

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Modelo de Implementación Institucional (*Enforcement*) que determinó la Creatividad y Eficacia de la Campaña de Publicidad Estatal “El COVID No Mata Solo, No Seamos Cómplices” dirigida a la Lucha Contra la Pandemia del Coronavirus en el Perú entre Agosto y Octubre de 2020

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Ciencia Política y Relaciones Internacionales con mención en Política Comparada que presenta:

Rubén Alonso Cano Mendoza

Asesor:

Flavio Ernesto Ausejo Castillo

Lima, 2025


Informe de Similitud

Yo, Flavio Ernesto Ausejo Castillo, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada(o) Modelo de Implementación Institucional (Enforcement) que determinó la Creatividad y Eficacia de la Campaña de Publicidad Estatal “El COVID No Mata Solo, No Seamos Cómplices” dirigida a la Lucha Contra la Pandemia del Coronavirus en el Perú entre Agosto y Octubre de 2020, de el autor Rubén Alonso Cano Mendoza, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 12%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 23 de febrero de 2026.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 11 de marzo del 2026.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Ausejo Castillo Flavio Ernesto	
DNI: 09277497	Firma
ORCID: 0000-0003-3144-0319	

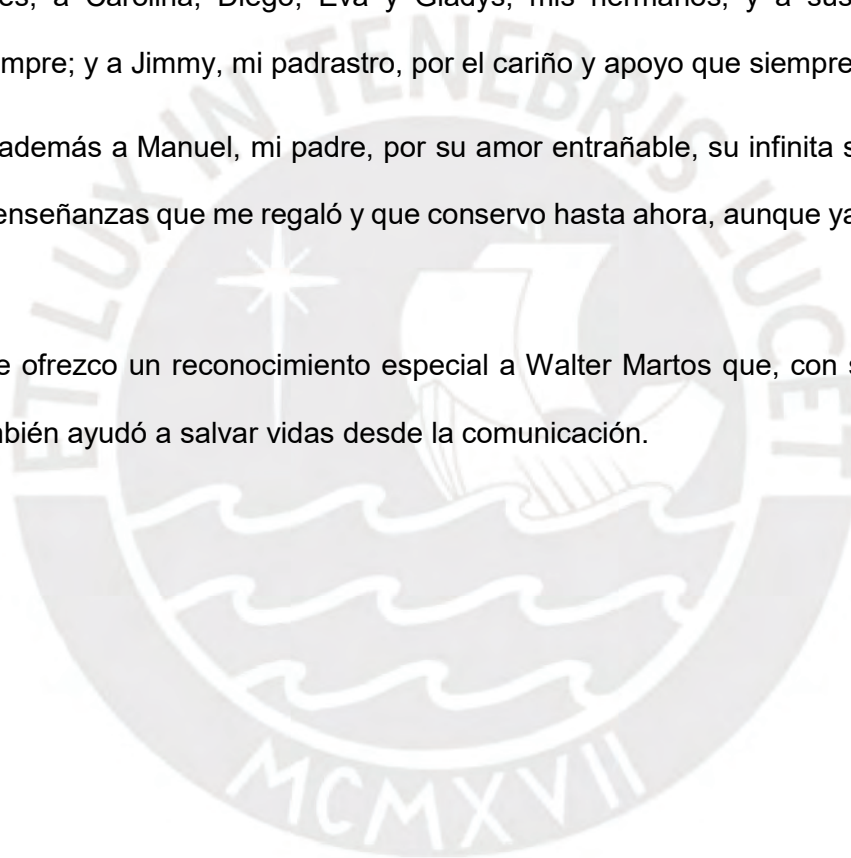
Dedicatoria

Dedico esta tesis a Paola, mi compañera, y a nuestro hijo Joaquín, por el amor incondicional, el apoyo constante y la paciencia que me han brindado como familia a lo largo de todo este proceso. Ellos son mi mayor estímulo y fuente de inspiración.

También se la dedico a Miriam, mi madre, por el profundo amor, su permanente dedicación e incommensurable esfuerzo por impulsarme a lo largo de la vida en todos mis logros personales y profesionales; a Carolina, Diego, Eva y Gladys, mis hermanos, y a sus familias, por alentarme siempre; y a Jimmy, mi padrastro, por el cariño y apoyo que siempre me brindó.

Se la dedico además a Manuel, mi padre, por su amor entrañable, su infinita sabiduría y las inspiradoras enseñanzas que me regaló y que conservo hasta ahora, aunque ya no esté aquí, con nosotros.

Finalmente, le ofrezco un reconocimiento especial a Walter Martos que, con su liderazgo y entereza, también ayudó a salvar vidas desde la comunicación.



Agradecimiento

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que han sido fundamentales en la realización de esta tesis.

En primer lugar, a Paola y Joaquín, por su amor, comprensión y por ser un pilar constante de apoyo durante todo este proceso. Sin ellos, no hubiera sido posible llegar a la culminación de este proyecto.

En segundo lugar, agradezco profundamente a mi asesor de tesis, Flavio Ausejo, por su invaluable orientación, paciencia y conocimientos. Asimismo, a todos los profesores y colaboradores de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), en especial a Fernando Tuesta, por sus aportes constructivos y sus acertadas sugerencias que enriquecieron este trabajo.

Finalmente, agradezco a mis amigos, colegas y compañeros por su soporte en cada paso de este camino, en especial a Michael McGregor, por el enorme y valioso respaldo como socio y compañero de trabajo; a Gerson Julcarima, por sus apreciadas recomendaciones y sugerencias; a José Luis Román, por sus consejos profesionales y personales; a Ethel Flores, por la experiencia y confianza compartidas; y a todos los colegas y amigos que participaron desde sus diferentes roles en la campaña “El COVID No Mata Solo, No Seamos Cómplices”: Omar Terrones, Marco Tantaleán, Salvith Bernuy, Kelly Salinas, Tabata Gallardo, Milagritos Ormeño, Estela Roeder, Gerson Barbosa, Roberto Flores y José Núñez.

Gracias a todos por ser parte de este aporte.

Resumen

La investigación analiza el proceso de desarrollo de la campaña de publicidad estatal “El COVID no mata sólo; no seamos cómplices”, dirigida a la lucha contra la pandemia de la COVID-19 en el Perú entre agosto y octubre de 2020, como modelo para establecer referencias de prácticas en comunicación pública que garanticen la creatividad y eficacia de sus resultados. De esta manera, puede servir de base para diseñar herramientas normativas que fortalezcan la gobernanza y el *enforcement* de su aplicación, más aún en contextos de crisis como el de la pandemia del coronavirus.

Además de realizar un profundo análisis comparado de las definiciones de la comunicación y la política, repasa los estudios teóricos de las instituciones desde la ciencia política y las teorías del cambio institucional, tanto a nivel vertical o multinivel como a nivel horizontal o histórico. De esta manera, concluye no solo que la comunicación y la política comparten características esenciales, sino que, al determinar los paradigmas de cohesión social, la comunicación se constituye como el marco institucional más amplio de la estructura social.

Los hallazgos aquí expuestos cuestionan paradigmas tan extendidos como el concepto de comunicación política, que integra dos elementos que, en esencia, son lo mismo y que no pueden existir como materia que supone complementariedad. Asimismo, destacan el concepto de hegemonía medio-céntrica como un fenómeno que ha limitado el entendimiento de la esencia política de la comunicación y debilitado el desarrollo epistemológico de la materia, afectando sus propios mecanismos de gobernanza, condiciones esenciales para asegurar la cohesión social, propósito esencial de la comunicación, lo que garantiza la subsistencia de nuestras democracias.

Abstract

The research analyzes the development process of the state advertising campaign “*El COVID no mata sólo; no seamos cómplices*” (“COVID does not only kill; let’s not be accomplices”), aimed at fighting the COVID-19 pandemic in Peru between August and October 2020, as a model for establishing references for public communication practices that ensure the effectiveness and creativity of their outcomes. In this way, it can serve as a foundation for designing normative tools that strengthen governance and enforcement of their application, especially in crisis contexts such as the coronavirus pandemic.

In addition to conducting a deep comparative analysis of the definitions of communication and politics, it reviews theoretical studies of institutions from political science and institutional change theories, both at the vertical or multilevel level and the horizontal or historical level. In this way, it concludes not only that communication and politics share essential characteristics but also that, by determining the paradigms of social cohesion, communication constitutes the broadest institutional framework of social structure.

The findings presented here challenge widespread paradigms such as the concept of political communication, which integrates two elements that are essentially the same and cannot exist as a complementary discipline. They also highlight the concept of media-centric hegemony as a phenomenon that has limited the understanding of the political essence of communication and weakened the epistemological development of the field, affecting its own governance mechanisms—essential conditions for ensuring social cohesion, the core purpose of communication, which guarantees the survival of our democracies.

Índice

Carátula	i
Informe de Similitud	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimiento	iv
Resumen	v
Abstract	vi
Índice	vii
Índice de tablas	ix
Índice de figuras	x
Introducción	1
CAPÍTULO 1: ESTADO DEL ARTE	7
1.1. Tradiciones teóricas de la comunicación	8
1.2. Dispersión teórica de la comunicación	11
1.3. Propuestas de sistematización teórica de la comunicación	13
1.4. Una definición amplia y consensuada de la comunicación	16
1.5. Comunicación y poder	17
1.6. Comunicación, poder e instituciones	19
1.7. La hegemonía medio-céntrica	23
1.8. Comunicación y gobernanza	24
1.9. Comunicación, salud y cambio de comportamiento	26
1.10. La campaña “El COVID no mata sólo. No seamos cómplices”	28
CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTUAL	31
2.1. Comunicación y política: hacia una teoría ontológica unificada	32
2.2. Integración de la comunicación en las instituciones	44
2.2.1. La integración vertical o multinivel de la comunicación en las instituciones	45
2.2.1.1. El nivel macro institucional o de inserción social	47
2.2.1.2. El nivel meso institucional	49
2.2.1.2.1. El primer subnivel meso institucional: los sistemas o el entorno institucional	49
2.2.1.2.2. El segundo subnivel meso institucional: la gobernanza	58
2.2.1.2.2.1. El macro nivel de gobernanza	59
2.2.1.2.2.2. El meso nivel de gobernanza	61
2.2.1.3. El nivel micro institucional	63
2.2.2. La integración horizontal o histórica de la comunicación en las instituciones	84

2.2.3. La integración institucional de la comunicación en el Perú	100
CAPÍTULO 3: OBJETO DE INVESTIGACIÓN. ESTUDIO DE CASO.	116
3.1. El contexto social y político crítico previo a la campaña	116
3.2. Etapas del proceso de desarrollo metodológico de la campaña	118
3.2.1. El requerimiento	119
3.2.2. Análisis, diagnóstico y establecimiento de la línea de base	121
3.2.3. Definición de objetivos e indicadores en función de los recursos	125
3.2.4. Desarrollo de la propuesta creativa	127
3.2.5. El testeo de la campaña	131
3.2.6. El plan de producción y el plan de medios	132
3.2.7. La implementación de la campaña	134
3.2.8. El lanzamiento de la campaña y su impacto inmediato	135
3.2.9. Gobernanza y <i>enforcement</i> de la campaña	138
CAPÍTULO 4: RESULTADOS	140
4.1. Indicadores de comunicación	140
4.2. Indicadores de cambio de comportamiento	141
4.3. Indicadores de política sanitaria	142
4.4. Indicadores de impacto político	143
4.5. Indicadores comparados con otras campañas	144
CAPÍTULO 5: DISCUSIÓN Y ANÁLISIS	147
CAPÍTULO 6: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	164
Bibliografía	170
Anexos	186

Índice de tablas

Tabla 1. La comunicación, el poder y las instituciones desde el enfoque vertical o multinivel.	83
Tabla 2. Teorías y conceptos como marco de estudio del cambio institucional desde el enfoque horizontal o histórico.	99
Tabla 3. Cronología histórica de las instituciones de gobernanza y marcos normativos de la comunicación en el Perú.	115



Índice de figuras

Figura 1. Evolución de la popularidad del gobierno del Presidente Martín Vizcarra entre agosto de 2019 y agosto de 2020.	117
Figura 2. Promedio de casos y muertes por Covid-19 confirmados en el Perú en el período 2020 - 2021.	118
Figura 3. Presidentes del Consejo de Ministros del Perú en el período 2018 - 2020.	119
Figura 4. Estudio de opinión con indicadores de impacto de campañas de comunicación previas a ECNMS.	121
Figura 5. Estudio de opinión sobre el conocimiento de los lugares de contagio por la ciudadanía.	122
Figura 6. Estudio de opinión sobre por qué se cree que muchos peruanos no acataban las medidas dictadas por el gobierno para evitar el contagio de coronavirus.	125
Figura 7. Collage de imágenes de los 6 spots principales de la campaña ECNMS.	136
Figura 8. Imagen de cierre del primer spot de la campaña ECNMS.	137
Figura 9. Collage de tuits de reacciones de algunos líderes de opinión tras el lanzamiento de la campaña ECNMS.	137
Figura 10. Modelo de aviso para vía pública como parte de la narrativa de la campaña ECNMS.	138
Figura 11. Indicadores de recordación de la campaña ECNMS.	140
Figura 12. Indicadores de toma de conciencia e influencia de la campaña ECNMS.	141
Figura 13. Indicadores de factor cognitivo, conductual y afectivo de la campaña ECNMS.	142
Figura 14. Impacto de la campaña ECNMS en el promedio de casos y muertes por Covid-19 confirmados en el Perú.	143
Figura 15. Impacto de la campaña ECNMS en la evolución de la popularidad del gobierno del Presidente Martín Vizcarra entre agosto de 2019 y agosto de 2020.	144
Figura 16. Análisis comparado de indicadores (inversión, audiencia y recordación) de las diferentes campañas de publicidad estatal desarrolladas por la SCS de la PCM durante el 2020.	145

- Figura 17.** Análisis comparado de indicadores (factor cognitivo, conductual y afectivo) de las diferentes campañas de publicidad estatal desarrolladas por la SCS de la PCM durante el 2020. 146
- Figura 18.** Matriz Interés / Desempeño integrada al modelo del Tendedoro de Gergen como metodología de Issues Management aplicada a la comunicación pública. 163
- Figura 19.** Protocolo de implementación de la Matriz Interés / Desempeño integrada al modelo del Tendedoro de Gergen como metodología de Issues Management aplicada a la comunicación pública. 163



Introducción

La comunicación como materia especializada se puede analizar desde diferentes dimensiones. La más amplia se vincula a la construcción del paradigma cultural en una sociedad. Al ser la comunicación una rama de las ciencias sociales que, justamente, estudia y construye narrativas, la comunicación se constituye como la materia fundamental para construir aquella idea colectiva de pertenencia que ayude a consolidar la nación desde lo político y el ejercicio del poder.

A partir de ahí, la comunicación se enmarca en una segunda dimensión, de carácter sistémico, que permite el desarrollo y estudio de sus diferentes estructuras en la sociedad, además de enfatizar en el rol que toma el Estado respecto de los diferentes actores sociales y públicos: empresas, organismos multilaterales, gremios y sindicatos, iglesia y demás organizaciones de base y no gubernamentales, más aún, considerando la necesidad de la consolidación de una idea que integre a una determinada comunidad desde el ejercicio del poder.

Un tercer ámbito de la comunicación es el que se enfoca en el análisis de modelos y políticas establecidas para su desarrollo dentro de ese sistema: desde la relación entre los medios de comunicación –públicos y privados– y la política, pasando por la perspectiva de las comunidades y las industrias culturales, hasta la incorporación de aspectos vinculados al usufructo del espectro radioeléctrico o las tecnologías de la información y el gobierno digital.

Finalmente, dentro del gran ministerio o aparato estatal, los modelos y políticas de comunicación aterrizan y se implementan sobre la base de procesos institucionales predeterminados de gestión que pueden o no estar expresados en normas que permitan su aplicación táctica. Aquí destaca, por su impacto masivo, el desarrollo de las campañas de publicidad estatal, espacio o unidad de análisis al que se acotará nuestra investigación.

Cabe señalar que todos los procesos señalados líneas atrás –más aún, prácticamente todos los procesos públicos–, se definen sobre la base de dos tipos de normas que determinan su implementación o *enforcement*. Las normas generales, donde destacan principalmente las leyes como la de transparencia, la de medios o la de publicidad estatal, por citar algunas, las que, además, están bastante desactualizadas frente a las necesidades propias del ejercicio actual de la materia. Por otro lado, están las normas más específicas conformadas por numerosas directivas y lineamientos que definen marcos procedimentales o modelos metodológicos de implementación más táctica.

A diferencia de las leyes, que en teoría son desarrolladas en el ámbito del Poder Legislativo por equipos técnicos pero aprobadas en el pleno del Congreso de la República sobre la base del debate público; el segundo grupo de normas –que en su mayoría sirven justamente para poder implementar las leyes–, se desarrolla y aprueba sin debate público, a cargo exclusivamente de los equipos técnicos que integran el Poder Ejecutivo.

Para el caso puntual de las normas específicas que determinan el marco procedimental para el desarrollo de campañas de publicidad estatal, se observan cambios o modificaciones eventuales que carecen de un sustento claro que certifique su funcionalidad y efectividad. Normalmente se dan sobre la base de criterios particulares o subjetivos de los equipos de gestión que ocupan en diferentes momentos la Secretaría de Comunicación Social (SCS) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) –órgano rector del ejercicio de la comunicación en el Poder Ejecutivo–, sin tomar en cuenta criterios más bien objetivos, basados en un análisis de la evidencia de las mejores prácticas y los resultados logrados en materia de comunicación en beneficio de la ciudadanía y de la propia política pública.

Esta situación no solo evita que se mantengan procedimientos estandarizados que trasciendan a las diferentes gestiones de los órganos encargados correspondientes, sino que atrasa o interrumpe el propio proceso de mejora institucional de tipo incremental o gradual. En el caso puntual de los procedimientos para el ejercicio comunicacional, se advierte que los cambios normativos observados no están enfocados necesariamente en mejorar los

resultados de gestión –lo que tendería a asegurar la sostenibilidad en el ejercicio de poder–, sino más bien en ocultar el avance de la gestión anterior, sin importar si han mostrado buenos o malos resultados o si pueden servir para los intereses de la gestión de turno.

Ese enfoque subjetivo o discrecional en la determinación de las normas que enmarcan los procesos se traslada en cascada a la propia implementación o táctica. En la práctica, el desarrollo de las campañas de publicidad estatal también queda a merced de decisiones basadas en enfoques subjetivos y discrecionales de los mismos equipos que definieron la norma del momento, lo que representa un problema de gestión pues esta función no solo es fundamental para brindarle a la población mayores herramientas para poder ejercer de mejor manera sus derechos a través del acceso a la información y asegurar su bienestar, sino también porque tiene asignada una importante suma de recursos públicos –principalmente para el pago de pauta publicitaria–, sin que ello se certifique o valide por indicadores de desempeño adecuados.

Más aún, los cambios normativos subjetivos no solo generan una aplicación subjetiva, sino también pueden interrumpir o congelar el propio ejercicio de esta función en el Estado en situaciones en las que el funcionario a cargo no asuma su ejercicio al no contar, justamente, con el respaldo de normas adecuadas que sustenten sus decisiones. Es decir, el funcionario a cargo del ejercicio de la comunicación en el Estado podría estar o sentirse a merced de sanciones tanto al ejercer la función de manera discrecional como al negarse a ejercerla, pero estando obligado por el deber del cargo a hacerlo. En un sentido de acción racional entonces, a veces la norma genera que los funcionarios se paralicen o ejerzan su función “sin hacerlo”, considerando la maximización de beneficios y la minimización de costos.

En ese sentido, pueden darse prácticas que aseguren un adecuado procedimiento al contar con la evidencia justificada de las decisiones asumidas y la medición apropiada de los resultados, como puede haber otras que se basen en criterios muy subjetivos del funcionario. El problema con ello es que ambos casos terminan teniendo el mismo valor debido a la carencia de un sustento normativo evidenciado en la experiencia.

La presente investigación tiene como objetivo conocer cómo se desarrolló la campaña de publicidad estatal “El COVID no mata sólo; no seamos cómplices” (en adelante “la campaña ECNMS”), dirigida a la lucha contra la pandemia de la COVID-19 en el Perú entre agosto y octubre de 2020, como modelo para establecer referencias de prácticas en comunicación pública que garanticen la creatividad y la eficacia en sus resultados.

De esta manera, puede constituirse como evidencia empírica y una referencia concreta de procesos metodológicos sugeridos que sirvan de base para diseñar herramientas normativas de comunicación pública y publicidad estatal, sobre la base de la creatividad y la eficacia, más aún en contextos altamente críticos como el de la pandemia del coronavirus.

En línea con ello, se partirá de la siguiente pregunta de investigación: ¿cómo se desarrolló la campaña ECNMS, dirigida a la lucha contra la pandemia de la Covid – 19 en el Perú, entre agosto y octubre del 2020?

Para responder a ello, desde la perspectiva del ejercicio de la comunicación, se analizará cada etapa de su proceso de gestión o desarrollo metodológico: desde el requerimiento de la necesidad pública y el objetivo o propósito que persiguió; los actores que participaron; el marco normativo y de gobernanza en el que se rigió; los recursos asignados; los estudios de línea de base desde donde partió; los indicadores de desempeño que buscaba cumplir –tanto a nivel del componente comunicacional y político como del vinculado a la salud pública–; el proceso creativo de la narrativa; la implementación del plan de trabajo –a nivel de producción audiovisual como en relación al plan de medios y estrategia publicitaria–; hasta el efecto o impacto generado en la opinión pública.

De esta manera se buscará evidenciar si los criterios de creatividad y eficacia fueron determinantes para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos de política pública, principalmente en el cambio de comportamiento de la población, disminuyendo los niveles de interacción social física entre personas, para así poder disminuir los niveles de contagio y muertes producto de la epidemia de la COVID-19. Asimismo, cómo estos resultados habrían

tenido incidencia política directa en la imagen del gobierno y su popularidad frente a la opinión pública.

El diseño metodológico utilizado en esta investigación responde a la necesidad de analizar un fenómeno comunicacional complejo situado en un contexto de crisis sanitaria e inestabilidad política. Por ello, se emplea un enfoque cualitativo e interpretativo, orientado a reconstruir los procesos, decisiones y dinámicas que posibilitaron el diseño y la ejecución de la campaña ECNMS.

La investigación combina tres fuentes principales de recolección de información. En primer lugar, la experiencia directa del investigador como Secretario de Comunicación Social de la PCM, lo que proporciona un conocimiento detallado de los procesos internos, las restricciones normativas, las dinámicas interinstitucionales y las decisiones estratégicas vinculadas a la campaña. En segundo lugar, se emplean entrevistas semiestructuradas en profundidad dirigidas a funcionarios públicos, asesores, creativos y especialistas que participaron en distintas etapas del proceso. En tercer lugar, se utilizan diversos estudios cuantitativos de evaluación de la campaña que midieron indicadores comunicacionales de tendencias y recordación, indicadores de cambio de comportamiento (cognitivos, conductuales y afectivos), indicadores sanitarios y epidemiológicos (índices de contagios y muertes), además de documentación institucional, piezas audiovisuales y cobertura periodística.

El proceso de análisis se desarrolla mediante técnicas cualitativas de sistematización y análisis, orientadas a identificar patrones conceptuales, dinámicas institucionales, decisiones estratégicas, escenarios y contextos, que se contrastan con los hallazgos cualitativos y los indicadores cuantitativos señalados, lo que permite evaluar la correspondencia entre los objetivos planteados, las decisiones de diseño y los resultados obtenidos.

La elección de este diseño metodológico se justifica por la naturaleza del objeto de estudio. Dado que las campañas de comunicación pública operan simultáneamente como

instrumentos de política, mecanismos de *enforcement* institucional y estímulos para el cambio de comportamiento social, su estudio requiere metodologías capaces de evidenciar tanto las racionalidades estratégicas como los efectos empíricos, con altos estándares de rigor académico.



Capítulo 1: Estado del Arte

El estudio de la comunicación como fenómeno social ha experimentado una expansión teórica significativa desde mediados del siglo XX, con un incremento aún más acelerado en las dos primeras décadas del siglo XXI. La intensificación de los flujos digitales, el algoritmo y las transformaciones tecnológicas; la crisis sanitaria global provocada por la pandemia de COVID-19; y la irrupción de la inteligencia artificial; han renovado el interés por comprender la comunicación no solo como proceso informativo o mediático, sino como dimensión constitutiva de la vida social, política e institucional (Hepp, 2020; Waisbord, 2019; Castells, 2009).

Este crecimiento ha tenido como consecuencia una amplia dispersión epistemológica. El campo de la comunicación ha sido históricamente caracterizado por una multiplicidad de escuelas, tradiciones, corrientes y hasta subespecialidades que, en lugar de consolidar una teoría unificada, han producido visiones fragmentadas y a veces contradictorias (Rizo, 2020; Gómez, 2022). Tal dispersión ha intensificado la necesidad de revisiones integradoras que permitan ubicar conceptualmente la comunicación dentro de la estructura social, su relación con el poder, su papel en los sistemas institucionales y su influencia en los comportamientos colectivos.

En ese sentido, este capítulo ofrece un recorrido sistemático que articula las principales tradiciones teóricas de la comunicación; los enfoques contemporáneos que reinterpretan su naturaleza ontológica; las teorías sobre comunicación, poder e instituciones; los estudios sobre sistemas de medios en América Latina y el Perú; la literatura sobre comunicación, gobernanza, políticas públicas en salud y campañas de cambio de comportamiento; y los debates epistemológicos recientes sobre la fragmentación del campo y la naturaleza relacional y transaccional de la comunicación.

El objetivo es construir un marco analítico robusto que permita comprender la publicidad estatal —y particularmente las campañas de salud pública— como un instrumento de *enforcement* simbólico y comunicacional en contextos de crisis.

1.1. Tradiciones teóricas de la comunicación

Las teorías funcionalista, estructuralista y crítica —junto con sus múltiples sub-escuelas, tradiciones y corrientes— han producido modelos explicativos diversos que, lejos de excluirse, deben comprenderse como aproximaciones complementarias a un fenómeno multidimensional. De esta manera, la comunicación constituye simultáneamente un proceso funcional dentro de los sistemas sociales, una estructura simbólica que produce sentido y una arena política donde se disputa el poder simbólico. Esta multiplicidad de perspectivas se amplía aún más cuando se examina la dimensión ontológica de la comunicación, particularmente desde enfoques que consideran la posibilidad de procesos comunicativos “más allá de lo humano en el sentido del ‘transhumanismo’” (Labraña & Billi, 2022). En este marco, integrar estas perspectivas exige reconocer no solo la coexistencia de distintos niveles de análisis, sino también la expansión epistemológica que ha experimentado el campo en las últimas décadas.

Dentro de la tradición funcionalista, la comunicación ha sido analizada a partir de las funciones que cumplen los medios de comunicación en la integración y estabilidad del sistema social. Lasswell (1927) estableció el marco fundacional al señalar que los medios desempeñan tres funciones esenciales: la vigilancia del entorno, la correlación de las partes de la sociedad y la transmisión de la herencia social, todas ellas indispensables para la cohesión colectiva. Posteriormente, Wright (1960) amplió este esquema incorporando el entretenimiento como una cuarta función, orientada a la regulación emocional y a la producción de alivio psicosocial en las audiencias. Estas formulaciones dieron origen a un amplio conjunto de subteorías que profundizaron la aproximación funcionalista hacia los

efectos y el rol sistémico de la comunicación, entre ellas la teoría del agenda-setting (McCombs & Shaw, 1972), la teoría del framing (Entman, 1993; Goffman, 1981), el priming (Iyengar & Kinder, 1987) y la teoría de los efectos limitados (Klapper, 1960). Aunque el funcionalismo ha recibido críticas por su tendencia a homogenizar la sociedad y enfatizar el orden y la estabilidad por encima del conflicto —como señalan autores de tradición crítica (Horkheimer & Adorno, 1998) y analistas contemporáneos de la materia (Waisbord, 2019)—, sus aportes siguen siendo centrales para comprender la dimensión institucional, mediática y conductual de los procesos comunicativos.

Por su parte, la tradición estructuralista ha enfatizado la naturaleza simbólica y relacional de la comunicación, desplazando la atención desde el enfoque de los efectos observables hacia estructuras profundas de significación. Saussure (1916) inauguró esta perspectiva al definir el lenguaje como un sistema estructurado de diferencias, mientras Lévi-Strauss (1973) aplicó dicho marco al estudio de mitos y prácticas culturales, entendidos como estructuras que subyacen a la acción social. Barthes (1970) y Greimas (1966) profundizaron esta línea mediante la semiótica estructural, analizando los códigos que organizan los discursos y las prácticas comunicativas.

Por su parte, la teoría crítica, desde la Escuela de Frankfurt hasta las corrientes posmarxistas y decoloniales, ha mostrado cómo la comunicación participa activamente en la producción de ideología, hegemonía y formas de dominación simbólica. Dentro de este marco, Horkheimer & Adorno (1998) introdujeron el concepto de industria cultural para describir la estandarización de la cultura bajo el capitalismo. Habermas (2010), por su parte, examina cómo el capitalismo determina la realidad a través de medios y sistemas. Los estudios culturales británicos (Hall, 1980; Williams, 1977) ampliaron esta perspectiva hacia la disputa por el sentido y la identidad social, advirtiendo además que la comunicación no solo reproduce estructuras, sino que también puede ser un campo de resistencia ante el orden establecido. Ya más recientemente, la crítica se ha desplazado hacia las plataformas digitales, con debates

como el capitalismo de vigilancia (Zuboff, 2019) o la extracción de datos como forma de colonización humana por parte del capitalismo (Couldry & Mejías, 2019).

Aunque estas tradiciones teóricas difieren en sus supuestos ontológicos y metodológicos, comparten la idea de que la comunicación constituye un elemento estructurante del orden social. Este carácter constitutivo del fenómeno comunicativo se amplía cuando se incorporan perspectivas que cuestionan el antropocentrismo clásico de las teorías de la comunicación. En efecto, cuando McLuhan (1996) afirmó que “el medio es el mensaje”, no solo introdujo la idea de que los medios no son meros vehículos de transmisión, sino estructuras que producen realidad social mediante la reorganización de los sentidos y de los patrones de interacción. También inauguró la llamada hegemonía medio-céntrica.

Siguiendo una línea más radical en la superación del antropocentrismo, la teoría de sistemas sociales de Luhmann (2007) plantea que la sociedad no está compuesta por individuos sino por comunicaciones, y que la comunicación es una operación autopoiética estructurada a partir de “una triada de distinciones” que se sostienen en la información, la expresión o el “dar-a-conocer” (*Mitteilung*) y la comprensión o “el entender” (*Verstehen*). En este marco, los sistemas sociales se diferencian funcionalmente y se reproducen mediante comunicaciones que responden a “irritaciones” provenientes de su entorno, sin necesidad de recurrir a sujetos como fundamento ontológico, permitiendo analizar fenómenos comunicativos más allá de la acción humana individual y abriendo una perspectiva constructivista que desplaza la centralidad del sujeto (Labraña & Billi, 2022).

En línea con ello, las discusiones contemporáneas sobre la comunicación se han desplazado progresivamente hacia el espacio entre lo humano y lo no humano, aunque hay autores que ya lo habían planteado desde finales del siglo XX. Por ejemplo, la semiótica material de Peirce (1974) incluye signos generados por fenómenos inertes, como la erosión en una piedra o los patrones de las corrientes marinas que informan el comportamiento migratorio de ciertas especies. En el ámbito ecológico, Nöth (1990) propone la ecosemiótica, un enfoque que considera la comunicación como interacción sistémica entre organismos y el

entorno natural, involucrando redes multiespecie que interpretan señales ambientales. Sebeok (2001), por su parte, desarrolló el concepto de biosemiótica para describir los procesos de emisión y recepción de signos entre animales, plantas e incluso bacterias.

Este diagnóstico adquiere una profundidad aún mayor con la propuesta de Labraña & Billi (2022), quienes cuestionan el antropocentrismo presente en la teoría de sistemas. Aunque Luhmann (2007) sostiene que solo las conciencias humanas pueden “irritar” a la comunicación, estos autores plantean que esta premisa es insuficiente para comprender las formas de comunicación emergentes entre humanos, máquinas, animales o entidades no humanas. Lo que proponen es una posición intermedia: reconocer que ciertos sistemas no humanos pueden irritar o activar procesos comunicativos cuando logran ser acoplados a redes de sentido colectivas. Para ello, proponen una “sociología cósmica” que redefine las condiciones mínimas para participar en la comunicación: acceso al sentido y acceso a una medialidad compartida.

1.2. Dispersión teórica de la comunicación

Según Marta Rizo García (2020), el campo académico de la comunicación ha sido históricamente caracterizado por una profunda dispersión conceptual. Esta condición tiene consecuencias teóricas –cómo se investiga–, pedagógicas –cómo se enseña– y hasta estructurales –cómo se institucionaliza–. Uno de los problemas centrales identificados por Rizo es el carácter polisémico y ambiguo del concepto de comunicación. El término alberga un conjunto de definiciones que van desde la transmisión mecánica de información hasta la constitución simbólica de la vida social. La multiplicidad de sentidos no ha sido históricamente sistematizada, lo que ha favorecido a que la comunicación se defina de manera administrativa antes que de manera conceptual o epistemológica (Peters, 1986), de modo que cada institución académica reconstruye la noción según sus propios intereses o estructuras organizativas.

A partir de esta premisa, Rizo propone un ejercicio de metainvestigación orientado a examinar cómo los manuales de teorías de la comunicación conceptualizan al fenómeno comunicativo. Su trabajo concluye que el concepto “teorías de la comunicación” agrupa en realidad perspectivas profundamente dispares, procedentes de tradiciones tan diversas como la sociología funcionalista, la semiótica, la economía política, la psicología social, el estructuralismo lingüístico, la pragmática, la crítica a la Escuela de Frankfurt, los *Cultural Studies* y las corrientes interaccionistas o fenomenológicas.

La autora identifica, además, que los manuales revisados reproducen una tendencia histórica de la investigación comunicacional: el predominio de enfoques sociológicos, especialmente funcionalistas, críticos y culturalistas, acompañados por un fuerte peso de la *Mass Communication Research* y de los estudios orientados a los medios de difusión. En ese sentido, el campo continúa apareciendo más como una “sociología de los medios” que como una teoría general de la comunicación. De esa manera, se ha limitado la consolidación epistemológica del campo, habiendo concentrado el foco en los medios como objetos de estudio privilegiados, dejando en segundo plano procesos cotidianos y simbólicos de interacción que también constituyen fenómenos comunicativos fundamentales (Waisbord, 2023; Rizo, 2020).

Uno de los aportes más relevantes del análisis de Rizo es la identificación de las tradiciones teóricas dominantes que subyacen a las categorizaciones de los manuales. Basándose en el metamodelo propuesto por Robert T. Craig (1999), la autora sistematiza las teorías revisadas según siete grandes tradiciones: la retórica, la semiótica, la fenomenológica, la cibernética, la sociopsicológica, la sociocultural y la crítica. A partir de esta revisión, la autora plantea que la mejor forma de clasificar las teorías de la comunicación no debe ser sectorial ni histórico-lineal, sino epistemológica. Es decir, no basta con agrupar las teorías según su periodo, su nacionalidad o el tipo de medio que estudian; es necesario identificar el modo en que conciben la comunicación. Esta orientación permitiría superar la dispersión disciplinaria y avanzar hacia una definición conceptual más precisa.

En este marco, la propuesta de Craig (1999) aparece como el modelo de clasificación más consistente. Su metamodelo organiza las teorías no según temáticas o autores, sino según tradiciones epistemológicas, permitiendo visualizar continuidades, tensiones y complementariedades. Desde este punto de vista, la clasificación más sólida de las teorías de la comunicación debería basarse en el modo en que cada teoría define el fenómeno comunicativo: como transmisión, como interacción, como producción simbólica, como proceso de control, como práctica discursiva, como mediación tecnológica o como experiencia intersubjetiva. Una clasificación epistemológica, y no temática, permitiría articular el campo en torno a categorías teóricas compartidas, facilitando tanto la investigación como la enseñanza y contribuyendo a superar la condición de “ciencia inmadura” que, según la autora, aún caracteriza al campo.

1.3. Propuestas de sistematización teórica de la comunicación

Para Gloria Gómez Diago (2022), el campo de la comunicación se ha desarrollado históricamente en un entorno de notable heterogeneidad conceptual. Esta variedad de enfoques, tradiciones y métodos ha contribuido a un crecimiento amplio, pero también disperso, que dificulta la consolidación de una epistemología compartida. La literatura reciente ha señalado que esta situación deriva, en parte, de la ausencia de un proceso consistente de institucionalización intelectual, así como de una memoria teórica desordenada, fragmentada o lo que varios autores han señalado como “amnesia intelectual” (p. 183).

Gómez revisa más de medio siglo de tipologías y propone criterios para avanzar hacia una sistematización más sólida y coherente del campo. A partir de una revisión sistemática de la literatura, identifica tres grandes tipos de tipologías que han sido utilizadas para clasificar las teorías de la comunicación.

La primera corresponde a las tipologías basadas en cómo se obtiene conocimiento, es decir, orientadas por criterios epistemológicos generales. En este grupo se incluyen

clasificaciones como positivismo, hermenéutica, crítica y teoría normativa (Baran & Davis, 2009), así como las perspectivas y/o paradigmas interpretativos de otros autores (Bermejo-Berros, 2014; Burrell & Morgan, 1979; Martínez-Nicolás, 1996; Potter, Cooper, Dupagne, 1993; Rodrigo, 2001).

La segunda categoría identificada agrupa las tipologías centradas en cómo se estudian los medios de comunicación. Este enfoque, predominante durante la segunda mitad del siglo XX, refleja el impacto de los medios masivos en la configuración del campo. Entre estas clasificaciones se encuentran la distinción entre investigación administrativa y crítica (Lazarsfeld, 1949), los paradigmas institucional, crítico y tecnológico (Katz, 1987), así como los enfoques de modernización, dependencia y “grass-roots” en estudios de comunicación para el desarrollo (Collins, 1988). Su limitación radica en su dependencia del objeto “medios”, lo que resulta restrictivo incluso desde mucho antes del contexto actual en el que los procesos comunicativos exceden ampliamente el antropocentrismo y las tecnologías mediáticas tradicionales.

La tercera categoría —y la que la autora considera más prometedora— corresponde a las tipologías basadas en los significados que se atribuyen al término comunicación. En este grupo se inscriben autores como Carey (1989), quien distingue entre comunicación como transmisión y comunicación como ritual; Postman (1973), cuyas metáforas analizan los marcos culturales que sustentan cada concepción; y Craig (1999), cuya propuesta de siete tradiciones teóricas (retórica, semiótica, fenomenológica, cibernética, socio-psicológica, socio-cultural y crítica) ha sido ampliamente adoptada. Según señala Gómez (2022), este tipo de clasificación es el único que permite “ir (re) construyendo una epistemología para el campo” al centrarse en la forma en que cada teoría entiende el fenómeno comunicativo (p. 181).

Dentro de este proyecto epistemológico, Gómez propone una tipología de teorías organizadas según dos maneras fundamentales de concebir la comunicación: como transmisión y como interacción (Gómez, 2023). Esta distinción, presente en autores como

Carey (1989), Postman (1973) o Craig (1999), constituye para la autora la línea principal que estructura la investigación en comunicación.

En el paradigma de la comunicación como transmisión, la comunicación se concibe como un proceso lineal en el que un emisor transmite información a un receptor. Esta aproximación se refleja en los modelos clásicos de Lasswell (1927), Shannon & Weaver (1949) y en los estudios de efectos que dominaron la investigación en comunicación de masas desde los años treinta. Dentro de esta perspectiva, Gómez identifica dos grandes líneas: el interés en los efectos de los mensajes, caracterizado por investigaciones como los *Payne Fund Studies*, los modelos de Lasswell y la Teoría Matemática de la Comunicación; y el interés en la recepción, donde se ubican la Escuela de Chicago, los Estudios Culturales, la Teoría del Cultivo, la Semiótica y la Economía Política de la Comunicación. Pese a sus aportes metodológicos, este paradigma presenta límites epistemológicos claros, como muestran Rogers (1994), Lang (2013) y otros autores citados, pues centra la comunicación en un proceso causal unidireccional que olvida sus dimensiones interactiva o transaccional, contextual y simbólica.

El segundo gran paradigma identificado por Gómez es el de la comunicación como interacción. Este enfoque desplaza la atención desde la transmisión hacia la relación, el contexto, la construcción de sentido y la performatividad simbólica de la comunicación. En él se inscriben corrientes como la etnometodología, la etnografía virtual, el interaccionismo simbólico, la teoría de la infraestructura de la comunicación y la cibernética de segundo orden. Desde este paradigma, la comunicación se entiende como un proceso de construcción compartida que emerge del contexto y de la relación entre los participantes. Como afirma la autora citando a Carey (1989), se trata de “entender la comunicación como ritual”, es decir, como un espacio donde la sociedad crea y recrea su sentido.

La autora subraya que el paradigma interactivo también presenta dos intereses: el interés en el contexto de la interacción, donde se estudian las prácticas simbólicas, los rituales, las culturas digitales y las infraestructuras comunicacionales; y el interés en la relación entre

medio y usuario, donde se sitúan perspectivas como la Teoría del Medio de McLuhan, los *software studies* de Manovich y la cibernética.

De esta manera, la autora sostiene que esta perspectiva ofrece un marco más adecuado para abordar fenómenos contemporáneos como la interacción humano-máquina o la comunicación mediada por algoritmos, ámbitos que no pueden ser comprendidos a través de paradigmas heredados del siglo XX.

1.4. Una definición amplia y consensuada de la comunicación

Fernández y Galguera (2009) sostienen que, a pesar de la multiplicidad de teorías, existe consenso en que la comunicación es un proceso permanente, continuo, integral y holístico que se integra con otros procesos, formando sistemas multinivel. Además, es de carácter transaccional y simbólico.

El carácter transaccional del proceso de comunicación lo asemeja a una red neuronal en la que señales entran y salen continuamente de cada nodo, lo que permite además identificar patrones estructurales y constantes que posibilitan la trazabilidad de sus interconexiones y sus influencias contextuales. Desde la perspectiva clásica sintetizada por Leandro Paolicchi (2024), la comunicación se concibe como un proceso relacional, pero lo que la constituye como tal es el acceso al sentido, entendido como la capacidad de seleccionar e interpretar información dentro de un horizonte compartido de significatividad.

Esto permite concluir una idea fundamental: para que un fenómeno funcione como mensaje, basta con que sea interpretado como tal, incluso si el emisor no “pretende” comunicar. Es decir, en términos ontológicos, lo comunicativo emerge en el momento de la interpretación, no en el momento de la emisión. “Todo significado surge allí donde hay alguna articulación sónica capaz de crearlo” (Paolicchi, 2024, p. 82), es decir, el acceso al sentido es lo que transforma la relación en comunicación.

El carácter simbólico de la comunicación constituye otra dimensión fundamental que atraviesa tanto la tradición estructuralista como la crítica y la funcionalista. La comunicación opera sobre la base de signos, referencias y referentes, y su significado depende del marco interpretativo del receptor. Como señalan Barthes (1970) y Hall (1980), cualquier acto comunicativo produce significado mediante códigos culturales y estructuras simbólicas compartidas. La esencia simbólica de la comunicación también implica en su carácter interpretativo, dado que el significado no reside en el estímulo, sino en la estructura de sentido que lo recibe.

1.5. Comunicación y poder

La relación entre comunicación y política ha sido ampliamente documentada en la literatura. El auge de los medios masivos en el siglo XX y la intensificación de la polarización en el siglo XXI en paralelo con las transformaciones digitales, han hecho evidente que la política contemporánea opera fundamentalmente en un marco relacional y transaccional de poder, al igual que la comunicación.

En la tradición clásica de la ciencia política y la sociología, la política fue concebida en un inicio como un campo relativamente autónomo, centrado en instituciones formales, estructuras estatales y relaciones de dominación (Weber, 2014; Schmitt, 1998). En ese marco, la comunicación aparecía como una herramienta complementaria para “transmitir” decisiones ya tomadas o para persuadir a las masas, consolidando una mirada instrumental y posterior de la comunicación respecto de la política (Shannon, 1948; Lasswell, 1927). Sin embargo, el desarrollo posterior de la teoría social y de la teoría de la comunicación ha ido suprimiendo esta separación, demostrando que la política y la comunicación son lo mismo, al ser en esencia un proceso permanente, continuo, integral, holístico, relacional, transaccional y simbólico de poder.

Los estudios pioneros de Lasswell (1927) sobre propaganda ya mostraban que el poder político se ejerce no solo por la vía coercitiva, sino mediante el control de los flujos informativos, el imaginario social y los marcos interpretativos, lo que sintetizó en su célebre pregunta “¿quién dice qué, por qué canal, a quién y con qué efecto?”. Paralelamente, la teoría crítica describió cómo la “industria cultural” estandariza productos simbólicos para moldear comportamientos, gustos y percepciones en beneficio del orden existente (Horkheimer & Adorno, 1998), mientras la noción de “espectáculo” evidenció la transformación de la política en representación permanente, donde las imágenes y puestas en escena adquieren centralidad (Debord, 1976; Edelman, 2002).

La dimensión performativa de la política —el “acto” entendido como mensaje— se conecta con la idea de que toda acción comunica, y que lo público funciona como un escenario donde los actores interpretan roles, rituales y símbolos (Goffman, 1981; Edelman, 2002). La política es, en este sentido, inseparable del acto comunicativo. Habermas (2010), por su parte, coloca la acción comunicativa en el centro del debate político, planteando que las estructuras políticas se sostienen y legitiman mediante procesos de entendimiento que son necesariamente comunicativos.

La consolidación de esta premisa surge cuando se analiza la política desde su perspectiva relacional y los dos mecanismos clásicos de ejercicio del poder: la violencia (Schmitt, 1998) y el discurso (Arendt, 2009). A primera vista, podría suponerse que la comunicación se limita solo al discurso, dejando la violencia en el ámbito de lo puramente material.

Sin embargo, una lectura más profunda desarrollada por Castells (2009), muestra que también la violencia opera simbólicamente. La dominación no se sostiene por la aniquilación física absoluta del otro, sino por la idea de violencia que permanece en los que sobreviven a ella, lo que condiciona su control o sometimiento. Como señala Castells (2009), la pura imposición por la fuerza no es una relación social sostenible, pues la aniquilación total y absoluta —“obliteración”— del dominado destruye la lógica relacional misma. Desde esta

perspectiva, tanto el discurso como la violencia son procesos simbólicos y, por tanto, comunicativos.

Los estudios sobre mediaciones y construcción de nación añaden una dimensión histórica a este análisis. Anderson (1993) mostró cómo la imprenta, la prensa, los mapas, los censos y los museos fueron artefactos comunicativos decisivos en la formación del imaginario social que constituyen las naciones. La iconografía patriótica, los rituales cívicos, los relatos históricos y las industrias culturales han sido instrumentos para construir no solo el presente, sino también el pasado, reescribiendo la historia.

Finalmente, el poder también se ejerce mediante algoritmos, plataformas y estructuras mediáticas que intervienen directamente en la configuración del espacio público. Vaccari & Chadwick (2020) describen este fenómeno como “hibridación”: la arena donde convergen medios tradicionales, redes sociales, actores institucionales, usuarios, *bots* y sistemas automatizados. En síntesis, la literatura muestra que la política no es un campo separado de la comunicación, sino que ambos conceptos son dimensiones de un mismo fenómeno o proceso de construcción del poder.

1.6. Comunicación, poder e instituciones

En este campo convergen dos grandes temáticas o campos: la definición de qué son las instituciones y cómo cambian desde los estudios políticos de cambio institucional; y la manera en que la comunicación se integra en sus estructuras, tanto a nivel vertical como horizontal. Este recorrido permite ubicar el objeto de esta tesis: el análisis de la publicidad estatal como instrumento de *enforcement* comunicacional, enmarcado en procesos más amplios de gobernanza y cambio institucional.

En primer lugar, las diferentes corrientes del institucionalismo permiten entender las instituciones como algo más que estructuras jurídicas o burocráticas. Desde la economía

institucional de North (1993), las instituciones son “reglas de juego” que reducen incertidumbre y moldean la interacción, mientras que el neoinstitucionalismo sociológico de March & Olsen (1989) las concibe como conjuntos relativamente estables de prácticas, significados y recursos que organizan el comportamiento. El institucionalismo discursivo de Schmidt (2008) añade que esas reglas son también conjuntos de ideas y discursos que estructuran tanto lo que los actores hacen como lo que creen que es posible hacer.

El institucionalismo histórico, por su parte, centrado en la dependencia de la trayectoria (*path dependency*) explica por qué las instituciones tienden a cambiar lentamente –a través de mecanismos como desplazamiento, capas, desviación o conversión– y solo en ciertos momentos se reconfiguran de manera más abrupta desde lo que se conoce como “equilibrio interrumpido” (Pierson, 2000; Thelen, 2004). Ostrom (2011) complementa este panorama al mostrar que las reglas no son exclusivamente estatales ni siempre formales, sino que pueden ser acuerdos compartidos que ordenan la acción colectiva.

Sobre esta base se construyen los dos grandes enfoques que resultan centrales para esta investigación: el vertical o multinivel y el horizontal o histórico. El primero ha sido trabajado con especial claridad por Williamson (2000), quien propone una arquitectura de niveles que va desde las ideas y valores más profundos (nivel “cero”) –o nivel de caos, previo al orden social–, hasta las decisiones de asignación de recursos en el día a día (nivel cuatro). En su modelo, las normas sociales y culturales de largo plazo (nivel uno) condicionan el diseño del entorno institucional formal –constituciones, leyes, regulaciones– (nivel dos), que a su vez delimita los arreglos de gobernanza y contratos (nivel tres) y, en última instancia, las decisiones cotidianas de producción, consumo o inversión (nivel cuatro).

Howlett (2009) traslada esta lógica multinivel al campo del diseño de políticas públicas, distinguiendo entre un macro nivel de modos de gobernanza y “metapolíticas”, un meso nivel de regímenes de política (objetivos e instrumentos) y un micro nivel de planes operativos e instrumentos específicos. En comunicación pública, esta perspectiva permite vincular el “mito de gobierno” y la narrativa fundacional de un régimen con los regímenes sectoriales (por

ejemplo, la política de comunicación o de medios) y con los dispositivos concretos –tácticas, campañas, vocerías, planes de medios– que se despliegan en la práctica.

Si se analizan estos aportes sobre la base de las contribuciones de Williamson (2000), la comunicación puede entenderse como un “paradigma de paradigmas”, la estructura a través del cual se configuran los valores, imaginarios y marcos de interpretación. Así, en el nivel macro, la comunicación ordena los grandes relatos que legitiman el sistema político y económico; en el nivel meso, estructura regímenes específicos –como el sistema de medios o la política de comunicación del Estado–; y en el nivel micro, se materializa en campañas, intervenciones y prácticas concretas que inciden en el comportamiento ciudadano, entre ellas la publicidad estatal.

El segundo enfoque, horizontal o histórico, permite comprender cómo esas estructuras no son estáticas, sino que se transforman a lo largo del tiempo. El institucionalismo clásico ya había sugerido la importancia del contexto histórico: Durkheim (2012) veía en las instituciones la cristalización de una conciencia colectiva que asegura cohesión; Weber (2014) subrayó el rol de la burocracia racional-legal en la consolidación del Estado moderno; y De Tocqueville (1969) mostró cómo asociaciones y gobiernos locales estructuraban la democracia estadounidense.

El conductismo o individualismo de mediados del siglo XX introduce, sin embargo, un énfasis en el actor, tanto en el conductismo, inspirado en Skinner, que explica el cambio institucional como ajuste incremental de conductas ante incentivos y sanciones; como en la teoría de la elección racional, que entiende las instituciones como marcos de incentivos y restricciones donde actores racionales maximizan beneficios (von Neumann & Morgenstern, 1953; Olson, 1992; North, 1993). Ostrom (2011) matiza este enfoque al mostrar que los actores pueden cooperar racionalmente para gestionar bienes comunes y que las reglas formales solo se convierten en instituciones “reales” cuando cuentan con *enforcement* efectivo.

El institucionalismo histórico, por su parte, responde a las limitaciones de estos enfoques comportamentales introduciendo la idea de dependencia de la trayectoria o *path dependency* así como los momentos críticos de cambio (Pierson, 2000; Skocpol, 1984). Thelen (2004) sistematiza formas de cambio gradual –desplazamiento, capas, desviación y conversión– para explicar cómo las instituciones pueden transformarse sin rupturas revolucionarias. Pero esta misma autora y los que le siguen se han encontrado con límites cuando intentan aplicar estos modelos a contextos de debilidad institucional, como los latinoamericanos.

En esa línea, Levitsky y Murillo (2012) muestran que en América Latina es frecuente el “reemplazo constante” que implica cambios constitucionales o normativos radicales y recurrentes combinados con un *enforcement* inestable. Su aporte es clave para esta tesis porque coloca la aplicación selectiva de las reglas –y su falta– en el centro de la explicación, dado que el *non-enforcement* puede producir una estabilidad “de fachada”, mientras que cambios en el *enforcement* pueden convertirse en mecanismo deliberado de transformación institucional.

Alicia Gómez (2015) articula estos debates desde su Enfoque Distribucional del Cambio Gradual (EDCG), combinando institucionalismo histórico y racional. Propone entender el cambio institucional como resultado de disputas distributivas dentro de marcos ambiguos, donde la agencia y el poder son cruciales. Retoma las categorías de cambio institucional de Thelen (2004), pero introduce nuevos tipos de agentes –insurreccionistas, simbióticos, subversivos y oportunistas– para mostrar cómo, incluso en entornos débiles, pueden producirse transformaciones incrementales “desde dentro”, aprovechando lagunas normativas y ambigüedades. Su lectura de Ostrom (2011) refuerza la idea de que las reglas formales no son instituciones si carecen de *enforcement* efectivo, mientras que el análisis crítico de Levitsky y Murillo (2012) matiza la imagen de cambio exclusivamente abrupto en América Latina: aun con normas inestables, es posible identificar patrones de cambio gradual protagonizados por actores estratégicos.

El institucionalismo discursivo completa este panorama histórico al enfatizar el papel del lenguaje y las narrativas en la reproducción y cambio de las instituciones. Para Foucault (1979), el poder se ejerce en y a través del discurso: las instituciones funcionan como dispositivos de producción de “verdad” que normalizan prácticas y subjetividades. Habermas (2010) introduce la posibilidad de una transformación institucional sustentada en la acción comunicativa y la deliberación pública: el cambio puede ser el resultado de procesos de argumentación y consenso, no solo de imposición. Schmidt (2008) recoge estas intuiciones y afirma que las ideas y los discursos de los actores políticos son claves para explicar por qué determinadas reformas prosperan y otras no. Aunque este enfoque ha sido criticado por sobredimensionar lo simbólico en detrimento de lo material (Blyth, 2011).

1.7. La hegemonía medio-céntrica

La articulación entre estos enfoques institucionales y el campo específico de la comunicación se ha producido, sobre todo, a partir del estudio de los sistemas de medios y de la comunicación gubernamental. Un primer momento, fuertemente medio-céntrico, se configura con las “cuatro teorías de la prensa” de Siebert et al., (1984), donde el sistema mediático aparece como reflejo directo del tipo de régimen político (autoritario, liberal, de responsabilidad social y soviético).

Hallin & Mancini (2004) complejizan esta tipología al proponer tres modelos –pluralista polarizado, democrático corporativo y liberal– en función de la propiedad, el profesionalismo periodístico, la relación de los medios con la política y el nivel de intervención estatal, advirtiéndose una tendencia a la homogeneización liberal impulsada por los procesos de modernización. Waisbord (2023) y otros autores han señalado, sin embargo, que estos modelos tienen dificultades para adaptarse a América Latina, donde coexisten mercados mediáticos altamente concentrados, Estados débiles y fuertes vínculos clientelares entre elites políticas y empresariales.

El debate latinoamericano reciente sobre sistemas de medios se ha articulado alrededor de la noción de “modelo liberal capturado” de Márquez & Guerrero (2023) que emplean para describir sistemas mediáticos formalmente liberales –propiedad privada, libertad de prensa declarada– pero estructuralmente condicionados por prácticas de compadrazgo, otorgamiento discrecional de licencias, dependencia de la publicidad oficial y vínculos estrechos entre gobiernos y grandes grupos económicos.

En este contexto, la pauta estatal aparece reiteradamente como instrumento de control indirecto sobre medios, sea como mecanismo de censura de facto o de recompensa según la alineación editorial. Ponce & Santangelo (2023) resaltan la coexistencia de esta tendencia con una fragmentación digital creciente, donde plataformas y redes sociales habilitan nuevos espacios de pluralismo, pero también de desregulación y captura algorítmica.

En el caso peruano, Acevedo (2017) ofrece uno de los estudios más completos desde una perspectiva histórico-institucional. Siguiendo y adaptando el marco de Hallin & Mancini (2004), define el sistema de medios peruano como híbrido, en el que se combinan rasgos liberales –propiedad privada, escasa intervención estatal– con prácticas profundamente clientelares y concentradas. En línea con ello, identifica tres grandes etapas: una fase oligárquica, una estatista y una neoliberal, esta última marcada por privatización, concentración y debilidad regulatoria. Su diagnóstico de “privatización del espacio público” es clave en un contexto de partidos débiles, escenario donde los medios se convierten en actores políticos centrales que influyen en la agenda pública y en la definición de problemas y soluciones.

1.8. Comunicación y gobernanza

Paralelamente, en el campo de las instituciones públicas se han desarrollado herramientas para pensar la gobernanza de la comunicación más allá del vínculo con los medios. Canel (2018) propone entender la comunicación pública como un conjunto de

procesos estratégicos vinculados a la gestión de políticas, la construcción de legitimidad, la relación con múltiples públicos y la evaluación de resultados. Sus modelos de planificación y evaluación –centrados en diagnóstico, definición de objetivos, segmentación de públicos, construcción de mensajes, selección de acciones, calendarización y medición de indicadores– ofrecen un puente directo con los enfoques de diseño de políticas de Howlett (2009), donde la comunicación se integra como una política pública en sí misma, sometida a restricciones de recursos, estructuras organizacionales, marcos normativos y capacidades estatales.

Dentro de este mismo campo, la literatura de *issues management* ha sido relevante para comprender cómo organizaciones públicas y privadas gestionan los asuntos públicos. Desde los aportes pioneros de Chase (1985) hasta la sistematización de Heath (2007) y Heath & Palenchar (2008), los *issues* se entienden como potenciales riesgos que se pueden convertir en crisis, pero también como oportunidades para redefinir relaciones con públicos y entornos regulatorios. La gestión de *issues* es, por definición, una práctica comunicacional que integra monitoreo, análisis de actores, diseño de estrategias narrativas y uso de múltiples instrumentos, entre ellos las campañas preventivas y de sensibilización. En el ámbito estatal, esto se traduce en estrategias de comunicación pública que buscan moldear percepciones, actitudes y comportamientos frente a problemas recurrentes como la corrupción, la inseguridad, las crisis ambientales o los riesgos sanitarios.

En este punto se incluye el debate sobre creatividad y eficacia de la comunicación y las campañas publicitarias. La literatura distingue entre eficacia comunicativa (alcance, recordación, engagement) y eficacia conductual (cambios de actitud y comportamiento), y enfatiza que una no garantiza automáticamente la otra (Hornik, 2002; Rice & Atkin, 2013; Martín & Alvarado, 2022). Estudios sobre campañas muestran que los resultados más robustos se dan cuando los mensajes se apoyan en marcos teóricos de cambio de comportamiento, como la teoría de la acción razonada o planificada (Ajzen, 1991) y la autoeficacia (Bandura, 1986), y cuando se combinan creatividad estratégica con investigación social y evaluación rigurosa (Kelly & Hornik, 2016). Desde esta perspectiva, la creatividad no

es un acto “genial” aislado, sino el diseño de narrativas que gatillan procesos cognitivos, afectivos y conductuales específicos, en medio de contextos institucionales determinados.

Finalmente, en el marco del desarrollo de la comunicación digital y sus métricas, la distinción entre contenidos orgánicos y pagados, la irrupción de redes sociales y la disponibilidad de datos de performance –*views*, tiempo de permanencia, comentarios, *shares*– han redefinido los parámetros de evaluación de campañas públicas y privadas. Zomeño & Pallarés (2023) destacan que las métricas no solo sirven para justificar inversión, sino para comprender la interacción de los usuarios con los contenidos y retroalimentar el diseño de los mensajes.

1.9. Comunicación, salud y cambio de comportamiento

En las últimas décadas, el estudio del cambio de comportamiento en salud se ha consolidado como un campo aplicado dentro de la comunicación pública, con un desarrollo teórico significativo en torno a los modelos cognitivos, socioecológicos y normativos que explican cómo los mensajes pueden influir en las prácticas preventivas. La literatura clásica identifica que los comportamientos sanitarios están mediados por creencias de susceptibilidad, autoeficacia, normas sociales y percepciones de beneficio (Rosenstock, 1974; Bandura, 1986; Ajzen, 1991). Este enfoque se amplió con propuestas integradoras como el *Integrated Behavioral Model* (Fishbein & Yzer, 2003), que combina actitudes, normas, autoeficacia y factores ambientales como determinantes de la conducta. En el ámbito de las campañas, Rice & Atkin (2013) sostienen que la eficacia depende de la articulación entre investigación formativa, diseño creativo, segmentación y evaluación rigurosa. Hornik (2002) mostró que las campañas sanitarias pueden generar efectos sustantivos si logran modificar creencias clave o alterar la distribución poblacional de mensajes relevantes.

La literatura más reciente –especialmente después de la pandemia de COVID-19– ha incorporado aportes provenientes de la psicología cognitiva, la economía del comportamiento,

los estudios de desinformación, los modelos de vulnerabilidad estructural y la comunicación de riesgo. Noar et al. (2020) destacaron que las campañas deben abordar heurísticas, sesgos de normalidad, fatiga pandémica y percepciones de invulnerabilidad para sostener conductas preventivas en el tiempo. Van Bavel et al. (2020) demostraron que las emociones sociales, la confianza institucional y las normas colectivas influyen tanto como los contenidos informativos en la adopción de medidas sanitarias. Trabajos posteriores plantearon que la desigualdad económica, la precariedad laboral y las brechas digitales condicionan la eficacia de las campañas, incluso si éstas están bien diseñadas (Bavel et al., 2023; Mellon & Prosser, 2022; Druckman et al., 2023).

Asimismo, investigaciones recientes resaltan el rol de los entornos digitales en la adopción de conductas sanitarias. Madhavan et al. (2021) y Suarez-Lledo & Álvarez-Galvez (2021) evidencian que la exposición a desinformación reduce la adherencia a comportamientos preventivos, mientras que las intervenciones basadas en *nudges* digitales pueden promover decisiones prosalud (Milkman et al., 2022; Lunn et al., 2020). En la misma línea, Bavel & Quintana-Domeque (2023) sostienen que la personalización algorítmica y la segmentación conductual pueden aumentar la efectividad de mensajes sanitarios siempre que se acompañen de estrategias narrativas adecuadas.

La Organización Mundial de la Salud (WHO, 2021, 2023) ha actualizado sus lineamientos de comunicación de riesgo, enfatizando que las campañas deben integrar claridad informativa, evidencia científica, estrategias narrativas culturalmente situadas, reconocimiento de incertidumbres y mecanismos de retroalimentación comunitaria. Estos lineamientos se apoyan en estudios recientes que muestran cómo la confianza en la autoridad pública, la credibilidad de las fuentes y la calidad de la infraestructura comunicativa influyen en la disposición ciudadana a acatar medidas de salud pública (Siegrist & Zingg, 2020; Kreps et al., 2021; Lazarus et al., 2022).

Dentro de este marco actualizado se ha reforzado el uso de enfoques BCC (Comunicación para el Cambio de Comportamiento) y SBCC (Comunicación para el Cambio

Social y de Comportamiento), aunque la pandemia también ha generado debates sobre los límites de estas aproximaciones, especialmente en contextos de desigualdad estructural o debilidad institucional (Hou, 2022; Cuan-Baltazar et al., 2020; Tichenor et al., 2023). Una parte creciente de la literatura sostiene que los modelos clásicos –centrados en elecciones individuales– tienden a subestimar factores como precariedad económica, desconfianza política, colapso estatal o saturación informativa (Kassir et al., 2022; van der Linden, 2022).

Sobre este marco se ha construido la noción operativa de “comunicación para el cambio de comportamiento en salud”, que ha guiado la implementación de campañas sanitarias. No obstante, tal como se plantea en esta investigación, su utilidad práctica no equivale a una validez epistemológica. La subdivisión temática presupone que la comunicación se transforma ontológicamente según el sector, lo que contradice las principales teorías contemporáneas, que reconocen su carácter unitario, holístico, estructural y transaccional (Peters, 1999; Carey, 1989; Luhmann, 2007; Rizo, 2020; Hepp, 2021; Couldry & Mejías, 2019). En consecuencia, si bien la literatura reciente sobre BCC/SBCC aporta herramientas útiles para la práctica sanitaria, estos enfoques deben situarse dentro de una comprensión mayor de la comunicación como infraestructura simbólica del orden social, y no como una subespecialidad autónoma con naturaleza epistemológica propia.

1.10. La campaña “El COVID no mata sólo. No seamos cómplices”

En el caso peruano, este marco sirve también como base interpretativa del análisis que Sandro Macassi (2021) desarrolla respecto de las campañas comunicacionales implementadas por el Estado durante la pandemia de COVID-19. El autor concluye que las tres campañas estatales fueron reactivas, desarticuladas de la estrategia sanitaria y diseñadas sin incorporar adecuadamente barreras culturales o cognitivas que influyen en el comportamiento preventivo (Macassi, 2021). En relación con la campaña ECNMS, señala que introduce segmentación y narrativa audiovisual, pero mantiene un “enfoque punitivo-penalista”

centrado en el miedo y la culpa, lo cual limitaría su capacidad de promover comportamientos preventivos (Macassi, 2021, p. 251). Asimismo, sostiene que la campaña no recogió suficientemente las barreras culturales presentes en distintos segmentos poblacionales y que, pese a su amplia difusión, no generó una presión social positiva sistemática.

Estas observaciones permiten identificar ciertos desafíos operativos, pero desde la perspectiva integrada que propone esta investigación, el análisis de Macassi presenta límites relevantes que deben ser explicitados. En primer lugar, el autor formula conclusiones sin conocer los indicadores de diseño interno ni los resultados de evaluación de la campaña. Como muestra esta investigación, la campaña ECNMS fue evaluada con indicadores establecidos antes de su lanzamiento, alcanzando niveles de recordación superiores al 70%, valores cognitivos y conductuales altamente positivos (88% y 92%, respectivamente) y una reducción documentada de prácticas de riesgo, evidenciadas en estudios sólidos e independientes (Datum). Al no disponer de esta información, Macassi concluye que “no observamos un enfoque de cambio de comportamientos” (2021, p. 253), lo que constituye un diagnóstico sesgado.

En segundo lugar, el análisis de Macassi omite por completo el componente político que condicionó la capacidad del Estado peruano para diseñar estrategias comunicacionales coherentes durante la pandemia. La campaña ECNMS se concibió en medio de una crisis de gobernabilidad marcada por el rechazo del Congreso a otorgar la confianza al gabinete previo, lo cual generó casi dos meses de paralización parcial de procesos gubernamentales. Este retraso afectó directamente la oportunidad y secuencia de todas las políticas públicas, incluida la comunicación. Adicionalmente, el diseño de la campaña incorporó indicadores relativos al impacto sobre la popularidad del gobierno, reconociendo que el efecto público de la estrategia sanitaria también tenía implicancias políticas. Al no reconocer esta variable, el análisis de Macassi no solo omite un factor determinante, sino que no considera la esencia política de la comunicación.

Esta omisión tiene implicaciones conceptuales más profundas. Al descartar la dimensión política, Macassi no reconoce ni mapea que toda comunicación pública opera dentro de un campo de poder y que el comportamiento social emergente depende tanto de estructuras institucionales como de dinámicas políticas. Asimismo, es evidencia directa del problema epistemológico de la subespecialización. En efecto, la comunicación fragmentada en especialidades –comunicación en salud, corporativa, financiera, etc.– son construcciones funcionales, útiles en campos profesionales o burocráticos, pero no ontológicamente válidas pues no solo carecen de fundamento teórico, sino que debilitan el campo de análisis de la materia, impidiendo una comprensión integral del fenómeno comunicativo como articulación estructural, simbólica y de comportamiento social. En ese sentido, sostener el análisis tan solo a la denominada “comunicación para el cambio de comportamiento en salud”, reproduce los límites epistemológicos de la subespecialización en el análisis de la campaña.

Finalmente, Macassi plantea indirectamente una distinción, si bien consensuada en el ejercicio de la profesión, entre comunicación para el cambio de comportamiento de una comunicación que implicaría otro tipo de efecto o resultado –¿un no-cambio de comportamiento?–, lo que resulta incompatible con las principales teorías de la comunicación. Carey (1989) muestra que incluso el modelo ritual interviene en pautas de acción; Peters (1999) sostiene que toda comunicación constituye mundo y, por ende, configura comportamiento; y Habermas (2010) afirma que la comunicación orientada al entendimiento coordina acción normativa. Incluso desde la perspectiva sistémica de Luhmann (2007), todo acto comunicativo –al seleccionar información, enunciación y comprensión– produce comportamiento. Bajo esta premisa teórica, dejar entrever que existe una comunicación “no conductual” carece de fundamento.

Capítulo 2: Marco conceptual y contextual

En este capítulo se parte del análisis de los conceptos básicos de la comunicación como materia de estudio y su vínculo con los de la ciencia política, además del desarrollo de un análisis teórico de los mecanismos o formas en las que se inserta o integra en las estructuras institucionales. En ese análisis, se busca sustentar la premisa de que la comunicación y la política no solo se vinculan permanentemente, sino que coinciden en su esencia y sus características, lo que lleva a plantear que terminan siendo lo mismo. A partir de ello, se podrá evidenciar claramente no solo cómo y dónde se integra la comunicación en las estructuras institucionales, sino que más bien representa su esencia constitutiva.

Para ello, como segundo paso, se ensaya un primer análisis de la institucionalidad de tipo vertical o multinivel, recorriendo los diferentes niveles de su ejercicio –desde los más amplios o macro institucionales hasta los más específicos o micro institucionales–, sobre la base de teorías de análisis institucional desde el enfoque economicista.

En tercera instancia, se desarrolla un análisis de tipo horizontal e histórico de la institucionalidad, desde las que se originan en las corrientes del institucionalismo comportamental, centrado en el individuo, como las teorías de la acción racional o el conductismo; y desde las que parten de los estudios del institucionalismo histórico, como los que se basan en conceptos como la “dependencia de la trayectoria” (*path dependency*), el “cambio gradual” o “el equilibrio interrumpido”, incluyendo otras teorías del neoinstitucionalismo como el institucionalismo discursivo, además de aterrizar en sus diferentes aplicaciones en América Latina.

Finalmente, se describe el actual marco institucional de la gobernanza de la comunicación pública en el Perú y se analizan tanto la ley de publicidad estatal como las normas que definen al agente de su ejercicio, en este caso la SCS de la PCM.

2.1. Comunicación y política: hacia una teoría ontológica unificada

La comunicación se ha ejercido desde la antigüedad, pero fue en el marco de las dos guerras mundiales de primera mitad del siglo XX en el que su campo se extendió prácticamente a todos los ámbitos de la vida en sociedad. En la actualidad se enfrenta de manera más recurrente a numerosos desafíos que la obligan a definir con claridad su esencia para seguir adaptándose y transformándose.

Como parte de esta necesidad por aclarar su naturaleza, se debe descartar de manera definitiva la mirada que la enmarcaba como una herramienta o actividad de soporte del ejercicio de otras materias lo que, además, la ubicaba en las etapas finales o posteriores de cualquier proceso. Es decir, se desarrollaba el diseño y la implementación de una iniciativa o política y se veía a la comunicación solamente como la encargada de su difusión. En ese sentido, se debe considerar, más bien, la perspectiva de que la comunicación es una materia de desarrollo en esencia estratégica y, por consecuencia, su aplicación adecuada en el ejercicio institucional –y, a estas alturas, natural– es *ex ante* y no “*a posteriori* de la toma de decisiones” (Canel, 2018, p. 63).

Esa primera aproximación distorsionada de la comunicación desde otras materias profesionales deviene de los primeros intentos por definirla. En los estudios primigenios de la comunicación de mediados del siglo XX, desde la perspectiva matemática y mecanicista de Shannon (1948), se la restringía al clásico proceso unidireccional donde un emisor transmitía un mensaje o señal, a través de un canal, en medio de un contexto, el cual llegaba a un receptor que realizaba una labor de interpretación como proceso cognoscitivo para construir la idea (más precisa) del mensaje transmitido originalmente.

Al margen de esa idea primitiva e incipiente de la comunicación que distorsionó su entendimiento, es claro que su propósito esencial siempre ha sido más relevante: el de construir y colocar una idea determinada en la mente de los receptores de un mensaje para influir o moldear sus actitudes y comportamientos (Lasswell, 1927).

Si bien, la comunicación, en su sentido más básico, ha sido la herramienta fundamental para la transmisión de ideas que constituyeron el conocimiento de las sociedades y que las movilizaron para el desarrollo evolutivo de sus paradigmas históricos (Anderson, 1993), se volvió una materia estratégica desde el análisis político y social cuando se implementó como materia fundamental en las estrategias militares de primera mitad del siglo XX, producto del nacimiento de la radio y el uso de la propaganda para la movilización social (Lasswell, 1927).

De esta manera, se podía *ejercer el poder* para cambiar –o mantener, lo que termina siendo lo mismo desde el ejercicio del poder– los comportamientos sociales ya no solo a través de la fuerza militar bajo la conocida lógica relacional amigo-enemigo de Schmitt (1998), sino a través del discurso mediante el diálogo y la acción política plural y deliberativa, utilizando para ello los mensajes más adecuados (Arendt, 2009).

Esto reafirma un primer acercamiento conceptual entre la comunicación y la política, estableciendo que la primera se constituye como un elemento inherente a la segunda, que se define como la búsqueda del ejercicio del poder de un componente sobre otro, en una estructura relacional, controlando el comportamiento a través de la difusión e imposición de ideas o narrativas. Como lo sintetizó muy bien Castells (2009, p. 33), “el poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir de forma asimétrica en las decisiones de otros actores de modo que se favorezcan la voluntad, los intereses y los valores del actor que tiene el poder”.

El sentido que tiene la comunicación al permitir construir paradigmas y cambiar o mantener los comportamientos sociales la convierte en un proceso ya no solo de emisión y recepción de mensajes, sino de búsqueda de una respuesta calculada y esperada a esos mensajes por parte del receptor. A su uso político y militar y como consecuencia del desarrollo tecnológico de los medios masivos de segunda mitad del siglo XX, se sumó su uso en el reforzamiento de los valores y paradigmas del modelo capitalista occidental (Horkheimer & Adorno, 1998).

De esta manera, ya no solo se utilizaban los medios de comunicación masiva para la concientización política e ideológica, sino para afianzar el modelo de consumo. La comunicación –a través de la publicidad– permite influir en los hábitos de las personas haciendo que, por ejemplo, los que consumían una marca opten por cambiar su elección a otra, incluso sin brindarle la opción de que no necesariamente tengan que consumir esa categoría de productos. Es decir, la comunicación no solo influye en el cambio de comportamiento, sino que reafirma el marco o *frame* en el que sólo se dan ambas opciones, sin ofrecer la alternativa del no consumo, por ejemplo.

En contraposición, con el desarrollo tecnológico de la internet a finales del siglo XX y el boom del *social media* de la primera década del siglo XXI, ya se puede saber de manera exacta qué receptor específico ha recibido el mensaje e incluso definir las estrategias de difusión para llegar a audiencias de manera individual, con ciertos perfiles estudiados previamente. Y no solo eso, además de acotar la difusión masiva a una personalizada en un individuo, el desarrollo tecnológico permitió la interacción, es decir, la posibilidad de que tanto emisores como receptores intercambiaran roles y las relaciones pasen de ser verticales a horizontales, en forma de red, en la que los usuarios interactúan entre ellos (Castells, 2009). A partir de este punto es cuando se habla de la comunicación como “conversaciones sociales”, mediante las cuáles las marcas deben “escuchar, aprender y participar” (Solis, 2010, p. 12).

Desde otra perspectiva, existe un claro consenso de que la comunicación puede ser verbal o no verbal y estática o dinámica. Su carácter simbólico se ha estudiado desde las teorías del signo lingüístico y la semiología (Saussure, 1980) y su impacto en las industrias culturales como el cine o la fotografía (Eco, 1980). Sin embargo, la idea esencial de la comunicación es que es un acto. Habermas (2010) señalaba que el acto comunicativo fundamenta la acción social racional. Es decir, el acto en sí mismo es un mensaje, *performar es comunicar* (Goffman, 1981). De ahí que se hable de actores en las ciencias sociales y se traslapen las características del drama a la política. Instituciones públicas como el Parlamento Escocés, por ejemplo, diseñado por el arquitecto Enric Miralles, tienen marcadas referencias

a los anfiteatros griegos (*Arch Daily*, 2012). No es casualidad entonces que se hable del actor político y de la política como espectáculo (Debord, 1976; Edelman, 2002). Por ende, el acto de existir, por sí mismo, es un acto de comunicación. Como señalan Watzlawick et. al. (1991) y los demás representantes de la escuela de Palo Alto, uno no puede no comunicar porque la comunicación es la existencia misma. En ese sentido, el no-acto o la ausencia del mensaje, también es un mensaje y, por ende, es comunicación.

En línea con lo anterior, cuando McLuhan (1996) propuso que el medio es el mensaje o que el medio también comunica, marcó el inicio de la hegemonía medio-céntrica—, es decir, que la elección del canal por donde se transmite el mensaje también lo condiciona y, al hacerlo, condiciona su interpretación, lo que cambia completamente su significado generando así un mensaje distinto; quizás también amplió las teorías de la comunicación al debate de si el mensaje puede ser emitido exclusivamente por seres humanos. Considerando que, si el acto es comunicación tan solo por la mera existencia, no importaría si se trata de la existencia de una persona, un animal, un fenómeno natural, un mineral, una máquina o un algoritmo.

Desde esta perspectiva, se puede reconocer que tanto los animales y las plantas emiten mensajes como reacción a diversos estímulos, lo que significa que los decodifican. Existen varias propuestas teóricas al respecto como la de Sebeok (2001) que acuña el concepto de biosemiótica, que propone que los animales y las plantas generan procesos de comunicación emitiendo y respondiendo a estímulos químicos, visuales o sonoros; o la semiótica material de Peirce (1974) que incluye desde la materia inerte como una simple piedra —que transmite con sus formas o texturas el tipo de erosión que ha sufrido, lo que puede brindar una idea de su ubicación geográfica u origen— hasta los fenómenos naturales —como los cambios en las corrientes marinas que determinan el comportamiento de ciertas especies— ; y finalmente, miradas como la de Nöth (1990) que habla de ecosemiótica, que integra las relaciones comunicativas entre las diversas especies y la naturaleza en su conjunto.

Los sonidos naturales de una tormenta que se escuchan a lo lejos son una clara señal o mensaje de alerta que tanto los seres humanos como otras especies captan, decodifican y

entienden o significan, lo que induce en el impulso de huir o resguardarse. Incluso existen plantas que reaccionan a estímulos como la luz del sol para dirigir ciertas partes de su cuerpo hacia ella y así asegurar sus procesos químicos y biológicos de nutrición. Es decir, se puede afirmar que el universo siempre está comunicando o conversando.

Todas estas teorías suenan razonables. Para efectos de entender la comunicación, una definición funcional, amplia y adecuada de ella y que compila todas estas ideas es la de Fernández y Galguera (2009), quienes señalan que, si bien la comunicación se ha abordado desde múltiples teorías, todas coinciden en asumirla como un proceso permanente, continuo y holístico, que se integra y se funde con los procesos de otras materias convirtiéndolas en procesos integrales o multinivel. Desde esa perspectiva, se aceptará que ese discurrir es permanente y continuo, pues no tendría un inicio ni un fin.

También existe un consenso en señalar que la comunicación es transaccional y considera una multiplicidad de estímulos que influyen en diferentes momentos del proceso – tal como una red neuronal en la que las señales salen y entran de cada nodo, de manera holística–, por lo que, si bien puede ser compleja de estudiar, se pueden establecer constantes que permitan seguir la trazabilidad de sus interconexiones además de los diferentes aspectos que la influyen, como el medio o el contexto.

En tercer lugar, la comunicación también es, por su naturaleza, simbólica. Como se ha señalado en líneas anteriores, se construye sobre la base del referente y de su referencia. Una bandera con la esvástica, el gesto del puño izquierdo levantado, el gesto de la mano derecha extendida hacia adelante, un discurso político en un parlamento, un discurso político en la inauguración de una obra pública o la no asistencia a la misma inauguración de una obra pública: cada una de estas manifestaciones comunicacionales performativas tienen una carga simbólica y valorativa desde el punto de vista, la cosmovisión y los paradigmas del receptor, desde donde se decodifica e interpreta el mensaje. Inclusive, la esencia simbólica de la comunicación implica además su respectiva interpretación.

En efecto, desde el enfoque transaccional de la comunicación, lo más importante del proceso es el momento de la interpretación o significancia. Si el mensaje lo da una tormenta, finalmente la tormenta no importa, lo que importa es cómo se interpreta: al saber que viene una tormenta, se podría estimar qué tan fuerte va a golpear y qué mecanismos de cuidado o protección se debe tener frente a ella.

En línea con el proceso de interpretación o significancia, también intervienen otros elementos como el contexto o el canal. La imagen de una piedra en la mano puede significar algo tan simple como el hecho de que alguien quiera probar su fuerza de lanzamiento en la serenidad de un lago desde una playa rocosa. Pero también puede significar que se busque generar algún tipo de daño si se observa la misma imagen en medio de la violencia de una protesta social.

Parafraseando a Lasswell (1927), de hecho, el contexto –así como el medio, el emisor o el código–, al determinar la interpretación, también son el mensaje. Dominar estos elementos para generar un tipo de interpretación y con ello el cambio de comportamiento es también un ejercicio de poder. Justamente es este punto en el que la comunicación y la política se reconocen como iguales. Un agente –comunicador o político estratégico–, para bien o para mal, puede tratar de controlar todos los elementos previos necesarios para generar una interpretación deseada e influir en el receptor.

Finalmente, para efectos de poder entender el impacto de la comunicación o la política en la construcción de cosmovisiones para instituir paradigmas de control social que materialicen y reafirmen el ejercicio de poder, remitiendo el análisis a su carácter permanente, continuo y holístico, se debe observar que la comunicación tiene la capacidad no solo de controlar el comportamiento futuro, sino también el comportamiento pasado (o la idea que se tiene de él, que resulta siendo lo mismo). Si se presume que la comunicación permite que se construya la realidad a través de la interpretación, esta también se puede construir hacia atrás en el tiempo.

Benedict Anderson (1993) señaló a la imprenta y los diarios como los mecanismos o artefactos que nutrieron los primeros procesos de homogeneización de las diferentes culturas, primero en el mundo occidental y posteriormente al resto del mundo, sobre la base de las diversas colonias europeas en todos los continentes, a través de las banderas de las monarquías o modelos dinásticos, la religión, el idioma, lo geográfico y la perspectiva del tiempo y simultaneidad de las narrativas simbólicas culturales –de ahí que, además del censo y el mapa, hable de los museos–. A lo largo del siglo XX, este factor recayó, evidentemente, en los medios de comunicación masiva, principalmente la radio y la televisión. En la actualidad incluye al *social media*.

Si todos estos mecanismos o artefactos son los medios –y el medio es el mensaje–, se trata de artefactos y actos comunicativos. Eso significa que las industrias culturales –y el control al cuál se someten–, son a la vez mecanismos de comunicación como mensajes en sí mismos. En relación con ello, el autor reconoce también que el objetivo que buscaba la homogeneización cultural era la cohesión social a través de la construcción de la “nacionalidad, o la ‘calidad de nación’ (qué) al igual que el nacionalismo, son artefactos culturales de una clase particular” (Anderson, 1993, p. 21).

En ese sentido, se puede entender, por ejemplo, que la iconografía de la independencia del Perú –basada principalmente en los lienzos de las figuras de los libertadores José de San Martín y Simón Bolívar producidas por el artista peruano Daniel Hernández, primer director de la Escuela Nacional de Bellas Artes del Perú (lo que también tiene una clara intencionalidad política)– se haya producido recién cien años después, bajo otros contextos y paradigmas, y sobre la base del ejercicio del poder político del presidente Augusto B. Leguía, en el marco de las celebraciones por el Centenario de la Independencia. Wuffarden (2018, p. 51) lo resume muy bien: “(...) las imágenes patrióticas de Hernández pronto se habrían de incorporar eficazmente al imaginario social”.

Eso no solo es política, también es comunicación. Y devela además una capacidad insólita: la de construir la realidad hacia atrás, la de construir el pasado. De hecho, no es una

idea nueva. Es muy conocida aquella frase de que la historia la escriben los vencedores, es decir, los que detentan el poder político. Lo novedoso es que no solo es el poder, es también la comunicación. Se trata de una historia o un relato que se escribe o reescribe.

En línea con lo anterior, la comunicación o la política representan no solo los mecanismos o artefactos para la construcción de nación: los actos fundacionales de una república, que representan la nación, son política y comunicación al mismo tiempo. Y para la construcción de ese paradigma, se debe echar mano de todas las herramientas que muy bien enlista Anderson (1993): no solo de los medios de comunicación, sino también de los museos y la arqueología, por ejemplo. Se trata, en conclusión, de un completo metatexto: la realidad social, la cosmovisión y los paradigmas de nación se fundan y materializan en una historia, una narración, un mensaje, un *storytelling*. Finalmente, en comunicación.

Si se analizan todas las teorías y conceptos antes descritos, en líneas generales, se pueden evidenciar varias premisas o hechos fácticos y comprobables. Primero, que la comunicación termina siendo un proceso o fenómeno constante, intemporal, imperecedero. Eso significa que su nacimiento se da con el nacimiento de la existencia misma (de cualquier sujeto, objeto o fenómeno) y permanecerá hasta el final de la propia existencia. Y eso se puede extrapolar a la historia misma de la humanidad o del universo. Se puede afirmar, por ejemplo, no solo que la comunicación nace con el *big bang*, como primer fenómeno o acto conocido y consensuado de la historia, sino que este se vuelve el primer acto comunicativo.

Sin embargo, cuando se incluye el rasgo transaccional de la comunicación es cuando se observa un aspecto esencial. La comunicación no se hace efectiva si la transacción no ha culminado, sea porque el mensaje no partió o no llegó y no se interpretó. Si el universo siempre habla, como se ha afirmado, lo que importa finalmente es si se puede escuchar e interpretar. No basta solo con el mensaje lo que, de por sí, implica que ha habido también un emisor que, para los mismos efectos, tampoco importa, por lo menos no hasta que se complete el proceso de comunicación o la transacción.

Lo interesante es que recién cuando el proceso se completa, es decir, cuando se decodifica o interpreta el mensaje, este recién se materializa. Y al hacerlo, materializa también al emisor o la idea de un emisor. Es como esa sensación que deja el funcionamiento del sonar o radar. La imagen del objeto detectado aparece en la pantalla recién cuando el mensaje ha llegado a su destino y ha sido interpretado por el sistema. Es decir, la imagen no existe –y con ello la realidad–, sino hasta cuando ha sido interpretada.

Si se regresa al ejemplo del *big bang* como el primer mensaje de la historia, este demoró unos 13,800 millones de años en llegar a sus receptores, considerando su descubrimiento por el físico y sacerdote católico belga Georges Lemaître en 1927 como el punto de llegada e interpretación de ese mensaje. Gracias a la comunicación o la política, se puede concluir, además, que los mensajes pueden tardar mucho tiempo en llegar y que, debido a que pueden ser interpretados de diferentes formas y en diferentes momentos, también pueden distorsionarse.

Incluso, en el caso de Lemaître (se debe recordar que el emisor, el receptor y el contexto, también son el mensaje), éste representa un significante claramente político por el hecho de ser un sacerdote católico. Se puede afirmar que la teoría del *big bang* que él promovió necesariamente tuvo una carga basada en el paradigma social, político, económico o cultural del receptor. Inclusive pudo haber tenido una intención (política) vinculada a su rol como representante de una institución religiosa, buscando lograr, por ejemplo, un respaldo científico a la narrativa cristiano-católica de la creación, lo que puede ser un factor fundamental para mantener firmes los pilares y paradigmas católicos de más de dos mil años, casi un siglo después, hasta la actualidad, en pleno siglo XXI.

Se debe observar además que, a lo largo de la historia, han ido cambiando permanentemente las narrativas respecto del origen de la humanidad. Es decir, cuanto más avanza el desarrollo científico hacia adelante, en el futuro, y se va decodificando la evidencia de algún descubrimiento, más se avanza hacia atrás en el proceso de materialización del pasado, como si apareciera en el radar o sonar un nuevo objeto, una nueva imagen o un

nuevo tramo, producto de un mensaje recién codificado. En resumen, cuanto más ha ido avanzando hacia adelante la historia en su desarrollo, más hacia atrás ha ido avanzando el pasado y la materialización de eventos recién descubiertos o interpretados.

Desde todas estas perspectivas, tanto son lo mismo la comunicación y la política que, aunque el primer mensaje de la historia del universo corresponde a la manifestación de un fenómeno natural o un acto comunicativo –lo que haría de la comunicación una materia más amplia, a diferencia de la política que tiene que ver con las relaciones de poder en las que está involucrado el ser humano que llegó millones de años después (o en su defecto, alguna que otra especie con un sistema de organización colectiva)–, la comunicación recién existe con la interpretación que, en este caso, sí fue realizada por un ser humano con una carga política. Solo por ese hecho, ambas materias, la comunicación y la política, se manifiestan y se determinan al mismo tiempo.

En ese sentido, ya se ha revisado como Labraña & Billi (2022), cuestionan el antropocentrismo de la teoría de sistemas de Luhmann (2007), aunque dada la esencia política del ser humano, por lo menos debe haber un “ego” con acceso al sentido que luego se convierta en “alter” para darle continuidad al sistema de sistemas en el marco de la medialidad compartida dentro de lo que bautizaron como “sociología cósmica”.

Al seguir la misma secuencia lógica, pero ahora desde el repaso de los conceptos teóricos sobre la esencia de la política (o lo político), existen varias definiciones, pero básicamente, todas se centran en las dinámicas relacionales para el ejercicio del poder: desde el concepto de dominación y la relación con el Estado (Weber, 2014); la violencia y las relaciones amigo–enemigo (Schmitt, 1998) o la concertación basada en el discurso entre iguales en libertad o democracia (Arendt, 2009).

Como consecuencia de estas corrientes, se señala que la política tiene dos mecanismos para ejercer el poder: la violencia y el discurso, lo que podría delimitar a la comunicación como materia en el espacio del segundo componente y dejar el primero dentro de lo puramente político. Pero al analizar con mayor profundidad ambos conceptos desde el

enfoque de Habermas (2010), los dos poseen una representación simbólica y, por ende, ambas son comunicación.

En línea con las ideas de Habermas (2010) y su definición de poder citadas por Castells (2009), no solo el diálogo es simbólico sino también el ejercicio de la violencia porque, finalmente, esta no se podría ejercer de manera absoluta. Es decir, no se trata de la violencia per se, es la idea de la violencia la que provoca la dominación. Eso quiere decir que la política, sea desde el discurso o desde la violencia, es absolutamente simbólica.

Por ejemplo, en un conflicto entre dos países, para que se imponga la dominación o el ejercicio de poder de uno sobre el otro, sobre la base absoluta de la violencia, uno de los países tendría que obliterar (bloquear, desaparecer, eliminar) a cada ciudadano (y sus redes organizativas) del otro país. Pero, al hacerlo, no habría país al cuál dominar, lo que eliminaría el sentido relacional y, con ello, cualquier ejercicio de poder. Lo que sucede de manera fáctica es que la violencia se realiza con un grupo representativo del país –una parte de su ejército, por ejemplo–. Lo que garantiza la dominación es la idea de violencia que queda en los que han sobrevivido, quienes se someten a las reglas del vencedor. Incluso, la esencia de una relación asimétrica de ejercicio de poder es que, al ser permanente, también se puede revertir. Como lo explica Castells (2009):

Propongo la idea de que la pura imposición por la fuerza no es una relación social, ya que lleva a la obliteración del actor social dominado, de forma que la relación desaparece con la extinción de una de sus condiciones. Sin embargo, se trata de una acción social con significado social, porque el uso de la fuerza supone una influencia intimidatoria sobre los sujetos supervivientes bajo una dominación similar, lo que sirve para reafirmar las relaciones de poder ante esos sujetos (p. 34).

En ese sentido, la esencia relacional o transaccional de la política es tal cuál la de la comunicación porque, además, su constitución como estructura o institución se basa en ella. Como señala Castells (2009), “la legitimación depende en gran medida del consentimiento obtenido mediante la construcción de significado compartido; (...) El significado se construye en la sociedad a través del proceso de la acción comunicativa” (p. 36). Esa esencia relacional del ejercicio del poder, según Castells (2009), hace además que se convierta en una estructura de tipo social que, al ser representativa del ejercicio del poder, se estandariza o institucionaliza. Y su reafirmación en los demás miembros de la sociedad, la legitima. Es en este punto en el que, de manera natural, la política se inserta en la institucionalidad: echando mano de su esencia simbólica o comunicacional.

Finalmente, con respecto al carácter permanente y holístico de la política, es claro que las sociedades son “instituciones contradictorias” en las que el conflicto es constante, dado que es el escenario del enfrentamiento o la negociación de paradigmas, valores e intereses de actores distintos.

Si se ensaya entonces un análisis de la política que integre todos sus enfoques y que explique cómo se constituye como institución desde lo comunicativo, se debería partir de lo que señala Castells (2009):

(...) la violencia, o la amenaza de recurrir a ella, los discursos disciplinarios, la amenaza de implantar la disciplina, la institucionalización de las relaciones de poder como dominación reproducible y el proceso de legitimación por el que los valores y las reglas se aceptan por parte de los sujetos de referencia son elementos que interactúan en el proceso de producción y reproducción de las relaciones de poder en las prácticas sociales y en las formas organizativas”. (p. 37).

En conclusión, ambas materias son todo y están en todos lados, todo el tiempo. De ahí que también se introduzca como propuesta de esta investigación el término “sentido cuántico” como característica determinante tanto de la política como de la comunicación.

2.2. Integración de la comunicación en las instituciones

Partiendo entonces de que la comunicación (o lo político) le da sentido a cualquier estructura institucional de la sociedad, sea formal o informal, se pueden considerar diferentes definiciones de institución. Desde el enfoque economicista, por ejemplo, las instituciones se definen como “las reglas de juego de una sociedad o más formalmente, las restricciones ideadas por los humanos que moldean la interacción humana” (North, 1993).

Esta última definición conversa con el enfoque sociológico del neoinstitucionalismo que habla de “colecciones relativamente estables de prácticas, estructuras de significado, reglas y recursos que organizan comportamientos dentro de campos sociales” (March & Olsen, 1989). Es decir, al enfatizar el rol de las rutinas, símbolos y normas compartidas, las instituciones no solo regulan conductas, sino que construyen identidades y significados.

Aquello se relaciona muy de cerca con el enfoque del institucionalismo discursivo de Schmidt (2008) que señala que las instituciones “son conjuntos de ideas, discursos y prácticas que estructuran no solo lo que los actores hacen, sino cómo piensan sobre lo que hacen”.

Por otro lado, desde el punto de vista del institucionalismo histórico de Thelen (2004), “las instituciones son arreglos estables y estructurados que configuran patrones de comportamiento repetido y duradero a lo largo del tiempo.” Ostrom (2011), por su parte, habla de “sistemas de reglas compartidas utilizadas por los actores para ordenar relaciones repetidas dentro de una comunidad”, lo que reafirma la idea de que las instituciones no necesariamente son estatales o tienen estructuras claramente jerarquizadas.

En ese sentido, se pueden considerar instituciones al conjunto de reglas, prácticas o normas que permiten constituir una estructura al comportamiento de una sociedad, tanto a nivel individual como colectivo. Estas pueden ser de tipo formal o informal y, para efectos de esta investigación, se analizarán en sentido vertical (multinivel) u horizontal (histórico).

2.2.1. La integración vertical o multinivel de la comunicación en las instituciones

Desde el enfoque multinivel de “la nueva economía institucional”, Oliver Williamson (2000) definió cuatro niveles en toda estructura institucional –aunque también incluye un nivel cero, “un nivel evolutivo en el que los mecanismos del pensamiento toman forma (...) (y que están) empezando a transformar nuestra comprensión de los actores humanos”–. En el nivel cero se encuentran las ideas, valores y creencias fundamentales de las personas que, finalmente, influyen en la formación de las instituciones. Estas concepciones previas –como los conceptos de justicia, equidad, propiedad o libertad– constituyen mecanismos informales que moldean las normas sociales y culturales que, a su vez, afectan los niveles institucionales formales e informales. Estas instituciones implicarían los períodos más lentos de cambio.

El nivel uno o *top level* es el de la inserción social (“*social embeddedness level*”) y comprende las normas sociales, costumbres, tradiciones, religiones y códigos de conducta que están profundamente arraigados en la sociedad. Estas instituciones informales son las más resistentes al cambio –de tipo muy lento, entre 100 y 1000 años– y proporcionan el contexto en el que operan las instituciones formales. Aquí se pueden incluir las prácticas culturales, las normas de comportamiento, los valores compartidos o la idea de nación, por ejemplo, que coinciden en tener una frecuencia de análisis poco frecuente y devienen de cambios generacionales o históricos.

El nivel dos se conoce como el del entorno institucional (“*the institutional environment*”) y en él se constituyen las reglas formales de la sociedad, como las constituciones, leyes,

poderes públicos, derechos civiles o regulaciones. Se trata del llamado marco legal o regulatorio bajo el que operan los individuos u organizaciones. Su período de cambio es de entre 10 y 100 años. Y su frecuencia de análisis es infrecuente, basada en reformas legales o constitucionales (modelos de gobierno).

El nivel tres abarca los mecanismos de gobernanza y los arreglos contractuales que las organizaciones utilizan para coordinar y persuadir a los individuos en las llamadas “relaciones de agencia”, es decir, donde una parte principal (la agencia) delega autoridad o tareas a otra parte (el agente), quien las ejecuta en su nombre. Su período de cambio proyectado es de entre 1 a 10 años. Aquí se incluyen las estructuras organizacionales y jerárquicas (organigramas), los mecanismos de gobernanza, etc.

Por último, el nivel cuatro aborda la asignación óptima de recursos y posiciones de trabajo, además de las decisiones económicas diarias dentro del marco institucional existente, principalmente desde el enfoque de la productividad. Este nivel es del dominio de la economía neoclásica tradicional, se basa en múltiples tareas (“*multi-tasking*”) y asume reglas institucionales dadas *ex ante*. Su período de cambio es continuo porque está en permanente análisis. Aquí se pueden incluir la asignación de recursos, los incentivos económicos, los precios, las cantidades, las decisiones de producción, consumo e inversión y la correspondiente medición de indicadores.

Williamson (2000) destaca que estos niveles están interrelacionados y que los cambios en un nivel pueden influir en los demás. Por ejemplo, un cambio en las normas sociales (nivel uno) puede llevar a reformas legales (nivel dos), que a su vez pueden alterar los arreglos contractuales o gobernanza (nivel tres) y, finalmente, afectar las decisiones económicas diarias (nivel cuatro). Además, enfatiza que “la nueva economía institucional” se enfoca principalmente en los niveles dos y tres, donde las instituciones formales y los mecanismos de gobernanza interactúan para influir en el comportamiento económico.

De hecho, para entender el lugar que ocupan las campañas de publicidad estatal en los procesos de comunicación de las instituciones públicas, se ensayará el ejercicio de

conectar, integrar o fundir (hacer un “*match*”) entre el componente abstracto de la comunicación ya definido, con los niveles estructurales propuestos por Williamson (2000), desde el nivel más amplio hasta la mínima unidad funcional de la materia.

De esta manera se podrán corroborar los niveles planteados por esta investigación para el componente de la comunicación: (i) su rol absoluto y esencial en la construcción de paradigmas culturales en una sociedad (el paradigma de paradigmas); (ii) su naturaleza sistémica al integrar diversos actores sociales y públicos; (iii) su uso político al constituirse como un sistema organizado sobre la base de modelos y políticas vinculadas al ejercicio del poder; y (iv) su implementación o *enforcement* en la institucionalidad pública del aparato estatal o a través de múltiples prácticas, entre ellas, la publicidad estatal.

2.2.1.1. El nivel macro institucional o de inserción social

Esta especie de disección vertical de la comunicación en su integración con las estructuras institucionales puede dividirse en tres niveles. El nivel más amplio o macro institucional es el que corresponde a las ideas o valores. Como señaló Castells (2009) las sociedades no son necesariamente comunidades que compartan valores e intereses, sino que son estructuras sociales en permanente conflicto, los cuáles “se detienen gracias a acuerdos temporales y contratos inestables que son transformados en instituciones de dominación por los actores sociales que lograron una posición ventajosa en la lucha por el poder (...)” (p. 38). Es decir, la comunicación –o en su defecto, la política– al constituir estos acuerdos y determinar con ello un orden o alineamiento social, determina también los paradigmas sobre los cuáles se basa este orden. Entonces, se podría afirmar que antes de la comunicación (o la política) existía el caos y gracias a ella, nacieron las instituciones.

Coincidentemente con el modelo de Williamson (2000), los valores o intereses sociales aún en conflicto podrían ubicarse en el nivel cero, pre institucional o nivel de caos. Al mismo estilo que el mito cristiano católico, la manifestación de la comunicación –o la política– como

paradigma definitivo que determina el orden social, al hacerlo, determina también las instituciones, casi como *un big bang* o momento de la creación.

Es decir, la comunicación es el marco institucional más amplio de la estructura social –el paradigma de paradigmas–, porque la determina. Por ende, el fin más elevado de la comunicación, si la vemos integrada a lo público, no se limita tan solo a asegurar el bienestar de la ciudadanía, como muy bien se definiría desde la mirada mecanicista o desde un nivel sistémico de la posición de gobernanza en un ministerio.

El hecho de asegurar el bienestar de la ciudadanía depende de un propósito más definitivo o fundamental que es el de la cohesión social a través de la determinación de una idea simbólica de valores integradores de la sociedad y sus miembros como estructura funcional. Jesús Martín-Barbero (2010) lo sintetiza muy bien al mencionar que “a la vez que objetos de políticas, la comunicación y la cultura constituyen hoy un campo primordial de batalla: el estratégico escenario que le exige a la política recuperar su dimensión simbólica – su capacidad de representar el vínculo entre los ciudadanos, el sentimiento de pertenencia a una comunidad– para enfrentar la erosión del orden colectivo” (p. XXIV-XXV).

En este punto se genera el *match* entre lo abstracto y su aplicación empírica en la realidad: el valor que deviene de esa necesidad natural del ser humano de integrarse en sociedad para asegurar su sostenibilidad o sobrevivencia es el sentido simbólico de pertenencia, de comunidad, de identidad, de referencia, lo que le permite asimilar una lógica del mundo consensuada dentro de ese marco establecido. Lo que se ha bautizado en el lenguaje corporativo como *el propósito*, el *ikigai*, el estadio final que nos permite entender quiénes somos, por qué estamos aquí o hacia dónde vamos.

De esta manera, la comunicación (o la política) se constituye como la materia fundacional de la vida en sociedad y su sentido o propósito absoluto es, justamente, asegurar la cohesión y convivencia de sus miembros para la perpetuación de la especie. Para eso sirve la comunicación desde el nivel más amplio: para cohesionarnos y asegurar nuestra existencia.

Si las dinámicas sociales que determinan los valores, las costumbres y creencias siempre están en constante movimiento, es cuando la comunicación (o la política) las tocan cuando estas dinámicas se constituyen en organizaciones o sistemas de organización primarias –lo que Williamson (2000) define como nivel uno, de “inserción social” o “*social embeddedness*”– y se construyen “normas sociales, costumbres, tradiciones o códigos de conducta”, que definen las instituciones informales que proporcionan el contexto para la constitución de las instituciones formales.

2.2.1.2. El nivel meso institucional

Continuando con la integración vertical de la comunicación en estructuras institucionales, luego de recorrer el aspecto más amplio basado en los grandes paradigmas de ideas y valores, se llega al segundo nivel, de carácter intermedio o meso institucional. Este nivel es un nivel integrador o nivel ancla, pues se engancha *hacia arriba*, al nivel macro institucional, con el subnivel o dimensión de los sistemas y, por el otro lado, *hacia abajo*, al nivel micro institucional, con el subnivel o dimensión de la gobernanza. Este nivel es el que funde lo abstracto de los paradigmas con lo concreto del comportamiento y las dinámicas reales de los diversos componentes y actores en materia de comunicación.

2.2.1.2.1. El primer subnivel meso institucional: los sistemas o el entorno institucional

En esta segunda dimensión de la comunicación, se debe analizar cómo las creencias se organizan en la sociedad, justamente, en un sistema, lo que Williamson (2000) señala como “entorno institucional” o “*the institutional environment*”. En medio de diferentes contextos históricos institucionales, se fueron desarrollando, desde el punto de vista sistémico, diversas dinámicas en materia de comunicación, prevaleciendo sobre todo *el punto de vista del estudio*

del sistema de medios de comunicación. Refiriéndose a ellos, los teóricos que plantearon por primera vez una propuesta estructurada de estudios sobre sistemas de comunicación –que durante la segunda mitad del siglo XX se constituyeron desde el rol de la prensa como actor de influencia en el ejercicio del poder–, fueron Siebert et al., (1984) quienes señalaron que “la prensa siempre adopta la forma y la coloración de las estructuras sociales y políticas en las que opera. En particular, refleja el sistema de control social mediante el cual se regulan las relaciones entre individuos e instituciones” (Introducción, párrafo 4, Kindle).

De acuerdo con los autores, existen cuatro modelos o sistemas de medios en su relación con los sistemas de gobierno: (i) el modelo autoritario –derivado del absolutismo monárquico del siglo XVI–, en el que los medios y la información no se ejercen con plena libertad sino más bien se subordinan al poder político, donde se practica la censura, por ejemplo, y donde los medios son instrumentos para preservar el orden y la autoridad del Estado; (ii) el modelo liberal –derivado del liberalismo clásico–, el cual defiende la libertad de expresión, el libre “mercado” de ideas y donde el Estado tiene roles acotados en asegurar que se cumpla con esa libertad; (iii) el modelo de responsabilidad social –como una corriente crítica al liberalismo clásico–, donde se reconoce la libertad de prensa pero esta debe ir acompañada de responsabilidad, desde el enfoque de que los medios tienen la función social de informar con veracidad, de manera equilibrada y con altos valores éticos, incorporando además conceptos como autorregulación, rendición de cuentas e inclusión de diversidad de posturas; y (iv) el modelo soviético o comunista –sobre la base del marxismo-leninismo–, en el que no existen medios privados, sino que todos son de propiedad del Estado y donde la libertad de prensa se subordina a sus intereses y los de la revolución socialista, enfocados principalmente en un rol educador y propagandístico.

Por su parte, Hallin y Mancini (2004) ampliaron este primer intento por estructurar los sistemas de medios con los regímenes de gobernanza, señalando que los límites establecidos por Siebert et al., (1984) se vuelven más difusos con el devenir de la globalización, la digitalización, las plataformas transnacionales y la concentración de medios. En ese sentido,

Hallin y Mancini (2004) proponen tres modelos sobre la base de su relación con el Estado y su grado de intervención, el desarrollo del mercado mediático, el profesionalismo periodístico y la relación entre medios y el sistema político.

En primer lugar, plantean el modelo Mediterráneo o Pluralista Polarizado, caracterizado por un bajo desarrollo del mercado mediático, fuerte politización de los medios, bajo profesionalismo periodístico y alta intervención estatal, típico de países del sur de Europa como Italia, España o Grecia. En segundo lugar, describen el modelo del Norte y Centro de Europa o Democrático Corporativo, que presenta un alto nivel de desarrollo del mercado, profesionalismo periodístico consolidado, institucionalización del pluralismo y una intervención estatal orientada a garantizar la equidad, evidenciado en países como Alemania, Suecia o los Países Bajos. En tercer lugar, hablan del modelo del Atlántico Norte o Liberal, basado en el predominio del mercado, fuerte profesionalismo y baja intervención estatal, donde aparecen Estados Unidos, Canadá y, en menor medida, el Reino Unido. De hecho, Hallin y Mancini (2004) subrayan que los sistemas mediáticos no son estáticos y que, incluso dentro de un mismo modelo, hay dinámicas de cambio, convergencia e hibridación.

Finalmente, los autores hablan de las fuerzas exógenas y la tendencia hacia la homogeneización liberal producto del: (i) debilitamiento de las ideologías o la secularización –no solo en el sentido religioso, sino también en términos ideológicos y partidistas–, lo que aleja a los medios de los partidos; (ii) de la Modernización como consecuencia del desarrollo tecnológico, la urbanización, la educación masiva y la profesionalización, lo que ha generado condiciones que favorecen el paradigma liberal, en tanto promueven una prensa comercial, informativa y orientada a una audiencia generalista y; (iii) de la Comercialización que como producto de la presión del mercado impulsa a los medios a adoptar estructuras empresariales eficientes, estandarizar formatos, reducir contenidos de alto costo (como el periodismo investigativo) y buscar maximizar audiencias, lo cual desplaza tanto el compromiso cívico del modelo de responsabilidad social como la vocación ideológica del modelo pluralista. Estos factores explican por qué incluso en países con tradiciones mediáticas distintas, como

España, Italia o Alemania, se observan procesos de convergencia hacia una lógica de mercado. Sin embargo, Hallin y Mancini (2004) advierten que esta homogeneización no significa desaparición de las diferencias, sino transformación continua de las condiciones bajo las cuales operan los medios.

En América Latina, el estudio de los modelos de comunicación ha sido ampliamente abordado desde la perspectiva crítica de la economía política de la comunicación. Uno de los frentes se enfoca en la estructura de la propiedad de los medios y los efectos de su alta concentración por el que pocos grupos multimedios controlan la mayor parte del mercado, lo que afecta principalmente el pluralismo y el acceso equitativo a la información. Esta situación se agrava con la propiedad cruzada de holdings que controlan medios y compañías de otros sectores económicos, lo que refuerza posiciones dominantes (Mastrini, et al., 2012).

Uno de los aspectos que garantiza de cierta manera el pluralismo informativo es el rol de los medios públicos y medios comunitarios en coexistencia con los medios comerciales. En ese sentido, Mastrini, et al., (2012) destacan que, en la mayoría de los países de la región, los medios públicos carecen de autonomía, y los comunitarios son marginados en la distribución del espectro radioeléctrico y los recursos. Este aspecto va de la mano con el del financiamiento de los medios, tanto el que depende de la pauta oficial –que puede ser usado tanto para censurar medios opositores como para influir en líneas editoriales–; como del que depende de la pauta comercial, que impone criterios particulares y de mercado por encima de las necesidades de interés público.

Frente a ello, Mastrini, et. al (2012) también han planteado diversas ideas sobre la regulación de medios y las políticas de comunicación que, finalmente, se definen en función de las correlaciones de poder de los diversos gobiernos en muchos de los países latinoamericanos, lo que refuerza posiciones dominantes. Con respecto al impacto del desarrollo tecnológico y las nuevas plataformas digitales, los autores concluyen que las regulaciones no han logrado adaptarse al ritmo de los cambios tecnológicos y advierten que

las grandes plataformas tecnológicas concentran datos y capacidades de distribución, reproduciendo las desigualdades existentes.

Finalmente, los autores reivindican el derecho a la comunicación como un derecho humano fundamental que debe ser garantizado por políticas públicas inclusivas. Asimismo, denuncian la precarización laboral, la reducción de plantillas y el aumento de la autocensura en el ejercicio periodístico, condiciones que limitan su capacidad crítica y vigilante como *gatekeepers* (Mastrini, et al., 2012).

Los últimos estudios del sistema de medios en América Latina vienen enfrentándose a los desafíos de la explosión de los medios digitales y las infinitas alternativas y escenarios que traen consigo sin que los marcos institucionales que deben regular su impacto se hayan desarrollado al mismo ritmo. En el libro “Los sistemas de medios en América Latina: políticas de comunicación, regulación y captura” (volumen I), los coordinadores Mireya Márquez y Manuel Guerrero (2023), plantean el concepto de “modelo liberal capturado” para referirse a:

(...) la configuración de los sistemas de medios en la región, y por tanto a ámbitos más cercanamente asociados a la (des)regulación de la industria; al desarrollo de medios cuyas acciones, licencias o concesiones fueron otorgadas por compadrazgo, complicidad o intercambio de favores, tanto en regímenes autoritarios como en aquellos supuestamente democráticos; a las políticas de comunicación favorecedoras de la consolidación y la concentración de los grandes consorcios mediáticos o a la prevalencia del modelo de negocio dependiente de contratos de publicidad gubernamental (p. 20-21).

En efecto, a través del análisis de las diferentes realidades latinoamericanas se analizan “políticas regulatorias, mecanismos de control, estado de la libertad de expresión o de propuestas de análisis de sistemas de medios” para corroborar si las políticas de

comunicación y medios “pueden garantizar la independencia de control gubernamental, el pluralismo, los derechos de comunicación y la multiculturalidad de las sociedades” (p. 17).

El primer volumen también aborda la consolidación de grandes conglomerados mediáticos en Latinoamérica, con niveles de concentración incluso mayores que en países desarrollados. A esto se suman prácticas de regulación estatal neoliberal, donde la laxitud normativa contrasta con mecanismos institucionales gubernamentales que favorecen la dominación de unos pocos actores. La convergencia tecnológica —entre televisión, prensa, internet y telecomunicaciones— da lugar a nuevos desafíos regulatorios no resueltos.

Si ese es el escenario de debate crítico del estudio de los sistemas de medios en América Latina vinculado a su herencia histórica y el estado actual de desarrollo en cuanto a la pluralidad de información, la regulación del sistema y la concentración de los medios destacan en el volumen II del libro “Los sistemas de medios en América Latina: alcances y límites conceptuales”, coordinado por Manuel Guerrero y Maira Vaca (2023), donde se enfatiza en los desafíos actuales de los sistemas de medios frente al desarrollo tecnológico de los medios digitales desde el mismo concepto de “sistema liberal capturado”.

En este volumen del libro se avanza hacia una discusión más abstracta sobre el concepto de “sistemas mediáticos”. Se analizan las dimensiones teóricas y límites propios de los sistemas —lo que son, cómo funcionan y sus restricciones actuales— basándose en debates recientes. Este enfoque permite reevaluar líneas tradicionales que describen a los medios como simples transmisores de información, destacando en cambio su rol estructurante dentro de sistemas políticos, económicos y sociales.

En síntesis, como producto de las reformas económicas liberales de finales del siglo XX en América Latina, se generaron acuerdos entre las nuevas elites de poder económico y político donde predominaba “el clientelismo”, de donde nacen los conglomerados de medios en gran parte de la región, lo que provocó la “falta de pluralidad” y lo que los autores destacan como “sistema liberal capturado”, en medio de un contexto de cambio producto del desarrollo de los medios digitales. Así lo resumen Ponce & Santangelo (2023):

Actualmente, en América Latina conviven dos tendencias opuestas: una tradicional definida por el modelo liberal capturado, y otra digital caracterizada por la fragmentación, el pluralismo y los individuos que utilizan las nuevas plataformas para consumir, interactuar, informar y diseminar una diversidad de contenidos (p. 207).

Esta realidad se refleja claramente en el Perú. En su tesis doctoral, “En política no hay vacíos; sistema de medios de comunicación y sus implicaciones para la democracia en el Perú”, Jorge Acevedo (2017) ofrece un análisis integral del sistema de medios en este país y su implicancia para la democracia. A partir de un enfoque histórico institucional, el autor caracteriza un sistema mediático híbrido, marcado por una combinación de principios liberales y relaciones clientelares entre elites políticas y empresariales.

Acevedo (2017) propone una visión crítica del sistema de medios peruanos, analizando su evolución histórica, su articulación con el sistema político y aspectos regulatorios. Utilizando el modelo comparativo de Hallin y Mancini (2004), pero adaptada al contexto peruano y latinoamericano, revela cómo el modelo neoliberal, la debilidad del Estado y la captura de las políticas de comunicación han configurado un ecosistema mediático concentrado y con fuerte injerencia política.

En ese sentido, el autor sostiene que el sistema de medios peruano es un sistema híbrido. Formalmente opera bajo lógicas liberales: libertad de expresión, propiedad privada de los medios y mínima regulación estatal. Sin embargo, en la práctica, está atravesado por relaciones clientelares históricas que han favorecido la concentración empresarial y la subordinación de la agenda mediática a los intereses de elites económicas y políticas. Este sistema favorece un modelo de comunicación en el que los conglomerados mediáticos no solo informan, sino que intervienen activamente en el debate político y en la definición de la opinión pública.

Asimismo, identifica tres grandes etapas en la conformación del sistema mediático peruano: la oligárquica (siglo XIX - 1968) dominada por la prensa escrita de elites, con escasa regulación y fuerte conexión con intereses económicos; la estatista (1968-1980), donde el Estado interviene con fuerza bajo el gobierno militar, promoviendo la nacionalización de medios y el control ideológico; y la neoliberal (1980 en adelante), en la que se privatiza el sector sobre la base del modelo de libre mercado, debilitando la regulación estatal y fortaleciendo la concentración mediática.

Por otro lado, sobre aspectos como la concentración de medios y la debilidad regulatoria del Estado, Acevedo (2017) documenta cómo, desde los años noventa, conglomerados como el Grupo El Comercio han ampliado su control sobre la prensa, la televisión, la radio y las plataformas digitales. Esta concentración se ha visto facilitada por una regulación e instituciones estatales débiles, además de las políticas públicas capturadas por intereses corporativos. La ausencia de una política de comunicación democrática ha permitido la consolidación de oligopolios que configuran una "privatización del espacio público". Y aunque el Estado cuenta con instrumentos regulatorios y medios públicos como el Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP), Editora Perú o Agencia Andina, su capacidad de influencia es limitada.

Acevedo (2017) sugiere que el Estado no ha desarrollado una visión de largo plazo sobre el rol democratizador de la comunicación y que sus acciones suelen responder a intereses coyunturales o a presiones del mismo sector mediático. Uno de los hallazgos centrales de su investigación es que el sistema mediático peruano refuerza las asimetrías del sistema político. Con partidos debilitados y una esfera pública mediada por intereses empresariales, los medios terminan siendo actores políticos decisivos, influyendo en la selección de temas (*agenda-setting*), candidatos y encuadres o *frames* informativos. Esto produce una "privatización del debate público" que restringe el pluralismo y debilita la democracia.

Como se puede observar, el subnivel meso institucional de los sistemas o del entorno institucional es el que más interés y dedicación ha tenido en cuanto a investigación académica debido a que incorpora a los actores dominantes del desarrollo de las comunicaciones a lo largo de la historia: los medios de comunicación y su rol político a través del ejercicio periodístico, en contraposición al rol de los gobiernos y el de los ciudadanos, lo que monopolizó ese enfoque. Inclusive, se puede afirmar que es el punto de partida o enfoque fundamental desde donde se ha estudiado la comunicación y en el que se ha mantenido a lo largo de la historia. Su protagonismo colocó el debate de la concentración, los medios públicos, las industrias culturales, el uso del espectro radioeléctrico o la legislación en relación con las regulaciones del propio sistema siempre desde la perspectiva de los medios como centro de estudio.

En efecto, de acuerdo con Silvio Waisbord, “el análisis de ‘sistemas mediáticos’ tiene un sesgo institucional (porque) coloca a las instituciones mediáticas al centro del análisis (debido a que) ellas han ocupado una posición central dominante en la comunicación mediatizada” (2023, p. 74). A lo mismo se refiere Canel (2018) cuando señala que “en la gestión de la comunicación, hay ciertamente que ir más allá de la relación con los medios de comunicación” (p. 62). Incluso, citando a Garnett (2006, p.244), señala que “las relaciones tradicionales con la prensa (...) han dominado tanto la práctica como la investigación científica de la comunicación gubernamental, en detrimento de otros procesos de comunicación que son clave”.

El paradigma de estudio desde los medios o hegemonía medio-céntrica reafirma además la visión instrumental de la comunicación, derivado del propio paradigma económico liberal del cuál, irónicamente, los propios investigadores buscan liberar a los propios medios de comunicación. Esa visión instrumental de la comunicación, a las luces de la evidencia y las investigaciones aquí expuestas, resulta siendo errónea. Como se ha sustentado, la comunicación (o la política) son las materias fundacionales de las instituciones desde el sentido más amplio.

2.2.1.2.2. El segundo subnivel meso institucional: la gobernanza

Al ingresar simbólicamente por la puerta del edificio estatal o ministerio, se debe advertir que, para efectos de esta propuesta, tanto el subnivel de gobernanza como el de los sistemas, ambos se han colocado dentro del nivel meso institucional. Y se incluyen dentro de este nivel porque la relación entre ambos es particular.

Si se le analiza desde el punto de vista horizontal, el Estado –junto con los medios de comunicación privados, los medios comunitarios o la ciudadanía, por ejemplo–, es uno de los actores que interactúa dentro de este nivel, sobre todo desde su rol como gestor de los medios públicos, además de las necesidades de comunicación propias de la implementación de las políticas públicas en general. Se trata, entonces, de otro actor con las mismas necesidades de comunicación que los demás. En ese sentido, el Estado pertenece, se integra o subordina al sistema.

Pero si se le analiza desde el punto de vista vertical, que descansa en el propósito superior de la comunicación de asegurar la cohesión social, el Estado asume por exclusividad el rol de rectoría del sistema. En ese sentido, el sistema de comunicación se subordina a la gobernanza del Estado. Es por esta razón que el nivel meso institucional termina siendo una especie de ancla entre el macro y el micro, considerando esta intercalación de roles entre el sistema y la gobernanza que se manifiesta a este nivel.

Como sugiere Williamson (2000), este subnivel abarca los mecanismos de gobernanza y los arreglos contractuales que las organizaciones utilizan para coordinar y persuadir a los individuos en las llamadas “relaciones de agencia”, es decir, donde una parte principal (la agencia) delega autoridad o tareas a otra parte (el agente), quien las ejecuta en su nombre. Se habla de las estructuras organizacionales y jerárquicas (organigramas) o los mecanismos de gobernanza.

Para poder desarrollarlo de la mejor manera, se utilizará el modelo multinivel de Michael Howlett (2009), que se centra en cómo se diseñan e implementan instrumentos de gestión de políticas públicas sobre la base de los diferentes regímenes institucionales. Este modelo destaca la importancia de considerar las decisiones de política en diferentes niveles de abstracción, desde los modos de gobernanza hasta los planes operativos, y, al igual que Williamson (2000), analiza cómo estas decisiones están “*embedded*” [“integradas o interrelacionadas”] y “*nested*” [“anidadas”] de manera holística en cada nivel.

Este análisis multinivel permite explicar “la verdadera complejidad y las dificultades que conlleva el diseño exitoso de políticas” así como “la naturaleza severamente limitada de las elecciones reales de instrumentos de política”, sobre la base de múltiples y mutuos codeterminantes en esta relación estructural integrada y anidada. A este nivel, si bien los *policy makers* o *spin doctors* pueden promover objetivos y mecanismos derivados de su propia experiencia, normalmente deben trabajar considerando el marco restringido de los objetivos generales del gobierno (“metapolíticas”), haciendo coincidir ambos ámbitos (Howlett, 2009, p. 78).

Para ello, Howlett (2009) define tres niveles de abstracción en la gobernanza: el macro nivel –que contiene cuatro modelos de abstracción– y al que podemos definirlo como el *nivel de mito de gobierno*; el meso nivel que se centra en los regímenes de las políticas públicas; y el micro nivel que echa mano de los planes operativos y herramientas que permitan implementar las políticas.

2.2.1.2.2.1. El macro nivel de gobernanza

El macro nivel de gobernanza es el espacio de toma de decisiones del nivel más alto, vinculadas al tipo de gobernanza y en el que los objetivos políticos “suelen variar de acuerdo con la naturaleza del conjunto particular de actores políticos, ideas y reglas institucionales que

prevalecen en esa jurisdicción en el momento en el que tienen lugar las deliberaciones políticas y la toma de decisiones” (Howlett, 2009, p. 76).

En este nivel es cuando hablamos de la postura general del gobierno de turno, lo que incluye no solo su modelo de gobernanza (legalista, corporativista, de mercado o en red), sino también el tipo de narrativa fundacional o mito de gobierno que se promueve para legitimar su accionar. Estas narrativas estructuran el sentido de las decisiones y políticas públicas, incluyendo las de comunicación, y suelen marcar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

En este primer nivel de abstracción, como alineamiento a la narrativa del tipo de gobierno, Howlett (2009) plantea cuatro modelos de gobernanza clásicos o tradicionales. El primero es el legal, relacionado con el sistema jurídico, la legislación, las leyes, las normas y los reglamentos, el cuál además *se trata del modelo fundacional o constituyente* según la clasificación o modelo histórico de Lowi (1969), citado por Howlett (2009).

El segundo es el corporativista, que se basa en la articulación entre el Estado y actores sociales organizados o estructurados a nivel macro, definición en la que encajan claramente los gremios, sindicatos o asociaciones empresariales, por mencionar algunos. Howlett sugiere además que es un espacio donde se negocian, básicamente, políticas estratégicas de desarrollo económico (cuotas o tasas). Aquí no se habla ni de imposición normativa ni de competencia de mercado, sino de concertación o coordinación institucional orientada a la estabilidad y al equilibrio.

El tercero es el de mercado, enfocado en asegurar las mejores condiciones para la competencia empresarial a través de la regulación y sus diversos mecanismos de control, que van desde los incentivos o subsidios hasta las multas o sanciones tributarias. Su lógica se basa en los principios de gestión eficiente de los recursos.

Y el cuarto modelo que plantea Howlett (2009) dentro de este primer nivel de abstracción, es el de las redes de relacionamiento social basado en la interacción horizontal entre múltiples actores, sean estatales o no, organizados en esquemas colaborativos. A

diferencia de los anteriores, más que imponer reglas o coordinar corporativamente, este enfoque promueve la organización y cooperación voluntaria, además de la prestación de servicios. Es decir, implica una visión en el que la gobernanza se distribuye en redes de colaboración que integran o neutralizan la disidencia mediante la incorporación de los actores en el propio proceso de toma de decisión (p. 77).

Como muestra el modelo multinivel, estos relatos fundacionales no son simple retórica, sino que delimitan el repertorio de instrumentos disponibles (meso) y las formas concretas de ejecutar la comunicación (micro). Así, un mito de gobierno liberal y tecnocrático condiciona decisiones como el uso de voceros técnicos, plataformas digitales automatizadas y modernas o el vínculo con el sector empresarial, mientras que uno popular y comunitario favorece el contacto territorial, la narrativa épica y la red de medios locales.

Incluso, hay experiencias donde el macro nivel no es fijo, sino dinámico, es decir, se pueden observar desplazamientos narrativos, crisis de coherencia simbólica y reacomodos estratégicos que modifican tanto los instrumentos de política (meso) como las herramientas de comunicación empleadas (micro). Uno de estos casos es el del expresidente Ollanta Humala quien promovió el mito de “crecimiento económico con inclusión social” sobre la base de un primer momento llamado el de “la gran transformación nacionalista”, presentándose con una narrativa de justicia social y Estado fuerte. Sin embargo, tras llegar al poder, su gobierno se reconfiguró bajo la lógica de la “hoja de ruta”, abandonando el relato radical y adoptando uno más moderado y tecnocrático.

2.2.1.2.2.2. El meso nivel de gobernanza

En el segundo nivel de abstracción, nivel medio o meso-nivel, se encuentran los regímenes de políticas –elegidos desde el punto de vista del modelo de gobernanza establecido lo que, a su vez, determina los planes operativos–, los cuáles se componen de un conjunto coherente de objetivos y medios que guían la formulación y ejecución de políticas en

un área específica. Incluyen tanto los objetivos de política –metas generales que se desean alcanzar– y los instrumentos de política –herramientas o mecanismos utilizados para alcanzar los objetivos–.

De acuerdo con Howlett (2009, p. 78), “la preferencia actual en la mayoría de los países liberal-democráticos desarrollados, como Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, y la mayoría de los de la Unión Europea, se inclina por una forma de gobernanza de mercado cuyo objetivo es la prestación eficiente de bienes y servicios de consumo y capital mediante el uso de mecanismos de mercado siempre que sea posible” mientras que “África, Oriente Medio, Asia, Europa del Este y Sudamérica” tienden a modelos corporativistas en los que se incluyen objetivos vinculados al “crecimiento económico, el desarrollo social y la modernización” y en los que intervienen los principales actores sociales no estatales o privados con quienes se planifican las decisiones de inversión.

En línea con ello, los gobiernos suelen definir dos objetivos dentro del meso-nivel de gobernanza: (1) corregir una falla de mercado, “real o percibida”, en la que “los actores económicos privados no logran de forma autónoma obtener resultados óptimos en materia de bienestar social”; o (2) corregir una falla de gobernanza, en la que los actores sociales y públicos no se ponen de acuerdo para llegar a consensos de manera colectiva o estatal para la formulación o implementación de políticas (p. 79).

Estos dos conceptos determinan y sugieren, finalmente, una estructura lógica general para el diseño e implementación de políticas: primero, identificar la falla del mercado o la gobernanza; segundo, el mejor y más eficiente mecanismo para abordar y resolver el problema; y tercero, *implementar ese mecanismo de forma estándar*. Y esto no supone que los tomadores de decisión “sean economistas del bienestar y entiendan la lógica del análisis, sino sólo que esos administradores y algunos miembros del subsistema de políticas aborden los problemas de esta manera” (Howlett, 2009, p. 79).

En cuanto a los recursos con los que disponen los gobiernos “para desarrollar los medios necesarios para alcanzar los objetivos de política”, se pueden clasificar en cuatro tipos:

El uso ancestral de la autoridad coercitiva para obligar en mayor o menor medida a los miembros de la sociedad a acatar las intenciones del gobierno; el uso, igualmente ancestral, del tesoro o los recursos financieros del gobierno para influir en la conducta; el uso de personal y organizaciones gubernamentales para hacer lo mismo —algo que ha crecido drásticamente durante el último siglo a medida que los gobiernos se han expandido y multiplicado— y, finalmente, el uso de información gubernamental para alterar el comportamiento social, un recurso con raíces antiguas como la organización, pero también, como la organización, uno que ha crecido drásticamente en los últimos años a medida que los gobiernos han recopilado y cotejado cantidades cada vez mayores de datos sobre interacciones sociales de todo tipo (Howlett, 2009, p. 81).

2.2.1.3. El nivel micro institucional

Coincidiendo con el nivel micro institucional de Williamson (2000), el tercer nivel de abstracción del modelo de Howlett está vinculado al del diseño de instrumentos técnicos y determinación de objetivos o micro nivel, el de los planes operativos o la implementación concreta de las políticas. Incluye la calibración y aplicación específica de los instrumentos de política, adaptados a contextos particulares. Cabe señalar que, en este nivel confluyen instrumentos tanto técnicos como no técnicos, integrados “en los contextos del modo de gobernanza y el régimen de políticas de cualquier situación de elección de herramienta de política” (Howlett, 2009, p. 82).

Esto significa que el diseño e implementación de políticas en el nivel micro, es decir, en la calibración concreta de instrumentos específicos, no responde solo a lo que es

técnicamente posible o lo que resulte deseable. En realidad, se trata de un equilibrio entre lo factible, los recursos disponibles y los objetivos que se pretende alcanzar. Sin embargo, ese margen de decisión en el nivel micro no es autónomo. Está condicionado por decisiones adoptadas en el nivel meso, donde se definen los objetivos operativos y el tipo de instrumentos que se utilizarán. A su vez, tanto el nivel micro como el meso están limitados por el nivel más alto o meta-nivel, en el que se establecen los objetivos generales de política y las preferencias fundamentales sobre cómo debe intervenir el Estado. Eso significa que cuanto más alto es el nivel decisonal, mayor es su capacidad de estructurar y restringir las opciones disponibles en los niveles inferiores. La política pública, por tanto, no se decide únicamente en la fase técnica de implementación, sino que está encuadrada por decisiones estratégicas previas que lo delimitan.

Con respecto al grado de formalidad de las políticas o mecanismos utilizados, sus objetivos se establecen a veces en la legislación y otras veces se prescriben de manera informal. Al margen de ello, deben ser congruentes entre lo macro, lo meso y lo micro, lo que limita sustancialmente este rango y restringe su especificidad, aportándole orden y continuidad a lo que podría ser una selección discrecional o aleatoria de objetivos de política a nivel micro. En líneas generales:

(...)los patrones regularizados de interacción entre los principales actores políticos, sus percepciones de lo que es factible lograr con los recursos existentes y futuros, y la presencia de los conjuntos de ideas dominantes de las comunidades epistémicas y otros actores políticos relevantes en relación con las nociones de causalidad de los problemas y el comportamiento del grupo objetivo influyen considerablemente en el desarrollo de objetivos y metas programáticas específicas, que, como resultado, variarán considerablemente según el contexto. Sin embargo, una vez establecidos, estos objetivos se consolidan y son difíciles de modificar, conformando un contexto central para la elección de herramientas políticas (Howlett, 2009, p. 83).

En cuanto al desarrollo y la calibración de las herramientas y procedimientos específicos, aspecto vinculado a la evaluación de la implementación de la política en relación con la naturaleza de los recursos asignados o disponibles y los desafíos a enfrentar, “las metas pueden incluir consideraciones de eficiencia, eficacia y equidad” además del “desarrollo de objetivos de políticas, (...) diferentes niveles de intensidad administrativa, grados de precisión en la focalización, riesgo político y legitimidad, y actividad estatal” (Howlett, 2009, p. 83).

Luego de cumplir con esa evaluación, se deben ajustar o calibrar los aspectos técnicos de los instrumentos específicos. De esta manera, el logro de estos objetivos convertirá sus herramientas “en un conjunto de planes operativos para la resolución de problemas de política y el logro de metas” que considere “las características técnicas de los instrumentos y su adecuación al contexto y la dinámica del problema o problemas, así como los factores políticos y administrativos como las experiencias previas de los gobiernos y los grupos objetivo en el uso de estas herramientas para abordar el mismo problema o uno similar (...) (para) luego someterse a técnicas de evaluación estándar, como el análisis de eficiencia o costo-beneficio” (Howlett, 2009, p. 83-84).

Sin embargo, estudios administrativos, legales y económicos también han demostrado que evaluar las razones para la elección de instrumentos en cualquier ámbito político requiere una explicación multivariable, ya que los actores existen dentro de una estructura institucional en la que la naturaleza y los tipos de recursos que poseen, así como el nivel general de capacidad gubernamental, son factores cruciales que afectan las decisiones y acciones políticas. De igual manera, los distintos instrumentos tienen distintos impactos y capacidades, lo que afecta su eficiencia y eficacia en cualquier contexto de diseño de políticas (Howlett, 2009, p. 84).

En ese sentido, como parte de la búsqueda de un aterrizaje mucho más específico en aspectos de medición de *la eficacia y eficiencia* de la comunicación –de acuerdo con los

parámetros sugeridos por Howlett (2009)—, estos conceptos aterrizan de manera exacta en los aportes de María José Canel (2007, 2010, 2018), una de las principales autoras que aborda el tema en varios textos que hablan de comunicación en instituciones públicas o en la administración pública, donde hace una diferenciación de conceptos entre comunicación política, comunicación pública, comunicación estatal, comunicación gubernamental, entre otros.

Si bien Canel (2018) brinda estructura metodológica al ejercicio de la gobernanza de la comunicación pública, se entiende que ésta se desarrolla sobre la base de una infinidad de *issues* públicos. Para ofrecer una idea general de este punto, se puede sistematizar el aporte de Canel como una minuciosa descripción del *hardware* social, es decir la plataforma organizada en un organigrama o flujograma de procesos como medio para ejercer la gobernanza del sistema social desde la comunicación (y la política) y, por ende, del sistema de comunicación.

Por otro lado, se pueden plantear a los *issues* públicos y la toma de decisiones para la solución de ellos frente a las diferencias que aseguren la cohesión de todo el sistema social (lo comunicacional-político) como el *software*. Pero al ser la comunicación (o la política) metatextual, sobre la base de la clásica frase de Lasswell (1927) de que el medio es el mensaje, el *hardware* (la agencia) ejecutado por el *software* (el agente), también es el mensaje y, cómo ya se ha observado, éste siempre es político.

En ese sentido, una de las corrientes desarrolladas en el último cuarto del siglo XX ha sido el estudio de *issues* o *issues management*, concepto que se desarrolla en Estados Unidos en la década de 1970 como respuesta de las grandes corporaciones empresariales frente al fortalecimiento de la regulación gubernamental por presión ciudadana y mediática. Es en este escenario en el que nacen conceptos como asuntos públicos y su vínculo natural con la comunicación y las llamadas relaciones públicas.

El autor pionero en la construcción de un modelo de gestión para los *issues* desde los intereses empresariales fue Howard Chase (1985), quien planteó cinco etapas para ello: la

identificación del *issue*, su análisis y priorización, el desarrollo de las estrategias para gestionarlo y, por último, la implementación de acciones o la táctica de intervención.

Hacia finales del siglo XX fue Robert L. Heath (2007) quien define a la gestión de *issues*, o *Issues Management*, como el proceso sistemático mediante el cual las organizaciones identifican, monitorean, analizan y responden a temas emergentes que pueden afectar su entorno operativo, reputacional o la capacidad para alcanzar sus objetivos estratégicos. Para Heat (2007), los *issues* son entendidos como temas en evolución que, de no ser gestionados adecuadamente, pueden convertirse en crisis o conflictos, pero que finalmente se pueden gestionar como oportunidades también.

Además, destaca el rol central de la comunicación en la gestión de *issues* y enfatiza tanto en la construcción de significado, la gestión del riesgo y la legitimidad social de la organización sostenida en reputación (Heath & Palenchar, 2008). En línea con ello, la gestión de *issues* no es solo reactiva, sino eminentemente proactiva y estratégica. Busca anticipar tendencias sociales, políticas, regulatorias o mediáticas que puedan generar controversias, conflictos o demandas sociales significativas. Sobre la base de la teoría de la gestión de *issues* o *issues management*, se pueden clasificar los temas o *issues* en subtemas o *sub-issues* y gestionarlos de manera estratégica, integral y anticipada. A diferencia de la gestión de crisis o *crisis management* enmarcada en la gestión de situaciones mayormente inesperadas, la gestión de *issues* implica la intervención en temas o asuntos de agenda pública recurrentes, comúnmente vinculados a problemas de carácter social, económico o político.

En síntesis, los pasos que se pueden distinguir para una adecuada gestión de *issues* desde los diferentes aportes de la literatura especializada son: (i) Dibujar de manera detallada el flujo del proceso del *issue*; (ii) Definir claramente cada una de las etapas del flujo; (iii) Determinar los actores que participan en cada etapa; (iv) Reconocer los objetivos puntuales sobre cada etapa y/o actor; (v) Delimitar procesos y/o actores internos y externos y; (vi) Establecer estrategias de comunicación por cada etapa.

Luego de haber trazado de manera detallada el flujo del proceso del *issue* en cuestión y los respectivos hitos y actores correspondientes, se debe preparar la estrategia de comunicación. Además de definir claramente los objetivos que se buscan lograr en un plazo amplio y el público objetivo en el que se busca incidir, el elemento vital de una estrategia de comunicación adecuada es el mensaje.

La construcción del mensaje se va a traducir en una narrativa que debe considerar un sentido estratégico y, dependiendo del grado de respuesta que se busque lograr en el público objetivo además de los recursos con los que se cuenta, se le debe endosar también un aporte creativo. A partir de allí, la estrategia definida para el *issue* se debe aterrizar en planes de comunicación que la operativicen. A este nivel, la estructura es mucho más detallada y empieza construyendo un objetivo claro para cada etapa del flujo de la política pública y los *sub-issues* que surjan alrededor de estas.

Según Canel (2018), la estructura sugerida para los planes de comunicación en instituciones públicas inicia con la etapa del diagnóstico y análisis. Es claro que los planes de comunicación van a tener mejores resultados cuanto más a profundidad se estudien los *issues* y *sub-issues*. Para ello, se debe recopilar información, acudiendo a “fuentes bibliográficas, legislación, bases de datos, encuestas, sondeos, análisis de interacción en red, webs, entrevistas a gestores públicos, investigación de mercado, cuestionarios de calidad, datos publicados sobre hábitos sociales y culturales, usos de servicios públicos, etcétera” (p. 421).

En segundo lugar, se definen objetivos. Tener claro el objetivo no solo es fundamental para un plan de comunicación, es prácticamente una obligación pues hay que considerar que los recursos son públicos y en la mayoría de los contextos, bastante escasos. El objetivo es un factor determinante en la eficiencia del proyecto por lo que “deben ser específicos, cuantificables y realistas, con la proyección de realizarse en un tiempo determinado” (Canel, 2018). Incluso, Canel lo detalla de la siguiente manera:

Los objetivos de un plan de comunicación pueden ser informar, motivar, alertar, sensibilizar, fomentar, etc.; sean cuales fueren, han de ir en consonancia con los

objetivos de gobierno. (...) Las áreas de trabajo que se identifican en este plan de comunicación son tareas de comunicación e incluyen: incrementar el reconocimiento de políticas públicas para que haya un mayor uso de los servicios; influir en las actitudes y conductas (por ejemplo, hacerlas más saludables); apoyar la provisión del servicio público (por ejemplo, recordar el plazo para la declaración de impuestos); reforzar la reputación del gobierno en el interior y en el exterior (por ejemplo, promover el turismo y la cultura...); proporcionar información pública (por ejemplo, hacer consultas a los ciudadanos) (p. 423-424).

Ahora bien, en líneas generales, lo que toda política pública busca es generar cambios de comportamiento que nacen en los hábitos moldeados por los paradigmas o creencias. En ese sentido, el comportamiento se logra cambiar al cambiar paradigmas, tanto del público objetivo como también de los agentes de cambio o prescriptores que a veces resultan siendo cruciales para lograr el cambio de comportamiento en el público objetivo principal. Por eso es fundamental el tercer paso que es el de la definición de públicos. Considerando que el público objetivo “no es una masa homogénea” (p.425), se debe perfilar claramente a todos los actores relacionados al *issue* y establecer cómo les hablaremos, qué tipos de intereses tienen, sus necesidades, motivaciones, cómo toman sus decisiones o qué *drivers* los movilizan. Además, se debe considerar que:

“No todos los públicos con los que se relaciona una organización tienen la misma importancia. El público primario está constituido por las personas que harán el uso más importante del mensaje, porque han de tomar decisiones sobre la cuestión. El público secundario es el que se ve afectado por las decisiones de quienes las han tomado. (...) Usarán el mensaje y el mensaje les afectará. Los prescriptores son todos aquellos que pueden influir en los públicos que la organización tiene como *target*” (p. 425).

El cuarto paso del proceso es el del desarrollo de la estrategia narrativa o del mensaje. La narrativa establecida por la gran estrategia debe aterrizar en mensajes claros, que busquen quedarse en las mentes de los públicos, es decir, que generen la llamada “recordación”. Lograr que el mensaje cale es quizás el componente que determina la habilidad del comunicador a nivel de creatividad. En línea con ello, el mensaje se debe segmentar por cada público al que se dirige la estrategia y con ello también debe segmentarse la creatividad.

Para ello, “el mensaje tiene que tener una estructura, un esqueleto, (...)una idea central, una selección y una jerarquización de atributos, y un desarrollo de argumentos, (además) ha de contar con buenas construcciones narrativas (es decir) recursos estilísticos y simbólicos que encapsulen mucho significado en poco espacio” y debe estar “asociado (con) un estilo de comunicación, así como (con) la selección de determinados medios y canales”. Asimismo, Canel apunta también al proceso de comprobación o testeo de la narrativa en los públicos “para comprobar que lo que se interpreta es lo que se quiso decir, y corregir los desvíos que se pongan de manifiesto” (p. 427).

El quinto paso del modelo de Canel implica la definición de las acciones de comunicación a desarrollar. En este punto se deben aterrizar las acciones concretas para lograr los objetivos en cada una de estas líneas de intervención. En sentido estricto, las acciones son “vías, medios, cauces, canales o modos a través de los cuáles se transmitirá el mensaje: congresos, eventos en red, ferias, ruedas de prensa, campañas publicitarias, chats, libros, folletos, etcétera” (p. 427). Se debe considerar que los mensajes se transmiten en acciones verbales o no verbales, en acciones masivas o interpersonales. En líneas generales, el plan de acción define las tácticas y herramientas que se usarán para lograr el objetivo y responde a las preguntas “¿quién comunica? ¿qué se comunica? ¿cuándo? ¿dónde? ¿cómo voy a llegar a estos públicos? ¿a través de qué canales y medios? ¿quién va a comunicar? ¿qué herramientas voy a utilizar?” (p. 427).

El sexto paso corresponde a la calendarización de acciones y recursos. Contar con un cronograma de acciones es fundamental para asegurar el logro de los objetivos y no perder

de vista ningún detalle del plan de comunicación, sobre todo cuando se gestiona la comunicación de *issues* tan complejos y, además, considerando que las políticas públicas utilizan y cuentan con recursos públicos. Además del ya conocido diagrama de Gantt, existen múltiples herramientas de planificación y gestión de actividades.

Finalmente, Canel (2018) considera la etapa de evaluación de los *Key Performance Indicators (KPI)*. En efecto, luego de ejecutar las acciones del plan, se deben evaluar los resultados respecto a los objetivos definidos al inicio. La evaluación es importante porque, además de permitir auditar los recursos públicos utilizados, permite ajustar la estrategia y mejorar allí donde no logró generar lo esperado, definiendo nuevos objetivos y nuevas acciones. Para efectos de los planes de comunicación, existen indicadores o KPI que miden “el desempeño o la producción (por ejemplo, el número de notas de prensa que se envían a los medios)” y otros que analizan “los efectos que la comunicación tiene, ya sea en la cobertura (cuánto y cómo de esas notas recogen los medios) o en los públicos destinatarios del plan (cambios en las cogniciones, en las actitudes, en los comportamientos)” (p. 431).

Luego de haber recorrido cada una de las dimensiones vinculadas a la comunicación como materia profesional, habiendo partido desde la más amplia y general que analiza el sentido de la comunicación a nivel de su impacto en la construcción de paradigmas culturales, pasando por cómo se organizan los sistemas y las políticas que determinan las dinámicas de comunicación en las sociedades, se llega a la base operativa de la comunicación pública que ofrece un abanico de submaterias que permiten de manera puntual o integral el logro de los objetivos de comunicación frente a una política pública.

Tanto la función de prensa como la de publicidad son las más conocidas por su carácter tradicional y por las implicancias que tienen los medios de comunicación al respecto. La prensa se vincula al ejercicio periodístico de la información y su relación frente a los medios no tiene implicancias comerciales. El valor de este contenido tiene que ver con su carácter novedoso y un cierto nivel de profundidad en su construcción que es validada por los

periodistas que la elaboran y que en muchos casos se sacrifica por la necesidad de inmediatez.

La publicidad sí tiene una implicancia comercial en la relación con los medios de comunicación y no tiene mayor filtro en cuanto a su contenido: es tal cual el que el cliente paga por publicar –obviamente respetando ciertos códigos de regulación o autorregulación mínimos–. De hecho, requiere contar con mayores recursos efectistas, tanto audiovisuales como gráficos, lo que incrementa sus costos de producción.

Por ejemplo, en relación con la estrategia publicitaria, Sebastián et.al. (2020), señalan que se trata de un documento derivado del *briefing* y que debe responder a las preguntas sobre qué, cómo y a quién se le dará el mensaje (el *target*), por lo que se deben elegir los medios más adecuados para ello. Señalan además que se debe transmitir claridad sobre lo que se es y lo que se ofrece, de manera distinta y persuasiva. Específicamente sobre la eficacia, citando a García-Uceda (2011), señala lo siguiente:

Para que una estrategia de comunicación aporte soluciones al problema planteado por el anunciante y garantice la eficacia de la campaña publicitaria, es necesario resaltar algunos conceptos clave: definir el perfil del público objetivo, qué problema queremos resolver, conocer cuál es el posicionamiento de nuestro producto en la mente del consumidor, realizar una descripción completa del producto, reflejar cuál es el principal atributo del producto (beneficio), qué pruebas podemos aportar para demostrar el beneficio real del producto (*reason why*), mostrar el tono y ritmo del mensaje, y diferenciarse mediante la creatividad y los medios y soportes que vamos a utilizar. (Sebastián et.al., 2020, p. 252).

A diferencia de la acción periodística, que aún mantiene formatos tradicionales, escritos o audiovisuales, la publicidad tiene un mayor nivel de innovación y hacia finales del siglo XX se diversificó a otras submaterias como las llamadas acciones *below the line* –que

pueden tender a alinearse al mundo periodístico, como las relaciones públicas, o al mundo publicitario, como las llamadas activaciones—. También existen propuestas que combinan el rasgo de profundidad de una nota periodística con el carácter comercial de la publicidad —es decir, que son pagados— llamados publisreportajes.

Con la incorporación de las redes sociales y los formatos digitales como nuevos desarrollos en la industria de la comunicación, los conceptos tradicionales se han tenido que adaptar a las nuevas tendencias. Uno de los conceptos más concretos en el desarrollo de la comunicación desde hace algunos años, tanto a nivel público como privado, dentro de los canales digitales, es el de comunicación orgánica, que abarca toda aquella comunicación que no implica ningún intercambio comercial o pago de pauta. La prensa, por ejemplo, podría entrar en esta clasificación porque su intermediación sigue basándose en el valor periodístico de la información o contenido. Pero puede darse el caso, así como el publisreportaje tradicional, de que, en función a algún sentido estratégico, se invierta una cantidad de pago de pauta a la red social donde se haya publicado un contenido periodístico. Esta simple acción lo convertiría, automáticamente, en contenido no orgánico o publicitario.

Hasta el contexto de la pandemia del coronavirus, marco temporal en el que se plantea esta investigación, se vivía el boom de las redes sociales. Pero el sentido temporal de la investigación no evita que el punto de vista, cinco años después, no pase por el tamiz del nuevo contexto marcado por la hegemonía de la Inteligencia Artificial (IA) que ha generado una explosión de alternativas que han impactado nuevamente a la industria de la comunicación.

Todo ello demuestra que el desarrollo de la tecnología y la innovación ha influido en las formas en las que se hace comunicación, es decir, en la base de esta especie de pirámide. A partir de allí, la onda expansiva irá irradiándose hacia las dimensiones más altas de la estructura epistemológica planteada por esta investigación, las más generales, lo que generará como conclusión lógica, un cambio en las dimensiones correspondientes a la construcción —o deconstrucción— de paradigmas. En las sociedades con un sentido de

comunidad más cohesionado, con instituciones más sólidas y políticas sociales más calculadas, es más que seguro que se haya previsto que el impacto de estas olas se canalice en reforzar estas características. En sociedades poco cohesionadas, con instituciones débiles y políticas sociales poco calculadas, no se puede prever a ciencia cierta lo que el impacto de estas olas vaya a generar.

Al margen de todo ello, si nos enmarcamos en la publicidad estatal como tal, se deben analizar conceptos como creatividad y eficacia, además de la relación entre ambos. Ambos pueden parecer muy subjetivos, pero existen algunas aproximaciones académicas que las estudian con cierta solidez y que pueden sustentar que los resultados de una campaña publicitaria no se dejan al azar o a la mera genialidad de una mente creativa.

El más concreto de ambos conceptos es el que se remite a la eficacia, es decir, a la confirmación del impacto deseado de una propuesta o campaña publicitaria, es decir, al grado de cumplimiento de los objetivos de comunicación. Estos pueden ser: (i) objetivos comerciales o resultado de ventas que se miden en función del retorno de las ventas (ROI) luego de la inversión publicitaria –lo que se llama también nivel de conversión–; (ii) objetivos de cambio de conducta o comportamiento en el público objetivo de las campañas; (iii) los objetivos que cumplen con indicadores exclusivos en materia de comunicación, más aún con el desarrollo de las redes sociales, tales como audiencia, recordación, número de personas alcanzadas, número de *clicks* en el anuncio o el tiempo promedio que se quedaron viendo el contenido, sea escrito o audiovisual (Martín & Alvarado, 2022, p. 282).

Como es de entender, es claro que el único objetivo del que se puede prescindir de lo mencionado anteriormente, para el ejercicio de la publicidad estatal, dada la naturaleza de lo público, sería el del retorno en ventas y con ello el indicador mencionado referido al ROI. Con respecto a los otros dos objetivos –los de audiencia o recordación y los de cambio de conducta o comportamiento–, no solo se pueden aplicar en ambos casos –publicidad comercial o publicidad estatal–, sino que además presentan un vínculo directo o lógica secuencial con el primero. Se puede establecer que el hecho de asegurar resultados positivos en indicadores

exclusivos en materia de comunicación (audiencia, recordación, número de personas alcanzadas, número de *clicks* o tiempo promedio de consumo de contenidos, etc.) aseguran un primer gran logro que abre la puerta al siguiente nivel de objetivos que tiene que ver con los indicadores que miden el cambio de conducta o comportamiento en el público objetivo de las campañas.

Cabe señalar que, si bien ambos tipos de indicadores y objetivos están vinculados, lograr una gran audiencia o una alta recordación, por ejemplo, no garantiza necesariamente el cambio de comportamiento que se busca lograr. Eso está determinado por factores vinculados al efecto generado por el mensaje o la propuesta creativa. Por eso este elemento es fundamental. Lograr que el mensaje llegue a mucha gente y que la gente recuerde el mensaje es un primer gran logro, pero el cambio de comportamiento deseado (desde decidirse en comprar un producto o servicio sobre otro o decidirse en adoptar un determinado comportamiento o hábito) no depende necesariamente de estos indicadores, sino del efecto cognitivo generado por el mensaje en la mente de la audiencia.

Finalmente, ya desde el escenario de haber logrado cumplir con el objetivo del cambio de comportamiento, se puede reconocer que este indicador va a tener una consecuencia directa en el indicador de política pública. Los instrumentos tradicionales que evidencian el logro del factor cognitivo que genere el cambio del comportamiento son los estudios de opinión o encuestas en las que una muestra representativa de la audiencia señala claramente los efectos que generó el mensaje en su entendimiento del tema y en la decisión del cambio de comportamiento o hábito adoptado. La otra manera de evidenciarse es, por supuesto, el impacto directo en el indicador de la propia política pública, considerando que estos resultados son consecuencia del impacto de las campañas publicitarias en conjunto con otros factores.

Cabe señalar que, en el ejercicio de la comunicación pública peruana y, en específico, la publicidad estatal, por lo menos hasta el contexto de la pandemia del coronavirus, período de análisis de la presente investigación, se priorizaba la medición de indicadores de

comunicación –cobertura, audiencia y notoriedad o recordación–. En muy pocos casos se medía el cambio de conducta o comportamiento.

A esto se debe agregar el componente de la comunicación digital y la medición de sus propios indicadores. Según Daniel Zomeño Jiménez y María Pallarés Renau de la Universidad Jaume I de Castellón (2023), las métricas permiten evaluar el comportamiento o reacción del usuario frente al contenido y comprobar el nivel de persuasión de este además de asegurar *engagement* y construir comunidad. Entre las “principales métricas básicas”, destacan:

(...) *views*, *likes* o impresiones que sirven para procurar datos que justifiquen la inversión, pero también incorporan algunas que aproximan aspectos de interés y fidelización como tiempo de permanencia o retención. Cabe trascender la cifra por la cifra para detenerse en las causas de estas. Por ejemplo, en el caso de los comentarios, resulta necesario atender al contenido de los mismos, porque como *feedback* directo del usuario ha de servir como fuente de inspiración para nuevos contenidos y profundizar en el conocimiento de los clientes” (Zomeño & Pallarés, 2023, p. 11).

Asimismo, con relación al aspecto creativo del proceso de desarrollo de campañas de publicidad estatal, el concepto de creatividad se suele relacionar con actividades de creación, diseño o elaboración de campañas encargadas por un anunciante y basadas en la idea extendida de que esas ideas surgen del “genio, talento o iluminación” particular de una persona o un equipo de personas, sin mayor sustento o evidencia que lo soporte (Martín & Alvarado, 2022). En el ámbito estatal esta creatividad debe estar alineada con los objetivos de política pública, además de asegurar el interés social. Por su parte, Koslow et.al. (2003) advierten que la creatividad publicitaria, lejos de ser un recurso ornamental, puede ser diseñada e implementada de manera metodológica para potenciar el procesamiento cognitivo y emocional del mensaje, condiciones indispensables para generar cambios de comportamiento.

Por otro lado, es claro que la eficiencia de una campaña publicitaria va más allá del cumplimiento de las métricas de la difusión derivadas de la pauta pagada. Si bien la inversión publicitaria asegura un nivel básico de audiencia, es la calidad y pertinencia del mensaje lo que determina el impacto necesario para asegurar una verdadera transformación que garantice el cambio de comportamiento. Autores como Hornik (2002) y Rice & Atkin (2013) definen, en líneas generales, tres niveles de sistematización y medición del impacto de una campaña: el impacto cognitivo o grado de recordación y comprensión del mensaje; el impacto afectivo, que implica la modificación de actitudes y emociones; y el impacto conductual que certifica cambios concretos en el comportamiento.

En ese sentido, un mensaje creativo, pero sin sustento técnico puede ser contraproducente y generar rechazo o desinformación (Rice & Atkin, 2013). En cambio, un mensaje estatal, construido con alta creatividad y sustento técnico, posee la capacidad de traspasar los límites impuestos por la inversión en pauta, generando lo que se denomina viralización orgánica. Este fenómeno implica que los propios ciudadanos replican, comparten y comentan el contenido, amplificando su alcance y profundidad sin necesidad de inversión adicional.

De esta manera, no solo se multiplica la audiencia efectiva, sino que se refuerza el impacto cognitivo al instalar el mensaje en la conversación social, se asegura el impacto afectivo al generar un vínculo o identificación emocional y se eleva la incidencia en el impacto conductual o de cambio de comportamiento. Para ello, la creatividad estratégica, sustentada en teorías del cambio de comportamiento como la Teoría de la Acción Razonada de Ajzen (1991) o el Modelo de Autoeficacia de Bandura (1986), permite diseñar mensajes que no solo informan, sino que persuaden y movilizan.

Asimismo, estudios como los de Kelly & Hornik (2016), demuestran que esta amplificación es particularmente valiosa en públicos difíciles, donde los canales tradicionales tienen menor penetración y la resistencia al mensaje es mayor. En efecto, Kelly & Hornik (2016) documentan que las campañas que combinan un diagnóstico social profundo, un

diseño creativo alineado a valores y resistencias culturales y sustentadas en teorías de cambio de comportamiento, logran no solo superar los niveles de alcance inicialmente garantizados por la pauta, sino también generar discusión social, instalación mediática y, en última instancia, modificaciones tangibles en los comportamientos de salud. Existen ejemplos emblemáticos como las campañas de prevención del VIH/Sida o las campañas antitabaco, que han demostrado que, en ausencia de creatividad estratégica, incluso grandes inversiones en pauta pueden resultar ineficaces, mientras que mensajes altamente creativos y técnicamente fundamentados logran efectos multiplicadores.

En conclusión, la eficacia de las campañas publicitarias estatales no puede ni debe entenderse como un mero resultado de la inversión en espacios publicitarios. Menos aún, que dependen de la genialidad espontánea de un publicista iluminado. La creatividad estratégica depende de procesos sistematizados, sustentados en investigación social y teorías académicas basadas en evidencia, lo que constituye un factor determinante que amplifica y extiende el alcance y la influencia del mensaje estatal más allá de los límites de la pauta. En contextos de alta fragmentación mediática y elevados índices de desconfianza ciudadana, esta perspectiva resulta indispensable para asegurar que las campañas estatales cumplan su rol: no solo informar, sino generar cambios de comportamiento que aseguren la vida de las personas.

Finalmente, frente a todo el análisis precedente, es necesario profundizar en los aportes de las teorías de comunicación para el cambio de comportamiento en salud. En efecto, en el campo de la salud pública contemporánea, especialmente durante la pandemia de COVID-19, se consolidó un cuerpo de literatura aplicada que opera bajo el rótulo de “comunicación para el cambio de comportamiento” (Behaviour Change Communication, BCC; Social and Behaviour Change Communication, SBCC). Este enfoque, empleado por organismos multilaterales, ministerios de salud y agencias de cooperación, se orienta a modificar prácticas individuales y colectivas vinculadas a la prevención sanitaria mediante técnicas de segmentación, diseño creativo y evaluación de mensajes. Su estructura operativa

se apoya en modelos psicológicos y socioecológicos, tales como la Teoría del Comportamiento Planificado (Ajzen, 1991), la Teoría Social Cognitiva (Bandura, 1986), el Modelo de Creencias en Salud (Rosenstock, 1974) o el Modelo Transteórico del Cambio (Prochaska & DiClemente, 1983), y más recientemente en aportes de las ciencias del comportamiento y la comunicación de riesgo (Noar et al., 2020; WHO, 2021, 2023).

Sin embargo, aunque su utilidad práctica es evidente, la categoría “comunicación para el cambio de comportamiento en salud” presenta límites epistemológicos. Presupone la existencia de subespecialidades temáticas – “comunicación en salud”, “comunicación política”, “comunicación financiera”–, asumiendo que la comunicación modifica su naturaleza ontológica según el sector en el que interviene. Esta premisa contradice las teorías contemporáneas que entienden la comunicación como un fenómeno unitario de producción de sentido (Carey, 1989; Peters, 1999) o como operación autopoietica que permanece invariable independientemente del contenido temático (Luhmann, 2007).

La práctica profesional demuestra que las metodologías empleadas en campañas de salud no difieren estructuralmente de las utilizadas en otras áreas del Estado, como seguridad ciudadana, gestión de riesgos, educación o políticas económicas. La comunicación para el cambio de comportamiento es, más que una subespecialidad, un campo operativo que adapta herramientas generales de comunicación pública y gestión de issues (Heath, 2007; Canel, 2018) a contextos sanitarios.

Este punto se evidencia particularmente en el análisis de la campaña ECNMS. Como muestra empírica, la campaña no fue diseñada por especialistas en “comunicación en salud” ni la Oficina de Comunicación del Ministerio de Salud (MINSa), sino por la SCS de la PCM, una entidad encargada de campañas de muy distintas materias (económicas, sociales, institucionales, de seguridad y comunicación de crisis). Su eficacia –comprobada mediante indicadores conductuales, cognitivos y epidemiológicos definidos antes del lanzamiento– refuerza que la comunicación opera como sistema general, no como subcampo segmentado.

En relación con ello, el análisis de Macassi (2020) a la campaña ECNMS constituye un esfuerzo importante por evaluar las campañas del gobierno peruano desde la óptica de las teorías de cambio de comportamiento en salud. Su análisis destaca deficiencias en la articulación entre estrategia sanitaria y estrategia comunicacional, así como la centralización gubernamental, la ausencia de líderes comunitarios y la falta de adaptación cultural en las primeras fases de la pandemia. Identifica además límites en el enfoque “difusionista” y en el uso predominante de mensajes punitivos, elementos que la literatura BCC cuestiona desde hace décadas (Coffman, 2003; Fishbein, 2001).

No obstante, varios aspectos centrales del fenómeno comunicativo quedan fuera de su análisis, lo que restringe sus conclusiones. En primer lugar, Macassi afirma que los spots de ECNMS no promovieron presión social, pero no incorpora un elemento clave del contexto: las restricciones severas de distanciamiento social que impedían el despliegue de estrategias comunitarias presenciales y la movilización de voluntarios, líderes locales o redes de base. Su marco de evaluación se basa en campañas de cambio de comportamiento ejecutadas en condiciones no pandémicas, lo que distorsiona el análisis de un caso que operó bajo aislamiento obligatorio y temor generalizado.

Tampoco considera evidencia empírica disponible: durante la difusión de la campaña se incrementaron las denuncias ciudadanas a la Policía Nacional del Perú por reuniones clandestinas, fiestas COVID y actividades deportivas ilegales. Estas denuncias provenían, en su mayoría, de familiares de alto riesgo –precisamente los agentes de presión social que los spots colocaban en el centro narrativo–. Esto sugiere que la campaña sí generó un mecanismo de presión social efectiva, aunque adaptado a un contexto de aislamiento.

En segundo lugar, Macassi sostiene que la campaña no recogió barreras cognitivas o culturales de los públicos. Sin embargo, los estudios de medición posteriores evidenciaron efectos significativos en estos indicadores: la campaña ECNMS alcanzó un 37% de factor cognitivo y un 37% de valor conductual (Datum), siendo los valores más altos comparados

con otras campañas del gobierno y en períodos no pandémicos. Esto muestra que el impacto sí se produjo.

En tercer lugar, aunque Macassi reconoce que la comunicación en pandemia posee varias dimensiones –crisis, comunicación interna, trazabilidad, prevención–, su análisis excluye dos dimensiones centrales: la dimensión de crisis -que el propio Macassi advierte, pero no considera en su análisis– y la dimensión política –de la que prescinde de manera absoluta–, cuando ambas variables eran determinantes para una campaña de salud pública que buscaba el cambio de comportamiento en el contexto peruano de pandemia. Por ejemplo, Macassi nunca consideró que la campaña se diseñó tan solo en 10 días, luego de casi dos meses de paralización estatal provocada por la negación de confianza del Congreso al gabinete de ministros previo. Además, tras el lanzamiento de la campaña ECNMS, se desarrollaron dos campañas adicionales que buscaban la continuidad de la comunicación en pandemia, pero se interrumpieron producto de la vacancia presidencial. Ignorar estas variables no solo limita el nivel de análisis, sino que además despolitiza un fenómeno que es, por definición, político: toda comunicación pública en escenarios de crisis tiene implicancias desde y en las dinámicas de poder.

En ese sentido, la omisión de estas dimensiones produce un sesgo analítico en el análisis de la campaña, como si ésta se hubiera desarrollado en condiciones normales. El resultado es una lectura incompleta que, paradójicamente, confirma la tesis principal de esta investigación: la comunicación no puede ser fragmentada en subcategorías temáticas, porque su análisis exige considerar la totalidad del ecosistema institucional, político, mediático y social.

En conclusión, al integrar estas perspectivas, se observa que la teoría aplicada de BCC/SBCC es útil como repertorio metodológico, pero carece de autonomía epistemológica. La comunicación en salud no es una forma distinta de comunicación; es un caso de aplicación dentro de una materia integral, holística, simbólica y transaccional, que opera como el

paradigma de paradigmas del orden social y que ejerce incidencia en el comportamiento de los individuos, lo que la hace en esencia política.



Nivel Institucional		Inserción de la Comunicación	
Nivel Institucional		Inserción de la Comunicación	
Nivel Macro Institucional		Inserción de la Comunicación	
	Nivel Cero (Pre-Institucional) (Williamson)	Ideas, valores y creencias fundamentales: Este nivel incluye los valores y concepciones previas que forman las normas sociales y culturales.	Período de caos previo a la comunicación o la política.
	Nivel Uno (Inserción Social) (Williamson)	Normas sociales, costumbres y tradiciones: Abarca las creencias y códigos profundamente arraigados en la sociedad, como las costumbres, religiones y normas sociales.	Nace la comunicación y con ella la política y las instituciones. Al determinar los paradigmas de cohesión social, la comunicación se constituye como el marco institucional más amplio de la estructura social (paradigma de paradigmas).
	Nivel Dos Entorno Institucional (Williamson)	Marco legal y regulatorio: Se refiere a las leyes, constituciones, derechos civiles, y regulaciones que estructuran la sociedad formalmente.	Dos mecanismos de la política para ejercer el poder son simbólicos: 1. La violencia (idea de violencia) 2. El discurso.
	Primer Nivel Meso Institucional		Política, sea desde el discurso o desde la violencia, es simbólica. Es decir, su naturaleza es absolutamente comunicacional
Nivel Meso Institucional	Nivel Tres Gobernanza (Williamson)	Mecanismos de gobernanza y arreglos contractuales: Son las estructuras organizativas y jerárquicas mediante las cuales se coordina y persuaden los individuos.	Cuatro modelos de gobernanza clásicos o tradicionales (Howlett): 1. Legal: sistema jurídico, legislación, leyes, normas y reglamentos (modelo fundacional o constituyente). 2. Corporativista: sistema estatal, planes y negociación a nivel macro: regulación, cuotas o tasas de desarrollo socioeconómico. Relación con los principales actores sociales organizados. 3. Mercado: eficiencia y control de recursos y costos para el fomento de las empresas y la competencia dentro del sistema de mercado (subastas, contratos, subsidios, incentivos y sanciones fiscales). 4. Red: de relacionamiento social: cooptación de la disidencia y autoorganización de los actores sociales; promoción de la actividad organizativa entre actores, sistema de redes de colaboración, actividad asociativa voluntaria y prestación de servicios.
	Segundo Nivel Meso Institucional		Postura general del gobierno es absolutamente simbólica (comunicacional): - Modelo de gobernanza (legalista, corporativista, de mercado o en red) - Narrativa fundacional o mito de gobierno (relación entre el Estado y la ciudadanía).
	Nivel Cuatro Asignación de Recursos (Williamson)	Decisiones económicas y asignación de recursos: Se enfoca en las decisiones de producción, consumo e inversión, y la medición de indicadores económicos.	Objetivos (Howlett): 1. Corregir fallas de mercado, "real o percibida", en la que "los actores económicos privados no logran de forma autónoma obtener resultados óptimos en materia de bienestar social". 2. Corregir fallas de gobernanza, en la que los actores sociales y públicos no se ponen de acuerdo para llegar a consensos de manera colectiva o estatal para la formulación o implementación de políticas.
Nivel Micro Institucional			Herramientas y procedimientos específicos desarrollados y calibrados (Howlett): Evaluación de la implementación de la política en relación con la naturaleza de los recursos asignados o disponibles y los desafíos a enfrentar. Metas pueden incluir consideraciones de eficiencia, eficacia y equidad además de desarrollo de objetivos de políticas públicas.

Tabla 1. La comunicación, el poder y las instituciones desde el enfoque vertical o multinivel. Fuentes: Williamson (2000) y Howlett (2009). Elaboración propia.

2.2.2. La integración horizontal o histórica de la comunicación en las instituciones

Luego de haber realizado un recorrido vertical, analizando los diferentes niveles institucionales, desde los macro institucionales hasta los micro institucionales, se debe analizar ahora a las instituciones desde el punto de vista horizontal o histórico.

Si se toman como punto de partida las nociones del institucionalismo clásico –también denominado institucionalismo normativo– como corriente teórica en la Ciencia Política que se consolidó en contextos de gran transformación social y política producto de la Revolución Industrial y el desarrollo del Estado-nación durante los siglos XVIII y XIX, éstas definen a las instituciones como estructuras que regulan la conducta social, política y económica. A medida que las democracias liberales y el estado moderno se expandían y consolidaban, el estudio de las instituciones pasó a enfocarse en los diferentes sistemas que estructuran y organizan la vida de los ciudadanos e influyen en el cambio y comportamiento social, tales como el sistema de gobierno y las burocracias públicas o el sistema legal para el ejercicio adecuado del derecho, además de los diferentes sistemas de organización política de la sociedad.

Los teóricos clásicos se enfocaron en el rol de las instituciones como mecanismos de estabilidad y cohesión social que influyen en la conducta de los individuos mediante normas y reglas. Durkheim (2012) argumentaba que la solidaridad y la cohesión social son esenciales para la estabilidad de las instituciones y que estas son el reflejo de la conciencia colectiva dado que las normas y reglas devienen de los valores y creencias que comparten los miembros de una sociedad. Por su parte, Weber (2014) sostenía que la racionalización de las instituciones a través de la burocracia, basada en reglas generales, jerarquías bien delimitadas y la especialización de los burócratas, eran la forma más eficiente de centralizar y organizar la administración pública y, con ello, las estructuras sociales y las formas de ejercer poder. Asimismo, De Tocqueville (1969) analizó cómo las instituciones democráticas en Estados Unidos aseguraron la libertad e igualdad gracias a las asociaciones voluntarias y

la asignación de poder en el gobierno local, permitiendo una participación activa y cooperativa de los individuos en la vida política y distribuyendo la centralización del poder.

Posteriormente, como parte de la incorporación de estudios de la teoría del comportamiento individual dentro del análisis institucional –o institucionalismo comportamental– provenientes de la psicología o la sociología, surgieron teóricos como Easton (1992) quien introdujo el concepto de sistemas políticos. En este enfoque, las instituciones son vistas como sistemas en los cuales los actores interactúan de manera continua y en los que los comportamientos de los individuos son fundamentales para entender el funcionamiento institucional. Easton (1992) reconoció que el cambio institucional puede surgir de manera gradual a medida que los actores modifican sus comportamientos en respuesta a estímulos internos y externos.

El institucionalismo comportamental, que surgió en las décadas de 1950 y 1960, se desvió del enfoque normativo al integrar el comportamiento individual dentro del análisis institucional. Esta teoría no se limita a describir las instituciones como estructuras estables, sino que considera cómo las interacciones dentro de las instituciones son modeladas por los comportamientos y preferencias de los actores. Para tratar de entender las motivaciones y decisiones de los actores políticos y sociales, el institucionalismo comportamental incorpora tanto el conductismo como la teoría de la acción racional.

La teoría conductista del cambio institucional se basa en el estudio del comportamiento observable de los actores dentro de las instituciones, poniendo un énfasis particular en cómo estos actores responden a incentivos y castigos dentro de un marco institucional determinado, utilizando claramente las bases del condicionamiento de Skinner (1965). Según esta teoría, el cambio institucional es el resultado de comportamientos condicionados a lo largo del tiempo, más que de decisiones estratégicas deliberadas. Es decir, este enfoque explica el cambio institucional como un proceso incremental y gradual, donde los actores no necesariamente toman decisiones estratégicas basadas en un análisis racional, sino que reaccionan a las condiciones del entorno. Los actores dentro de una institución ajustan su

comportamiento continuamente conforme las normas, las reglas y las sanciones institucionales refuerzan ciertos comportamientos y desalientan otros. Además, el conductismo pone énfasis en la inercia institucional, sugiriendo que las instituciones cambian lentamente a medida que los actores ajustan su comportamiento bajo la presión de las recompensas o sanciones.

Dentro del institucionalismo comportamental también surgió la teoría de la acción racional que sostiene que los individuos toman decisiones de manera estratégica y calculada con el objetivo de maximizar sus beneficios y, con ello, su bienestar individual. Este enfoque parte de la premisa de que los actores son racionales y eligen entre diferentes alternativas, evaluando las consecuencias de cada una para tomar la opción que más les convenga (von Neumann & Morgenstern, 1953).

La teoría de la acción racional plantea además que las decisiones se toman dentro de un marco estructurado por incentivos y restricciones institucionales, que influyen en las opciones disponibles y en las probabilidades de éxito de cada alternativa. En ese sentido, las instituciones no son vistas como estructuras pasivas, sino como sistemas activos que definen el entorno dentro del cual los actores toman sus decisiones, proporcionando incentivos para comportamientos específicos y limitando las posibilidades de acción (North, 1993).

A través de este proceso, el cambio institucional puede ser explicado como una serie de decisiones estratégicas que buscan adaptar las reglas del juego a las preferencias de los actores involucrados. En ese sentido, como parte de la evolución de la teoría de la acción racional, se comienzan a incorporar aspectos como la interdependencia estratégica entre actores. Es decir, los individuos no toman decisiones de manera aislada, sino que sus elecciones están condicionadas por las decisiones de otros actores, lo que lleva a un proceso dinámico de interacción dentro de las instituciones. Este enfoque se expresa en conceptos como el equilibrio de Nash (1950), que describe una situación en la cual ningún actor puede mejorar su resultado modificando unilateralmente su comportamiento, dado el comportamiento de los otros actores.

En esa línea, Olson (1992) aplica la teoría de la acción racional al estudio del bien público y los grupos de interés, incorporando el concepto de acción colectiva, bajo la cual los individuos actúan racionalmente buscando maximizar su beneficio personal, lo que puede conducir a impases cuando los individuos no tienen incentivos suficientes para contribuir al bien común. Este concepto se aplica en contextos donde los actores son interdependientes, como en las decisiones políticas, donde los resultados dependen de las elecciones de todos los actores involucrados.

Igualmente, autores como Ostrom (2011), utilizan la teoría de la acción racional, pero con ciertos matices, al incorporar el estudio de cómo los individuos gestionan de manera racional los bienes comunes. Su trabajo también ofrece una alternativa a las explicaciones clásicas de la acción colectiva, argumentando que los actores no siempre son egoístas y buscan maximizar sus beneficios, sino que pueden cooperar racionalmente para gestionar recursos comunes de forma sostenible.

En conclusión, el cambio institucional puede verse como el resultado de interacciones estratégicas entre actores racionales, cada uno buscando maximizar sus propios intereses dentro de un sistema de reglas que afecta a todos, como en las reformas políticas y económicas que buscan alterar las reglas para obtener ventajas estratégicas (Pierson, 2000). Como se observa, este aporte resulta importante para la comprensión del comportamiento político y el diseño de políticas públicas.

Para Sánchez (2009, p. 70), tanto “el conductismo y la elección racional son dos transformaciones que constituyen el telón de fondo contra el cuál nació el nuevo institucionalismo en el contexto de las ciencias sociales”. El autor incide en que las corrientes conductistas omitían la influencia del contexto social frente a los agentes del cambio institucional y, por el contrario, “el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales –políticos, sociales, económicos, culturales–, dentro de los que actúan los individuos influyen de manera determinante sobre su comportamiento”. En efecto, fueron los

teóricos March y Olsen (1989) quienes fundaron, en 1984, un nuevo institucionalismo que “colocara la acción colectiva en el centro del análisis de las ciencias sociales”.

Sánchez (2009) señala además que, desde la perspectiva institucional, “el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad”. Es decir, pone por delante las pautas, reglas, normas de conducta y tradiciones del sistema político –lo que denomina como “marco institucional”–, antes que, al individuo o sus preferencias, pues para él este marco es el que influye, directa o indirectamente, en el comportamiento de los individuos del sistema sociopolítico, lo que explica la política.

En ese sentido, de acuerdo con Sánchez (2009), el cambio institucional no es abrupto sino más bien un proceso de reacomodos marginales progresivos dentro del propio marco institucional, donde las reglas y sus mecanismos de sanción se ajustan gradualmente a partir de la acción de determinados actores que, lejos de romper con el orden existente, buscan optimizar sus intereses y los de la organización dentro de los límites de la propia organización y el proceso de cambio. En ese sentido, el cambio institucional termina siendo incremental y adaptativo: no redefine de inmediato la estructura, sino que la modifica paulatinamente. Esto es fundamental para entender el nuevo institucionalismo económico, donde el énfasis está puesto en cómo las instituciones evolucionan mediante ajustes sucesivos más que mediante sustituciones radicales (Sánchez, 2009, p. 71).

En ese marco surge el institucionalismo histórico, una corriente teórica que se enfoca en la evolución de las instituciones a lo largo del tiempo, subrayando cómo las decisiones históricas, los contextos sociales y las estructuras pasadas influyen en las instituciones presentes. A diferencia de los otros enfoques institucionalistas que se centran en las reglas formales o el comportamiento estratégico de los actores, el institucionalismo histórico considera las instituciones como el resultado de procesos históricos y de trayectorias que limitan las decisiones futuras.

Como se puede observar, el institucionalismo histórico surgió como una respuesta a las limitaciones del institucionalismo comportamental, que no lograba explicar cómo las instituciones cambiaban a lo largo del tiempo y cómo las decisiones históricas influían en el comportamiento de los actores en el presente. Al integrar los procesos históricos y las trayectorias institucionales, el institucionalismo histórico proporciona una perspectiva más completa y contextualizada del cambio institucional, destacando el papel de las estructuras pasadas y cómo momentos de crisis o ruptura pueden desencadenar transformaciones profundas en las instituciones.

Uno de los conceptos centrales del institucionalismo histórico es la *path dependency*. Este enfoque destaca cómo las decisiones institucionales pasadas o previas fijan, limitan, inciden o influyen en las estructuras, normas y reglas futuras en las que se desarrollan las instituciones a lo largo del tiempo, creando una inercia que hace que el cambio institucional sea un proceso lento, acumulativo y gradual. Según Pierson (2000), las instituciones no cambian rápidamente porque las decisiones anteriores crean costos de cambio que los actores deben afrontar, lo que genera una autopropagación de las estructuras existentes, ya que los actores dentro de ellas se han acostumbrado a operar dentro de esas estructuras y reglas. Así, el pasado configura fuertemente las opciones presentes. Sin embargo, también reconoce que el cambio puede ser posible, pero solo cuando condiciones externas o crisis alteran el equilibrio establecido.

De acuerdo con Skocpol (1984), estos momentos de cambio, como crisis políticas, guerras o revoluciones, actúan como puntos de inflexión que pueden desafiar, alterar o modificar significativamente el curso de las instituciones, dando lugar a nuevas formas institucionales que respondan a las nuevas condiciones sociales, económicas y políticas. Estos puntos de ruptura pueden abrir un espacio para nuevas posibilidades, pero el cambio sigue estando condicionado por las decisiones previas y la herencia histórica de las instituciones. Así, el cambio institucional es un proceso que surge de las interacciones entre los actores y las condiciones estructurales que prevalecen en un momento dado.

En este punto surge Kathleen Thelen (2004), una de las principales impulsoras del estudio del cambio institucional desde una perspectiva que se aleja del modelo de cambio abrupto y revolucionario. Sus conceptos de "cambio gradual" y "equilibrio interrumpido" se encuentran en el centro de su análisis sobre la evolución de las instituciones políticas, sociales y económicas.

El cambio gradual es una de las ideas centrales de la teoría de Thelen (2004). Según esta perspectiva, las instituciones evolucionan lentamente a través de ajustes incrementales y adaptaciones dentro de su marco existente, sin que se produzcan rupturas abruptas. Este concepto está profundamente influenciado por las teorías del institucionalismo histórico, en las que se sostiene que las instituciones mantienen una cierta inercia, pero se ven modificadas a lo largo del tiempo debido a presiones internas o exteriores. Thelen (2004) sugiere que los cambios dentro de las instituciones son progresivos y se dan en respuesta a los actores sociales, políticos o económicos que buscan ajustarlas a nuevas realidades sin alterar completamente su estructura. Este tipo de cambio es más sutil y a menudo no es percibido como una transformación estructural completa.

Por otro lado, el concepto de "equilibrio interrumpido" describe un tipo de cambio institucional que ocurre en momentos de crisis o tensiones internas dentro de las instituciones. A diferencia del cambio gradual, que es más lineal, el equilibrio interrumpido ocurre cuando una interrupción estructural o una decisión de política pública provoca una disrupción momentánea, seguida de un proceso de adaptación e integración de nuevas prácticas dentro de la institución. De esta manera, las instituciones pueden atravesar periodos de aparente estabilidad seguidos por momentos de ruptura, lo que les permite adaptarse y evolucionar en contextos de tensión o conflicto sin experimentar una reforma total o revoluciones.

Es decir, en lugar de concebir el cambio como un proceso lineal, continuo y gradual, de evolución constante, donde las instituciones mantienen su forma y estructura a lo largo del tiempo, Thelen (2004) propone que este proceso puede ser alterado por "interrupciones

externas" –crisis económicas, transformaciones políticas, eventos, intervenciones o decisiones–, que modifican o “reconfiguran” las estructuras institucionales, a veces de manera tan profunda que modifican su diseño y funcionamiento. Asimismo, a través de las interrupciones, las instituciones pueden ser cuestionadas y los actores promotores del cambio pueden intentar introducir nuevas reglas o cambiar las existentes, alterando así las trayectorias previamente establecidas.

En líneas generales, Thelen (2004) plantea cuatro formas de cambio institucional. La primera es la de desplazamiento (*displacement*), que implica la eliminación de normas o reglas previas y su reemplazo por nuevas reglas. Este tipo de cambio es más disruptivo, ya que implica un cambio directo en las normas fundamentales de la institución. La segunda se refiere al cambio por capas (*Layering*), a través de las que se introducen nuevas normas dentro de un sistema normativo existente sin reemplazar las reglas previas. En lugar de suplantarse las normas antiguas, se añaden nuevas capas que modifican gradualmente cómo las reglas originales afectan al comportamiento. La tercera es la de desviación (*drift*), que ocurre cuando las reglas permanecen intactas, pero sus efectos cambian debido a modificaciones en el contexto externo. Es decir, el entorno o las condiciones sociales, políticas o económicas cambian, lo que provoca que las reglas pierdan eficacia o dejen de cumplir su propósito original. La cuarta es la de conversión (*conversion*), donde las reglas o normas formales permanecen en el papel, pero su interpretación o aplicación cambia radicalmente. En ese sentido, el cambio no se produce por una modificación explícita de las normas, sino por una transformación en cómo se entienden o aplican.

A pesar de la influencia de las teorías de Thelen (2004), su enfoque ha recibido varias críticas, especialmente en lo que respecta a la idea del cambio gradual. Una de las críticas principales es que, aunque Thelen (2004) subraya la importancia de los cambios graduales, algunos investigadores argumentan que las instituciones no siempre siguen un patrón lineal de cambio progresivo, sino que son más susceptibles a rupturas abruptas o cambios estructurales cuando se enfrentan a crisis económicas o políticas.

Un concepto fundamental que Thelen (2004) utiliza para explicar el cambio gradual y el equilibrio interrumpido es el *enforcement* o la aplicación de las reglas dentro de las instituciones, lo que no depende solo de las decisiones tomadas en un momento determinado, sino que es un proceso progresivo que implica tanto la adaptación de las reglas existentes como la capacidad de los actores para modificar la aplicación de estas sin alterar completamente el marco institucional.

El *enforcement* puede ser un motor de cambio cuando las reglas existentes son desafiadas y reinterpretadas por los actores para ajustarse a las nuevas realidades sociales o políticas. Este enfoque se vincula claramente con las teorías de la elección racional, donde los actores dentro de una institución actúan estratégicamente para maximizar sus intereses dentro de las reglas existentes, adaptándolas gradualmente a sus necesidades sin una ruptura total. Sin embargo, en contextos donde el *enforcement* se debilita o se vuelve inconsistente, las instituciones pueden pasar por rupturas que alteran las normas sin que haya un cambio estructural radical, lo que da lugar a cambios interrumpidos en el marco institucional.

El aporte más importante respecto al *enforcement* en las teorías de Thelen (2004) es el de Levitsky y Murillo (2012), quienes se centran en cómo el cambio institucional ocurre en contextos de debilidad institucional, especialmente en América Latina, donde las instituciones a menudo presentan características inestables y debilidad en la aplicación de las reglas (*enforcement*).

De acuerdo con los autores, las teorías clásicas del cambio institucional –que devienen de las teorías de la acción racional o del institucionalismo histórico–, no necesariamente se pueden aplicar en América Latina: ni el modelo de “equilibrio interrumpido”, que consta de “largos períodos de continuidad (que) son interrumpidos por períodos de cambio abrupto y de amplio alcance”; ni el modelo de cambio “lento y gradual”.

Si bien toman como referencia las cuatro formas de cambio institucional planteadas por Thelen (2004) –(i) la de “desplazamiento” en la que se eliminan las normas vigentes y se establecen normas nuevas; (ii) la de cambio “por capas”, en las que se integran las normas

nuevas con las antiguas, “lo que cambia la forma en que las reglas originales estructuran el comportamiento”; (iii) la de desviación, que mantiene las reglas originales intactas, pero sus efectos se distorsionan producto de los cambios del contexto externo y; (iv) la de “conversión”, en la que las normas se mantienen en el papel, pero se interpretan y aplican de manera distinta–; Levitsky y Murillo (2012) inauguran un nuevo modelo, de cambio más bien “radical y recurrente”, para los países de “entornos institucionales débiles”, al que denominan de “reemplazo constante”.

La crítica principal es que, en contextos de debilidad institucional, el cambio no ocurre de manera gradual o lineal, sino que sigue un patrón de "reemplazo constante". Esto implica que las instituciones atraviesan transformaciones abruptas y radicales en lugar de cambios paulatinos. Como explican los autores, en los países latinoamericanos, el "reemplazo constante" de las instituciones es un patrón más frecuente, con ejemplos claros de cómo las constituciones en países como Bolivia y Venezuela se han cambiado múltiples veces en cortos períodos. Esto desafía la noción de continuidad institucional que los estudios de Thelen (2004) proponen para los países más estables (Levitsky & Murillo, 2012, p. 17).

Los autores introducen además el concepto de *enforcement* como una clave para entender la estabilidad institucional y su cambio. Argumentan que, en contextos de debilidad institucional, el *non-enforcement* (la falta de cumplimiento efectivo de las reglas) puede inducir estabilidad, ya que los actores, aunque desconfíen de la efectividad de las reglas, no se ven amenazados por sanciones que puedan alterar el orden vigente. Además, el *enforcement* (la aplicación estricta de las reglas) puede generar cambios institucionales importantes, ya sea al aumentarlo o reducirlo. En ese sentido, el *enforcement* puede ser un mecanismo deliberado de cambio institucional en contextos de alta incertidumbre y discrecionalidad en la aplicación de las normas (Levitsky & Murillo, 2012, p. 19).

Finalmente, el institucionalismo discursivo aborda el cambio institucional desde la perspectiva del lenguaje y las narrativas. Según este enfoque, las instituciones no son simplemente estructuras formales, sino construcciones simbólicas que se mantienen y

cambian a través del discurso. El lenguaje es considerado una herramienta de poder que permite a los actores sociales redefinir las reglas y negociar significados dentro de las instituciones. Este enfoque está profundamente influenciado por las teorías post-estructuralistas y constructivistas.

Uno de los principales teóricos del enfoque discursivo es Michel Foucault (1979), quien sostiene que el poder no se distribuye simplemente a través de jerarquías formales, sino que se ejerce a través de las prácticas discursivas. Según el autor, "el poder está presente en todo lugar, no solo en las instituciones. Se manifiesta a través de discursos que organizan la verdad y la normatividad" (Foucault, 1979, p. 98).

Otro es Habermas (2010), particularmente con su teoría de la acción comunicativa, que plantea que el diálogo y la deliberación pública pueden generar consensos que transforman las instituciones de manera gradual. Para Habermas (2010) "el cambio institucional puede ser logrado a través de la comunicación racional entre actores, donde los acuerdos y la legitimación se generan en un proceso deliberativo" (p. 69).

Otro aporte importante desde el institucionalismo discursivo es el de Vivien Schmidt (2008) que señala que "el cambio institucional no es solo producto de las interrupciones externas o de los intereses materiales, sino también del discurso que moldea las ideas y las decisiones sobre las instituciones". (p. 306). En ese sentido, Schmidt (2008) destaca que el discurso y las ideas dominantes tienen la capacidad de configurar las políticas y las estructuras institucionales de manera gradual, no solo a través de rupturas, sino mediante una reconfiguración de los significados compartidos. "El cambio institucional puede surgir cuando los actores transforman los discursos políticos en torno a las instituciones y redefinen las políticas en términos que permiten nuevas construcciones institucionales". (p. 310).

Si bien es una propuesta innovadora, una de las críticas al institucionalismo discursivo se refiere a su énfasis exclusivo en el discurso como motor del cambio. Los críticos argumentan que este enfoque no aborda adecuadamente los aspectos materiales y estructurales del cambio institucional. Blyth (2011) critica el enfoque discursivo por reducir el

poder de las instituciones a narrativas y significados, sin considerar cómo las condiciones estructurales y los intereses materiales de los actores impactan realmente en las decisiones que conducen al cambio. Según Blyth (2011) "el poder no solo está basado en el discurso", aunque si bien las narrativas son poderosas, "las decisiones sobre los recursos y la estructura material de las instituciones tienen un impacto más profundo sobre su estabilidad" (p. 77).

Un análisis consensuado y aterrizado, que se respalda en el aporte multidimensional de las diferentes corrientes aquí descritas es el de Alicia Gómez (2015), quien se centra en el análisis de las teorías de Thelen (2004), por un lado; y de Levitsky y Murillo (2012), por el otro; desde donde propone una nueva teoría: el Enfoque Distribucional del Cambio Gradual (EDCG), que aporta una visión innovadora sobre el cambio institucional, especialmente en el contexto de las democracias latinoamericanas. Gómez (2015) también evalúa las aportaciones de estos autores, y explora cómo se conecta su enfoque con teorías del institucionalismo comportamental, como la acción racional y el conductismo.

Al introducir el EDCG, Gómez (2015) se aleja del enfoque tradicional del institucionalismo histórico al combinarlo con elementos del institucionalismo racional. Además, afirma que el cambio institucional no debe ser entendido exclusivamente como rupturas o crisis (como en el equilibrio interrumpido de Thelen (2004)), sino también como un proceso gradual e incremental que se da a lo largo del tiempo. El EDCG subraya que las instituciones están en constante evolución, y que los actores sociales juegan un papel clave en la interpretación y reinterpretación de las reglas.

En su trabajo resalta que el cambio gradual se deriva de tres ingredientes básicos: "la ambigüedad, producto de las grietas y lagunas existentes en las reglas; el papel de la agencia, como aquella que interpreta y ejecuta dichas reglas, y el poder, presente en toda institución e ingrediente clave que detona la agencia" (Gómez, 2015, p. 404). Asimismo, sostiene que, independientemente de si los resultados alcanzan o no los objetivos previstos, las instituciones políticas –tanto formales como informales–, están conformadas por actores conscientes de sus decisiones, esto es, con agencia y racionalidad, que actúan libre y

deliberadamente para solucionar problemas específicos que pueden referirse a la coordinación o a la capacidad de incidir en cómo la institución distribuye sus recursos.

Gómez (2015) utiliza los cuatro tipos de cambio institucional que plantea Thelen (2004) (desplazamiento, adición, movimiento a la deriva y conversión), pero va un poco más allá incorporando el rol de los agentes involucrados. Ella introduce cuatro tipos de agente, quienes, según su clasificación, definen cómo cada tipo de cambio institucional se lleva a cabo en la práctica.

En primer lugar, están los insurreccionistas, los actores más radicales que buscan romper con el orden institucional existente. Estos agentes tienden a desafiar las normas fundamentales y las reglas establecidas, promoviendo un cambio completo y disruptivo. Su objetivo es reemplazar las estructuras existentes por nuevas formas que consideran más adecuadas para alcanzar sus fines.

En segundo lugar, menciona a los simbióticos, que buscan adaptarse y trabajar dentro del marco institucional existente. Estos agentes están dispuestos a modificar ciertas reglas para aprovechar las oportunidades dentro del sistema, sin necesariamente desafiar su estructura fundamental. En muchos casos, los simbióticos prefieren aprovechar las ambigüedades del sistema para sus propios fines.

En tercer lugar, coloca a los subversivos, actores que desafían las normas sin necesariamente buscar su eliminación total. En lugar de una ruptura completa, buscan subvertir las reglas, cambiándolas de manera indirecta a través de manipulaciones o reinterpretaciones de las normas existentes. Esto puede implicar un cambio profundo en el funcionamiento de la institución, sin necesariamente destruirla. Para Gómez (2015), “los subversivos manipulan las reglas dentro del marco institucional para crear una transformación significativa sin necesidad de un colapso total” (p. 409).

Finalmente, señala a los oportunistas, agentes que buscan aprovechar las oportunidades para modificar las reglas a su favor, pero sin necesariamente desafiar

abiertamente el sistema. Estos actores adaptan su comportamiento y estrategias en función de las condiciones cambiantes y las lagunas normativas dentro de la institución. Gómez (2015) apunta a que "los oportunistas buscan adaptarse a las circunstancias y aprovechar los vacíos normativos para implementar cambios sin arriesgar la estabilidad del sistema" (p. 410).

Por otro lado, Gómez (2015) también hace referencia a las propuestas de Levitsky y Murillo (2012), quienes proponen una visión del *enforcement* que enfatiza la implementación y la estabilidad de las instituciones. A pesar de reconocer la relevancia de estos autores, plantea que su enfoque sobre cambio abrupto y ruptura institucional no captura adecuadamente el cambio gradual y endógeno que puede tener lugar dentro de instituciones en contextos de debilidad. Según la autora, el análisis de Levitsky y Murillo (2012) ignora cómo las instituciones, a pesar de ser débilmente implementadas, pueden experimentar cambios graduales a través de disputas distributivas y cambios incrementales dentro del marco institucional existente. De acuerdo con Gómez (2015):

El problema de la debilidad institucional, tal como lo describen Levitsky y Murillo, es real, pero puede ser explicado con mayor profundidad si se considera el enfoque del cambio gradual, que ve el poder y la agencia como fuerzas dinámicas que permiten el cambio, aunque la estabilidad aparente se mantenga en el largo plazo. (p. 409).

Además de Thelen (2004) y Levitsky y Murillo (2012), Alicia Gómez (2015) hace referencia a otros autores que contribuyen a la comprensión del cambio institucional. Menciona el trabajo de Elinor Ostrom (1990, 2011), quien subraya la importancia de las reglas en el cambio institucional y cómo las instituciones están sujetas a la agencia y la informalidad. Uno de los rasgos centrales de las instituciones políticas es que consisten en reglas diseñadas y reformadas de manera deliberada. La simple promulgación formal de una norma o ley no basta para que esta se consolide como institución efectiva. Para que ello ocurra, debe contar con mecanismos que aseguren su aplicación real. En ausencia de este *enforcement*, pueden

existir marcos formales que, en la práctica, no orientan ni real ni concretamente el comportamiento de los actores, quienes terminan rigiéndose por otras reglas, explícitas o implícitas, que sí operan de manera efectiva (Gómez, 2015).

Finalmente, Gómez también hace mención del institucionalismo discursivo de Schmidt (2008), al que considera interesante, pero del que señala que no logra cumplir con el propósito de proponer una teoría completa para el cambio institucional. La falta de una explicación concreta sobre cómo las habilidades discursivas pueden realmente generar cambios en las instituciones impide que este enfoque sea más que un complemento de otros enfoques institucionalistas.



Teorías y conceptos como marco de estudio del cambio institucional desde el enfoque horizontal o histórico			
Teoría de Cambio Institucional	Descripción	Características Clave	Autores Clave
Institucionalismo Clásico	Define las instituciones como estructuras que regulan la conducta social, política y económica, esenciales para la estabilidad social.	Enfoque normativo sobre cómo las instituciones proporcionan estabilidad mediante reglas y normas compartidas que controlan el comportamiento social.	Durkheim, Weber, Tocqueville
Institucionalismo Comportamental	Incorpora el comportamiento individual en el análisis institucional, considerando cómo los actores interactúan y cómo estas interacciones afectan el cambio institucional.	Se enfoca en los comportamientos de los actores dentro de las instituciones. El cambio institucional se ve como un proceso gradual en respuesta a estímulos internos y externos.	Easton, Skinner, von Neumann & Morgenstern
Teoría de la Acción Racional	Los individuos toman decisiones estratégicas y calculadas para maximizar sus beneficios dentro de un marco institucional dado.	Enfatiza la toma de decisiones estratégica basada en incentivos y restricciones institucionales. Se basa en la idea de que los actores buscan maximizar su bienestar.	North, Pierson, Olson
Institucionalismo Histórico	Analiza cómo las decisiones y contextos históricos influyen en las instituciones actuales, destacando la trayectoria y la dependencia del camino (path dependency).	Las decisiones pasadas fijan las estructuras actuales, creando inercia. El cambio es lento y se da de manera gradual, aunque las crisis o rupturas pueden desencadenar cambios significativos.	Pierson, Skocpol, Thelen
Cambio Gradual	Propone que el cambio institucional ocurre de manera progresiva, a través de ajustes incrementales dentro de las estructuras existentes, sin rupturas abruptas.	El cambio no es revolucionario, sino un proceso lento y constante influenciado por presiones internas o externas.	Thelen
Equilibrio Interrumpido	Los cambios en las instituciones ocurren a través de rupturas o interrupciones que son seguidas por un proceso de adaptación dentro de la estructura existente.	Las instituciones atraviesan momentos de estabilidad seguidos por rupturas que luego se adaptan a nuevas formas o prácticas.	Thelen
Cambio por Desplazamiento	Implica la eliminación de normas previas y su reemplazo por nuevas reglas, lo que genera un cambio disruptivo dentro de la institución.	Cambio directo en las normas fundamentales que estructuran la institución.	Thelen
Cambio por Capas (Layering)	Se introducen nuevas normas dentro de un sistema normativo existente sin eliminar las reglas previas.	Nuevas normas se añaden a las existentes, modificando su funcionamiento pero no reemplazándolas completamente.	Thelen
Desviación (Drift)	Las reglas permanecen iguales, pero sus efectos cambian debido a modificaciones en el contexto externo.	Las instituciones no cambian explícitamente, pero sus normas pierden efectividad debido a un cambio en las condiciones externas.	Thelen
Conversión	Las reglas formales permanecen, pero su interpretación o aplicación cambia radicalmente.	No hay cambios en las reglas, pero su aplicación o interpretación cambia, lo que altera su impacto en el comportamiento.	Thelen
Reemplazo Constante	En contextos de debilidad institucional, las instituciones atraviesan cambios radicales y recurrentes, reemplazando estructuras y reglas a un ritmo más rápido.	El cambio no es gradual, sino que las instituciones sufren transformaciones rápidas y continuas, especialmente en contextos de debilidad institucional.	Levitsky & Murillo
Enfoque Distribucional del Cambio Gradual (EDCG)	Combina el cambio gradual con la agencia de los actores que interpretan y aplican las reglas, destacando la ambigüedad y el poder como fuerzas que impulsan el cambio.	Las instituciones cambian de manera gradual pero los actores juegan un rol activo en reinterpretar las reglas. Subraya la importancia de la agencia, ambigüedad y poder.	Gómez

Tabla 2. Teorías y conceptos como marco de estudio del cambio institucional desde el enfoque horizontal o histórico. Elaboración propia.

2.2.3. La integración institucional de la comunicación en el Perú

Para entender el impacto que puede tener la presente investigación al recopilar un proceso empírico de aplicación de publicidad estatal en el Perú como una referencia que permita fortalecer las instituciones vinculadas a la comunicación pública –específicamente la Ley de Publicidad Estatal y la SCS de la PCM como el ente rector de la comunicación en el Perú–, se debe entender cómo se han constituido las mismas y cómo se desarrollan o manifiestan los cambios en su diseño y aplicación a lo largo del tiempo.

Si partimos de la etapa posterior a la década de los noventa, donde tuvo su apogeo el período autoritario del Estado Neoliberal (Pease y Romero, 2013), lo que representó una de las mayores crisis del sistema de medios en el Perú; en términos de agencia, la gobernanza de la comunicación contaba con una Secretaría de Comunicación, de acuerdo con el organigrama oficial establecido en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado por el Decreto Supremo N°067-2003-PCM y refrendado por el Manual de Operación y Funciones (MOF) “de la Alta Dirección y de los órganos de control y representación judicial, de los órganos de línea, de los órganos de asesoramiento, de los órganos de apoyo y de los órganos técnicos especializados de la PCM” elaborado en setiembre de 2004 (MOF-2004) y aprobado por la Resolución de Secretaría General de la PCM N°002-2005-PCM publicada el 11 de febrero del 2005.

Su función principal era “desarrollar y coordinar la política de comunicaciones del Poder Ejecutivo” y su clasificación era de Órgano Técnico Especializado, junto con la Dirección de Demarcación Territorial, lo que la ubicaba como una de las áreas más estratégicas de la PCM. El nivel estratégico se puede determinar como el de aquellas áreas que reportan, a nivel orgánico, directamente al Presidente del Consejo de Ministros.

Un detalle particular que evidencia ello es que, por su clasificación, a pesar de que desde el punto de vista administrativo a alguna área le corresponda como nivel de reporte la Secretaría General, segundo en nivel de rango y máximo órgano administrativo a nivel

estructural, algunas áreas presentaban una ubicación distinta, con una jerarquía más privilegiada. Decisiones de ese tipo sólo corresponden a criterios políticos y funcionales que van más allá de tipo administrativo.

En ese sentido, más allá de que les corresponda o no, las otras áreas con sentido estratégico, sea natural, político o funcional, eran los dos órganos de control y representación judicial, conformados por el Órgano de Control Institucional y la Procuraduría Pública; tres órganos de línea como la Secretaría de Gestión Multisectorial, la Secretaría de Coordinación Interinstitucional y la Secretaría de Gestión Pública; los dos órganos de Asesoramiento, tanto el Gabinete de Asesores como la Secretaría de Asuntos Legales y Normativos; y cuatro órganos de apoyo como la Secretaría de Administración, la Oficina de Prensa, la Oficina de Relaciones Públicas y Protocolo y la Oficina de Coordinación Intergubernamental.

De acuerdo con el MOF-2004, “la Secretaría de Comunicaciones se encuentra a cargo de un Secretario de Comunicaciones con rango de Secretario General de Ministerio y Nivel Remunerativo F-6, designado por el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Resolución Ministerial, quien depende directamente del Presidente del Consejo de Ministros”. Es decir, en términos de poder jerárquico, estaba solo por debajo del Presidente del Consejo de Ministros (Nivel F-8) y del Viceministro (Nivel F-7) –que, según el MOF del 2004, era el que dirigía la Secretaría General—. Incluso, estaba por encima de las oficinas de Prensa, Relaciones Públicas y Protocolo y Coordinación Intergubernamental (Nivel F-4). Además, estaba integrada por cuatro unidades orgánicas (Nivel F-3): Oficina de Medios de Comunicación, Oficina de Comunicación Publicitaria, Oficina de Estudios y Análisis y Oficina de Comunicación Estratégica.

En función de su ubicación en el organigrama y la composición de sus cuatro unidades orgánicas, es bastante evidente la importancia estratégica que tuvo la comunicación en el gobierno de Alejandro Toledo. Y era de entenderse, considerando el aumento importante de los índices de conflictividad social en el país, alrededor de las operaciones de actividades

económicas extractivas, principalmente minería e hidrocarburos, situación a la que se iba a enfrentar el siguiente gobierno.

La mencionada estructura se mantuvo hasta julio del año 2007, durante el gobierno de Alan García, en el que se promulga el DS N°063-2007-PCM que aprueba el nuevo ROF de la PCM y que convierte a la Secretaría de Comunicaciones en la Oficina General de Comunicación Social (OGCS), descendéndola dentro de la jerarquía institucional a órgano de apoyo, con reporte ya no al Presidente del Consejo de Ministros, sino a la Secretaría General, pero manteniendo el encargo de “desarrollar y coordinar la política de comunicación Social del Poder Ejecutivo”.

Aquello significó además restarle recursos a la Secretaría de Comunicaciones –y con ello, poder de agencia–, dado que desaparecieron con ese nuevo ROF las cuatro unidades orgánicas que antes ostentaba: Oficina de Medios de Comunicación, Oficina de Comunicación Publicitaria, Oficina de Estudios y Análisis y Oficina de Comunicación Estratégica. Con ello, la secretaría pasó de contar con 16 profesionales registrados en el cuadro de asignación de personal (CAP) a tan solo 4: el Director, el Especialista Administrativo, el Auxiliar Administrativo y el Chofer.

En este punto, cabe plantearse la pregunta de cómo se implementaban las campañas de publicidad estatal, considerando que no solo había desaparecido la unidad orgánica de comunicación publicitaria, sino que tampoco se incluye de manera explícita ninguna función publicitaria a la inaugurada OGCS, a pesar de que el 13 de julio del 2008 se publicara la R.M. N° 227-2008-PCM en la que el gobierno dispuso “la utilización de las frases ‘El Perú Avanza’ y ‘Crecer’ en la publicidad institucional de las entidades del Poder Ejecutivo”. De hecho, hay registros de spots desarrollados y colocados en horarios estelares, con un enfoque bastante personalista, alrededor de la figura del presidente, con mensajes confrontacionales o polémicos en algunos casos, lo que sugiere una pobre capacidad creativa, los que no muestran mayor evidencia de quiénes los produjeron o, peor aún, cuáles eran las entidades responsables al respecto.

Un aspecto relacionado con el nuevo ROF de la PCM, en cuanto al ejercicio y la gobernanza de la comunicación, es que, con esta misma medida, se elevara a la Oficina de Prensa e Imagen Institucional (OPII) como un subcapítulo propio de la Secretaría General y ya no como órgano de apoyo como figuraba antes, lo que se puede evidenciar también en el organigrama de la época.

Un factor probable es el conocido estilo personalista del Presidente García, al que se le reconocen sus amplias habilidades discursivas, características que devienen de una profunda tradición de formación política aprista, lo que compartía con su “correligionario” Jorge Del Castillo, Presidente del Consejo de Ministros de aquel período, factor que pudo haber minimizado la necesidad de un área tan grande como una secretaría para el manejo de sus comunicaciones.

Es sabido además del peso e incidencia que tenían los asesores de prensa del presidente García, principalmente el periodista José Chirito, Secretario de Prensa del Despacho Presidencial de aquel período, lo que pudo haber sido un factor importante para la decisión de disminuir o debilitar la Secretaría de Comunicación frente a la OPII, considerándola como competencia política a la interna de la institución y sus dinámicas de poder.

Este punto además se alinea con la ampliamente generalizada corriente académica tradicional centrada en los medios y el trabajo periodístico enfocado en objetivos netamente difusionistas, propagandísticos y políticos, antes que en la comunicación como un *frame* mucho más amplio, que como se ha mencionado, sin dejar de ser político, tiene como propósito el ciudadano, su bienestar, el ejercicio del derecho a la comunicación y, finalmente, la cohesión social.

Más allá de las razones del cambio institucional en la gobernanza de la comunicación pública, es claro, finalmente, que fue una decisión refrendada en normas oficiales, lo que demuestra no solo una política de Estado deliberada y consciente, sino también una posición clara de resistencia de los tradicionales paradigmas hegemónicos medio-céntricos, frente a

los nuevos fundamentos teóricos consensuados que delimitan a la comunicación como un campo más amplio y que ya se habían implementado en la estructura de gobernanza estatal en el período de gobierno anterior. En líneas generales, se puede afirmar que hubo un enorme retroceso en materia de gobernanza de la comunicación pública en este período.

Fue a partir del 2011, durante el gobierno de Ollanta Humala, cuando se volvió a plantear la necesidad de una mirada más estratégica de la comunicación. Como señala Blanca Rosales (2014), directora de la OGCS de la PCM durante todo el período humalista, en el inicio de su gestión la comunicación era dispersa, no contaba con un enfoque integral dado que carecía de agencia y orden para poder ejercerla, no existía una idea clara que colocara en la opinión pública los problemas o prioridades de la gestión (p. 30).

Asimismo, de acuerdo con Rosales, las prácticas heredadas del gobierno anterior habían prescindido del soporte en la gestión comunicativa y se ciñeron a “los deseos y las preferencias de las autoridades de turno en cada nivel del aparato del Estado, las que se orientaban a una gestión ‘difusionista’ de la comunicación, con un enfoque predominantemente personalista y preocupado en la asignación de los fondos para campañas publicitarias o para la gestión de crisis” (p. 31).

De acuerdo con la exfuncionaria, la planificación de la comunicación en la OGCS cuando ella asumió el cargo era inexistente, a excepción de representar un mecanismo formal para poder justificar el gasto publicitario, es decir, no se establecían indicadores de ejecución ni de impacto por lo que era difícil implementar una evaluación de los procesos. Tampoco consideraba elementos que permitieran gestionar escenarios de crisis y conflicto. Todo ello “motivó a que la nueva gestión tome acciones inmediatas (...) en las áreas de prensa, publicidad, redes sociales y análisis de coyuntura” (p. 31).

En efecto, es sabido que la OGCS incorporó un mayor número de profesionales de la comunicación que, en la práctica, la convirtieron en una oficina que incorporó la producción propia de contenido audiovisual y publicitario, evitando la tercerización exclusiva de ese ejercicio, lo que la diferencia considerablemente de la gobernanza de la gestión anterior. Es

decir, más allá del ROF, la oficina sumó funciones dentro de un espacio discrecional de decisión política de su agente, lo que se alineaba al objetivo de cambio incremental de convertirla nuevamente en una Secretaría. Y si bien el intento por regresar al modelo de SCS –una nueva instancia que sería responsable de “diseñar, desarrollar, dirigir, y evaluar la política de comunicación social del Poder Ejecutivo así como articular y establecer la estructura y metodología de sus procesos de trabajo en materia de comunicación social”–, representa un paso meritorio para el desarrollo de la gobernanza de la comunicación en el Perú, la propia Rosales reconoce que desde el 2013 “hasta la fecha se encuentra en espera de aprobación y publicación” (p. 53).

Cabe señalar que, la propuesta de Rosales propone tres grandes direcciones que integren la nueva secretaría: la “Dirección General de Comunicación para la Inclusión” enfocada en la construcción de ciudadanía a través del diálogo para asegurar la gobernabilidad –y con una clara alusión a la frase “inclusión social con crecimiento económico”, narrativa utilizada por el humalismo desde campaña electoral–; la “Dirección General de Comunicación para la Administración Pública” enmarcada claramente en la gobernanza y *enforcement*; y la “Dirección General de Investigación, Publicidad y Medios”, que aglutina las diferentes submaterias, prácticas, herramientas, plataformas o canales para la implementación táctica de la comunicación.

Asimismo, Rosales plantea también el desarrollo de una política de comunicación, pero centrada en el tradicional enfoque de los medios públicos, lo que se sustenta en la única medida notoria que tomó el gobierno de Humala en relación con la comunicación: la adscripción, a través del DS N°001-2012-PCM, del Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP) a la PCM “con el fin de optimizar los recursos del Estado para brindar un mejor servicio al ciudadano”.

Si bien, es quizás la primera propuesta que plantea desde la gobernanza estatal el enfoque al ciudadano y aspectos tan importantes como los “fines públicos” de los medios de comunicación del Estado (p. 55), “la relevancia del uso público de los medios de comunicación

estatales” (p. 56) o “el derecho (humano) a la comunicación” (p. 60), lo que no termina quedando claro es qué fines públicos, qué contenidos son necesarios para ello o cómo se define la estructura del sistema de medios públicos para que se logren estos fines mencionados.

En líneas generales, ¿para qué pasar el IRTP a la PCM si no fuera por una intención política de control de contenidos? ¿Es consecuente con “los fines públicos” del uso de los medios estatales adscribirlos más al poder político del gobierno? ¿Eso no los alejaría más bien del fin público o el derecho humano a una comunicación más amplia y diversa? ¿Acaso no sería mejor, más bien, acercar más los medios públicos al ciudadano? En ese sentido, el aporte del período humalista a la gobernanza de la comunicación pública termina siendo una propuesta que incorpora un alto y necesario componente del enfoque del derecho humano a la comunicación, lo que representa un avance importante, pero adolece de un sólido aterrizaje estructural, desde el desarrollo de los estudios del cambio institucional, que rompan el *frame* tan dominante de los estudios de los sistemas de medios y planteen un enfoque más amplio para poder asegurar un aterrizaje más exhaustivo que garantice una adecuada gobernanza de la comunicación como un sistema holístico.

La debilidad del sustento de este cambio institucional en relación a la adscripción del IRTP a la PCM quedó en evidencia no solo por ser la única política tangible vinculada a la comunicación que implementó el gobierno de Humala a lo largo de los cinco años que duró su mandato presidencial –el mismo período que Blanca Rosales también tuvo el encargo de liderar la OGCS, convirtiéndose en quizás la única que ha ejercido y vaya a ejercer ese cargo durante tanto tiempo–, sino también por haberse modificado a poco más de dos semanas de iniciado el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski.

En efecto, la adscripción del IRTP nuevamente al Ministerio de Cultura se promulgó en el marco del DS N° 061-2016-PCM del 16 de agosto de 2016, en el que se aprueba la adscripción de diferentes organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la PCM a diversos ministerios.

Si bien en la práctica, la SCS de la PCM, como ente rector de la gobernanza de la comunicación pública en el Perú, ha podido incrementar en el período 2011-2016 hasta en un promedio de diez veces más el número de profesionales necesarios para asegurar el ejercicio de sus funciones (de 4 a un promedio de 40), incorporando con ello la producción gráfica y audiovisual propia de contenido publicitario, lo que termina evitando la dependencia de la tercerización en agencias creativas o realizadoras y productoras publicitarias, eso no se ha visto reflejado en un refrendo normativo. Actualmente, la SCS de la PCM sigue teniendo la misma posición y estructura.

En relación con el componente normativo, se debe mencionar la Ley N°28874, Ley que regula la publicidad estatal en el Perú, promulgada el 14 de agosto de 2006 por el presidente Alan García –un año antes de haber desmantelado la Secretaría de Comunicaciones, justamente, el ente rector de la publicidad estatal–. Cabe señalar que, la regulación de la publicidad estatal en el Perú ha sido un tema de controversia constante. En este contexto, el marco legal y las políticas públicas que la rigen han sido objeto de diversos debates.

Según Calderón, et. al. (2020), esta ley fue pionera en América Latina, anticipando un enfoque de regulación que se extendió al resto de la región. La ley se centró en regular los rubros de la publicidad institucional de las entidades del gobierno central, regional y local, buscando promover acciones de relevancia social, como la protección ambiental, la salud pública y la participación ciudadana. Sin embargo, la ley sufrió de varios defectos estructurales, especialmente debido a su falta de reglamentación, lo que permitió que la distribución de la pauta publicitaria se mantuviera altamente discrecional (p. 357).

Según los autores, uno de los puntos débiles de la Ley 28874 es la falta de procedimientos claros para la contratación de publicidad estatal. Aunque la ley exige que las entidades públicas elaboren un plan de estrategia publicitaria (PEP), no establece un proceso normativo para la elección de los medios de comunicación ni para la selección de agencias

encargadas de la creación y producción de la publicidad. Esto ha llevado a la persistencia de prácticas de contratación ineficaces y poco transparentes (p. 359).

Aunque la Ley 28874 establece que los planes de estrategia publicitaria deben ser públicos, no se especifica una obligación clara de publicación activa ni se detallan los mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de estos principios. Por ejemplo, no se establecen acciones o sanciones específicas que se puedan aplicar si las entidades públicas no cumplen con los requisitos de transparencia, ni se define claramente qué órganos deben supervisar estos procesos (p. 360).

Cuando los autores plantean un análisis comparado, también se observan diferencias significativas en los mecanismos de control. En países como Canadá y Uruguay, la supervisión de la publicidad estatal está más estructurada. En Canadá, el gobierno centraliza la compra de espacios publicitarios a través de la "*Agency of the Record*", lo que optimiza los recursos públicos y garantiza un control más eficiente. En Uruguay, la ley también exige una mayor transparencia y control, con la obligación de publicar información detallada sobre los contratos de publicidad estatal (p. 364).

Por otro lado, tanto Canadá como Uruguay han implementado normativas más detalladas para regular la creación y distribución de la publicidad estatal. En Canadá, se contempla una supervisión integral que incluye no solo la contratación de espacios publicitarios, sino también la creación de campañas y la evaluación del impacto de la publicidad. En contraste, la legislación peruana se limita a regular la relación entre el Estado y los medios de comunicación, dejando de lado otros actores clave como las agencias de publicidad y las centrales de medios (p. 373).

Cabe señalar, por otro lado, que si bien en 2018 se promulgó la Ley 30793 –promovida por el congresista aprista Mauricio Mulder–, que prohibió la contratación de medios privados para la difusión de campañas publicitarias del Estado, como un intento de eliminar la influencia del sector privado en la publicidad estatal, el Tribunal Constitucional de Perú declaró esta ley

como inconstitucional, subrayando las limitaciones en cuanto a su impacto en la libertad de expresión y en la equidad de acceso a la publicidad pública (p. 357).

La última modificación o cambio institucional en la Ley N° 28874, que regula la publicidad estatal, se dio por parte de la Ley N°31515, promulgada por el presidente Pedro Castillo el 15 de julio de 2022, y por su reglamentación mediante el Decreto Supremo N° 064-2023-PCM:

(...) plantea ahora que el Estado debe destinar obligatoriamente el 30% de la inversión publicitaria (para campañas nacionales) y el 50% (para campañas regionales) a medios locales y regionales, bajo un criterio geográfico (solo por ser medio local y regional) y no para llegar a más gente a un menor costo (principio de eficiencia del gasto público). Además, señala que, si la entidad del Estado que contratará la publicidad es local o regional, deberá destinar el 70% de toda su inversión publicitaria a medios locales y regionales, solo por el hecho de ser medios locales y regionales (Cano, 2022).

En esencia, el enfoque adoptado por la ley, centrado en la distribución de los fondos, no considera los efectos adversos sobre la eficiencia y la efectividad del gasto público, limitando la capacidad de las campañas para alcanzar al público más amplio posible con la menor inversión. Los propulsores de la norma –principalmente gremios que agrupan a medios locales y regionales–, la defienden sobre la base de la ‘supuesta’ falta de una política de descentralización de la publicidad estatal. Es muy evidente el enfoque medio-céntrico de esta norma que “presume que el beneficiario final de la publicidad estatal es el empresario, dueño del medio de comunicación y no el ciudadano que debe recibir el mensaje para mejorar su calidad de vida”. Para Cano (2022):

Lo que plantea esta norma sin sentido es, en la práctica, una simple y burda distribución de los recursos públicos, un “cuoteo”, una “repartija” institucionalizada con

una ley con nombre propio sin importar el fin de la publicidad estatal. Para el Congreso, al parecer, el objetivo es literalmente coger el dinero de la publicidad estatal -de todos los peruanos-, y darles la mitad a los medios regionales solo por el criterio geográfico de ser medios regionales. Esperemos que no tenga nada que ver con una devolución al apoyo en campaña electoral, aunque esto transmita una alta ingenuidad.

Según Cano (2022), el principio fundamental que debe guiar el uso de los recursos públicos es la eficiencia: maximizar los resultados con el menor gasto posible. Sin embargo, la Ley N° 31515 no toma en cuenta este principio en su enfoque de distribución de los recursos. Al centrarse en la simple asignación de fondos entre los medios locales y regionales, sin considerar su capacidad para generar resultados tangibles, la ley pone en riesgo la efectividad de las campañas publicitarias. En líneas generales, el modelo distributista de la ley podría resultar en un subsidio disfrazado a los medios locales y regionales.

De hecho, esta última modificación colisiona con los criterios de eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos, tal como lo establecen los Principios del Sistema Nacional de Presupuesto, el Decreto Legislativo N.º 1436 – Sistema Nacional de Abastecimiento y la Ley General de Contrataciones Públicas – Ley N.º 32069. Esto significa que, en materia de comunicación y publicidad estatal, se debe llegar con la información de la política pública en la cual se enmarca determinada campaña publicitaria, a la mayor cantidad de ciudadanos con los recursos proyectados para esa campaña.

El problema con esta situación es que no se trata de un paradigma aislado o particular, sino más bien generalizado y reafirmado en los estudios sobre sistemas de medios. Considerando que la publicidad estatal se centra en la compra de espacios dentro de las parrillas de programación de los medios de comunicación, se entiende que, al definirse una campaña publicitaria diseñada para coadyuvar a una política pública a lograr determinados objetivos, esta compra de espacios debe tener como criterio fundamental, de acuerdo con los principios antes descritos, llegar a la mayor cantidad de gente o público objetivo de la

campaña, con un menor costo. En ese sentido, la relación con los medios de comunicación termina siendo estrictamente transaccional o comercial, equivalente a la de cualquier proveedor del Estado.

Al respecto, Raúl Magallón-Rosa, profesor en el Departamento de Comunicación de la Universidad Carlos III de Madrid, habla de tres funciones que tienen los estados en su relación con la prensa: “por su papel coercitivo respecto a la libertad de expresión e información y como forma y ejercicio del poder, como regulador dentro de un mercado informativo y como protector y garante del pluralismo informativo” (Magallón, 2021).

Si bien el autor describe que asegurar el pluralismo informativo y la regulación del mercado informativo han sido los roles en los que se ha centrado el debate y los que han prevalecido en los países democráticos, su análisis parte de un enfoque basado en el reparto de los recursos publicitarios:

Este trabajo pretende analizar, profundizar y reflexionar sobre el papel en España de los distintos gobiernos centrales a la hora de *establecer el reparto de la publicidad institucional*, así como el diseño y ejecución de las campañas institucionales y comerciales desde la aprobación de la Ley de Publicidad Institucional de 2005. (Magallón, 2021).

Esta sola afirmación se alinea con un discurso recurrente que analiza la publicidad estatal desde la perspectiva de la distribución o “reparto” del recurso en los medios cuando, según los principios del Estado, como ya se señaló, la publicidad estatal se debe determinar de manera particular en cada campaña o acto publicitario, sobre la base de los criterios de eficiencia y eficacia para llegar a más gente con menos recursos. Es decir, esta narrativa se enfoca desde la perspectiva del medio de comunicación antes que desde la del ciudadano-objetivo de la campaña publicitaria, a quién se debe la publicidad estatal.

Está claro que el autor realiza su análisis desde el punto de vista político, pero incluso desde esa perspectiva, el enfoque que parte desde la perspectiva del “reparto” sigue siendo frágil. Aún, manteniendo esa lógica, ¿cómo se sabría cuánto recurso destinar a cada medio de comunicación sin que eso se haya establecido con el sustento técnico que se determina en función de la audiencia que va a recibir el mensaje sobre la base del diseño de determinada campaña de publicidad? Eso demuestra que, aunque esta perspectiva se de en la realidad, no significa que su enfoque sea adecuado, por lo menos no a este nivel.

Si bien, los medios de comunicación son actores políticos, las relaciones de poder entre ellos y el Estado devienen de otro tipo de intereses y no necesariamente de la venta de espacios publicitarios. El poder político y económico que tiene un medio de comunicación deviene exclusivamente del nivel de audiencias que tiene y ha ido acumulando. En tal caso, no es que un medio de comunicación obtenga mayor reparto de publicidad estatal para lograr mayor poder, sino más bien logra mayor reparto de publicidad estatal porque ya tiene más poder frente a otros competidores en función a su audiencia. Y el debate político del poder de los medios de comunicación y la composición del mercado mediático tiene que ver con otra de las dimensiones de la comunicación pública y es el de las políticas y los sistemas y modelos de comunicación.

Es decir, claro que se debe analizar ese aspecto, pero desde una dimensión mucho más amplia, no desde la dimensión de la publicidad estatal. Es más, como se puede concluir, el análisis de las relaciones de poder entre los medios de comunicación y el Estado ni siquiera debería considerar *ex ante* los aspectos de publicidad estatal. El nivel de inversión de la publicidad estatal está en función, más bien, del nivel de poder que ya detentan estos actores. No es una causa, es sí una consecuencia de cómo se han ido desarrollando las dinámicas de poder entre el Estado y los medios.

Finalmente, con respecto a la normativa que regula los medios de comunicación, la Ley N°28278, denominada Ley de Radio y Televisión, ésta se promulgó el 15 de julio de 2004 –un año antes que la Ley de Publicidad Estatal y dos años antes que la que debilita la

secretaría de comunicaciones—, como resultado de un profundo debate público “desatado a partir del descubrimiento de la corrupción en la televisión y de la presentación al Congreso de una primera propuesta de reforma parcial de la Ley de Telecomunicaciones por parte del gobierno en diciembre del año 2001” (Perla, 2017, p. 498).

A esto le siguió la publicación de su reglamento en febrero de 2005, aunque, cómo aclara el autor, “las leyes no son importantes sólo porque se promulguen, sino sobre todo si se cumplen, es decir, si tienen eficacia (aplicación o cumplimiento) y si tienen efectividad, es decir, si sirven para los fines o propósitos que los legisladores imaginaron” (p. 498).

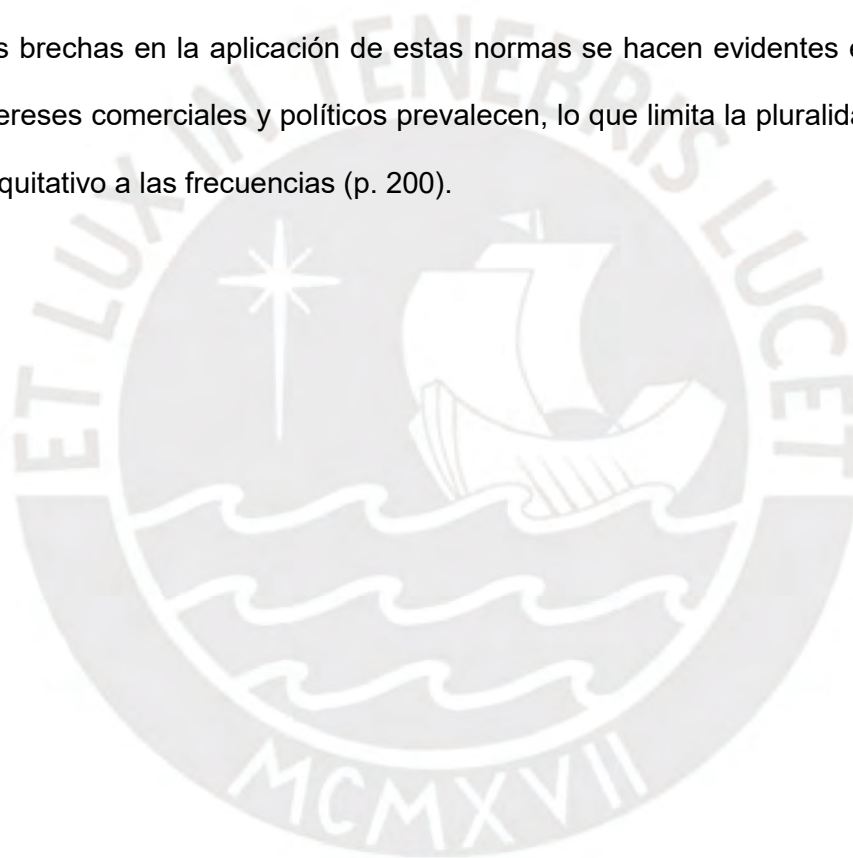
Según Uceda y León (2012), de acuerdo con esta norma, para poder operar una señal de televisión, “es obligatorio el concurso público para el otorgamiento de autorizaciones, mientras que para radio el proceso se inicia a pedido de parte”. Asimismo, la ley “permite la renovación automática de licencias” hasta por diez años “siempre y cuando se cumpla con ciertos requisitos técnicos y legales”. Esta situación, según los autores, bloquearía la posibilidad a los que no tienen licencia aún “ya que todos los permisos fueron otorgados y no hay posibilidad de habilitar más, por cuestiones técnicas”. Según los autores, “esta situación (...) en la práctica no ayuda a promover la diversidad y pluralidad en la radio y TV, (lo) que termina siendo una práctica excluyente” (p. 194).

La ley distingue tres tipos de servicios: comerciales, educativos y comunitarios, siendo estos últimos los más afectados por los obstáculos administrativos y técnicos, como la falta de acceso a licencias y la concentración de frecuencias en manos de grandes conglomerados mediáticos. A pesar de la ley que clasifica estos servicios, los medios comunitarios, que deben operar principalmente en áreas rurales y de interés social, encuentran barreras significativas para su funcionamiento. Según el informe, solo un pequeño porcentaje de las emisoras en Perú son comunitarias, lo que pone en evidencia una tendencia hacia la exclusión y concentración de los medios (p. 195).

Sobre los medios públicos, representados principalmente por el IRTP, Uceda y León (2012) señalan que Canal 7 y Radio Nacional del Perú, los cuáles dependen directamente del

Ejecutivo, carecen de un marco normativo claro que garantice su independencia. Asimismo, “los medios regionales dependen de los gobiernos regionales y los medios municipales de los gobiernos municipales”, lo que los convierte “en la caja de resonancia de los políticos de turno” (p. 196).

En cuanto a la regulación de contenidos, indican que la legislación peruana exige un mínimo del 30% de producción nacional en los contenidos transmitidos entre las 5:00 a.m. y la medianoche, y establece códigos de ética que la mayoría de los medios no cumplen. A pesar de que existen directrices para la protección de los derechos humanos y la libertad de expresión, las brechas en la aplicación de estas normas se hacen evidentes en la práctica, donde los intereses comerciales y políticos prevalecen, lo que limita la pluralidad informativa y el acceso equitativo a las frecuencias (p. 200).



La comunicación, el poder y las instituciones en el Perú

Período de Gobierno	Marco Normativo / Institucional	Descripción
2001-2006 Alejandro Toledo	Decreto Supremo N° 067-2003-PCM (ROF) Ley N°28278 (Ley de Radio y Televisión) 15 de julio de 2004	Se crea la Secretaría de Comunicaciones de la PCM como órgano técnico especializado, encargado de desarrollar y coordinar la política de comunicación del Poder Ejecutivo. Tiene rol estratégico, reporta directamente al Presidente del Consejo de Ministros e integra formalmente 4 unidades orgánicas: Oficina de Medios de Comunicación, Oficina de Comunicación Publicitaria, Oficina de Estudios y Análisis y Oficina de Comunicación Estratégica. Se promulga Ley de Radio y TV a partir del descubrimiento de la corrupción en los medios. Primera propuesta de reforma parcial de la Ley de Telecomunicaciones. Publicación del reglamento en 2005.
2006-2011 Alan García	Ley N° 28874 (Ley de Publicidad Estatal) 14 de agosto de 2006 Decreto Supremo N° 063-2007-PCM (ROF)	Se promulgó la ley que regula la publicidad estatal, pero con una implementación deficiente debido a la falta de reglamentación. El gobierno promulga un nuevo ROF que transforma la Secretaría de Comunicaciones en la Oficina General de Comunicación Social (OGCS), perdiendo poder y recursos. La OGCS se convierte en un órgano de apoyo con reportes a la Secretaría General y se disminuye su capacidad de gestión de la comunicación. También se incorpora la Oficina de Prensa e Imagen Institucional.
2011-2016 Ollanta Humala	DS N° 001-2012-PCM (IRTP a la PCM)	Política de comunicación centrada en enfoque de los medios públicos y derecho a la comunicación. Equipo de profesionales de la secretaría se fortalece, incorporando con ello la producción gráfica y audiovisual propia de contenido publicitario. Se asigna el IRTP a la PCM para centralizar la gestión de los medios públicos.
2016-2018 Pedro Pablo Kuczynski	DS N° 061-2016-PCM (IRTP a Ministerio de Cultura)	Cambio en la adscripción del IRTP, pasando de la PCM al Ministerio de Cultura. Esto representa una modificación de la política de control y manejo de los medios públicos. Se convierte a la OGCS en la Secretaría de Comunicación Social (SCS) de la PCM. Pero cambio sólo se da a nivel nominal. Actualmente sigue funcionando bajo la estructura de la OGCS.
2021-2022 Pedro Castillo	Ley N° 31515 que modifica Ley N°28874 (Publicidad Estatal) 15 de julio de 2022	El Estado debe destinar obligatoriamente el 30% de la inversión publicitaria (para campañas nacionales) y el 50% (para campañas regionales) a medios locales y regionales, bajo un criterio geográfico y no para llegar a más gente a un menor costo (principio de eficiencia del gasto público).
2023-2026 Dina Boluarte	DS N° 064-2023-PCM Reglamento Ley N° 31515	Se critica que esta distribución favorezca el "cuoteo" y no la eficiencia en la publicidad estatal. Influencia del paradigma "medio-céntrico" genera asignación ineficaz de recursos, limitando el impacto de las campañas.

Tabla 3. Cronología histórica de las instituciones de gobernanza y marcos normativos de la comunicación en el Perú. Elaboración propia.

Capítulo 3: Objeto de Investigación. Estudio de caso.

¿Cuál fue el proceso de gestión o desarrollo metodológico de la campaña "El COVID no mata solo; no seamos cómplices"?

3.1. El contexto social y político crítico previo a la campaña

El primer caso de coronavirus en el Perú se confirmó el 6 de marzo del 2020. A partir de este punto y el aumento exponencial de contagios, la primera medida que tomó el gobierno liderado por el entonces Presidente del Perú, Martín Vizcarra, fue declarar el estado de emergencia sanitaria a nivel nacional el día 11 de marzo, lo que representaba un aislamiento domiciliario obligatorio por 14 días a todos los extranjeros provenientes de los países infectados en los terminales aéreos y terrestres de todo el territorio nacional.

Finalmente, el 15 de marzo se decreta estado de emergencia nacional que se aplicaría desde las 12 de la madrugada del 16 de marzo, por lo que se cerraron las fronteras, se suspendió el transporte internacional de pasajeros y se implementó el aislamiento domiciliario de toda la población, asegurando dichas medidas con un toque de queda nacional, implementado desde el día 18 de marzo, en el que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional salieron a patrullar las calles y asegurar que se cumplan las medidas.

Durante la primera ola del coronavirus en el Perú, se generó un colapso en los servicios de salud pública lo que no solo desnudó lo precario del sistema, sino que se empezaron a cuestionar los supuestos efectos positivos del continuo crecimiento económico del país a lo largo de varias décadas.

Desde el inicio de la pandemia en el Perú, el presidente Vizcarra planteó una permanente comunicación con la población a través de conferencias de prensa de reporte de crisis casi diarias, lo que le valió elevar tremendamente su popularidad. Si antes de la

pandemia venía en promedio superando el 50%, luego de decretado el Estado de emergencia en marzo del 2020 y hasta el mes de abril, estos niveles superaron el 90% (IEP). Sin embargo, hacia agosto del mismo año, la popularidad de Martín Vizcarra y su gobierno cayó a un 56%. Aunque esta cifra en el contexto actual de cualquier país latinoamericano sea envidiable, mantenía una clara tendencia a la baja.

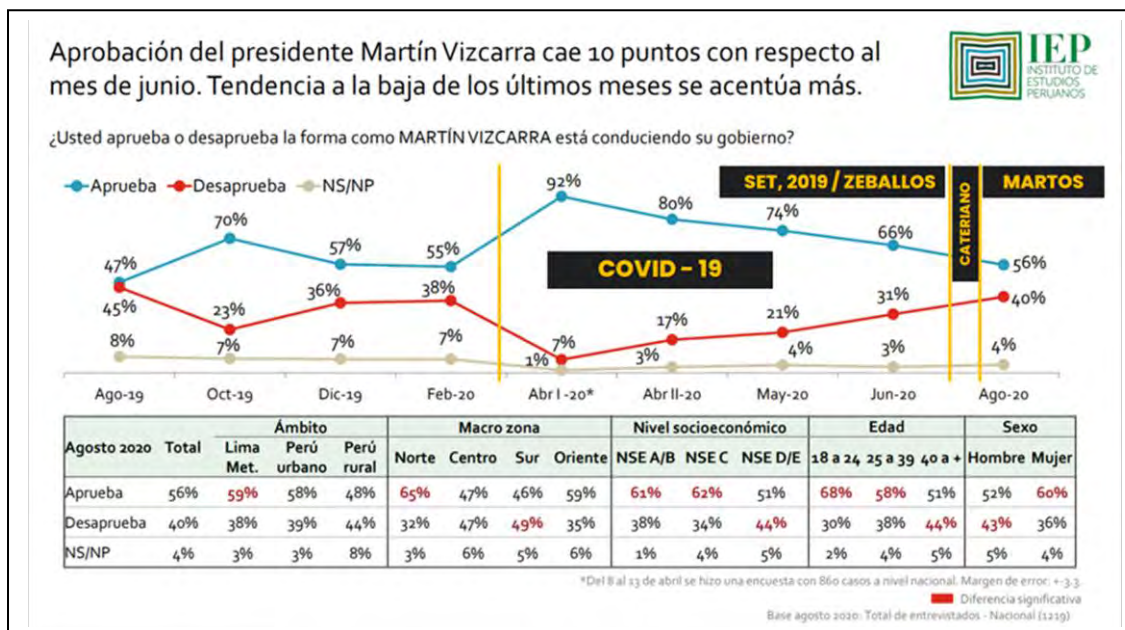


Figura 1. Evolución de la popularidad del gobierno del Presidente Martín Vizcarra entre agosto de 2019 y agosto de 2020. Fuente: IEP.

Con respecto a los indicadores de la pandemia, la cifra de casos diarios pasó de un promedio de mil en quincena de marzo a nueve mil a finales de agosto; y el número de muertes llegó a superar los seiscientos casos diarios para el mismo período, tendencia inversamente proporcional a la popularidad del gobierno. Es decir, mientras que los casos de coronavirus aumentaban exponencialmente, la popularidad del gobierno iba decayendo.

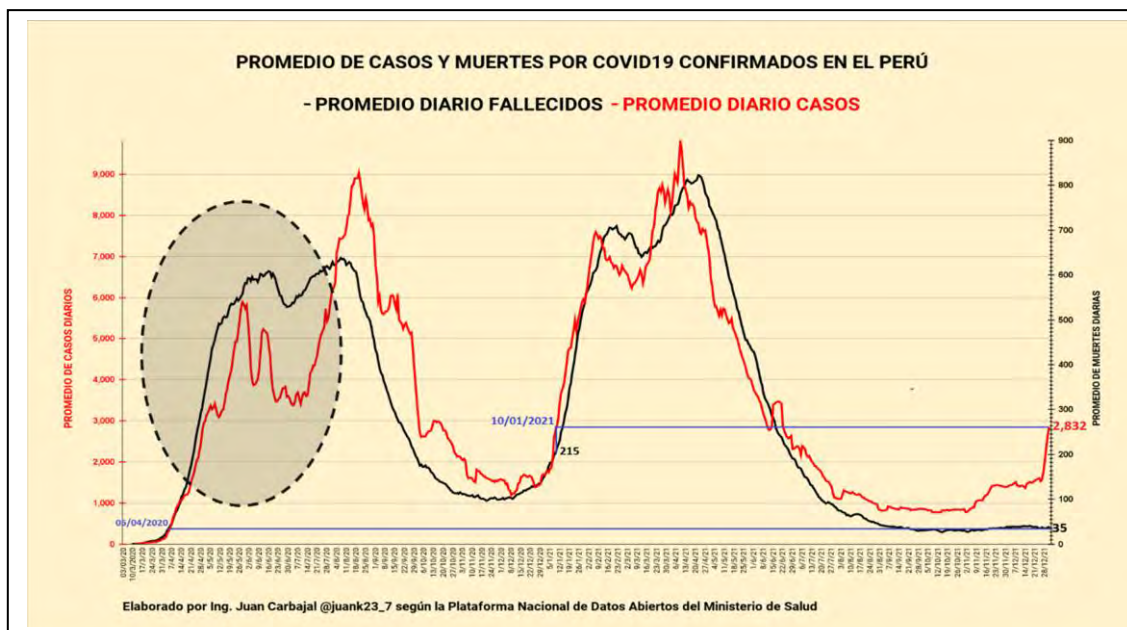


Figura 2. Promedio de casos y muertes por Covid-19 confirmados en el Perú en el período 2020 - 2021. Fuente: Juan Carbajal y MINSA.

3.2. Etapas del proceso de desarrollo metodológico de la campaña

Dentro de su proceso metodológico, la campaña ECNMS, tuvo diferentes etapas bien diferenciadas, desde el requerimiento o necesidad pública vinculado al ámbito de la crisis global de la Covid-19; el análisis y diagnóstico de estudios que permitieron establecer la línea de base desde la cual se partía; el establecimiento de los objetivos y propósito de la campaña a través de la definición de indicadores enfocados tanto en la eficiencia de la comunicación pública y política para lograr además el impacto directo en los indicadores vinculados a la política pública; la propuesta creativa de la narrativa; el testeo de la campaña con *focus groups*; el plan de producción de la campaña; el plan de medios o pauta publicitaria; la realización o implementación de la campaña; el lanzamiento y la medición del impacto de los resultados en los indicadores definidos.

3.2.1. El requerimiento

En lo que iba del gobierno de Vizcarra hasta el período de implementación de la campaña ECNMS, habían pasado por la PCM cuatro primeros ministros, Uno a uno, los cuatro afrontaron los embates de la fricción política con el Congreso de la República de mayoría fujimorista. En agosto del 2020, luego de cinco meses de haber decretado cuarentena general producto de la pandemia, es nombrado nuevo premier Walter Martos, un militar en retiro que había sido ya ministro de Defensa. Como parte del equipo de comunicaciones del nuevo premier, se nombra a Ethel Flores, como jefa de la OPII y a Rubén Cano como secretario de la SCS.



Figura 3. Presidentes del Consejo de Ministros del Perú en el período 2018 - 2020. Elaboración propia.

Como nuevo equipo de comunicaciones de la PCM, ni bien asumieron funciones, fueron convocados por el Presidente Vizcarra a una reunión con su equipo de comunicación, entre los que estaba la secretaria de la Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República, Mónica Moreno. El requerimiento era bastante evidente: se necesitaba una campaña de comunicación masiva que pudiera acompañar las medidas del gobierno frente a

la pandemia en un escenario tan complejo con el pico de contagios y fallecimientos en su punto más alto y frente a una opinión pública que demandaba medidas urgentes.

Peor aún, considerando que había pasado casi un mes en el que el Estado estuvo políticamente paralizado entre la renuncia del Premier Zeballos, el nombramiento del Premier Cateriano y su posterior pérdida de confianza por parte del Congreso de la República, lo que hizo que se nombrara al general Walter Martos como Premier y al que finalmente el Congreso le otorgara la confianza a su gestión.

En la opinión pública, actores políticos ya promovían la narrativa de que el Estado no comunicaba en un momento tan crítico de la pandemia. Y en esa circunstancia, el pedido directo del Presidente fue la de poner en marcha en el más breve plazo una campaña publicitaria de impacto nacional que complementa las medidas del Gobierno para disminuir los contagios y las muertes, además de aplacar la enorme necesidad de comunicación al respecto, que se estaba amplificando a través de varios actores políticos.

Luego de un análisis del proceso de producción, los procesos administrativos y las alternativas definidas como parte de una estrategia que buscaba acelerar los tiempos en los procesos, pero cumpliendo estrictamente con las normas y regulación establecida, el nuevo secretario de comunicaciones de la PCM le indicó al Presidente que podía contar con una campaña lista en un período mínimo de 10 días, período que iba a resultar siendo un “récord histórico” (Ethel Flores, entrevista, Julio, 2025).

3.2.2. Análisis, diagnóstico y establecimiento de la línea de base

Si bien es cierto, desde el inicio de la pandemia hasta el inicio de la crisis en el liderazgo de la PCM con la renuncia del premier Vicente Zeballos a mediados de julio, el gobierno a través de la Secretaria de Comunicación Social (SCS) de la PCM, había lanzado dos campañas de publicidad estatal –“Yo me quedo en casa” y “Primero mi salud”–, que tuvieron como objetivos asegurar el confinamiento domiciliario de la población, la promoción de hábitos que ayuden a evitar los contagios como el uso de las mascarillas o el afianzamiento de medidas de limpieza y seguridad ante el virus.



Figura 4. Estudio de opinión con indicadores de impacto de campañas de comunicación previas a ECNMS. Fuente: PCM. Elaboración propia.

De acuerdo con los estudios del impacto de ambas campañas en indicadores de salud pública realizados por encuestadoras de opinión encargados por la SCS, los objetivos se habían cumplido dado que, la población identificaba como principales medidas de prevención del contagio el uso de tapaboca (99%), el lavado frecuente de manos (97%), el quedarse en casa (90%) y la limpieza frecuente del hogar (88%).

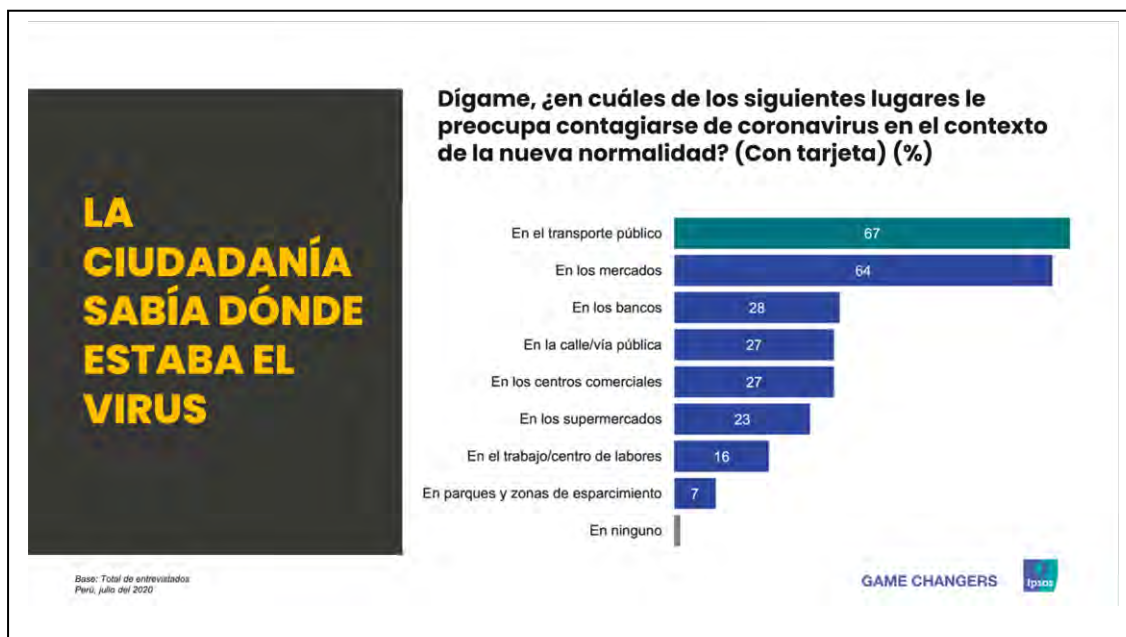


Figura 5. Estudio de opinión sobre el conocimiento de los lugares de contagio por la ciudadanía. Julio, 2020. Fuente: PCM. Elaboración propia.

Asimismo, según un estudio de Ipsos de julio del 2020, la ciudadanía ya había interiorizado los espacios donde era más probable el contagio: el transporte público (67%), los mercados (64%), los bancos (28%), vía pública (27%), centros comerciales (27%) o supermercados (23%). A pesar de esos resultados, hacia agosto del 2020, los efectos de la pandemia habían llegado a su pico más alto con un promedio que superaba los 9,000 casos diarios y un promedio de muertes que en su pico llegó a superar la cifra de 600 fallecidos por día, en la llamada primera ola que, de acuerdo con los expertos, se extendió hasta diciembre del 2020 (MINSA).

A la par, mientras los casos de coronavirus y las muertes como consecuencia de ello iban aumentando, la popularidad del gobierno y, principalmente, la aprobación del presidente Vizcarra, caía nuevamente, en agosto, a un 56% según el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), luego de haber superado el 90% de popularidad a inicios de la pandemia.

En ese sentido, el contexto político previo al desarrollo de la campaña ECNMS fue desfavorable, con los índices de popularidad del gobierno con tendencia a la baja a lo largo

de los cuatro meses previos y con casi siete semanas en las que el gobierno había dejado de comunicar a través de la publicidad estatal, debido al recurrente cambio en el liderazgo institucional, tras la renuncia de Vicente Zeballos como Presidente del Consejo de Ministros, el nombramiento de Pablo Cateriano como nuevo PCM, su salida a las tres semanas luego de que el Congreso no le brindara la confianza a ese nuevo gabinete, el nombramiento de Walter Martos como nuevo PCM y el otorgamiento de la confianza que le dio el Congreso a este último.

Esa situación desfavorable, que duró alrededor de 28 días, exigía un desarrollo rápido y eficiente de comunicación pública, además de altas capacidades de gestión del equipo a cargo de la campaña, lo que aseguró su creatividad y eficacia.

En agosto de 2020 el virus se había movido a otro tipo de espacios dadas las dinámicas sociales que se estaban generando como producto del confinamiento. De acuerdo con información del MINSA y fuentes de referencia internacional, los nuevos focos de contagio eran las reuniones sociales –llamadas “fiestas covid”–, reuniones familiares –dónde se asumía equivocadamente que los familiares tenían los mismos hábitos de cuidado–, y las reuniones deportivas –también llamadas “pichangas covid”.

A esto se añadió la consulta de bibliografía que buscaba construir un perfil claro del típico ciudadano peruano de a pie, principalmente de los grupos etarios más jóvenes, que eran en su mayoría los que venían participando de estos nuevos espacios de contagio y quienes además sabían de su menor riesgo de muerte frente al virus. Para ello se consultaron investigaciones desde el enfoque sociológico como las de Gonzalo Portocarrero y desde la psicología social como las de Jorge Yamamoto (2019).

En líneas generales, se definieron dos tipos de “ciudadanos transgresores”: por un lado, los que se arriesgaban obligados por las enormes necesidades económicas que había generado la paralización de la mayoría de las empresas y centros de labores; y por el otro, los que buscaban romper con el confinamiento por necesidades de tipo más emocional o

vinculadas a la salud mental, las que además se vinculaban a una clara falta de sensibilidad por el otro debido a aspectos de educación o valores ciudadanos.

En efecto, uno de los estudios encargados por la SCS mostraba que la percepción pública apuntaba a que los peruanos no acataban las medidas dispuestas por el gobierno para evitar el aumento de la pandemia principalmente a la necesidad económica (68%), pero también a la falta de educación y valores (47%) o porque los peruanos se creen “vivos”, o por la “criollada” (42%). Además, la ciudadanía en general también concluía que otro de los factores era que los grupos más jóvenes sentían que la enfermedad no les afectaba (19%), pero peor aún, había una mínima consciencia de que era porque solo afectaba a la población en riesgo (10%), lo que demostraba una baja preocupación por las consecuencias solidarias de la falta de cuidado.

Y desde el punto de vista de la comunicación de gobierno, también era evidente para la población que la paralización de la dirección de la PCM había afectado no solo la comunicación oficial, sino también poder contrarrestar la información falsa que ya había posicionado una idea de la pandemia como una conspiración.

De acuerdo con el mismo estudio, la ciudadanía señalaba que la población no acataba las medidas dispuestas por el gobierno también por falta de información en temas de prevención (no conocían la gravedad de la enfermedad) (30%); porque no creían en la información que brinda la prensa sobre la Pandemia (29%); por la falta de información sobre la enfermedad (Covid-19) (19%); o porque todo sería una conspiración, un invento (nada es real) (17%).



Figura 6. Estudio de opinión sobre por qué se cree que muchos peruanos no acataban las medidas dictadas por el gobierno para evitar el contagio de coronavirus. Fuente: PCM. Elaboración propia.

3.2.3. Definición de objetivos e indicadores en función de los recursos

Luego de haber analizado los diversos estudios de percepción además de la información oficial del MINSA, quedaba bastante claro que se debía de contrarrestar la movilización de los grupos etarios más jóvenes para que respeten el confinamiento y las medidas que había establecido el gobierno. De esta forma, tendría que disminuir la participación en espacios de contagio y, por ende, las consecuencias en los índices de fallecimiento, principalmente de la población de riesgo. En ese sentido, la campaña de comunicación en publicidad estatal debía de enfocarse en los dos indicadores de salud pública: índices de contagios e índices de fallecimientos.

Para lograr ello, los procesos de comunicación debían de asegurar una alta audiencia y buscar un impacto necesario para cambiar el comportamiento de este público objetivo. En ese sentido, los indicadores de comunicación que se definieron para poder asegurar un impacto en los indicadores de salud pública fueron el de la audiencia, que mide la cantidad de personas que reciben el mensaje y que además está relacionado concretamente al nivel de inversión que se realiza en los medios y la cantidad de espacio publicitario contratado por ese monto en función de las tarifas publicitarias.

Es claro que, a más inversión publicitaria, se cuenta con mayores espacios en medios donde aparezca el mensaje y lo vea mucha más gente. Si una campaña publicitaria estándar solo se respalda en este indicador, eso va a estar determinado simplemente por el nivel de inversión que se realice en la contratación de espacios, lo que facilitará el objetivo comunicacional y, por ende, podría desincentivar una mayor incidencia en la labor creativa de cualquier campaña. En el caso de la campaña requerida por el gobierno, el presupuesto superaba modestamente los 5 millones de soles, monto que frente a campañas de carácter comercial de alcance nacional resulta siendo ampliamente menor. Esto representaba una primera dificultad que se debía de superar.

Por otro lado, gracias a la amplia experiencia acumulada en el Estado por el equipo de comunicaciones de la PCM, se tenía claro que las limitaciones financieras pueden superarse si se trabaja en lograr que el mensaje exceda los espacios contratados, que tienen una amplitud limitada por los montos de inversión, gracias a la reacción que los receptores pueden tener frente a él. Si el mensaje es lo suficientemente persuasivo y movilizador, la reacción de la audiencia puede lograr impacto tal que amplifique la llegada del mensaje más allá de los espacios contratados.

Esta superación del límite de lo contratado gracias a que el mensaje sea lo suficientemente movilizador como para que supere el simple alcance contratado, es lo que se conoce como “efecto orgánico” de la comunicación. Es decir, dos campañas publicitarias con el mismo monto de inversión en los mismos espacios mediáticos pueden generar resultados

completamente diferentes. Las menos arriesgadas en el desarrollo creativo tienden a lograr las audiencias correspondientes dictadas por el nivel de inversión publicitaria. Campañas con mayores capacidades de desarrollo creativo, exigido por las limitaciones económicas, las necesidades o el contexto social y político, pueden superar esa limitación buscando movilizar de manera orgánica a los receptores del mensaje con propuestas más arriesgadas.

Como es de entender, la audiencia es el indicador de entrada del mensaje al público objetivo. Si la audiencia es baja, ello incide en el logro del indicador más importante para buscar el llamado cambio de comportamiento: el de la recordación. De nada sirve que el mensaje haya logrado una alta audiencia y llegado a mucha gente si los que lo recibieron no lo recuerdan. Ambos indicadores se miden con encuestas de opinión donde se pregunta si se ha visto o recibido el mensaje y qué se recuerda de ello.

Finalmente, como parte de una fase final del proceso de comunicación, las empresas de mercado han desarrollado metodologías de medición de los llamados factores que pueden medir no solo la recordación del mensaje, sino también el factor cognitivo –qué tanto se entendió, decodificó e interpretó el mensaje–; el factor conductual –qué tanto influyó en un cambio de comportamiento–; y el factor afectivo –qué reacción emocional o sentimiento generó en el receptor–. Incluso, las empresas de estudio de mercado combinan el factor cognitivo con el afectivo para verificar si el mensaje fue decodificado con mayor o menor incidencia en función del nivel de intensidad o tono positivo o negativo de la comunicación.

3.2.4. Desarrollo de la propuesta creativa

Con toda la información recabada, el componente creativo se alimentó de dos aspectos. El primero fue construir el proceso por el cuál un ciudadano se contagia de coronavirus para luego intervenir en un punto de este proceso e interrumpirlo a través de la

persuasión o impacto generado por el mensaje, para así lograr la disminución de posibilidades de contagio.

Parte del trabajo creativo supuso construir el flujograma de un contagio en el que, a diferencia de una enfermedad en la que el vector de contagio es un insecto, por ejemplo, en el caso del coronavirus los vectores eran las propias personas. En ese sentido, el virus necesitaba a las personas para poder propagarse, es decir, tan solo por sus propios medios no le era posible contagiar. Era bastante claro que, como primera proposición, se debía poner en relieve el comportamiento y rol de las personas frente a las consecuencias del contagio.

En este punto se analizó cómo las personas tomarían un mensaje en el que se les está responsabilizando de las consecuencias de una epidemia que tenía otras implicancias como la capacidad de los servicios públicos de salud de intervenir en el tratamiento de los enfermos, la información muy limitada de la enfermedad y su tratamiento por esos días, además de la carencia de un medicamento diseñado para contrarrestarla.

Era bastante claro que estas otras implicancias no estaban ofreciendo muchas alternativas que permitieran descartar un mensaje que buscara que las propias personas traten de sobrevivir por cuenta propia, por lo menos hasta que se encontrara el medicamento por el que se pueda tratar la enfermedad –en este caso, las vacunas que se terminarían desarrollando y distribuyendo varios meses después a nivel global–. La situación era grave: se debía salvar vidas y se debía apelar a los propios ciudadanos para evitar que las cifras de contagio y muertes siguieran aumentando.

A pesar de cuestionamientos del propio MINSA que buscaban evitar mayores implicancias en la salud mental de la población, se determinó optar por un mensaje fuerte, que busque interpelar a este ciudadano transgresor, de muy poca sensibilidad por el otro, que buscaba satisfacer sus necesidades personales por encima del impacto perjudicial de los grupos poblacionales de mayor riesgo de muerte, tal como habían demostrado los estudios consultados.

Varias referencias y evidencia internacional venían respaldando este enfoque, por lo que se definió transmitir un mensaje que genere temor y miedo. En función al perfil del público objetivo centrado en el “ciudadano transgresor” que se fue construyendo, se determinó el nivel de dureza o agresividad del mensaje.

Como parte de técnicas prospectivas, se constituyó al personaje objetivo como un joven, individualista, que sale a trabajar y vive del día a día, que convive a diario con la muerte producto de las duras condiciones sociales, económicas y políticas del país. Este ciudadano viaja en transporte público, el que en gran parte es informal o ilegal y que genera los mayores indicadores de muerte por accidentes de tránsito a nivel regional o global. También sufre las consecuencias de las altas cifras de inseguridad ciudadana de las zonas más populares de las principales ciudades urbanas del país.

Una de las premisas que se plantearon a la interna del equipo fue que, un joven con hábitos de estas características no cambia su comportamiento tan solo con un mensaje comunicacional, incluso este sea fuerte. Un actor social de este tipo ya está bastante acostumbrado a lidiar con situaciones que pueden generarle la muerte. Producto de ese análisis se incluyó como receptor del mensaje también a los agentes de cambio. De hecho, la comunicación social como materia profesional cuenta con mucha evidencia que habla de los agentes de cambio como elementos que ayudan a modificar hábitos y comportamientos de ciertos actores sociales.

Como parte de la prospectiva, el análisis logró completar el perfil y los hábitos de este tipo de ciudadano como una persona dependiente, sea de manera total o parcial, que aún convive con sus familiares y que contribuye al sustento grupal. Estos familiares pueden ser padres, abuelos, tíos o sobrinos, miembros que, coincidentemente, son los que presentan mayor riesgo frente al coronavirus.

Gracias a la construcción de este perfil, se reforzó el tono agresivo de mensaje: que genere miedo a morir, pero no solo de este joven transgresor que más bien no le tenía miedo a la muerte, sino de los familiares que producto de su incumplimiento de las normas, sí podían

verse arriesgados a fallecer. En ese sentido, se pudo prever que el miedo a las consecuencias nefastas del coronavirus era, en mayor medida, un factor de afectación de la mayor parte de los familiares que conviven con el personaje objetivo.

Gracias a esto se determinó que los agentes de cambio debían ser los familiares, sobre todo los de mayor nivel etario. El objetivo era generar tal nivel de movilización gracias al miedo que los abuelos, padres o tíos de los “jóvenes transgresores” sintieran, para que les exigieran el cumplimiento de las normas pues, claramente, los directamente afectados con la muerte eran ellos. De esta manera, se llegó a proyectar escenarios en los que los familiares amenazaban a los jóvenes con no dejarlos ingresar al domicilio si asistían a reuniones sociales, familiares o deportivas.

Como consecuencia de este proceso y la información proporcionada por los estudios, las referencias de prácticas internacionales y los que señalaban claramente los nuevos espacios de contagio, se determinaron escenarios o motivos de spots publicitarios vinculados a las tradicionales “pichanguitas” de fútbol, las reuniones o “fiestas Covid” y las reuniones o visitas familiares. Asimismo, se determinaron zonas geográficas –urbana y semiurbana–, diseñando además spots dirigidos tanto a la costa como a las regiones andina y amazónica.

Es necesario resaltar que el proceso creativo es el componente neurálgico de cualquier campaña publicitaria, más aún si se quiere exceder y ampliar el alcance limitado a la audiencia definida por el nivel de inversión económica y que esta trascienda de manera orgánica. Su carácter fundamental está determinado no solo por el rol que tiene el mensaje definido en esta parte del proceso, al poder persuadir al receptor, sea con el propio cambio de paradigma tras decodificar el mensaje o a través de los agentes de cambio, sino, sobre todo, por contar con una marcada carga política esencial.

La evidencia en estudios demuestra que la comunicación es una materia esencial en el ejercicio del poder, más aún si parte desde el Estado en un momento de crisis generalizado como lo fue la pandemia global de la Covid-19. Conociendo además la trascendencia de la comunicación estatal en términos políticos, luego de asegurar todos los aspectos que

garanticen el logro de política pública en un contexto de crisis, se buscó también definir un marco político en la agenda pública.

Es decir, en función de los tradicionales estudios de opinión pública basados en la “agenda *setting*” y, sobre todo, el “*framing*”, se buscó también cambiar la discusión pública y darle la vuelta al debate, colocando la propia campaña como tema de conversación social. Y para todo ello, el impacto del mensaje debía lograr irrumpir en medio de una conversación social mayormente crítica al gobierno y su falta de capacidad de comunicación en plena crisis del coronavirus, buscando finalmente cambiar tal percepción.

De hecho, se consideró que la campaña iba a generar un margen de polarización esperado para poder alcanzar el debate necesario que rompa las limitaciones de los espacios contratados y genere una alta conversación de carácter orgánico. Es así como la narrativa de la campaña se definió en un mensaje contundente: “El COVID no mata solo; no seamos cómplices”, que incluyera a todos y todas –tanto a los ciudadanos como al propio Estado y los diferentes actores sociales y públicos desde sus respectivos espacios– como potenciales responsables de la situación. En definitiva, al margen de ser un mensaje duro, se trataba de un mensaje de cohesión en la responsabilidad de que la propia sociedad asuma su responsabilidad.

3.2.5. El testeo de la campaña

Más allá del exhaustivo cuidado que se tiene cuando se diseña una campaña publicitaria –principalmente del componente creativo del mensaje y al margen de la evidencia en estudios o los adecuados procesos de construcción prospectiva de los perfiles de los actores a incidir–, se debe comprobar previamente si la propuesta finalmente va a lograr el resultado proyectado o si se ha escapado algo durante el proceso. Este procedimiento de comprobación es una práctica común en cualquier tipo de campaña publicitaria, sea comercial

o estatal, aunque en el ámbito público su valor tiene un peso mayor dado que son recursos públicos que deben ser utilizados con mucha responsabilidad, más aún en una situación de crisis tan aguda en aspectos económicos en un país sudamericano de renta media y con las enormes carencias en términos de infraestructura y servicios de salud pública.

Para poder testear la campaña, luego de la definición del mensaje general, los motivos o situaciones preestablecidos (reuniones sociales, familiares o deportivas), las zonas geográficas y el sentido de responsabilidad o culpabilidad del “ciudadano transgresor” de la muerte de la población de mayor riesgo, se prepararon guiones más aterrizados por cada motivo, las características necesarias de cada actor que participa y los detalles más particulares de los que finalmente serán los spots que se transmitirían a través de los medios de comunicación.

Una herramienta puntual que consolida esta información de manera preliminar es el llamado “*storyboard*”, donde aparecen los esbozos ilustrados que constituirán finalmente el *spot* final. Tanto el *storyboard* como los guiones son sistematizados en dinámicas o ejercicios de grupos focales o “*focus groups*” que permiten evaluar si los receptores van a decodificar el mensaje tal como se ha previsto.

Para efectos de la campaña ECNMS se realizaron 18 grupos focales a nivel nacional, los que permitieron ajustar detalles menores. Con este último paso superado, ya se pudo iniciar con el proceso de producción. Para efectos de reporte de la labor, en este punto se elevó la propuesta ya ajustada con los aportes del testeo con grupos focales al Presidente de la República y al Premier, los que le dieron la aprobación oficial a la campaña.

3.2.6. El plan de producción y el plan de medios

Para poder definir un buen plan de producción de una campaña publicitaria en el ámbito público es necesario considerar un alto conocimiento de los procesos administrativos del

Estado, aspectos que comúnmente son muy complejos de gestionar por su alto nivel de tramitología e innumerables consideraciones legales. Es en esta parte del proceso donde el equipo de producción debe coordinar directamente con el equipo administrativo y legal, para lograr la mayor eficiencia, en el menor plazo y con la clara política de no incumplir cualquier norma administrativa.

Para todo servidor público que se desempeñe en un cargo funcional del Estado, más aún como el de Secretario de la SCS de la PCM, es sabido que los plazos de los procesos de contratación pública comunes no van de la mano con las urgencias de las necesidades en una situación de crisis y en mayor medida, en materia de comunicación.

Debido a ello, es común que se den casos en los que los funcionarios, en claro incumplimiento de las normas, se arriesguen a adelantar servicios con proveedores terceros sin que aún no se hayan procesado las llamadas órdenes de servicio que corroboren que hay una relación contractual en curso. Es por ello por lo que no solo es necesario que el funcionario conozca a profundidad los detalles de la función pública, sino que se rodee de expertos administrativos y legales que establezcan las mejores estrategias de gestión que aseguren el cumplimiento de los objetivos.

Para el caso de la campaña ECNMS, se planteó trabajar el componente de investigación previo y el proceso creativo bajo la dirección exclusiva del secretario de la SCS y la participación del equipo de comunicadores que integraban el área, donde se contaba con redactores creativos, diseñadores gráficos, ilustradores, productores audiovisuales, camarógrafos, editores, entre otros. También se contaba con equipos de alto nivel audiovisual, entre cámaras, accesorios y equipos de cómputo y electrónicos en general para la labor publicitaria. Asimismo, el área contaba con profesionales o ejecutivos de cuentas vinculados a las agencias de medios que organizan el plan de medios en función de las necesidades de la campaña.

Dado que los fondos de publicidad estatal están regidos por una norma específica –la Ley de Publicidad Estatal– y que además se definen en función de partidas asignadas a

determinadas políticas públicas, se debían considerar enfoques obligatorios tanto a las temáticas y objetivos de política pública como en cuanto a los procesos administrativos sobre la base del marco legal. En líneas generales, los recursos asignados a la publicidad estatal no contemplan en sus partidas gastos de producción de las campañas, tan solo la inversión dirigida a pagar los espacios contratados con los medios.

En ese sentido, bajo un esquema de condiciones específicas determinadas en los concursos de agencias de medios –que son las empresas que definen el plan de inversión en cada medio en función de los espacios que reditúan en mayor alcance y audiencia a un menor costo, bajo el principio de eficiencia del gasto público–, se incluyeron alternativas que facilitarían una mínima producción de alto nivel de calidad publicitaria en las condiciones de los servicios como oferta adicional en las que las agencias de medios compitieron, lo que facilitó contar con apoyo en producción, respetando el marco legal y en continua conversación con los responsables del control administrativo de la institución.

Luego de cerrado el concurso de agencia de medios, se pudo entonces aterrizar un plan de producción que permitiera contar con seis *spots*: “la pichanguita de futbol”, “los amigos tomando en la esquina del barrio”, “la visita familiar”, “la Pachamanca” –dirigida a la región andina–, “El motocar” –dirigida a la región amazónica–, y “la parrilla” –dirigida a sectores minoritarios de mayor nivel adquisitivo–.

Finalmente, el total de *spots* o videos publicitarios llegó a 17, de los cuales 11 fueron producidos exclusivamente por el equipo que integraba la SCS y las seis piezas principales, dirigidas a los medios masivos contratados para su difusión, se produjeron por cuenta del marco de contratación de las agencias de medios.

3.2.7. La implementación de la campaña

La implementación de la campaña ECNMS fue un proceso frenético que obligó a un enorme esfuerzo humano de todo el equipo de comunicadores y profesionales que integraba

la SCS de la PCM. No solo por la enorme carga logística que implicaba una campaña de esta naturaleza, sino además por las propias contingencias de la pandemia. Se trataba de más de 40 profesionales que, así como los trabajadores sanitarios o de las Fuerzas Armadas o Policiales, estaban expuestos permanentemente al contagio de la Covid-19, profesionales con familiares de riesgo con los que convivían.

Incluso, como parte de las estrategias de eficiencia en la producción, los equipos de producción internos y externos lograron contar con actores que vivían en los mismos predios, lo que facilitó poder grabar los spots. Por otro lado, las coordinaciones permanentes con los equipos de comunicación de los diferentes ministerios, dado que la SCS tiene bajo su responsabilidad el Comité Multisectorial de Comunicaciones que integra a todos los ministerios del Estado, permitió contar con el apoyo del MINSA para locaciones de los servicios de salud pública, además de la seguridad brindada por el Ministerio del Interior (Omar Terrones, entrevista, Julio, 2025).

3.2.8. El lanzamiento de la campaña y su impacto inmediato

La campaña ECNMS se empezó a emitir el 29 de agosto del 2020 y fue lanzada oficialmente por el Presidente de la República, Martín Vizcarra, el domingo 30 de agosto como parte de sus acostumbradas conferencias de prensa en el marco de los reportes diarios o interdiarios de las acciones puestas en marcha por el gobierno. Ni bien se lanzó generó mucha conversación social, tal como se esperaba y a los pocos días determinó el marco de debate o “*frame*” político en la opinión pública, uno de los objetivos que buscaba.

Asimismo, dada su irrupción en un escenario en el que ya se reclamaba una campaña de esta naturaleza, provocó una alta conversación social que fue escalando y transgredió, como se esperaba, los límites de los espacios contratados pasando a desbordar su alcance a nivel orgánico, alcanzando los mayores niveles de posicionamiento vistos en relación con

campañas anteriores, tanto a nivel nacional como internacional. Se hablaba de la “dura” campaña del gobierno peruano dentro y fuera del país.



Figura 7. Collage de imágenes de los 6 spots principales de la campaña ECNMS. Fuente: PCM. Elaboración propia.



Figura 8. Imagen de cierre del primer spot de la campaña ECNMS. Fuente: Youtube. Elaboración propia.

Paloma Bellatín @PalomaBellatin

#NoSeamosComplices es una excelente campaña desde el punto de vista de ciencias del comportamiento, abro hilo:

1) Cambia el foco del cuidado del individuo (Mi salud primero) hacia el cuidado de las poblaciones vulnerables. Esto ha probado ser muy efectivo!... 1/n

Gustavo Rodriguez @GustavoEscribe

Pude ver la campaña de la PCM de la que todos hablan. Me parece adecuada según sus objetivos y el público al que se dirige, y es obvio que debe ser parte de una campaña más integral. La gran pregunta es...¿por qué se tardó tanto en lanzarla?

Jeffrey Radzinsky @radzinsky

Me parece bien recurrir al miedo -hay límites- para persuadir y modificar conductas. Debe venir con educación y servicios para cumplir normas. Con mensajes de unión y responsabilidad no se logra. Campaña es tardía, pero creo que suma en la dirección correcta.

Luis Benavente @luisbenaventegi

"Campaña del gobierno desaprobaría en curso de publicidad", compartimos la entrevista que tuvo el director de Vox Populi, Luis Benavente, con Mario Ghibellini, en NPortada (Canal N)

Marco Eyzaguirre @marcoeyzaguirre

Hoy el gobierno finalmente lanzó su campaña de comunicación, en el hilo que cito, varias de las piezas.

Veo 4 tipos de contenido:

- Situacional (chelas, tienda, etc).
- Miedo (adjunto imágenes).
- Funcional (mascarilla, lavado manos).
- Testimonial (Gastelo).

Figura 9. Collage de tuits de reacciones de algunos líderes de opinión tras el lanzamiento de la campaña ECNMS. Fuente: X. Elaboración propia.



Figura 10. Modelo de aviso para vía pública como parte de la narrativa de la campaña ECNMS. Fuente: SCS_PCM.

3.2.9. Gobernanza y *enforcement* de la campaña

Como se puede comprobar, el éxito de una campaña de esta naturaleza debe contar con el respaldo político de los funcionarios del más alto nivel. En este caso, fue fundamental el vínculo directo con el Presidente de la República, funcionario que lideraba la estrategia del gobierno frente a la pandemia de la Covid-19. En línea con ello, contar con el respaldo profesional y la confianza del equipo de funcionarios y asesores en materia de comunicación del despacho presidencial, liderado por la Secretaría de Prensa de Palacio, Mónica Moreno, fue fundamental.

En la segunda línea de reporte, el respaldo político y liderazgo del Presidente del Consejo de Ministros, Walter Martos, fue esencial para poder contar con el apoyo de la estructura administrativa de la PCM y de todo el Gabinete Ministerial. A esto se suma el aporte complementario del gabinete de asesores del despacho de la PCM y, sobre todo, el de la Jefatura de Prensa, liderado por Ethel Flores.

Además del respaldo político del aparato estatal, la campaña fue producto exclusivo del enorme esfuerzo de un equipo de más de 40 profesionales de la Secretaría de Comunicación durante los tres meses que duró la gestión, hasta la vacancia del presidente Vizcarra.

La SCS de la PCM durante el período de desarrollo de la campaña contaba con más de 40 profesionales divididos en diferentes áreas estratégicas lideradas por el despacho del secretario de la SCS con su equipo de asesores legales, expertos en gestión pública de comunicación y administrativos. La SCS contaba también con un equipo de monitoreo de información, un equipo de planificadores de medios y un equipo de producción publicitaria. Durante aquella gestión se implementó además un equipo de producción normativa vinculada a la comunicación pública.

Cabe señalar que, el marco normativo en el que se desarrolló la campaña ECNMS fue el de la Ley N°28874, Ley que Regula la Publicidad Estatal, descrita previamente, la que permite un amplio margen de discrecionalidad debido a su naturaleza anacrónica y no adaptada a las nuevas tendencias profesionales para el ejercicio de la comunicación. Más aún porque no contaba tampoco con un reglamento que permitiera adaptar el marco normativo a las necesidades de la práctica publicitaria en el Estado.

Varios de los vacíos de la norma ya no solo arrastraban aspectos vinculados a la falta de amplitud de la inversión publicitaria enfocada en la inversión en espacios publicitarios en medios y no en la propia producción publicitaria, sino también en conceptos que planteen la diferencia básica entre la publicidad y otros tipos de comunicación institucional como la comunicación periodística o la realizada a través de canales digitales.

Finalmente, se debe señalar que el presupuesto total de la campaña ascendió a poco más de cinco millones de soles (S/.5'265,427.1.), los que, de acuerdo con los resultados obtenidos aquí expuestos, se estima que se utilizaron con tal nivel de eficacia y eficiencia que lograron resultados que representarían un monto varias veces mayor.

Capítulo 4: Resultados

4.1. Indicadores de comunicación

La campaña ECNMS contó con 17 videos y 18 gráficas, difundándose en medios masivos de televisión, radio, prensa escrita e internet. También contó con comunicación en vía pública a nivel nacional con un mensaje muy fuerte a la población y con un “*landing page*” o página web instalada en el portal del gobierno. Llegó a ser “*trending topic*” o tendencia a nivel nacional en las redes sociales, con más de 2 millones de impresiones solo en Twitter en sus primeros días.

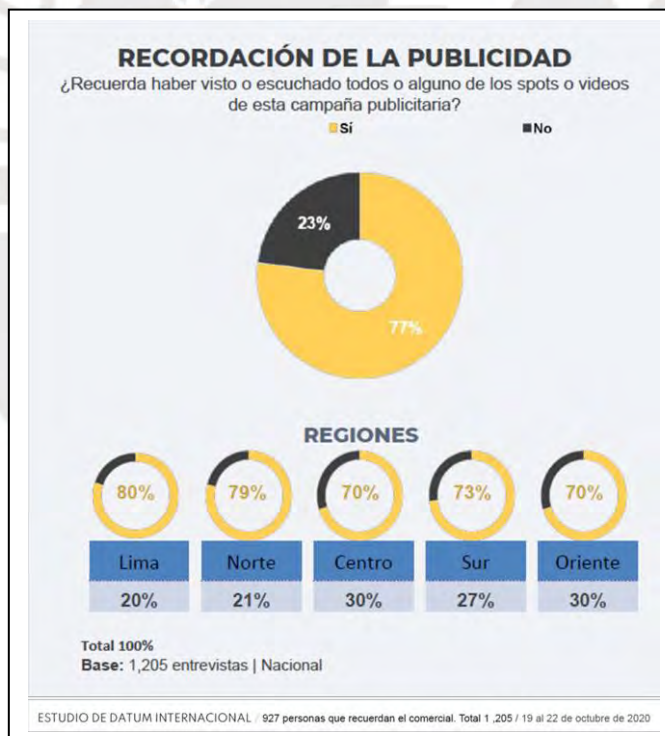


Figura 11. Indicadores de recordación de la campaña ECNMS. Fuente: Datum y PCM. Elaboración propia.

Apuntando a los indicadores de comunicación, la campaña superó los promedios de índices de recordación tanto de campañas estatales (40%) como de campañas comerciales (55%), logrando un 77% de recordación, según Datum. En las mismas encuestas, el 88% de encuestados señaló que la campaña influyó positivamente en el comportamiento de prevención frente al virus y el 92% de encuestados señaló que los ayudó a tomar consciencia ante el virus.

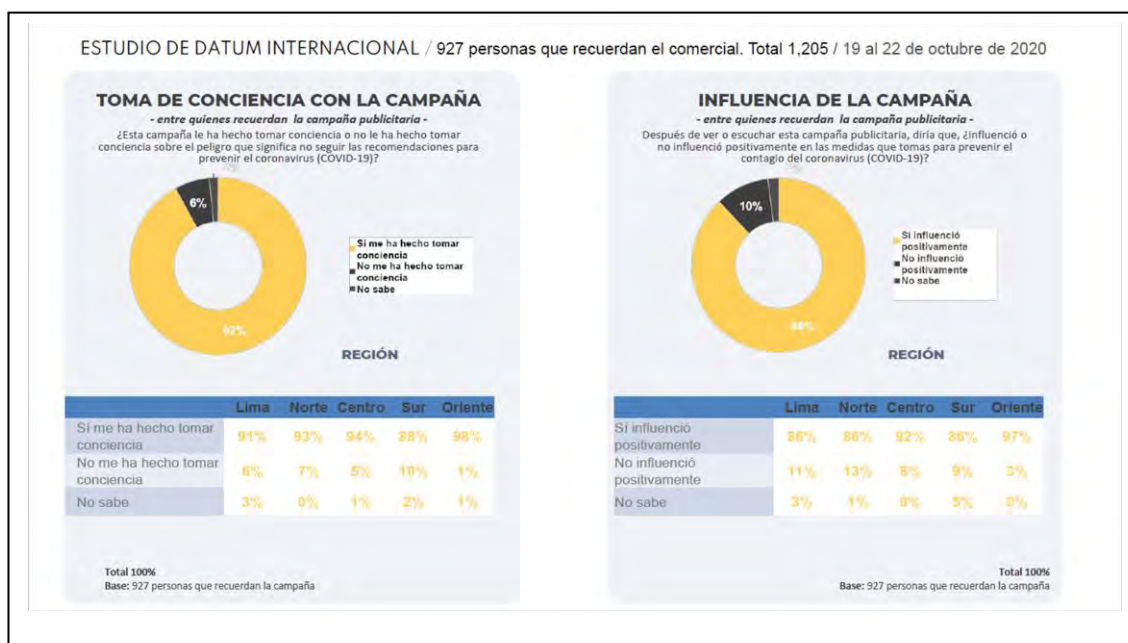


Figura 12. Indicadores de toma de consciencia e influencia de la campaña ECNSM. Fuente: Datum y PCM. Elaboración propia.



4.2. Indicadores de cambio de comportamiento

En cuanto a los indicadores de factor cognitivo, conductual o afectivo, la campaña alcanzó un 37% de factor cognitivo y un 37% de valor conductual, siendo los valores más altos comparados con otras campañas del gobierno. Por obvias razones, producto del mensaje más agresivo, el factor afectivo fue bajo, llegando al 8%, siendo un resultado previsto (Datum).

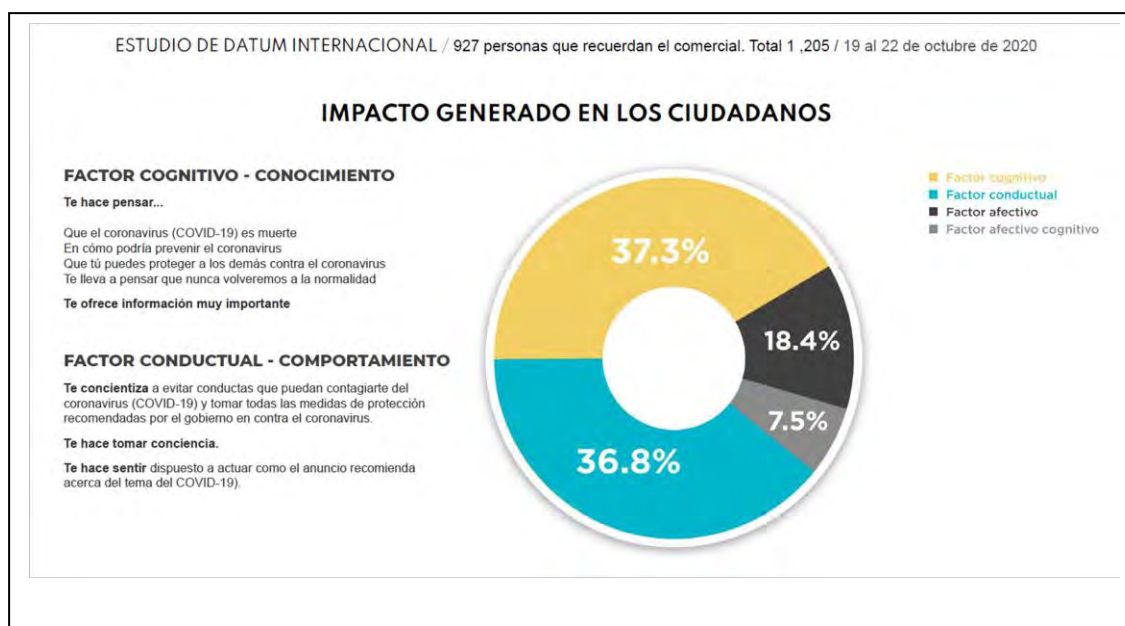


Figura 13. Indicadores de factor cognitivo, conductual y afectivo de la campaña ECNMS. Fuente: Datum y PCM. Elaboración propia.

4.3. Indicadores de política sanitaria

Con relación a los indicadores de política pública en salud, el impacto fue ampliamente positivo. Los días posteriores a la campaña se generó la mayor disminución de casos de contagio y fallecimiento logrando establecerse una meseta que se mantuvo en los niveles más bajos hasta finales del año 2020, disminuyendo a un promedio de poco más de 1,000 casos diarios (de los más de 9,000 que se observaron en agosto) y 100 fallecidos por día (frente a las más de 600 muertes en los momentos más álgidos de la pandemia a mediados de agosto).

La campaña duró alrededor de dos meses y sus efectos se mantuvieron hasta el inicio la segunda ola de la pandemia, ya bajo una nueva administración de gobierno liderada por el presidente Francisco Sagasti, luego de la salida del presidente Vizcarra, producto de un proceso de vacancia del Congreso, en noviembre del 2020.

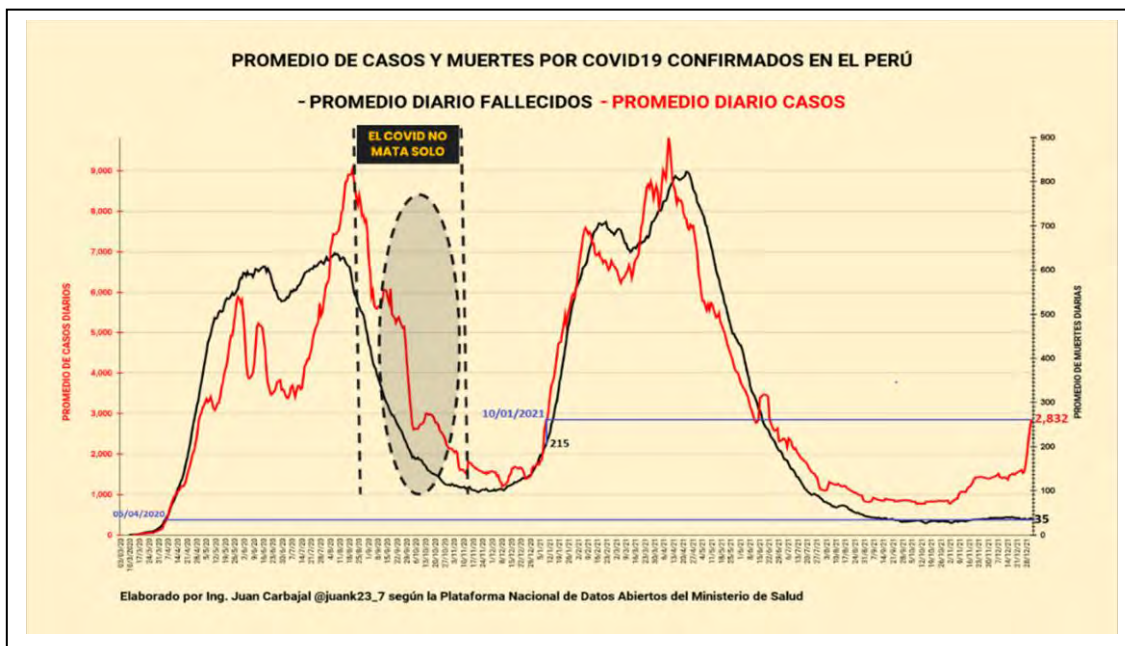


Figura 14. Impacto de la campaña ECNMS en el promedio de casos y muertes por Covid-19 confirmados en el Perú. Fuente: Juan Carbajal y MINSA.

4.4. Indicadores de impacto político

Finalmente, en cuanto al impacto político, los indicadores también fueron altamente positivos. Si se considera que los índices de popularidad del gobierno y del presidente Vizcarra cayeron del 92% de popularidad en abril del 2020 al 56% en agosto del mismo año, tras el lanzamiento de la campaña ECNMS, su popularidad volvió a subir, bordeando el 80% para noviembre del mismo año (IEP).

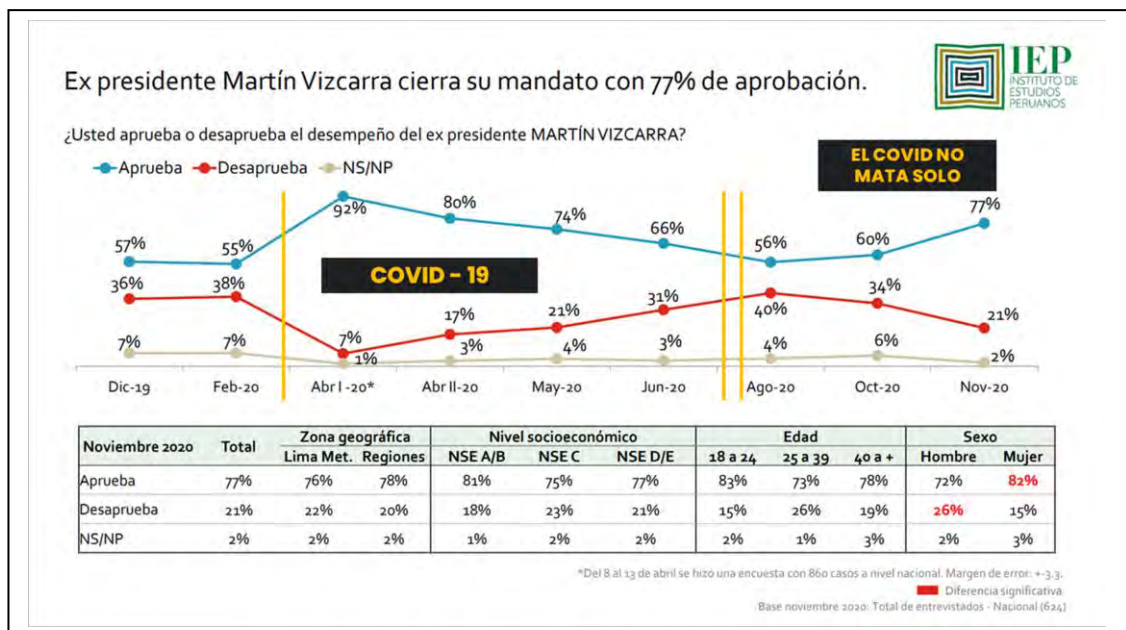


Figura 15. Impacto de la campaña ECNMS en la evolución de la popularidad del gobierno del Presidente Martín Vizcarra entre agosto de 2019 y agosto de 2020. Fuente: IEP.

4.5. Indicadores comparados con otras campañas

Si los resultados de la campaña ECNMS fueron ampliamente positivos frente a los objetivos establecidos, al compararlos con los resultados de otras campañas de publicidad estatal, éstos resaltan mucho más por su efectividad.

De acuerdo con la información que maneja la SCS de la PCM, se cuentan con registros de resultados de la campaña “Violencia contra la mujer” que se difundió desde el 19 de diciembre del 2019 hasta el 19 de febrero del 2020, contando con una inversión de S/.6’408,714.6, lo que garantizó una audiencia del 89% en televisión y un 56% en radio, producto justamente de una mayor inversión publicitaria. A pesar de este nivel de inversión y audiencia, la campaña tan solo alcanzó un 40% de recordación que cumple con el promedio de las campañas estatales.

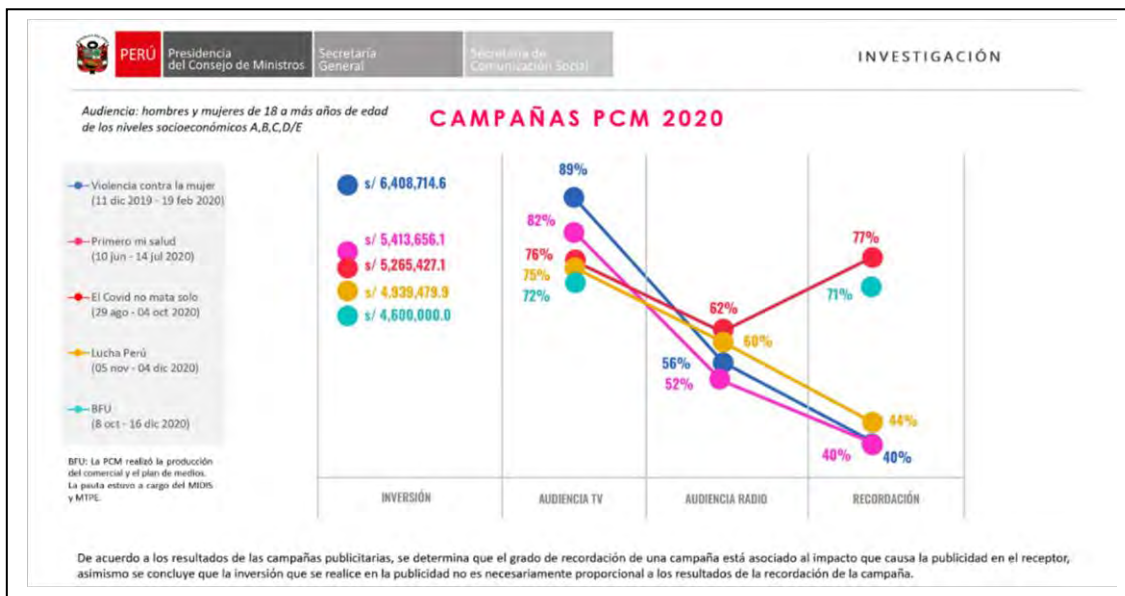


Figura 16. Análisis comparado de indicadores (inversión, audiencia y recordación) de las diferentes campañas de publicidad estatal desarrolladas por la SCS de la PCM durante el 2020. Fuente: SCS-PCM.

Posteriormente, la SCS de la PCM difundió la campaña “Primero mi salud” del 10 de junio al 14 de julio del 2020, que fue la segunda campaña lanzada en el marco de la pandemia, que contó con una inversión de S/.5’413,656.1 lo que garantizó una audiencia de 82% en televisión y 52% en radio, logrando también un 40% de recordación.

En el caso de ECNMS que se difundió del 29 de agosto al 4 de octubre del 2020, la campaña contó con un monto de inversión de S/.5’265,427.1, lo que garantizó una audiencia de 76% en televisión y 62% en radio. Pero a diferencia de las anteriores campañas, el nivel de recordación alcanzó el 77%, superándolas en 37 puntos porcentuales, lo que demuestra que con una inversión menor y, por ende, con menos espacio de difusión y de audiencia, fue la narrativa de la campaña con un claro componente estratégico la que aseguró un resultado superior en términos de recordación. De la misma forma, tanto el factor cognitivo (37%) como el conductual (37%) son los de mayor incidencia frente a otras campañas de acuerdo con los registros de la PCM.

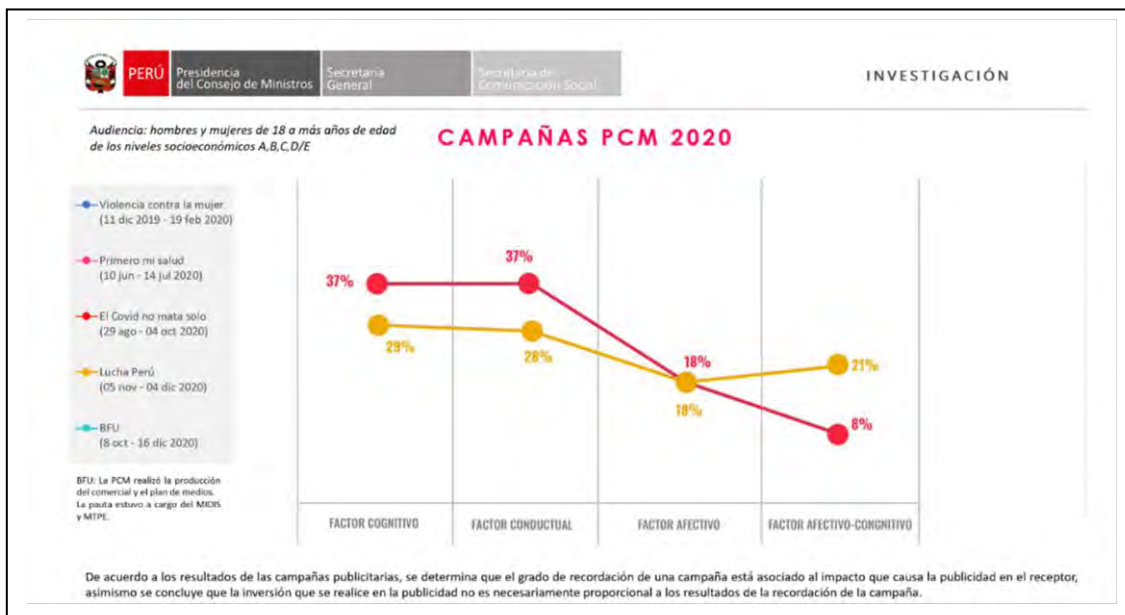


Figura 17. Análisis comparado de indicadores (factor cognitivo, conductual y afectivo) de las diferentes campañas de publicidad estatal desarrolladas por la SCS de la PCM durante el 2020. Fuente: SCS-PCM.



Capítulo 5: Discusión y análisis

Existen tres aspectos en los que la presente investigación ha brindado aportes importantes. El primero tiene que ver con la reafirmación de una de las premisas planteadas al inicio: reconocer que la comunicación y la política no solo coinciden en su esencia y sus características, sino que son lo mismo. Si bien a lo largo del documento se ha presentado y descrito evidencia teórica y académica sólida que valida esta afirmación, el estudio de caso reafirma la aplicación efectiva de este principio en la realidad. Para demostrarlo, se sistematizará una primera estructura descriptiva que, además, en paralelo, confirmará o refutará las diferentes hipótesis planteadas por la investigación, correspondientes a este primer aspecto.

De acuerdo con la investigación, el factor esencial para demostrar la naturaleza política de la comunicación radica en la capacidad que tiene ésta para la construcción, cambio o reafirmación de paradigmas en los individuos lo que, además, deviene en movilización o cambio de comportamiento social. Esta sola capacidad es una clara evidencia de ejercicio de poder, lo que queda demostrado en la campaña de publicidad estatal ECNMS, que, gracias a su narrativa diseñada de manera estratégica y calculada, generó intencionalmente, una movilización social de tal magnitud que se convirtió en un factor previsto e irrefutable para la disminución de los indicadores de contagio y muerte en los meses posteriores a su lanzamiento. En ese sentido, no solo se debe reconocer que la comunicación viabiliza o materializa el poder, sino que la comunicación es poder, es decir, la comunicación es política. Y la campaña ECNMS lo comprueba.

En ese marco, resulta ampliamente evidente también que el proceso metodológico de implementación (*enforcement*) desarrollado para la campaña ECNMS confirmó, de manera clara, tanto su creatividad como su eficacia. Y no solo ello, sino que también se comprueba que la creatividad, aunque pueda parecer un concepto intangible, realmente es el resultado de un profundo proceso de investigación y análisis de evidencia y no el producto de la

ocurrencia particular y discrecional de un publicista iluminado. La investigación evidencia que seguir una secuencia lógica adecuada, sostenida, soportada y sustentada en estudios técnicos como línea de base, aseguró un proceso creativo con un sentido estratégico y un propósito claro, lo que permitió el logro de los objetivos y, con ello, la eficacia de la campaña.

Como se ha señalado a lo largo de la investigación, el punto clave que hace político el acto comunicativo, justamente, es el proceso creativo del mensaje o narrativa, pues requiere amplias capacidades de agencia para poder prever los diferentes escenarios interpretativos que tendrá la audiencia y diseñar un determinado mensaje para impulsar el cambio de comportamiento social como efecto deseado. La creatividad es quizás el componente crucial para asegurar resultados positivos en una campaña dado que su diseño –que implica considerar, además del análisis a profundidad de estudios y evidencia científica comprobada, criterios políticos, sociales o económicos para asegurar la eficiencia de la campaña–, determina la narrativa y, con ello, marca la diferencia respecto al impacto o la amplificación orgánica que puede lograr una campaña. Dependiendo del nivel de la creatividad, se pueden generar resultados diferentes entre dos campañas con los mismos objetivos, recursos y espacios contratados.

Eso se vincula con otro componente esencial: poder contar con estudios de una profunda solidez técnica, que contribuyan con evidencia y sustento claro como línea de base y punto de partida del proceso, asegura mejores resultados. Cabe señalar que los estudios también permiten ajustar los objetivos para el logro del propósito vinculado a la política pública: salvar vidas como producto de una movilización o cambio de comportamiento masivo que evite los contagios. Entender el proceso del contagio y saber a qué espacios se había trasladado, reconocer que el virus necesita al ser humano como vector, contar con teoría social académica que permita perfilar al ciudadano objetivo y tomar las mejores prácticas de otros países producto del *benchmarking*, fueron aspectos fundamentales facilitados por los estudios de línea de base.

Por otro lado, si la estrategia de *enforcement* político se sostiene en las capacidades técnicas, tanto la definición de los indicadores clave de desempeño como el reporte de resultados basados en esos indicadores son fundamentales para ello. Si luego de definir el objetivo, se definen de manera precisa los *Key Performance Indicators (KPI)* que se deben lograr, se puede garantizar una mayor probabilidad de éxito. Los indicadores de desempeño de la campaña ECNMS fueron audiencia, recordación, factor cognitivo (entendimiento del mensaje), factor conductual (evidencia del cambio de comportamiento), factor afectivo (sentimiento positivo frente a la campaña) y factor afectivo-cognitivo (combinación del sentimiento positivo y el entendimiento del mensaje), que además eran evaluados por diferentes empresas de estudios de opinión como parte de una metodología institucionalizada. A estos KPI se incluyeron los índices de contagio y muertes producto del coronavirus, los que fueron lo suficientemente claros y precisos para asegurar la creatividad y la eficacia de la campaña.

En relación con ello, también se puede reconocer el ejercicio de poder o la política en las dinámicas internas dentro del aparato de gobernanza estatal. La habilidad para poder generar relaciones de poder y cálculos que permitan asegurar respaldos clave en la toma de decisiones es un requisito fundamental para la agencia de la comunicación pública. Se trata del *enforcement* que asegura que se logren los objetivos. Por ejemplo, el respaldo del premier o el Presidente de la República se lograron producto del fortalecimiento en las relaciones con determinados funcionarios públicos clave.

Este respaldo permite además trasladar ese respaldo a todos los niveles jerárquicos de la agencia, lo que facilita la autoridad, el liderazgo y la dirección del equipo y, con ello, viabiliza la estrategia definida, al estar alineada con la autoridad. Las relaciones de confianza se construyen también con evidencia sólida que garantice el poder de agencia del funcionario y no necesariamente por los vínculos personales o amicales con los actores que ejercen el poder. En el caso de ECNMS, éstas se construyeron principalmente sobre la base de los reportes de indicadores de resultados como elementos irrefutables, reafirmando la percepción

de capacidades de agencia y una mayor credibilidad que permitió aprovechar esas relaciones bajo una lógica política, para el logro de los objetivos públicos.

Con respecto a los recursos asignados a la campaña ECNMS, se puede afirmar que éstos fueron un factor determinante –o incentivo perverso– para enfocar el proceso creativo hacia una *narrativa polarizante* y poder convertir los poco más de cinco millones de soles invertidos, en un valor estimado varias veces mayor. De hecho, esa particularidad demuestra que la campaña ECNMS estuvo enfocada principalmente en el ciudadano, alrededor del cual se tomaron las decisiones de distribución de pauta en medios y no al revés, asegurando además los principios de eficiencia del gasto público.

Eso se extendió, por supuesto, al plan de trabajo de la campaña, tanto a nivel de producción audiovisual como en relación con el plan de medios y el plan de estrategia publicitaria, elementos que se organizaron bajo principios de eficiencia, productividad y ahorro del gasto público, lo que aseguró la creatividad y eficacia de la campaña. En ese sentido, la campaña ECNMS, al ser un acto comunicativo, se constituye como un acto político que evidenció un cambio institucional de tipo gradual, que representaba más bien la reivindicación de la gobernanza de la comunicación pública y el enfoque ciudadano-céntrico frente a la hegemonía medio-céntrica.

Adicionalmente, como parte del análisis de la campaña ECNMS, se puede afirmar que su diseño e implementación se alimentó de tres competencias fundamentales para el logro de los resultados: *las capacidades de gestionar la comunicación pública en un contexto de crisis política* permanente que antes de la campaña ya era desfavorable, con los índices de popularidad del gobierno con tendencia a la baja a lo largo de los cuatro meses previos y con varias semanas en las que el gobierno había dejado de comunicar a través de la publicidad estatal, debido al recurrente cambio en el liderazgo institucional de aquél período. Esa situación desfavorable, que duró alrededor de seis semanas, exigió un desarrollo rápido y eficiente de comunicación pública, además de altas capacidades de gestión del equipo a cargo de la campaña, lo que aseguró, en un período de diez días, su creatividad y eficacia.

La segunda competencia tiene que ver con *las altas capacidades que demostró el equipo que diseñó e implementó la campaña ECNMS para calcular el efecto político esperado*, bajo el uso de una narrativa polarizante en el debate, pero que gracias al efecto en el cambio de comportamiento logrado –lo que de por sí, también era un mensaje político positivo–, no solo salvaba vidas como indicador esencial, sino que además generaba cohesión social en relación a la responsabilidad que debíamos tener todos como sociedad frente a la pandemia. Esa intencionalidad política calculada se manifestó en el proceso creativo al cambiar la bajada “No seas cómplice” por el “No seamos cómplices”, lo que le endosó además un rasgo republicano a la campaña.

La tercera competencia corresponde a *la metodología de trabajo utilizada*. La campaña ECNMS tomó el proceso metodológico de Canel (2018) y los aportes del *issues management*, construyendo una narrativa que considere los criterios de eficiencia, creatividad y eficacia que amplifiquen el impacto con recursos limitados. Si bien la utilidad práctica de los recursos de la especialidad de comunicación del cambio de comportamiento en salud es evidente, su categorización presenta límites epistemológicos pues presupone la existencia de subespecialidades temáticas, asumiendo que la comunicación modifica su naturaleza ontológica según el sector en el que interviene, lo que contradice múltiples teorías revisadas en la presente investigación. La práctica profesional demuestra que las metodologías empleadas en campañas de salud no difieren estructuralmente de las utilizadas en otras áreas del Estado, como seguridad ciudadana, gestión de riesgos, educación o políticas económicas. Proponer subespecialidades de comunicación lo que hace más bien es producir una profunda dispersión conceptual, lo que genera consecuencias tanto teóricas como pedagógicas y hasta institucionales.

Cómo ya se señaló anteriormente, la teoría aplicada de BCC/SBCC es útil como repertorio metodológico, pero carece de autonomía epistemológica. En ese sentido, la comunicación en salud no es una forma distinta de comunicación sino un caso de aplicación dentro de una materia integral, holística, simbólica y transaccional que realmente representa

la comunicación, que opera como el paradigma de paradigmas del orden social y que ejerce incidencia en el comportamiento de los individuos, lo que la hace en esencia política.

Finalmente, uno de los enfoques más interesantes dentro de la premisa que reconoce que la comunicación y la política son lo mismo es no solo *la idea del sentido cuántico* entre ambas materias, considerando que ocupan el mismo espacio-tiempo al interpretarse, sino que, si se entienden cómo lo mismo, la comunicación y la política no pueden mirarse como complementarias. Es decir, esta premisa colisiona directamente con la esencia del sentido de la “comunicación política” como materia de especialidad, pues demuestra que es una redundancia epistemológica.

Y no se trata de un mero aspecto nominativo. La esencia de la comunicación y del signo es ser, representar. Aceptarlo no solo desacreditaría a la propia comunicación como materia de estudio, sino que representaría un sinsentido metatextual. Si ambos elementos de un significativo son en esencia el mismo, no pueden existir como materia que supone complementariedad. Caería en el absurdo de complementarse a sí mismo. En términos ontológicos, se convierte en una tautología epistemológica (o el equivalente en psicología al trastorno de identidad disociativo). Para poder estudiar la relación de ambas materias, Castells (2009) lo expresó como comunicación y poder, lo que da el título a su libro.

En ese sentido, es claro que, luego de toda la evidencia recopilada y analizada, su discusión merece un debate profundo. Sobre todo, porque existe un nutrido grupo de investigadores e investigaciones –en la que se incluye esta– que sugieren o sostienen que la comunicación y la política terminan siendo lo mismo o que un acto comunicacional es un acto político (Martín-Barbero, 2001a, 2001b, 2002, 2010; Castells, 2009; Espinel, 2011, 2013; Rincón et al., 2021; Wolton, 2004).

El segundo gran aspecto en el que la presente investigación brinda un aporte teórico importante se manifiesta al comprobar que la evidente hegemonía medio-céntrica de los estudios teóricos y académicos de comunicación ha sido un factor adverso para el desarrollo de la gobernanza de la comunicación pública. Igualmente, si bien a lo largo del documento se

ha presentado y descrito evidencia teórica y académica sólida que valida esta afirmación, el estudio de caso reafirma la aplicación efectiva de este principio en la realidad. Para demostrarlo, se sistematizará una segunda estructura descriptiva que, además, confirmará o refutará las diferentes hipótesis planteadas por la investigación, correspondientes a este segundo aspecto.

Como parte del análisis de las teorías del cambio institucional en la gobernanza de la comunicación pública que se han descrito a lo largo de esta investigación, un aspecto que se debe analizar es si realmente el marco normativo de la publicidad estatal en el Perú, así de anacrónico y desfasado como es, influyó en la creatividad y eficacia de la campaña y, por ende, en sus resultados. La respuesta es que no hay mayor evidencia de ello. Por un lado, los vacíos de la Ley N°28874 –a la que el ejercicio de la publicidad estatal se ceñía al momento de implementar la campaña ECNMS–, permitieron cierto margen de maniobra y libertad discrecional en la estructuración de varios procesos de la campaña que sumaron positivamente en sus resultados.

Pero, por otro lado, no contar con una estructura de gobernanza y normativa que asegure la modernización y estandarización de estos procesos a todo el Estado y que además sea fuente de aprendizaje para poder lograr creatividad y eficacia en campañas de este tipo, puede convertirse en un problema y generar, como se ha observado, un retroceso en el cambio institucional. Además, no se puede sostener la creatividad y eficacia tan solo en las capacidades de agencia ni depender de los individuos antes que de las estructuras que sí se mantienen en el tiempo. De hecho, esta experiencia puede refrendar la teoría del Enfoque Distribucional del Cambio Gradual (EDCG) de Alicia Gómez, al destacar las capacidades de agencia, la ambigüedad y el poder como elementos del cambio institucional. De hecho, seguir dejando de lado el fortalecimiento de la gobernanza de la comunicación pública sobre la base de procesos que garanticen creatividad y eficacia ha permitido que surjan cambios institucionales con paradigmas tan perversos como el del distribucionismo de recursos de

pauta como criterio de definición de política pública de tipo medio-céntrica, materializado en la última Ley N°31515 que modificó la Ley N°28874.

En línea con lo anterior, con respecto al funcionamiento de la SCS de la PCM y sus cambios institucionales durante las diferentes gestiones de gobierno que se sucedieron, se observó un cambio determinante durante el segundo gobierno aprista que debilitó su estructura y funcionamiento, convirtiéndola en la OGCS, un órgano de apoyo de menor rango. Eso, luego de haberse establecido como una estructura sólida y con una marcada lógica estratégica, en la primera mitad de la década del 2000, que hubiera permitido asegurar una sólida agencia sin depender tanto de las capacidades particulares de los individuos. A eso se añade haber elevado a la Oficina de Prensa e Imagen Institucional (OPII) –vinculada evidentemente al ejercicio del periodismo en el Estado, oficio representativo del paradigma medio-céntrico– a una posición más cercana al poder, lo que resulta siendo no solo una decisión de tipo simbólico o nominativo, sino una evidente decisión política.

Si el mundo de la investigación académica en comunicación hubiera reconocido en su momento la esencia política de la comunicación y su factor fundamental para la construcción de todas las estructuras institucionales de la sociedad, como se plantea en esta investigación, se podría haber aportado en el diseño y construcción de sus propias instituciones de agencia de manera prioritaria, antes que seguir enfocando todos sus esfuerzos en los *mass media* como objeto de estudio.

En ese sentido, no se han planteado realmente modelos y políticas de gobernanza de la comunicación que sean ciudadano-céntricas y que se instrumentalicen a través de normativas e instituciones encargadas exclusivamente para ello dentro del Estado. Inclusive, todos los investigadores acusan al Estado por no haber desarrollado políticas de largo plazo sobre el rol democratizador de la comunicación, cuando estas políticas pudieron ser muy bien propuestas antes por el ámbito académico. En esa ruta o modelo vertical, los debates se desviaron hacia el estudio y análisis de los sistemas de medios, acaparando el interés y dejando de lado el aporte académico a la gobernanza y la rectoría de la comunicación. El

análisis de la comunicación se alineó a la hegemonía medio-céntrica y nunca se adentró en los ministerios o agencias que determinan su ejercicio.

Asimismo, que haya habido muy poca investigación respecto a la gobernanza y regulación del sistema de medios desde una perspectiva más amplia y profunda –como un sistema de comunicación nacional desde el interior de las instituciones de gobernanza–, que les dé sentido a las políticas de comunicación más allá de solo las dinámicas vinculadas a los medios, ha permitido, indirectamente, esta especie de “captura de los medios” por parte del modelo neoliberal que tanto critican los propios teóricos de los medios, al haber dejado libre ese espacio de investigación. Si se considera la esencia política de la comunicación, se entendería que seguir encerrados en el *frame* de los medios, criticando el “modelo liberal capturado”, sigue reafirmando.

Buscar el bien público o el derecho humano a la comunicación implica colocar al ciudadano al centro del propósito y no al sistema de medios, ya sea con la receta mágica de los medios públicos per se o criticando a los medios privados por haber bloqueado el fortalecimiento de la gobernanza del Estado. La solución para beneficiar verdaderamente al ciudadano no va a llegar desde la visión medio-céntrica. Es la gobernanza de la comunicación pública la única agencia que puede cambiar esa situación.

En línea con lo anterior, otro de los aportes de la presente investigación es reconocer que sí existe un modelo referencial que valida esta posición. Los últimos avances que han tenido los académicos que vienen de la corriente del estudio de los sistemas de medios al virar en la búsqueda de consistencia o estructura en los modelos que ofrece el estudio del cambio institucional desde la ciencia política, es una señal que refuerza el espacio institucional natural de la comunicación.

La evidencia más notoria de este problema de enfoque no solo es que se busquen herramientas en la ciencia política (como la teoría del *path dependency*) para poder darle sentido a sus propios análisis, sino es que los propios estudiosos de los sistemas de medios

reconocen el modelo uruguayo como el que va a la vanguardia con respecto a ello y ese modelo se basa en un enfoque completamente abstraído del enfoque medio-céntrico.

En el propio texto “Los sistemas de medios en América Latina: políticas de comunicación, regulación y captura (volumen I)” (Márquez & Guerrero, 2023), los coordinadores reconocen que “en relación con el resto de los países de América Latina, los autores argumentan que Uruguay se encuentra en una posición bastante superior en algunos aspectos”. Eso se manifiesta porque el modelo uruguayo como institución parte desde el Estado y tiene un enfoque amplio e integral de la comunicación, no se enfrasca solo en las disputas dentro del sistema de medios, sino que se enfoca partiendo desde el bienestar del ciudadano y el derecho a la comunicación. Es decir, evita la visión medio-céntrica y se constituye desde una visión ciudadano-céntrica, desde el rol de gobernanza del Estado, tal como lo explican a continuación:

“El gobierno, como espacio representativo de la sociedad, se ocupa de regular y garantizar el bienestar de la ciudadanía en distintas esferas. En el área de la comunicación, toca aspectos esenciales de la democracia como la libertad de expresión, el acceso a la información pública, el respeto a la diversidad, etcétera. Por este motivo, no se habla de una ley en particular para su regulación, sino de un conjunto de políticas de comunicación que garanticen el derecho a la comunicación” (p. 207).

Los autores además apuntan a la Ley de Servicios de comunicación Audiovisual (LSCA) como el “parteaguas en materia de regulación de comunicación en Uruguay” (p.210). Esta institución sólida que determina las reglas de juego y las políticas de todo el modelo de comunicación de Uruguay consta de 183 artículos que, en su primera parte, se centran “en reafirmar aspectos básicos de la comunicación que, aunque ya están garantizados en la Constitución, como el derecho a la libertad de expresión, los plantea en clave de derecho a la comunicación como derechos humanos” (p. 215).

Otro de los aspectos críticos de la investigación centrada en los sistemas de medios es cuando se abarca el componente de la publicidad estatal. La visión desde el sistema de medios apunta a la distribución de los recursos de pauta publicitaria de manera equilibrada, que asegure, supuestamente, una pluralidad de voces. Pero esta lógica sigue siendo medio-céntrica, pues la pauta publicitaria se debe definir en función de poder llevar las políticas públicas a la mayor cantidad de ciudadanos, no solo desde la perspectiva económica de equilibrar el acceso a recursos del sistema de medios. Incluso, el propio modelo uruguayo plantea que la mejor manera de generar un equilibrio en el sistema de medios es que se promueva el establecimiento de medios públicos, no que se use y determine la pauta publicitaria para el beneficio al sistema ideal de medios.

Al parecer, los uruguayos no solo se han enfocado en la ardua tarea de construir una institucionalidad de la comunicación que ordene todos los sistemas que integran su modelo de comunicación como país, sino que el aporte fundamental de su experiencia es que todas las mejoras que se exigen desde la mirada medio-céntrica se pueden lograr apuntando al análisis evidentemente más amplio que ofrece la gobernanza de todos los sistemas de comunicación desde el Estado, no para competir ni enfrascarse en una disputa absurda dentro del propio encuadre o nivel de los sistemas de medios. Se trata, en suma, de observar la funcionalidad del modelo desde arriba, desde la mirada institucional que brinda entender a la comunicación y la política como las dos caras de una misma moneda con una sola esencia ontológica.

Finalmente, se debe señalar que el paradigma de cambio institucional en cuanto a la gobernanza de la comunicación pública no debería tan sólo reducirse al fortalecimiento de la SCS de la PCM o si se adscribe o no el IRTP a la PCM, sino salir de ese *frame* y pensarse como un ministerio, –el Ministerio de la Comunicación, Gobierno Digital, Industrias Culturales e Innovación (MINCOM) –, tal como lo señala Cano (2019):

“Elevando la gestión de la comunicación pública a nivel ministerial, se podrían definir estructuras institucionales que planteen políticas de comunicación de carácter

estratégico, de largo plazo, que ayuden a construir una identidad nacional reconocible, que integre a la ciudadanía en un relato común e identificable, usando para ello, además de la radio y la televisión como medios masivos tradicionales, las diversas alternativas que ofrecen las industrias culturales: el cine, el teatro, la música, la danza, entre otras formas de arte”.

Una idea innovadora que aporte a la actual situación de la comunicación en el Perú vinculada, sí, al sistema de medios, podría ser más bien que el Estado amplíe su oferta constituyendo muchos más medios públicos –una multiplataforma o plataforma de *streaming on demand*, que resuelva la limitación de acceso a nuevas licencias para el usufructo del espectro radioeléctrico–, de manera descentralizada, que respondan a los intereses colectivos y sean el mecanismo de difusión de las diferentes cosmovisiones o paradigmas culturales entre regiones. De esta manera, la ciudadanía de Loreto o Puno puede acceder a las manifestaciones culturales de la región de Piura o Junín y viceversa. Y así con las 25 regiones del país. Este podría ser un mecanismo ideal de integración nacional y del reconocimiento de los diferentes tipos de peruanos que existen en todas las regiones. El ciudadano peruano reconocería a su connacional a pesar de las diferencias. Además, podría promoverse el aprendizaje mutuo entre diferentes experiencias, lo que impulsaría el desarrollo nacional bajo un enfoque intercultural. Pero, sobre todo, aportaría en el propósito fundamental de la comunicación: la cohesión social.

Otro aporte de la presente investigación es el develamiento de los tipos de cambio institucional en función de los modelos referenciales del marco teórico descrito. Por ejemplo, desde un marco temporal e institucional amplio, se podría considerar el paso de la década fujimorista al período toledista en el Perú como un hito que encaja con el modelo del equilibrio interrumpido de Thelen (2004) o del cambio radical –más no recurrente–, de Levitsky y Murillo (2012). Eso, en vista de que tuvieron que pasar tres períodos de gobiernos para que se manifieste otro cambio radical o la interrupción del período de equilibrio. En el marco de la

comunicación, a un período de equilibrio en el gobierno de Toledo, llegó un hito de cambio con el debilitamiento de la gobernanza de la comunicación pública y el encumbramiento de la hegemonía medio-céntrica, con sesgo periodístico o “prensero”, de carácter difusionista, del segundo gobierno aprista.

Pero también se puede observar que, en medio de estos hitos temporales e institucionales más amplios, se dieron una serie de cambios que podrían tener otro tipo de características. Por ejemplo, la promulgación de la Ley de Radio y Televisión en julio de 2004 y la Ley de Publicidad Estatal en agosto de 2006, como precedentes del debilitamiento del poder de la SCS como estructura de agencia en 2007, se puede ver tanto como un proceso de cambio institucional de equilibrio interrumpido bajo el enfoque de Thelen (2004) o radical y recurrente bajo el enfoque de Levitsky y Murillo (2012).

Si ampliamos el período de esa foto al hito de cambio generado con la transición entre el gobierno aprista y humalista, se podría apreciar un proceso de cambio gradual, más bien lento, que buscaba recuperar el poder de agencia de la SCS de la PCM, al incrementar informalmente el número de trabajadores del área de 4 a un promedio de 40, hacia el final del período, al sumar a la SCS funciones que antes solo tercerizaba, lo que evidencia un espacio de ambigüedad de las normas que delimitan el poder de la agencia. Todo ello calza con el modelo de Gómez, que considera tanto la ambigüedad, el poder y las capacidades de agencia.

En el caso del período humalista, se puede observar un alto nivel de ambigüedad, de acuerdo con uno de los principios de cambio institucional de Gómez, al poder organizar la agencia bajo un criterio más discrecional, lo que pudo asegurar un aumento en las capacidades de recursos de agencia, pero un bajo índice de poder al no haber logrado implementar el cambio institucional que sus propios agentes promovían, esto es, volver a convertir a la entonces OGCS en una secretaría. Quizás porque la esencia de los cambios propuestos era inconsistente o inconsecuente con las políticas de gobierno.

Por ejemplo, si se perseguía el fortalecimiento de los medios públicos para el beneficio de la población, no se entiende el porqué de la adscripción a la PCM del IRTP, lo que más

bien pudo haber transmitido una intención de uso político del medio público, lo que resulta inconsistente con la narrativa de la gobernanza de la comunicación en aquella época. Tal debilidad se notó cuando la gestión de PPK devolvió el IRTP al Ministerio de Cultura.

En comparación con el gobierno aprista, es claro que el poder de agencia de la facción medio-céntrica dentro del aparato institucional fue mucho mayor. En efecto, los agentes que representaban al modelo medio-céntrico lograron elevar la jerarquía de la oficina de prensa a la vez que debilitaron la gobernanza de la comunicación volviendo la secretaría en una oficina de soporte. Es más, aquí es donde se genera el amplio espacio de ambigüedad en los procesos de la SCS de la PCM que no aseguran el *enforcement* adecuado del proceso publicitario y su gasto público.

Finalmente, tras la seguidilla de cambios institucionales registrados entre el gobierno humalista y los de PPK, Vizcarra, Merino, Sagasti, Castillo y Boluarte, de la última década, este período encaja claramente con el modelo radical y recurrente de Levitsky y Murillo (2012). Si bien, en este período, durante el gobierno de PPK, la OGCS vuelve a convertirse en Secretaría a nivel normativo, recuperando su poder de agencia –o más bien, formalizándolo–, solo representó un cambio simbólico porque se limitó solo a su denominación, ya que siguieron sin plasmarse en el ROF de la PCM las unidades orgánicas que ostentó en el período toledista, permaneciendo bajo esa estructura hasta ahora.

El tercer gran aspecto en el que la presente investigación brinda un aporte teórico importante es en el componente metodológico de las estrategias de desarrollo de campañas, ya no solo publicitarias, sino de comunicación en general. Se trata de los beneficios de la gestión de *issues* como metodología para la práctica de la comunicación pública, no sin que se reconozca que, debido a su esencia inherentemente política, el ámbito público siempre los ha gestionado, pero de manera instintiva, como parte del paisaje cotidiano del funcionario público.

El valor que tiene el aporte del *issues management* como estructura metodológica no incluye el sentido que tiene desde lo privado. Ambas se enfocan en empaquetar los *issues* -y

con ello, etiquetarlos-, para poder gestionarlos. En líneas generales, este "empaquetamiento" de los *issues*, aunque común a lo público y lo privado, responde a propósitos distintos: en el ámbito privado, al resguardo de los intereses organizacionales; en lo público, al fortalecimiento del bien común, el mantenimiento de la vida de los ciudadanos y, con ello, la cohesión social.

Como se describe en la investigación realizada, una de las características fundamentales de la comunicación es su carácter estratégico, por lo que su posición en el proceso de desarrollo de las políticas públicas no puede ser posterior a su diseño e implementación. La comunicación es un proceso que inicia con el propio proceso de desarrollo de política pública junto con otras materias necesarias para analizar desde aspectos jurídicos o económicos hasta sociales o políticos. En ese sentido, uno de los aspectos más importantes de la metodología de gestión de problemas potenciales o *issues management* es el de la recopilación de la información necesaria para entender el problema público. Por ello la etapa inicial de análisis y estudio del problema es fundamental para poder contar con todas las aristas del *issue* bien mapeadas.

Asimismo, la combinación de los aportes del *issues management* con el modelo de Canel, puede ofrecer diferentes herramientas para evaluar cómo se vienen logrando los objetivos de incidencia pública de las estrategias o campañas de comunicación en la opinión pública. Por ejemplo, existen matrices utilizadas en consultoría sobre la base de propuestas de expertos como David Gergen (2000), quién planteó una figura bastante interesante para la gestión de *issues* basada en la figura o metáfora del tendedero para explicar la importancia de construir discursos coherentes. En su planteamiento, el tendedero representa la idea central o el hilo conductor, mientras que las prendas colgadas son las historias, datos o elementos que refuerzan dicha idea. Trasladando esta imagen al ámbito de la gestión pública, puede afirmarse que las políticas públicas equivalen a la ropa en una batea: inicialmente dispersas y desordenadas. En ese sentido, es tarea de la gestión pública estructurar un tendedero, es decir, un marco conceptual y narrativo coherente y colgar cada política pública en él, tal como se colocan en la agenda pública.

Al trasladar esta figura a una clásica matriz de interés y desempeño, pueden surgir escenarios que tienen que ver con las condiciones que una política pública debe tener para asegurarse una buena comunicación. La idea es que las políticas públicas de alto interés público deben asegurar un buen desempeño técnico para que su posicionamiento se mantenga en el cuadrante superior derecho, tal como la imagen que planteó Gergen (2000): la ropa tendida una tras otra en su tendedero.

El problema surge cuando las políticas de alto interés público no se desempeñan de la mejor manera y generan que otros actores le endosen una carga comunicacional negativa, colocándose en el cuadrante inferior derecho. Figurativamente hablando, es como tener el tendedero vacío y dejar que se posen pájaros negros y ocupen la agenda pública antes de tender la ropa.

Por otro lado, resulta siendo ineficiente que se cuente con una política pública con muy buen desempeño, pero éste no se comunique para ocupar la agenda pública de manera positiva, generando interés en ella. Es como si se tuviera la ropa aún en la batea sin que se termine de colgar en el tendedero.

Finalmente, es peligroso para los intereses reputacionales de la gestión tener una política pública con muy mal desempeño pues, aunque no esté en agenda pública, en algún momento puede generar mayor interés en la opinión pública. La idea es que se trate de mejorar en su desempeño para cuando salte a la agenda pública, asegure un buen posicionamiento.

Todo lo descrito líneas atrás demuestra, además, que el camino de la especialización de la comunicación en ramas vinculadas con materias ontológicas propias –salud, educación, finanzas, economía, etc.–, no constituye ningún valor adicional y más bien debilita y dispersa la práctica profesional de la comunicación. En efecto, la fragmentación de la comunicación en especialidades le quita el componente integral y holístico, lo que debilita cualquier estrategia a implementar. Como se puede observar, no se podrían haber logrado los objetivos de la campaña ECNMS si se hubiera prescindido del componente político inherente a la

comunicación o de la mirada del contexto de crisis que, según la noción de especialidades, deberían verse por separado y constituir sus propios equipos de trabajo, lo que terminaría siendo un absurdo.

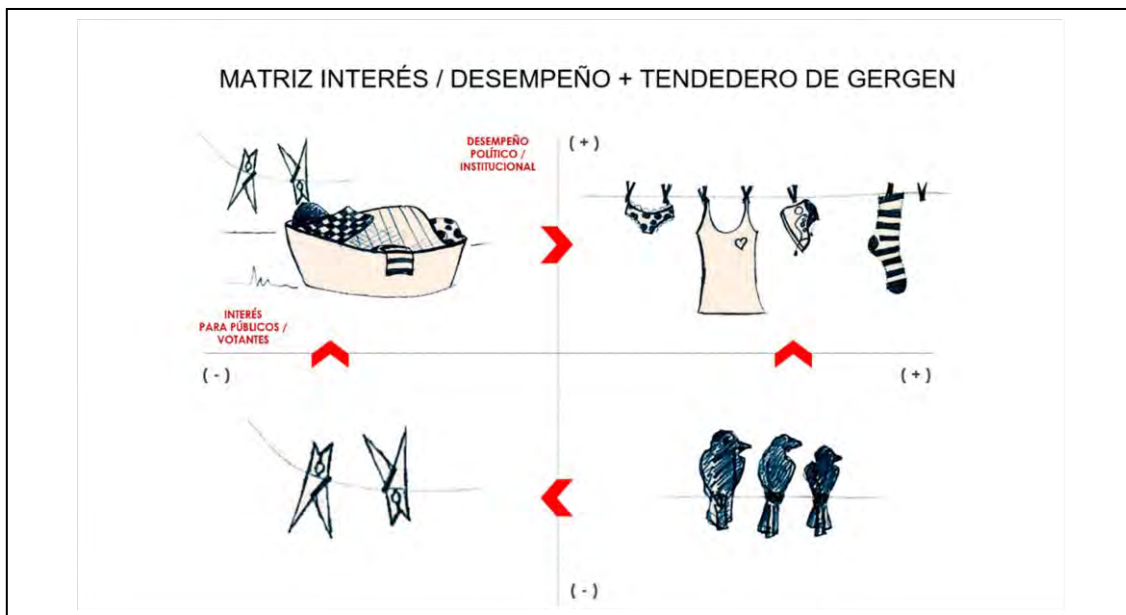


Figura 18. Matriz Interés / Desempeño integrada al modelo del Tendedero de Gergen como metodología de Issues Management aplicada a la comunicación pública. Fuente: Elaboración propia.

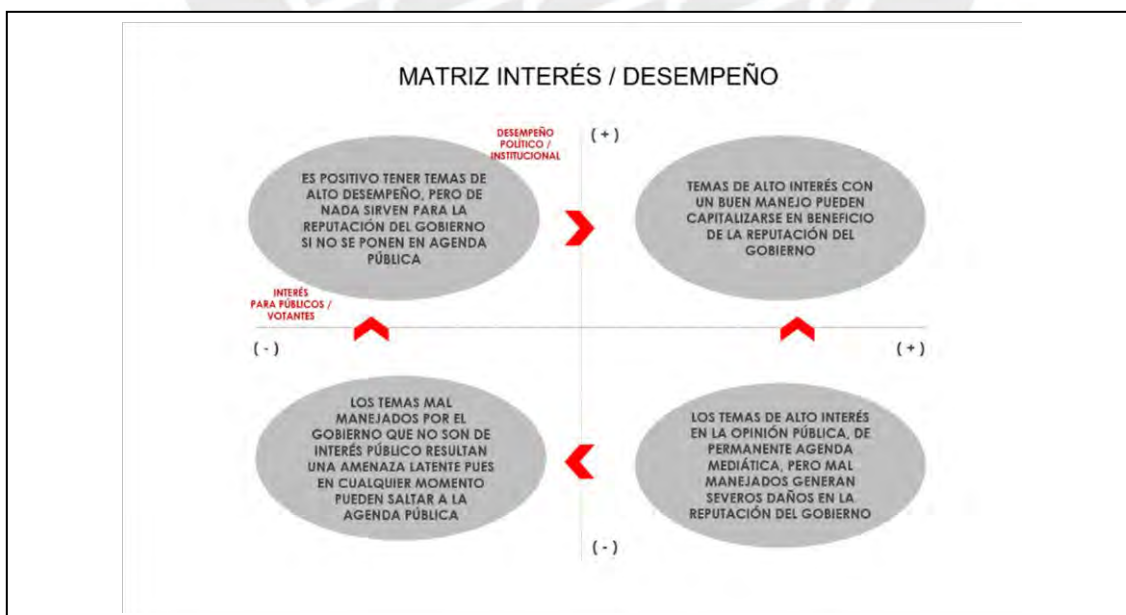


Figura 19. Protocolo de implementación de la Matriz Interés / Desempeño integrada al modelo del Tendedero de Gergen como metodología de Issues Management aplicada a la comunicación pública. Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 6: Conclusiones y recomendaciones

La primera conclusión a la que se puede llegar tras la presente investigación es que sí es factible construir un modelo metodológico de marcado carácter estratégico sobre la base de experiencias como las de la campaña ECNMS, basado en la revisión exhaustiva de la evidencia, que le dé el valor esencial al componente creativo –que es, finalmente, el aspecto que puede determinar una mayor o menor eficiencia del logro de los objetivos– y que utilice marcos de evaluación más amplios que los indicadores inherentes a la comunicación (audiencia, recordación, factores cognitivos, conductuales o afectivos), considerando el impacto propio en las políticas públicas a las que se busca aportar. Pero no solo eso: al contar con un proceso bastante esquematizado, su adaptabilidad a marcos normativos es mucho más práctica. El reto está en proponer nuevos marcos oficiales de definición de los conceptos de comunicación que se usan actualmente para darle el sentido definitivo a la comunicación pública.

La campaña funciona además porque reconoce, desde su diseño y concepción, que la comunicación es política por naturaleza. Eso permite que se establezca con mayor claridad la intencionalidad política y ésta se sintetice en objetivos claros y una eficiente estrategia creativa que permita construir una percepción calculada en la opinión pública. Al saberse como acto político, el acto comunicativo se sostiene en el acto creativo como hito fundamental del proceso, dado que este punto implica la conjunción estratégica entre los objetivos, la interpretación y el efecto generado: la movilización o cambio de comportamiento, lo que implica haber cambiado el paradigma del receptor y demuestra la capacidad en el ejercicio de poder de la agencia. Eso, finalmente, también reafirma, como un círculo virtuoso, el reconocimiento de que la comunicación es política, paradigma que se tenía en el estadio previo al desarrollo de la campaña y que se reconoce en los efectos posteriores a ella. En ese sentido, el modelo propuesto por la mencionada investigación que describe y analiza el proceso de desarrollo de la campaña ECNMS contribuye claramente a la implementación de

procedimientos y normativas vinculadas al desarrollo de campañas de publicidad estatal, tanto desde el aspecto comunicacional como administrativo y legal de la gobernanza pública.

En línea con lo anterior, el presente estudio de la campaña ECNMS también desnuda la necesidad de fortalecer la gobernanza del Estado en comunicación pública. En el recorrido por toda la evolución del cambio institucional por el que ha pasado la SCS de la PCM, se han descubierto cambios institucionales que transmiten mensajes políticos claros.

Es claro que el logro de los objetivos de política pública desde la comunicación no vendrá desde el modelo medio-céntrico difusionista, sino más bien del fortalecimiento de la gobernanza de la comunicación pública como *frame* mucho más amplio. Si este marco conceptual sustenta su propósito en el derecho a la comunicación diversa y plural, por lo que promueve el empoderamiento de los medios públicos, finalmente desconoce para qué. El objeto de estudio ha cegado el propósito real de los propios estudiosos de los medios.

Asimismo, se puede concluir que el reemplazo constante de la gestión pública producto de los continuos cambios de gobierno en el Perú en la segunda mitad de la década del 2010 ha generado que políticas públicas que iban en desarrollo como el de la comunicación, no solo se detengan o estancuen, sino que comiencen a desviarse de los objetivos vinculados al beneficio de la población y se enfoquen en visiones que buscan favorecer intereses particulares y diversos.

Uno de los aspectos en los que se evidencia esta desviación es la última norma promulgada relacionada a la publicidad estatal que parte de un enfoque de distribución de recursos de publicidad antes que desde el principio fundamental de la publicidad estatal como política pública: el de garantizar el bienestar de la población sobre la base del acceso a información que permita empoderarla.

Eso significa que la inversión publicitaria debe realizarse sobre la base del principio de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, distribuyéndose en medios con mayor audiencia y así llegar a la mayor cantidad de ciudadanos, no basándose en criterios de otra

naturaleza, como los geográficos, por ejemplo, que los convierte en subsidio directo hacia algunos medios, lo que va en contra de la competencia justa del libre mercado.

De hecho, tanto depende la distribución de los recursos publicitarios de la naturaleza propia de cada campaña en función de su objetivo de política pública en beneficio de la ciudadanía, que existen zonas al interior del país donde no llegan los medios más grandes y en los que sí tiene justificación invertir los fondos publicitarios en los medios locales con mayor audiencia en las zonas donde se encuentra el público objetivo definido para la política pública en cuestión.

Y aunque sea evidente que el nivel de inversión publicitaria en medios locales siempre será más reducido porque este indicador tiene una relación directamente proporcional a la cantidad de audiencia a la que se llega, la solución para equilibrar la competencia no parte de la distribución discrecional de los recursos publicitarios sino de políticas que analicen el sistema mediático peruano de manera sistémica.

Es decir, esto no quiere decir que no se generen incentivos para promover una mayor competencia o un crecimiento del mercado de medios de comunicación que genere mayor oferta, pero recurrir al enfoque redistributivo directo y discrecional de los recursos publicitarios bajo criterios particulares no debería ser el camino adecuado para ello. Sin considerar además que la actual norma cae en transgresiones constitucionales al libre mercado, lo que la hace impracticable. El camino para ello debería pensarse o planificarse desde dimensiones más amplias, al nivel de sistema o modelo de comunicación nacional por el que opten los gobiernos, proyectados en políticas de largo plazo.

Al reconocer la esencia política de la comunicación y que ambas materias son lo mismo, la perspectiva del propósito cambia y se enmarca en la cohesión social para la sostenibilidad de la sociedad en su conjunto. Eso significa incluso que pueden brindárseles beneficios a la población que mejoren su calidad de vida, pero eso no sirve si no se asegura una estructura universal cohesionada de la sociedad.

Lo interesante es que existe un modelo que sí ha salido de ese marco: el modelo uruguayo, que reafirma en toda su narrativa su propósito ciudadano-céntrico por encima del sistema de medios que, en sentido estricto, es quizás uno de los componentes más importantes de la comunicación, pero no es el que explica toda la comunicación.

El modelo uruguayo, al definir su propósito colocando al centro al ciudadano, dedujo lógicamente que el componente más importante del sistema de comunicación en su amplitud es la gobernanza. Colocar al ciudadano al centro desde la gobernanza de la comunicación implica que se aseguren estructuras sólidas que permitan ordenar el sistema de comunicaciones en su conjunto. Y eso no niega que se promueva una adecuada distribución del usufructo radioeléctrico para medios privados, públicos y comunitarios. Pero sí demuestra que no se puede empezar a resolver los problemas de los sistemas de medios dentro de las mismas dinámicas narrativas del propio sistema de medios.

Lo interesante del modelo uruguayo además es que no ha generado las tensiones entre los diferentes actores, justamente del sistema de medios, dado que se establece desde fuera del *frame* de conflicto, por encima de su lógica horizontal, lo que demuestra las capacidades políticas de los actores sociales en esas dinámicas.

Sobre la base de la experiencia de ECNMS, en relación con la publicidad estatal, habría que incluir un elemento adicional de análisis y debate que es el del sentido que marca la diferencia entre la publicidad estatal y la comercial. Si el fin supremo inherente a la publicidad comercial deviene de poder vender más, en el caso de la publicidad estatal deviene de poder aportar en el cumplimiento de una política pública en beneficio de la colectividad, lo que se reduce a la ya conocida consigna de mejorar la calidad de vida de la gente. Como se ha señalado anteriormente, en situaciones o coyunturas críticas, eso se traduce más bien en poder salvar vidas.

Ambos casos pueden contar con la misma legitimidad, pero no necesariamente con el mismo mérito. Vender más alimentos envasados como golosinas o bebidas gasificadas que son factores inherentes a los efectos de la mala alimentación en la población; más ropa o

calzado que son factores inherentes a la contaminación ambiental; o combustibles fósiles que generan directamente gases de efecto invernadero que producen el calentamiento global; entre muchas otros productos comerciales, terminan provocando, justamente, políticas públicas que buscan, finalmente, contrarrestar sus efectos perniciosos en la población y que usan para ello, irónicamente, campañas de publicidad estatal.

Eso debería tomarse en cuenta cuando se reconoce la labor de los publicistas especializados en políticas públicas o en iniciativas de impacto social, más aún cuando se han extendido retóricas corporativas que apuntan al impacto positivo o la sostenibilidad. En el caso de campañas como ECNMS, el mayor reconocimiento que se tuvo es haber salvado vidas desde la comunicación.

En efecto, es común observar que cientos de campañas comerciales son reconocidas por vender más y a muy pocas campañas estatales se les reconoce el mérito por salvar vidas. Peor aún, frente a una abismal brecha de recursos y los límites de un marco normativo y jurídico mucho más estricto, sobre todo en cuanto al uso adecuado de los recursos públicos.

También existe una diferencia evidente: mientras en la publicidad estatal vinculada a políticas públicas se requiere respetar la pertinencia jurídica y política de lo público, en lo comercial no existen mayores limitaciones al proceso creativo. ¿Qué es más creativo entonces: plantear ideas basadas en evidencia pública que logren no solo la recordación y el cambio de comportamiento y que además respeten las restricciones normativas estatales o plantear ideas novedosas que no tengan ninguna limitación?

Finalmente, la campaña ECNMS ha demostrado que la propia comunicación se constituye como un tema de debate y de demanda social que puede transmitir eficiencia en la gestión pública. Si bien los servicios de salud pública en pandemia no necesariamente aseguraban una percepción positiva, cuando se lanza la campaña, el punto de debate pasa a considerar los hábitos y el comportamiento social como aspectos más sensibles frente a los contagios y las muertes que el limitado acceso a infraestructura de salud pública adecuada. En ese sentido, que la población reconozca que su bienestar pasa también por respetar

aspectos intangibles del Estado como valores o normas de convivencia también es reconocido como una buena práctica estatal. Poder lograr que la población asuma su responsabilidad y movilizarla para generar presión para controlar a un determinado sector social demuestra que la publicidad estatal se convierte en una herramienta poderosa en el ejercicio del poder y, de paso, demuestra que se puede gestionar de manera eficiente en el desarrollo de políticas públicas a favor de la población, descartando miradas limitadas donde lo político y lo comunicacional van por cuerdas separadas frente a la propia gestión pública.



Bibliografía

Acevedo, J. (2017). En política no hay vacíos: sistema de medios de comunicación y sus implicaciones para la democracia en el Perú. [Tesis (Doc.), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Escuela de Graduados. Mención: Ciencia Política y Gobierno]. Lima.

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179-211.

Albornoz, A., et al. (s/f) (Eds.), *Comunicación, políticas e industria. Actas del VIII Congreso Internacional de la Unión Latina de Economía Política de la Información, la Comunicación y la Cultura* (pp. 1189–1207). Universidad Nacional de Quilmes.

Anderson, Benedict. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica. México.

Arch Daily. (2012). *Scottish Parliament Building by Enric Miralles: A space of participation*.

Arendt, H. (2009). *La condición humana*. Paidós. Buenos Aires.

Bandura, A. (1986). *Social foundations of thought and action: A social cognitive theory*. Prentice-Hall.

Baran, S., & Davis, D. (2009). *Mass Communication Theory: Foundation, Ferment, and Future* (5th ed.). Boston, MA: Wadsworth Cengage Learning.

Barthes, R. (1981). *Mitologías*. Siglo Veintiuno. México, D.F.

Barthes, R. (1970). *Elementos de semiología*. Alberto Corazón. Madrid.

Bavel, J., & Quintana-Domeque, C. (2023). Behavioral science during the COVID-19 pandemic. *Annual Review of Economics*.

Bavel, J. J. V. et al. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 pandemic response. *Nature Human Behaviour*, 4(5), 460–471.

Bermejo Berros, J. (2014). Evolución de los paradigmas, metodologías y campos de la comunicación en Revista Latina de Comunicación Social durante la década 2004-2013. *Revista Latina de Comunicación Social*, 69,330-353.

<https://doi.org/10.4185/RLCS-2014-1014>

Blyth, M. (2011). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press. New York.

Burrell, G. & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*. Ashagate Publishing Limited. Heinemann Educational Books.

Canel, M. (2018). *La Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Canel, M. (2007). *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Tecnos Colección. Madrid.

Canel, M. & Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos: un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y sociedad (Navarra)*, 23 (1), p. 7-48.

Cano, R. (2022). *Institucionalizando el cuoteo y la repartija: Análisis de la Ley 31515 y su impacto en la publicidad estatal*. Cano & McGregor. Lima.

Cano, R. (2019). *El Ministerio de la Comunicación, Gobierno Digital, Industrias Culturales e Innovación (MINCOM)*. Propuesta País.

Calderón, A., Ascue, A. & Dibós, E. (2020). Ojos que sí ven: La regulación de la publicidad estatal: Lecciones desde el Perú y el derecho comparado. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 52 (157), pp. 355-383.

Carey, J. W. (1989). *Communication as culture: Essays on media and society*. Routledge.

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial. Madrid.

Chase, W. H. (1985). *Issue Management: Origins of the Future*. Issue Action Pubns. Collins, L.A. (1988). *An Exploration of the Paradigms of Communication and Development with an*

Emphasis Upon the Use of One-Way versus Two-way Models of Communication, University of Windsor. Scholarship at U Windsor Electronic Theses and Dissertations.

<http://scholar.uwindsor.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=2063&context=etd>

Coffman, J. (2003). Lessons in evaluating communications campaigns: Five case studies. Harvard Family Research Project.

<https://archive.globalimpactstrategy.com/Coffman2003.pdf>

Couldry, N., & Hepp, A. (2020). 'Media and the Social Construction of Reality', in Deana A. Rohlinger, and Sarah Sobieraj (eds), *The Oxford Handbook of Digital Media Sociology* (2022; online edn, Oxford Academic, 8 Oct. 2020).

Couldry, N., & Mejias, U. A. (2020). The Costs of Connection: How Data Are Colonizing Human Life and Appropriating It for Capitalism. *Social Forces*, 99(1), e6.

Craig, Robert T. (1999). Communication Theory as a Field. *Communication Theory*, X (2), p. 119-161.

Cuan-Baltazar, J. Y., et al. (2020). Misinformation of COVID-19: A content analysis of myths circulating on social media and their implications for health communication. *JMIR Public Health and Surveillance*, 6(2), e18444.

<https://doi.org/10.2196/18444>

Debord, G. (1976). *La sociedad del espectáculo*. Miguel Castellote. Madrid.

De Tocqueville, A. (1969). *La democracia en América*. Guadarrama. Madrid.

Druckman, J. et al. (2023). The politics of behavioral health interventions. *PNAS*.

Durkheim, E. (2012). *La división del trabajo social*. Minerva. Madrid.

Easton, D. (1992). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.

Eco, U. (1980). *Tratado de semiología general*. Lumen. México, D.F.

Edelman, M. (2002). *La construcción del espectáculo político*. Manantial. Buenos Aires.

Entman, R. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51–58.

Espinel Torres, Y. (2013). Políticas de comunicación y convergencia tecnológica (digital) en Colombia: Prolegómenos para el análisis crítico del Plan Vive Digital. En L.

Fernández, C. & Galguera, L. (2009). *Teorías de la comunicación*. McGraw-Hill Interamericana Editores. México, D.F.

Fishbein, M. (2001). The role of theory in HIV prevention. *AIDS Care*, 13(5), 529–549.

<https://doi.org/10.1080/09540120120063252>

Fishbein, M., & Yzer, M. (2003). Using Theory to Design Effective Health Behavior Interventions. *Communication Theory*.

Foucault, M. (1979). *La arqueología del saber* (7a ed.). Siglo Veintiuno. México.

García Uceda, M. (2011). *Las claves de la publicidad* (7ª. ed.) (Advertising keys, 7th ed.). Madrid, Spain: ESIC.

Gergen, D. (2000). *Eyewitness to power: The essence of leadership: Nixon to Clinton*. Simon & Schuster.

Goffman, E. (1981). *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.

Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. *La teoría distribucional del cambio gradual*. *Política y gobierno*, vol.22 no.2 Ciudad de México.

Gómez, G. (2023). La comunicación en la investigación en comunicación: de variable independiente a dependiente. *RAE-IC, Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, 10 (Especial), 131-159. <https://doi.org/10.24137/raeic.10.e.8>

Gómez, G. (2022). Tipologías de paradigmas en la investigación en comunicación. Una propuesta de clasificación. En: *Revista de Comunicación*. mar-aug2022, Vol. 21 Issue 1, p181-194. 14p.

Greimas, A. J. (1966). *Sémantique structurale*. Larousse.

Guerrero, M. & Vaca, M. (2023). *Los sistemas de medios en América Latina. Alcances y límites conceptuales. Volumen II*. Tirant Humanidades. México.

Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Trotta. Madrid.

Hall, S. (1980). "Encoding/Decoding". En *Culture, Media, Language*. Routledge.

Hallin, D. & Mancini, P. (2004). *Comparing media systems. Three models of media and politics*. Cambridge University Press. New York.

Heath, R. (2007). *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges*. SAGE Publications.

Heath, R. & Palenchar, M. (2008). *Strategic Issues Management: Organizations and Public Policy Challenges*. SAGE Publications.

Hepp, A. (2020). *Deep mediatization*. Routledge. New York.

Horkheimer, M., & Adorno, T. W. (1998). *La dialéctica de la ilustración: Filosofía crítica de la sociedad*. Trotta. Madrid.

Hornik, R. (2002). *Public health communication: Evidence for behavior change*. Lawrence Erlbaum.

Hou, Z., Tong, Y., & Li, X. (2022). Public health communication and behavior change during COVID-19: Inequalities, structural constraints, and challenges for risk messaging. *The Lancet Regional Health – Western Pacific*, 23, 100441.

<https://doi.org/10.1016/j.lanwpc.2022.100441>

Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73–89.

Iyengar, S. & Kinder, D. R. (1987). *News That Matters*. University of Chicago Press. Jiménez, D. & Renau, M. (2022). Métricas utilizadas para analizar la publicidad nativa en los medios

españoles. *Visual Review. International Visual Culture Review / Revista Internacional de Cultura*, 9 (Monographic).

Kassir, M., Harati, H., Saleh, S., & Khader, Y. (2022). Socioeconomic vulnerability and adherence to COVID-19 preventive behaviors: Evidence from the Middle East and North Africa region. *International Journal of Health Policy and Management*, 11(9), 1922–1930.
<https://doi.org/10.34172/ijhpm.2021.143>

Katz, E. (1987). Communication Research since Lazarsfeld, *Public Opinion Quarterly*, 51 (4), 25-45.

http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1254&context=asc_papers

Kelly, K., & Hornik, R. (2016). Effects of social marketing campaigns on health behavior. In Rice, R. & Atkin, C. (Eds.), *Public Communication Campaigns* (5th ed., pp. 195-210). Sage.

Klapper, J. T. (1960). *The Effects of Mass Communication*. Free Press.

Koslow, S., Sasser, S. L., & Riordan, E. A. (2003). What is creative to whom and why? Perceptions in advertising agencies. *Journal of Advertising Research*, 43(1), 96–110.

Kreps, S. et al. (2021). Trust in public health messaging. *JAMA*.

Labraña, J. & Billi, M. (2022). Hacia una sociología cósmica: ¿pueden solo las conciencias de los seres humanos irritar a la comunicación? En: *Revista MAD*. 2022, Issue 46, p1-20. 20p.

Lang, A. (2013), Discipline in Crisis? The Shifting Paradigm of Mass Communication Research. *Communication Theory*, 23, 10–24.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/comt.12000/full>

Lasswell, H. D. (1927). *Propaganda technique in the world war*. The Institute for Propaganda Analysis. New York.

Lazarsfeld, P.F. (1941). Remarks on administrative and critical research, *Studies in Philosophy and Social Science*, 9, 2-16.

Lazarus, J. et al. (2022). COVID-19 vaccine acceptance. *Nature Medicine*.

Lévi-Strauss, C. (1973). *Antropología estructural*. Eudeba. Buenos Aires.

Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2012). Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina. *Politai*, 3(5), 17-44.

Luhmann, N. (2007). *La sociedad de la sociedad*. Editorial Herder. México, D.F.

Lunn, P. et al. (2020). Using behavioral science in response to the coronavirus. *Journal of Behavioral Public Administration*.

Macassi, S. (2020). Comunicación para el cambio de comportamientos y estrategias sanitaria del gobierno peruano frente al COVID-19. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* N.º 145, diciembre 2020 - marzo 2021 (Sección Monográfico, pp. 235-258).

Madhavan, M. et al. (2021). Social media misinformation and COVID-19 behavior. *JMIR*.

Magallón, R. (2021). Publicidad institucional y pluralismo informativo. Un análisis de las campañas de la Administración General del Estado en España (2006-2018). *Revista Española de la Transparencia*, (12), pp. 65-86.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. Free Press. New York.

Martín-Barbero, J. (2010). *De los medios a las mediaciones: Comunicación, cultura y hegemonía* (Ed. con prólogo). Anthropos Editorial. Rubí. Barcelona.

Martín-Barbero, J. (2002). *Oficio de cartógrafo: Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura*. Fondo de Cultura Económica.

Martín-Barbero, J. (2001). *Al sur de la modernidad: comunicación, globalización y multiculturalidad*. Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana.

Martín-Barbero, J. (2001). De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política. En: *Revista Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*. Buenos Aires: Edición 175. Setiembre-octubre de 2001.

Martín, N. & Alvarado, M. (2022). La relación entre eficacia y creatividad publicitarias: una aproximación crítica de las campañas galardonadas en los Premios EFI y en el Festival El Sol (2011-2020). *Revista Mediterránea de Comunicación*, 13 (2), pp. 279-300.

Martínez, I., Pallarés, M. & Zomeño, D. (2023). El proceso creativo: análisis comparativo del modelo clásico y del modelo cognitivo, revisado por expertos del sector publicitario. *Pensar la publicidad* 16(2), 125-137. Ediciones Complutense. Madrid.

Martínez-Nicolás, M. (1996). *Métodos de investigación en comunicación I. Proyecto Docente y de Investigación*. <https://bit.ly/3LYQ4FA>

Mastrini, G., Bizbergé, A. & De Charras, D. (2012). *Las políticas de comunicación en el siglo XXI*. La Crujía Ediciones. Buenos Aires.

Márquez, M. & Guerrero, M. (2023). *Los sistemas de medios en América Latina: políticas de comunicación, regulación y captura. Volumen I*. Tirant Humanidades. México.

McCombs, M. & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176–187.

McLuhan, M. (1996). *Comprender los medios de comunicación: Las extensiones del ser humano*. Paidós. Barcelona.

Mellon, J., & Prosser, C. (2022). Pandemic inequalities. *British Journal of Political Science*.

Milkman, K. et al. (2022). A mega-study of text-based nudges to encourage vaccination. *PNAS*.

Nash, J. F. (1951). Non-cooperative games. *Annals of Mathematics*, 54(2), 286-295.

Noar, S., et al. (2020). Public health communication about COVID-19. *Health Communication*.

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México.

Nöth, W. (1990). *Handbook of Semiotics*. Indiana University Press.

Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y la teoría de grupos*. Limusa. México, D.F.

Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva* (2a ed.). Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Paolicchi, L. (2024). Performatividad y Ontología Social. Alcances de lo semiótico y lo lingüístico en la constitución del orden social. *Revista de Filosofía Volumen 81* (2024) 73-90.

Pease, M., & Romero, R. (2013). *La política en el Perú del siglo XX*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.

Peirce, C. S. (1991). *Semiotics: The theory of signs*. Cambridge University Press.

Peirce, C. S. (1974). *La ciencia de la semiótica*. Nueva Visión. Buenos Aires.

Perla, J. (2006). El CONCORTV: ¿problema o posibilidad?, sobre la Ley de Radio y Televisión. *Revista De Derecho Administrativo*, (1), 497-505.

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press. Princeton, NJ. Peters, J. D. (1986). Institutional sources of intellectual poverty in communication research. *Communication Research*, 13(4), 527–559. <https://doi.org/10.1177/009365086013004002>

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Ponce, M. & Santangelo, G. (2023). Sistema actual del sistema de medios y políticas de comunicación en Uruguay. En: *Los sistemas de medios en América Latina: políticas de comunicación, regulación y captura*. Márquez, M. & Guerrero, M., coordinadores. Volumen I. Tirant Humanidades. México. p. 205-223.

Portocarrero, G. (2015). La urgencia por decir “nosotros”: Los intelectuales y la idea de nación en el Perú republicano. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Postman, N. (1973). Media Ecology: Communication as Context. Speech Communication Association, New York. Annual Summer Conference of the Speech Communication Association (9th, Chicago, Illinois, July 12-14, 1973). R. Jeffrey y W. Work (Eds.). Proceedings Speech Communication Association. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED091785.pdf>

Potter, W., J., Cooper, R., & Dupagne, M. (1993). Thee three paradigms of mass media research in mainstream communication journals. *Communication Theory*, 3(4), 317-335. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.1993.tb00077.x>

Rice, R. E., & Atkin, C. K. (Eds.). (2013). Public communication campaigns (4th ed.). Sage.

Rincón, O., Uribe Rincón, C., & otros (Eds.). (2021). (No) es la comunicación... es la política. Fundación Friedrich Ebert (FES).

Rizo, M. (2020). La noción de “comunicación” en algunos manuales de teorías de la comunicación en español. Exploraciones de un concepto polisémico y equívoco. En: IC – Revista Científica de Información y Comunicación. N°17, pp. 191 – 225.

Rodrigo Alsina, M. (2001). Teorías de la Comunicación. Ámbitos, Métodos y Perspectivas. Universitat Autònoma de Barcelona. Servei de Publicacions.

Rogers, E. M. (1994). A History of Communication Study. A Biographical Approach. The Free Press.

Rogers, E. M., & Valente, T. W. (1993). A history of information theory in communication research. En J. R. Schement & B. D. Ruben (Eds.), *Between communication and information. Information and behavior*. Transaction.

Rogers, E., M., & Kincaid, D. L. (1981). *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*. Free Press.

Rosenstock, I. (1974). The health belief model. *Health Education Monographs*, 2, 354–386.

Sánchez, J. J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y política pública*, vol.18 no.1 Ciudad de México.

Saussure, F. de. (1980). *Curso de lingüística general*. Losada. Buenos Aires.

Sebastián, A.; Muñoz, D.; & Nuñez, M. (2020). Importancia de la estrategia de comunicación y su relación con el *insight* para conseguir la eficacia publicitaria: el caso de España. *Cuadernos.info*, no.46, Santiago.

Sebeok, T. A. (2001). Biosemiotics: its roots, proliferation, and prospects. In: K Kull (Ed.), *Jakob von Uexküll: A Paradigm for Biology and Semiotics*. *Semiotica*, 134(1/4), 61-78.

Sebeok, T. A. (1972). *Perspectives in zoosemiotics*. The Hague: Mouton.

Sebeok, T. A. (1963). Communication among social bees; porpoises and sonar; man and dolphin. *Language*, 39, 448–466.

Schmitt, Carl. (1998). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial. Madrid.

Shannon, C. E. (1948). *A mathematical theory of communication*. *The Bell System Technical Journal*, 27(3), 379-423.

Shannon, C. E., & Weaver, W. (1949). *The Mathematical Theory of Communication*. University of Illinois Press.

Siebert, F. & Peterson, T., (1967). *Tres teorías sobre la prensa en el mundo capitalista*. Ediciones De La Flor. Buenos Aires.

Siebert, F., Peterson, T. & Schramm, Wilbur (1984). *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do (English Edition)*. University of Illinois Press. Edición de Kindle.

Siegrist, M., & Zingg, A. (2020). The role of trust in COVID-19. *European Psychologist*.

Schmidt, V. A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326.

Skinner, B. F. (1965). *Science and human behavior*. Free Press. New York.

Skocpol, T. (1984). *Los estados y las revoluciones sociales: Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. Fondo de Cultura Económica. México.

Smith, R. E., et al. (2007). Modeling the determinants and effects of creativity in advertising. *Marketing Science*, 26(6), 819-833.

Solis, B. (2010). *Engage!: The complete guide for brands and businesses to build, cultivate, and measure success in the new web*. Wiley. Hoboken, NJ.

Suarez-Lledo, V., & Álvarez-Gálvez, J. (2021). Misinformation and public health. *Journal of Medical Internet Research*.

Thelen, K. (2004). *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany and Britain*. Cambridge University Press.

Tichenor, M., Sridhar, D., & Gonsalves, G. (2023). Structural barriers to effective public health communication: Lessons from COVID-19. *BMJ Global Health*, 8, e011914.

<https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-011914>

Uceda R. & León A., (2012). Regulación de medios en Perú. En: Benítez, J. L. Artículo XIII: Informe sobre la regulación de medios en Latinoamérica. pp.194-200.

Van Bavel, J. et al. (2020). Using social and behavioural science to support COVID-19 response. *Nature Human Behaviour*.

Van der Linden, S. (2022). Misinformation: Susceptibility, psychology, and interventions. *Annual Review of Psychology*, 73, 1–27.

<https://doi.org/10.1146/annurev-psych-020821-045807>

Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1953). *Theory of games and economic behavior* (3rd ed.). Princeton University Press. Princeton, NJ.

Waisbord, S. (2023). El concepto de “sistema mediático” y su valor analítico para la comunicación política comparada. En: *Los sistemas de medios en América Latina*. Alcances

y límites conceptuales. Guerrero, M. & Vaca, M., coordinadores. Volumen II. Tirant Humanidades. México. p. 69-80.

Waisbord, S. (2019). *The communication manifesto*. Polity. Cambridge.

Watzlawick, P., Beavin, J. H. & Jackson, D. D. (1991). *Teoría de la comunicación humana: Interacciones, patologías y paradojas*. Herder. Barcelona.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

WHO. (2021). *Risk Communication and Community Engagement*.

WHO. (2023). *Behavioral and Cultural Insights Report*.

Williams, R. (1977). *Marxism and Literature*. Oxford University Press.

Williamson, O. E. (2000). *La nueva economía institucional: Los mecanismos de la coordinación y el gobierno (Vol. 1)*. Editorial McGraw-Hill. Madrid.

Wolton, D. (2004). *La comunicación política*. Editorial Gedisa. Barcelona.

Wright, C. R. (1960). *Mass Communication: A Sociological Perspective*. Random House.

Wuffarden, L. (2018). *La primera década: nacionalismo e indigenismo bajo la "Patria Nueva". 1918-1930*. En: *Escuela Nacional Superior Autónoma de Bellas Artes del Perú. Centenario. 1918–2018*. (p.p. 46-91).

Yamamoto, J. (2019). *La gran estafa de la felicidad*. Editorial Planeta Perú.

Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia: la lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós. Bogotá.

Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism*. PublicAffairs.

Documentos Oficiales

Decreto Supremo N.º067-2023-PCM, 27 de mayo de 2023. Presidencia del Consejo de Ministros.

Resolución de Secretaría General N.º002-2005-PCM, 11 de febrero de 2005. Presidencia del Consejo de Ministros.

Decreto Supremo N.º 063-2007-PCM, 13 de julio de 2007. Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el año 2007. Esta norma pertenece al compendio Marco Normativo de Descentralización.

Resolución Ministerial N°227-2008-PCM, 13 de julio del 2008. Presidencia del Consejo de Ministros. Gobierno dispone la utilización de las frases 'El Perú Avanza' y 'Crecer' en la publicidad institucional de las entidades del Poder Ejecutivo.

Decreto Supremo N°001-2012-PCM, 3 de enero de 2012. Presidencia del Consejo de Ministros. Adscriben el Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP) a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Decreto Supremo N°061-2016-PCM, 16 de agosto de 2016. Presidencia del Consejo de Ministros. Se aprueba la adscripción de diferentes organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros a diversos ministerios.

Ley N°28874, Ley que regula la publicidad estatal en el Perú, 14 de agosto de 2006.

Ley N°30793, Ley que regula el gasto de publicidad del estado peruano, 15 de junio de 18. Diario Oficial El Peruano.

Ley N°31515, Ley que modifica la ley 28874, Ley que regula la publicidad estatal, 27 de junio de 2022. Diario Oficial El Peruano.

Decreto Supremo N°064-2023-PCM, 22 de mayo de 2023. Presidencia del Consejo de Ministros. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de los requisitos para la autorización de realización de publicidad estatal establecidos en la Ley N° 28874, Ley que regula la publicidad estatal, modificada por la Ley N° 31515 Decreto Supremo N° 064-2023-PCM.

Decreto Legislativo N°1436. Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, 16 de setiembre de 2018. Presidencia de la República del Perú.

Principios del Sistema Nacional de Presupuesto. Plataforma del Estado Peruano.

Ley N° 32069, Ley General de Contrataciones Públicas y modificatorias, 31 de enero de 2025. Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes.

Servicio de Radiodifusión. Documentos de Gestión, 16 de febrero de 2024. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Servicio de radiodifusión:

1. Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión.
2. Reglamento de la Ley de Radio y Televisión, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2005-MTC.
3. Ley N° 30216, Ley de Formalización y Promoción de Empresas de Radiodifusión Comunitaria, de Radio y Televisión, en zonas rurales y lugares de preferente interés social y modificatoria de la Ley 28278, Ley de Radio y Televisión.

Entrevistas

Profesionales que participaron de la campaña:

Ethel Flores, Jefa de Prensa de la PCM

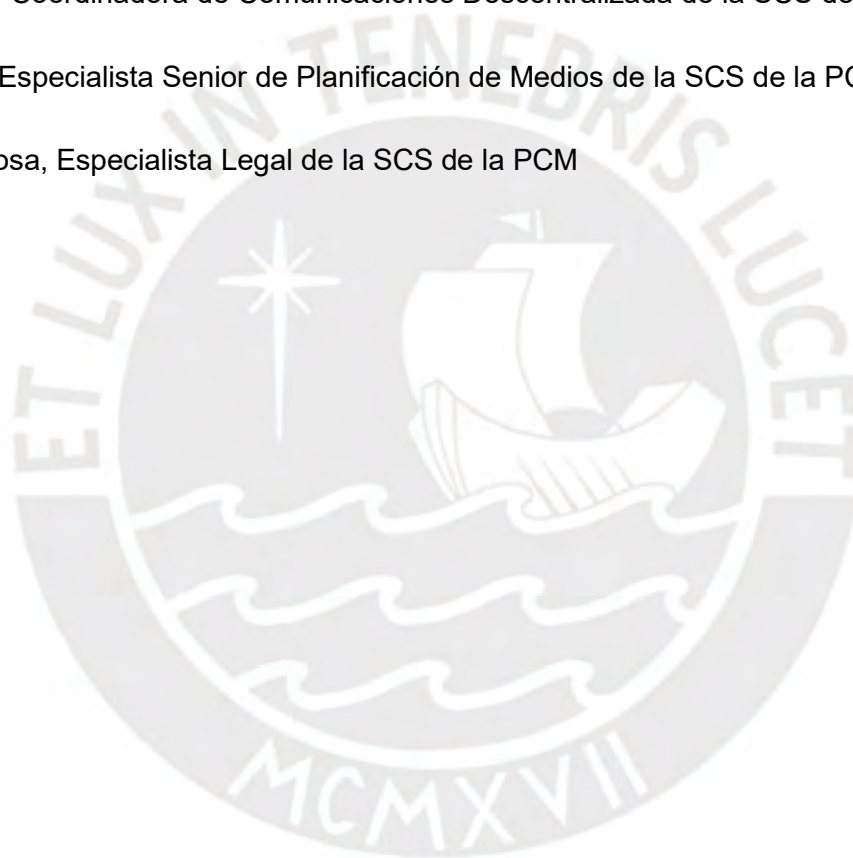
Omar Terrones, Productor General de la SCS de la PCM

Marco Tantalean, Especialista y Redactor Creativo de la SCS de la PCM

Kelly Salinas, Coordinadora de Comunicaciones Descentralizada de la SCS de la PCM

José Nuñez, Especialista Senior de Planificación de Medios de la SCS de la PCM

Gerson Barbosa, Especialista Legal de la SCS de la PCM



Anexos

Guía de entrevistas

Tema de investigación

Modelo de Implementación Institucional (Enforcement) que determinó la Creatividad y Eficacia de la Campaña de Publicidad Estatal “El COVID No Mata Solo, No Seamos Cómplices” dirigida a la Lucha Contra la Pandemia del Coronavirus en el Perú entre Agosto y Octubre de 2020

() Por favor, antes de empezar con sus respuestas, brinde sus datos generales para que sean consignados en la grabación y señale su consentimiento para la participación de esta entrevista. Asimismo, puede leer cada pregunta para que sea consignada antes de empezar cada respuesta. Recuerde que puede obviar contestar algunas preguntas y escoger las que apliquen a su rol.*

Datos generales

Nombre del entrevistado:

DNI:

Cargo ocupado en el período de estudio (Agosto – Diciembre, 2020):

Institución/Organización:

Área/Oficina:

Años de experiencia en el área:

Consentimiento informado: Sí/No

Preguntas

1. ¿Cómo fue el proceso y plan de trabajo –a nivel de análisis de estudios de línea de base, proceso creativo, testeos, producción audiovisual, plan de medios, estrategia publicitaria u otros– para el desarrollo de la campaña El COVID no mata sólo; no seamos cómplices? ¿Cómo describiría su experiencia en el desarrollo de la campaña? (Escoger el rol o los roles desempeñados y sus apreciaciones en cuanto a su experiencia en el proceso de trabajo).
2. ¿Cuál fue la necesidad pública, el objetivo o propósito que perseguía la campaña El COVID no mata sólo; no seamos cómplices? ¿Cuál era el contexto social, político o económico del período analizado?
3. ¿Cuáles considera que fueron los principales desafíos –sociales, políticos o económicos– para el desarrollo de la campaña El COVID no mata sólo; no seamos cómplices?
4. Desde su perspectiva, ¿qué actores o stakeholders fueron determinantes para el logro de los resultados de la campaña El COVID no mata sólo; no seamos cómplices? ¿Por qué? ¿Qué rol jugaron?
5. ¿Cuáles considera que fueron los principales logros –sociales, políticos o económicos– de la campaña El COVID no mata sólo; no seamos cómplices?
6. ¿Cómo calificaría el impacto de la campaña El COVID no mata sólo; no seamos cómplices? ¿Qué otras campañas de publicidad estatal tuvieron un impacto o tratamiento similar?
7. ¿Cuál cree que es el principal valor que reconoce en el desarrollo de la campaña El COVID no mata sólo; no seamos cómplices? ¿Considera que se puede constituir como un modelo metodológico de política pública para el ejercicio de la publicidad estatal en el Perú? ¿Por qué?
8. ¿Cómo trabajaba la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros en el período en el que se desarrolló la campaña El COVID no mata sólo;

no seamos cómplices? ¿Qué áreas o equipos de trabajo integraba? ¿Cuántos trabajadores en promedio había? ¿Cómo era el ambiente de trabajo?

9. ¿Cuál era el marco normativo que regía para el desarrollo de la campaña El COVID no mata sólo; no seamos cómplices? (Si aplica)
10. ¿Qué cambios o tendencias ha observado en el último tiempo relacionados con el desarrollo de campañas de publicidad estatal en el Perú?
11. ¿Hay algo más que le gustaría agregar respecto al desarrollo de la campaña El COVID no mata sólo; no seamos que no hayamos cubierto?
12. ¿Estaría dispuesto a ser contactado nuevamente para aclaraciones adicionales o para futuras entrevistas sobre este tema?

Gracias por su tiempo y por compartir su experiencia y conocimientos. Su participación es invaluable para el desarrollo de esta tesis.

