

PONTIFICIA UNIVERSIDAD

CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



La comunicación en la estructura orgánica de los ministerios del Poder Ejecutivo: propuesta de funciones y de perfil profesional del jefe o director de la Oficina de Comunicación

Tesis para obtener el grado de Magistra en Comunicaciones
que presenta:

Elena Beatriz Cortez Zavaleta

Asesora:

Carla Giuliana Colona Guadalupe

Lima, 2022

Resumen

El objetivo de este Proyecto de Comunicación es elaborar una propuesta de funciones generales para las Oficinas de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo del Perú, que otorgue a la comunicación una posición estratégica en su estructura orgánica. Sobre esta base se propone un perfil para el profesional que las dirija y una propuesta de organización para la oficina.

Este proyecto se sustenta en una investigación cualitativa de tipo exploratoria, bibliográfica y documental que permite describir, analizar y comprender cómo se lleva a cabo la comunicación en los ministerios bajo las normas vigentes. Se asume el enfoque de la Nueva Teoría Estratégica (NTE), que plantea pasar de la fragmentación analítica a la complejidad, de la racionalidad a la relacionalidad, de la emisión de información a compartir significado, así como escuchar y dialogar para reconducir a un cauce común las posiciones que se presentan como incompatibles.

Se revisan prácticas internacionales a la luz del debate sobre la comunicación del Estado, que trasciende a los gobiernos. Luego, se realiza un análisis de los documentos de gestión de los 18 ministerios que permite verificar que la comunicación en estas entidades tiene un enfoque difusionista, instrumentalista y cortoplacista, destinado a: a) resaltar la figura del personaje con mayor rango en la entidad, b) promover las políticas del gobierno de turno y c) destacar la imagen pública de la entidad.

Se propone además que las Oficinas de Comunicación de los ministerios se transformen en Oficinas Generales, se incorporen al segundo nivel jerárquico institucional de la entidad y dependan del despacho ministerial.

Palabras clave: comunicación de gobierno, comunicación política, comunicación gubernamental, comunicación de la administración pública, Poder Ejecutivo, Perú.



Abstract

The objective of this Communication Project is to elaborate a proposal of general functions for the Communication Offices of the Ministries of the Peruvian Executive Branch, giving communication a strategic position in its organizational structure. On this basis, a profile for the professional who will direct them and an organizational proposal for the office are proposed.

This project is based on a qualitative, exploratory, bibliographic and documentary research that allows describing, analyzing and understanding how communication is carried out in the ministries under the current regulations. It assumes the approach of the New Strategic Theory (NST), which proposes moving from analytical fragmentation to complexity, from rationality to relationality, from the emission of information to the sharing of meaning, as well as listening and dialogue to redirect the positions that appear to be incompatible to a common channel.

International practices are reviewed in the light of the debate on State communication, which transcends governments. Then, an analysis of the management documents of the 18 ministries is carried out to verify that communication in these entities has a diffusionist, instrumentalist and short-term approach, aimed at: a) highlighting the figure of the highest-ranking person in the entity, b) promoting the policies of the government of the day and c) highlighting the public image of the entity.

It is also proposed that the Communication Offices of the ministries be transformed into General Offices, be incorporated into the second institutional hierarchical level of the entity and report to the ministerial office.

Key words: government communication, political communication, government communication, public administration communication, Executive Branch, Peru.



Índice

Resumen	i
Índice	v
Lista de Tablas	vii
Lista de Figuras	ix
Capítulo 1: Introducción	1
Capítulo 2: Justificación	6
Capítulo 3: A qué se refiere la comunicación estratégica	9
3.1 Comunicación organizacional	9
3.2 La comunicación estratégica	12
3.3 La dirección de comunicación estratégica	16
Capítulo 4: La comunicación de Estado y los gobiernos	17
4.1 Comunicación política	17
4.2 Comunicación gubernamental	18
4.2.1 Consenso	20
4.2.2 La representatividad	21
4.3 Comunicación de la administración pública	24

4.3.1	Antecedentes	29
4.3.2	La comunicación de la administración pública en Perú	34
Capítulo 5: Marco metodológico		40
5.1	Reglamento de Organización y Funciones (ROF)	43
5.2	Manual del Perfil de Puestos (MPP)	52
Capítulo 6: Las Oficinas de Comunicación en los ministerios del Perú		57
6.1	Ubicación y funciones de las Oficinas de Comunicación	59
6.2	Análisis de los perfiles de puesto del jefe o director y especialista en comunicación de las Oficinas de Comunicación del MINAM, MIDAGRI Y MINEM	74
6.2.1	Análisis del perfil del jefe o director de la Oficina de Comunicación	77
6.2.2	Análisis del perfil especialista en comunicación descrito en el Manual de Puestos del MINAM, MIDAGRI y MINEM	81
Capítulo 7: Propuesta: funciones generales para las Oficinas de Comunicación, perfil profesional del jefe o director y organización básica de la Oficina.		88
7.1	Propuesta de funciones generales para una Oficina de Comunicación	89
7.2	Propuesta de perfil para el jefe o director de la Oficina de Comunicación	96
7.3	Propuesta de organización para la Oficina de Comunicación	100
Capítulo 8: Conclusiones		107
Capítulo 9: Recomendaciones		111
Capítulo 10: Referencias		114

Lista de tablas

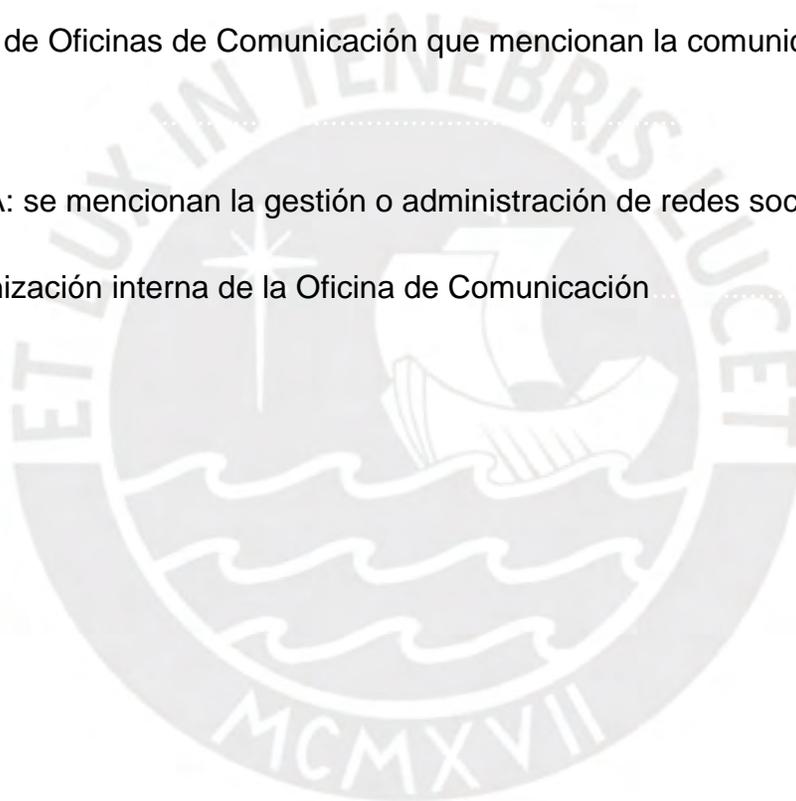
Tabla 1: Nivel organizacional al que pertenecen las Oficinas de Comunicación de los ministerios	48
Tabla 2: Denominación de las Oficinas de Comunicación en los ministerios del Perú	58
Tabla 3: Dependencia jerárquica de las Oficinas de Comunicación en los ministerios del Poder Ejecutivo	60
Tabla 4: Ministerios que mencionan al ciudadano, ciudadanía u opinión pública como destinatarios del trabajo de sus Oficinas de Comunicación	62
Tabla 5: Ministerios que mencionan a la opinión pública como un elemento a analizar para la toma de decisiones de la Alta Dirección	64
Tabla 6: Oficinas Generales de Comunicación que cuentan con Oficinas de Prensa	72
Tabla 7: Nombre de los puestos en el manual de puestos del MINAM, MIDAGRI Y MINEM	75
Tabla 8: Información general y administrativa del puesto-jefe o director de la Oficina de Comunicación	77
Tabla 9: Formación y nivel educativo-jefe o director de la Oficina de Comunicación	79
Tabla 10: Experiencia-jefe o director de la Oficina de Comunicación	81
Tabla 11: Información general y administrativa del puesto-especialista en comunicación	82
Tabla 12: Formación y nivel educativo-especialista en comunicación	83

Tabla 13: Experiencia-especialista en comunicación	84
Tabla 14: Propuesta de perfil para el jefe o director de comunicaciones	99



Lista de figuras

Figura 1: Modelo de comunicación estratégica	16
Figura 2: Unidades de organización y niveles organizacionales del Estado peruano	45
Figura 3: Denominación de los órganos de línea	46
Figura 4: Denominación de los órganos de administración interna	46
Figura 5: Mapa de Oficinas de Comunicación que mencionan la comunicación interna en sus ROF	69
Figura 6: MAPA: se mencionan la gestión o administración de redes sociales	70
Figura 7: Organización interna de la Oficina de Comunicación	105



1 Introducción

Cuento con 20 años de experiencia profesional en comunicación. La mitad de ese tiempo he trabajado en oficinas de comunicación de entidades del Estado peruano y la comunicación estratégica ha sido un tema recurrente en estos espacios de trabajo sin que se haga explícita su definición. Las entidades de la administración pública peruana no cuentan con un concepto estandarizado de comunicación para el Estado. Este vacío conceptual genera inconsistencia en la definición de funciones para las Oficinas de Comunicación y las deja a merced de los intereses y prioridades que establezca la autoridad de turno. La consecuencia directa de este problema es que se han establecido perfiles y funciones para los profesionales que dirigen las Oficinas de Comunicación del Estado que no tienen sustento ni en las tendencias ni en el conocimiento disponible acerca de la comunicación.

Esta situación de indefinición dificulta el abordaje estratégico de la comunicación y conduce a las oficinas a centrar sus acciones en el día a día de la agenda de la autoridad y del gobierno, la misma que no siempre dialoga con las prioridades, necesidades y derechos de los ciudadanos. A lo largo de la investigación realizada para el presente Proyecto de Comunicación se comprueba que las Oficinas de Comunicación tienen asignadas tareas y no funciones. Es decir, no presentan una lógica de continuidad y consistencia en la gestión de la comunicación al servicio del ciudadano. Las tareas que suelen asumir estas oficinas tienen un enfoque difusionista, instrumentalista y cortoplacista, destinado a: a) resaltar la figura del personaje con mayor rango en la entidad, b) promover las políticas del gobierno de turno y c) destacar

la imagen pública de la entidad. En general, se utilizan mensajes en un solo sentido, dejando de lado el enfoque dialógico, inclusivo, empático y de igualdad. Esta situación omite derechos fundamentales que rigen las relaciones armoniosas y sostenibles, así como la generación de consensos entre el Estado, representado por la administración pública, y los ciudadanos para alcanzar la gobernabilidad.

La comunicación ha experimentado cambios en las cuatro últimas décadas que han transformado a la sociedad, tales como: la aparición de internet, el desarrollo y uso cotidiano e institucional de nuevas tecnologías, el cambio en el sistema de medios, la transformación de receptores en prosumidores, el acceso a nuevas y grandes fuentes de información, la alfabetización, la concentración de personas en las ciudades, el incremento de movilidad en el territorio y entre países. Todos estos cambios han influido en los ciudadanos y ya no se conforman con recibir información. Los ciudadanos de nuestro tiempo reclaman diálogo y transparencia, además cuestionan, critican, enfrentan y hacen sentir su opinión públicamente.

El objetivo de este Proyecto de Comunicación es elaborar una propuesta de funciones generales para las Oficinas de Comunicación de una entidad pública del Poder Ejecutivo del Perú, específicamente los ministerios, y sobre esta base proponer un perfil para el profesional que las dirija.

Para lograr el objetivo trazado se realiza una investigación cualitativa de tipo exploratoria, bibliográfica y documental, cuyo propósito es describir, analizar y comprender cómo se lleva a cabo la comunicación en los ministerios del Poder Ejecutivo peruano.

En la primera parte de la investigación se aborda la *Nueva Teoría Estratégica* (NTE) y se sustenta el término de comunicación estratégica. Asimismo, se examina el concepto de comunicación política, dentro del cual se ubica la comunicación gubernamental, y la comunicación de la administración pública, que abarca tanto la comunicación de gobierno (entendida como un periodo determinado de tiempo en el que se ejerce el mandato presidencial y los esfuerzos se enfocan en el cumplimiento de sus objetivos y metas) como la comunicación del Estado, que trasciende a los gobiernos, pues el gobierno pasa (al culminar el periodo para el cual fue elegido), pero el Estado debe seguir atendiendo a los ciudadanos a través de la administración pública, que forma parte del Estado. Este último es la comunidad política organizada, y, por su parte, la administración pública desarrolla e implementa las decisiones que organizan a la comunidad política.

De igual manera, se hace una revisión sobre cómo se da la comunicación de las entidades públicas en algunos países del mundo y en la región, lo que permite identificar que, salvando las distancias en cuanto al tipo de gobierno y la organización del Estado, la comunicación de las entidades públicas enfrenta problemas similares.

La segunda parte del trabajo aborda una revisión y análisis de documentos oficiales de gestión de los 18 ministerios que conforman el Poder Ejecutivo nacional, tales como leyes y normas. El análisis se centró en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Manual de Perfiles de Puestos (MPP), que hacen posible entender de qué modo funcionan las entidades del Estado y permiten establecer la ubicación de las Oficinas de Comunicación en la estructura orgánica de los ministerios, sus funciones y el perfil del profesional que las dirige.

Las Oficinas de Comunicación se consideran Órganos de Administración Interna en la organización de los ministerios y están catalogadas como Órganos de Apoyo. Es decir, su denominación máxima es Oficina General, cuando están en el segundo nivel jerárquico de la entidad y Oficina, cuando están en el tercer nivel.

Entre los 18 ministerios que conforman el Poder Ejecutivo peruano, se identificaron 8 que cuentan con Oficinas Generales de Comunicación, que son órganos del segundo nivel jerárquico. Es decir, son las oficinas encargadas de establecer la estrategia y regir la comunicación de la entidad. Los diez ministerios restantes, cuentan con Unidades Orgánicas de tercer nivel jerárquico denominadas Oficinas de Comunicación, encargadas de ejecutar las estrategias de comunicación establecidas por un órgano jerárquicamente superior.

En lo referente al perfil profesional actual del jefe o director de la Oficina de Comunicación se estudiaron dos perfiles de puesto: el de jefe de la oficina (pertenece al grupo de directivos públicos, y su labor es dirigir, gestionar y supervisar la estrategia de comunicación del ministerio) y el especialista de comunicaciones (hace parte del grupo de servidores de carrera, y su función es coordinar y gestionar las estrategias de comunicación del Ministerio).

La indefinición de la comunicación mencionada dificulta el establecimiento de funciones para las Oficinas de Comunicación. Esto a su vez genera una indefinición en el puesto que ocupa la comunicación en la estructura orgánica de los ministerios, lo que le resta presencia como un proceso estratégico dentro de la gestión integral del ministerio. Asimismo, se observó que el ciudadano no es considerado el destinatario del trabajo de las Oficinas de Comunicación, el trabajo se enfoca en resaltar la figura del

personaje con mayor rango en la entidad, promover las políticas del gobierno de turno y destacar la imagen pública de la entidad.

Otro de los hallazgos de la investigación que fundamenta este proyecto está relacionado al desfase encontrado entre la realidad del país y la realidad a la cual responden las funciones redactadas en los ROF de las Oficinas de Comunicación de los ministerios.

Finalmente, luego del trabajo realizado, el presente proyecto propone que las Oficinas de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo peruano uniformicen su posición en la estructura orgánica de los ministerios en el segundo nivel jerárquico institucional, transformándose en Oficinas Generales de Comunicación. Asimismo, se ofrecen las siguientes propuestas: 1) funciones generales para las Oficinas Generales de Comunicación 2) organización de la oficina y 3) perfil profesional para el jefe o director.

Todo el proceso de recojo, revisión y análisis de los documentos de gestión se realizó hasta octubre del 2020, por eso, en el desarrollo del presente Proyecto de Comunicación no se mencionan los hechos y retos a los que se enfrentaron las Oficinas de Comunicación debido a los acontecimientos políticos producidos en el Perú después de esa fecha como la vacancia presidencial, las marchas en contra del régimen de Manuel Merino (presidente interino), el proceso electoral, entre otros acontecimientos.

2 Justificación

En la actualidad, en el Perú no basta con ganar una elección y llegar al gobierno, lo más importante es mantenerse en él durante todo el mandato, sobre todo en un contexto político como el que vive el país desde hace 30 años.

El enfrentamiento político, la desconfianza del ciudadano en la política y el gobierno, el enfrentamiento entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, la prensa usada como arma de ataque y generación de disenso, el creciente uso de las redes sociales y la internet para la difusión de información tendenciosa o falsa que inunda a la ciudadanía y ahonda el desconcierto, la desconfianza y la inconformidad, son características que han definido al Perú en la última década. En este sentido, el ciudadano ya no es más un ente pasivo que solo recibe información; la era de la hipodérmica pasó, el ciudadano ahora cuestiona, critica y enfrenta, hace sentir su opinión e indignación mediante las redes sociales o protestas cristalizadas en marchas, bloqueos de carreteras, tomas de locales o instalaciones productivas.

Ante esta realidad, los ministerios que conforman el Poder Ejecutivo, encargados de gestar y ejecutar las políticas públicas y el accionar del Estado en general, requieren el soporte de una Oficina de Comunicación cuyo equipo no solo se enfoque en la gestión de medios. Se requiere un equipo de profesionales con capacidad de analizar la coyuntura, desarrollar propuestas de comunicación que apoyen la generación de consensos y utilicen múltiples canales y plataformas. Asimismo, que trabajen en la construcción de mensajes estratégicos y, sobre todo, que desarrollen una respuesta clara de la institución ante las demandas de la población.

Para afrontar este reto, el equipo de comunicaciones debe usar no solo los medios tradicionales, sino también aquellos que la población emplea para opinar sobre la realidad política y social. En especial, necesita desarrollar la capacidad de recoger y atender, de forma organizada y congruente, las dudas de los ciudadanos; asimismo, debe ser capaz de exponer y sostener argumentos claros y contundentes sobre los temas que competen a la entidad pública. Para ello, la Oficina de Comunicación no solo requiere una organización fortalecida y con acceso a la Alta Dirección de la institución, sino, además, necesita contar con comunicadores profesionales capacitados para afrontar estos retos. Es preciso también tener a la cabeza de la oficina a un líder, un estratega que pueda concebir, organizar, canalizar y coordinar estos esfuerzos, por tanto, se hace necesario revisar y actualizar el perfil del jefe o director de las oficinas de comunicación.

Para ser más exactos en el planteamiento nos referimos a las Oficinas Generales de Comunicación, órganos ubicados en el segundo nivel jerárquico institucional cuya autoridad permite establecer los lineamientos de comunicación a ser seguidos por todo el ministerio. Por esta razón, el perfil del profesional que dirija esta oficina debe ser revisado, pues no basta con saber gestionar la relación con la prensa, sino que se requiere un profesional con capacidad estratégica, capaz de entender e interpretar la coyuntura. Que además cuente con recursos académicos e intelectuales que le permitan conocer a los ciudadanos en el marco de la realidad e historia del país. Sumado a ello, el conocimiento de la forma como se desenvuelve la gestión pública le permitirá organizar una respuesta en varios niveles, generar estrategias para afrontar

las posibles crisis, así como organizar y armonizar el uso de canales y soportes de comunicación adecuados.

La revisión y análisis de los Manuales de Perfiles de Puestos realizada en la presente investigación ha permitido verificar que los perfiles con los que cuentan los 18 sectores del Poder Ejecutivo para el jefe o director de la Oficina de Comunicación no describen a un profesional con la formación, capacitación, experiencia y aptitudes necesarias para afrontar este nuevo y complejo panorama al que se enfrenta la comunicación de la administración pública.

Aunque las instituciones del Poder Ejecutivo (ministerios) están en proceso de migración a la Ley del Servicio Civil (Ley 30057, 2013), se debe recordar que los perfiles de puesto analizados pertenecen a ministerios que ya terminaron su proceso de migración, por lo tanto, estos perfiles están homologados a lo que requiere la nueva ley, y rigen la contratación de los jefes de las oficinas de comunicaciones.

Por lo expuesto se considera que el presente Proyecto de Comunicación aportará en la definición de un perfil acorde a las necesidades actuales y futuras y al importante papel que asume la comunicación en el esquema de la gestión de la administración pública.

3 A qué se refiere la comunicación estratégica

3.1 Comunicación organizacional

La comunicación es un hecho natural que el ser humano utiliza desde su nacimiento para poder interactuar con su entorno. Cuando se trata de explicar y analizar la comunicación esta se convierte en un campo de estudio, por tanto, su definición toma diversas acepciones, dependiendo del ángulo o enfoque desde el cual sea estudiada.

En este orden de ideas, se toma en cuenta la perspectiva de León Duarte (2006, citado por Salas, 2012), quien planteó la comunicación, con base en los fundamentos epistemológicos retomados por la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (ALAIIC), como la “producción común de sentido, sobre la realidad sociocultural, conformada por un campo posible de configuración de nociones, visiones, percepciones, intenciones, operaciones y acciones comunes, que se construyen y se configuran nuevamente en otras” (p. 236).

Cuando el ser humano traslada la comunicación a las organizaciones (empresas o instituciones), esta se convierte en una disciplina. De hecho, las primeras nociones de la comunicación como disciplina se dieron con la aparición de la comunicación organizacional. Al respecto, Goldhaber (2000), en su obra *Comunicación organizacional*, ensayó una de las explicaciones más simples, pero claras, para el origen de la denominación:

En 1956 William Whyte nos catalogó a la mayoría de nosotros como “hombres organización” debido al tiempo que pasamos dentro de distintas organizaciones.

En 1973, Harry Levinson sostiene que esta clasificación sigue siendo cierta, ya que “el noventa por ciento de las personas que trabajan lo hacen dentro del marco de una organización”. Y si a ello le sumamos el tiempo que pasamos en clubs sociales y cívicos, en instituciones educacionales y religiosas, hospitales, bancos, etc., es fácil concluir diciendo que en la actualidad todos nosotros, hombres y mujeres, somos seres de organizaciones (p. 14).

Frente a este planteamiento cabe preguntarse ¿qué son las organizaciones? El mismo autor las definió como “un sistema vivo y abierto conectado por el flujo de información entre las personas que ocupan distintas posiciones y representan distintos roles dentro de ella” (Goldhaber, 2000, p. 15). Además, considera que la comunicación organizacional “es el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes” (p. 18).

En síntesis, la comunicación organizacional es un fenómeno que se da de forma espontánea y natural en todas las organizaciones, sean públicas, privadas, grandes o pequeñas; y es tan importante que no es posible imaginar una organización sin comunicación (Rivero, 2017).

Para la investigadora cubana Saladigas (2003, citada por Guillén y Espinosa, 2014) la comunicación organizacional es

[...] un proceso de producción e intercambio de significados, de naturaleza mediadora y mediada, planificado y espontáneo, que genera flujos de sentido, que se dan tanto dentro de las organizaciones como entre éstas y el entorno, con el fin de facilitar el cumplimiento de sus objetivos y el fortalecimiento de su identidad y cultura (p. 111).

Así, la comunicación organizacional es un término vinculado a múltiples disciplinas, de las cuales toma sus matrices conceptuales, por lo que se conoce con diferentes nombres, entre ellos comunicación institucional, comunicación corporativa, comunicación estratégica, etc. Este fenómeno fue expuesto, entre otros autores, por Shelby (1993), de Georgetown University, quien señaló que coexistía con otras denominaciones, tales como Business Communication (Comunicación de Negocios), Management Communication (Comunicación Gerencial) y Corporate Communication (Comunicación Corporativa) (citada por Rivero, 2017).

Al revisar cuáles son las prácticas que se incluyen dentro de cada uno de estos conceptos se encuentra la opinión de Redding y Sanborn (1964, citados por Goldhaber, 2000) acerca de que la comunicación organizacional “incluye a las comunicaciones internas, las relaciones humanas, las relaciones gerencias-sindicatos, las comunicaciones ascendentes, descendentes y horizontales, las habilidades de comunicación (hablar, escuchar, escribir), y los programas de evaluación de las comunicaciones” (p. 16).

Por su parte, Rodrich (2012) es uno de los teóricos que no usó el término comunicación organizacional, sino que se refirió a esta disciplina como comunicación institucional y sostuvo que usa la publicidad, las relaciones públicas, el marketing y la comunicación interna como herramientas de gestión para el logro de sus objetivos. Asimismo, consideró que la práctica de la comunicación institucional busca dotar de una visión global a la comunicación dentro de la estrategia competitiva de las organizaciones.

Por otra parte, Costa (1977) planteó por primera vez, en su libro *La imagen de empresa. Métodos de comunicación integral*, la idea de integrar las comunicaciones.

3.2 La comunicación estratégica

Durante la primera década del siglo XXI los teóricos de la comunicación en Hispanoamérica propusieron un nuevo concepto, se trata de la comunicación estratégica. Según Salas (2012), “la idea es pasar de una comunicación difusionista, donde primero se gesta la estrategia y luego se comunica, a la integración de la comunicación, en el proceso estratégico de acuerdo con el entorno” (p. 240).¹

La comunicación estratégica se basa en la Nueva Teoría Estratégica (NTE), expuesta en el 2001 por Rafael Alberto Pérez en el libro *Estrategias de comunicación*. El autor indicó que “Necesitamos una teoría estratégica menos geométrica y más hermenéutica, menos racional y más relacional” (p. 672). En el 2009 presentó una noción más desarrollada y concreta en función de dos pilares: complejidad y relacionalidad.

La Estrategia en cuanto disciplina ha de asumir un cambio en su paradigma central: del económico basado en la fragmentación analítica a la complejidad. Y también en su paradigma disciplinario, pasando de la racionalidad (de unos actores) a la relacionalidad (de unos seres humanos). Todo ello ha de ser abordado desde un enfoque transdisciplinar (Pérez, 2014, p. 20).

¹ Aquí hablo desde mi experiencia: muchos comunicadores hemos usado el término en algún momento; es más, se menciona en varios de los documentos revisados durante esta investigación, pero a la conclusión que siempre se llega es que en el Estado peruano no existe un concepto estandarizado y normalizado de lo que quiere decir comunicación estratégica. Por ello, se considera necesario establecer el concepto sobre el cual se trabajará en este Proyecto de Comunicación.

Este nuevo paradigma para la comunicación ha impulsado el desarrollo de muchos conceptos sobre comunicación estratégica, pero es Scheinsohn (2009) quien brindó, a través de su libro *Comunicación Estratégica*, la explicación más clara sobre lo que significa e incluye el concepto de comunicación estratégica, el cual puede resumirse de la siguiente manera: la empresa posee un conjunto de recursos significantes que causan diversas impresiones y suscitan determinadas lecturas en sus públicos; al intervenir, asistiendo la creación de los significantes que produce la empresa o institución, se puede incidir positivamente en las impresiones o lecturas que estos significantes produzcan en sus públicos.

Para ello, es necesario que exista coherencia entre

- lo que se pretende comunicar y lo que se comunica;
- lo que se comunica implícitamente y lo que se hace explícito;
- los propósitos y los medios para alcanzarlos;
- lo que se declara y lo que se hace.

[En este sentido] La coherencia es generadora de una “sinergia significativa”, razón por la cual los diversos mensajes apuntan hacia una misma idea -la identidad corporativa- y se potencian mutuamente para alcanzar el mismo fin. (Scheinsohn, 2009, pp. 92-93).

Adentrándose en lo que incluye la comunicación estratégica, Scheinsohn (2009) planteó que esta comprende los siguientes niveles de acción:

- Estratégico
- Logístico
- Táctico

- Técnico

En cuanto a la estrategia, esta facilita saber dónde se está y hacia dónde se está yendo. El nivel logístico orienta a la empresa en la producción y mantenimiento de todos los recursos necesarios para la consecución de los fines estratégicos comunicacionales. La táctica posibilita el mejor empleo de los recursos y detecta el momento más adecuado para su uso; asimismo, se ocupa de los medios que serán utilizados para alcanzar los fines estratégicos. Por tanto, la publicidad, las relaciones públicas, la promoción, la difusión periodística, la literatura, la papelería, la heráldica corporativa, los actos, los auspicios, etc. serán considerados herramientas tácticas de comunicación.

Por último, de acuerdo con Arcila, el “nivel técnico comprende todas aquellas maniobras operacionales que serán llevadas a cabo mediante las herramientas tácticas” (2012, p. 9).

Otro tema que se debe considerar es que la comunicación estratégica se implementa mediante programas de intervención. Un programa es una acción con mayor estabilidad en el tiempo que una campaña, pues mientras esta persigue objetivos tácticos, un programa busca alcanzar fines estratégicos.

Hasta aquí se tiene la definición de lo que es y lo que incluye el concepto de comunicación estratégica planteado por Scheinsohn (2009), el cual se desarrolla a través de un modelo que se explica como un “paradigma sistémico, contingente, principalmente interesado en los efectos mutuos de los elementos que lo componen, y que entiende a la comunicación como un proceso complejo, dinámico y continuo” (p. 101)

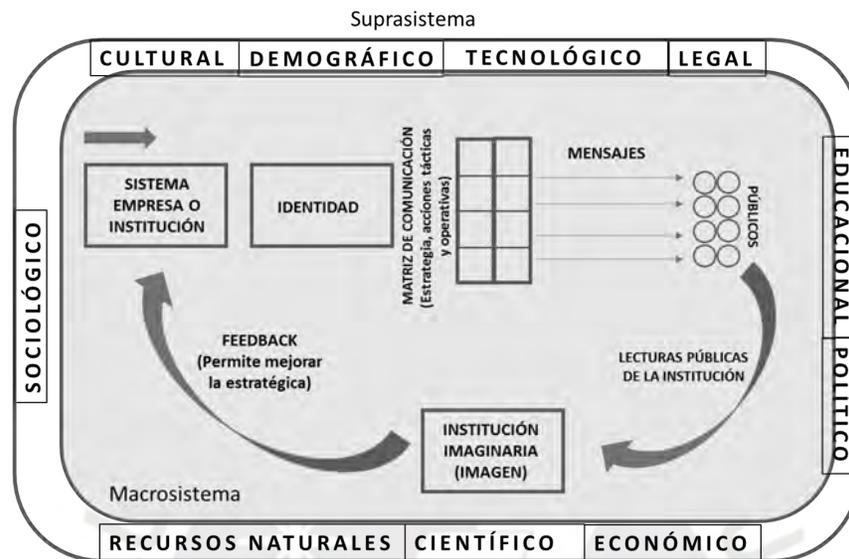
El modelo propuesto identifica tres sistemas que interactúan entre sí y que son permeables, por ello pueden interrelacionarse y afectarse mutuamente. Estos sistemas son:

La empresa o institución, que forma parte de un sistema mayor o suprasistema que es el ambiente inmediato en el que opera e interactúa con otras organizaciones de un modo directo. A su vez, el suprasistema está inserto en un macrosistema, que es el entorno general en el que la empresa vive. Al suprasistema lo definen los siguientes ámbitos: cultural, demográfico, tecnológico, educacional, político, legal, recursos naturales, sociológico, económico y científico (Scheinsohn, 2009, pp. 101-102).

Este modelo funciona de la siguiente manera: la empresa diseña una identidad (una personalidad), y sobre esa base se construye la matriz de comunicación que, por medio de acciones tácticas y operativas, pone en circulación mensajes que afectarán a los públicos de determinada manera, generando la construcción de la “empresa imaginaria” que otros autores llaman la imagen, que es la idea que el público se forma de la empresa o la institución con base en los mensajes que recibe. La información que se recibe de la llamada “empresa imaginaria” es tomada como insumo para mejorar la estrategia, de este modo el ciclo se reinicia y se alimenta la estrategia (Scheinsohn, 2009).

Figura 1

Modelo de comunicación estratégica



Nota: adaptado de Scheinsohn (2009).

3.3 La dirección de comunicación estratégica

Para gestionar la comunicación estratégica Scheinsohn (2009) sostuvo que se requiere contar con una dirección capaz de decidir y actuar con la pericia que impone la magnitud de sus responsabilidades. La función básica que deberá desarrollar la Dirección de Comunicación Estratégica es lograr que la empresa o la institución alcance sus propósitos con el apoyo máximo y con una oposición mínima por parte del público; para conseguir esto, su principal herramienta es la sinergia comunicativa, la cual se logra al gestionar la comunicación con precisión, claridad y coherencia.

4 La comunicación de Estado y los gobiernos

4.1 Comunicación política

La comunicación que ejerce el Estado se enmarca en la comunicación política, un concepto relativamente joven cuya matriz conceptual se ha tomado de diversas disciplinas, como la sociología, la política, la psicología social, la lingüística, etc. Esto la convierte en una noción polisémica e interdisciplinaria (Ríspolo, 2020).

Citando a Dominique Wolton (1995), la comunicación política “es el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (p. 31).

Este mismo término es entendido por Canel y Sanders (2010) como la pugna de los políticos y de los comunicadores por ganar la batalla de la agenda en los medios; y para Ríspolo (2020) es un proceso mediador que posibilita la relación entre las instituciones gubernamentales y los electores-ciudadanos. Mientras, Prior (2020) afirmó que el objetivo actual de la comunicación política es “insertar contenidos o mensajes en las noticias, conquistando el espacio mediático necesario para llegar a la mente del público y condicionar o influenciar sus posiciones políticas” (p. 50).

Partiendo del hecho de que la política es tan antigua como la propia humanidad, que por siglos ha permitido a los hombres organizarse en comunidad para subsistir y evolucionar, se puede decir que la comunicación política es un proceso por el cual los actores (personas, gobierno, instituciones, dentro de ellas los medios de comunicación)

manifiestan sus opiniones, propuestas, etc. para alcanzar un fin que debe generar el bien común.

Ahora, si se atiende a lo manifestado por Riorda cuando indicó que “no toda comunicación es política, pero sí toda política se representa en un acto comunicacional” (Canal Polítai, 2012, 6:38), se tiene que en el plano de la expresión la comunicación política es tan antigua como la política, pero su estudio o reconocimiento como una ciencia social es de muy corta data y aún está en proceso de formación.

Como se observó en la definición de comunicación organizacional, en el caso de la comunicación política algunos autores como Ríscolo (2020) sostuvieron que el campo de acción de este tipo de comunicación es muy amplio y diverso, no solo porque existe un extenso número de áreas/objeto que conforman su estudio, sino también por las diferentes disciplinas que se interesan por estudiarlos.

En palabras de Riorda (2011) “la comunicación política está ampliamente imbricada en sus diferentes manifestaciones, pero esto no hace iguales a las formas en que ella se manifiesta” (p. 96). Es así como, para facilitar su entendimiento, el autor propone dividir la comunicación política en comunicación gubernamental, electoral, de crisis y de riesgo.

4.2 Comunicación gubernamental

Al hablar de “comunicación gubernamental, se hace referencia a la comunicación de los gobiernos ejecutivos, sin distinción de niveles (nacional, regional, provincial, local, etc.) o actores dentro de ese poder, excluyendo todo lo que sea sector público no gubernamental” (Riorda, 2011, p. 106).

Acerca de la comunicación de los gobiernos, Canel y Sanders (2010) aclararon que había sido poco estudiada, que se habían priorizado las investigaciones y estudios sobre comunicación electoral o marketing político y se dejó de lado la comunicación durante el mandato. En su estado de la cuestión, las autoras manifestaron que uno de los países que más contenido produce sobre comunicación de gobierno es EE. UU., aunque esencialmente enfocado en la comunicación presidencial. En Europa se realizaron estudios sobre la relación del primer ministro con los medios, los conceptos de Spin y sus implicancias (Gran Bretaña) o sobre las estrategias de comunicación de los gobiernos británico y español ante escándalos políticos y atentados terroristas. Mientras tanto, en América Latina los trabajos se centraron en la descripción de casos basados en la consultoría práctica, sobre todo en Argentina (Canel y Sanders, 2010). Cabe decir que en todos los casos se dejó de lado el papel de la comunicación de las instituciones públicas.

Como afirmó Riorda (2011), más crítico aún, la comunicación gubernamental carece de sustento teórico y se alimenta de la extrapolación, para él irresponsable, de las estrategias y prácticas de la comunicación electoral y del marketing político, lo cual confiere a la comunicación un manejo instrumentalista y cortoplacista.

Desde el punto de vista de Canel y Sanders (2010) la comunicación hace posible legitimar las acciones o decisiones de los gobiernos democráticamente elegidos; además, sostuvieron que la legitimidad obtenida en las elecciones solo se consolida si se gestiona de forma adecuada la comunicación; en otras palabras, si el que llega al poder (gobierno) se comunica de manera fluida y efectiva con aquellos a quienes gobierna, de modo que sus medidas sean entendidas, aceptadas y

respetadas, pues “Los gobiernos son instituciones y, como tales, deben comunicarse de forma clara, planificada y coherente con sus gobernados” (Amadeo, 2016, p. 1). Esto indica que en las instituciones públicas la comunicación “no es una opción sino una obligación. Además de informar, deben comunicar de forma transparente y esclarecer puntos críticos con el objetivo de que sus planes y programas obtengan, primero, la comprensión interna, y después, el apoyo público” (Rivero, 2017, p. 2).

Sobre este punto Prior (2020) profundizó diciendo que la legitimización ante la opinión pública “solo se consigue mediante la presentación de los líderes políticos ante el público y, en tiempos de visibilidad mediatizada, los medios de comunicación son los objetos del deseo de los actores políticos y de sus estrategias de campaña” (p. 50).

Así las cosas, es preciso resaltar que la comunicación gubernamental es más relevante para el sistema político que la mera exposición de la imagen del gobernante, dado que es una herramienta de gestión que contribuye a legitimar al gobierno y sus acciones (Amadeo, 2016).

De acuerdo con Riorda (2008), “la comunicación gubernamental tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación gubernamental no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión” (p. 27).

4.2.1 Consenso

Tal como explicó Sani (1998, citado por Riorda, 2011), existen dos tipos de consenso, uno referido a las reglas esenciales que dirigen el funcionamiento del sistema y otro que tiene como propósito fines específicos o instrumentos particulares. Algunos autores consideran que el primer tipo de consenso es el más importante, pues

da estabilidad al sistema político general, pero realmente es el segundo el que en muchos casos genera desacuerdos, los cuales son mucho más visibles y atractivos para los medios de comunicación.

En suma, el consenso debe ser la columna en la que se sostiene el orden público y debe apelar a la libre participación, no a la coacción o al miedo, y a disminuir las probabilidades del uso de la violencia para resolver los desacuerdos. Visto de esta manera, el consenso puede definirse como

La búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de este, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas (Riorda, 2011, p. 98).

Finalmente, se puede decir que la comunicación gubernamental es aquella que se genera desde el gobierno y se ejerce durante todo el periodo gubernamental; su objetivo es llegar a acuerdos (consensos) entre los gobernantes y los gobernados para evitar la aparición de desacuerdos inestabilizadores, y con ello posibilitar la gobernabilidad, así como el desarrollo armónico y sostenible del país y procurar el bienestar de los ciudadanos.

4.2.2 La representatividad

Teniendo en cuenta lo encontrado en las diversas definiciones revisadas, la comunicación política y sus variantes son posibles en regímenes democráticos, puesto que la comunicación de un gobierno dictatorial no supone comunicación, sino

información (Amadeo, 2016). Igualmente, el régimen democrático, por definición, es representativo, lo que significa que los sistemas políticos democráticos se construyen en torno a la transmisión representativa del poder (Ríspolo, 2020).

Como señaló Palti (2007, citado por Ríspolo, 2020), “el trabajo de la representación no es otro que la reducción a la unidad de la pluralidad de voluntades particulares a fin de constituir la voluntad general de la nación” (p. 101). De esta manera, la representación permite unificar las voces y reducirlas a una unidad para que puedan ser escuchadas. Esto puede generar distancia con el ciudadano, de hecho, lo hace, dado que la realidad que se vive en un país no es igual, sino que varía según la ubicación geográfica, la matriz productiva, la lengua que se hable, la idiosincrasia regional o local, el acceso a los servicios públicos, etc., lo que no permite aglutinar la voluntad de una nación, sobre todo en un país tan diverso y fragmentado como el Perú.

Por su parte, Sidicaro (2002) planteó que los cambios que se han originado en la representatividad tienen su origen en el crecimiento de la heterogeneidad en distintos planos de la sociedad contemporánea, tales como la fragmentación del mundo del trabajo y la globalización cultural, que expone a las personas a los mismos mensajes a nivel mundial, con ideas, gustos y estéticas que terminan por anular las identidades locales, crear una falsa identidad global y declinar la ideología del Estado-nación.

En el caso de Latinoamérica, Roberts (2002, citado por Ríspolo, 2020) enfatizó que la transformación de la representación es producto de la reestructuración económica sufrida por América Latina durante el cambio al modelo de libre mercado que se produjo en la década del 90.

Esta crisis de representación ha generado, conforme a lo que recoge la autora, modificaciones en el comportamiento de los líderes políticos en puntos clave:

Su actuación en la esfera pública, especialmente en los medios de comunicación; la relevancia que se le otorga a la imagen del candidato y la consecuente reducción de la atención al programa partidario; la heterogeneidad en la oferta electoral; la utilización de sondeos de opinión para la elaboración de la propuesta política y de encuestas de opinión pública para selección de candidaturas y, finalmente, la mayor volatilidad de las lealtades partidarias (Ríspolo, 2020, p. 102).

Desde la última década del siglo XX, sobre todo en Sudamérica, la nueva forma de gobernar y hacer política se fundamenta en una comunicación sustentada en la apariencia, en lo emocional y en la cercanía con lo que el pueblo quiere escuchar. Así, predomina la imagen del líder político sobre la exposición y el debate de ideas y propuestas, los líderes sobre sus partidos y sus ideologías, y la consecuente extinción de las identidades y lealtades partidarias. En tanto, los medios de comunicación siguen siendo el principal espacio donde se establecen las relaciones y las luchas simbólicas entre actores políticos rivales, por lo tanto, funcionan como punto de conexión entre el poder político y la ciudadanía. A esto se le denomina democracia mediática (Prior, 2020).

En este escenario “la política de ideas y de sustancia se convierte en storytelling (un relato) donde la manipulación, la negatividad, la banalización del discurso y la desinformación, se imponen sobre la racionalidad” (Prior, 2020, p. 50).

En cuanto a esto, Riorda y Rincón (2016) devolvieron el poder de decisión al pueblo, pues consideraron que “los medios no son el poder, apenas son su cheerleader. El poder está en otra parte: en el relato y el mito político” (p. 11), y son los ciudadanos quienes deciden por cuál relato o mito se decantan.

De igual modo, los autores afirmaron que los ciudadanos han aprendido a jugar al “juego de la seducción mediática”, pero que “nunca abdica de sus necesidades, expectativas y saberes: por eso, el pueblo sabe que detrás de tanta propaganda y medios, lo que hay es un deseo deliberado por exagerar y distorsionar” (Riorda y Rincón, 2016, p. 11).

Para Riorda (2011) el gobierno es una suma de políticas públicas y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al gobierno en general y no a una política en particular. Entonces, el gobierno se debe sostener en un plan general que marque el rumbo de la política general del gobierno y comunicarlo, de tal manera que permita a los ciudadanos conocerlo, entenderlo, verlo como posible y realizable en un espacio de tiempo, y finalmente adueñarse de él. La comunicación debe ayudar a que este proyecto se convierta en el mito de gobierno y que la ciudadanía lo acepte y lo haga suyo.

4.3 Comunicación de la administración pública

De lo revisado a nivel de producción conceptual se puede observar que el grueso de las publicaciones se enfoca en describir las estrategias para llegar al poder, en las que se destaca la figura del líder político con miras no solo a ganar una elección, sino a mantener su imagen con una alta aceptación durante el desempeño del cargo.

Es aquí donde se identifica el vacío que lleva a cuestionar ¿qué pasa después de ganar la elección?, ¿cómo se sostiene un gobierno?, ¿cómo se logra que el ciudadano se sienta representado y que no sientan defraudadas las expectativas creadas durante la campaña?, ¿de qué forma lograr los consensos necesarios para cumplir con el plan de gobierno trazado y mantener el apoyo político requerido, el cual permita avanzar en la gestión y la implementación de políticas públicas en favor de los ciudadanos?, y, sobre todo, ¿cómo darle continuidad al Estado?

En este orden de ideas, es evidente que el concepto de comunicación gubernamental queda corto, puesto que está centrado en la comunicación de gobierno, siendo este un periodo determinado que es dominado por el candidato ganador y su entorno, quienes traen al periodo gubernamental sus propios lineamientos, objetivos, metas de gobierno y sus prácticas particulares de comunicación.

Como se mencionó, el interés de este Proyecto de Comunicación está enfocado en las Oficinas de Comunicación de los ministerios que conforman el Poder Ejecutivo del Perú. En cuanto al tema, es posible ver que con cada cambio de gobierno los equipos de comunicación se ven frente a una disyuntiva en la organización del trabajo; por un lado, se debe efectuar la comunicación para cumplir con los objetivos del gobierno y la gestión, pero también se enfrentan a la necesidad de dar continuidad al Estado, lo que incluye políticas públicas, programas, etc. que no son parte de las promesas del gobierno y que podrían no estar entre sus prioridades, aunque son importantes para el ciudadano.

Ante este vacío, Canel (2018) planteó el término comunicación de la administración pública y afirmó que la “administración es la que forma la acción

propriadamente del Estado, abraza todo lo que constituye las relaciones de los administrados con el Estado, dentro del interés del orden social” (p. 18).

De acuerdo con Galinelli y Migliore (2015) la administración pública se define como “la actividad del Estado, interesada en conseguir los fines y objetivos de éste mediante ciertos métodos o modos de organización y medios de ejecución” (p. 14).

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” (Canel, 2018, p. 18), así que forma parte del Estado, que es la comunidad política organizada, y está encargada de desarrollar e implementar las decisiones que organizan a la comunidad política.

Al respecto, Canel (2018) destacó que la identidad de la administración pública participa de la identidad del Estado, por tanto, es preciso establecer cuáles son las características del Estado que la administración pública debería proyectar. En primer lugar, el Estado es una entidad organizada impersonal, encargada de garantizar su continuidad, más allá de la sucesión de los sujetos que ganan una elección y acceden al gobierno; por esta razón, como expresó la citada autora, proyectar la administración pública se trata de algo más impersonal e institucional que proyectar a un candidato, líder político o partido.

Segundo, el Estado es una corporación territorial y soberana (su poder es originario y no está condicionado por otros poderes), de modo que la proyección de la administración pública deberá incluir elementos que reflejen la titularidad de autoridad en una jurisdicción organizada espacialmente.

Como tercera característica se encuentra que el Estado tiene como propósito hacer posible la convivencia pacífica entre las personas y conseguir los fines ulteriores que la sociedad se propone alcanzar. El Estado moderno incluye tanto la igualdad jurídica como la política socioeconómica, la cual lo obliga a atender a la población con eficacia y eficiencia.

Como cuarto y último punto, el Estado moderno se caracteriza por el sometimiento al derecho de toda la actividad de la administración pública, que está supeditada íntegramente a la ley bajo principio de legalidad.

Si bien la administración pública es la encargada de llevar a la práctica el plan del gobierno y de satisfacer los intereses generales, es menester recordar que gobierno y administración pública no son sinónimos. El gobierno es un órgano constitucional, en el caso de Perú elegido por voto popular en elecciones generales cada cinco años; mientras que la administración pública es una organización estatal permanente que sirve a la ciudadanía y no al gobierno, labor que debe desempeñar con imparcialidad. Para entender el ámbito de acción de la comunicación de la administración pública es necesario entender la diferencia entre lo gubernamental -que abarca la dirección de la Nación- y lo estatal -que se encarga de los temas relacionados con la representación de todos- (Canel, 2018).

A partir de las discusiones revisadas, es posible concluir que la noción que más se acerca a lo que propone este proyecto es comunicación de la administración pública, planteada por Canel (2018), con las salvedades que deben considerarse pues este concepto fue gestado en una realidad y organización territorial y política distinta a la peruana. Entendido esto, se proponen tres lineamientos básicos, los cuales se

presentan a continuación, para organizar la comunicación en los ministerios del Poder Ejecutivo en Perú:

- **Primero:** el destinatario de la comunicación de la administración pública es la población del Estado al cual sirve; para que esa población acceda a los servicios que presta el Estado a través de la administración pública debe contar con ciudadanía. A propósito, el ciudadano es una persona que forma parte activa del Estado y es sujeto de derechos y deberes establecidos por ley.
- **Segundo:** la comunicación de la administración pública no solo abarca los lineamientos y objetivos de gobierno, sino también las políticas, los programas, los servicios y los objetivos del Estado que trascienden a los gobiernos. Por tanto, en la gestión de las Oficinas de Comunicación de los ministerios se debe tomar en cuenta estas dos dimensiones: gobierno y Estado.
- **Tercero:** para enfrentar el reto comunicacional que requiere la administración pública es preciso contar con una gestión que se sostenga en el conocimiento de la comunicación en todas sus dimensiones, así como en el conocimiento de la realidad nacional y del funcionamiento de la administración pública. Asimismo, que gestione en coordinación directa con la Alta Dirección de la institución a la cual sirve y acceda a las herramientas y a la tecnología de la comunicación necesarias para generar una conexión con el ciudadano.

4.3.1 *Antecedentes*

Las Oficinas de Comunicación de las entidades del Poder Ejecutivo tienen sus antecedentes en organizaciones como la United States Comitee on Public Information, un comité gubernamental creado en 1917 por el presidente Woodrow Wilson para justificar ante la opinión pública la participación de EE. UU. en la Primera Guerra Mundial. Su función era movilizar ideológicamente a los americanos, controlar e influenciar las disposiciones emocionales de los ciudadanos acerca de la participación de EE. UU. en el conflicto; para lograr este objetivo reclutó a expertos en propaganda y profesionales de los medios de comunicación (Prior, 2020).

En el caso de Gran Bretaña, el antecedente se encuentra en la Central Communication Office, que tuvo a cargo el manejo de la información que producía Downing Street, la casa de gobierno británica. El trabajo de esta área consistió en sistematizar la información que se generaba en la oficina del primer ministro y la que emitían los ministerios, a fin de remitirla a los medios de comunicación (Meyenberg, 2015).

En México se encuentra el Departamento de Publicidad y Propaganda, el cual nació con tres propósitos: la difusión de los postulados de la revolución; la concentración, el procesamiento y la difusión de la información oficial; y la difusión de las acciones del presidente (Hernández, 1995).

Por otro lado, el gobierno colombiano en el año 2003 encargó a la empresa Casals & Associates Inc. De diseñar un “Modelo de comunicación pública organizacional e informativa y de la rendición de cuentas a la sociedad, para entidades

del Estado -MCPOI-". Este estudio reveló cinco problemas comunes de las entidades del sector público, los cuales se detallan a continuación.

- 1) La concepción de la comunicación, entendida como un simple instrumento de apoyo y no como el eje organizacional transversal de carácter estratégico.
- 2) La carencia de una verdadera cultura de la información. Los servidores públicos no asumen como parte de su trabajo la sistematización y el procesamiento de la información que produce el Estado, por tanto, las instituciones no pueden socializar esta información fundamental para interpretar y entender los procesos de la sociedad.
- 3) La relación laboral que se da entre los servidores públicos en virtud de su relación temporal con las entidades; de hecho, en las entidades públicas subsisten hasta tres tipos de relación laboral temporal.
- 4) La tendencia a la inercia o la resistencia al cambio. A esto se le suma un nivel significativo de desesperanza y escepticismo, debido a que los cambios planteados por cada administración no cuentan con garantía de perdurabilidad.
- 5) Las relaciones de dependencia que las entidades establecen con los medios de comunicación masiva (Jaramillo, 2005).

Leer estas problemáticas sin tener en cuenta que pertenecen a un estudio realizado en las entidades públicas de Colombia puede llevar a pensar que se trata de una descripción de las entidades públicas peruanas.

En una investigación sobre la comunicación de los gobiernos, cuyo objetivo fue diagnosticar los problemas, las tendencias y los retos de la comunicación en 15 países,² salvando las distancias generadas por el tipo de gobierno y la estructura de los estados, Canel y Sanders (2013) apuntaron que:

- La definición sobre qué se entiende por comunicación de gobierno es cambiante y sus estructuras poco estables.
- Hay poca planificación estratégica. Los gobiernos, en su mayoría, centran su trabajo en la relación con los medios tradicionales de comunicación.
- El gobierno no sabe cómo escuchar a los ciudadanos ni cómo encontrar y estar presente en los espacios donde estos desean expresarse.
- Falta de capacidad estratégica, la cual se manifiesta en la ausencia de planes de comunicación de legislatura o mandato, de crisis o de establecimiento de relaciones.
- La presencia en redes sociales de las instituciones públicas es clásica, no logra la interacción con los ciudadanos ni que estos se involucren en el desarrollo de un gobierno colaborativo.
- No se aprecia coordinación entre las unidades de transparencia, responsabilidad social, gobierno abierto o de *big data* con las oficinas de comunicación que permitan orientar todos los esfuerzos hacia un verdadero diálogo con la sociedad.

² Suecia, Alemania, Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Francia, España, Polonia, Chile, Sudáfrica, India, México, Singapur, China, Zimbabwe.

- No se cuenta con pautas de formación, captación y promoción de los comunicadores de la administración pública; los comunicadores de gobierno carecen de la formación necesaria para escuchar al ciudadano.

A estos puntos se agrega que, desde el punto de vista de Jaramillo (2005), la comunicación en el sector público ha sido utilizada tradicionalmente para lograr dos grandes objetivos: i) cuidar la imagen del gobernante o del directivo de mayor nivel; y ii) administrar las relaciones con los medios de comunicación masiva. La concentración de la comunicación de la administración pública en estos fines explica por qué en las instituciones públicas se encuentran oficinas de prensa y protocolo, pero no hay áreas, jefaturas, direcciones o secretarías de comunicación.

En segundo lugar, indica por qué el perfil de los profesionales que laboran en las oficinas de comunicación está marcado por su experiencia en prensa; también permite entender la ausencia de profesionales especializados y con experiencia en proyectos de comunicación organizacional.

Siguiendo lo señalado por Strauck y Guillén (2014), la comunicación en las instituciones del Estado debe estar basada en una relación de mutua comprensión entre el gobierno y los ciudadanos, lo cual facilitaría el acercamiento de los ciudadanos a las instituciones que conforman el Estado, contribuiría a reconstruir la confianza y, además, posibilitaría una retroalimentación sobre sus necesidades reales. Esta información debería convertirse en el insumo para una toma de decisiones destinada a lograr su satisfacción, como lo dicta el modelo de comunicación estratégica planteado en el primer capítulo de este Proyecto de Comunicación.

Para acercarse a este objetivo, las instituciones públicas necesitan mejorar su imagen y credibilidad, propósito que se puede lograr si se pone especial énfasis en la planificación estratégica (Strauck y Guillén, 2014). No obstante, como manifestó Jaramillo (2011), la comunicación en las instituciones públicas no es entendida como el eje organizacional transversal de carácter estratégico, y por causa de este pensamiento los directores o jefes se limitan a cumplir funciones de apoyo y operación, así que es el gobernante o directivo de más alto rango quien decide, finalmente, lo que se debe comunicar y cómo debe ser comunicado.

Todo lo revisado hasta aquí hace posible sostener que no existe un concepto de comunicación para las entidades del Estado. Lo cierto es que dicha comunicación tiene que ser estratégica y debe tener como fundamento la NTE, que se trata de un paradigma que plantea recuperar al ser humano como el centro de su accionar, que sea relacional y no racional. Como sostuvo Rafael Alberto Pérez, creador de esta teoría, la comunicación aporta una matriz relacional que ayuda a humanizar y aporta al desarrollo del pensamiento estratégico. Uno de los rasgos de la NTE es que “está concebida para la articulación y la comunicación es la forma natural que tenemos los seres vivos de articularnos” (Prnoticias, 2014, 1:21).

Por su parte, Sandra Massoni (Universidad Sergio Arboleda, 2013, 15:55) definió la comunicación como un encuentro sociocultural que busca que los seres humanos se pongan de acuerdo y se articulen respecto a sus objetivos comunes. Asimismo, la autora enfatizó que la comunicación debe constituirse en una convocatoria a participar que respete la alteridad, por lo que no debe convertirse en un obstáculo para la comunicación, sino en una condición que debe ser tomada en cuenta para dar fortaleza

a la convocatoria de construcción de algo conjunto. Así, se logra una participación auténtica de las partes, dado que se responde a algún interés o necesidad de una persona o de un grupo de personas. De esta manera, la comunicación deja de ser una práctica focalizada de forma exclusiva en la difusión de mensajes informativos.

En esta línea, no solo es importante contar con una estrategia de comunicación plasmada en un plan estratégico, sino también definir quién tendrá a su cargo la implementación del plan. En cuanto a esto, Strauck y Guillén (2014) resaltaron la importancia de contar con una dirección de comunicaciones que tenga el respaldo del cargo directivo más alto de la institución y un jefe o director de comunicaciones con una formación académica sólida; un profesional que esté al tanto e involucrado con la gestión pública, con las políticas, las normas y las leyes que rigen a la institución, así como con el servicio que presta a los ciudadanos.

4.3.2 *La comunicación de la administración pública en Perú*

En lo que respecta a la situación en Perú, Armas (2015) sostuvo que las Oficinas de Comunicación en el país son reactivas y concentran su esfuerzo en responder a situaciones de conflicto o crisis en las que priorizan la coyuntura y el corto plazo. Asimismo, manifestó que, por lo general, las áreas de comunicación del Estado contratan personal cuyo perfil no incluye la comprensión y la capacidad para implementar procesos estratégicos de comunicación, el perfil que predomina es el de prensa, por lo que la Oficina de Comunicación responde al día a día bajo la premisa de que si construyen una buena relación con los medios de comunicación no serán presa fácil de la presión mediática.

En las Oficinas de Comunicación de las entidades públicas se prioriza la comunicación externa, y en esta la relación con la prensa, “pero desde una perspectiva instrumentalista para dar a conocer o responder sobre algún asunto mediático particular que atañe al sector”(Armas, 2015, p. 19).

Tomando en cuenta a Jaramillo (2005), en su análisis sobre la comunicación pública en Colombia identificó que la relación laboral que mantienen los profesionales de la comunicación con las entidades públicas se constituye en una barrera para lograr la continuidad en la gestión comunicacional de estas. Con base en este razonamiento se observa que en la administración pública peruana convergen hasta cuatro formas de contratación. En primer lugar, los llamados puestos de confianza, generalmente los directores o jefes pertenecen a este grupo; su tiempo en el puesto depende de la permanencia de la gestión que los contrató, por tanto, su relación con la institución se caracteriza por la falta de estabilidad, pues en la mayoría de los casos es una relación de corto plazo.

En el segundo grupo se encuentran los servidores nombrados que gozan de estabilidad laboral, por ello trascienden a los jefes y gobernantes. Usualmente, este grupo de servidores se sienten “residentes” porque han permanecido más tiempo en la entidad, en tanto que ven a los jefes como “visitantes”, puesto que su permanencia siempre será transitoria.

En el tercer grupo se ubican los servidores contratados por Contrato de Administración de Servicios (CAS), quienes mantienen una relación laboral inestable, dado que sus contratos se renuevan cada tres meses (algunos contratos, de forma excepcional, duran seis meses) y están sujetos a la permanencia en el puesto del jefe o

director debido a que es una práctica común que ellos convoquen a profesionales de su confianza para formar su equipo de trabajo.

En el cuarto y último grupo están los asesores y los proveedores de servicio o locadores, quienes se caracterizan por ser contratados para desempeñar labores específicas dentro de un periodo de tiempo establecido que, por lo general, es corto. Las actividades que se realizan no llevan, en muchos casos, un adecuado registro, lo que dificulta su integración a la gestión y afecta la continuidad de los planes que gestan.

Por otro lado, desde el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) se instaló el concepto del ciudadano como destinatario de la comunicación y se insertó en el argot periodístico el concepto de inclusión social, con el objetivo de impulsar un gobierno más cercano a los ciudadanos (Rosales, 2014); también se creó la Secretaría General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros, que inició un proceso de articulación de la comunicación del gobierno (Palacio, PCM y ministerios); asimismo, se hicieron los primeros intentos para trazar una Política Nacional de Comunicación. Sobre esto, Rosales (2014) expuso que su gestión presentó una propuesta de Política Nacional de Comunicación del Estado basada en tres ejes: comunicación para la inclusión económica, comunicación para la inclusión política y Comunicación para la inclusión. Esta propuesta nunca vio la luz.

Con la llegada de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) al gobierno en el 2016, la Secretaría General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros continuó con su esfuerzo por articular la comunicación del gobierno, se siguió con la reunión semanal de coordinación con los directores o jefes de comunicación de los

ministerios, y se publicó un Decreto Supremo que aprueba la marca publicitaria de gobierno. La articulación entre las entidades de gobierno se hace necesaria para poder enfrentar la presión de tener que lidiar con un Congreso liderado por la principal fuerza política opositora.

Cuando PPK renunció a la presidencia en el 2018, Martín Vizcarra asumió el cargo de presidente de la República y en su discurso de asunción comunicó que la prioridad de su gobierno y el centro de la política pública es el ciudadano; y que el Estado se encuentra al servicio del ciudadano y lo considera el objeto central de su preocupación. En esta línea se publicó el Decreto Supremo 056-2018-PCM (2021), el cual establece los siguientes puntos como ejes de la política del gobierno:

1. “Integridad y lucha contra la corrupción.
2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad.
3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible.
4. Desarrollo social y bienestar de la población.
5. Descentralización efectiva para el desarrollo”.

Estos ejes sintonizan con las inquietudes de la población, que es un aspecto realmente importante, sobre todo porque

[...] este Gobierno no tiene el soporte de un partido político, no tiene respaldo parlamentario y el apoyo de los medios varía mucho según el tipo de conflicto que enfrenta. Es decir, este es un gobierno cuyos intereses políticos dependen críticamente de su popularidad y de la amplitud de su coalición, y que está enfrentando dificultades para que éstas no se reduzcan (Mendonca, 2019, párr. 12).

El gobierno, al depender de su popularidad y no tener una bancada que lo respalde, se ve en la necesidad de establecer alianzas y relaciones que le faciliten llegar de forma efectiva al ciudadano. En este contexto, los ministros se vieron obligados a dejar sus posiciones - técnicas y moderadas- para asumir un rol político, que conllevaba una mayor exposición en medios de comunicación, participación en actividades, eventos y viajes al interior del país.

De otro lado está la realidad del país, con una clase política muy fragmentada y desprestigiada; se trata de una sociedad que desconfía de los políticos y de las instituciones, un escenario comunicacional donde el relato prima sobre la realidad y puede crear disensos desestabilizadores, al punto de provocar una permanente confrontación y potencial crisis. Así las cosas, se muestra la necesidad y la importancia de contar con Oficinas de Comunicación cuyo equipo de profesionales conozca la realidad nacional en general y la coyuntura en particular, quienes también estén en capacidad de recoger, entender y atender las necesidades de los peruanos, así como articular el accionar de cada una de las áreas que conforman los ministerios y hacer una comunicación que responda a las expectativas y convoque a la ciudadanía.

De lo revisado se puede concluir que las Oficinas de Comunicación se han quedado ancladas en el antiguo paradigma de la estrategia comunicacional que presenta una visión reduccionista de la comunicación, es decir, mide su efectividad en la cantidad de impactos alcanzados (indicador cuantitativo), trabaja para responder a las jerarquías institucionales, prioriza el proceso de comunicación y no la persona, es funcionalista y fragmentaria. Además, menosprecia y excluye los aspectos intangibles y cualitativos de la comunicación (Pérez, 2014).

La comunicación de la administración pública necesita articular la promesa, el hecho y el mensaje para que los ciudadanos no se creen falsas expectativas, pues esto solo conseguirá profundizar la desconfianza de los ciudadanos en el gobierno y sus instituciones. De igual forma, frente al antiguo paradigma de la estrategia de comunicación se propone el de la Nueva Teoría Estratégica (NTE), que plantea pasar de la fragmentación analítica a la complejidad, de la racionalidad (de unos actores) a la relacionalidad (de unos seres humanos), de la emisión de información a compartir significado, así como escuchar y dialogar para reconducir a un cauce común las posiciones que se presentan como incompatibles. Todo ello abordado desde un enfoque transdisciplinar (Pérez, 2014).

Sin duda, asumir este cambio permite comprender el concepto de comunicación estratégica como algo inherente a la práctica profesional, y reconocer que el trabajo que se realiza es para las personas. Así mismo, que se requiere crear significado para los ciudadanos, no entregar simple información. Es preciso estar en los medios y lugares donde el ciudadano opina, no solo para entregarle información, sino para escucharlo e interactuar con él. En este sentido, la comunicación estratégica no se trata de la cantidad de piezas que se producen, sino de los resultados que se obtiene con ellas. Al ciudadano no le interesa saber qué hace el ministro, le interesa saber qué hace la institución y de qué modo sus acciones lo favorecen o afectan. Por esta razón, no basta con que la Oficina de Comunicación registre, procese y difunda las actividades de la Alta dirección, lo prioritario es compartir las acciones significantes de todas las dependencias del ministerio.

5 Marco metodológico

Para alcanzar los objetivos trazados se llevó a cabo una investigación cualitativa de tipo exploratoria, la cual consistió en la revisión bibliográfica, revisión y análisis documental, cuyo objetivo fue describir, analizar y comprender cómo se realiza la comunicación en los ministerios del Poder Ejecutivo peruano.

En la primera parte de este trabajo se definió la comunicación estratégica y se estableció qué se entiende por comunicación del Estado; para ello se revisaron los conceptos de comunicación organizacional, comunicación estratégica y comunicación política, que, a su vez, comprende la comunicación gubernamental. Finalmente, se decanta en la noción de comunicación de la administración pública.

A continuación, por medio de la revisión y el análisis de documentos oficiales de gestión se describe y define cómo se produce la comunicación en los 18 ministerios que conforman el Poder Ejecutivo del Estado peruano. Los documentos revisados son el ROF, el MPP, las leyes y las normativas referidas a la organización del Estado: Lineamientos de Organización del Estado, Reglamento de la Ley de Modernización de la Gestión Pública, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley 27658, 2002), Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, Ley del Servicio Civil (2013), Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, Lineamientos sobre el ROF y el MOP, Guía Metodológica para la Elaboración del MPP Aplicable a la Ley del Servicio Civil, Guía de Gestión de la Comunicación Interna.

Este análisis permite identificar el rol y la ubicación de la comunicación en la estructura orgánica de los ministerios del Poder Ejecutivo peruano, así como establecer

cuáles son las funciones de las Oficinas de Comunicación de dichos ministerios. Esta información facilita la elaboración de una propuesta de perfil para el profesional que las dirige.

La presente investigación se efectúa desde la perspectiva de la NTE aplicada a la comunicación, planteada por Pérez (2014), que se basa en dos pilares, a saber, complejidad y relacionalidad. Esta teoría propone:

- a) pasar de la visión fragmentaria, estática y mecanicista a una visión compleja, multidimensional, fluida y, a veces, caótica.
- b) Pasar de considerar al ser humano como un constructo, un *homo oeconomicus*, actor racional, jugador, etc., y empezar a concebirlo como la pieza clave de la estrategia.
- c) Dejar de ser la ciencia del conflicto para convertirse en la ciencia de la articulación.

En el marco de la NTE se propone un modelo de comunicación estratégica, que es entendida como la producción de significantes que la empresa o la institución crea para compartir con sus públicos, con el objetivo de incidir positivamente en las impresiones o lecturas que estos significantes les produzcan. Para alcanzar esto será necesario que los significantes construidos tengan coherencia entre lo que se pretende comunicar y lo que se comunica; lo que se comunica implícitamente y lo que se hace explícito; los propósitos y los medios para alcanzarlos; y, en especial, entre lo que se declara y lo que se hace.

La lectura y el análisis de los documentos se realizó, en parte, desde la noción de comunicación gubernamental, la cual consiste en la comunicación de los gobiernos

ejecutivos. Este concepto no termina de satisfacer lo que se busca en este Proyecto de Comunicación, que es identificar la posición que ocupa la comunicación en la estructura orgánica de los ministerios del Poder Ejecutivo peruano, elaborar una propuesta de funciones que debe cumplir la Oficina de Comunicación y, sobre la base de ellas, elaborar una propuesta de perfil para el profesional que la dirija, debido a que la comunicación gubernamental se enfoca específicamente en la comunicación de gobierno, que, como se explicó, es el tiempo en el que se ejerce el mandato presidencial, es un periodo determinado de tiempo.

Tanto el mandatario elegido por votación como su entorno llegan al gobierno con un programa político, económico y social que pretenden cumplir, el cual se cristaliza en lineamientos y objetivos; por tanto, el gobierno de turno dedica su esfuerzo al cumplimiento de sus fines, además de destacar la figura del líder y tratar de mantener su imagen con una alta aceptación durante el desempeño del cargo, con miras a una posible reelección. Esto provoca que se dejen en un segundo plano o no se atiendan aquellas políticas, programas, etc. que no son parte del plan de gobierno, pero que son de interés para los ciudadanos.

El vacío conceptual detectado es cubierto por el concepto de comunicación de la administración pública, que responde de mejor manera al objeto de este Proyecto de Comunicación, y permite comprender y completar las variables que se analizan. La administración pública es una organización estatal permanente que no sirve al gobierno, sino a la ciudadanía, por lo que su accionar no se circunscribe a los objetivos y metas del gobierno de turno, por el contrario, los trasciende. En este sentido, la comunicación de la administración pública tiene tres características básicas para este

proyecto: se dirige el ciudadano, trasciende a los gobiernos y no se restringe al difusionismo (Canel, 2018).

Una vez definidos los conceptos que guían esta investigación es importante establecer las variables desde las que se analizan los documentos de gestión seleccionados, el ROF y el MPP, que permiten establecer la ubicación de las Oficinas de Comunicación en la estructura orgánica de los ministerios, sus funciones y el perfil del profesional que las dirige.

Para organizar la información de los ROF y MPP se consultan algunas normas, tales como la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento; Ley 30057 (2013)- Ley del Servicio Civil y su Reglamento; los Lineamientos de Organización del Estado; Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP (2020) que aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP (2020), que establecen orientaciones sobre el ROF y el MOP; y la Directiva 001-2016-SERVIR/GDSRH, Normas para la gestión del proceso de diseño de puestos, la formulación del MPP y Directivas de SERVIR.

5.1 Reglamento de Organización y Funciones (ROF)

En primer lugar, se analiza el ROF, que, según especifica el artículo 43 de los Lineamientos de Organización del Estado, es el documento técnico normativo de gestión que formaliza la estructura orgánica de la entidad; por tanto, contiene las competencias y las funciones generales de la entidad, las funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia y el organigrama (Decreto Supremo 054-2018-PCM, 2018).

Para facilitar el estudio de la información se elaboró una matriz que permite exponer y comparar la información obtenida. La matriz recoge 14 variables: dependencia jerárquica, unidad de organización, denominación, nivel de organización, funciones operativas/instrumentalistas, mención de la gestión y/o administración de redes sociales, prioridad de la relación con medios de comunicación masiva, mención del manejo de crisis, dirige/coordina con el sector (órganos adscritos, programas, proyectos especiales, empresas, etc.), coordina actividades con entidades del Gobierno central, gestiona la comunicación interna, menciona al ciudadano como destinatario de su labor y a la opinión pública como destinataria de su gestión, y elabora normativas y documentos de gestión relacionados con los temas de su competencia.

Para determinar la posición de las Oficinas de Comunicación en la organización de los ministerios del Poder Ejecutivo nacional se recurre a los Lineamientos de Organización del Estado, que especifica que la estructura orgánica de las entidades públicas se ordena en niveles organizacionales, que son las categorías dentro de la estructura de la entidad que reflejan la dependencia jerárquica y las líneas de autoridad entre las unidades de organización. De acuerdo con sus funciones, responsabilidades y toma de decisiones, en la administración pública peruana existen tres principales niveles organizacionales:

- “Primer nivel: órganos de Alta Dirección y, según corresponda, órganos resolutivos u órganos consultivos” (Decreto Supremo 054-2018-PCM, 2018).
- “Segundo nivel: órganos de línea y órganos de administración interna” (Decreto Supremo 054-2018-PCM, 2018).
- “Tercer nivel: unidades orgánicas” (Decreto Supremo 054-2018-PCM, 2018).

Figura 2

Unidades de organización y niveles organizacionales del Estado peruano



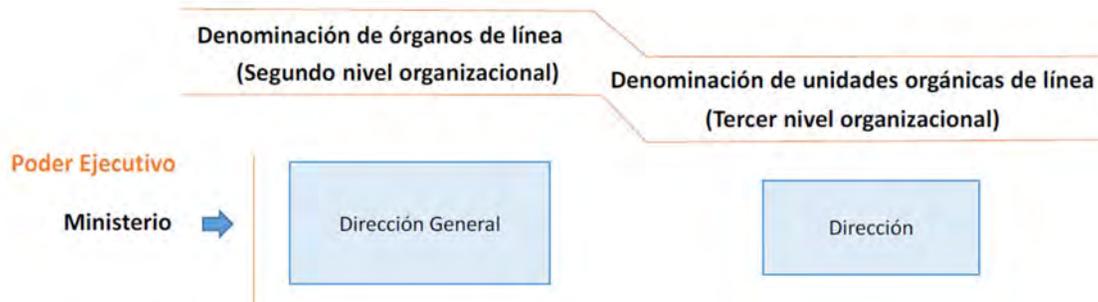
Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP, 2020

Los Órganos de la Alta Dirección son responsables de dirigir la entidad, supervisar y regular sus actividades. En los ministerios estos órganos son el Despacho Ministerial, los Despachos Viceministeriales y la Secretaría General.

En cuanto a los Órganos de Línea, estos ejercen funciones sustantivas en la entidad, se hacen cargo de los procesos operativos o misionales y se dividen en órganos de tipo técnico-normativo o de prestación de bienes y servicios. En los ministerios los Órganos de Línea de segundo nivel organizacional se denominan Direcciones Generales, y las unidades orgánicas del tercer nivel organizacional se conocen como Direcciones (Decreto Supremo 054-2018-PCM, 2018; Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP).

Figura 3

Denominación de los Órganos de Línea

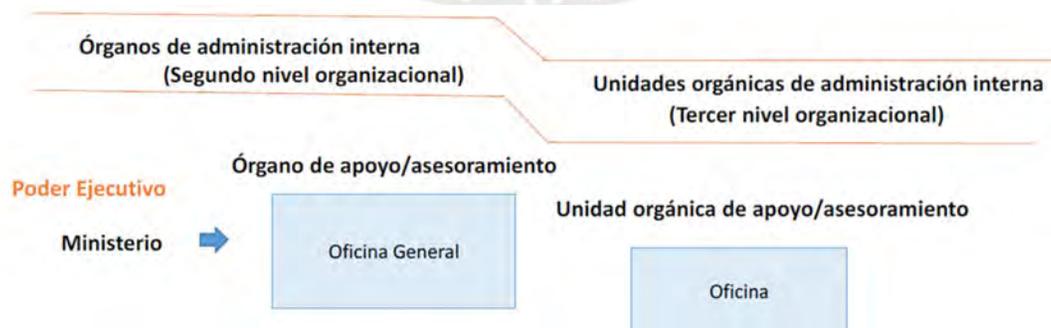


Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP, 2020

Asimismo, los Órganos de Administración Interna se encargan de asesorar y brindar apoyo administrativo a la gestión interna del ministerio para el cumplimiento de sus funciones sustantivas y objetivos institucionales. Además, se dividen en órganos de asesoramiento y órganos de apoyo. En el caso de los ministerios los órganos se denominan Oficinas Generales y sus unidades orgánicas se denominan Oficinas.

Figura 4

Denominación de los Órganos de Administración Interna



Fuente: Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP, 2020

Tomando como referencia los lineamientos de Organización del Estado y las Orientaciones sobre el ROF revisados, se propone clasificar a las Oficinas de Comunicación bajo dos criterios: primero, la unidad de organización a la que pertenecen, y segundo, la denominación de la oficina. Este orden permite confirmar el nivel organizacional en el que se ubica la Oficina de Comunicación dentro de la estructura orgánica de cada ministerio.

La Oficina de Comunicación es un Órgano de Administración Interna que se encuentra catalogado como Órgano de apoyo; es decir, su denominación máxima es Oficina General si está en el segundo nivel jerárquico de la entidad, y Oficina si está en el tercer nivel.

Como se muestra en la Tabla 1, al cruzar la categoría unidad de organización con la denominación de cada oficina se observa que ocho ministerios cuentan con Oficinas Generales de Comunicación, así que forman parte del segundo nivel jerárquico institucional; mientras, los otros 10 ministerios cuentan con Oficinas, las cuales se ubican en el tercer nivel jerárquico institucional.

Tabla 1

Nivel organizacional al que pertenecen las Oficinas de Comunicación de los ministerios

Ministerio	Unidad de organización	Denominación	Nombre de la oficina	Nivel organizacional
RREE	Órgano de apoyo	Oficina General	Oficina General de Comunicación	Segundo nivel
MINDEF	Órgano de apoyo	Oficina General	Oficina General de Prensa, Protocolo y Relaciones Públicas	Segundo nivel
MININTER	Órgano de apoyo	Oficina General	Oficina General de Comunicación Social e Imagen Institucional	Segundo nivel
MINJUSDH	Órgano de apoyo	Oficina General	Oficina General de Imagen y Comunicaciones	Segundo nivel
MINEDU	Órgano de apoyo	Oficina General	Oficina General de Comunicaciones	Segundo nivel
MINSA	Órgano de apoyo	Oficina General	Oficina General de Comunicaciones	Segundo nivel
VIVIENDA	Órgano de apoyo	Oficina General	Oficina General de Comunicaciones	Segundo nivel
MIDIS	Órgano de apoyo	Oficina General	Oficina General de Comunicación Estratégica	Segundo nivel
MEF	Unidad orgánica	Oficina	Oficina de Comunicaciones	Tercer Nivel
MIDAGRI	Unidad orgánica	Oficina	Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	Tercer Nivel
MTPE	Unidad orgánica	Oficina	Oficina de Comunicación e Imagen Institucional	Tercer Nivel
PRODUCE	Unidad orgánica	Oficina	Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	Tercer Nivel
MINCETUR	Órgano de apoyo	Oficina	Oficina de Comunicaciones y Protocolo*	Tercer Nivel

MINEM	Unidad orgánica	Oficina	Oficina de Imagen Institucional y Comunicaciones	Tercer Nivel
MTC	Unidad orgánica	Oficina	Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	Tercer Nivel
MIMP	Unidad orgánica	Oficina	Oficina de Comunicación	Tercer Nivel
MINAM	Órgano de apoyo	Oficina	Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	Tercer Nivel
CULTURA	Unidad orgánica	Oficina	Oficina de Comunicación e Imagen Institucional	Tercer Nivel

Nota. Los datos son extraídos de los ROF de los 18 ministerios del Poder Ejecutivo peruano.

* En el capítulo 3: Estructura Orgánica, figura como Oficina de Prensa y Protocolo.

Un *Órgano de segundo nivel jerárquico* es el que establece las directrices generales, es decir, la estrategia a seguir por la entidad en su especialidad. Sus funciones están organizadas en los documentos oficiales por verbos como planear, organizar, dirigir, controlar, conducir, coordinar, monitorear, supervisar, emitir opinión técnica o formular. Referente a las *Unidades Orgánicas*, estas ejecutan las directrices o las estrategias que marca su órgano jerárquico superior; sus funciones, entonces están organizadas por verbos como ejecutar, coordinar, aplicar, organizar, proponer, implementar, gestionar, administrar, desarrollar o mantener.

Al analizar las funciones de las Oficinas Generales de Comunicación y de las Oficinas de Comunicación se observa que en ellas no se refleja la diferencia que marca la normativa; además, se verifica que en la definición de funciones de ambos órganos

se emplean de forma indistinta los verbos mencionados y, en algunos casos, tanto la Oficina General como la Oficina tienen asignadas y redactadas funciones similares.

En lo referente a la gestión de la Comunicación Interna, la Ley del Servicio Civil que fue promulgada en el 2013 causó una controversia sobre quién es responsable de la gestión de la Comunicación Interna en las entidades públicas. En el artículo 5 del Decreto Legislativo 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, se establece que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos comprende los siguientes subsistemas:

- a) La planificación de políticas de recursos humanos.
- b) La organización del trabajo y su distribución.
- c) La gestión del empleo.
- d) La gestión del rendimiento.
- e) La gestión de la compensación.
- f) La gestión del desarrollo y la capacitación.
- g) La gestión de las relaciones humanas.
- h) La resolución de controversias (Decreto Legislativo N.º 1023, 2008).

En esta misma línea, el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil (Ley 30057, 2013) establece en su artículo 3 que los subsistemas mencionados se dividen en procesos. De esta manera, el subsistema encargado de la gestión de las relaciones humanas, el cual comprende las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores civiles en torno a las políticas y prácticas de personas, está formado por cinco procesos, uno de ellos es la comunicación interna.

Asimismo, la Guía para la Gestión del Proceso de Comunicación Interna del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos aprobada por SERVIR definió como Comunicación Interna a los actos que se realizan dentro de la entidad para difundir mensajes a los/las servidores/as civiles que la conforman, con el objetivo de permitir a las entidades transmitir los planes, objetivos, misión, visión, metas y valores estratégicos a sus servidores, buscando la consolidación de la cultura organizacional y promoviendo el compromiso, el sentido de pertenencia y el buen clima organizacional. Sumado a esto, establece que la Oficina de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, es la encargada de dirigir y ejecutar la Comunicación Interna en las instituciones públicas (Resolución de Presidencia Ejecutiva 151-2017-SERVIR-PE, 2017).

En resumen, en el marco de lo que se denomina modernización de la Gestión Pública, a partir del año 2017, para el Estado peruano la Comunicación Interna es un proceso que dirige y ejecuta la Oficina de Recursos Humanos.

Es importante resaltar que, en los últimos 30 años, la comunicación se ha transformado con la incorporación de las tecnologías digitales. De hecho, internet se ha convertido en uno de los medios más usados por las personas para comunicarse, entretenerse e informarse. De acuerdo con el Informe Técnico Estadísticas de las Tecnologías de la Información y Comunicación en los Hogares elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), correspondiente al último trimestre del 2020, el 88.7 % de la población usa internet a diario, de este porcentaje el 86.1 % la utiliza para obtener información (INEI, 2021).

Entre las diversas opciones que presenta la internet, las redes sociales se han constituido en una de las herramientas más usadas por los ciudadanos. Se estima que al 2020, en el país, 13.2 millones de personas usan redes sociales (Ipsos, 2020), hecho que las convierte en una gran oportunidad para contactar con la ciudadanía.

Esta información llama la atención sobre la necesidad de incorporar una gestión de los medios digitales y, en particular, de las redes sociales digitales a la gestión de la comunicación en las entidades públicas, lo que demanda, a su vez, profesionales capacitados para su gestión.

Con el objetivo de facilitar el análisis puntual de algunas funciones como la comunicación interna y las redes sociales se elaboran mapas conceptuales.

Luego del análisis de la organización y las funciones se procede a definir el perfil actual del profesional que tiene a cargo la dirección o jefatura de las Oficinas de Comunicación. Para esto es preciso analizar el MPP de los ministerios.

5.2 Manual del Perfil de Puestos (MPP)

Según la Directiva 001-2016-SERVIR/GDSRH (2016), el MPP es el documento de gestión que contiene todos los perfiles de puestos de la entidad, de manera estructurada y desarrollados a partir de su estructura orgánica, el ROF y el dimensionamiento de la entidad. En el Perfil de Puestos queda establecida en la estructura orgánica, la ubicación, la misión y la función de cada uno, así como los requisitos que demanda el puesto.

Cabe destacar que, de los 18 ministerios, 15 no tienen publicado el MPP en la Página de Transparencia en su web institucional, de acuerdo con lo que establece la

Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento. Esto se debe a que 14 de ellos (los ministerios) se encuentran en proceso de migración a la Ley 30057 (2013), Ley de Servicio Civil, la cual establece que los documentos sean retirados hasta que su actualización sea aprobada por Servir. De los cuatro ministerios restantes, uno no presenta referencias al respecto, y únicamente tres se encontraron disponibles. Estos corresponden al Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente y Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, que ya culminaron su proceso de migración a la Ley del Servicio Civil (2013).

En cada caso se analizan dos perfiles: jefe de la Oficina de Comunicación y especialista en comunicación. Estos, al ser perfiles definidos en el marco de la Ley del Servicio Civil (2013), están homologados y presentan pocas variaciones en su redacción.

Como ya se mencionó, para el análisis de los perfiles de puesto se elaboró una matriz, en la que se utilizan 21 categorías que se encuentran divididas en tres partes:

- **Información general y administrativa del puesto:** las variables analizadas son nivel organizacional, grupo de servidores civiles, familia de puestos, rol, nombre del puesto, dependencia jerárquica lineal, dependencia funcional, grupo de servidores al que reporta, número de posiciones a su cargo.
- **Formación y nivel educativo:** nivel educativo, formación académica, grado o situación académica, conocimientos técnicos (sin sustento), cursos y programas de especialización (con sustento), conocimientos de ofimática, idioma extranjero, idioma nativo.

- **Experiencia:** las variables son años de experiencia general, años de experiencia específica, años en el sector público y habilidades o competencias.

La Ley de Servicio Civil (2013) estableció tres grupos de servidores civiles: 1) los Directivos Públicos, que desarrollan funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial; 2) los Servidores Civiles de Carrera, que realizan “funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad” (Ley 30057, art. 3, 2013); y 3) los Servidores de Actividades Complementarias, que desarrollan “funciones indirectamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad” (Ley 30057, art. 3, 2013). Los perfiles seleccionados para el análisis son jefe de la oficina que pertenece al grupo de directivos públicos, cuya función es dirigir, gestionar y supervisar la estrategia de comunicación del ministerio; y el especialista de comunicaciones, que pertenece al grupo de servidores de carrera y su labor es coordinar y gestionar las estrategias de comunicación del ministerio (Ley 30057, 2013).

Para examinar la posición de cada puesto es preciso definir algunos conceptos relacionados:

- a) Familia de puestos:** es el conjunto de puestos con funciones, características y propósitos similares. Cada familia de puestos se organiza en niveles de menor a mayor complejidad de funciones y responsabilidades, considerando criterios particulares, conforme a la naturaleza de cada grupo.

b) Rol: las familias de puestos están conformadas por uno o más roles que agrupan puestos con mayor afinidad entre sus funciones (Directiva 001-2015-SERVIR/GPGSC, 2015).

Para los Servidores Civiles de Carrera la norma determinó seis familias de puestos, las cuales, a su vez, están compuestas por 38 roles. La comunicación es considerada un rol que se encuentra en la Familia de Puestos de Gestión Institucional, que está formada por aquellos puestos que llevan a cabo funciones asociadas a la administración interna de la institución. En el caso del rol comunicación, la función asignada abarca la definición y la implementación de estrategias de comunicación externa, así como las acciones de imagen institucional y protocolo.

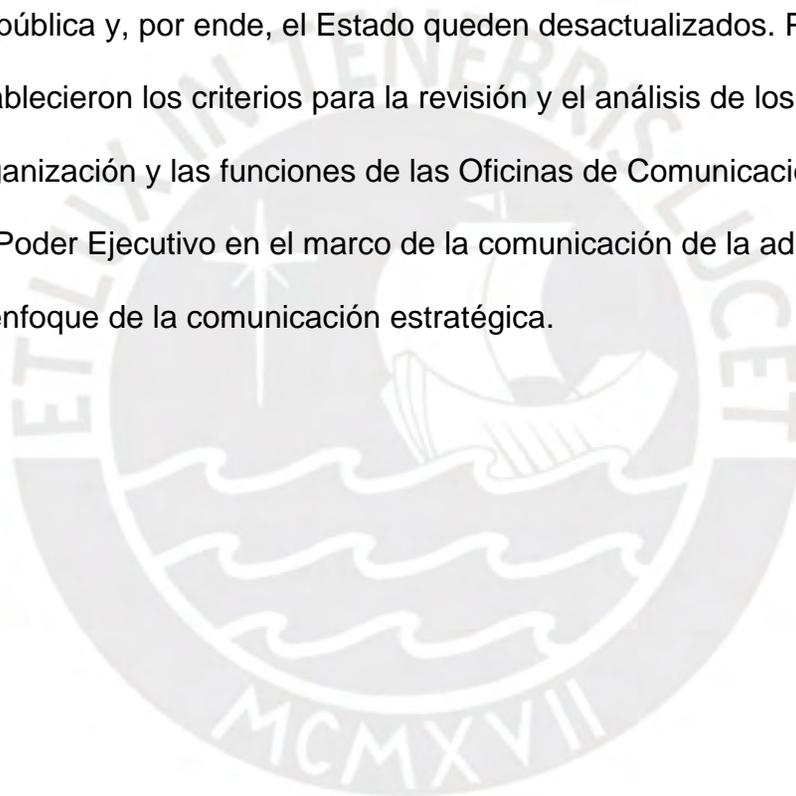
Los niveles para los directivos públicos son establecidos por SERVIR, mientras que los servidores civiles de carrera se organizan en los siguientes niveles: asistente, analista, coordinador/especialista y ejecutivo/experto, los cuales son tomados como base para la definición de los requisitos que deben cumplir los profesionales que accedan a los puestos establecidos en los perfiles (Directiva 001-2015-SERVIR/GPGSC, 2015).

El ejercicio de la administración pública está organizado por leyes y normas que responden a una manera de entender el Estado, y a partir de ella organiza la estructura, las funciones de las entidades que lo conforman y los perfiles de los profesionales que trabajan en él.

Por su parte, el Estado es la comunidad política organizada que está formada por personas, en este sentido es una organización en permanente crecimiento y cambio; mientras que la organización del Estado, es decir, la administración pública,

desarrolla e implementa las decisiones que organizan a la comunidad política, así que es estática y no tiene la capacidad de incorporar los cambios que presenta la comunidad organizada con la rapidez en que estos se producen.

Para la administración pública cada adaptación significa un cambio político, administrativo y legal amplio e imbricado. Esto genera que en casos como la comunicación, que ha cambiado aceleradamente en las últimas décadas, la administración pública y, por ende, el Estado queden desactualizados. Por ello, en este capítulo se establecieron los criterios para la revisión y el análisis de los documentos que rigen la organización y las funciones de las Oficinas de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo en el marco de la comunicación de la administración pública con el enfoque de la comunicación estratégica.



6 Las Oficinas de Comunicación en los ministerios del Perú

Esta propuesta de cambio de paradigma cuestiona la realidad de las Oficinas de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo, cuya organización y funciones no se adaptan a los requerimientos actuales.

La inexistencia de un concepto consensuado y normalizado sobre la comunicación en las entidades del Estado lleva a la inconsistencia en la definición de funciones para las Oficinas de Comunicación, lo que las deja a merced de los intereses o prioridades que establezca la autoridad de turno. En efecto, esto dificulta la continuidad de las estrategias de comunicación y conduce a las oficinas a centrar su accionar en el día a día de la agenda de la autoridad y del gobierno, anteponiéndose a las necesidades y derechos de los ciudadanos.

Una práctica usual en el Estado peruano es que cuando se produce un cambio de ministro también cambia el jefe de la Oficina de Comunicación y parte de los servidores que conforman su equipo de trabajo. Esto tiene lugar porque la jefatura de comunicaciones es un puesto de confianza. Así, el cambio en la conducción de la oficina interrumpe muchas de las actividades planificadas. Además, se ha podido verificar que en las Oficinas de Comunicación no se acostumbra a elaborar planes estratégicos, y en caso de que se realicen no son oficializados. Entonces, al no haber un plan estratégico que seguir, la nueva gestión arma una nueva estrategia, por lo que se pierde todo o gran parte de lo avanzado y planificado.

Entendido esto, el presente capítulo se enfoca en identificar, desde los documentos de gestión, la posición y el papel que se asigna a la comunicación en la

organización de los ministerios. Igualmente, se identifican las funciones, la denominación de las oficinas y la posición en el organigrama institucional. Esta información hace posible verificar que en el Estado peruano no existe una definición consensuada y normalizada de comunicación, así como de la posición y el aporte de estas oficinas.

En la Tabla 2 se muestra que en los 18 ministerios que conforman el Poder Ejecutivo existen 12 formas de denominar a las oficinas de comunicación.

Tabla 2

Denominación de las Oficinas de Comunicación en los ministerios del Perú

N°	Ministerio	Siglas	Nombre de la oficina	Veces
1	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego	MIDAGRI		
2	Ministerio de la Producción	PRODUCE	Oficina de Comunicaciones e Imagen Institucional	1
3	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	MTC		
4	Ministerio del Ambiente	MINAM		
5	Ministerio de Educación	MINEDU		
6	Ministerio de Salud	MINSA	Oficina General de Comunicaciones	2
7	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	VIVIENDA		
8	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	MTPE	Oficina de Comunicación e Imagen Institucional	3
9	Ministerio de Cultura	CULTURA		
10	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	MIMP	Oficina de Comunicación	4
11	Ministerio de Economía y Finanzas	MEF	Oficina de Comunicaciones	5

12	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	MINCETUR	Oficina de Comunicaciones y Protocolo	6
13	Ministerio de Relaciones Exteriores	RREE	Oficina General de Comunicación	7
14	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	MIDIS	Oficina General de Comunicación Estratégica	8
15	Ministerio del Interior	MININTER	Oficina General de Comunicación Social e Imagen Institucional	9
16	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	MINJUSDH	Oficina General de Imagen y Comunicaciones	10
17	Ministerio de Defensa	MINDEF	Oficina General de Prensa, Protocolo y Relaciones Públicas	11
18	Ministerio de Energía y Minas	MINEM	Oficina de Imagen Institucional y Comunicaciones	12

Nota. Los datos son extraídos de los ROF de los ministerios del Poder Ejecutivo.

6.1 Ubicación y funciones de las Oficinas de Comunicación

Por otra parte, en la Tabla 3 se encuentra que, de las 18 Oficinas de Comunicación de los ministerios, 17 dependen jerárquicamente de la Secretaría General, que es el órgano encargado de la gestión administrativa del ministerio, que actúa como nexo de coordinación entre la Alta Dirección y los órganos de asesoramiento y de apoyo. Únicamente la Oficina General de Comunicación Social e Imagen Institucional del MININTER depende jerárquicamente del Despacho Ministerial.

Tabla 3

Dependencia jerárquica de las Oficinas de Comunicación en los ministerios del Poder Ejecutivo

N°	Siglas	Dependencia jerárquica	Norma aprueba ROF	Fecha de publicación
1	MINCETUR	Secretaría General	Decreto Supremo 005-2002-MINCETUR	13/2/2002
2	RREE	Secretaría General	Decreto Supremo 135-2010-RE	18/12/2010
3	MIMP	Secretaría General	Decreto Supremo 003-2012-MIMP	27/6/2012
4	CULTURA	Secretaría General	Decreto Supremo 005-2013-MC	20/6/2013
5	VIVIENDA	Secretaría General	Decreto Supremo 010-2014-VIVIENDA	18/6/2014
6	MIDAGRI	Secretaría General	Decreto Supremo 008-2014-MINAGRI	24/7/2014
7	MINEDU	Secretaría General	Decreto Supremo 001-2015-MINEDU	31/1/2015
8	MINDEF	Secretaría General	Decreto Supremo 006-2016-DE	6/6/2016
9	PRODUCE	Secretaría General	Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE	1/2/2017
10	MINSA	Secretaría General	Decreto Supremo 008-2017-SA	5/3/2017
11	MINAM	Secretaría General	Decreto Supremo 002-2017-MINAM	20/4/2017
12	MINEM	Secretaría General	Decreto Supremo 016-2017-EM	14/5/2017
13	MINJUSDH	Secretaría General	Decreto Supremo 013-2017-JUS	21/6/2017
14	MININTER	Despacho Ministerial	Resolución Ministerial 1520-2019-IN (Texto Integrado)	4/10/2019

15	MTC	Secretaría General	Resolución Ministerial 959-2019-MTC/01 (Texto Integrado)	21/10/2019
16	MTPE	Secretaría General	Resolución Ministerial 308-2019-TR (Texto Integrado)	30/12/2019
17	MIDIS	Secretaría General	Decreto Supremo 003-2020-MIDIS (1ra parte ROF)	20/2/2020
18	MEF	Secretaría General	Resolución Ministerial 213-2020-EF/41 (Texto Integrado)	24/7/2020

Nota. Los datos son extraídos de los ROF de los ministerios del Poder Ejecutivo.

* El orden de esta lista responde a la fecha de publicación del ROF.

En cuanto a la dependencia jerárquica es importante destacar que el caso de RREE presenta una particularidad, pues se establece que la Oficina General de Comunicación depende jerárquicamente de la Secretaría General, y funcionalmente del Despacho Ministerial y del Despacho Viceministerial de Relaciones Exteriores (Decreto Supremo 135-2010-RE, 2010). La dependencia funcional hace referencia a la coordinación o contacto que se debe entablar para cumplir con las funciones encargadas al puesto, sin embargo, no da a la Oficina de Comunicación ninguna prerrogativa. En este caso, la oficina mantiene su condición de órgano de apoyo y dependencia jerárquica.

La dependencia funcional, en la práctica, se produce en todos los ministerios. Los directores o jefes de las Oficinas de Comunicación coordinan la agenda del día directamente con el ministro o viceministros, pero la Secretaría General se convierte en el primer filtro cuando la Oficina de Comunicación propone políticas, normativas, estrategias o planes. El segundo filtro es el ministro o su gabinete de asesores, quienes dan su aprobación final. En la mayoría de los casos, estos órganos de aprobación no

cuentan con profesionales familiarizados con el quehacer y el aporte estratégico de la comunicación a la gestión, lo cual dilata la toma de decisiones y demora la aprobación de las propuestas, haciendo que pierdan oportunidad, eficacia y efectividad. Por último, la decisión y el diseño de lo que se comunica y cómo se comunica queda en manos de los entes administrativos y de los funcionarios que no cuentan con *expertise* en comunicaciones.

Sobre el destinatario del trabajo de las Oficinas de Comunicación, en siete de los ROF se menciona indistintamente al ciudadano, la ciudadanía o la opinión pública, tal como se plasma en la Tabla 4.

Tabla 4

Ministerios que mencionan al ciudadano, la ciudadanía o la opinión pública como destinatarios del trabajo de sus Oficinas de Comunicación

Ministerio	Función
MININTER	“Coordinar con los otros sectores del Poder Ejecutivo los órganos adscritos al sector interior, la difusión de la gestión y los logros del sector interior en concordancia con la política de comunicación del gobierno orientada al servicio al ciudadano ” (Resolución Ministerial 1520-2019-IN).
RREE	Es responsable de brindar a los ciudadanos la información pública de la entidad, de acuerdo con las normas vigentes (Decreto Supremo 135-2010-RE, 2010).
MINEDU	Conducir acciones de sensibilización para promover la participación de la ciudadanía , sociedad civil y el sector privado en beneficio de la educación (Decreto Supremo 001-2015-MINEDU).
MINEM	“Informar a la opinión pública a través de los medios masivos y/o especializados sobre los objetivos, planes, programas y actividades oficiales del Ministerio” (Decreto Supremo 016-2017-EM, 2017).
VIVIENDA	Diseñar y ejecutar estrategias que contribuyan a fortalecer la imagen del ministerio ante la opinión pública (Oficina de Imagen Institucional que forma parte de la Oficina General de Comunicaciones).

- Dirigir y supervisar las estrategias para posicionar y fortalecer la imagen del Ministerio, sus programas, proyectos especiales y sus organismos públicos adscritos, en la opinión pública, a través de los medios de comunicación y del Plan de Estrategia Publicitaria.
- MIDAGRI
- Elaborar el contenido informativo relacionado a las actividades, proyectos, campañas y logros del Ministerio y el Sector, que se difundirá a la opinión pública a través de los medios de comunicación, el portal Web institucional y las redes sociales, cautelando que este se ajuste al marco legal vigente;
- MINJUSDH
- Proponer y desarrollar actividades de promoción y difusión de la imagen del Ministerio ante los medios de comunicación y la opinión pública.

Nota. Los datos son extraídos de los ROF de los ministerios del Poder Ejecutivo.

Como se puede ver, solo dos de los ministerios que mencionan al ciudadano y a la opinión pública lo hacen con un enfoque destinado a informarlos sobre el accionar del ministerio (MININTER y MINEM), aunque se habla de informar y difundir, no de comunicar. Por su parte, el Ministerio de RREE menciona al ciudadano en el marco del cumplimiento de la Ley de Transparencia, que obliga poner a disposición de los ciudadanos toda la información de la entidad.

Por otro lado, hay tres ministerios que vinculan la difusión de información a la opinión pública con estrategias de posicionamiento de imagen institucional, que son MIDIS, Vivienda y Producción (ver Tabla 5), los cuales asumen que las decisiones de la Alta Dirección y de la propia Oficina de Comunicación se toman en función de la opinión pública, a pesar de esto, no la definen como destinataria de su trabajo.

Tabla 5

Ministerios que mencionan a la opinión pública como un elemento a analizar para la toma de decisiones de la Alta Dirección

Ministerio	Función
PRODUCCIÓN	Realizar el análisis y el seguimiento a la opinión pública con relación al Ministerio para la toma de decisiones de la Alta Dirección.
MIDIS	Realizar el análisis y el seguimiento de la opinión pública con relación al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y a sus programas sociales.
VIVIENDA	Elaborar el análisis de la opinión pública del sector para la toma de decisiones de la Oficina General y la Alta Dirección.

Nota. Los datos son extraídos de los ministerios del Poder Ejecutivo.

En lo que se refiere a los ministerios restantes no se encontró mención alguna sobre el tema, lo cual deja en evidencia que no hay un enfoque claro sobre quién es el destinatario del trabajo de las Oficinas de Comunicación. Esto también ocurre en la administración pública en general, que se enfoca en desarrollar el proceso para generar un servicio, pero no en la persona que lo recibirá. Si este enfoque no está claro en el Estado, mucho menos lo estará en su comunicación.

En síntesis, no se piensa en el ciudadano desde un enfoque dialógico, inclusivo, empático y de igualdad, sino que se trabaja solo para informar, no para conseguir o crear un vínculo con el ciudadano. Dicho enfoque se encuentra reforzado en otras funciones establecidas, que son:

- Gestionar la información del Ministerio difundiendo y proyectando una imagen institucional acorde con la política sectorial (Decreto Supremo 008-2017-SA, 2017).

- Gestionar estratégicamente la información del Ministerio, difundiendo y proyectando una imagen institucional acorde con los objetivos de la política sectorial (Resolución Ministerial 308-2019-TR, 2019).
- Producir contenidos e información periodística, materiales audiovisuales para su difusión en las diferentes plataformas digitales, y todo tipo de material Comunicacional del Ministerio de Desarrollo Inclusión Social, así como supervisar y validar la de sus programas sociales (Decreto Supremo 003-2020-MIDIS. 2020).

Pese a que las normas emitidas en el proceso de Modernización de la Gestión Pública, tales como el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo 123-2018-PCM, 2018) y Lineamientos de Organización del Estado (Decreto Supremo 054-2018-PCM, 2018), incluyen entre sus principios la orientación al ciudadano o el servicio a la ciudadanía, las Oficinas de Comunicación en su ROF no reflejan esa preocupación ni manifiestan ese enfoque. Esto, a su vez, permite dilucidar si las funciones asignadas a las Oficinas de Comunicación son estratégicas o son operativas e instrumentalistas. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

- Expedir y renovar la visa de periodista en el territorio nacional, así como expedir las acreditaciones a los periodistas de medios de comunicación extranjeros (Decreto Supremo 135-2010-RE, 2010).
- Elaborar y mantener actualizados los directorios de la administración pública relacionados con el quehacer institucional (Decreto Supremo 013-2017-JUS, 2017).

- Elaborar y difundir la revista, así como el boletín sobre comunicaciones, prensa e imagen institucional del Sector, tanto en medio impreso como electrónico (Decreto Supremo 013-2017-JUS, 2017).
- Mantener actualizado el Portal Institucional del Ministerio de Defensa (Decreto Supremo 006-2016-DE, 2016).
- Preparar material audiovisual y multimedia para ser difundido en medios electrónicos (Decreto Supremo 013-2017-JUS, 2017).
- Brindar diariamente información a la Alta Dirección y demás órganos del Ministerio sobre las principales noticias y acontecimientos nacionales e internacionales que estén vinculados a las actividades propias del Sector Defensa (Decreto Supremo 006-2016-DE, 2016).

Tomando como referencia lo descrito por Canel (2018), una función señala la misión para la que fue creada la unidad, lo cual corresponde a algo permanente o continuado, mientras que la tarea indica los “medios” a través de los cuales se llevará a cabo la función. Para realizar una función es necesario hacer diversas tareas (Canel, 2018). En este sentido, varias de las funciones descritas en los ROF de las Oficinas de Comunicación son tareas, no funciones; dicho de otro modo, son acciones operativas o instrumentalistas. Otro punto por destacar es que las funciones mencionadas en el ejemplo anterior pertenecen a oficinas generales de comunicación (segundo nivel jerárquico), como se verifica en la Tabla 1.

Una de las propuestas de este proyecto es que la Oficina de Comunicación debe tener una visión estratégica e integral de la comunicación; por lo tanto, también debería tener a cargo la comunicación interna del ministerio y gestionar las crisis

comunicacionales que afronte la entidad. Al revisar los ROF se aprecia que el tema de la gestión de crisis comunicacionales se menciona entre las funciones de cuatro de los 18 ministerios, estos son: MTC, RREE, MINSA y MIDIS. En los casos del MTC y MIDIS se habla de situaciones de riesgo, y el MINSA se refiere a situaciones de riesgo comunicacional:

- “Asesorar en el manejo de la comunicación ante potenciales escenarios de riesgo de crisis interna y externa” (Resolución Ministerial 959-2019-MTC/01, 2019).
- “Asesorar en el adecuado manejo de la comunicación ante potenciales escenarios de riesgo, a fin de establecer estrategias de respuesta ante situaciones que afecten al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y sus programas sociales” (Decreto Supremo 003-2020-MIDIS. 2020).

En ambos casos se asigna a la Oficina de Comunicación el papel de asesor, no de gestor de la crisis. En el ROF del MINSA se lee “Dirigir las acciones para el análisis situacional de la comunicación en salud, su entorno, y las situaciones de riesgo comunicativo, así como la estrategia comunicacional, en coordinación con los actores del sector” (Decreto Supremo 008-2017-SA. 2017). Si bien la figura de gestión de riesgo comunicativo no queda claramente enunciada ni definida, se aprecia que se encarga a la Oficina General de Comunicaciones desarrollar la estrategia comunicacional para enfrentarla. Frente a esto es importante señalar que no se asigna a la Oficina de Comunicación la responsabilidad de liderar la estrategia.

Mientras que en el ROF de la Oficina General de Comunicación de RREE (Decreto Supremo 135-2010-RE, 2010) figura la función de “Participar en el Comité de

Crisis del Ministerio, desempeñando el rol de comunicador”, es decir, limita su participación al papel de comunicador, el cual es entendido como el encargado de difundir las acciones que determine el Comité de crisis. En los 14 ministerios restantes no se menciona del manejo de crisis ni de riesgos.

En relación con la gestión de la Comunicación Interna, de los 11 ministerios que la tienen entre sus funciones, 8 aprobaron sus ROF a partir del 2017 (ver Tabla 3); o sea, casi cuatro años después de publicado el Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, que establece que la Comunicación Interna es un proceso a cargo de la Oficina de Recursos Humanos. De los restantes, que son MIDIS y MINJUSDH, mencionan en sus ROF que la Oficina de Comunicación coordina con la Dirección u Oficina de Recursos Humanos, como se evidencia en la Figura 5. En el caso del MIDIS, coordina para elaborar y ejecutar el Plan de Comunicación Interna del ministerio, mientras que el MINJUSDH apoya la realización de actividades internas.

En esta misma línea, el MINEDU estableció en su ROF que la Oficina de Comunicación supervisa la elaboración de las herramientas de comunicación interna. Por su parte, MINCETUR determinó que la Oficina de Comunicación coordina con la Oficina General de Administración para la realización de actividades internas de carácter cultural y social, a fin de lograr la integración de los trabajadores del ministerio; aunque no menciona exactamente la Comunicación Interna, las actividades a las que hace alusión se enmarcan en el concepto. En todos los casos, a la Oficina de Comunicación se le asigna únicamente una función de apoyo o soporte para la Comunicación Interna.

Figura 5

Mapa de Oficinas de Comunicación que mencionan la comunicación interna en sus ROF

- | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>① MEF
Formular, diseñar e implementar los lineamientos y estrategias de <i>comunicación externa e interna</i> del Ministerio.</p> | <p>⑤ MINSA
Proponer lineamientos, normas, planes, estrategias, programas y proyectos para la comunicación estratégica del Ministerio de Salud, relacionados a la marca institucional, el manejo de protocolo, relaciones públicas, <i>comunicación interna</i>, plataformas comunicacionales; así como realizar el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.</p> | <p>⑨ TRANSPORTES
Proponer y diseñar planes, mecanismos y <i>estrategias comunicacionales internas y externas</i> para el ministerio que fortalezca la imagen institucional, así como supervisar su cumplimiento;</p> |
| <p>② MININTER
Coordinar y establecer las <i>acciones necesarias internas y externas</i> para mantener adecuadamente informada a la población sobre las políticas y programas que ejecuta el sector interior y comunicar sus logros.</p> | <p>⑥ MINCETUR
Difundir en coordinación con la Oficina General de Administración, <i>las actividades internas de carácter cultural y social a fin de lograr la integración de los trabajadores del Ministerio.</i></p> | <p>⑩ MINAM
Proponer, formular e implementar las estrategias y lineamientos de <i>comunicación externa e interna</i> del Ministerio, así como supervisar las actividades de relaciones públicas.</p> |
| <p>③ MINJUSDH
Coordinar con la Oficina General de Recursos Humanos y otras unidades orgánicas, cuando se requiera, la <i>realización de actividades internas de carácter cultural, social, de capacitación e integración, buscando la mejora del clima laboral de los trabajadores del Ministerio.</i></p> | <p>⑦ MINEM
Dirigir y desarrollar programas y actividades de <i>comunicación interna y externa</i> de acuerdo a las políticas establecidas por la Alta Dirección.</p> | <p>⑪ MIDIS
Proponer y ejecutar, en coordinación con la Oficina General de Recursos Humanos, el plan de <i>comunicación interna</i>, así como realizar el seguimiento y evaluación de su cumplimiento.</p> |
| <p>④ MINEDU
Supervisar la elaboración de todas las herramientas de <i>comunicación interna</i> del ministerio.</p> | <p>⑧ VIVIENDA
Proponer estrategias para fortalecer la identificación institucional, <i>la comunicación interna y externa</i>, así como la imagen institucional.</p> | |

Nota. Los datos son extraídos de los ROF de los ministerios del Poder Ejecutivo.

Actualmente la internet se ha convertido en uno de los medios más usados por las personas para comunicarse, entretenerse e informarse. Sobre esto, se observó que los 18 ministerios tienen cuentas activas en más de una red social, siendo las principales Facebook, Twitter, YouTube e Instagram; pese a esto, los ROF usan los verbos manejo, gestión o administración para enunciar las funciones de nueve de los 18 ministerios; es decir, como muestra la Figura 6, nueve ministerios no tienen especificadas entre sus funciones quién se hace cargo de la administración de las redes sociales de la institución, las cuales se definen por un tipo de interacción comunicativa que privilegia la opinión y la interpelación a las entidades públicas y privadas.

Figura 6

MAPA: se mencionan la gestión o la administración de redes sociales

- | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1 MEF (1)
Difundir información de interés y las actividades institucionales del Ministerio a través de los medios de comunicación; así como en la página web y <i>redes sociales institucionales</i>.</p> | <p>4 MIDAGRI
Elaborar el contenido informativo relacionado a las actividades, proyectos, campañas y logros del Ministerio y el Sector, que se difundirá a la opinión pública a través de los medios de comunicación, el portal Web institucional y <i>las redes sociales</i>, cautelando que este se ajuste al marco legal vigente;</p> | <p>8 CULTURA
Proponer acciones para tener interactividad en la web y participación en las <i>redes sociales</i>.</p> |
| <p>2 MEF (2)
Administrar los canales oficiales de información en las <i>redes sociales del Ministerio</i>;</p> | <p>5 TRANSPORTES
Administrar y difundir información sobre las actividades del sector en el portal institucional, así como aplicar estrategias de comunicación a través de las <i>redes sociales</i> de la institución;</p> | <p>9 MIDIS (1)
Producir contenidos e información periodística, materiales audiovisuales para su difusión en las diferentes <i>plataformas digitales</i>, y de todo tipo de material Comunicacional del Ministerio de Desarrollo Inclusión Social, así como supervisar y validar la de sus programas sociales.</p> |
| <p>3 MINEDU –OFICINA DE COMUNICACIONES
Posicionar y fortalecer la imagen del ministerio a través de medios digitales, <i>redes sociales</i> y <i>comunidades virtuales</i> vinculadas al ámbito educativo.</p> | <p>6 VIVIENDA
Aprobar el contenido informativo respecto de las actividades, campañas y logros del ministerio que se difundirán a través del Portal Web institucional y <i>las redes sociales</i>.</p> | <p>MIDIS (2)
h. Revisar y actualizar la línea gráfica del Portal Web Institucional y las <i>plataformas digitales</i> con la información oficial que provean las unidades orgánicas del Ministerio de Desarrollo Inclusión Social y sus unidades de comunicación e imagen de los programas sociales.</p> |
| <p>3 MINSA (OFICINA DE INFORM. PÚBLICA)
Desarrollar, organizar, administrar y monitorear las acciones de información pública a través de la plataforma web institucional del Ministerio de Salud y <i>las redes sociales</i> que contribuyan a garantizar la transparencia de la gestión</p> | <p>7 MINAM
Administrar y difundir la información relacionada con las actividades de comunicaciones e imagen institucional en la página web y <i>redes sociales</i> del Ministerio.</p> | |

Nota. Los datos son extraídos de los ROF de los ministerios del Poder Ejecutivo.

Las redes sociales se han convertido en el canal a través del cual se emiten informaciones y opiniones sobre hechos de coyuntura, por lo que son tomadas como fuente por los medios de comunicación; además, son el escenario en el que se ha compartido información que ha iniciado varias de las crisis políticas en los últimos años. Por medio de ellas se han organizado y coordinado multitudinarias marchas de protesta ocurridas en la última década, como la realizada contra la Ley Pulpín, Ni una Menos, y la del 14 de noviembre del 2020 en defensa de la democracia. En la actualidad, varios ministerios cuentan con equipos de profesionales para atender y gestionar sus redes sociales, quienes tienen perfiles en los Manuales de Puestos de las entidades; sin

embargo, la atención o administración de las redes sociales no figura entre las funciones de las Oficinas de Comunicación en nueve de los 18 ministerios.

El manejo de la prensa o la gestión de las relaciones con los medios de comunicación se menciona, directa o indirectamente, entre las funciones de todas las oficinas; incluso en algunos ROF se nombran varias funciones relacionadas con el tema, y al ser analizadas varias de ellas se encuentra que son tareas enmarcadas en la función gestionar las relaciones con los medios de comunicación, por ejemplo:

- Dar cobertura periodística a las actividades de la Alta Dirección para su respectiva difusión o archivo, cuando así sea necesario.
- Actuar como vocero oficial a través de los medios de comunicación, de objetivos, planes, programas, proyectos y actividades que ejecute la Alta Dirección (Decreto Supremo 005-2002-MINCETUR, 2002).
- Organizar y mantener actualizado el archivo de noticias y el audiovisual del Ministerio; así como administrar el servicio de distribución interna de noticias del Sector (Decreto Supremo 008-2014-MINAGRI, 2014).
- Establecer y mantener relaciones permanentes con los medios de comunicación (Resolución Ministerial 308-2019-TR, 2019).

Además, tres de las ocho Oficinas Generales cuentan con una oficina de prensa como parte de su organización (MINEDU, VIVIENDA y RREE). Esto se aprecia en la Tabla 6.

Tabla 6

Oficinas Generales de Comunicación que cuentan con Oficinas de Prensa

Siglas	Nombre de la oficina	Estructura		
RREE	Oficina General de Comunicación	Oficina de Prensa	Oficina de Comunicación	Oficina de Transparencia y Acceso a Pública
MINEDU	Oficina General de Comunicaciones	Oficina de Comunicaciones	Oficina de Relaciones Interinstitucionales	Oficina de Prensa
MINSA	Oficina General de Comunicaciones	Oficina de Información Pública	Oficina de Comunicación Estratégica	
VIVIENDA	Oficina General de Comunicaciones	Oficina de Prensa y Comunicaciones	Oficina de Imagen Institucional	

La Oficina de Comunicación es el ente especializado en el tema, así que puede asumir la elaboración y establecer normativas, procedimientos y documentos de gestión que regulen y orienten la comunicación de toda la entidad. Los ROF muestran que de los 18 ministerios cinco incluyen esta función. En los demás ministerios no se especifica qué órgano o unidad orgánica debe emitir las normativas relacionadas con el manejo de la comunicación en la entidad; o sea, se trata de un vacío que provoca indefinición sobre temas como la vocería de la entidad (cómo se determina y regula); la conformación del comité de crisis y la elaboración del plan de crisis comunicacional de la entidad; la utilización de los distintivos institucionales (logotipo y línea gráfica); regular el uso y gestión de los medios digitales y redes sociales del ministerio; entre otras directrices que tienen que ver con la gestión de la comunicación dentro del ministerio.

De otro lado, cabe mencionar que en los últimos cuatro años (2017-2020) 10 de los 18 ministerios han actualizado sus ROF (Tabla 3); no obstante, en lo que respecta a las funciones de las Oficinas de Comunicación, no se han hecho actualizaciones o precisiones. Esto da luces sobre la poca importancia o atención que se da a la comunicación; y, sin duda, es alarmante el hecho de que las modificaciones de los ROF se trabajan con los representantes de los órganos y unidades orgánicas, es decir, se solicita a los representantes de cada oficina que remitan su propuesta de funciones para la modificación del ROF a la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto.

Ante esta solicitud aparecen dos escenarios: uno es que la Oficina de Comunicación deja pasar la oportunidad y no presenta un proyecto de actualización de funciones, lo que señalaría el desinterés o la poca valoración de los servidores de estas oficinas a la parte normativa de su gestión. Segundo, los servidores presentan un proyecto de funciones que, a la luz de los ROF publicados, tampoco explica con claridad cuál es la función de la comunicación en la entidad.

En resumen, la situación encontrada sobre los ROF se puede atribuir a lo siguiente:

- 1) En las entidades públicas no hay un concepto consensuado o normalizado sobre lo que es comunicación, lo que debe abarcar o el papel que tiene que cumplir en la organización. Esto se aprecia al momento de denominar a las oficinas y establecer sus funciones. Tal como quedó establecido, hay ocho Oficinas Generales de Comunicación en los ministerios del Poder Ejecutivo, pero el rol que cumplen dentro de la organización no dista mucho del que ejerce una oficina; de hecho, la

única diferencia concreta es que las oficinas generales pueden tener oficinas (tercer nivel jerárquico) a su cargo y, con ello, una estructura más grande en cuanto a recursos y personal.

- 2) Es evidente que a la comunicación no se le brinda el tratamiento que se da a los demás órganos de la entidad, en lo que se refiere a dejar claramente establecido cuál es el papel que cumple en la organización de la entidad.
- 3) Se verifica la falta de capacitación de los servidores a cargo de la formulación del ROF en las Oficinas de Comunicación, lo cual impide hacer un planteamiento que esté acorde con el papel estratégico que se busca conferir a la comunicación.
- 4) El análisis muestra que los servidores que laboran en las Oficinas de Comunicación no cuentan con una definición institucional acerca del papel que desempeñan o deben cumplir en la estructura orgánica de la institución.

6.2 Análisis de los perfiles de puesto del jefe o director y especialista en comunicación de las Oficinas de Comunicación del MINAM, MIDAGRI Y MINEM

Según la Directiva 001-2016-SERVIR/GDSRH el MPP es el documento de gestión que contiene, de manera estructurada, todos los perfiles de puestos de la entidad, que son desarrollados a partir de su estructura orgánica, del ROF y del dimensionamiento de la entidad (Directiva 001-2016-SERVIR/GDSRH, 2016).

En el Perfil de Puesto queda establecida su ubicación dentro de la estructura orgánica, la misión, las funciones de la entidad, así como los requisitos y exigencias que demanda el puesto para que una persona pueda conducirse y desempeñarse adecuadamente en él.

Al momento de llevar a cabo la investigación que sustenta el presente Proyecto de Comunicación, 15 de los 18 ministerios no tienen publicado el MPP, gracias a que 14 de ellos se encuentran en el proceso de adaptación o pase a la Ley del Servicio Civil (2013); uno no registra información (Producción) y tres, que son el MINEM, MINAM y el MIDAGRI, lo tenían publicado.

Igualmente, se realizó la revisión y el análisis del perfil establecido para dos puestos en la Oficina de Comunicación de los ministerios mencionados, que fueron jefe de la oficina y especialista en comunicación. Si bien los puestos deben estar estandarizados de acuerdo las normas y las directrices de Servir, en la Tabla 7 se verifica que la misma posición cuenta con distintas denominaciones.

Tabla 7

Nombre de los puestos en el Manual de Puestos del MINAM, MIDAGRI Y MINEM

	MINAM	MIDAGRI	MINEM
Nombre del puesto analizado	Director (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional	Jefe (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional	Jefe (a) de Imagen Institucional y Comunicaciones
	Especialista de Imagen Institucional	Coordinador (a) de Comunicaciones	Especialista de Planificación de Comunicaciones

Para facilitar el análisis de los perfiles de puesto se elaboró una matriz en la que se considera el uso de 21 datos de ingreso, los cuales están divididos en tres partes que se detallan a continuación.

- 1) Información general y administrativa del puesto:** nivel organizacional, grupo de servidores civiles, familia de puestos, rol, nombre del puesto, dependencia jerárquica lineal, dependencia funcional, grupo de servidores al que reporta, número de posiciones a su cargo.
- 2) Formación y nivel educativo:** nivel educativo, formación académica, grado o situación académica, conocimientos técnicos (sin sustento), cursos y programas de especialización (con sustento), conocimientos de ofimática, idioma extranjero, idioma nativo.
- 3) Experiencia:** años de experiencia general, años de experiencia específica, años en el sector público y habilidades o competencias.

Se debe precisar que la Ley de Servicio Civil (2013) establece tres grupos de servidores, a saber: Directivos Públicos, Servidores Civiles de Carrera y Servidores de Actividades Complementarias. Los perfiles seleccionados para el análisis son una muestra de los dos primeros grupos (Ley 30057, 2013).

Para entender la posición de cada puesto que se estudiará se considera necesario tomar en cuenta la familia de puestos, que es el conjunto de puestos con funciones, características y propósitos similares, y también se incluirá el rol. Las familias de puestos están conformadas por uno o más roles, que agrupan, a su vez, puestos con mayor afinidad entre sí (Directiva 001-2015-SERVIR/GPGSC, 2015).

En el caso de los Servidores Civiles de Carrera la norma establece seis Familias de puestos que están compuestas por 38 roles. De hecho, la comunicación es considerada un rol que se encuentra en la familia de puestos de Gestión Institucional, constituida por los puestos que realizan funciones asociadas a la administración interna de la institución. La función asignada para este rol abarca la definición y la implementación de estrategias de comunicación externa, así como las acciones de imagen institucional y protocolo.

Asimismo, los directivos públicos se organizan en niveles de directivos que son establecidos por SERVIR; y los servidores civiles de carrera se organizan en niveles de carrera (asistente, analista, coordinador/especialista y ejecutivo/experto (Directiva 001-2015-SERVIR/GPGSC, 2015).

6.2.1 Análisis del perfil del jefe o director de la Oficina de Comunicación

Este puesto está considerado en el nivel de directivos públicos y en la familia de dirección institucional, cumple un rol de dirección operativo-estratégica, reporta a la Secretaría General, pertenece al tercer nivel organizacional y tiene personal a su cargo (ver Tabla 8).

Tabla 8

Información general y administrativa del puesto-jefe o director de la Oficina de Comunicación

Característica/ministerio	MINAM	MIDAGRI	MINEM
Nivel organizacional	3	3	3
Grupo de servidores civiles	Directivo Público	Directivo Público	Directivo Público
Familia de puestos	Dirección Institucional	Dirección Institucional	Dirección Institucional

Rol	Dirección operativo- estratégica	Dirección operativo- estratégica	Dirección operativo - estratégica
Nombre del puesto	Director (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional	Jefe (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional	Jefe de Imagen Institucional y Comunicaciones
Dependencia Jerárquica lineal	Secretario (a) General	Secretario (a) General	Secretaría General
Dependencia Funcional	No aplica	No aplica	No aplica
Grupo de servidores al que reporta	Funcionario Público	Funcionario Público	Funcionario
Nro. de posiciones a su cargo	14	25	16

El nombre del puesto que se analiza es jefe (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional, en el caso del MINAM se presenta una variación a director (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional.

A continuación, en la Tabla 9 se muestra que este puesto señala que el postulante debe tener formación en ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas, administración o afines, a nivel técnico superior o universitario en el grado de bachiller. También se observa que a la jefatura se le solicita menor nivel educativo que al especialista de comunicaciones; y se debe considerar que, en la nueva escala de puestos determinada por la Ley del Servicio Civil (2013), la carrera de un servidor civil sigue esta ruta: asistente, analista, coordinador/especialista y ejecutivo/experto. Finalmente, para acceder al puesto de asistente el perfil pide el mismo nivel educativo y grado de instrucción que para el jefe de la oficina (Ley 30057, 2013).

Tabla 9

Formación y nivel educativo-jefe o director de la Oficina de Comunicación

Característica/ministerio	MINAM	MIDAGRI	MINEM
Nivel educativo	Técnico superior o universitaria completa	Técnico superior o universitaria completa	Técnico superior o universitaria completa
Formación académica	Ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas, administración o afines	Ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas, administración o afines	Ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas, administración o afines por la formación
Grado o situación académica	Bachiller	Bachiller / título o licenciatura	Bachiller
Conocimientos técnicos (sin sustento)	Protocolo, manejo de redes sociales, gestión pública, gestión de medios, construcción de imagen institucional o afines a la materia.	Conocimientos en redacción de notas de prensa, manejo de redes sociales, desarrollo de campañas de prensa y medios de comunicación o afines.	Protocolo, Manejo de redes sociales, otros afines a las funciones.
Cursos y programas de especialización (con sustento)	100 horas acumuladas en los últimos 10 años de programas de especialización en administración, comunicación corporativa, dirección de comunicaciones, periodismo y/o ciencias sociales; o 100 horas de docencia en los últimos 5 años en instituciones de educación superior relacionadas a la materia.	Programas de especialización, Diplomado y/o cursos en administración, comunicación corporativa, dirección de comunicaciones, periodismo, ciencias sociales o afines (100 horas en los últimos 10 años o 100 horas de docencia en los últimos 5 años en instituciones de educación superior relacionadas con la materia.	Programa de especialización en administración, comunicación corporativa, dirección de comunicaciones, periodismo, ciencias sociales o afines (100 horas acumuladas en los últimos 10 años o 100 horas en docencia en los últimos 5 años en Instituciones de educación superior relacionadas con la materia).
Conocimientos de ofimática	Básico (procesador de textos, hoja de cálculo y presentaciones)	Básico (procesador de textos, hoja de cálculo y presentaciones)	Básico (procesador de textos, hoja de cálculo y presentaciones)
Idioma extranjero	No aplica	No aplica	No aplica
Idioma nativo	No aplica	No aplica	No aplica

En lo que se refiere a programas de especialización, para el puesto se piden 100 horas acumuladas en programas de especialización en administración, comunicación corporativa, dirección de comunicaciones, periodismo, ciencias sociales o afines en los últimos 10 años. No se definen las características de la especialización, tomando en cuenta que un diplomado dura, en promedio, 96 horas, por lo que se puede interpretar que en 10 años el profesional cursó un solo diplomado o varios cursos cortos.

Además, los tres perfiles solicitan que el postulante tenga manejo básico de herramientas ofimáticas y no requieren conocimiento de un idioma extranjero o lengua nativa. Es importante anotar que en Perú se hablan 47 lenguas originarias, las cuales existen con anterioridad al idioma español. Al respecto, la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, que es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, estipula que el Estado debe garantizar los derechos lingüísticos de los hablantes de lenguas indígenas u originarias a nivel nacional (Decreto Supremo 005-2017-MC, 2017).

Conforme lo establece la Ley 29735 (2011), las lenguas originarias son idiomas oficiales en los distritos, provincias o regiones en donde predominen. Actualmente, más del 15 % de la población del Perú habla alguna lengua originaria.

Por otro lado, en la investigación realizada para este Proyecto de Comunicación se incluye el análisis de la experiencia laboral establecida en el Manual de Puestos. El detalle recogido en la Tabla 10 muestra que para ser jefe o director de una Oficina de Comunicación de un ministerio el postulante debe contar con cinco años de experiencia general, que son considerados desde el momento del egreso del programa de estudios correspondiente, e incluye las prácticas profesionales. De igual manera, el perfil

establece que el postulante debe acreditar tres años de experiencia específica y no requiere experiencia en el sector público.

Tabla 10

Experiencia-jefe o director de la Oficina de Comunicación

Característica/ministerio	MINAM	MIDAGRI	MINEM
Años de experiencia general	5	5	5
años de experiencia específica	3	3	3
Años en el sector público	No aplica	No aplica	No aplica
Habilidades o competencias	Vocación de servicio, orientación a resultados, trabajo en equipo, liderazgo, articulación con el entorno político, visión estratégica y capacidad de gestión.	Vocación de servicio, orientación a resultados, trabajo en equipo, liderazgo, articulación con el entorno político, visión estratégica y capacidad de gestión.	Vocación de servicio, orientación a resultados, trabajo en equipo, liderazgo, articulación con el entorno político, visión estratégica y capacidad de gestión.

De acuerdo con las características descritas, un profesional puede llegar a ser jefe o director de la Oficina de Comunicación de un ministerio sin haber trabajado en el sector público, únicamente necesita contar con formación técnica, experiencia mínima y especialización básica. En definitiva, un profesional con el perfil descrito no está en capacidad de asumir las funciones estratégicas que se requiere asignar a la comunicación en el esquema organizacional de un ministerio.

6.2.2 *Análisis del perfil especialista en comunicación descrito en el Manual de Puestos del MINAM, MIDAGRI y MINEM*

En lo que respecta al especialista en comunicación se observa que el perfil descrito en el Manual de Puestos presenta mayor rigor en el nivel educativo, pues

solicita formación universitaria completa y el grado de bachiller para el MINEM Y MIDAGRI, para el caso del MINAM se solicita licenciatura.

Para este puesto se encuentra que los tres ministerios lo denominan de forma diferente. En el MINAM se conoce como Especialista de Imagen Institucional; en el MIDAGRI es Coordinador (a) de Comunicaciones; y en el MINEM se nombra Especialista de Planificación de Comunicaciones. Tal como se muestra en la Tabla 11, este puesto está catalogado en el grupo de servidores civiles de carrera, en la familia de gestión institucional y en el rol de comunicaciones; adicionalmente, reporta al director (a) o jefe (a) de la Oficina de Comunicación y cuenta con cinco personas a su cargo en el perfil del MINAM; en los dos restantes no tienen personal a cargo.

Tabla 11

Información general y administrativa del puesto-especialista en comunicación

Característica/ministerio	MINAM	MIDAGRI	MINEM
Nivel organizacional	3	3	3
Grupo de servidores civiles	Servidor civil de carrera	Servidor civil de carrera	Servidor civil de carrera
Familia de puestos	Gestión Institucional	Gestión Institucional	Gestión Institucional
Rol	Comunicaciones	Comunicaciones	Comunicaciones
Nombre del puesto	Especialista de Imagen Institucional	Coordinador (a) de Comunicaciones	Especialista de Planificación de Comunicaciones
Dependencia jerárquica lineal	Director (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional	Jefe (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional	Jefe (a) de Imagen Institucional y Comunicaciones
Dependencia Funcional	No aplica	No aplica	No aplica
Grupo de servidores al que reporta	Directivo público	Directivo público	Directivo público
Nro. de posiciones a su cargo	0	5	0

En lo que concierne a la formación académica, el Manual de puestos establece que, como se indica en la Tabla 12, los tres perfiles deben tener formación en ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas u otras afines por la formación; igualmente, tienen que contar con un nivel educativo universitario completo, con el grado de bachiller en el caso del MINEM y el MIDAGRI; por su parte, el MINAM solicita título o licenciatura. Esta parte del perfil es más rigurosa que la del jefe de la oficina, quien puede llegar al puesto contando únicamente con formación técnica.

Tabla 12

Formación y nivel educativo-especialista en comunicación

Característica/ministerio	MINAM	MIDAGRI	MINEM
Nivel educativo	Universitario completo	Universitario completo	Universitario completo
Formación académica	Ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas u otras afines por la formación.	Ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas u otras afines por la formación.	Ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas u otras afines por la formación.
Grado o situación académica	Título/Licenciatura	Bachiller	Bachiller
Conocimientos técnicos (sin sustento)	Imagen institucional, comunicación interna, organización, planificación, ejecución de eventos y/o afines a la materia.	Conocimientos de comunicación corporativa, comunicación para el desarrollo y marketing digital.	Planificación de estrategias en medios y gestión de la comunicación.
Cursos y programas de especialización (con sustento)	80 horas acumuladas de cursos en relaciones públicas, imagen institucional, estrategias de comunicación y afines.	Programa de especialización, Diplomado, cursos de comunicación corporativa, comunicación empresarial y/o publicidad, marketing o gestión pública (90 horas mínimo)	Cursos de comunicación corporativa, imagen institucional, comunicación estratégica o afines (90 horas acumuladas).

Conocimientos de ofimática	Básico (procesador de textos, hoja de cálculo y presentaciones).	Intermedio - procesador de textos y hoja de cálculo. Avanzado - programa de presentaciones.	Intermedio (procesador de textos, hoja de cálculo y presentaciones).
Idioma extranjero	No aplica	Inglés - avanzado	No aplica
Idioma nativo	No aplica	No aplica	No aplica

En lo relacionado con los cursos y los programas de especialización, para el puesto de especialista en comunicación el MINAM solicita acreditar 80 horas acumuladas en cursos de relaciones públicas, imagen institucional, estrategias de comunicación y afines; mientras que en el MINEM y el MIDAGRI se solicitan 90 horas acumuladas en, cursos de comunicación corporativa, comunicación empresarial, publicidad, marketing o gestión pública en el caso de MIDAGRI y en comunicación corporativa, imagen institucional, comunicación corporativa o afines, en el caso del MINEM. Estos datos indican que no se presentan diferencias significativas en el perfil.

En la Tabla 13 se muestra que los tres perfiles coinciden en solicitar cinco años de experiencia general y cuatro de experiencia específica, es decir, un año más de experiencia específica que el requerido para el puesto de jefe de la oficina. Sobre la experiencia en el sector público, los perfiles del MIDAGRI y MINEM solicitan dos años de experiencia, contrario al MINAM, que no la solicita. Para este puesto, a diferencia del de jefatura de la oficina, se requiere experiencia en el sector público.

Tabla 13

Experiencia-especialista en comunicación

Característica/ministerio	MINAM	MIDAGRI	MINEM
Años de experiencia general	5	5	5
años de experiencia específica	4	4	4

Años en el sector público	No aplica	2	2
Habilidades o competencias	Iniciativa, planificación, control y razonamiento lógico.	Cooperación, análisis, iniciativa, comprensión lectora.	Planificación, organización de información, control, creatividad/innovación.

El Perú es un país complejo, en general, y sus estructuras político-administrativas lo son aún más, por tanto, conocer la administración pública del país no es algo que se pueda hacer desde los libros o la lectura de artículos; lo que se necesita es vivir la experiencia, conocerla desde adentro para poder entenderla y desenvolverse en ella, sobre todo cuando se trata del profesional que se encarga de la comunicación de un ministerio del Poder Ejecutivo.

Como se pudo ver, el perfil establecido en los Perfiles de Puesto para el jefe o director de la Oficina de Comunicación es básico, sin mayor exigencia en la formación académica, en la experiencia laboral y la experiencia en una entidad del Estado. Con esto se entiende que el profesional que cumpla con el mínimo del perfil determinado actualmente en el Manual al asumir el puesto de jefe necesitará, en primer lugar, invertir tiempo en aprender cómo funciona la administración pública, las normativas, directivas, los protocolos, los antecedentes, las políticas que rigen el sector, analizar la coyuntura, etc. Esto significa una gran inversión de tiempo, y es con lo que las administraciones no cuentan. Sumado a ello, es importante tener en cuenta que uno de los principales problemas que afronta la gestión de la comunicación en los ministerios es la alta rotación de profesionales, debido a los cambios de ministros y directivos, por tanto, los periodos de adaptación y aprendizaje son cortos.

Como manifestó Scheinsohn (2009), creador del modelo de comunicación estratégica que este Proyecto de Comunicación toma como referencia, para desarrollar mejores estrategias

No basta con contar con los mejores conocimientos teóricos y las más efectivas herramientas de gestión. Son factores absolutamente necesarios, pero no suficientes. Sucede que conocimientos y herramientas son operadas por personas que deben decidir los instrumentos y los conocimientos pertinentes a ser aplicados, elegir los momentos oportunos, reconocer a los actores implicados, comprender las circunstancias políticas, entre muchos otros factores, factores que serán abordados con mayor o menor éxito de acuerdo con las competencias personales del operador de la comunicación (Scheinsohn, 2009, p. 20).

De aquí se decanta la experiencia como elemento clave para considerar en la elaboración de un perfil para el jefe o director de la Oficina de Comunicación de un ministerio. Cabe recalcar que los perfiles analizados son de ministerios que han culminado su pase a la Ley del Servicio Civil (2013), cuyo objetivo es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado. En este sentido, se debe precisar que, para los puestos similares (jefatura, tercer nivel jerárquico) en otras unidades orgánicas, el perfil es más estricto con respecto al nivel y grado educativo del postulante, lo cual denota una vez más que la comunicación no es considerada una posición estratégica en la organización. A esto último se puede atribuir que el perfil del jefe o director de esta oficina es uno de los menos rigurosos de los Manuales de Puesto revisados. Por último, se identifica que

este perfil será asumido por todos los ministerios cuando terminen su migración al Servicio Civil.



7 Propuesta: funciones generales para las Oficinas de Comunicación, perfil profesional del jefe o director y organización básica de la Oficina.

El presente proyecto se propone institucionalizar la comunicación como un proceso estratégico dentro de la gestión de los ministerios, y que los funcionarios que asuman su gestión alineen sus iniciativas a los objetivos de la institución. Así, la institución queda salvaguardada de los objetivos personales del funcionario que asume su conducción.

Este Proyecto de Comunicación plantea que el objetivo de la comunicación de una entidad pública (ministerio) es generar confianza en la ciudadanía sobre la forma en que la gestión maneja los temas del sector en procura del bien común. Además, identifica y propone atender dos ámbitos de la comunicación: comunicación de gobierno y comunicación estatal o de la administración pública.

Luego de revisar los conceptos de comunicación organizacional, política y gubernamental, se arribó a la noción de comunicación de la administración pública. Además, se revisó y analizó el contexto en el que se desenvuelven las Oficinas de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo, y se examinó los Reglamentos de Organización y Funciones (ROF), se presenta a continuación una propuesta de funciones para las Oficinas de Comunicación. Se expone además una propuesta de perfil para el profesional que las dirija y una propuesta de organización básica para la Oficina General de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo peruano.

7.1 Propuesta de funciones generales para una Oficina de Comunicación

Se proponen 11 funciones generales a ser asumidas por las Oficinas Generales de Comunicación:

a. Diseñar la planificación estratégica de la comunicación del sector, garantizando, de esta forma, la coherencia entre la estrategia política, sectorial y la estrategia de comunicación. Esto se concreta en el Plan Estratégico de Comunicaciones, el cual marca el norte que debe seguir la comunicación del sector y garantiza la coherencia y unidad de la comunicación en todos sus niveles de organización (órganos, unidades orgánicas, órganos adscritos, etc.). En este nivel se establece el diagnóstico situacional del sector, la identificación y clasificación de los públicos con base en sus necesidades y expectativas; asimismo, se fijan los objetivos y metas, se definen las estrategias, las acciones, las actividades, los canales y las herramientas que se emplearán. Finalmente, se determinan los indicadores de monitoreo y evaluación.

b. Asesorar a la Alta Dirección en sus contactos con los públicos del sector, procurando una comunicación que alinee la promesa, el mensaje y los hechos. Para ello se necesita: 1) tener actualizado, de modo permanente, un análisis del entorno que permita orientar el contenido y el tono del discurso de la institución; 2) mantener a los voceros de la Alta Dirección en entrenamiento constante para potenciar sus intervenciones en los medios de comunicación y con los públicos de interés del sector; 3) analizar permanentemente las intervenciones para determinar si se están cumpliendo los objetivos, si los mensajes están siendo entendidos, si se proyectan los

atributos deseados, si se le entiende al vocero, entre otros detalles que harán posible orientar el entrenamiento para mejorar las intervenciones; y 4) proponer una agenda que permita garantizar la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, así como la aparición en los medios y las actividades de real impacto y alcance.

c. Gestionar la comunicación de crisis. Durante una crisis es importante lo que se hace para enfrentarla, pero mucho más importante es cómo explicar a una ciudadanía asustada, angustiada y en potencial peligro lo que está haciendo el gobierno para enfrentarla y conjurarla. Esta comunicación es fundamental para transmitir a la ciudadanía la seguridad de un Estado capaz de hacerse cargo y enfrentar la situación. En situaciones de riesgo, reducir la incertidumbre es clave; el concepto es el mismo cuando las crisis son ocasionadas por conflictos sociales o protestas políticas.

También es importante comunicar a la población el modo en que el Estado se está haciendo cargo de la situación, lo cual implica una serie de tareas, entre ellas, la creación de un Comité de Crisis, la elaboración permanente de informes de análisis de la situación que permitan ver cómo se desenvuelve la crisis; un estudio sobre los pobladores de la zona, su idiosincrasia, demandas y antecedentes de conflictos en la zona, dado que todos estos elementos posibilitan determinar la orientación del contenido y el tono de los discursos. Además, el entrenamiento y soporte a los voceros para una adecuada exposición ante medios de comunicación y públicos implicados.

d. Gestionar la relación con los medios de comunicación. A pesar de la fuerte presencia de las redes sociales, los medios de comunicación siguen siendo importantes para llegar a la población, por ello es preciso mantener una relación fluida

con ellos. Esto se cristaliza en tareas específicas, tales como mantener actualizados los directorios de los medios nacionales, regionales y locales.

Dado que en los medios de comunicación existe una alta rotación de profesionales, es importante hacer un trabajo de contacto permanente, remitiendo información de interés que, en el caso de las regiones, debe estar adaptada a su realidad; y atender a los requerimientos que estos hagan llegar al ministerio. Esto facilita el trabajo de colocación de notas o la gestión de entrevistas para los voceros. Además, el hecho de conocer a los medios permite seleccionar, de acuerdo con la importancia y la trascendencia de la información que se quiere difundir, al medio más adecuado, según los criterios de cobertura, influencia o representatividad.

e. Asesorar, organizar y supervisar los requerimientos de comunicación de los órganos, unidades orgánicas y organismos públicos adscritos al ministerio. Es relevante mantener un flujo de información adecuado entre todas las dependencias, pues esto posibilita, previo análisis, atender sus requerimientos, clasificar y elaborar planes. La función es ayudarlos a planificar qué y cómo comunicar, manteniendo la alineación y la coherencia con la identidad, la propuesta comunicacional y la política del ministerio. Asimismo, supervisar el cumplimiento de lo planificado.

f. Gestionar la comunicación interna. Hay una controversia sobre quién es responsable de la comunicación interna en las entidades públicas, debido a que la Ley del Servicio Civil (2013) estableció que la Oficina de Recursos Humanos, o la que haga sus veces, es la encargada de dirigir y ejecutar la comunicación interna en las instituciones públicas. Es innegable que se trata de un proceso importante en el engranaje de la gestión pública.

Como se menciona en este Proyecto de Comunicación, uno de los grandes problemas que enfrenta la administración pública, sobre todo los ministerios, es su sensibilidad ante la coyuntura política que genera cambios de ministros y, por ende, una alta rotación de personal. Muestra de ello es que, durante el año 2020, gracias a la inestabilidad política, en los ministerios se produjeron en promedio cinco cambios de ministro. Esta realidad requiere trabajar para fortalecer la institucionalidad, creando una cultura institucional fuerte que sea compartida, aceptada y apoyada por los directivos, funcionarios y servidores, y que se mantenga constante independientemente de quién asuma la conducción del ministerio. Para lograrlo es necesario apoyar a las Direcciones u Oficinas de Recursos Humanos con la creación o implementación de una estrategia de comunicación que permita construir esta cultura, en especial, en lo referido al fortalecimiento de las competencias de los funcionarios y servidores para desarrollar e instituir la gestión por desempeño, apoyando la instauración de la meritocracia dentro de las instituciones públicas.

Otro componente importante es mantener informados y actualizados a los públicos internos sobre los objetivos sectoriales e institucionales del ministerio, comprometiéndolos en su consecución, comunicando su avance durante el año y reconociendo de forma conjunta los objetivos alcanzados. Los públicos internos necesitan ser informados sobre las políticas públicas, los programas, los servicios, los proyectos y, en general, cualquier actividad en la que esté involucrado el ministerio y que cree valor para el ciudadano. Esto fortalece el orgullo, el sentido de pertenencia, el amor por la institución y genera compromiso.

En efecto, cumplir con estas funciones significa realizar muchas tareas, entre las cuales se pueden nombrar: elaborar el plan de comunicación interna de la institución; diseñar y mantener los medios de comunicación interna; identificar o crear oportunidades de comunicación hacia adentro que hagan posible canalizar los mensajes, fortalecer la identidad de la institución y recoger *feedback* del público interno; que permita definir la continuidad, mejora o cambio de los sistemas o medios de comunicación interna, así como del tono y contenido de la comunicación.

g. Gestionar la comunicación en medios digitales y redes sociales. Aunque el uso de estas herramientas es transversal a las funciones descritas, se cree que por la importancia que han alcanzado en los últimos años, como un medio que ha ampliado el acceso a la información y que permite el ejercicio de la libre opinión, el manejo de las redes sociales amerita un trato específico, dado que hoy en día tienen la capacidad de acercar al público a las instituciones o alejarlo y polarizarlo, dependiendo de la gestión que la institución haga de ellas.

Uno de los puntos en los que la gestión de redes, y en general de los medios digitales de los ministerios, presenta un gran déficit es su capacidad de respuesta e interacción con el ciudadano. Usualmente estos medios son usados solo de ida, es decir, para transmitir al ciudadano la información que la institución considera apropiada, pero no tiene instaurada una opción que le permita responder e interactuar con el ciudadano. Por ello se considera necesario que las instituciones públicas tengan un manejo más estratégico de las redes; para conseguirlo, una de las principales tareas del equipo a cargo debe ser el levantamiento y análisis de información, que permita, por ejemplo el mapeo de los públicos digitales para conocer quiénes son, qué

características tienen, qué información les interesa, en qué redes participan, entre otros datos que ayuden a diseñar perfiles, contenidos y campañas acordes al público y, además, contar con detalles que guíen las respuestas comunicacionales en situaciones de crisis.

Entre las tareas que tendrían a su cargo se encuentran la elaboración de informes con análisis de la cobertura y la interacción de las redes que estudien la aceptación de los temas, piezas y contenidos utilizados. Estos datos contribuyen a definir y afinar las iniciativas del ministerio, y, lo más importante, a atender al ciudadano, establecer un sistema que permita escuchar y responder las consultas, las preguntas, las inquietudes y las necesidades que presenten los ciudadanos acerca de la actividad del ministerio y sus dependencias.

h. Apoyar la generación de consensos. Algunos ministerios tienen direcciones u oficinas de gestión social o atención de conflictos, etc. que se encargan, de forma directa, de monitorear y atender las demandas o requerimientos de la población. En estas dependencias se concentra la gestión de los acuerdos o los consensos y las firmas son lideradas por la Alta Dirección.

i. Promover la transparencia y la rendición de cuentas. Existen oficinas o direcciones de integridad institucional, transparencia, control institucional, atención al ciudadano, entre otras denominaciones, cuyo objetivo es centrar la gestión de la transparencia, el acceso a la información, las denuncias ciudadanas, la lucha contra la corrupción, la integridad institucional, el servicio al ciudadano, entre otras atribuciones.

En el caso de las funciones h) e i) la Oficina de Comunicación coordina y supervisa la gestión de la comunicación de estas dependencias, pues abordan temas

sensibles y de corte abstracto que requieren un tratamiento comunicacional específico para involucrar, comprometer y generar acción en los públicos.

En miras a cumplir con estas dos funciones, algunas de las tareas que debe desarrollar la Oficina de Comunicación son: 1) elaborar informes en los que se identifiquen las tendencias políticas, sociales y económicas que puedan afectar los acuerdos en los que trabaja el sector o identificar nuevos escenarios; 2) supervisar que los mensajes y las piezas mantengan coherencia entre la promesa, el mensaje y los hechos; 3) vigilar la coherencia de las propuestas con la agenda de la Alta Dirección; y 4) elaborar mensajes, discursos y materiales de comunicación.

En lo referente a promover la transparencia y la rendición de cuentas, ciertas tareas de la Oficina de Comunicación son supervisar: 1) que se cumpla con el acceso público a la información; 2) el funcionamiento y la actualización de la página web institucional y del Portal de Transparencia; 3) el cumplimiento de los procedimientos de transparencia; y 4) elaborar la estrategia de acercamiento al ciudadano, los mensajes y las piezas de comunicación.

j. Producir contenidos y piezas de comunicación. Es una función transversal a todas la descritas, puesto que cada estrategia y plan de comunicación se materializan en contenido y piezas, razón por la que la Oficina de Comunicación se encarga de diseñar gráficas y videos; de redactar, grabar y editar discursos, así como notas, ayudas memoria, *dossiers* de prensa, comunicados, entre otros; y elaborar piezas para las redes sociales (gráficas y audiovisuales), de estudios, entre otras tareas con las cuales abastece a los medios propios y atiende los requerimientos de toda la institución.

k. Evaluar el trabajo de la oficina. Uno de los principales problemas que afronta la comunicación de la administración pública es no poder demostrar la eficacia y efectividad de sus estrategias y acciones, o sea, su aporte a la gestión de la institución. Esto se debe a que por lo general en las Oficinas de Comunicación no se generan indicadores que permitan demostrar resultados, de modo que es necesario establecer indicadores y procesos de acopio de información para evaluar la eficacia y la eficiencia de la comunicación en la entidad.

Para que una Oficina de Comunicación pueda cumplir con las funciones generales aquí planteadas debe contar no solo con un equipo de comunicadores capacitado, sino también con un líder o jefe que guíe al equipo en el cumplimiento de sus funciones y la consecución de objetivos.

Desde la perspectiva de análisis asumida en esta investigación, no tener un concepto consensuado de lo que es la comunicación influye en la definición de las funciones de la Oficina de Comunicación, y ambas afectan la elaboración de un perfil para el profesional que la dirigirá. Para comprobar lo dicho se planteó analizar los MPP de los ministerios, documentos oficiales en los que figuran los perfiles profesionales requeridos para cada funcionario o servidor que labora en una entidad pública, el cual se presenta a continuación.

7.2 Propuesta de perfil para el jefe o director de la Oficina de Comunicación

Para dar cumplimiento a las funciones propuestas para la Oficina de Comunicación se considera que el profesional que asuma su conducción debe tener la capacidad y el método para unificar el mensaje de la institución, y al mismo tiempo

alinearlo al mensaje del gobierno, atendiendo los aspectos técnicos sin descuidar lo político.

Al hablar de mensaje se alude a la integralidad de lo que se propone, se dice y se hace; por ello, otras de las características con las que debe contar el jefe de la Oficina de Comunicación de un ministerio son capacidad de escucha, de análisis, de argumentación, de persuasión y empatía; igualmente, tiene que ser un profesional que transmita confianza y cercanía, que use el diálogo para lograr convencer y no imponerse.

La Oficina de Comunicación debe brindar guía y articulación a la entidad, a todas las dependencias que la conforman, guiar su accionar bajo una misma estrategia, la cual tendrá que estar alineada a la estrategia del gobierno. Al tener que cumplir esta función de articulador y guía, el profesional que se haga cargo de la Oficina de Comunicación debe ser capaz de captar y mantener la confianza de la Alta Dirección y de los directores. En la administración pública peruana el jefe o director de comunicaciones suele ser una persona de confianza del ministro, de modo que llega al puesto con él y asimismo se va. Esta característica genera dificultades en la construcción de la confianza con los funcionarios de la entidad, situación que también podría imponer barreras para la entrega de información sensible o para el otorgamiento de respaldo a la estrategia trazada para alcanzar los objetivos del ministerio. Por lo tanto, se requiere que el jefe o director de la Oficina de Comunicación tenga un alto nivel de conocimiento sobre cómo funciona la administración pública, así como el Estado y sus procesos, lo que le permitirá sustentar sus propuestas ante la Alta Dirección y los directores de la entidad, y conseguir el respaldo de estos.

Claro está, no solo se trata de tener experiencia en la gestión de la comunicación, pues es bien sabido que la comunicación de las entidades privadas es distinta a la realidad de la comunicación en las entidades públicas, la cual está limitada y organizada por leyes, normativas y procedimientos rigurosos. Por eso se considera que, además de la experiencia general en comunicaciones, es relevante que un jefe o director de la Oficina de Comunicación de un ministerio tenga experiencia en la administración pública, o sea, que haya trabajado en el Estado. Esto apunta a que tener un jefe o director de comunicación sin experiencia o sin la experiencia necesaria puede dañar directamente la relación de confianza que se debe generar en los otros directores, quienes deberán aceptar su guía y dirección.

En este orden de ideas, hay dos factores importantes: la experiencia general en comunicaciones (que no debe ser menor a los 10 años en entidades públicas o privadas) y la experiencia específica (no menor a cinco años en entidades del sector público). Tal requisito asegura al profesional mayor solvencia para hacer frente a las funciones y al rol estratégico que se plantea debe tener la comunicación dentro de las entidades públicas.

Por otra parte, la formación académica también es un factor importante en el desarrollo profesional, dado que asegura que la persona cuenta con una base teórica necesaria para enfrentar las incidencias laborales. Además, como se ha dicho, la comunicación política -y dentro de ella la comunicación de la administración pública- es una ciencia social en plena formación, por lo que la actualización constante es vital en un jefe o director de comunicaciones para nutrirse de las nuevas tendencias, conceptos o estrategias y poder aplicarlos en el desempeño de su labor.

En conclusión, el perfil establecido actualmente en la administración pública peruana para el jefe o director de la Oficina de Comunicaciones de un ministerio es insuficiente porque no establece las características necesarias para el profesional que lidere una oficina que cumpla con el papel estratégico que le corresponde.

Una vez presentado el análisis de los perfiles de puestos se presenta una propuesta de perfil (ver Tabla 14) para el jefe o director de comunicaciones.

Tabla 14

Propuesta de perfil para el jefe o director de comunicaciones

Información general y administrativa del puesto	
Nivel organizacional	2
Grupo de servidores civiles	Directivo Público
Familia de puestos	Directivo Institucional
Rol	Dirección Estratégica
Nombre del puesto	Director (a) de Comunicaciones e Imagen Institucional
Dependencia Jerárquica lineal	Despacho Ministerial
Dependencia Funcional	No aplica
Grupo de servidores al que reporta	Funcionario Público
Nro. de posiciones a su cargo	(por definir)
Formación académica y nivel educativo	
Nivel educativo	Universitaria completa
Formación académica	Ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas, administración o afines.
Grado o situación académica	Titulado o Magíster
Conocimientos técnicos (sin sustento)	Protocolo, manejo de redes sociales, gestión pública, gestión de medios, construcción de imagen institucional o afines a la materia; conocimiento de la organización política del Estado, conocimiento sobre las tendencias de comunicación política, gobierno y de la administración pública.

Cursos y programas de especialización (con sustento)	Programas de especialización, diplomados y/o cursos en comunicación política, comunicación gubernamental, comunicación organizacional o temas afines a su formación y a las necesidades del puesto (200 horas acumuladas en los últimos cinco años o 200 horas de docencia en los últimos cinco años en instituciones de educación superior relacionadas con la materia).
Conocimientos de ofimática	Intermedio (procesador de textos, hoja de cálculo y presentaciones)
Idioma extranjero	Inglés a nivel intermedio
Idioma nativo	Conocimiento básico de una lengua originaria
Experiencia	
Años de experiencia general	10
años de experiencia específica	5
Años en el sector público	5
Habilidades o competencias	Vocación de servicio, empatía, negociación, orientación a resultados, trabajo en equipo, liderazgo, articulación con el entorno político, visión estratégica y capacidad de gestión.

7.3 Propuesta de organización para la Oficina de Comunicación

El jefe o director de una Oficina de Comunicación necesita un equipo que respalde su gestión, que ejecute las estrategias, los planes y las acciones. Dicho equipo debe estar formado por periodistas, comunicadores, especialistas en la gestión de medios digitales y redes sociales, audiovisuales (camarógrafos, fotógrafos y editores), diseñadores e ilustradores y analistas políticos y sectoriales.

Para cumplir con las funciones propuestas en este Proyecto de Comunicación, es preciso contar con un equipo organizado de forma interna por especialidades, cada uno de ellos suma a la gestión general del equipo.

El equipo de comunicaciones debe funcionar en armonía y coordinación para poder sacar adelante la gestión de la oficina; así, el jefe o director se convierte en una

suerte de director de orquesta, pues tiene la visión general de lo que se va a interpretar, marca el tiempo, organiza y dirige a cada grupo; igualmente, coordina y marca sus entradas, a fin de conseguir una interpretación sólida y coherente.

Esto lleva a hablar de la organización interna de la oficina. Luego del análisis realizado y para cumplir con las funciones propuestas, incluida la atención de las dos dimensiones de la gestión comunicacional: gobierno y Estado, se propone que la Oficina de Comunicación se organice en seis equipos básicos, formados por profesionales que trabajan de forma colaborativa y coordinada, a saber:

- Equipo de prensa: encargado de gestionar la relación con los medios de comunicación y elaborar las herramientas y piezas necesarias para realizarla. Por la inmediatez de los contenidos que maneja este equipo atiende, prioritariamente, la comunicación referida a la dimensión gobierno.
- Equipo comunicación institucional: se hace cargo, sobre todo, de atender la dimensión Estado. Tiene a cargo la planificación y ejecución de las estrategias de comunicación establecidas por la dirección o jefatura de la oficina en lo referido a las acciones tácticas, como el uso de la publicidad, la atención de medios digitales y redes sociales, las acciones de relacionamiento, la organización de eventos, el protocolo, entre otras acciones tácticas que incluya la estrategia.
- Equipo de investigación y análisis: conformado por un analista político que apoya a la oficina realizando el análisis de la coyuntura política y evaluando su impacto en la entidad, lo que permite orientar las respuestas

en cuanto a tono y oportunidad. Un analista económico sectorial, encargado de hacer análisis de la coyuntura económica, lo que es importante, en especial, en las oficinas de ministerios ligados a sectores productivos, estudia cómo las acciones del sector aportan o impactan en la economía del país y de las regiones, lo que posibilita la construcción de contenidos orientados a explicarle a los públicos cómo el accionar del sector repercute en la vida cotidiana, desde un punto de vista cercano y entendible para ellos.

Este equipo se completaría con un analista en informática encargado de recopilar, sistematizar e interpretar información cuantitativa y cualitativa referida a los públicos y temáticas de la entidad, analizar tendencias, apoyar la segmentación de los públicos y los mensajes. En síntesis, aplicar y aprovechar algoritmos que generen información que sirva de insumo para el desarrollo de las estrategias de comunicación de la entidad y su posterior evaluación. Asimismo, que participe en la creación de nuevos productos o servicios digitales que aprovechen al máximo las posibilidades que ofrece el desarrollo y cambio de la tecnología.

En resumen, el equipo de investigación y análisis es el encargado de proveer el insumo informativo necesario para el desarrollo de productos comunicacionales por parte de los demás equipos que conforman la Oficina de Comunicación.

- Equipo de comunicación digital: formado por un *community manager*, y un analista digital, quienes están encargados de gestionar las redes sociales

de la entidad, coordinar la atención de las consultas que los ciudadanos hagan a través de las redes, elaborar campañas de comunicación digital, elaborar los informes requeridos sobre el comportamiento de los contenidos publicados y de interés para la entidad.

- Equipo audiovisual: compuesto por camarógrafos, fotógrafos y editores, quienes brindan el soporte requerido para graficar o explicar, por medio de un soporte en foto o video, los contenidos que produce la oficina.
- Equipo de diseño: conformado por diseñadores para los requerimientos institucionales e informativos y la elaboración de las piezas para los medios digitales y las redes sociales.

La planificación de la oficina es efectuada por el jefe o director en coordinación con los líderes de los equipos de prensa y comunicación institucional. Aunque la propuesta realizada en este Proyecto de Comunicación plantea que el equipo de prensa atenderá prioritariamente la dimensión gobierno, y que el equipo de comunicación institucional atenderá sobre todo la dimensión Estado, no se anula el hecho que ambos equipos puedan colaborar para atender ambas dimensiones.

Cuando esté elaborada la planificación, cada equipo (prensa y comunicación institucional) coordinará con el equipo de análisis e investigación para solicitar los insumos de análisis informativo que se requieren para desarrollar las acciones tácticas y elaborar las piezas comunicacionales establecidas en la estrategia y el plan de comunicación. Una vez definido el contenido se coordinará con el equipo de comunicación digital para hacer las piezas que serán usadas en la intervención en los medios digitales y las redes sociales. La elaboración de dichas piezas será coordinada

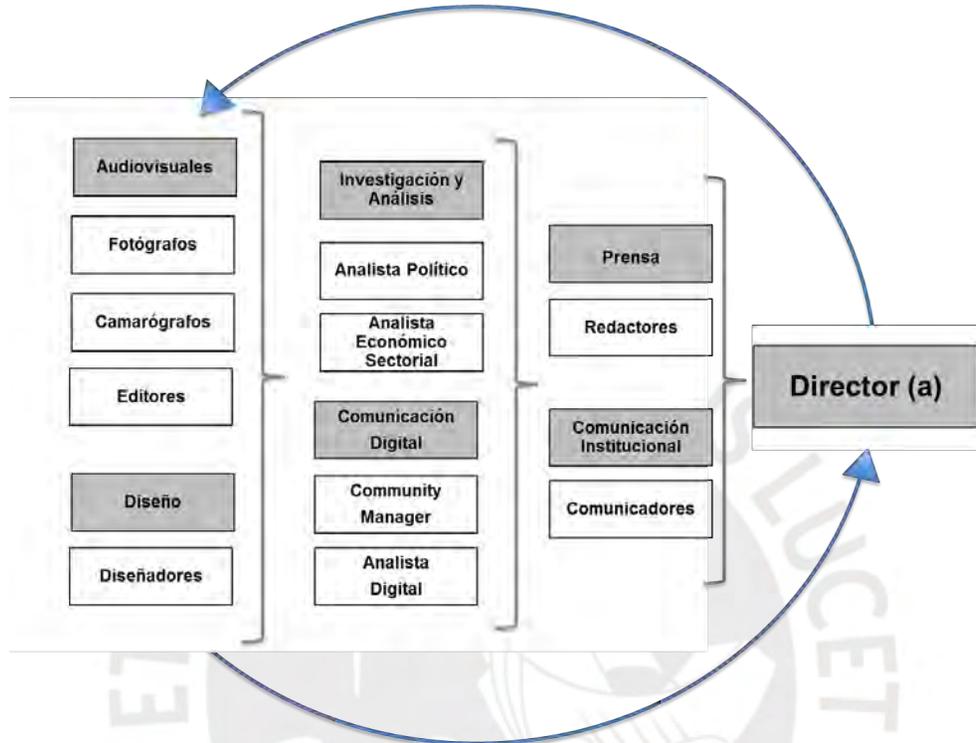
con los equipos de diseño y audiovisuales, según sea el requerimiento. En este orden de ideas, se establece una relación de trabajo sinérgica, pues los equipos respectivos, al recibir las indicaciones, brindan retroalimentación desde su experiencia, la cual permite mejorar y perfeccionar tanto las herramientas como las piezas solicitadas.

La propuesta de organización para las Oficinas de Comunicación aquí planteada trasciende la actual realidad laboral y salarial de las Oficinas de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo. Sobre todo de las Oficinas de tercer nivel jerárquico que, debido a su estructura y presupuesto, no pueden contar con suficientes especialistas en comunicación con formación profesional, especialización, trayectoria y experiencia que les permita aportar a la transformación de los procesos comunicacionales de las entidades públicas.

Ubicar a las Oficinas de Comunicación en el segundo nivel jerárquico organizacional (Oficinas Generales de Comunicación), abriría la posibilidad a estas oficinas de contar con un mayor número de puesto para especialistas de la comunicación cuyos perfiles deberán ser diseñados para cumplir los con las funciones que este Proyecto de Comunicación propone para las Oficinas Generales de Comunicación.

Figura 7

Organización interna de la Oficina de Comunicación

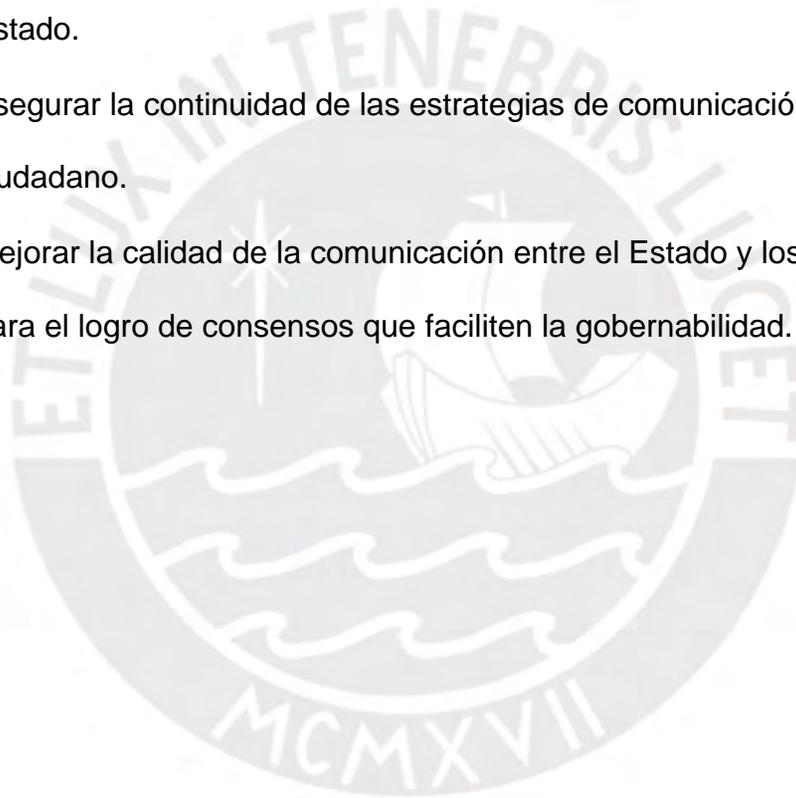


Las propuestas presentadas de funciones generales y organización para las Oficinas de Comunicación y del perfil profesional para el jefe o director que asuma su conducción, posibilitará:

- Que la comunicación comience a ser reconocida y valorada como una función estratégica dentro de la gestión de una entidad pública (ministerio).
- Tener el sustento para que las Oficinas de Comunicación uniformicen su posición como órganos de segundo nivel jerárquico en la estructura

orgánica de los ministerios del Poder Ejecutivo, pasando todas a ser Oficinas Generales.

- Sentar las bases para la creación y el reconocimiento del puesto de director de comunicaciones, a fin de que esta sea una posición meritocrática y no solo de confianza.
- Reforzar la profesionalización de la carrera de comunicaciones dentro del Estado.
- Asegurar la continuidad de las estrategias de comunicación en favor del ciudadano.
- Mejorar la calidad de la comunicación entre el Estado y los ciudadanos para el logro de consensos que faciliten la gobernabilidad.



8 Conclusiones

En las Oficinas de Comunicación de los ministerios coexisten dos tipos de comunicación: **primero**, la comunicación de gobierno, que sigue la agenda del gobierno de turno y se centra en la actividad del ministro, así como en las actividades o acciones destinadas a cumplir con los objetivos y las promesas del gobierno establecido. **Segundo**, la comunicación estatal o de la administración pública, que tiene que ver con las políticas públicas, las funciones o las actividades que cumplen los ministerios y que son su razón de ser. Estas funciones trascienden a los gobiernos y - a pesar de que muchas de ellas no están incluidas en los lineamientos, los objetivos o las promesas del gobierno de turno - son de interés y utilidad para los ciudadanos.

El objetivo del presente Proyecto de Comunicación es elaborar una propuesta de funciones generales para las Oficinas de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo del Perú, y sobre esta base proponer un perfil para el profesional que las dirija. Para ello se realizó primero una investigación cualitativa exploratoria, bibliográfica y documental que permitió describir, analizar y comprender cómo se lleva a cabo la comunicación en los ministerios del Poder Ejecutivo peruano.

Esta investigación puso en evidencia que el Estado peruano no cuenta con un concepto estandarizado de comunicación, este vacío conceptual genera una indefinición en las funciones que se asignan a las Oficinas de Comunicación de las entidades públicas.

Esta indefinición, además de ser un obstáculo para el abordaje estratégico de la comunicación, dificulta establecer un perfil idóneo para el profesional que asuma la dirección o jefatura de las oficinas de comunicación en una entidad del Estado.

Luego del trabajo realizado es posible concluir lo siguiente:

1. Las Oficinas de Comunicación no se han adaptado a los múltiples cambios que se han producido en la sociedad en las últimas cuatro décadas, las funciones que tienen asignadas en sus documentos de gestión no responden a la realidad actual del país y tampoco tienen la flexibilidad necesaria para adaptarse a los rápidos cambios (políticos, sociales, tecnológicos) que esta presenta. El análisis de los documentos de gestión muestra que la estructura orgánica y funcional de las Oficinas de Comunicación refleja la realidad vigente en el país al momento de su creación. A más antigua la oficina más desfase se encuentra en las funciones establecidas en su ROF. Esto debido a que las Oficinas de Comunicación y sus funciones fueron diseñadas en un momento en que la comunicación profesional iniciaba su incursión en las entidades públicas del Perú.

Asimismo, se observa que en los últimos 4 años (2017 y 2020) 10 de los 18 ministerios que conforman el Poder Ejecutivo han actualizado sus ROF; no obstante, en lo que respecta a las funciones de las Oficinas de Comunicación, no se han realizado actualizaciones o precisiones.

2. El análisis de los documentos de gestión de los 18 ministerios del Poder Ejecutivo muestra que en estas entidades públicas no se reconoce al ciudadano como

el destinatario del trabajo de la Oficina de Comunicación. No se piensa en el ciudadano desde un enfoque dialógico, inclusivo, empático y de igualdad.

3. En las entidades de la administración pública no se cuenta con un concepto estandarizado de comunicación. Esto a su vez genera que las Oficinas de Comunicación no cuenten con funciones generales establecidas que asuman la comunicación como un proceso estratégico en la estructura orgánica de los ministerios.

4. Luego de realizada la investigación que da sustento al presente Proyecto de Comunicación, se propone que, para responder las necesidades actuales de la sociedad peruana, las Oficinas de Comunicación de los ministerios del Poder Ejecutivo requieren estandarizar su posición dentro de la estructura orgánica de los ministerios, convertirse en Oficinas Generales (órganos de segundo nivel jerárquico) y depender del Despacho ministerial.

5. Sobre esta base se proponen y sustentan 11 funciones que asumirían las Oficinas Generales de Comunicación: a) diseñar la planificación estratégica de la comunicación del sector, b) asesorar a la Alta Dirección en sus contactos con los públicos del sector, c) gestionar la comunicación de crisis, d) gestionar la relación con los medios de comunicación, e) asesorar, organizar y supervisar los requerimientos de comunicación de los órganos, unidades orgánicas y organismos públicos adscritos al ministerio, f) gestionar la comunicación interna, g) gestionar la comunicación en medios digitales y redes sociales, h) apoyar la generación de consensos, i) promover la transparencia y la rendición de cuentas, j) producir contenidos y piezas de comunicación y finalmente k) evaluar el trabajo que realice la oficina.

Estas funciones generales podrán ser complementadas con los requerimientos funcionales específicos de cada ministerio con respecto a las necesidades comunicacionales propias del sector.

6. Definir las funciones de las Oficinas Generales de Comunicación posibilitó el diseño de una propuesta de perfil para el profesional que asumirá su conducción.

El aspirante a jefe o director de una Oficina General del Comunicación de un ministerio del Poder Ejecutivo peruano deberá cumplir con el siguiente perfil: ser titulado o magister en ciencias de la comunicación, publicidad, periodismo, relaciones públicas, administración o afines. Contar con conocimiento de inglés a nivel intermedio y conocimiento básico de una lengua originaria del Perú. Acreditar 10 años de experiencia laboral general y cinco años de experiencia específica en entidades del sector público peruano.

Asimismo, el profesional requerirá contar con las siguientes competencias: vocación de servicio, empatía, capacidad de negociación, liderazgo, conocimiento y articulación con el entorno político, visión estratégica, liderazgo y capacidad de gestión para trabajar en equipo orientado a la consecución de resultados.

Para cumplir con las funciones asignadas a la Oficina General de Comunicación el jefe o director requiere contar con un grupo de trabajo para el cual se propone una organización basada en los siguientes equipos: a) prensa, b) comunicación institucional, c) investigación y análisis d) comunicación digital, e) audiovisual y f) equipo de diseño.

9 Recomendaciones

De este estudio surgen las siguientes reflexiones y recomendaciones que dejo aquí para el lector interesado:

1. Se recomienda una organización de la comunicación en los ministerios en dos niveles, que son: la **comunicación estatal** o de la administración pública, que da continuidad a la comunicación de políticas públicas, programas, planes etc. que podrían encontrarse o no dentro de los objetivos del gobierno de turno, pero que son parte de la misión de los ministerios, de su razón de ser y, por supuesto, son de utilidad o beneficio para los ciudadanos; y la **comunicación de gobierno o de coyuntura**, que se encarga de comunicar los lineamientos y objetivos del gobierno de turno, así como de hacer frente a la coyuntura política del sector.

2. El presente proyecto plantea un cambio en el peso estratégico de la Oficina de Comunicaciones al interior de la estructura orgánica de los ministerios, para que sean estas las que asuman y determinen la comunicación estratégica de la entidad en su conjunto. Para probar la eficacia de esta propuesta será necesario llevar a cabo un piloto, que la ponga a prueba. El papel de la comunicación en la administración pública es un tema poco explorado en el Perú, no hay mucha literatura local al respecto. En la investigación que da sustento al presente Proyecto de Comunicación, se han analizado los documentos de gestión con el objetivo de identificar el papel que cumple la comunicación en ministerios del Poder Ejecutivo, la ubicación de las Oficinas de Comunicación en la estructura orgánica de los ministerios, sus funciones y el perfil de

sus jefes. Ante los hallazgos realizados en este Proyecto de Comunicación, queda pendiente conocer la perspectiva y experiencia de los profesionales de la comunicación que laboran en la administración pública, para responder a las preguntas de investigación acerca de la comunicación que aquí nos han ocupado, que además serán un fundamento adicional para la propuesta aquí presentada.

Actualmente, por ejemplo, en el Ministerio del Interior existe una Oficina General de Comunicación Social e Imagen Institucional que depende jerárquicamente del despacho ministerial, primera parte del presente proyecto, pero no tiene asignadas las funciones generales ni el perfil para el jefe o director, que aquí se propone.

3. Al no existir un concepto estandarizado de comunicación en el Estado, cada profesional nombrado ministro de Estado, asume su propio concepto el cual, en muchos casos, reduce a la comunicación a la gestión de medios, al manejo de temas de protocolo o de relaciones. Ante esta situación, se recomienda que la Secretaría General de Comunicación Social (SGCS) de la PCM, asuma la inducción de los ministros, viceministros y asesores ministeriales en temas de comunicación de la administración pública. Todo profesional nombrado ministro de Estado o alto funcionario debería recibir una inducción al respecto. Esta capacitación permitiría a los ministros y altos funcionarios comprender el valor de la comunicación para su gestión, posibilitar la continuidad de las estrategias de comunicación en favor del ciudadano y generar cierta estabilidad en la organización interna de las Oficinas de Comunicación.

4. Asimismo, desde la SGCS se podría implementar espacios de actualización orientados a fortalecer las capacidades de los profesionales que conforman los equipos de comunicación de los ministerios en temas específicos como: elaboración de

los documentos de gestión de las Oficinas de Comunicación, elaboración de indicadores de gestión de la comunicación, estrategias para conocer, entender y atender a la ciudadanía, entre otros aspectos que permitirán a las oficinas modernizar sus funciones, demostrar su aporte a la gestión de los ministerios y su enfoque a la ciudadanía.

5. Las Oficinas de Comunicación necesitan orientar su accionar al desarrollo de estrategias que acerquen el Estado al ciudadano, que le permitan conocerlo, y que posibiliten la construcción de confianza, la rendición de cuentas y la transparencia. Para lograrlo, la comunicación de la administración pública debe articular promesa, hecho y mensaje. Por su parte, el ciudadano podrá percibir un Estado que está a su servicio, pues se visibilizan los esfuerzos que se hacen desde la administración pública para lograr una mejor gestión, enfrentando la desconfianza y refutando la posverdad con hechos sin desmerecer la verdad del ciudadano. Para ello se requiere conocer a los ciudadanos y estar en los espacios donde ellos interactúan, con el propósito de facilitar la identificación y el compromiso del ciudadano en el logro de objetivos comunes para alcanzar el mito de gobierno.

10 Referencias

- Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Austral Comunicación*, 5, 155-181.
<https://doi.org/10.26422/aucom.2017.0502.ama>.
- Arcila, M. (2012). *Comunicación estratégica y estrategias de comunicación para el desarrollo de las organizaciones [Tesis]*. Pereira: Universidad Católica de Pereira.
- Armas, S. (2015). Comunicación estratégica y gestión pública. *Canalé*, (6), 17-20.
- Asociación Politai. (2012). *Mario Riorda en la PUCP [Video]*. Obtenido de YouTube:
<https://youtu.be/dZA7xycc6wU>
- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2017). Resolución de Presidencia Ejecutiva 151-2017-SERVIR-PE del 24 de agosto de 2017. [Que aprueba por delegación “Guía para la Gestión del Proceso de Comunicación Interna” del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos]. Lima, Perú.
- Canel, M. J. (2018). *La comunicación de la administración pública: para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Canel, M. J., y Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión. *Mapping the field of Government Communication Research*, 23(1), 7-48.
- Canel, M. J., y Sanders, K. (2013). *Comunicación gubernamental: casos y desafíos*. Bloomsbury Academic.

Congreso de la República del Perú. (2002). Decreto Supremo 005-2002-MINCETUR del 13 de febrero de 2002. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2002). Ley 27658 del 30 de enero de 2002. [Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado]. Perú, Lima.

Congreso de la República del Perú. (2008). Decreto Legislativo 1023 del 21 de junio de 2008. [Que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2010). Decreto Supremo 135-2010-RE del 18 de diciembre de 2010. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2011). Ley 29735 del 5 de julio de 2011. [Que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2012). Decreto Supremo 003-2012-MIMP del 27 de junio de 2012. [Que aprueba el Aprobación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2012). Decreto Supremo 010-2014-VIVIENDA del 18 de junio de 2012. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2013). Decreto Supremo 005-2013-MC del 20 de junio de 2013. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura]. Lima, Perú.

- Congreso de la República del Perú. (2013). Ley 30057 del 4 de julio de 2013. [Ley del Servicio Civil]. Lima, Perú.
- Congreso de la República del Perú. (2014). Decreto Supremo 008-2014-MINAGRI del 24 de julio de 2014. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego]. Lima, Perú.
- Congreso de la República del Perú. (2014). Decreto Supremo 040-2014-PCM del 13 de junio de 2014. [Que aprueba el Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil]. Lima, Perú.
- Congreso de la República del Perú. (2015). Decreto Supremo 001-2015-MINEDU del 31 de enero de 2015. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación]. Lima, Perú.
- Congreso de la República del Perú. (2016). Decreto Supremo 006-2016-DE del 7 de junio de 2016. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa]. Lima, Perú.
- Congreso de la República del Perú. (2016). Directiva 001-2016-SERVIR/GDSRH del 21 de marzo de 2016. Lima, Perú.
- Congreso de la República del Perú. (2017). Decreto Supremo 002-2017-MINAM del 28 de abril de 2017. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente]. Lima, Perú.
- Congreso de la República del Perú. (2017). Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE del 2 de febrero de 2017. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2017). Decreto Supremo 005-2017-MC del 10 de agosto de 2017. [Que aprueba la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2017). Decreto Supremo 008-2017-SA del 5 de marzo de 2017. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2017). Decreto Supremo 013-2017-JUS del 21 de junio de 2017. [Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2017). Decreto Supremo 016-2017-EM del 14 de mayo de 2017. [Que modifica el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2018). Decreto Supremo 056-2018-PCM del 23 de mayo de 2018. [El cual aprueba la Política General de Gobierno al 2021]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2018). Decreto Supremo 123-2018-PCM del 19 de diciembre de 2018. [Que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública]. Lima, Perú.

Congreso de la República del Perú. (2018). Decreto Supremo N° 054-2018-PCM del 18 de mayo de 2018. [Que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado]. Lima, Perú.

- Congreso de la República del Perú. (2019). Resolución Ministerial 1520-2019-IN del 5 de octubre de 2019. [Que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio del Interior]. Lima, Perú.
- Congreso de la República del Perú. (2020). Decreto Supremo 003-2020-MIDIS del 20 de febrero de 2020. [Que aprueba la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Lima, Perú.
- Costa, J. (1977). *La imagen de empresa. Métodos de comunicación integral*. Ibérico Europea de Ediciones.
- Galinelli, B., y Migliore, A. (2015). Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión? En M. L. Pagani, M. A. Payo, y B. (. Galinelli, *Estudios sobre gestión pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (págs. 11-34). Subsecretaría para la Modernización del Estado.
- Goldhaber, G. (2000). *Comunicación organizacional*. Editorial Unión de Periodistas de Cuba.
- Guillén, G., y Espinosa, S. (2014). En busca del desenredos de la comunicación organizacional. *Razón y Palabra*, 18(87), 109-130.
- Hernández, F. (1995). Las oficinas de comunicación social en México. *Comunicación y Sociedad*, (25-26), 57-72.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI]. (2021). *Informe Técnico Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, Trimestre octubre-noviembre, diciembre 2020*. Lima: INEI.

- Ipsos. (2020). *Uso de Redes Sociales entre peruanos conectados 2020*. Obtenido de <https://www.ipsos.com/es-pe/uso-de-redes-sociales-entre-peruanos-conectados-2020>
- Jaramillo, J. C. (2005). *La comunicación en las entidades del sector público*. Obtenido de La Iniciativa de Comunicación: <https://www.comminit.com/la/content/la-comunicaci%C3%B3n-en-las-entidades-del-sector-p%C3%ABlico>
- Jaramillo, J. C. (2011). *¿Comunicación estratégica o estrategias de comunicación? "El arte del ajedrecista"*. Obtenido de Universidad Nacional Abierta y a Distancia: https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/8310/el_arte_del_ajedrecista.pdf;jsessionid=A264F9591672BBEB447993A00EFF351F.jvm1?sequence=1
- Jaramillo, J. C. (2012). Propuesta general de comunicación pública. *Strategy & Management Business Review*, 3(2), 1-17.
- León Duarte, G. A. (2006). Características estructurales de la producción ALAIC. Una aproximación al conocimiento comunicativo del GT-17. *Comunicación y Sociedad*, (6), 131-158.
- Mendonca, S. (2019). *¿Tía María va o no va?* Obtenido de Lampadia: https://www.lampadia.com/analisis/mineria/tia-maria-va-o-no-va#_edn2
- Meyenberg, Y. (2015). La comunicación gubernamental: Gran Bretaña y México, una visión comparada. *Revista Española de Ciencia Política*, (39), 95-113.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2020). Resolución Ministerial 213-2020-EF/41 del 26 de julio de 2020. [Que aprueba el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas]. Lima, Perú.

- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). Resolución Ministerial 308-2019-TR del 30 de diciembre de 2019. [Que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo]. Lima, Perú.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2019). Resolución Ministerial N° 308-2019-TR del 30 de diciembre de 2019. [Que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo]. Lima, Perú.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2019). Resolución Ministerial 959-2019-MTC/01 del 24 de octubre de 2019. [Que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones]. Lima, Perú.
- Ministerio del Interior. (2019). Resolución Ministerial 1520-2019-IN del 4 de octubre de 2019. [Que aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MININTER]. Lima, Perú.
- Pérez, R. A. (2001). *Estrategias de comunicación*. Editorial Ariel.
- Pérez, R. A. (2014). La estrategia como campo de estudio. ¿Tenemos ya un nuevo paradigma? *Revista Mediterránea de Comunicación*, 5(2), 9-31.
<https://doi.org/10.14198/MEDCOM2014.5.2.03>.
- Palti, E. (2007). *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Siglo XXI.
- Ponce, M. (2013). Reglas del juego y comunicación de gobierno : propuesta de un nuevo marco analítico. *Contratexto*, (21), 43-62.
<https://doi.org/10.26439/contratexto2013.n021.32>.

- Presidencia del Consejo de Ministros. (2016). Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 052-2016-SERVIR-PE del 25 de marzo de 2016. [Que aprueba la DIRECTIVA N° 001-2016-SERVIR/GDSRH, Normas para la gestión del proceso de diseño de puestos y formulación del manual de perfiles de puestos - MPP]. Lima, Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2015). Directiva 001-2015-SERVIR/GPGSC del 20 de marzo de 2015. Lima, Perú.
- Prior, H. (2020). La manufactura del consenso: "spin doctoring" y propaganda en la era de la posverdad. *Más Poder Local*, (42), 49-57.
- Prnoticias. (2014). *Rafael Alberto Pérez: "Todavía no se ve a la comunicación como fundamento de la estrategia" [Video]*. Obtenido de YouTube:
https://youtu.be/aKTtJ_V_TVA
- Riorda, M. (2008). "Gobierno bien pero comunico mal": análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40), 25-52.
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Polítai*, 2(3), 96-111.
- Riorda, M., y Rincón, O. (Eds.). (2016). *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Biblos.
- Ríspolo, F. D. (2020). El campo de la comunicación política: el lugar de la comunicación de gobierno. *POST Data: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 25(1), 90-135.
- Rivero, M. (2017). *La comunicación en las instituciones de la administración pública*. Obtenido de ResearchGate:

https://www.researchgate.net/publication/320871128_La_comunicacion_en_las_instituciones_de_la_Administracion_Publica

- Roberts, K. (2002). "El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana". En M. Cavarozzi y J. Abal Medina. *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, (pp. 55-76). Homo Sapiens.
- Rodrich, R. (2012). Fundamentos de la comunicación institucional: una aproximación histórica y conceptual de la profesión. *Revista de Comunicación*, 11(11), 212-234.
- Rosales, B. (2014). *Política de comunicación para la inclusión social: gestión de la comunicación gubernamental en los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala (julio 2011-julio 2013) [Tesis de maestría]*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salas, C. P. (2012). Estado del arte de la nueva comunicación estratégica en Iberoamérica y Colombia. *Signo y Pensamiento*, 59(31), 234-246.
- Sani, G. (1998). "Consenso". En N. Bobbio et al., *Diccionario de Política*. Siglo Veintiuno Editores.
- Scheinson, D. (2009). *Comunicación estratégica: la opinión pública y el proceso comunicacional*. Ediciones Granica.
- Secretaría de Gestión Pública. (2020). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 002-2020-PCM/SGP del 17 de abril de 2020. [La cual aprueba los Lineamientos N° 02-2020-SGP que establecen orientaciones sobre el Reglamento de

Organización y Funciones - ROF y el Manual de Operaciones – MOP]. Lima, Perú.

Shelby, A. N. (1993). Organizational, business, management, and corporate communication: an analysis of boundaries and relationships. *The Journal of Business Communication*, 30(3), 241-267.

<https://doi.org/10.1177%2F002194369303000302>.

Sidicaro, R. (2002). La distancia sociedad-partidos. *Revista Argumentos*, 1(1), 1-12.

Strauck, M. A., y Guillén, C. A. (2014). La gestión de la comunicación en los gobiernos locales, una mirada desde la perspectiva estratégica: análisis del caso peruano. *Revista Internacional de Relaciones Públicas. Instituto de Investigación en Relaciones Públicas*, 4(7), 153-176.

Universidad Sergio Arboleda. (2013). *Entrevista a Sandra Massoni, experta en comunicación estratégica [Video]*. Obtenido de YouTube:
<https://youtu.be/ELHMENVKago>

Wolton, D. (1995). La comunicación política: construcción de un modelo. En J. M. Ferry, y D. Wolton, *El nuevo espacio público* (2.^a ed., págs. 28-46). Gedisa.