo, para cumplir una función.
- La *actividad* consiste, por tanto, en gestionar los asuntos del Estado. “Las administraciones públicas ejercen la autoridad conferida por la sociedad a través de políticas públicas y la creación y administración de regulaciones.”³⁸ Esta actividad puede ser funcional (para cumplir con su finalidad: hacienda, defensa, exteriores, justicia, interior, etc.) o institucional (para mantener el organismo en que se constituye: captación de funcionarios, regulación de sus estatutos, información, etcétera).³⁹
- Las *acciones* que lleva a cabo la Administración Pública son las de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, así como la de resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado. De lo arriba expuesto sobre la *policy* sigue la necesidad de llevar a cabo comunicación y deliberación para interpretar las situaciones sobre las que hay que decidir.
- *Titular de poder y autoridad*: la administración posee una serie de prerrogativas que la sitúan en una posición superior a la del administrado. Sus actos son vinculantes: han de cumplirse, se quiera o no, pues aquella está autorizada para imponerlos.
- *Territorial*: la administración está conectada a un ámbito espacial predeterminado en el que se inserta el pueblo sobre el que se ejerce el poder.
- *Legitimidad*: la Administración Pública está sometida a una jurisdicción especializada. Es parte del poder ejecutivo y está regulada por éste, por el derecho

³⁸ J. I. Martín Castilla, *op. cit.*, p. 27.

³⁹ O. Guerrero, *Principios de Administración Pública*, 1993. Consultado en <<http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html>> el 11 de mayo de 2018.

administrativo, tanto en su estructura y organización como en su actividad o funcionamiento. Con otras palabras: las funciones que desempeña no le serían propias si no estuvieran definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político. De manera que el poder que tiene no es ilimitado, sino que está sujeto al principio de legalidad, principio aplicable tanto a su capacidad coercitiva como al ámbito de su actuación, que ha de moverse estrictamente en los aspectos del interés público.⁴⁰

EXPLORAR LA COMUNICACIÓN

¿Qué caracteriza la Comunicación de la Administración Pública? Llevaré a cabo una revisión de los conceptos que se acercan a “Comunicación de la Administración Pública”. Considero necesario distinguir entre la tarea de definir un término (y cómo éste ayuda a delimitar las lindes de aquel que es objeto de estudio) de la de explorar el ámbito disciplinar al que pertenece (o se relaciona) tal término (es decir, describir cuál es la lógica del conocimiento desarrollado al respecto en una determinada área o campo de estudio). Así, es distinto definir “comunicación gubernamental” que analizar el área disciplinar que estudia la comunicación gubernamental. Lo que sigue a continuación se encuadra bajo la primera tarea, y se hace con el fin de determinar qué define y qué no a la Comunicación de la Administración Pública de entre los siguientes términos: comunicación política, relaciones públicas políticas, comunicación electoral, comunicación gubernamental, comunicación administrativa, comunicación estatal y comunicación del sector público. Antes se exponen unas consideraciones sobre la dimensión comunicativa de la Administración Pública.

Comunicación: la dimensión comunicativa de la gestión pública

Como no es objetivo ni exigencia de este capítulo presentar las distintas definiciones de comunicación, me limitaré a exponer la idea de comunicación de la que, apoyándome en distintos autores, me serví en el año 2007 para definir la comunicación de las instituciones públicas: la comunicación es un proceso (pues genera cambio) de intercambio (no es mero contacto, sino que en él se comparten realidades cognoscitivas), simbólico (se transmite algo por medio de representaciones), humano (se realiza entre actores que son personas libres con capacidad de *querer* significar algo), social (orientado a alguien distinto del yo) y transaccional (se expresa e interpreta algo, es decir,

⁴⁰ J. I. Martín Castilla, *op. cit.*, p. 27.

quienes participan transmiten pistas para que quien escuche pueda interpretar adecuadamente la intención de quien comunica).⁴¹

Aplicado a la realidad que nos ocupa, y de forma algo simple por el momento, hay que decir que la Administración Pública puede ser sujeto de tal cosa: en la estructura organizativa de la Administración Pública hay personas que intercambian símbolos (por ejemplo, unas palabras) con otras personas (otros funcionarios, ciudadanos, empresas, otros gobiernos, etc.) con la intención de generar cambio (por ejemplo, que se conduzca en la vía pública con más precaución, o que se adopten hábitos más saludables), y en ese intercambio las distintas partes interpretan situaciones. Es más, hasta se puede afirmar que esa comunicación es inherente a la naturaleza y razón de ser de la Administración Pública, lo que se podría argumentar analizando el papel de la comunicación en cada uno de los elementos que forman parte de esta organización. Es lo que hace el cuadro 1.1.

Con apoyo en el cuadro 1.1 se puede afirmar que la esencia de la Administración Pública está permeada de comunicación y, por tanto, que tiene una dimensión comunicativa que se expresa en los procesos interpretativos que se ponen en marcha al desarrollar su función. En la organización del poder político para el cumplimiento de las funciones que se orientan a la finalidad de satisfacer el bien común, todos (funcionarios, líderes públicos, ciudadanos, organizaciones —públicas y privadas— que convergen en la provisión de servicios públicos, etc.) forman parte de esos procesos interpretativos. Además de adoptar medidas, hay que definir y transmitir los significados de las cosas. Y lo que legitima a hacer tal cosa es el hecho de producir algo que la sociedad considera de valor.

Nomenclatura relacionada con “Comunicación de la Administración Pública”

El análisis de la nomenclatura que se realizó en un trabajo precedente para la comunicación del sector público revela lo siguiente a efectos del objeto del presente libro.⁴²

Primero, no hay libro alguno que se denomine *Comunicación de la Administración Pública*. Lo más cercano es el término *Administrative Communication* (Comunicación Administrativa) sugerido por Dorsey,⁴³ seguido por Thayer⁴⁴ y Redfield⁴⁵ para apuntar la idea de que la administración —no necesariamente la pública— es esencialmente

⁴¹ M. J. Canel, *Comunicación...*, op. cit.

⁴² Se citan aquí sólo algunas fuentes; para una lista completa, véase el cuadro en M. J. Canel y V. Luoma-aho, *Public Sector Communication. Closing Gaps between Citizens and Organizations*, Wiley-Blackwell, Boston, 2018, p. 13.

⁴³ J. T. Dorsey Jr., “A communication model for administration”, *Administrative Science Quarterly*, 2(3), 1957, pp. 307-324.

⁴⁴ L. O. Thayer, *Administrative Communication*, R. D. Irwin, Homewood, Illinois, 1961.

⁴⁵ C. E. Redfield, *Communication in Management: The Theory and Practice of Administrative Communication*, University of Chicago Press, Chicago, Illinois, 1958.

CUADRO 1.1. *La relevancia de la comunicación en los rasgos constitutivos de la Administración Pública*

<i>Elementos</i>	<i>En qué consiste</i>	<i>La comunicación es necesaria para...</i>
Contexto	Recursos limitados	...justificar las decisiones y lucrar con el apoyo, así como llegar al consenso que se requiere para dirimir los conflictos de intereses
Finalidad	Satisfacer las necesidades comunes	...explicitar cuál es la necesidad común y el bien que comúnmente puede satisfacerla
Función	Lo que corresponde a una parte (cuerpo de funcionarios) del todo para cumplir con la finalidad global	...poner en contacto y relación al Estado con aquellos a quienes sirve
Medio	Servicio público	...acompañar la experiencia del servicio público, a través de la cual el usuario recibe un mensaje
Con estructura orgánica	Está compuesta de entidades a las que se atribuyen funciones	...articular el proceso de toma de decisiones que configuran la estructura
Actividad	Gestionar los asuntos del Estado	...asistir en la actividad funcional (competencias públicas) así como en la institucional (organización de la estructura orgánica)
Acción	Dictar y aplicar disposiciones	...llevar a cabo la deliberación que exige la adopción de medidas, y que lleva consigo interpretar situaciones
Territorial	Conectada a un ámbito espacial predeterminado	...idear y transmitir los símbolos que encapsulan las tradiciones, rasgos y lindes del territorio (himnos, banderas, escudos, etcétera)
Con autoridad	Poder regulador y coercitivo	...determinar el carácter vinculante: no es sino hasta que se comunican (se publican) las medidas que se hacen oficiales y, por tanto, vinculantes
Poder limitado	Sometida a derecho	...activar el control y vigilancia por parte de los públicos hacia el ejercicio del poder
De la sociedad y para la sociedad	Ha de producir valor para la sociedad	...llevar a cabo la interacción que es necesaria para escuchar a la sociedad e incorporar su <i>feedback</i> en la toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia.

un proceso de toma de decisiones en el que la comunicación juega un papel determinante. Quien acuña este término en el contexto de la Administración Pública es Garnett (su contenido se expone en epígrafes posteriores).⁴⁶

Segundo, hay trabajos que, sin llamarse tal, tienen su foco en la Comunicación de la Administración Pública,⁴⁷ entendida aquélla como relaciones públicas⁴⁸ o contemplando de ésta bien las agencias gubernamentales que la componen,⁴⁹ o bien sus instituciones públicas.⁵⁰

Tercero, tomando la entidad “gobierno”, hay varios términos que pueden ser de utilidad: comunicación de gobierno,⁵¹ relaciones públicas gubernamentales,⁵² gestión

⁴⁶ J. L. Garnett, “Administrative communication (Or how to make all the rest work): The concept of its professional centrality”, en R. Stillman (ed.), *Public Administration: Concepts and Cases*, Wadsworth, Boston, 2009, pp. 242-256; J. L. Garnett, “Administrative communication: Domain, threats, and legitimacy”, en J. L. Garnett y A. Kouzmin (eds.), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, Inc., Nueva York, 1997, pp. 1-20.

⁴⁷ J. T. Dorsey Jr., *op. cit.*; R. Highsaw y D. L. Bowen, “Communication in Public Administration”, *Bureau of Public Administration*, vol. 66, University of Alabama, Alabama, 1965; S. B. Bacharach y M. Aiken, “Communication in administrative bureaucracies”, *Academy of Management Journal*, 20(3), 1977, pp. 365-377; J. L. Garnett, J. Marlowe y S. K. Pandey, “Penetrating the performance predicament: Communication as a mediator or moderator of organizational culture’s impact on public organizational performance”, *Public Administration Review*, 68(2), 2008, pp. 266-281; y M. J. Canel, “Reflexiones sobre la reputación...”, *op. cit.*

⁴⁸ J. L. McCamy, “Public relations”, en C. B. Joeckel (ed.), *Current Issues in Public Administration*, Chicago University Press, Chicago, 1939, pp. 31-39; M. Lee, “Public relations in public administration: A disappearing act in public administration education”, *Public Relations Review*, 24(4), 1999, pp. 509-520; M. Lee, “Public information in government organizations: A review and curriculum outline of external relations in public administration”, *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 5(4), 2000, pp. 183-214; M. Lee, “Origins of the epithet ‘government by public relations’: Revisiting Bruce Catton’s War Lords of Washington, 1948”, *Public Relations Review*, 35(4), 2009, pp. 388-394; y M. Lee, “The return of Public Relations to the *Public Administration* curriculum?”, *Journal of Public Affairs Education*, 15, 2009, pp. 515-533.

⁴⁹ E. J. R. Avery, W. Lariscy y Y. Sohn, “Public information officers’ and journalists’ perceived barriers to providing quality health information”, *Health Communication*, 24(4), 2009, pp. 327-336.

⁵⁰ M. J. Canel, *Comunicación...*, *op. cit.*

⁵¹ J. L. Garnett, “Administrative communication (Or how to make all the rest work)...”, *op. cit.*; J. L. Garnett, “Administrative communication: Domain, threats, and legitimacy”, *op. cit.*; A. Gregory, “A development framework for government communicators”, *Journal of Communication Management*, 10(2), 2006, pp. 388-394; M. J. Canel y K. Sanders, “Government communication: An emerging field in Political Communication research”, en H. A. Semetko y M. Scammell (eds.), *Handbook of Political Communication*, SAGE, Londres, 2012, pp. 85-96; M. J. Canel y K. Sanders, “Government communication”, en *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Political Communication*, Wiley-Blackwell, 2015, pp. 43-62; L. Glenny, “Perspectives of communication in the Australian public sector”, *Journal of Communication Management*, 12(2), 2008, pp. 152-168; M. Ponce, “Reglas del juego y comunicación de gobierno: propuesta de un nuevo marco analítico”, *Contexto*, 21, 2013, pp. 43-62; M. Vos y H. Schoemaker, *Monitoring Public Perception of Organisations*, Boom, Amsterdam, 2006; M. Riorda, “La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental”, *Polítai*, 2(3), 2011, pp. 96-111 y K. Sanders y M. J. Canel (eds.), *Government Communication. Cases and Challenges*, Bloomsbury, Londres, 2013.

⁵² J. E. Grunig y M. Jaatinen, “Strategic, symmetrical public relations in government: From pluralism to societal corporatism”, *Journal of Communication Management*, 3(3), 1999, pp. 218-231; M. Lee, “The image of the government flack: Movie depictions of public relations in public administration”, *Public Relations Review*, 27(3), 2001, pp. 297-315; M. Lee, *Government Public Relations: A Reader*, CRC Press, Boca Ratón, Florida, 2007; M. Lee, “Origins of the epithet ‘government...”, *op. cit.*; M. Lee, “The return of Public Relations...”, *op. cit.*; K. Sanders, “Po-

noticiosa gubernamental,⁵³ relaciones públicas políticas,⁵⁴ comunicación de políticas gubernamentales⁵⁵ o reputación gubernamental.⁵⁶

Por último, desde una perspectiva más amplia, es decir, tomando el sector público, hay varios trabajos que abordan su comunicación,⁵⁷ su reputación,⁵⁸ su marca,⁵⁹ sus relaciones públicas⁶⁰ o su mediatización.⁶¹

A continuación se desarrollan algunos de estos términos con el fin de extraer lo que es de utilidad para definir “Comunicación de la Administración Pública”.

Comunicación política y relaciones públicas políticas

Iniciaré estas aclaraciones conceptuales de partida con el término “comunicación política”; pero lo hago no tanto porque considere que éste es el más amplio y comprensivo de los que siguen, sino porque es el desarrollo disciplinar de la Comunicación Política el que ha proporcionado mayor conocimiento sobre el objeto de este libro, y quizá donde más se ha trabajado el resto de los términos.

Es extensa la literatura que define la comunicación política, y muchos y variados los aspectos que en ella se contemplan. Unas definiciones ponen el acento en el con-

litical public relations and government communication”, en J. Strömbäck y S. Kiouisis (eds.), *Political Public Relations: Principles and Applications*, Routledge, Nueva York, Londres, 2011, pp. 254-273.

⁵³ B. Pfetsch, “Government news management: Institutional approaches and strategies in three Western democracies reconsidered”, en D. Graber, D. McQuail y P. Norris (eds.), *The Politics of News, the News of Politics*, CQ Press, Washington, 2008, pp. 71-97.

⁵⁴ J. Stromback y S. Kiouisis (eds.), *Political Public Relations: Principles and Applications*, Routledge, Nueva York, 2011; y K. Sanders, “Political public relations and government...”, *op. cit.*

⁵⁵ D. Gelders y Ø. Ihlen, “Government communication about potential policies: Public relations, propaganda or both?”, *Public Relations Review*, 36(1), 2010, pp. 59-62; y D. Gelders y Ø. Ihlen, “Minding the gap: Applying a service marketing model into government policy communications”, *Government Information Quarterly*, 27(1), 2010, pp. 34-40.

⁵⁶ R. da Silva y L. Batista, “Boosting government reputation through CRM”, *International Journal of Public Sector Management*, 20(7), 2007, pp. 588-607.

⁵⁷ M. J. Canel y V. Luoma-aho, “Crisis in la Administración Pública, oportunidad para la intangibilidad”, en J. Villafañe (ed.), *La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*, Gedisa, Madrid, 2015, pp. 121-132; L. Glenny, *op. cit.*; D. A. Graber, *Public Sector Communication: How Organizations Manage Information*, CQ Press, Washington, 1992; S. K. Pandey y J. L. Garnett, “Exploring public sector communication performance: Testing a model and drawing implications”, *Public Administration Review*, 66(1), 2006, pp. 37-51; y M. J. Canel y V. Luoma-aho, “Public sector...”, *op. cit.*

⁵⁸ V. Luoma-aho, “Sector reputation and public organisations”, *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 2008, pp. 446-467 y M. J. Canel y V. Luoma-aho, “Public sector...”, *op. cit.*

⁵⁹ A. Waeraas, “Can public sector organizations be coherent corporate brands?”, *Marketing Theory* (8), 2008, pp. 205-221.

⁶⁰ C. Valentini, “Political public relations in the European Union: EU reputation and relationship management under scrutiny”, *Public Relations Journal*, 7(4), 2013, pp. 1-22.

⁶¹ M. Fredriksson, T. Schillemans y J. Pallas, “Determinants of organizational mediatization: An analysis of the adaptation of Swedish government agencies to news media”, *Public Administration*, 93(4), 2015, pp. 1049-1067.

tenido de lo que se intercambia en este tipo de comunicación⁶² y otras en el papel y las consecuencias que la comunicación tiene en el funcionamiento de la política.⁶³ Pero las aportaciones de finales del siglo pasado y principios del presente se centran en tratar de abarcar el tipo de interacción que se realiza en la comunicación política, así como el alcance de la misma. Así, por ejemplo, Mazzoleni, desde una perspectiva sistémica, y considerando que esta comunicación se desarrolla en un ámbito de confluencia entre el sistema político, mediático y ciudadano-elector, define la comunicación política como “el intercambio y la confrontación de los contenidos de interés público-político que produce el sistema político, el sistema de los medios y el ciudadano-electoral”.⁶⁴

Es, por tanto, esencial a la definición de la comunicación política la interacción que se produce entre los distintos actores. En esto centré mi propuesta de definición de comunicación política en el año 2006, con apoyo en distintas aportaciones académicas: la de quienes abogan por contemplar en esa interacción una concepción amplia de mensaje que preste atención tanto a lo que se dice como al contexto, a lo presente como a lo evocado;⁶⁵ la de quienes reclaman extender la dimensión de la esfera pública en la que se da la comunicación política, incluyendo como actores no sólo a políticos y periodistas sino también a los ciudadanos como posibles emisores de mensaje político;⁶⁶ la de quienes demandan tener en cuenta no sólo la legislación y resolución de conflictos para la toma de decisiones, sino también el significado de los procesos interpretativos que lleva consigo la política;⁶⁷ y en fin, la de quienes entienden necesario que la concepción de esa interacción no se restrinja a una perspectiva *psicologista* (que sólo tiene en cuenta las características individuales de un público que es como alguien pasivo, poco reflexivo y fácilmente influenciable) sino que alcance una concepción circular interactuada de la relación que se produce entre los diferentes actores que participan en el proceso.⁶⁸

⁶² K. Arora y H. Lasswell, *Political Communications: The Public Language of Political Elites in Indiana and the United States*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1969, p. 4; R. Meadow, *Politics as Communication*, Ablex Publishing, Norwood, Nueva Jersey, 1980, p. 4; y J. S. Trent y R. V. Friedenberg, *Political Campaign Communication. Principles and Practices*, Praeger, Connecticut, 1995, p. 4.

⁶³ R. Blake y E. Haroldsén, *A Taxonomy of Concepts in Communication*, Husting House, Nueva York, 1975, p. 44; S. Chaffee, *Political Communication*, SAGE, California, 1975, p. 15; R. Fagen, *Politics and Communication*, Little Brown, Boston, 1996, p. 20; R. Meadow, *Politics as...*, *op. cit.*, p. 4; y D. Nimmo, *Political Communication and Public Opinion in America*, Goodyear Publishing Company, California, 1978, p. 7. Véase también J. L. Dacler, “La adolescente comunicación política: estructura del campo y tendencias prometedoras”, en M. Martínez Nicolás (coord.), *Para investigar la comunicación: propuestas teórico-metodológicas*, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 133-177.

⁶⁴ G. Mazzoleni, *La comunicación política*, Alianza, Madrid, 2014, p. 36.

⁶⁵ M. Schudson, “Sending a political message: Lessons from the American 1790’s”, *Media, Culture and Society*, 1997, pp. 311-330.

⁶⁶ J. Blondel, *Comparative Government. An Introduction*, Philip Allan, Londres, 1990; B. McNair, *An Introduction to Political Communication*, Routledge, Londres, 1995; D. Wolton, *Elogio del gran público*, Gedisa, Barcelona, 1992; y D. Wolton, “Las contradicciones de la comunicación política”, en J. Gauthier, A. Gosselin, J. Mouchon (eds.), *Comunicación y política*, Gedisa, Barcelona, 1998, pp. 110-130.

⁶⁷ R. E. Denton y G. C. Woodward, *Political Communication in America*, Praeger, Londres, 1998.

⁶⁸ Véase la revisión completa de fuentes en M. J. Canel, *Comunicación política. Guía para su estudio y práctica*, Tecnos, Madrid, 2006, pp. 16-27.

Concluí mi revisión del estado de la definición de comunicación política proponiendo la siguiente: “Comunicación política es la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos), en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de éstas en la comunidad”.⁶⁹

Afirmé que:

esta definición tiene las ventajas de incluir una visión amplia del término *mensaje*; no restringe el ámbito de estudio a la actividad política que resulta de la ley, sino que incluye el ámbito social y cultural; concibe un mensaje político, tanto expreso como latente, del que puede ser emisor no sólo el que ostenta poder, sino cualquier miembro de la sociedad; al entender la relación entre los protagonistas como una relación de interacción, implica una concepción circular del proceso de comunicación (abandonando la concepción tradicional clásica de emisor y receptor); y está abierta al dinamismo con que los protagonistas están constantemente generando significados.⁷⁰

Pasados los años, y ante la tarea de definir la Comunicación de la Administración Pública, considero que la comunicación política colinda con ésta, por cuanto en el ejercicio de sus funciones, y para el cumplimiento de su finalidad, la Administración Pública lleva a cabo interacciones circulares de las que salen significados que son de relevancia en la adopción de medidas públicas. Pero carece esta definición de precisiones sobre la finalidad de la comunicación que se pone en juego, precisiones que se encuentran más en el ámbito disciplinar de las relaciones públicas, como lo demuestra la definición más completa proporcionada hasta el momento por los académicos en lo que respecta a las relaciones públicas políticas:

Es el proceso de gestión por el que una organización o actor individual con finalidad política, busca influir mediante la acción y comunicación intencionada, así como establecer, construir y mantener relaciones beneficiosas y la reputación entre sus públicos clave, con el fin de lograr el apoyo a su misión y adquirir sus objetivos.⁷¹

Esta definición explicita la finalidad de la comunicación: lograr unos objetivos políticos; objetivos que, al entender de algunos autores, guiarán las interpretaciones de los problemas en el sentido que se necesite para lucrar tal apoyo.⁷² Pero la política no

⁶⁹ *Ibid.*, p. 27.

⁷⁰ *Idem.*

⁷¹ J. Stromback y S. Kioussis, *op. cit.*, p. 8.

⁷² R. Froehlich y B. Rüdiger, “Framing political public relations: Measuring success of political communication strategies in Germany”, *Public Relations Review*, 32(1), 2006, pp. 18-25.

agota la razón de ser de la Administración Pública, por lo que hace falta dirigir la mirada a otros términos.

Comunicación electoral y “campana permanente”

El contenido del término *comunicación electoral* está asociado al de *marketing electoral*, que se puede entender como una variante del *marketing* político.⁷³ Si éste consiste en el “proceso de planificación y ejecución del concepto, precio, promoción y distribución de ideas, bienes y servicios para crear intercambios que satisfagan los objetivos del individuo y de la organización” (American Marketing Association), el *marketing* electoral desarrolla técnicas para obtener información preelectoral y poselectoral (investigación de *marketing*), estudia al electorado (comportamiento del consumidor) así como el posicionamiento ante otras ofertas u opciones y frente a los temas clave, planifica los medios de comunicación y gestiona profesionalmente las campañas. La comunicación electoral está orientada primordialmente a lograr votos.⁷⁴

Sólo procede tratar aquí el término *comunicación electoral* por cuanto pueda estar inspirando la motivación y modos de la Comunicación de la Administración Pública, para lo que es de utilidad el término acuñado en la literatura *campana permanente*, el cual designa de forma peyorativa la comunicación que una institución política lleva a cabo una vez que ha ganado el poder: no hace otra cosa que seguir en campaña electoral.⁷⁵

Estas descripciones sirven para identificar uno de los riesgos que tiene la Comunicación de la Administración Pública: dedicarse a la búsqueda del voto. Reconociendo que la comunicación de campaña y la comunicación de gobierno tienen algo en común (las dos son persuasivas), Heclo establece unas diferencias entre la comunicación de campaña y la comunicación de gobierno que son aquí aplicables para categorizar la Comunicación de la Administración Pública.⁷⁶ Considera Heclo que hacer campaña y gobernar no son la misma cosa: lo que buscan las campañas —dice— es persuadir para

⁷³ M. Herreros, *Teoría y técnica de la propaganda electoral*, Escuela Superior de Relaciones Públicas, Barcelona, 1989; y P. Maarek, *Marketing político y comunicación*, Paidós, Barcelona, 2009.

⁷⁴ T. Luque, *Marketing político. Un análisis del intercambio político*, Ariel, Barcelona, 1996.

⁷⁵ S. Blumenthal, *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operations*, Simon y Schuster, Nueva York, 1980; G. C. Edwards, *The Public Presidency: The Pursuit of Popular Support*, St Martin's, Nueva York, 1983; D. Kavanagh, “New campaign communications: Consequences for British political parties”, *Harvard International Journal of Press and Politics*, 1(3), 1996, pp. 60-76; N. J. Ornstein y T. E. Mann (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, American Enterprise Institute and the Brookings Institution, Washington, 2000; F. Roncarolo, *Controllare i Media. Il Presidente Americano e Gli Apparati nelle Campagne di Comunicazione Permanente*, Franco Angeli, Milán, 1994; y M. J. Canel, *Comunicación política...*, op. cit.

⁷⁶ H. Heclo, “Campaigning and governing: A conspectus”, en N. J. Ornstein y T. Mann (eds.), *The Permanent Campaign...*, op. cit., pp. 1-37.

lograr el voto, mientras que el gobierno busca —o ha de buscar— dirigir bien la nación.⁷⁷ Por eso, mientras que la campaña es adversarial (es una competición, pues sólo uno logra ganar y llegar al poder), la comunicación de gobierno ha de buscar la colaboración, para lo que necesita oír a muchas partes, consultar, negociar y llegar a compromisos. Por tanto, mientras que la campaña consiste en persuadir y vender, el gobierno es deliberar y enseñar.

En la tarea de definir la Comunicación de la Administración Pública es preciso mencionar de nuevo la tensión que ésta tiene entre la comunicación que le es propia por la función que le caracteriza de implementar las medidas que adopta el gobierno para resolver los problemas comunes, y la comunicación que le es propia por su participación en la naturaleza del Estado, es decir, en una entidad permanente, independiente y autónoma. Por eso procede tratar ahora los términos *comunicación gubernamental* y *comunicación estatal*.

Comunicación gubernamental

Siguiendo el hilo argumental que llevan estas letras, procede introducir primero la idea con la que Riorda contrapone la comunicación electoral a la gubernamental: frente al objetivo de aumentar voto, lo que caracteriza a la comunicación gubernamental es la búsqueda del máximo consenso posible,⁷⁸ pues se guía por la necesidad de “obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones”;⁷⁹ hasta tal punto que la calidad de la comunicación se podría medir por la calidad de la gestión que aquélla haga posible. Y siguiendo las consideraciones de Ponce sobre la comunicación gubernamental bajo la perspectiva neoinstitucionalista,⁸⁰ se puede decir que la manera en que un gobierno entienda y busque el consenso moldeará su estilo de comunicación.

Efectivamente, dirigir una nación requiere de una comunicación orientada a todos los gobernados (no sólo a quienes te han votado). Por eso, la comunicación gubernamental ha de proponerse algo más inclusivo, y es la esencia de la propuesta de los trabajos de Canel y Sanders. En una primera aportación, estas autoras se centran en categorizar al sujeto de la comunicación gubernamental, más que en su propósito. Comunicación gubernamental es: “La función, práctica, objetivos y logros de la comu-

⁷⁷ *Ibid.*, p. 9.

⁷⁸ M. Riorda, “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso”, en L. Elizalde, D. Fernández y M. Riorda (eds.), *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Buenos Aires, 2006, pp. 17-142.

⁷⁹ M. Riorda, “La comunicación gubernamental...”, *op. cit.*, p. 97.

⁸⁰ M. Ponce, “Reglas del juego y comunicación...”, *op. cit.*

nicación que se desarrolla en y en nombre de aquellas instituciones públicas cuya función primordial es el ejercicio del poder ejecutivo, que están al servicio de una lógica política, que se constituyen sobre el consentimiento directo o indirecto de la gente, y a quienes se les encarga que defiendan la voluntad de ésta”.⁸¹

Pero en el conjunto de los trabajos de estas autoras,⁸² la definición se completa dando preponderancia a la consideración del propósito de la comunicación (y con ello, también a los modos, técnicas y tácticas). La comunicación gubernamental es la comunicación orientada que busca influir en públicos clave con fines tanto políticos como cívicos, llevada a cabo por los políticos y cargos públicos del poder ejecutivo, generalmente de forma gerencial —gestionada y planificada—, para establecer y mantener relaciones beneficiosas, construir reputación, interactuar con los ciudadanos y obtener su apoyo, utilizando las herramientas y estrategias de las relaciones públicas y de la comunicación corporativa.⁸³

Supuestamente la Comunicación de la Administración Pública participa de esta comunicación gubernamental, pues la administración al gobierno sirve, y por eso varios aspectos de esta definición ayudan a conceptualizar la Comunicación de la Administración Pública: menciona tanto una dimensión estratégico-directiva como una táctico-operativa; e introduce la idea de comunicación como construcción de relaciones, con el valor intangible que a éstas puede ir asociada. Por último, en forma de diferenciación de los “fines políticos” frente a los “fines cívicos”, esta conceptualización hace plausible la situación en la que ambos no estén en sintonía (no sean los mismos) y que, incluso, puedan entrar en conflicto. De hecho, estas autoras consideran que la comunicación gubernamental profesional no incluye sólo la capacidad estratégica, y abogan por la inclusión de lo que llaman “fines cívicos” entre los criterios para determinar su profesionalidad.⁸⁴ La consideración de estos fines cívicos proporciona un espacio más amplio en el que puede caer la conceptualización de la Comunicación de la Administración Pública.

⁸¹ M. J. Canel y K. Sanders, “Introduction. Mapping the field of government communication”, en K. Sanders y M. J. Canel (eds.), *Government Communication. Cases and Challenges*, Bloomsbury, Londres, 2013, p. 4.

⁸² M. J. Canel y K. Sanders, “Government communication: An emerging field in political communication research”, en H. A. Semetko y M. Scammell (eds.), *Handbook of Political Communication*, SAGE, Londres, 2012, pp. 85-96; M. J. Canel y K. Sanders, “Introduction...”, *op. cit.*; M. J. Canel y K. Sanders, “Is it enough to be strategic? Comparing and defining professional government communication across disciplinary fields and between countries”, en M. J. Canel y K. Voltmer (eds.), *Comparing Political Communication across Time and Space: New Studies in an Emerging Field*, Palgrave, Londres, 2014, pp. 98-116; M. J. Canel y K. Sanders, “Government...”, *op. cit.*

⁸³ Véase esta síntesis de las aportaciones de Canel y Sanders en M. J. Canel y V. Luoma-aho, “Introduction to Public Sector Communication”, en *The Wiley Blackwell Handbook of Public Sector Communication*, Wiley Blackwell, Boston, en prensa.

⁸⁴ M. J. Canel y K. Sanders, “Is it enough to be strategic?...”, *op. cit.*; M. J. Canel y K. Sanders, “Introduction...”, *op. cit.*; y K. Sanders, “Political public relations and government...”, *op. cit.*

Comunicación administrativa

Lo más cercano al término *Comunicación de la Administración Pública* es el de *comunicación administrativa*. Este término se introdujo en la literatura de mitad del siglo ⁸⁵ para referirse al carácter constitutivo que la comunicación tiene de las organizaciones: toda organización —no necesariamente política o pública— se articula con y sobre un proceso de toma de decisiones en el que la comunicación es esencial. Las organizaciones toman decisiones y al hacerlo desarrollan redes de comunicación.⁸⁶

Es Garnett quien traslada el término *comunicación administrativa* al ámbito de la Administración Pública,⁸⁷ y junto con Kouzmin edita el único manual sistemático que hay sobre este tema.⁸⁸ Entiende por *comunicación administrativa* la comunicación llevada a cabo por las organizaciones públicas, que puede ser de una dirección o de dos, carece de fronteras nacionales y tiene la intención de afectar al proceso gerencial y de apoyar la consecución de los objetivos, aunque lo puede hacer con éxito o sin él (y ser por tanto funcional o disfuncional).⁸⁹

Comunicación administrativa alcanza a comprender algo de lo que estamos tratando de definir, por cuanto la comunicación tiene un efecto en la gestión de la Administración Pública; pero lo hace sólo en parte, pues no es sólo el proceso gerencial el objeto de ésta, sino que hay otras realidades a las que me refiero a continuación bajo los términos *comunicación estatal* y *comunicación del sector público* que quedan fuera del término *comunicación administrativa*.

Comunicación estatal

No hay en la literatura una definición de comunicación estatal. Siguiendo las características de la identidad del Estado arriba exploradas, se podría decir que la comunicación estatal es la que tiene por sujeto al Estado y, por tanto, es la que proyecta la entidad que organiza la consecución de los fines comunes, que es independiente, que abarca a todos, que es permanente e impersonal (en el sentido de que va más allá de un líder o

⁸⁵ C. E. Redfield, *op. cit.*

⁸⁶ J. T. Dorsey Jr., *op. cit.*

⁸⁷ J. L. Garnett, *Communicating for Results in Government. A Strategic Approach for Public Managers*, Jossey-Bass, San Francisco, 1992; y J. L. Garnett, "Administrative communication...", *op. cit.*

⁸⁸ J. L. Garnett y A. Kouzmin (eds.), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Denker, Inc., Nueva York, 1997.

⁸⁹ Elaboración propia sobre la propuesta de J. L. Garnett, "Administrative communication...", *op. cit.* Véase la interpretación de ésta en M. J. Canel y V. Luoma-aho, "Introduction to public sector...", *op. cit.*

equipo de gobierno que resulta vencedor en unas urnas), y que hace referencia al espacio o territorio al que se circunscribe.

Hay literatura que argumenta sobre la estatalización de lo gubernamental como una estrategia de comunicación con la que se trata de asociar el mensaje gubernamental (que se guía por un programa electoral, votado sólo por una parte) con la neutralidad y apartidismo propios del Estado (que incluye y representa a todos).⁹⁰ De hecho, no es infrecuente que en el debate político se recurra a términos como *hombre/mujer de Estado*, *problema de Estado*, *cuestión de Estado* o *pacto de Estado* para elogiar la capacidad, cuando la tienen, de líderes que abordan cuestiones graves con una visión que está por encima de los conflictos e intereses partidistas.

Algo de esto está presente en la escasa literatura que hay sobre comunicación estatal, más concretamente, en el análisis que realiza Riorda de ésta comparándola con la comunicación gubernamental.⁹¹ Entre las diferencias que identifica, este autor, que refiere su argumentación fundamentalmente a los presidencialismos, afirma que, mientras que la comunicación gubernamental tiene como función el mantenimiento de legitimidad, la estatal tiene la de preservar el *statu quo* del sistema estatal; si la gubernamental busca el consenso o conformidad de los públicos, la estatal tiene la función de coordinar influencias, integrar los intereses de los elementos del sistema político, asegurar la legalidad del orden social existente, socializar (es decir, adoptar normas sociopolíticas, valores y tradiciones del Estado e incrementar el nivel de competencia de los ciudadanos en el intercambio de información). En definitiva, la comunicación estatal se mueve en un marco más amplio y abarcante que la gubernamental, que necesita articular voluntades, con frecuencia encontradas, para así avanzar en la dirección de la nación.

Comunicación del sector público

La fuente más reciente y sistemática sobre la comunicación del sector público es la monografía de Canel y Luoma-aho,⁹² quienes realizan una propuesta de definición con apoyo en la revisión del significado de los términos más cercanos utilizados en la literatura. El análisis señala que la investigación académica ha tratado la comunicación del

⁹⁰ Véase por ejemplo Colin Seymour-Ure, "Prime Ministers' and Presidents' news operations. What effects on the job?", en H. Tumber (eds.), *Media, Power, Professionals and Policies*, Routledge, Londres, 2000, pp. 151-166; M. J. Canel, *Comunicación de las instituciones...*, op. cit.; y M. J. Canel, "Reflexiones sobre la reputación ideal...", op. cit.

⁹¹ M. Riorda, "La comunicación gubernamental...", op. cit., p. 105.

⁹² M. J. Canel y V. Luoma-aho, *Public Sector Communication*, op. cit.

sector público en lo que refiere a su reputación,⁹³ marca,⁹⁴ relaciones públicas,⁹⁵ gestión de la comunicación⁹⁶ y mediatización.⁹⁷ Sin embargo, el término *comunicación del sector público* ha sido escasamente utilizado⁹⁸ y ninguno de los trabajos que lo usan proporciona una definición.

Uno de los rasgos de esta comunicación, y que supone una incorporación al elenco de significados que aparecen en estas páginas, es el carácter apolítico. Así lo entiende Glenný, que define esta comunicación como las actividades de comunicación apolíticas o no partidistas que lleva a cabo el poder ejecutivo, que se distingue de las actividades de comunicación que sirven al propósito de promover un partido político o a un político con el fin de ganar apoyo electoral.⁹⁹ En una línea similar, Graber afirma que la comunicación del sector público es una obligación moral que deriva de la alianza básica que hay entre el gobierno y la gente.¹⁰⁰

Tras el análisis de la literatura, Canel y Luoma-aho proponen la siguiente definición de comunicación del sector público (propuesta que realizan para introducir de forma sistemática la práctica en este sector de los bienes intangibles):

Comunicación orientada a unos fines, llevada a cabo dentro y entre las organizaciones y entre organizaciones y públicos, que facilita las funciones del sector público en cada contexto cultural específico, y que alberga el propósito de construir y mantener el bien común, así como la confianza entre ciudadanos y autoridades.¹⁰¹

El sujeto de esta comunicación es amplio: incluye tanto organizaciones puramente públicas como también las privadas, es decir, todas aquellas que convergen y participan de la provisión de un servicio público; abarca una comunicación más amplia que la que abarcan los términos *comunicación administrativa*, *comunicación gubernamental* o relaciones públicas gubernamentales y considera un sector público con *multistakehold-*

⁹³ V. Luoma-aho, "Sector reputation and public...", *op. cit.*; V. Luoma-aho y M. J. Canel, "Public sector reputation", en C. Carrol (ed.), *The SAGE Encyclopedia of Corporate Reputation*, SAGE, Thousand Oaks, California, 2016.

⁹⁴ A. Waeraas y H. Byrkjeflot, "Can public sector ...", *op. cit.*

⁹⁵ C. Valentini, *op. cit.*

⁹⁶ D. Gelders, G. Bouckaert y B. Van Ruler, *op. cit.*

⁹⁷ M. Lee, "Public relations in public administration...", *op. cit.*; M. Fredriksson, T. Schillemans y J. Pallas, *op. cit.*; T. Schillemans, *Mediatization of Public Services. How Organizations Adapt to News Media*, Peter Lang, Frankfurt, 2012; T. Ustad Figenschou y Ø. Ihlen, "Meditation in public bureaucracies: A typology", *Communications-The European Journal of Communication Research*, 39(1) 2011, pp. 3-22.

⁹⁸ Véase por ejemplo los trabajos de D. A. Graber, *op. cit.*; S. K. Pandey y J. L. Garnett, *op. cit.*; L. Glenný, *op. cit.*; y M. J. Canel y V. Luoma-aho, "Crisis en la administración pública, oportunidad para la intangibilidad", en J. Villafañe (ed.), *La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*, Gedisa, Madrid, 2015, pp. 121-132.

⁹⁹ L. Glenný, *op. cit.*

¹⁰⁰ D. A. Graber, *The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations*, SAGE, 2003, p. 226.

¹⁰¹ M. J. Canel y V. Luoma-aho, *Public Sector...*, *op. cit.*, p. 33.

ers y, por tanto, multipropósito y multiorganizacional. Como se expone a continuación, la Comunicación de la Administración Pública es más restringida que la comunicación del sector público.

LA “COMUNICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

Tras la consideración de las implicaciones que para la Comunicación de la Administración Pública se derivan de la identidad de ésta, esta sección propone una definición de *Comunicación de la Administración Pública*.

Implicaciones para la Comunicación de la Administración Pública que se derivan de su identidad

De la revisión de la identidad de la Administración hecha en la primera parte de este capítulo se pueden realizar las siguientes consideraciones sobre las implicaciones para su comunicación.

- Porque la razón de ser de la Administración Pública es la existencia de una comunidad a la que debe su conservación; porque su naturaleza, tanto en origen como en su desarrollo, es la de servir a los ciudadanos (facilitar su vida y garantizar la paz), la comunicación ha de proyectar orientación al bien común, a las necesidades de la comunidad.
- Porque para servir ha de tomar decisiones sobre la distribución de los recursos disponibles, que son escasos y por ellos pugnan distintas partes con intereses encontrados, tiene que aplicar un programa de gobierno que contiene unos criterios que no satisfacen a todos por igual.
- Porque su medio es el servicio público, y es a través de éste como establece relaciones con los contribuyentes/administrados/ciudadanos, la Administración Pública ha de centrar la comunicación no tanto en el líder público como en la calidad y eficacia con las que satisface la necesidad.
- Porque para proporcionar servicios públicos necesita de una estructura orgánica que es estable, permanente e independiente de la situación política coyuntural, ha de contextualizar a los públicos sobre su carácter y forma de funcionar; ha de proyectar continuidad.
- Porque tiene dimensión territorial, ha de proyectar también la definición espacial donde se encuentra (evocar las tradiciones, usos, historia, origen, etcétera).
- Porque la acción de la Administración Pública consiste en dictar y aplicar dispo-

siciones, y para ello necesita de autoridad (autoridad que participa del carácter soberano del Estado, pues su poder es originario e incondicionado por otros poderes), ha de proyectar capacidad reguladora y poder coercitivo que hagan cumplir lo que establece.

- Porque ese poder soberano está limitado por el cumplimiento del fin para el que existe, la comunicación ha de proyectar legitimidad, es decir, la idea de que los públicos de la organización consideran que ésta tiene razón de ser y, por tanto, derecho a existir.

En definitiva, los límites al poder de la Administración Pública están determinados precisamente por la comunidad a la que sirve, y por eso se puede finalizar esta sección afirmando que la comunicación opera condicionada por la legitimidad de la institución a la que sirve. Ha de albergar el propósito de ayudar a los fines que una sociedad se propone alcanzar; y ha de asistir en la articulación de las voluntades para solucionar los problemas comunes. Esto requiere una interpretación de hechos y situaciones, una deliberación sobre lo que está en juego. La Comunicación de la Administración Pública, por tanto, incluye no sólo el cumplimiento de la ley, sino también el intercambio de información y la interacción para interpretar las situaciones sobre las que se adoptan las medidas. En último término, lo que la legitima es el valor que ayuda a proporcionar a la sociedad, el “valor público” (término que será tratado en detalle en el capítulo III, y que refiere al valor para la sociedad considerado como tal por ésta).

El cuadro 1.2 es una síntesis de lo que se ha expuesto hasta aquí. La primera columna indica un rasgo de la Administración Pública (AP); la segunda, las implicaciones que de ese rasgo derivan para la comunicación; y la tercera indica con qué tipo de comunicación pueden estar relacionadas esas implicaciones.

Reconociendo que estos diferentes tipos de comunicación se solapan en el ejercicio de la gestión pública, podemos afirmar que la Comunicación de la Administración Pública es una amalgama de comunicación política, gubernamental, burocrática y estatal, pero para su buen ejercicio ha de saber diferenciar los distintos ámbitos. Como además se pone de manifiesto en el cuadro 1.2, la comunicación política aparece mucho menos que la estatal, la burocrática o la gubernamental, algo que resulta paradójico si se tiene en cuenta que es el conflicto político lo que suele predominar en los relatos de la Administración Pública. Con otras palabras: la Comunicación de la Administración Pública ha de combinar los distintos registros y desarrollar más las características de la comunicación gubernamental, estatal y burocrática con las que se entremezcla.

CUADRO 1.2. *Implicaciones para la Comunicación de la Administración Pública que se derivan de su identidad y tipos de comunicación con los que se entremezcla*

<i>Fundamento</i>	<i>Implicación para su comunicación (qué ha de proyectar)</i>	<i>Tipo de comunicación</i>
La AP tiene su origen y razón de ser en la comunidad a la que sirve	Ha de proyectar orientación al bien y necesidades comunes	Comunicación estatal
Para servir, la AP implementa las decisiones del gobierno que dirige la nación	Ha de proyectar una guía, lógica y criterio conforme al que se dirimen los existentes conflictos sobre la distribución de recursos	Comunicación gubernamental
El medio a través del cual actúa son los servicios públicos	Ha de centrar la comunicación no tanto en el líder público como en el servicio que proporciona	Comunicación burocrática
Para proporcionar servicios públicos la AP necesita de estructura orgánica	Ha de contextualizar a los públicos sobre su carácter y forma de funcionar	Comunicación estatal y burocrática
La estructura orgánica tiene organización espacial	Ha de proyectar la definición territorial donde se encuentra	Comunicación estatal y burocrática
La estructura orgánica necesita organizarse	Ha de enfocarse en los funcionarios y las competencias	Comunicación burocrática
La AP necesita de autoridad para cumplir su fin	Ha de proyectar capacidad reguladora y coercitiva	Comunicación política, burocrática y estatal
Los límites del poder vinculante que tiene la AP son los establecidos por su finalidad: servir a la comunidad. De la sociedad y para la sociedad	Ha de proyectar legitimidad; ha de incorporar la escucha e interacción con la sociedad	Una combinación de todas las anteriores

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta de definición de Comunicación de la Administración Pública

La comunicación es esencial a la identidad de la Administración Pública: la comunicación ha de lograr el consenso en un *contexto* de recursos limitados y conflicto de intereses; ha de *explicitar* cuál es la *necesidad común* y *el bien* que la puede satisfacer; ha de *poner en contacto* al Estado con aquellos a quienes sirve; tiene su *foco* en la provisión

del servicio público; *articula el proceso de toma de decisiones* que configura su estructura; es clave en los *procesos interpretativos* que acompaña su acción, la de dictar y aplicar disposiciones; idea y transmite los *símbolos* que proyectan la *naturaleza territorial*; es la que hace *vinculante* la autoridad de la que ha de dotarse para lograr su finalidad; *activa el control y vigilancia* que los públicos han de poder llevar a cabo para mantener a la Administración Pública dentro del principio de legalidad; y es, en definitiva, la que garantiza la receptividad de la Administración Pública para *escuchar* a la sociedad al tomar las decisiones.

Termino este capítulo proponiendo la siguiente definición de Comunicación de la Administración Pública (CAP):

El intercambio de realidades cognoscitivas, que se realiza entre las organizaciones públicas, y entre éstas y los públicos clave, orientado a asistir en el cumplimiento de la finalidad (la búsqueda del bien común), a través de los servicios públicos, encarnado en una estructura orgánica de dimensión territorial, y que articula y delimita la legitimidad del poder.

Así definida, la Comunicación de la Administración Pública:

- Contempla entidades que son sólo de carácter estatal público, ya sea en el nivel local, regional, nacional o internacional.
- Incluye gran variedad de organizaciones que pueden abarcar los distintos sectores y una muy amplia gama de servicios públicos: agencias públicas, gobiernos, consejerías, ayuntamientos, universidades, hospitales, museos, organismos reguladores, fundaciones públicas, agencias evaluadoras de la calidad, etcétera.
- Su finalidad es ayudar al gobierno a buscar el bien común, a resolver los problemas comunes.
- Tiene en cuenta todos los aspectos y ángulos que componen la Administración Pública (como estructura, función, actividad, legislación, etc.), y por eso, su ámbito no se extiende sólo a la provisión del servicio público, sino que incluye lo relacionado con la estructura administrativa: captación, promoción y desarrollo del funcionario, así como de los cuerpos públicos que componen la Administración Pública.
- Su ejercicio no es voluntario: la Administración Pública tiene la obligación de establecer relación con los públicos a los que sirve.
- Tiene en cuenta todos los actores que interactúan: los ciudadanos son también actores de la Comunicación de la Administración Pública.

CUADRO 1.3. Relación entre la CAP y otros términos

<i>Término</i>	<i>Sujeto</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Diferencias</i>	<i>Relación</i>	<i>Por tanto</i>
Comunicación política	Partidos y candida- tos	Política	El fin político es parte y sólo parte de la finalidad de la Administración Pública y, por tanto, de la CAP	La CAP ha de tener en cuenta el contexto político en el que opera	La CAP participa de la comunicación política y de las relaciones públicas políticas
Relaciones públicas políticas	Instituciones políticas	Apoyar los fines políticos			
Comunicación electoral	Partidos y candida- tos en campaña electoral	Obtener voto	Todas	Ninguna	La CAP ha de huir de la comunicación electoral
Comunicación gubernamental	Poder ejecutivo	Fines políticos y cívicos	Tiene menos en cuenta la comunica- ción del funcionario y del servicio público	La CAP participa de la comunicación del gobierno al que sirve	La CAP participa de la comunicación gubernamental del gobierno al que sirve
Comunicación estatal	Estado	Proyectar la entidad cuya finalidad es representar y garantizar la unidad de la nación	Hay objetivos de la comunicación estatal que quedan fuera del alcance de la CAP	La CAP es sólo una parte de la comuni- cación estatal	La CAP combina comunicación estatal del Estado al que pertenece
Comunicación del sector público	Organizaciones que convergen en la provisión del servicio público	Proporcionar servicios públicos	La CAP se restringe a las organizaciones estatales (y excluye el sector privado)	La CAP forma parte de la comunicación del sector público	En la gestión de su comunicación, la CAP ha de tener en cuenta como públicos a las entidades no estatales con las que converge en la provisión del servicio público

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 1.3 recoge las diferencias que hay entre la Comunicación de la Administración Pública y otros términos aquí tratados.

La Comunicación de la Administración Pública es ciertamente una amalgama de comunicación política, estatal, burocrática, gubernamental, que es difícil de manejar diferenciando los ámbitos y preservando el propósito que a cada uno le corresponde. Tras este viaje por los conceptos, hay que volver la vista a la fiesta de Halloween de la Casa Blanca, a la emoción que un líder político comparte con los damnificados por una catástrofe natural o a los escenarios llenos de dramatismo en los que muchas veces los funcionarios tienen que comunicar la gestión pública. No hay recetas cerradas sobre qué es lo fetén para todas estas situaciones. Los problemas con que se encuentra todo gestor público para comunicar la Administración Pública están llenos de matices, ángulos, condicionantes y contingencias, y por eso el siguiente capítulo trata de bajar al terreno en un recorrido por las cuestiones con las que hay que lidiar en el día a día.

ESTRUCTURA Y DELIMITACIÓN GEOGRÁFICA DEL LIBRO

El libro se compone de las siguientes siete partes:

Primera parte. Marco introductorio

En la primera parte, tres capítulos hacen la función de marco introductorio: este primero sobre el concepto Comunicación de la Administración Pública, el siguiente sobre los problemas que se plantean en la práctica, y el último introduce el *valor público* intangible como concepto y principio que implícita o explícitamente presidirá el resto del texto.

Segunda parte. Radiografía de los problemas de partida

La segunda es una radiografía de tres problemas específicos con que se encuentra el gestor público al transmitir la Administración Pública: la desconfianza, la posverdad y la politización.

Tercera parte. La Comunicación de la Administración Pública y la red

Porque ya no se entiende el mundo *off-line* sin el *on-line*, en la tercera parte cuatro capítulos se enfocan en qué significa la Comunicación de la Administración Pública en un nuevo entorno digital: el marco conceptual, el gobierno y la administración electrónicos, la transparencia y gobierno abierto y la interacción en red.

Cuarta parte. Escuchar para gobernar con la sociedad

Gobernar con la sociedad lleva consigo una permanente actitud de escucha, y esto es lo que se aborda en la cuarta parte, de nuevo, con cuatro capítulos: qué significa escuchar, qué es en la práctica (con un análisis de un caso específico), el papel de las expectativas y la aportación del *big data*.

Quinta parte. Necesitamos organizarnos mejor

Para gobernar con la sociedad hace falta llevar a cabo una transformación de la cultura, pautas y maneras de organizar no sólo la oficina de comunicación sino toda la Administración Pública. Por eso la quinta parte se dedica de manera detallada a asistir en tal reorganización: planteamiento estratégico, tareas, diseño del mensaje, vocería, coordinación y planificación de la comunicación.

Sexta parte. Evaluar para retroalimentar

La sexta parte es un único capítulo que trata de poner un cierre a lo tratado hasta aquí, pues aspira a proporcionar enfoques, marcos y herramientas para evaluar lo logrado con la comunicación, evaluación que permita no sólo reenfocar la organización estratégica sino obtener conocimiento para retroalimentar el análisis de los conceptos, de los problemas, de la configuración en red y de la escucha.

Séptima parte. Retos del futuro, enseñanza y aprendizaje

La séptima y última parte quiere ser un colofón con el que dar pistas a profesionales, estudiantes, académicos y *policy makers* para poder mantener una actitud continuada de aprendizaje ante los retos que lleva consigo el comunicar para gobernar con la sociedad.

En el nivel de observación teórica, el libro se nutre de escuelas, conceptos y teorías que no están adscritas a un territorio específico. En cuanto a la observación práctica, si bien se recogen ejemplos y casos prácticos de los cinco continentes, se presta especial atención a España y América Latina.

II. SABER Y HACER: ESPECULACIÓN TEÓRICA Y DECISIONES PRÁCTICAS EN LA COMUNICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

UN RESPONSABLE de comunicación de una institución pública recibe unos 30 *inputs* al día, tiene que responder al teléfono aproximadamente cada siete minutos y le suele ser imposible recabar el cien por cien de los datos que necesita para comparecer o exponer a su jefe ante los medios de comunicación. Un profesional de la acción,¹ como lo es quien lleva la comunicación, trabaja en condiciones ciertamente estresantes, pues hay que decidir, sí o sí, en situaciones de riesgo e incertidumbre, y nunca se cuenta con tiempo para reflexionar con distancia y perspectiva sobre lo que se está haciendo.

Este libro quiere ser un apoyo en tan azaroso y expuesto modo de trabajar. En una primera parte, este segundo capítulo se ocupa de la relación entre el conocimiento científico y el quehacer profesional, delimitando cómo son las dos maneras (la científica y la profesional) de abordar la realidad, y cómo se combinan; en una segunda parte, el capítulo sintetiza los problemas con que se encuentra el profesional de la Comunicación de la Administración Pública, y muestra estructuradamente el escaparate de lo que será abordado en el resto del libro.

¿ES POSIBLE LA REFLEXIÓN EN LA ACCIÓN?

Ésta es la cuestión con la que parto, y para hacerlo me apoyaré en las consideraciones de Donald Schön, autor que ha trabajado extensamente el tema bajo el sugerente título *El profesional reflexivo: cómo piensan los profesionales cuando actúan*.² La convicción

¹ G. Bunk, "La transmisión de las competencias en la formación y perfeccionamiento profesionales de la RFA", *Revista Europea de Formación Profesional*, 1(1), 1994, pp. 8-14.

² D. A. Schön, *El profesional reflexivo: cómo piensan los profesionales cuando actúan*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1998.

de este autor es que es posible aprender en una actividad profesional práctica, que por definición es incierta, inestable, singular, y en la que se plantean conflictos de valor. Ser profesional, afirma Schön, necesita de una “práctica reflexiva”, pues ocuparse de situaciones problemáticas concretas obliga a estar constantemente redefiniendo, pensando sobre la acción. Uno podría pasar por esas situaciones sin acoger huella alguna, pero si así lo deseara, el profesional tiene la posibilidad de hacer de los escenarios que se le plantean ocasiones de aprendizaje.

Schön habla de “pensamiento práctico”, un proceso a través del cual el profesional mantiene un diálogo reflexivo con las situaciones en las que desarrolla su actividad.³ La reflexión es una forma de conocimiento que tiene su punto de partida en la acción, en la toma de decisiones. A juicio de Schön esta reflexión tiene tres fases, que Juri⁴ explica de la siguiente manera.

En primer lugar está el conocimiento en la acción, que es el conocimiento inteligente o mental que orienta toda actividad humana, el que se encuentra en el saber hacer; aquí está tanto el saber teórico adquirido en la universidad (el saber “de libro”) como el “saber-en-la-acción”, que es táctico, espontáneo y dinámico: se desarrolla a medida que se practica. Por ejemplo, quien ha estudiado comunicación organizacional y lleva años practicándola, sabe cuándo procede enviar un comunicado o una nota a los medios, y cuándo es mejor convocarlos a una rueda de prensa.

En segundo lugar está la reflexión en y durante la acción, que es el pensamiento que se produce mientras se actúa, que surge de lo inesperado (porque sucede un imprevisto), y que es como una conversación reflexiva con la situación problemática; se trata de un conocimiento marcado por la inmediatez del momento, y que carece de sistemática y del distanciamiento que requiere la reflexión pausada. Fruto de esta reflexión crítica, con agilidad y rapidez (probablemente porque hay que seguir actuando), se buscan nuevas estrategias o se recolocan las utilizadas. Por ejemplo, ante el incendio de una estación de metro, y si no hay manual de comunicación de crisis, el director de comunicación de la entidad responsable de transporte local dudará si comparecer ante los medios a los diez minutos o a la hora, y si debe hacerlo él o su alcalde, duda que irá resolviendo a medida que acierte o se equivoque.

Por último, está la reflexión sobre la acción y sobre la reflexión en la acción, que es un análisis realizado *a posteriori*, en el que el conocimiento surge de la observación, evaluación, reconocimiento y reconstrucción de lo que se ha hecho. El director de comunicación del ejemplo dedicará un tiempo a considerar críticamente si fue acertada la secuencia de convocatorias a los medios que siguió para responder al incendio, consideración de la que probablemente derive la elaboración de un manual de comunica-

³ N. Juri, “El profesional reflexivo”, *Atenea*, 11(12), 2015, p. 28.

⁴ *Ibid.*, pp. 29-30.

ción para futuras crisis provocadas por disfunciones técnicas como es la de un incendio en el metro.

La propuesta de Schön, que ha sido aplicada fundamentalmente al ámbito del profesional docente,⁵ es totalmente aplicable al profesional de la Comunicación de la Administración Pública, y es lo que desarrolla el presente capítulo, en dos sentidos. Por un lado, en el sentido de que ser un profesional reflexivo significa desarrollar conocimiento a partir de las decisiones que se toman para resolver problemas: Schön afirma que el profesional, en la medida en que actúa, se va enfrentando a nuevas situaciones, que si examina y explora, las comprenderá mejor. Por otro, al reflexionar sobre lo que uno hace, está enfrentando teoría y práctica, investigación y acción, el saber con el hacer: la reflexión en la acción es entonces un proceso que capacita a las personas a desarrollar una mejor comprensión del conocimiento (de los conceptos, de los modelos, de los principios), ampliando así su competencia profesional.

Sobre cómo la ciencia puede ayudar a resolver los problemas reales y concretos que tiene el profesional de la Comunicación de la Administración Pública, es de lo que se ocupa el presente libro, que tiene como asunción básica la idea de que, para poder generar conocimiento, es necesaria y beneficiosa la convivencia del saber de la ciencia con la práctica de la profesión.

CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS REALES

Por problema real se entiende aquí el que efectivamente le pasa a un profesional de la acción, en este caso, de la Comunicación de la Administración Pública: son problemas reales, por ejemplo, que los medios de comunicación realicen una cobertura continuamente hostil de la organización para la que se trabaja, que los ciudadanos presten nulo interés por interactuar con los gobiernos en redes sociales, o que el sistema esté estructurado de tal manera que resulte muy costoso acceder diariamente al jefe de quien hay que gestionar la comunicación. Estas cosas ocurren, y con ellas hay que lidiar, pero se lidia de distinta manera según como sea el problema, y a este respecto resulta de gran utilidad la tipificación de problemas que realizan Vázquez-Dodero y Chinchilla al tratar los fundamentos del proceso educativo del profesional de la acción.⁶

Vázquez-Dodero y Chinchilla hablan de problemas operativos frente a problemas no operativos. Los operativos son aquellos de los que se conocen las soluciones y su secuencia de aplicación; como su nombre indica, son por tanto problemas sobre los que se puede operar, pues ya “se ha pasado por eso”, se podría decir. Los no operativos,

⁵ Véase por ejemplo *ibid.*

⁶ J. Vázquez-Dodero y N. Chinchilla, *Fundamentos del proceso educativo del profesional de la acción*, vol. 0-394-022, IESE, Madrid-Barcelona, 1993.

sin embargo, carecen de una lista de soluciones asociada y se muestran como un conjunto de síntomas que indican la existencia de un problema pero que no lo definen; son problemas que se pueden explorar o aclarar, pero ni definir ni acotar. Una tipificación similar es la que realizan los especialistas en *action learning*⁷ cuando afirman que los problemas típicos de esta metodología de aprendizaje no son los *puzzles* (o cuestiones en las que hace falta buscar la pieza que encaje) sino los “enrevesados”, es decir, aquellos que, por carecer de “respuesta certera”, deben ser explorados desde distintos ángulos para ir desbrozando el camino a base de nuevos intentos y reajustes a las situaciones que se plantean.

Los problemas propios de la gestión pública son ciertamente complejos, endiablados o enrevesados (se ha acuñado el término *wicked problems* para categorizarlos, categorización que ha atraído gran interés en la literatura),⁸ pues hoy trascienden la tradicional compartimentalización (problemas divididos por áreas, tales como salud, educación, infraestructuras, empleo, etc.) para configurarse como cuestiones holísticas transversales a distintos ámbitos temáticos y geográficos (tales como la ciberseguridad, el desarrollo, la sostenibilidad, la amenaza global del terrorismo, el cambio climático o los movimientos migratorios). Hay aquí algo operativo y algo no operativo, y aplicando el razonamiento de Vázquez-Dodero y Chinchilla, el proceso educativo, y con él la ciencia, pueden acudir en ayuda del profesional de la Administración Pública.

Cuando lo que se plantea es un problema operativo, la ciencia ayuda a identificar cuál es el “cajón” al que éste pertenece, y en consecuencia, qué solución (o lista de soluciones) está asociada; la ciencia enseña a “relacionar los problemas-tipo con las correspondientes soluciones-tipo”.⁹ Por ejemplo, ya está muy estipulado (es decir, hay una relación de soluciones asociadas) qué hay que hacer cuando se provoca una crisis de comunicación por el descarrilamiento de un vagón de tren. Éste se ha convertido en un problema operativo gracias a lo que la ciencia ha desarrollado proporcionando tipologías de crisis, construcción de escenarios posibles y medidas para cada uno de éstos.

Cuando de lo que se trata es de un problema no operativo, la cuestión se hace más compleja, pues fácilmente se puede caer en el error de pensar que éste es operativo, y aplicar en consecuencia una solución preestablecida (la que está asociada al problema), cuando en realidad ésta no soluciona sino que retrasa o desplaza el problema.¹⁰ Para abordar un problema no operativo (o enrevesado), hay que explorarlo desde distintos ángulos, y en lo que la ciencia ayuda es en transformar a aquél en operativo o, al

⁷ Véase por ejemplo M. Chivers y M. Pedler, *D.I.Y. Handbook for Action Learners*, NHS Trust, Londres, 2004; y M. Pedler, *Action Learning in Practice*, Gower Publishing, Ltd., Brookfield, Vermont, 2011.

⁸ B. W. Head y J. Alford, “Wicked problems: Implications for public policy and management”, *Administration & Society*, 47(6), 2013, pp. 711-739.

⁹ J. Vázquez-Dodero y N. Chinchilla, *op. cit.*, p. 9.

¹⁰ *Ibid.*, p. 10.

menos, en parcelarlo en aquellos aspectos sobre los que haya soluciones ya probadas. Pero para adquirir habilidad en la solución de los problemas no operativos no queda otra que enfrentarse continuamente a la práctica, atendiendo a las circunstancias peculiares de cada situación, y siendo sensible a los síntomas nuevos, porque en este tipo de problemas no se cuenta con catálogo de soluciones, protocolos o procedimientos. Así por ejemplo, y mientras no haya experiencia acumulada, una crisis provocada por un ciberataque informativo que pone en jaque a la vez a gobiernos locales, regionales, nacionales e internacionales, no cuenta con una lista de soluciones asociada, pues todavía no hay mucha práctica al respecto, y por tanto poco se sabe sobre cómo hay que responder de manera comunicativa cuando una amenaza involucra tan transversalmente a distintas administraciones públicas.

El proceso educativo, dicen Vázquez-Dodero y Chinchilla, guiará a la persona a analizar críticamente el problema no operativo, evaluando en qué medida los conocimientos científicos o técnicos contribuyen a tal fin; más específicamente, ayudará a identificar deficiencias en la definición del problema y errores de diagnóstico y a estructurar situaciones complejas.

De todo esto se desprende que la relación del conocimiento teórico con la decisión concreta, de la teoría con la práctica, o de la especulación con la acción ha de estar nutrida por una constante interacción en la que cada parte, es decir, el científico por un lado y el profesional por otro, debe tener claro cuál es su ámbito de intervención y qué se le puede y debe exigir.

LA CONVIVENCIA DE ACADÉMICOS Y PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DE LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con apoyo en lo que Vázquez-Dodero y Chinchilla¹¹ identifican como capacidades constitutivas del científico y capacidades constitutivas del profesional de la acción, se podría decir que en el ámbito de la Comunicación de la Administración Pública es propio de cada uno de ellos lo siguiente.

El académico:

- *Elabora modelos para observar la realidad.* Por ejemplo, el modelo de contingencia estratégica propuesto por Garnett¹² ayuda a explicar cómo un comunicador de la Administración Pública puede hacer su trabajo con estrategia.¹³

¹¹ *Ibid.*, pp. 3-5.

¹² J. L. Garnett, *Communicating for Results in Government. A Strategic Approach for Public Managers*, Jossey-Bass, San Francisco, 1992.

¹³ Véase por ejemplo lo elaborado sobre los modelos de comunicación de instituciones públicas por K. San-

- *Propone teorías* para explicar la realidad. Por ejemplo, la teoría de la espiral del silencio de Noelle-Neumann puede ayudar a explicar la articulación de voluntades en red y la generación de movimientos sociales en los que las minorías ruidosas acaban absorbiendo a mayorías silenciosas. “La teoría —afirma Kaplan— es un modo de mirar los hechos, de organizarlos y representarlos.”¹⁴
- *Desarrolla un sentido crítico acerca de la validez de las teorías o de su conexión con la realidad.* Por ejemplo, cuando el académico se encuentra con unos resultados que no corroboran la hipótesis de la que partió, tiene que buscar explicaciones para mejorar su manera de mirar la realidad y quizás elaborar nuevas hipótesis.
- *Clasifica fenómenos reales para poder tipificar maneras de actuar sobre ellos.* Por ejemplo, la investigación define “estadios” para identificar cuáles son los posibles desarrollos que tiene la Administración Pública en la red, y los proyecta sobre la realidad para analizarla; de manera que el académico, para saber, “por un lado ha de ser capaz de observar la realidad con un cierto ‘esquema’ y, por otro, ha de ser capaz de anticipar cambios mediante dicho esquema”.¹⁵

Por su parte, el profesional de la acción aborda problemas, y al hacerlo, tiene que tener en cuenta toda la realidad. Así, al lidiar con una crisis, el director de comunicación de un ministerio no debe centrarse en una de las fases de la crisis (por ejemplo, en la inicial, que consiste en identificar y determinar el modo crisis cuando tal se produce), sino que ha de decidir sobre todo el proceso (tendrá que velar hasta el final por la recuperación de la reputación dañada). El profesional, por tanto, ha de ser capaz de definir o diagnosticar el problema concreto con que se enfrenta, decidir las acciones que lo resuelven y llevarlas a cabo. Pues bien, en estas decisiones para la acción, el profesional tiene que hacer uso de la ciencia y escoger qué “partes” de ésta le ayudan a resolver el problema que tiene entre manos;¹⁶ como ya se ha explicado, esto llevará a determinar si el problema es operativo y, si no lo es, a transformarlo en tal para poderlo abordar.

De esta manera se puede decir que academia y profesión se retroalimentan, ya que la profesión acumula experiencia mediante la aplicación continuada de ideas y principios para resolver los problemas concretos que plantea la realidad; y los problemas reales constituyen entonces un sano contraste de las teorías y planteamientos con-

ders y M. J. Canel, “En busca de un modelo para el estudio de la comunicación de instituciones”, en E. Gutiérrez y M. T. La Porte (eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*, uoc, Barcelona, 2013, pp. 29-52.

¹⁴ A. Kaplan, *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Research*, Chandler, Scranton, 1964, p. 309.

¹⁵ J. Vázquez-Dodero y N. Chinchilla, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

ceptuales de la ciencia, y ayudan a concentrarse mejor en la realidad que hace falta estudiar.

El objetivo de este libro puede reescribirse ahora en los siguientes términos: busca saber resolviendo y resolver sabiendo, es decir, alimentar la especulación con decisiones tomadas en la práctica (y por eso se desarrollan clasificaciones, tipologías, conceptos o principios fruto de la observación o vivencia profesional), así como proporcionar conocimiento a los profesionales para que puedan decidir mejor sobre sus situaciones problemáticas concretas. Por eso, lo que queda de capítulo es una exposición de los problemas concretos que se plantean en la Comunicación de la Administración Pública, y para los que a lo largo de estas páginas, con apoyo en teorías, esquemas, conceptos o tipologías, se propondrán herramientas, procedimientos, casos y recomendaciones.

PROBLEMAS, SINGULARIDADES Y RETOS DE LA COMUNICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Lo que sigue quiere actuar como “escaparate” para el resto del libro. El orden que se sigue se corresponde con la estructura que se indica al final del capítulo anterior.

Por definición, desconfían de nosotros

Los comunicadores de la Administración Pública tienen un punto de partida realmente complicado: hay una alta desconfianza hacia lo que los gestores públicos son, hacen y dicen que hacen. Hace tiempo que los organismos internacionales demandan el esfuerzo de la investigación científica y aplicada para desarrollar conocimiento y construir la legitimidad de las organizaciones públicas para hacerlas más cercanas a los ciudadanos.¹⁷

Se podría decir que este problema de desconfianza generalizada (que será tratado con más detalle y matizado en el capítulo iv) es de tipo no operativo, por lo que para abordarlo habría que parcelarlo con el fin de identificar sus causas y transformarlo en operativo. En este sentido la ciencia proporciona diferentes análisis: unos asocian la desconfianza con la crisis económica, que incrementa la severidad del juicio ciudadano ante la corrupción de lo público,¹⁸ fuerza a éstas a hacerse responsables de su en-

¹⁷ Véase por ejemplo OCDE, *Trust in Government*, Bruselas, 2013, como también informes de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Estados Americanos o el Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁸ E. M. Uslaner, “Trust and the economic crisis of 2008”, *Corporate Reputation Review*, 13(2), 2010, pp. 110-123; M. J. Canel y Á. García-Molero, “Comunicar gobiernos fiables. Análisis de la confianza como valor intangible del Gobierno de España”, *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, 18(34), 2013, pp. 29-48; y Z. Chen y N. H. Lu-

torno social y medioambiental, a gestionar su reputación y a legitimar sus actividades para preservar su existencia¹⁹ e incrementa las desigualdades minando el capital social, es decir, la capacidad de la gente de unirse a los demás para acometer objetivos en común.²⁰

Otros trabajos constatan que la desconfianza hacia la Administración Pública tiene su origen en los prejuicios que residen en la mente de los públicos: las organizaciones públicas son vistas como demasiado burocráticas, lentas, ineficientes y corruptas,²¹ grandes, derrochadoras y oscurantistas.²² En cierta medida esto es provocado por algunas características que son singulares de la Administración Pública: como es de control estatal, funciona con jerarquías muy verticales y está sometida a un marco legal más rígido, por lo que carece de flexibilidad para contratar personal con el que poder ganar eficiencia y eficacia al afrontar los cambios²³ y ser más creativa y arriesgada en su comunicación.²⁴

El problema de las percepciones, el reto de la intangibilidad

Hay estudios que afirman que aun cuando la Administración Pública lo hace todo bien, a favor de sus ciudadanos y además de forma desinteresada, la imagen puede seguir siendo negativa, y apuntan que entre la gestión real y la gestión percibida hay un gran trecho en el que se produce mucho “ruido” o influencias de otros actores.²⁵ Es el problema de las percepciones, es decir, el de la dificultad que tiene el hecho de que la co-

rie, “Temporal contiguity and negativity bias in the impact of online word of mouth”, *Journal of Marketing Research*, 50(4), 2013, pp. 463-476.

¹⁹ M. J. Canel y V. Luoma-aho, *Public Sector Communication. Closing Gaps between Citizens and Organizations*, Wiley-Blackwell, Boston, 2018; L. Olkkonen y V. Luoma-aho, “Broadening the concept of expectations in Public Relations”, *Journal of Public Relations Research*, 27(1), 2015, pp. 81-89; y A. Waeraas y H. Byrkjeflot, “Public sector organizations and reputation management: Five problems”, *International Public Management Journal*, 15(2), 2012, pp. 186-202.

²⁰ E. M. Uslaner, *op. cit.*

²¹ V. Luoma-aho, “Sector reputation and public organisations”, *International Journal of Public Sector Management*, 21(5), 2008, pp. 446-467.

²² A. Waeraas y H. Byrkjeflot, “Public sector organization...”, *op. cit.*, pp. 186-187.

²³ M. J. Canel y K. Sanders, “Government communication: An emerging field in Political Communication research”, en H. A. Semetko y M. Scammell (eds.), *Handbook of Political Communication*, SAGE, Londres, 2012, pp. 85-96; D. Gelders, G. Bouckaert y B. Van Ruler, “Communication management in the public sector: Consequences for public communication about policy intentions”, *Government Information Quarterly*, 24(2), 2007, pp. 326-337.

²⁴ D. Gelders, G. Bouckaert y B. Van Ruler, *op. cit.*, p. 331; y D. A. Graber, *The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations*, SAGE, 2003, p. 247.

²⁵ D. Gelders y Ø. Ihlen, “Government communication about potential policies: Public relations, propaganda or both?”, *Public Relations Review*, 36(1), 2010, p. 34.