

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

**Política de Comunicación para la Inclusión Social:  
Gestión de la Comunicación Gubernamental en los dos primeros años del  
Gobierno de Ollanta Humala (Julio 2011 – Julio 2013)**

**Tesis para optar el Grado Académico de Magíster en Comunicaciones**

**AUTORA**

**Blanca Rosales Valencia**

**ASESORA**

**Carla Colona Guadalupe**

**LECTORES**

**Rolando Pérez Vela**

**Agustín Segundo Cortegana Gonzales**

**Lima, Perú**

**Junio, 2014**



Para mi mamá, quien a sus 96 años  
me enseña cada día que la vida es lucha.

**Título:** Política de Comunicación para la Inclusión Social: Gestión de la Comunicación Gubernamental en los dos primeros años del Gobierno de Ollanta Humala (Julio 2011 – Julio 2013)

**Title:** Communication Policy for Social Inclusion: Government Communication Management in the first two years of the Ollanta Humala administration (July 2011 – July 2013)

**Resumen:**

La comunicación es un proceso integral que vincula y articula a las personas. En la última década, los gobiernos de América Latina han incorporado estrategias de comunicación que colaboren con el logro de objetivos políticos en torno a las temáticas de gobernabilidad e inclusión social. En este documento se recupera la experiencia en comunicaciones emprendida por la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros, en los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala, así como los mecanismos de interacción entre el Estado, los medios y la sociedad civil a partir del uso del concepto de inclusión social en las comunicaciones, a la luz de las dinámicas sociales y las tecnologías de la información.

Para ello, se abordan los principales problemas presentados en la gestión de la comunicación del Estado que darán pie a la propuesta de una Política de Comunicación para la Inclusión Social, como primer paso para la configuración de acciones de comunicación estratégica en la gestión pública de gobiernos democráticos. Como resultado, la política de comunicación presentada da cuenta de una articulación entre un concepto de gestión gubernamental con uno de gestión comunicativa, permitiendo poner relevancia el fomento de valores democráticos en el ejercicio político y contribuyendo al desarrollo ciudadano.

**Abstract:**

Communication is a comprehensive process linking people. In the last decade, the Latin American governments have incorporated communication strategies which contribute to the achievement of political objectives related to governance and social inclusion issues. This document talks about the communication experience undertaken by the General Office of Social Communication of the Presidency of the Council of Ministers, in the first two years of the Ollanta Humala administration, and the interaction mechanisms among the State, the media and the civil society based on the use of social inclusion concept in communications, considering the social dynamics and the information technologies.

To that end, the document addresses the main problems presented in the State's communication management, which will result in the proposal of a Communication Policy for Social Inclusion, as a first step to configure the strategic communication activities in the public management of democratic governments. The communication policy reveals a link between one concept of government management and one of communication management; a fact that enables the relevance of democratic values in the political exercise and contributes to civic development.

**Palabras clave:**

Política de comunicación, inclusión social, gestión de comunicación de gobierno, comunicación política, Estado y comunicación, Perú, Ollanta Humala.

**Key words:**

Communication policy, social inclusion, government communication management, political communication, State and communication, Peru, Ollanta Humala.

## TEMARIO

INTRODUCCIÓN .....	I
CAPÍTULO 1	
POLÍTICA Y COMUNICACIÓN .....	1
1. La comunicación en la política .....	1
2. Aproximación al concepto de comunicación política .....	4
3. Surgimiento de la comunicación política .....	6
CAPÍTULO 2	
ESTADO Y COMUNICACIÓN.....	9
1. La importancia de la opinión pública .....	9
2. Los medios tradicionales de información .....	10
3. La agenda pública y los nuevos medios.....	15
4. Sobre las Políticas de Comunicación .....	19
CAPÍTULO 3	
INCLUSIÓN SOCIAL: RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LOS CIUDADANOS .....	23
1. La exclusión social .....	23
2. La inclusión social y lucha contra la pobreza .....	26
CAPÍTULO 4	
LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA .....	29
1. Los Desafíos de la Comunicación Estatal .....	30
1.1. El Estado de las oficinas de comunicación de gobierno .....	30
1.2. Percepciones sobre la gestión del Gobierno de Ollanta Humala .....	34
2. El camino de las comunicaciones .....	40
2.1. La Inclusión Social en el Gobierno de Ollanta Humala orientado a la construcción de una Política de Comunicación Social .....	41

2.2. Política Nacional de Comunicación del Estado Peruano para la Inclusión Social.....	46
2.3. Construcción de una política en materia de gestión estratégica: Secretaría de Comunicación Social.....	52
2.4. Construcción de una Política de Comunicación en materia de medios de comunicación del Estado con fines públicos .....	55
CONCLUSIONES .....	58
LOS NUEVOS RETOS .....	61
BIBLIOGRAFÍA .....	65
ANEXOS .....	76



## INTRODUCCIÓN

En el Perú, el 73% de los ciudadanos menciona estar poco o nada interesado en la política<sup>1</sup>. En gobiernos donde no se aplica un verdadero Estado democrático, «[...] la centralidad de la política se encuentra cuestionada por la crisis del Estado de bienestar o por las dinámicas del mercado que determinan el dinamismo social» (Lechner 1995: 441). Por ello, la política debe hacer ejercicio de mecanismos de participación, como compromiso con un sistema de gobierno democrático.

La comunicación es un proceso integral que vincula y articula a las personas y la sociedad en su conjunto. Es también un proceso de producción, coproducción y colectivización de contenidos que adquieren sentido interpretativo, en la medida que las significaciones compartidas sean relevantes y de interés para los interlocutores. Para ello, se hace uso de diferentes canales o medios que se van transformando en el tiempo, mientras la civilización evoluciona y se generan escenarios cada vez más distintos.

El lenguaje crea realidades, significados y estructura el modo en que pensamos acerca de las cosas. «Se tiene éxito en la tarea de cambiar perspectivas cuando el lenguaje empleado resuena en los códigos de expresión habitualmente empleado por las personas, se vuelve aceptado a la cultura dominante y comienza a ser considerado 'normal' desde el punto de vista ideológico» (García *et al.* 2011: 99).

El paradigma de la comunicación es lograr una sociedad dialogante y participativa. La propuesta implica una ruptura con los discursos actuales respecto a la comunicación, la cual se confunde con la información o las intencionalidades persuasivas o de cambio de comportamiento donde se

---

<sup>1</sup> Datos obtenidos de la Evaluación Cuantitativa Nacional, Urbana – Rural. Realizado por GFK en el 2012 para un proyecto de PNUD, coordinado por la Oficina General de Comunicación Social de la PCM.

asume a la población como un conjunto de sujetos que pueden ser transformados y dominados a la voluntad de otros con sus propias intencionalidades y que obedecen a la lógica del mercado o a los liderazgos autoritarios. Y es, en este espacio, donde los medios cumplen un importante rol en la construcción o mantenimiento de la democracia. Rosa María Alfaro (2008: 1253) sostiene que los medios de comunicación contribuyen a la construcción de redes que configuran lo público. «Se trata de hacer un balance equilibrado entre la cultura política, la deliberación, las capacidades comunicativas de cada persona y el instrumental (medios) que toda sociedad moderna posee para gestar ciudadanía.»

En la última década, los sistemas de gobierno de América Latina han incorporado técnicas y estrategias de comunicación que colaboren con el logro de los objetivos políticos planteados en torno a las temáticas de gobernabilidad e inclusión social.

Pero ¿cómo materializar esa inclusión social? Desde el inicio del periodo gubernamental de Ollanta Humala en 2011, se propuso asignar a las comunicaciones el rol de acercar el Estado a las personas, pero bajo una insignia de participación ciudadana y manejo público de los medios. Por ello, se realizó una investigación de carácter cualitativo que recupera la experiencia de comunicación política desarrollada en los dos primeros años del gobierno del Perú a cargo de la presidencia de Ollanta Humala, que corresponde de julio de 2011 a julio del 2013. El presente documento describe y explica el modo en el que la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros articula el discurso de valores democráticos e inclusión con la propuesta de comunicación social de gobierno a través de la generación de una política de comunicación para la inclusión social.

Ésta propuesta respondía a un compromiso político anunciado en la campaña electoral<sup>2</sup> que llamó la atención de diversos actores sociales y

---

<sup>2</sup> Las elecciones para elegir al presidente de la República del Perú realizadas en el año 2011,

políticos puesto que suponía un compromiso *siu generis* en el Perú, en materia de participación ciudadana y la instauración de bases que contribuirían a la construcción de la institucionalidad que necesita el país a través de la inclusión social.

### Acerca del objetivo y el proceso de esta investigación

Esta investigación tiene como objetivo establecer el rol de las comunicaciones en la esfera política a través de la descripción y la reconstrucción de procesos de implementación de políticas públicas en comunicación desarrollados por la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros, durante los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala. Igualmente, busca articular el discurso de valores democráticos e inclusión con la propuesta de comunicación social de gobierno a través de la generación de una Política de Comunicación para la Inclusión Social.

Considerando las bases teóricas de Arendt en relación a la importancia de la política para el ejercicio de la democracia, así como la fundamentación teórica de Gerstlé respecto a la incorporación de la dicotomía comunicación y política en el establecimiento de un espacio de interpretación de los procesos comunicativos en la esfera pública, se ha realizado un análisis de documentos oficiales y un seguimiento descriptivo de las acciones estratégicas implementadas por la Oficina General de Comunicación Social. Se ha puesto

---

supusieron un nuevo esquema en materia de comunicación política electoral. Por un lado, se ubicaba la candidata Keiko Fujimori asociada a una serie de antecedentes del gobierno de su padre Alberto Fujimori, y por el otro se encontraba Ollanta Humala como un outsider vinculado a la izquierda con poca experiencia política. La campaña electoral se realizó durante el período de gobierno de Alan García Pérez del Partido Aprista Peruano. La elección convocó a 19 millones 949 mil 915 votantes peruanos, tanto a nivel nacional como en el extranjero. En primera vuelta, el Partido Nacionalista, liderado por Humala, logró un total de 31.7% de respaldo, seguido por Keiko Fujimori con 23.3%. En segunda vuelta, de acuerdo a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE, 2011) la candidata Fujimori logró el 48.5% de votos, mientras que Humala alcanzó el 51.4% de los votos, cifra con la cual asumió la Presidencia de la República.

en relevancia el rol de los medios de comunicación, el Estado y la formación de opinión pública desde el enfoque de Habermas para describir al estado de la cuestión de las oficinas de comunicación del Ejecutivo, desde el cual se inicia el establecimiento de un modelo de comunicación política que incorpora el enfoque de desarrollo con inclusión y que ha conllevado a la configuración de lineamientos de política que permiten forjar las bases de una institucionalidad de las comunicaciones en el Estado, necesarias para el fortalecimiento y desarrollo de propuestas de comunicación política y pública.

Tomando en consideración la experiencia desarrollada de manera personal tanto en la campaña electoral como en las acciones comunicativas del gobierno desde el cargo asumido de directora de la Oficina General de Comunicación de la PCM desde el 2011, he incorporado una mirada vivencial al análisis de caso que presento, y que detalla el proceso de revisión y articulación del discurso de desarrollo con inclusión social proclamado por el presidente Ollanta Humala con las acciones comunicativas.

A lo largo de los dos primeros capítulos, se detallará el concepto de comunicación política, la relación entre el Estado y la sociedad, y los mecanismos de interacción entre ambos para la consecuente conformación de la opinión pública. Plantear la relevancia del espacio público y el rol ciudadano es el desafío de la comunicación del Estado, pero requiere un compromiso serio a la luz de los cambios y transformaciones generadas por las dinámicas sociales y las nuevas tecnologías en el espectro comunicativo.

En el tercer capítulo se presenta el concepto de inclusión social y su aproximación a temas como la gobernabilidad y la democracia, sobre los cuales se construye la propuesta de comunicación del gobierno y su modelo de desarrollo, considerando el objetivo de comprender la necesidad de insertar un enfoque de comunicación política y social dentro de las acciones del Estado.

En el cuarto capítulo se muestra el estado de la cuestión en las oficinas de comunicación del Ejecutivo, así como el rol estratégico de la comunicación en la gestión pública que aterriza en un modelo de política de comunicación que incorpora el enfoque de desarrollo con inclusión para contribuir a un mejor ordenamiento de la gestión comunicacional en el Estado. Tanto en el tercer como cuarto capítulo se han incorporado los testimonios de personas que acompañaron la gestión de la comunicación durante la campaña electoral así como los dos primeros años de gobierno que abarca la investigación<sup>3</sup>.

Finalmente, realizaremos una lista de conclusiones y recomendaciones derivadas del presente trabajo que puedan contribuir al enriquecimiento de la propuesta descrita a modo de lecciones aprendidas y retos para el futuro de las comunicaciones en el Estado. Esta investigación busca resaltar el rol de las comunicaciones en la esfera política, tomando en consideración la aplicación de acciones que resalten y hagan tangibles los valores democráticos requeridos en el Estado de Derecho. Estos primeros pasos permiten iniciar un proceso de acercamiento del Estado a la gente, en correspondencia al ejercicio del modelo democrático y al enfoque de desarrollo con inclusión social.

---

<sup>3</sup> Como parte de los anexos, se han incluido tanto las guías de entrevistas aplicadas a quienes participaron en la gestión de las comunicaciones en el período registrado, como los perfiles y la relevancia de su participación.

## CAPÍTULO 1

### POLÍTICA Y COMUNICACIÓN

En ocasiones, la política y la comunicación han sido tratadas como disociadas una de la otra; la comunicación vista como herramienta, mientras que la política como un juego de lucha de poderes privilegiando sólo a unas pocas personas. La unión de ambas, entonces, se restringía a espacios de poder alejados de las demandas de la población o de su propio ejercicio ciudadano.

El presente capítulo ofrece algunas referencias teóricas sobre las cuales se pueda repensar la política y la comunicación, devolviéndoles su finalidad pública y permitiendo incorporar las concepciones epistemológicas necesarias para una interpretación más integral de la comunicación política.

#### **1. La comunicación en la política**

«Sin comunicación, no hay acción política válida» (Yanes 2007: 356). Los políticos son comunicadores que, a través de los medios de comunicación, se dirigen a la sociedad con el fin de transmitir planteamientos ideológicos con credibilidad.

La política se vincula directamente con la persuasión. En una sociedad democrática, las personas que desempeñan actividades públicas y creen en los principios que defienden su formación política, emplean la persuasión como herramienta para ganar seguidores y legitimar sus acciones. Por ello, «el mensaje persuasivo, lejos de constituir un riesgo para la libertad, se vuelve imprescindible para la pluralidad y su existencia es símbolo de una sociedad abierta» (Yanes 2007: 358).

En una sociedad democrática, cuando el ciudadano ejerce sus derechos y participa en las decisiones de gestión de su país, ejerce también su deber político. En este escenario, las plataformas de comunicación que viabilizan los mensajes contribuyen al ejercicio político y participan en la configuración de la realidad.

Según Arendt (1997: 20), «[...] la acción sólo es política si va acompañada de la palabra o del discurso porque, en la medida en que siempre percibimos el mundo desde la distinta posición que ocupamos en él, sólo podemos experimentarlo como mundo común en el habla». Refiriéndose a la polis griega como posible paradigma de espacio público, afirma que se trataba del «[...] único lugar donde los hombres podrían mostrar real e invariablemente quienes eran, donde lo público indica tanto el mundo común o de comunidad unida a través de relaciones que no supongan la fusión» (Arendt 1997:21). De ahí parte la condición indispensable de la política como la irreductible pluralidad expresada en el hecho de que somos alguien y no algo.

En un sistema dictatorial, por ejemplo, no existe contraste de distintos mensajes persuasivos. Se impone una determinada visión del mundo y una comunicación unidireccional que puede transformarse en una oportunidad de manipulación de la opinión pública. En este sentido, Yanes (2007: 355 - 365) señala: «La pluralidad de comunicaciones persuasivas de los políticos constituye la esencia de una sociedad democrática. La política y la persuasión forman un binomio insoluble. La primera no alcanza su plenitud sin la segunda, y ésta supone la identidad de la actividad pública. Ambas conforman la unidad que da contenido a la democracia».

Por ello, el refuerzo de la comunicación es fundamental para el ejercicio de la política en un sistema democrático de gobierno. Conocer las propuestas de los políticos y sus implicancias para el desarrollo y la gestión del Estado permitirá tomar una actitud veedora de los derechos ciudadanos y su defensa.

De acuerdo con Canel (2006: 18), «[...] la comunicación incide en la actividad política por la injerencia en la adopción y aplicación de decisiones en y para la comunidad». La comunicación es esencial en la toma de decisiones (por el intercambio de información y opiniones suscitadas al respecto), en la generación de vínculos entre el emisor y las audiencias, y en la organización de la comunidad, en la medida que orienta a la sociedad por medio de la definición de objetivos e identificación de problemas de la ciudadanía.

El alcance y poder que radica en la comunicación entre instancias como el Estado y los medios de comunicación es vital para la toma de decisiones y para que las medidas adoptadas entre los actores sociales sean vinculantes dentro del orden de la vida en comunidad. La comunicación política establece relaciones de poder, pues por naturaleza el hombre es un ser político y su comunicación afecta de forma positiva o negativa su vida pública. En el caso de la propaganda, por ejemplo, algunos autores sugieren que los métodos planteados configuran las representaciones esperadas por el público, «[...] en el momento específico en el que se encuentran, con relación a los problemas prácticos y actuales que enfrentan» (García *et al.* 2011: 97).

Habermas (1997: 262) advierte que «[...] el espacio público se presenta como el lugar donde surge la opinión pública que constituye el eje de la cohesión social, de la construcción y legitimación (o deslegitimación) política». Por tanto es importante considerar la comunicación y la política bajo un contexto de poder (o lucha de poder) con relación a la facultad de aparecer en los medios y tener un correlato con la acción política.

Si dejamos de pensar la política en los términos estrictamente modernos de lucha por el poder, la lucha por conquistar el Estado, y la entendemos de manera amplia como una actividad inherente a los hombres y mujeres en general y a nuestra condición de ciudadanos(as) en particular, descubriremos que la noción de “esfera” o “espacio” público puede resultar sumamente enriquecedora para comprender nuestro tiempo (Patrón 2000: 6).

La redefinición del espacio público y los nuevos actores que interactúan en él son quizá los nuevos retos que requiere abordar la comunicación

mediática para recuperar densidad y trascendencia. Pero este ejercicio demanda un debate interno serio, un nuevo compromiso con el colectivo social, una revisión de los temas éticos bajo la luz de la realidad que imponen los nuevos tiempos preservando la pasión que está en la base misma del ejercicio comunicativo.

## 2. Aproximación al concepto de comunicación política

La comunicación política es, para muchos teóricos de la comunicación, un objeto difuso. Para Gerstlé (2005: 15), a pesar que la incertidumbre conceptual referida tanto a la comunicación como a la política deja un gran margen de maniobra semántica para su combinación, existen cuatro concepciones de la comunicación política. «Sobre la dicotomía comunicación/política se construye una interfaz de interpretación de los procesos comunicativos vinculados a los ámbitos de la política».

De esta manera, una concepción instrumental de la comunicación política estaría constituida por las técnicas y procedimientos de los actores políticos, donde se disocia a la comunicación como algo estrictamente técnico mientras que se cataloga a la política como un mecanismo de manipulación. Bajo esta concepción, el *expertise* de los instrumentos comunicativos sirve para asentar la dominación en la esfera pública.

Por su parte, la concepción ecuménica apunta a la comunicación como un proceso interactivo de transmisión de información entre los actores políticos, los medios y el público en el que se asume una igualdad en la relación comunicacional de los sujetos.

La concepción competitiva de la comunicación plantea que los sujetos políticos entran en competencia para influir y controlar, a través de los medios, las percepciones públicas de los acontecimientos. Bajo esta concepción, en los procesos políticos se instaura un rol central de lo cognitivo y lo simbólico.

Finalmente, la concepción sobre la cual se sustenta la propuesta comunicacional de la Oficina General de Comunicación Social es la deliberativa. En ella, se retorna a la concepción griega de que la comunicación y la política son consustanciales y además son condiciones que permiten la democracia deliberativa<sup>4</sup>.

Sin embargo, las concepciones de la comunicación política planteadas por Gerstlé responden a un análisis que no contempla los contextos donde se originan los debates de la comunicación. De acuerdo con Canel (1999: 15 - 31), «[...] hay una diferenciación entre los tipos de aproximación al concepto de comunicación política a lo largo de la historia». En primer lugar, se encuentran las aproximaciones del ámbito jurídico, quienes la toman como un área de investigación desde el ámbito de la política. Luego, se encuentran quienes asumen la comunicación como un orden simbólico sobre el poder, desde el cual se constituye la teoría política de la comunicación. Y, finalmente, la tercera aproximación es la cual concibe a la política y la comunicación como áreas de investigación distintas que confluyen en un punto substancial dentro de la ciencia social. De acuerdo a ello, se plantea la definición de comunicación política como proceso mediador que permite las relaciones entre instituciones gubernamentales y electores.

Asumiendo esta crítica, Gerstlé señala la existencia de tres dimensiones de la comunicación política que contribuyen a la identificación de su ámbito de investigación y por la cual se puede tener una aproximación conceptual más integral. En primer lugar se encuentra la dimensión pragmática, la cual resalta la relación social generada entre los interlocutores en el espacio, concibiéndolo como una plataforma de tensión que puede desencadenar en situaciones de

---

<sup>4</sup> Término acuñado por Joseph Bessette en 1980, que fue posteriormente discutido por autores como Habermas, Cohen, Rawls, entre otros y que se define como un modelo normativo que, en complemento con la noción de la democracia representativa, atribuye a los ciudadanos la responsabilidad de participar activamente en procesos colectivos de toma de decisiones sobre temas que les afecte de manera directa e indirecta (Velasco 2009:75).

cooperación o conflicto. Otra dimensión es la simbólica, en la cual se da relevancia al lenguaje, la generación de códigos de intercambio y su realización en el discurso, considerando la sobrecarga semántica de la forma en la manifestación del poder. Finalmente, se encuentra la dimensión estructural, que representa a los canales, medios y redes de información generadas para que se dé el proceso de comunicación política.

Estas tres dimensiones son las que, de acuerdo al autor, deben tomarse en cuenta para la comprensión de los procesos de comunicación política, considerando como base la concepción necesaria para la lectura y la propuesta que se busque generar a futuro, y que esgrimiremos en el siguiente capítulo para la configuración de la política de comunicación.

### **3. Surgimiento de la comunicación política**

Por tratarse de un ámbito de investigación relativamente nuevo y en construcción, Gerstlé identifica cuatro enfoques históricos de la comunicación política. El primero es el enfoque comportamentalista, iniciado por el estudio de la comunicación como tal a través de Laswell en 1948 y desarrollado por Shannon y Weber en 1949 en un modelo lineal. Aunque «[...]algunos observadores consideran que el libro “Opinión Pública” de Walter Lippmann es un documento fundador del estudio de la comunicación» (Rogers 2004: 4). Este enfoque da relevancia al impacto de los mensajes del emisor en la comunicación de masas, concibiendo una posición pasiva del destinatario.

El enfoque estructural-funcionalista, por su parte, «[...] está inspirado en una concepción holística de lo político en el que la comunicación es el instrumento que permite describir fenómenos políticos» (Gerstlé 2005: 36). La relación entre el individuo y sociedad es un objeto nuclear de indagaciones de las ciencias humanas y sociales, en tanto las tensiones y los desafíos más diversos hacen de esa relación una fuente permanente de conflictos; por ello,

bajo este enfoque se indagan algunas investigaciones sobre las relaciones entre las instituciones, el rol de los medios y el desarrollo de redes.

En tercer lugar, el enfoque interaccionista considera a la comunicación política como una estructura de juego que dirige un conjunto de recursos de poder, entre los que se encuentran los bienes, los derechos, los apoyos y el conocimiento. Este enfoque introduce la perspectiva de la interacción estratégica o estrategia de comunicación que explica procesos de poder e interrelación entre diversos actores (gobernantes, medios y gobernados) y sus mecanismos de acción/percepción en el escenario de juego.

Finalmente, «[...] el enfoque dialógico de la comunicación política se basa en la idea de que la legitimidad reside en el consenso obtenido por la discusión[...]» (Gerstlé 2005:40), dando cabida a la significación y construcción conjunta de la comunicación política en la interacción social para hacer emerger un mundo común.

A pesar del surgimiento de estos enfoques, en la actualidad coexisten varias aproximaciones para el tratamiento de la comunicación política. La concepción epistemológica, que se encuentra vinculada a los dos primeros enfoques concibe la comunicación-representación como una producción y transmisión de conocimientos e información sobre el entorno, mientras que la concepción praxeológica, considera la construcción de un mundo común por la acción recíproca que hace concebible el espacio público.

De igual forma, Graber (2005: 486 - 488) menciona la existencia de dos grandes teorías de la comunicación política. Por un lado, se ubica la teoría de procesamiento de información, la que tiene su base en los estudios de psicología cognitiva y busca «[...] explicar cómo las personas distorsionan sus opiniones para evitar inconsistencias en una situación por tratarse de algo psicológicamente doloroso [...]» y que en el campo de las comunicaciones se

expresa en la interpretación del proceso de comunicación, la memoria del receptor y el análisis de la información recibida.

La segunda teoría planteada por Graber corresponde al impacto mediático y está basada en los análisis sociológico-filosóficos de los procesos de comunicación política. Se destacan dos líneas de análisis en esta teoría: la primera referida al establecimiento de la agenda y la segunda a la subjetividad, tomando una perspectiva más relacional de la comunicación y los efectos de la misma en la vida de las personas.

Es, sin embargo, a partir del enfoque dialógico de Gerstlé desde donde nace de forma explícita y propositiva el interés por abordar la comunicación política como «[...] la gestión de 'lo público', el conocimiento de ello y la interacción de los actores sociales y políticos en una concepción de la comunicación pública» (2005: 43). Este enfoque, generado por la consustancialidad entre política y comunicación, nace de la preocupación de Gerstlé por conocer el funcionamiento comunicativo y la evolución de los estilos de comunicación en las instancias gubernamentales, en los que la prioridad por la imagen y el día a día del sujeto político en los medios de comunicación se superpone a los fines públicos.

En este capítulo se establece la importancia de hacer valer la consustancialidad entre la comunicación y la política para el ejercicio ciudadano y democrático. A través del debate sobre los fines públicos, las múltiples voces de los ciudadanos se incorporan al sistema político como un espacio en comunidad. Por ello, se adopta la concepción deliberativa de la comunicación como teoría central del análisis y propuesta comunicativa que se desarrollará en adelante, se consideran también las tres dimensiones del análisis de la comunicación y el enfoque dialógico de la misma.

## CAPÍTULO 2

### ESTADO Y COMUNICACIÓN

Uno de los puntos iniciales desde el cual la Oficina de Comunicación Social se interesa por trabajar la política de comunicación del Estado parte de la preocupación de pensar en el rol de éste para el ejercicio de la democracia y el cumplimiento de las promesas electorales. Pero pensar en el rol del Estado también implica proyectar sus dimensiones, recursos y mecanismos de acercamiento y llegada al ciudadano. Por ello, este capítulo plantea la importancia de la opinión pública, la influencia de los medios de comunicación, así como la generación de las agendas públicas para el ejercicio de una ciudadanía informada. Igualmente, de manera introductoria, el documento se aproxima a dar algunos alcances sobre las experiencias previas en la generación de políticas nacionales de comunicación, así como su relevancia y pertinencia acotada al contexto peruano.

#### **1. La importancia de la opinión pública**

Reivindicar la democracia y, con ello, la opinión pública es una «condición de posibilidad para el desarrollo de una sociedad democrática» (Sanpedro y Resina 2010: 157). Su objeto son las opiniones, percepciones e imágenes sobre el acontecer económico, social y político. Crespi (2000: 29) señala que «[...] la opinión pública es un proceso de intercambio de ideas que parte desde la aparición del asunto público, al establecimiento del debate y la discusión pública y que, por tanto, incorpora una interacción multidimensional de elementos psicológicos, sociológicos y políticos». Por ello, se considera que la opinión pública es una variable política donde las opiniones ciudadanas toman valor y facilitan el entendimiento de realidades diversas para una mejor gestión del Estado.

Sartori (1993: 56) señala que « [...] lo público no es sólo el sujeto sino también el objeto de la expresión y como tal una opinión es pública cuando es

del público y porque implica materias de naturaleza pública: la *res pública*». Pero la aparición del concepto de opinión pública se encuentra más allá del sentir común de los ciudadanos y de su posible evaluación a los gobernantes, es un «[...] mecanismo legitimador y formador del consenso que permitiría el establecimiento de las democracias modernas en donde el gobernante se sostendría por acatar la soberanía popular» (Kuschick s.a.).

La opinión pública tiene una dimensión de carácter político y otra comunicativa, puesto que es uno de los «[...] mecanismos mediante el cual se adjudica el poder político, se genera el consenso y se permite la existencia de un espacio público de debate de temas discordantes» (Habermas 1998: 440). Si la opinión pública interviene en la toma de decisiones políticas, la gestión de la comunicación gubernamental puede estar orientada a la generación de espacios de consenso respecto a temas de interés público, fortaleciendo los mecanismos de interacción y la puesta en marcha de una agenda que responda a las reales necesidades e intereses ciudadanos.

## 2. Los medios tradicionales de información

Los medios de comunicación han transformado la vida de las personas y su relación con el entorno, pues permiten conocer sobre diferentes actividades a diversos públicos de forma simultánea, planteando un lenguaje social capaz de trastocar las percepciones sobre el mundo y las relaciones entre las personas. «Los medios ya no sólo tienen éxito indicando sobre qué pensar sino también cómo pensar acerca de los asuntos públicos al cargarlos de atributos» (Charron 1988: 82). Según Castells (2009: 262), «[...] los medios de comunicación constituyen el espacio en el que se deciden las relaciones de poder entre los actores políticos y sociales rivales», por lo cual no debe dejarse de lado su relevancia en la comprensión del espacio público así como la dinámica entre la comunicación y la política.

Por su parte, Virilio (1988) señala que los medios de comunicación han contribuido al adelgazamiento de las esferas pública y privada de las personas. «Al reducirse la privacidad, la intimidad, el control social o resguardo cultural de normas y costumbres, la mirada pública penetra e invade nuestros hogares y, en menor tiempo, se convierte en producto para el consumo de las mayorías». Los medios entran en los hogares, se involucran con la vida cotidiana e influyen en la formación de opinión.

Los medios hacen política y desde sus nuevos espacios la redefinen, ya no como el arte del consenso y el diálogo, sino como un subproducto mediático donde prima la anécdota y la simplificación, fundamentando sobre opiniones particulares que aseguran verdad generalizada. «A lo largo de un siglo, la conjunción entre el predominio del mercado y la competencia entre los medios para ganar audiencias ha redefinido la agenda mediática, ponderando la esfera privada sobre la esfera pública» (Lozano s.a.).

Dentro de los retos de los medios tradicionales, Ortega (2010: 213) plantea que «[...] una de las mayores exigencias que desde el ámbito social y político se hace al servicio público de radiodifusión tiene que ver con su obligación para garantizar la producción de contenidos cualitativamente diferentes a los que predominan en el mercado audiovisual». La importancia de asignar al Estado un papel fundamental en la gestión de los medios con finalidad pública se vuelve una demanda necesaria para garantizar la mejora de la calidad de la democracia y la ciudadanía, así como un ejercicio efectivo de comunicación política del Estado.

En el Perú, se cuenta con un total de 3,421 estaciones de radio, de las cuales 62 son radios públicas y 73 son comunitarias. Igualmente, se han registrado 1,273 estaciones de televisión, siendo 35 TV públicas y 73 radios comunitarias<sup>5</sup>. La televisión es el principal medio de información del acontecer político y nacional, seguida por la radio y prensa escrita.

---

<sup>5</sup> Ésta información fue construida por la Oficina General de Comunicación Social de la PCM en

Cuadro 1: Principales medios de comunicación e información en el Perú (año 2012)

Medio informativo	Total	Ámbito	
		Lima	Provincia
Televisión	95%	96%	95%
Radio	48%	35%	55%
Prensa escrita (periódicos, revistas)	45%	52%	42%
Diario local (periódicos de su localidad)	23%	13%	28%
Radio local (radio de su localidad)	16%	2%	23%
Interpersonal (amigos/ familiares)	14%	10%	17%
Internet	12%	12%	13%
Afiches, volantes, paneles	5%	4%	5%
Dirigente de mi comunidad	3%	1%	4%

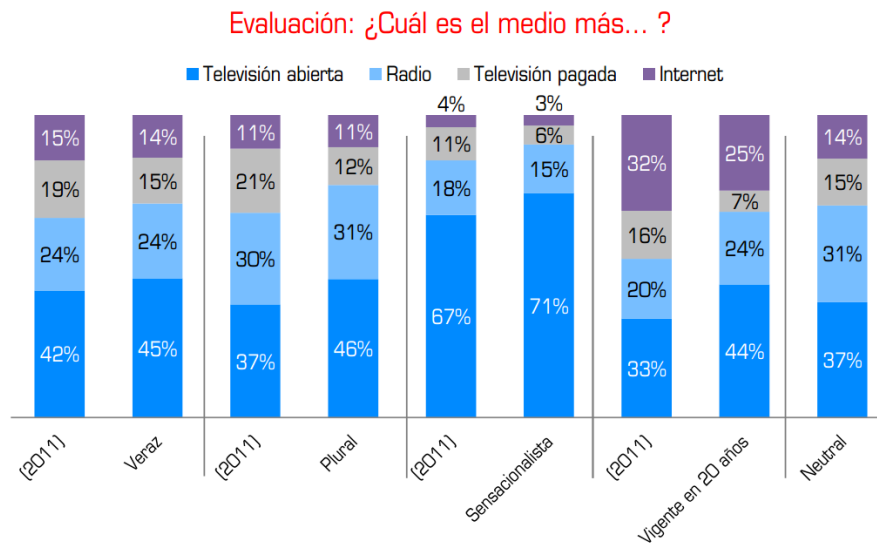
Fuente: Instituto de Opinión Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú. Pregunta: ¿A través de qué medios se informa de los temas del acontecer político y nacional?

De acuerdo con un estudio sobre actitudes, hábitos y opinión sobre radio y televisión en el Perú a nivel nacional, realizado por el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) en el 2013, la audiencia peruana tiene una percepción negativa respecto al contenido de los medios de comunicación. La evaluación señala que la televisión abierta está considerada en un 71% como sensacionalista. Respecto a una evaluación similar en el 2011, «la percepción de la presencia de contenidos inadecuados en la radio y televisión ha disminuido; sin embargo la percepción sobre la presencia de violencia (82%) continúa siendo el dato más recurrente» (CONCORTV 2013: 8). Igualmente, más de la mitad de peruanos (51%) opina que los niños son quienes aparecen perjudicados con la televisión.

---

julio de 2013, con base en documentos producidos por ConcorTV (2013), AMARC (2012) y CNR (2013), y estuvo a cargo del Área de Gestión de Riesgo Comunicativo.

Gráfico 1: Evaluación cualitativa de acuerdo a tipos de medio (año 2013)



Fuente: CONCERTV. Estudio de actitudes, hábitos y opinión sobre la radio y televisión a nivel nacional.

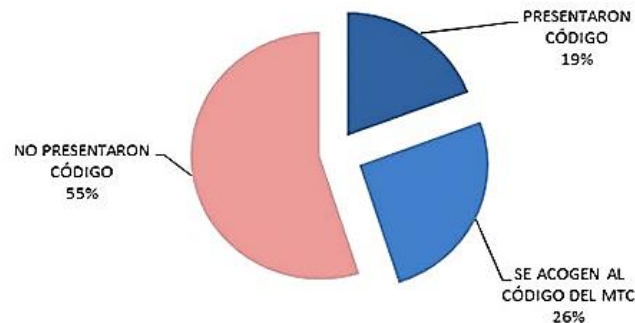
El Perú tiene un sistema de medios centralistas basado en el punto de vista de la capital. Acevedo (2012: 46) señala que «En el Perú no existen límites a la propiedad cruzada de medios de comunicación [...], lo cual facilita la concentración y el carácter centralista de los contenidos y las agendas periodísticas de los medios de alcance nacional que, a su vez, limita la posibilidad de acceso de diversos sectores políticos y sociales al debate público y político».

Por su parte, la legislación vigente<sup>6</sup> en materia de medios de comunicación está enfocada en la autoregulación y plantea la necesidad de gestionar códigos de ética en cada medio de comunicación sobre el cual se regulen sus emisiones. A pesar de ello, al 2013, el 55% de empresas de radio y TV en el Perú no habían presentado el código requerido. A ello se suma la ausencia de la figura del *newsombudsman*<sup>7</sup> (defensor de la audiencia) para que pueda hacer valer los derechos de información y comunicación.

<sup>6</sup> Refiere a la Ley N°28278, promulgada en julio del año 2004, durante el gobierno del entonces presidente Alejandro Toledo (gestión 2001-2006).

<sup>7</sup> Término acuñado por primera vez en 1967, en un diario de los Estados Unidos para hacer notar la importancia de contar con un funcionario que reciba e investigue las quejas de los

Gráfico 2: Situación de los códigos de ética de empresas de radio y TV en el Perú (año 2013)



Fuente: CONCORTV. 2013

Éste tipo de regulación imposibilita una gestión de contenidos adecuada a las finalidades e intereses públicos. Así mismo, no se considera la calidad de información como parte de una regulación estatal que garantice una opinión pública informada y contenidos que promuevan valores democráticos.

Sin embargo, una oportunidad de cambio respecto a la gestión de los medios es el sistema incluido en el “Plan maestro para la implementación de la TV digital terrestre en el Perú”, el cual establecerá los procedimientos para que los operadores realicen la transición de la televisión analógica a la televisión digital, así como los mecanismos y requisitos necesarios para obtener nuevas autorizaciones para prestar servicios de televisión digital, las condiciones para su uso, los plazos y etapas del proceso, entre otros aspectos regulatorios claves, hecho que permitiría contribuir a la mejora de la calidad de información y comunicación así como al fortalecimiento del rol del Estado.

En el Perú, la configuración de la agenda de los medios no comprende un componente público. Con una mayoría de medios privados que lideran las audiencias, no se ha logrado establecer una estructura dialógica en la construcción de temas de interés público con enfoque educativo, cultural o

---

consumidores sobre la calidad en la cobertura de las informaciones dispuestas en los medios de comunicación. Ésta figura ha sido incorporada en los modelos de autoregulación de medios existentes en algunos países europeos; sin embargo, no ha sido considerada en la formulación de la ley de medios peruana vigente.

político. Con ello, se obstaculiza el libre ejercicio de la comunicación expuesta en el capítulo anterior, pues se minimizan los fines públicos de los medios bajo el argumento de la libertad de prensa y la elección del libre consumo y el fin comercial de los productos mediáticos.

Luego de hacer una revisión a la televisión pública en países de América Latina, donde se destaca el incipiente avance del caso peruano en comparación con países como Chile o Argentina, Ortega (2010: 213) concluye que «[...] el mayor reto está en lograr medios que no estén comprometidos ni con los intereses económicos ni del gobierno sino con el interés público, con los intereses de una sociedad cada vez más plural y culturalmente diversificada». Hecho que implica fortalecer la administración pública con participación de la sociedad organizada, haciendo un uso transparente y eficiente de los recursos para su implementación.

### **3. La agenda pública y los nuevos medios**

En el Perú no se ha logrado establecer una agenda pública donde la sociedad civil organizada ponga en relevancia temas de interés que puedan ser captados por los medios. La práctica usual de la audiencia ha sido la de receptora de una información que, en muy pocos casos, ha dado lugar a la retroalimentación (sea para ampliarla o refutarla). Casos muy específicos como la experiencia iniciada por 'Radio Capital'<sup>8</sup> respecto a cómo el periodismo puede incorporar la opinión del oyente en el tratamiento de una noticia. Sin embargo, este comportamiento no ha garantizado una inclusión real de la demanda ciudadana para la configuración de una agenda pública, donde además es discutible el rol del periodista para propiciar la discusión en torno a opiniones particulares provistas de su propia valoración e intencionalidad.

---

<sup>8</sup> Emisora radial de frecuencia modulada (96.7) que inició su funcionamiento en octubre de 2009, bajo el lema "tu opinión importa" con una difusión inicial en Lima Metropolitana.

Los intentos más próximos a la conformación de dicha agenda son las corrientes de opinión generada en las redes sociales que están empezando a ganar terreno en la agenda mediática. Muestra de esto se ve en la incorporación del uso de redes sociales (Facebook y twitter) como parte de los mecanismos de comunicación institucional del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil o las empresas, así como la creación de colectivos en red y *fan pages* que, bajo diversos discursos, buscan captar la atención ciudadana y organizar corrientes de opinión.

En una investigación sobre el uso de la categoría 'redes sociales' para el estudio de acciones colectivas desarrollado a partir de algunos ejemplos de movimientos sociales en América Latina, Scherer-Warren (2005: 82) afirma que en el contexto del mundo contemporáneo, «[...] las nuevas tecnologías se presentan como medios eficaces para la aproximación y revisión de varias temporalidades sociales por parte de las redes políticas.» Es en la sociedad de la información donde se debe considerar la multidimensionalidad de las prácticas sociales que pueden [o no] generar redes y movimientos que permiten resaltar problemáticas ciudadanas reales. Es a través de esos medios que las redes sociales informatizadas no sólo consiguen una comunicación en tiempo real sino que también aproximan y permiten la exposición simultánea de temporalidades históricas distintas: la tradición, la modernidad y/o la posmodernidad.

El análisis de las dinámicas sociales generadas en los medios de comunicación, particularmente en la Internet, es relevante para la comprensión de las nuevas interacciones dialógicas entre los actores sociales que «[...] pueden tratar de moverse de la cotidianidad a la esfera pública y a la construcción de utopías de transformación» (Scherer-Warren 2005: 91).

Todos los sistemas de estratificación tienen un cierto grado de estabilidad y movilidad derivados de su propio carácter social y cultural. Desde el punto de vista de la política, las posibilidades de movilidad son tan amplias

como las oportunidades que pueda brindar la sociedad. Realizamos esta mención para hacer referencia y distinción con los movimientos sociales, los cuales tienen también un carácter organizativo y trascienden los niveles socioeconómicos de una sociedad.

Siempre se ha discutido la falta de institucionalidad en el Perú. La ausencia de partidos políticos y la generación de organizaciones sociales constituidas en base a una firme posición política. Durante la campaña electoral, las agrupaciones políticas se organizan basándose en la simpatía y el activismo movido por la personalidad de los líderes. Es así que las redes sociales toman mayor relevancia en la medida que facilitan la libertad de opinión necesaria en todo sistema democrático, activan la participación e incitan a la toma de acción frente a temas de interés público. De acuerdo con Eliana Carlín, ex miembro del equipo de comunicaciones de la Oficina General de Comunicación Social (OGCS), la toma de espacio de las redes sociales sirve para la *activación real* de las personas. Haciendo referencia al trabajo desplegado durante la campaña electoral de 2011, afirma que mediante la *viralización* de los mensajes en redes se lograba la movilización de personas incluso a nivel mundial.<sup>9</sup>

Los nuevos medios de comunicación han replanteado el rol de la sociedad civil, proveyendo mecanismos para fortalecer acciones más protagónicas en la generación de debates y facilitando la posibilidad de establecer una agenda pública con base en las demandas ciudadanas planteadas en las redes sociales. El uso de los medios masivos tiene consecuencias cívicas que pueden ser utilizadas para construir comunidad y ciudadanía. En especial, «Internet presenta grandes posibilidades no solo

---

<sup>9</sup> La presente cita proviene de una entrevista grupal sostenida con miembros del equipo de comunicación social de la OGCS y participante en la implementación de la campaña de comunicación política de Ollanta Humala en 2011, con la finalidad de fortalecer la presente investigación. Particularmente, en el caso de Eliana Carlín, se consideró relevante su experiencia tanto en la gestión de redes sociales durante la campaña electoral como su experiencia en la coordinación del área de investigación en la OGCS. Las cursivas son nuestras.

como fuente de información y esfera de comunicación sino como expresión que canaliza los efectos de la información sobre la acción» (Shah 2009: 47), y que puede ser aprovechado por instancias estatales para el posicionamiento de temas de interés público que incluso puede contribuir a la mejora de la calidad de los servicios públicos, fortaleciendo el rol veedor y participativo del ciudadano.

La importancia de los medios y las mediaciones toma relevancia cuando se plantea el escenario de la comunicación política y la gestión que debe asumir el Estado en relación con los tipos de medios a emplear. Ésta gestión tiene dos vías; por un lado, el uso de los medios de comunicación tradicionales significa incurrir en una negociación con los medios privados pues, como se señaló anteriormente, existen medios comerciales que manejan una agenda propia derivada de los intereses de sus dueños y que puede generar el riesgo que éstos decidan cómo se dará a conocer el mensaje. Y por otro lado, el uso de los medios de comunicación propios o institucionales, presentan el problema de la percepción de legitimidad por parte de los receptores del mensaje pues pueden poner en duda los contenidos vertidos.

En éste sentido, resulta no sólo pertinente sino también necesario «[...] dar el siguiente paso y reconvertir los medios en plataformas para la comunicación social abierta, hecho que fomentaría la asociación y la participación entre los medios de servicio público y la sociedad civil» (Jakubowicz 2010: 237). Esto, «[...] en un marco donde la Internet resulta un medio al alcance de todos y sin estándar alguno de validez o autoridad: un evanescente murmullo o griterío sobre infinidad de asuntos y juicios, todos de idéntico valor» (Sampedro y Resina 2010: 143), se puede instaurar un libre ejercicio de la política a través de la comunicación. Las referencias con relación a la relevancia de la Internet y los movimientos sociales generados permiten destacar cómo la extensión de esta nueva plataforma «[...] contribuye a la emergencia de una naturaleza de una ciudadanía sin fronteras» (Cammaerts y Van Audenhove 2005: 180).

La Oficina General de Comunicación Social de la PCM reconoce ésta importancia y plantea la necesidad de generar un modelo de gestión de los medios donde el contenido responda a verdaderos intereses de la agenda pública. Medios que puedan poner en valor las demandas informativas de la sociedad, evitando la espectacularización o el sensacionalismo y que, además, puedan llegar a los ciudadanos en todas las esferas de acuerdo con sus alcances y posibilidades para una real inserción e inclusión tecnológica.

#### 4. Sobre las Políticas de Comunicación

Las políticas nacionales de comunicación son importantes para desarrollar y reorientar todo el sistema de comunicación de manera intensiva y coherente con las diversas tareas del desarrollo y el compromiso del gobierno en la promoción de la democracia. Por ello, implementar y desarrollar una política de comunicación social, permitirá ordenar el sistema de comunicación de acuerdo con las necesidades prioritarias de la sociedad, es decir, con los intereses y bienestar común que una sociedad en desarrollo persigue. Luis Ramiro Beltrán define la política nacional de comunicación como «[...] un conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales de comunicación armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso general de comunicación de un país» (Beltrán 1976: 4 - 34).

Para el autor, la política de comunicación debería considerar un rol activo del Estado como promotor de procesos de comunicación y su interrelación con el sector privado y las organizaciones sociales de base, la asignación de recursos para el desarrollo de la comunicación social, la importancia de un enfoque de derechos y libertades que deban gobernar la esfera de la comunicación, el uso extendido de las tecnologías de comunicación, un marco legal - jurídico para desarrollar igualdad de oportunidades para el gran y pequeño empresario en medios, la defensa de los valores nacionales y de la diversidad política y cultural que debe caracterizar a

los procesos de comunicación, la generación de sistemas de comunicación regionales que dialoguen con el sistema nacional del Estado y los medios privados, así como el desarrollo de capacidades comunicacionales con la presencia de las universidades y centros formadores.

El tema de las políticas nacionales de comunicación acaparó la atención mundial entre las décadas de 1970 y 1980. El reclamo de un Nuevo Orden Mundial de Información y Comunicación (NOMIC) expuesto por el Informe Mac Bride (1993: 18 - 25) hizo eco en algunos países y los Gobiernos asumieron diferentes posturas para desarrollar lineamientos de políticas de comunicación social.

Los intentos de políticas de comunicación planteados en algunos países latinoamericanos se han basado en una concepción culturalista del rol de la comunicación para proponer una comunicación pública. No obstante, esta concepción excluye el dinamismo político en que se gestan las representaciones sociales y culturales de los ciudadanos en un país. Para Roncagliolo (1990: 102 - 111), adaptar la concepción culturalista de las políticas de comunicación no garantizaría una real inclusión de la diversidad en la esfera pública:

La afirmación más cabal de la democracia es la condición para que en el milenio que se inicia con la galaxia bit, el fantasma orwelliano del "*big brother*" termine de evaporarse y los hombres puedan gozar de las posibilidades que el progreso les ofrece cuando lo encaran como ciudadanos, y les niega y reniega cuando lo asumen como meros consumidores.

Roncagliolo propone así que el modo de pensar los moldes comunicativos no resulta aplicable a los contextos actuales, dadas las particularidades que se ofrecen con la cultura promovida por los medios de comunicación, que no recogen la diversidad de actores, y afirma que «[...] sólo una percepción adecuada de los nuevos espacios y escenarios producirá una *democracia a la altura de los tiempos*<sup>10</sup>» (Roncagliolo 1990: 110). En la línea de

---

<sup>10</sup> La cursiva es nuestra.

la comunicación política, Mattelart (2008: 981 - 993) señala que «[...] la investigación en relación con las distinciones sociales demuestra que los discursos sobre las identidades particulares se han adelantado a los discursos sobre el principio de igualdad como objetivo prioritario de la acción política».

Si bien es importante considerar a la cultura como un mecanismo de inclusión, se deben considerar las particularidades desde visiones integracionistas, principalmente las generadas por el enfoque de interculturalidad para la construcción del desarrollo. Al respecto, con relación a un estudio sobre políticas públicas en educación se plantea que «[...] debemos ampliar el radio de acción del enfoque intercultural, concebirlo como un enfoque intersectorial y empezar a concebirlo como el gran eje transversal de las políticas de Estado» (Tubino 2002: 26).

La importancia que reviste el concepto de política nacional de comunicación, a la que se llegó luego de la revisión de los referentes antes mencionados, propone romper con todos los esquemas anteriores de gestión de la comunicación del Estado peruano. Parte del supuesto que la comunicación social no se limita solamente a los medios tradicionales y sus contenidos, sino que incluye el sistema de telecomunicaciones, el flujo de noticias y el trabajo de publicidad, las nuevas tecnologías de comunicación y la redes sociales, la labor comunicativa, la investigación de la comunicación y la formación de comunicadores sociales y toda la infraestructura legal que regula las variadas actividades de la comunicación estatal.

En la actualidad, en aras del compromiso con la democracia y el pluralismo, los modelos de comunicación tradicional y unidireccional ya no tienen el mismo nivel de repercusión. La democracia garantiza el rol informativo de los medios y la capacidad de fortalecer la respuesta de la ciudadanía. Como señala Roncagliolo (2007: 100), «[...] el problema de los efectos está hoy en día presente y más que nunca porque el desarrollo de la vida democrática se ha mediatizado a tal punto que el problema de las comunicaciones puede ser

central. Yo diría que el problema número uno para la democracia son las comunicaciones».

La democracia representativa no se caracteriza por ser un gobierno del saber sino por ser un gobierno de la opinión. Lo que significa que a la democracia representativa le basta que el público tenga opiniones propias. ¿Pero, cómo se forma una opinión pública autónoma que sea realmente del público? En el caso de la democracia deliberativa expuesta en el primer capítulo del presente documento, se plantea que no es suficiente contar con opiniones diversas sino tener una actitud y práctica de consensos que permitan llevar a cabo acciones en favor de los intereses públicos. Este proceso de opinar debe estar expuesto a flujos de información sobre el estado de la cosa pública que permita ampliar la opinión pública a flujos de informaciones recibidas tanto desde el Estado como de los medios de comunicación en una confluencia de saberes en el ejercicio de la política.

El manejo de la comunicación política debe estar anclada al compromiso por el establecimiento democrático en el país. La comunicación tiene la misión de intervenir en los procesos de gestión del Estado con el fin de mejorar la calidad informativa y, a su vez, reducir los conflictos suscitados en el país. No obstante, el enfoque de comunicación participativa es nuevo en el Perú. Lo que hemos tenido como experiencia de comunicación es el enfoque difusionista, propagandista o de *marketing*. Los medios privados han paralizado la capacidad crítica de los ciudadanos respecto a los temas públicos, enfatizando su atención en temas de coyuntura que realzan la cotidianidad y la vida privada.

## **CAPÍTULO 3**

### **INCLUSIÓN SOCIAL: RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LOS CIUDADANOS**

Uno de los argumentos principales en la campaña electoral de 2011 que permitió posicionar al, ahora, presidente Ollanta Humala fue el discurso sobre la inclusión social. Un concepto bastante ambicioso dada la complejidad del término, la coyuntura sociopolítica peruana y las demandas de un grupo social largamente excluido de los procesos de desarrollo.

La inclusión comprende diversas dimensiones que permiten ubicar un estado de desarrollo social en función de la satisfacción de necesidades básicas y su correspondiente ejercicio de derechos. Es por ello que, en este capítulo, se presenta una aproximación al término, considerando sus implicancias en el modelo de desarrollo planteado por el gobierno de Humala con la intención de articularlo posteriormente a la propuesta de una política de comunicación.

#### **1. La exclusión social**

Si bien se suele asociar la exclusión con la pobreza, el concepto de exclusión refiere también a los múltiples y cambiantes factores que provocan que determinadas personas queden fuera de los intercambios y las prácticas y derechos de la sociedad moderna. La exclusión afecta a individuos y a grupos sociales que están sujetos a discriminación o a segregación, enfatizando la debilidad de la infraestructura social. De acuerdo con Roca Rey y Rojas (2002: 699 - 724), el concepto moderno de la exclusión social tiene por lo menos dos antecedentes. El primero de ellos son los estudios sobre los efectos del desempleo en los vínculos con la comunidad iniciados en 1933 en el poblado de Marientahl en Austria y la segunda fuente son los estudios antropológicos de Lewis sobre 'La Cultura de la Pobreza' en los años 60. «Ambas vertientes

parten de estudiar hogares e individuos pobres para identificar otras dimensiones relacionadas con el contexto social y cultural de la vida familiar y comunitaria de los más pobres, enfatizando ambas perspectivas en la falta de integración de estos hogares/individuos con la vida y los recursos institucionales de su medio».

El fenómeno de la exclusión posee características internas (endógenas) o externas (exógenas) que imposibilitan el desarrollo integral de la persona en los diversos aspectos de su vida. Algunos factores estructurales que generan situaciones de exclusión son la influencia de las pautas culturales en los procesos de socialización vinculados a estándares de desarrollo personal y laboral, las estructuras familiares, el desmembramiento del Estado de bienestar, los fenómenos migratorios, entre otros.

La exclusión tiene una naturaleza dinámica y se refiere mucho más a un proceso o a un conjunto de procesos que a una situación estable. Jiménez (2008: 173 – 186), señala que la exclusión social es el proceso por el cual ciertos individuos y grupos son impedidos sistemáticamente al acceso a posiciones que les permita una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado. Definiendo así a la «[...] exclusión como un proceso que descalifica a una persona como trabajador en el contexto del capitalismo».

Una de las más preocupantes características de la exclusión social es que se puede transmitir entre generaciones, ampliando la brecha de desigualdad de los derechos entre las personas. De acuerdo con el documento 'Perú en el umbral de una nueva era', del Banco Mundial (2011: 1-9), a pesar que «el Perú ha logrado importantes avances en la última década en la reducción de la pobreza, los niveles logrados son bajos en comparación con el nivel de ingresos del país». Esto se ahonda con el hecho que en el Perú siguen

existiendo grandes desigualdades rural-urbana, y se ha ampliado la brecha de ingresos entre los ricos respecto a los pobres<sup>11</sup>.

Por su parte, un documento elaborado por Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) identifica tres esferas de interacción social sobre las cuales se asientan las dimensiones que componen la exclusión social. Así, «los procesos de exclusión social se inician por acontecimientos traumáticos que rompen un esquema de vida y sobre la que, históricamente, se incrementan las diferencias» (Figueroa *et al.* 1996: 21), generando que las políticas de ajuste y las transformaciones de los sistemas de producción conlleven a rupturas con el ordenamiento social y constituyan acontecimientos fundamentales para entender las formas de exclusión que han de prevalecer en los próximos años.

Gráfico 3: Análisis de la Exclusión Social



Fuente: IIEL y PNUD. (1996) "Exclusión Social y Desigualdad en el Perú"<sup>12</sup>.  
Elaboración propia.

<sup>11</sup> Si bien el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el Perú asciende a 0.741, considerando un valor de evaluación positiva. Cuando éste factor se ajusta al nivel de desigualdad, el valor del IDH se reduce en 24.3%. Hecho que demostraría que «[...] si bien existe una perspectiva de crecimiento, existe una significativa diferencia entre el crecimiento de las grandes ciudades con las zonas rurales» (Discurso de Rebeca Arias, coordinadora residente de las Naciones Unidas en el Perú, en la presentación del Informe de Desarrollo Humano Perú 2013, realizado el 10 de abril de 2013).

La exclusión social tiene un impacto no sólo en el nivel o la calidad de vida de las personas que pertenecen a una sociedad que los margina sino que cuenta con un efecto psicológico sobre las mismas. Estas personas sienten que no pertenecen a la sociedad y que incluso es ella misma la que no les permite ingresar y/o no le interesa incluirla. Es por este motivo que se dice que la exclusión social va más allá del término “pobreza”, y se refiere más bien al sentimiento de marginación.

La aproximación al concepto no es exclusiva de los estratos más pobres, sino que es un concepto que incluye las particularidades del resto de la sociedad, el cual tiene acepciones físicas, económicas, étnicas, religiosas, ideológicas, culturales, etcétera. Esta concepción nos permite comprender por qué resulta complejo realizar una definición precisa del concepto de exclusión y, más aún, definir la propuesta política de inclusión social.

El experto en *marketing* electoral, Luis Favre<sup>13</sup>, considera que uno de los hitos más importantes para la campaña electoral de Ollanta Humala en el 2011 fue la manifestación clara del candidato de hacer un gobierno de inclusión social, lo cual se tradujo en la promesa de programas de atención a poblaciones excluidas como Pensión 65, Beca 18, Cuna más, *Qali warma*, el SAMU, entre otros.

## 2. La inclusión social y lucha contra la pobreza

«La pobreza es una de las categorías relacionadas con la exclusión social que permite comprender la desigualdad» (Figueroa *et al.* 1996: 24). La pobreza es la expresión más común de la exclusión social, aunque no significa

---

<sup>12</sup> Gráfico basado en Cap. 1: La exclusión como categoría de análisis del libro “Exclusión Social y Desigualdad en el Perú”. Elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, a cargo de los investigadores Adolfo Figueroa, Teófilo Altamirano y Denis Sulmont. (Lima:1996)

<sup>13</sup> La presente cita proviene de una entrevista a profundidad sostenida con Luis Favre, asesor en temas de comunicación política a nivel internacional que participó en la estructuración de la campaña de elecciones presidenciales del 2011, en apoyo a la postulación del entonces candidato Ollanta Humala. Ver anexo 1.

que padezca de todas las dimensiones de exclusión planteadas anteriormente. Al igual que la pobreza, otras categorías son la explotación o la marginalidad.

Estudios sobre medición de la pobreza señalan que, en el Perú se ha transitado de los estudios sobre la distribución de la riqueza a las mediciones sobre la pobreza, lo que significa evaluar los efectos o impactos sociales de la aplicación de las medidas estatales para la superación de la misma. Sin embargo, con escasas excepciones, «[...] se ha descuidado el tema crucial de la enorme desigualdad en la distribución del ingreso» (Verdera 2007:131).

La exclusión social concibe la pobreza en términos más amplios que la capacidad adquisitiva de las familias y permite comprender el problema en términos de relaciones sociales que generan condiciones de vulnerabilidad en sus condiciones de vida; lo cual, a su vez, plantea que «la exclusión de una persona o un grupo de personas puede depender de una sociedad particular, valorizando más los procesos que condicionan la exclusión (o la superación de la misma) que los mismos resultados» (Iguñiz 2011).

Al respecto, Subirats (2004: 139) menciona que «[...] el término exclusión social resulta útil para expresar un conjunto pluriforme de situaciones de carencia económica, relacional, habitacional, administrativa, etc. que son cada vez más habituales en nuestras sociedades, y que nos hablan de recuperar un sentido integral de la humanidad, de la condición de persona, de ciudadano».

De acuerdo a ello, no toda exclusión social deriva de la falta de recursos económicos, aunque toda persona que sufra una situación de pobreza presenta más posibilidades de caer en un conjunto de desconexiones y déficits de ciudadanía que pueden excluirlo socialmente. En ese sentido, la doctrina ideológica del Partido Nacionalista Peruano promulga el nacionalismo integrador, el cual plantea un «[...] modelo de desarrollo de nación sin exclusión alguna de las diferentes clases sociales y etnias culturales del país

como condición indispensable para hacer realidad las aspiraciones sociales, económicas y culturales del pueblo peruano» (PNP 2009: 1).

La importancia de este planteamiento, sin embargo, fue propuesto en el año 2000, en Lisboa, cuando el Consejo Europeo reconoció la necesidad de luchar contra la exclusión social para el impulso al desarrollo señalando que las «sociedades más inclusivas serán las más preparadas para realizar y absorber los cambios estructurales exigidos para la consecución del desarrollo» (ADES 2000: 5).

Por ello, el Partido Nacionalista Peruano ha capitalizado el concepto de inclusión social como eje de la estrategia política y de comunicación del gobierno, desde los documentos oficiales como el Plan de Gobierno y la Hoja de Ruta, en respuesta a la insatisfacción con el modelo económico y la disparidad generada por éste en los distintos estratos de la sociedad peruana, así como «[...] una reivindicación de los movimientos sociales de izquierda y la esperanza de un cambio» (Patrón 2011).

Otro punto importante en la configuración de la estrategia de posicionamiento del concepto de inclusión social en la campaña electoral fue, según Favre, la intención de Ollanta Humala de un compromiso para una continuidad [en términos de crecimiento económico] y una propuesta social cualitativamente diferente que era el cambio. Lo cual hizo a través de un compromiso con el pueblo peruano, con la firma del documento denominado 'Juramento por la Democracia' que lejos de ser una simple pieza electoral se convirtió en un primer paso para hacer tangible la inclusión y que permitió que personas de diferentes orígenes y con diferentes ideas converjan en su candidatura bajo una sola propuesta.

## CAPÍTULO 4

### LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA<sup>14</sup>

Con el inicio del gobierno, las acciones derivadas del día a día toman mayor relevancia en el funcionamiento orgánico de una oficina de comunicación. Particularmente, al 2011, en la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros existía poco trabajo previo en materia de generación de planes estratégicos de comunicación que permitieran encaminar el rumbo de las acciones de comunicación política y pública a largo plazo.

Esto, por un lado, resultaba beneficioso pues posibilitaba armar una propuesta con las libertades necesarias para garantizar el diseño de un sello de gobierno. Sin embargo, también resultaba complicado armar una política sin tener referencias previas del trabajo de comunicación del Estado, o con incipientes conocimientos respecto a la estructura orgánica del funcionamiento de las oficinas de comunicación del Estado.

En este capítulo se exponen los retos planteados en la comunicación del Estado tanto a nivel de la gestión y estructura de las comunicaciones en las oficinas del Estado [particularmente del Ejecutivo], como las demandas ciudadanas y el nivel de aprobación que acompaña la gestión. Igualmente, se exponen los alcances realizados para la formulación de la Política Nacional de Comunicación del Estado considerando el modelo de desarrollo con inclusión social del gobierno.

---

<sup>14</sup> Basado en los diagnósticos y planes preliminares del Estado de la Comunicación de la Oficina General de Comunicación Social: (i) Plan de Estrategia Publicitaria Institucional “Perú, progreso para todos” en el año 2012; (ii) Plan de Estrategias y Campañas de comunicación social 2012, elaborado en enero 2012; (iii) Documento para la construcción de una Estrategia de Comunicación por Resultados, elaborado en marzo 2012; (iv) Hacia una política de Comunicación social para el desarrollo en el Perú, elaborado en diciembre de 2011; y (v) Plan Estratégico 2013-2016, elaborado en Junio de 2012.

## 1. Los Desafíos de la Comunicación Estatal

En ésta sección se plantean los desafíos iniciales que enfrentó la Oficina General de Comunicación Social con el inicio de la nueva gestión gubernamental. El primer punto está basado en las primeras aproximaciones analíticas a la gestión de la comunicación interna, entendiéndose ésta desde la configuración de la Oficina General de Comunicación Social así como las oficinas de comunicación de los ministerios, tomando en consideración el rol gestor de la OGCS para desarrollar y coordinar la política de comunicación Social del Poder Ejecutivo<sup>15</sup>.

Por su parte, el segundo punto permite situar el contexto en el que se desarrollan las acciones a nivel de conocimiento de la aprobación de la gestión gubernamental y sobre los cuales se fortalecería la propuesta de la política de comunicación.

### 1.1. El Estado de las oficinas de comunicación de gobierno

En el Perú, la comunicación del Estado no se encuentra organizada en torno a una política de comunicación. Cuando se inició la gestión de gobierno de Ollanta Humala en julio de 2011, no existía una institución que ordenara las intervenciones de comunicación a nivel de gobierno. «La comunicación se desempeñaba sin tener una línea clara de acción que permita visualizar los problemas y las prioridades de la administración en torno a objetivos del Estado, era dispersa y carecía de un enfoque integral» (OGCS 2011).

La falta de orientación en la gestión comunicativa había planteado la necesidad de apegarse 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

---

<sup>15</sup> Función establecida en el Reglamento de organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, de acuerdo al Decreto Supremo N° 63-2007-PCM. Firmado por el entonces Presidente de la República, Alan García Pérez.

“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.

Luego de una revisión a los modelos de comunicación política electoral y gubernamental implementados en Argentina entre los años 2001 al 2007, Augusto Reina (2008), señala la necesidad de comunicar más y mejor en sociedades democráticas: «la comunicación de gobierno es (o debe ser) una respuesta al desarrollo del régimen democrático, el pluralismo informativo y la apertura en el campo del debate público, dos atributos claves en el desarrollo de la democracia». Por tanto, las comunicaciones de gobierno son políticas públicas de jerarquía sobre las cuales se explican las acciones de gobierno y, de esa forma, se integra la respuesta de la ciudadanía frente a la política. El reto consiste en «convertir la comunicación en una herramienta de cambio para la gestión pública».

La Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros, mostraba serias debilidades; «no existía planificación de la comunicación, salvo como mecanismo de tipo formal para justificar el gasto publicitario, no solían fijarse indicadores de ejecución ni de impacto, y por tanto era poco común que existan evaluaciones de los procesos» (OGCS 2011). Así mismo, «no se consideraba un enfoque proactivo de la comunicación pública, lo que generaba dificultades serias para el funcionamiento regular y, en especial, para el manejo de situaciones de conflicto y crisis» (OGCS 2012). Este hecho motivó a que la nueva gestión tome acciones inmediatas; que permitieran organizar acciones estratégicas en las áreas de prensa, publicidad, redes sociales y análisis de coyuntura.

En el 2013, un estudio de la OGCS verificó un alto número de comunicadores en el Ejecutivo<sup>16</sup>; se hallaron también diferentes modelos de

---

<sup>16</sup> El documento denominado “Informe de Línea de Base: Oficinas de Comunicación, Prensa e Imagen ministeriales”, realizado por la OGCS en julio de 2013, registra un total de 318

gestión de las oficinas de comunicación. La ausencia de estrategias y manejo de comunicación en respuesta a las crisis imposibilitaban llevar a cabo una comunicación pública adecuada. Bajo este esquema, predominaba un desconocimiento del rol de la comunicación estratégica para potenciar las acciones del Ejecutivo y los liderazgos políticos solían asignar un papel instrumental a los comunicadores para la implementación de campañas publicitarias y ante situaciones de conflictos.

Además, el rol del comunicador responde a una posición subordinada y con un marcado enfoque difusionista. Si bien existe mayor interés en incorporar perfiles profesionales de comunicadores en el sector público, no existe un registro del número de comunicadores en todo el Estado. Parte de los alcances de la situación dan cuenta de una «[...] heterogeneidad de los profesionales y una necesidad de fortalecer capacidades en materia de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como en la gestión de crisis en comunicación» (OGCS 2013).

Por su parte, la gestión de los medios públicos y privados presentan un variado panorama de dificultades. Los medios privados comerciales muestran niveles importantes de concentración de la propiedad, «[...] están influenciados por grupos de poder económico y buscan imponer agendas donde se visibiliza la vida privada de las personas y el escándalo, bajo la proclama comercial y de *rating*» (OGCS 2011), a pesar que «[...] nunca las actividades privadas manifestadas abiertamente constituyen una esfera pública» (Arendt 1997: 22).

Los medios del Estado, aun cuando en ciertas áreas tienen importantes niveles de penetración, cuentan con recursos escasos y mal distribuidos. Se desarrollaron «[...] bajo un formato cultural-educativo clásico que no reflejan adecuadamente la diversidad social y cultural del país, y su débil perfil informativo está muy asociado a la agenda cotidiana del gobierno» (OGCS

---

comunicadores en el Ejecutivo (sede en Lima). En ese mismo informe se señala que, si bien ha existido una rotación de personal, el incremento del mismo sólo ha variado en un 10%.

2012). Por su parte, los medios educativos y comunitarios en el Perú son en su mayoría débiles y están poco desarrollados<sup>17</sup>.

A esto, se suma la situación de carencia de institucionalidad en el país. Según Pizzorno (1995: 52), «no existe una base partidaria –al menos de magnitud relevante- que apoye sistemáticamente el proceso político que lleva adelante el gobierno». La base social de apoyo está organizada sólo parcialmente, y se expresa de manera limitada, sobre todo en conflictos de tipo regional. El gobierno está respaldado en una alianza parlamentaria compleja y lábil, que está compuesta por grupos políticos de orientación ideológica diversa, lo que impone la permanente negociación política para la construcción de acuerdos que den soporte a las medidas planteadas, multiplicando los riesgos de veto en la toma de decisiones.

Ante este panorama, visualizado entre julio de 2011 a diciembre de 2012, era importante definir una política comunicativa inclusiva e integral en sus aspectos teórico y práctico, que se complemente con las acciones y políticas que recojan la visión de desarrollo de crecimiento económico con inclusión social del gobierno de Ollanta Humala. Por ello, el equipo de comunicadores que acompañaron la campaña asumió las fortalezas y debilidades del aparato de comunicadores del Ejecutivo para continuar con la campaña permanente<sup>18</sup> en la gestión de procesos comunicativos y la generación de mecanismos de acercamiento del Estado a los ciudadanos.

---

<sup>17</sup> El Informe sobre Estadísticas de la radio y televisión en el Perú 2013, elaborado por la CONCORTV y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), registra un total de 4694 estaciones de radio y televisión a nivel nacional, de las cuales 3560 (76%) son comerciales, 1133 (24%) educativas y sólo una opera como comunitaria.

<sup>18</sup> En “Treinta claves para entender el poder. Léxico de la nueva Comunicación Política. Vol I”, publicado en 2010, se define como campaña permanente a la utilización de los instrumentos de la comunicación política para construir y mantener una amplia base de apoyo popular a los gobernantes elegidos. Se señala que, como los ciudadanos son cada vez más independientes políticamente y ya no hay fidelidad partidaria, la campaña permanente sirve para mantener la popularidad bajo la traducción de la promesa de la campaña electoral en el cumplimiento de las expectativas básicas del electorado.

## 1.2. Percepciones sobre la gestión del Gobierno de Ollanta Humala

A finales del 2012, luego de comprender las características de la gestión de la comunicación al interior del Ejecutivo, resultaba importante no perder de vista los fines políticos que perseguía en un inicio el gobierno de Ollanta Humala. No se podían dejar de lado las demandas ciudadanas con relación a las promesas de campaña para construir la política de comunicación, sobre todo considerando el impacto de los primeros resultados obtenidos en la materialización del concepto de inclusión social, planteado a través de la implementación de los programas sociales y que permitiera vislumbrar las necesidades de esta conceptualización.

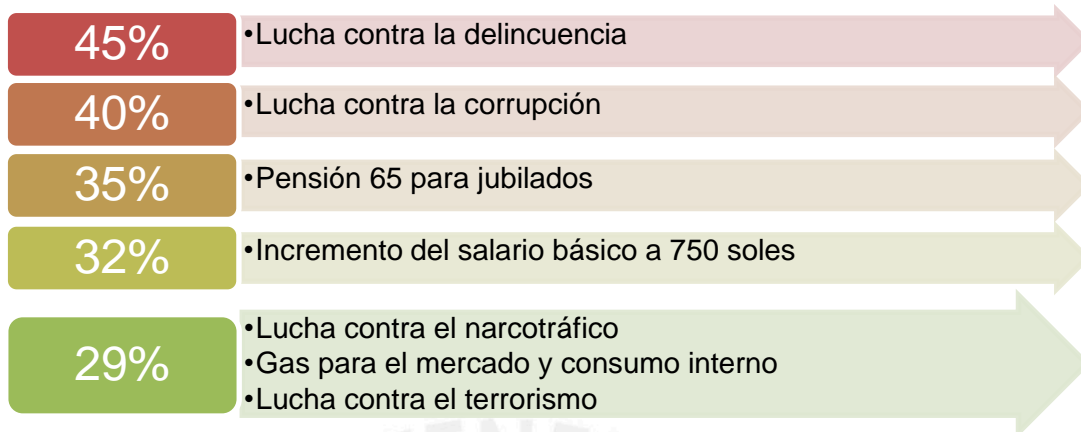
En este punto se consideran los resultados de las encuestas sobre percepciones del candidato Ollanta Humala y el nivel de su aprobación presidencial durante sus dos primeros años de gestión; las principales promesas de gobierno recordadas y sobre todo; la articulación entre los resultados alcanzados con el concepto de inclusión social.

El presidente Humala ingresa al gobierno con el 51.449% de votos válidos<sup>19</sup>, y la principal razón que esgrimía el electorado para justificar su elección era que Ollanta Humala representaba el cambio para el país, considerando como las mejores propuestas de su plan de gobierno: «la lucha contra la pobreza, la lucha contra la corrupción y Pensión 65» (IPSOS APOYO 2011). Igualmente, en el 2011, entre los ciudadanos predominaba una actitud de incertidumbre frente al cambio de gobierno y las interrogantes sobre el rumbo que se le imprimiría a la gestión del país, con una «[...] fuerte expectativa de esperanza y optimismo de que el nuevo Gobierno represente un cambio» (PNUD *et al.* 2012:19).

---

<sup>19</sup> Cifra registrada en los Resultados de las Elecciones Generales 2011, Segunda Elección Presidencial, realizado por el ONPE y actualizado el 15/06/2011 a las 13:11:55 horas, con un total de 19, 949, 915 votantes.

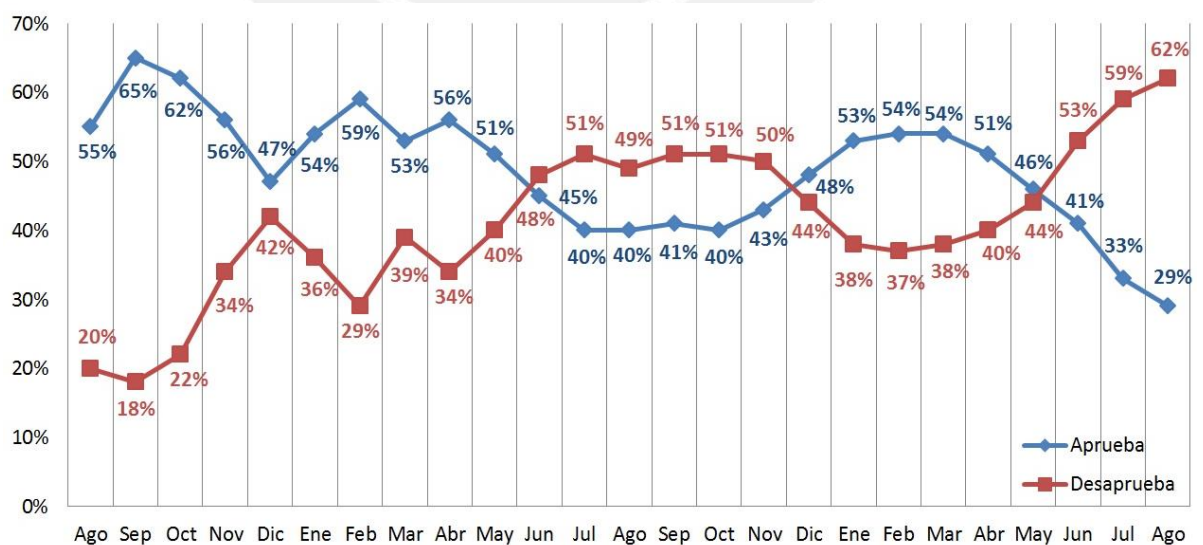
Gráfico 4: Mejores propuestas de Ollanta Humala (año 2011)



Fuente: Ipsos – Apoyo (2011). Opinión y Mercado S.A. Consulta sobre las mejores propuestas del candidato Ollanta Humala (con tarjeta). Elaboración Propia.

Desde el inicio del gobierno, el presidente mantuvo una aprobación que se ubicaba por encima del 50%, decreciendo en épocas de crisis política hasta llegar al 40% a nivel nacional. En los gráficos siguientes se puede identificar que los niveles de desaprobación más altos de la gestión corresponden a los meses de diciembre de 2011, junio – julio de 2012, y a partir de mayo empieza una tendencia a la baja.

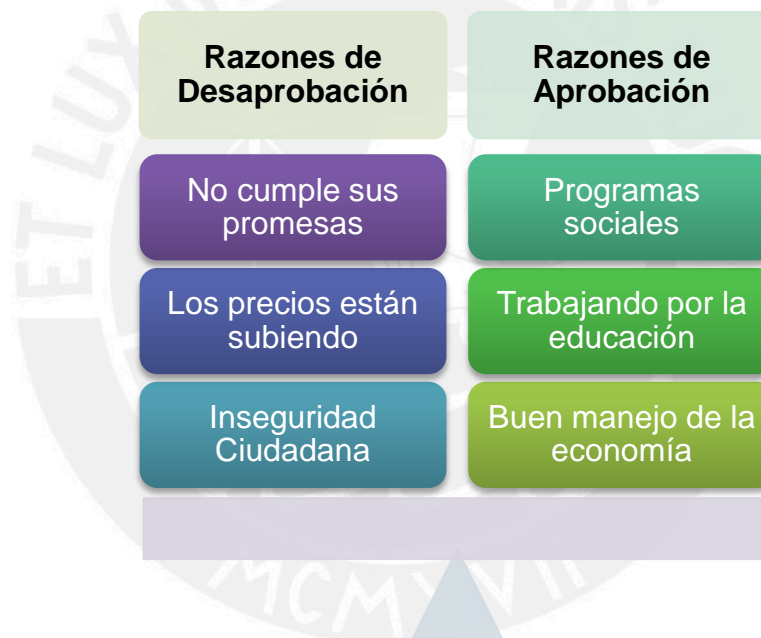
Gráfico 5: Nivel de aprobación/desaprobación presidencial del Gobierno de Ollanta Humala (años 2011 - 2013)



Fuente: Ipsos – Apoyo. Niveles de aprobación y desaprobación presidencial entre los años 2011 a 2013. Elaboración propia.

Las épocas de crisis de aprobación presidencial coinciden con el tratamiento inadecuado de conflictos sociales y, en el segundo año, con la sensación de incumplimiento de promesas electorales<sup>20</sup>. «La evaluación positiva del gobierno por parte de la opinión pública se fundamenta en temáticas relacionadas básicamente con los programas sociales, la educación y el manejo de la economía, mientras que la evaluación negativa está centrada en la percepción de incumplimiento de promesas, el aumento de los precios y la inseguridad ciudadana» (OGCS y GFK 2012).

Gráfico 6: Principales razones de aprobación/desaprobación (año 2013)



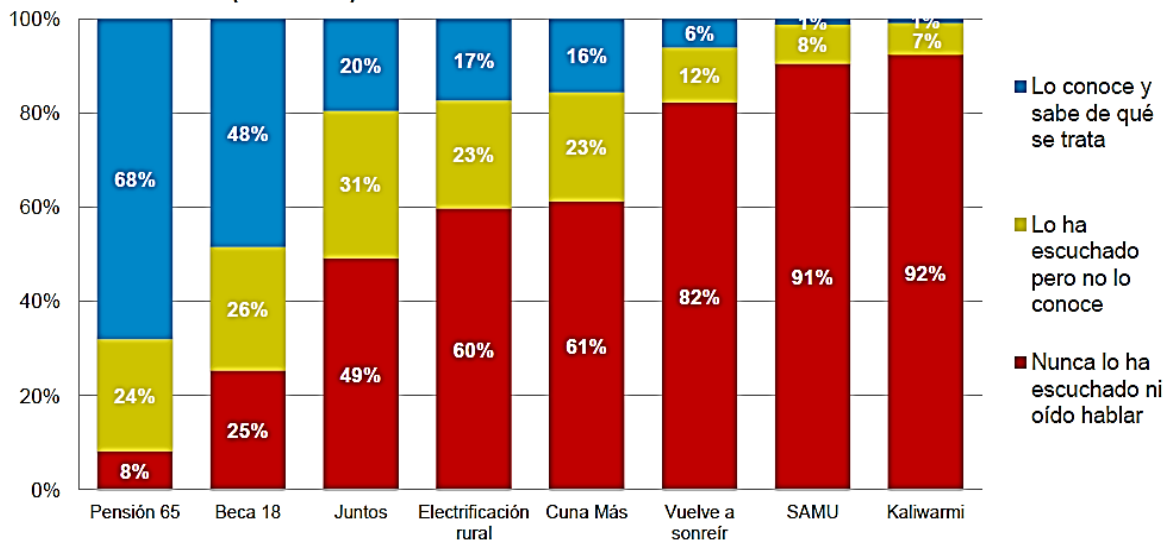
Fuente: Ipsos – Apoyo. Evaluación de las razones de aprobación/ desaprobación del Gobierno de Ollanta Humala. Agosto 2013

Los programas sociales se erigen como la principal razón de aprobación, percibiéndose como la mayor fortaleza de la gestión. Respecto al tema es necesario mencionar que si bien es la razón más esgrimida por la opinión pública, no todos los programas son conocidos en igual dimensión. Gfk nos muestra que para el mes de diciembre del 2012, Pensión 65 y Beca 18 eran los

<sup>20</sup> Ipsos APOYO. Niveles de aprobación y desaprobación presidencial entre los años 2011 a 2013. Agosto 2013.

programas más recordados y conocidos por la población. Sin embargo, el primero es conocido entre el sector A/B; el programa Juntos, por ejemplo, es más conocido en las provincias y en el ámbito rural. Cuna Más es más conocido en el Oriente y Centro del país.

Gráfico 7: Porcentaje de recordación de los programas sociales del gobierno (año 2012)



Fuente: OGCS y GFK. Estudio cualitativo a nivel nacional sobre percepciones de la gestión comunicativa del Gobierno de Ollanta Humala. Diciembre 2012

En general, en la mayor parte de programas sociales predomina el porcentaje de quienes no han escuchado o no conocen el programa referido, sin embargo se tiene la idea de que existen y que son positivos, y los asocian con bonos económicos entregados a los más pobres. Por ejemplo en el caso de Juntos, muy pocos los reconocen como un programa que va más allá de la transferencia económica contando con incentivos para que los niños asistan al colegio o para la generación de empleo.

La principal razón para la desaprobación de la gestión es el incumplimiento de promesas que se realizaron durante la campaña, esta decepción básicamente se incrementa en el Norte y Centro del país, en las que el cambio y las mejoras propuestas fueron la principal razón para la elección de Ollanta Humala. Existe una percepción generalizada de que el Presidente solo

está cumpliendo con algunas de sus promesas como la creación y mejoramiento de programas sociales y el aumento del salario mínimo, sin embargo, «la promesa más recordada y percibida como la menos cumplida es la del gas barato para todos» (OGCS y GFK 2012).

Gráfico 8: Percepción de cumplimiento de promesas electorales (año 2012)



Fuente: OGCS y GFK. Estudio cualitativo a nivel nacional sobre percepciones de la gestión comunicativa del Gobierno de Ollanta Humala. Diciembre 2012

Respecto a la inclusión social, un estudio de Ipsos señala algunas de las consideraciones sobre las expectativas depositadas en el candidato Ollanta Humala en el 2011 y cómo se entiende el membrete de inclusión social. Al respecto, la mayoría de encuestados (37 %) señalaba una vinculación con la igualdad de oportunidades, mientras que otra proporción (24 %) relacionaba el concepto con la ayuda a los más pobres.

Cuadro 2: Percepción sobre significado de Inclusión Social (año 2011)

Respuestas	Total	Ámbito	
		Lima	Interior
Igualdad de oportunidades	37%	37%	36%
Ayuda a los más pobres	24%	23%	24%
Mejora de la calidad de vida	19%	18%	21%
Mejora económica	9%	8%	10%
Mejores servicios públicos	4%	4%	5%
No precisa	7%	10%	4%

Fuente: Ipsos – Apoyo. Opinión y Mercado. Estudio de percepciones: Para Ud. ¿qué significa inclusión social? (con tarjeta). 1200 encuestados. Septiembre de 2011

Adicionalmente, se identifica la necesidad de incluir a las provincias y sectores rurales del país por lo cual la descentralización está directamente vinculada con la percepción de inclusión. «La clave que da contenido al “cambio” es la inclusión, entendida como una forma de gobernar que ponga al Estado al servicio de todo el pueblo, especialmente de los más pobres» (PNUD *et al.* 2012:21).

Cuadro 3: Percepciones sobre factores para conseguir la Inclusión Social

Respuestas	Total	Ámbito	
		Lima	Interior
Inversión en educación	44%	41%	47%
Promoción de la creación de empleos	39%	41%	37%
Implementación de programas de apoyo a los más pobres	30%	34%	27%
Más inversión y crecimiento de la economía	22%	19%	24%
Inversión en salud pública	20%	20%	21%
Promoción de la pequeña empresa	13%	11%	15%
Inversión en infraestructura	10%	9%	11%
No precisa	6%	9%	3%

Fuente: Ipsos – Apoyo. Opinión y Mercado. Estudio de percepciones: ¿Cuáles considera que son los dos factores más importantes para conseguir más Inclusión Social? (con tarjeta). 1200 encuestados. Septiembre de 2011

Sobre los mecanismos de inclusión, la población señala que los dos factores más importantes para la inclusión son la educación y la creación de empleo. En este sentido, y tomando en consideración la definición de la exclusión social trabajada en el tercer capítulo, que indica que el excluido es quien se encuentra impedido sistemáticamente al acceso a posiciones que le permitan una subsistencia autónoma en los aspectos económico, político y cultural, se refleja que las dimensiones de inclusión social percibidas por la ciudadanía son primordialmente de orden económico y cultural.

Dada la amplitud del término de inclusión social, la determinación de trabajar el primer año de gobierno con un énfasis en los programas sociales (que apuntan a la inclusión económica de la población) resultaba insuficiente respecto a las expectativas de la ciudadanía. A dos años de gobierno, la OGCS ha identificado que la materialización del concepto, a través de los programas sociales, es escasa y ahora se necesita incorporar mecanismos vinculados al ejercicio de la comunicación política para reforzar los esfuerzos emprendidos por el Estado, sobre los cuales se funda la necesidad de formular una Política de Comunicación del Estado con Inclusión Social que, de acuerdo al concepto trabajado, pueda reforzar los aspectos políticos y culturales de la propuesta de “Incluir para Crecer<sup>21</sup>”.

## 2. El camino de las comunicaciones

Luego de recuperar las bases conceptuales en materia de comunicación, política e inclusión, la descripción de las necesidades nacionales de comunicación pública en el país y el rol participativo del ciudadano, el documento se propone detallar y analizar una propuesta de política nacional de comunicación del Estado.

---

<sup>21</sup> El slogan “incluir para crecer”, desarrollado por el MIDIS, resalta la importancia de incorporar a las poblaciones excluidas en las dinámicas productivas para que tal capital humano y social movilice el crecimiento económico del país, desterrando el concepto del “chorreo” que acompañó a gestiones anteriores.

Se busca que la investigación permita comprender la necesidad de insertar un enfoque de comunicación política y social dentro del Estado, a través de la descripción de los lineamientos generales de la política de comunicación planteada por la Oficina General de Comunicación Social. Considerando el rol estratégico de la comunicación política en la gestión pública, en correspondencia con el modelo de desarrollo con inclusión social planteado en el discurso político de la campaña electoral del 2011, la propuesta intenta «reconcebir la ciudadanía como estrategia política» (García Canclini 1995: 20), donde la comunicación del Estado contribuya al ejercicio de los derechos ciudadanos.

### **2.1. La Inclusión Social en el Gobierno de Ollanta Humala orientado a la construcción de una Política de Comunicación Social**

El concepto de inclusión social fue empleado por el Partido Nacionalista desde la campaña electoral del 2010 como motor del discurso político del gobierno de Ollanta Humala. Según Susana Grados, miembro del equipo de comunicaciones de la Oficina General de Comunicación Social de la PCM, la utilización de la insignia de inclusión social fue una preocupación del propio candidato. Indicó que Humala, a través de su experiencia como militar, tuvo conciencia de la brecha social existente al interior del país y la ha considerado injusta pues el Estado, por años, ha visto a los pobres como miserables<sup>22</sup>. Es entonces, a partir del interés del candidato, que se empieza a hablar de los pobres como los excluidos de los beneficios de la bonanza económica, mientras que la política tradicional (funcionarios de los gobiernos predecesores) sólo hablaba de pobreza como asistencia social. El nuevo enfoque es el de derechos. Los pobres tienen ‘derecho’ a la salud, la educación, el empleo, etcétera.

---

<sup>22</sup> Susana Grados, quien fue parte del equipo de campaña electoral de Ollanta Humala en el 2006 y 2011, ha tenido oportunidad de tratar de manera directa tanto con el presidente como con miembros cercanos de la gestión de gobierno. Actualmente, se desempeña como asesora en la Oficina General de Comunicación Social de la PCM. Ver Anexo 2.

Durante la campaña electoral de Ollanta Humala en los años 2010 - 2011 se tomaron en consideración dos grandes mensajes: (i) la importante necesidad de generar políticas y acciones de inclusión social en el Perú, a partir del crecimiento económico que ha sostenido el país en los últimos años; y (ii) constituir un nuevo gobierno más cercano a la gente con un 'nuevo Estado' más eficiente, con una gestión transparente y sin corrupción. La gestión de Ollanta Humala buscó, desde la campaña electoral, poner énfasis en el valor de la honradez y la igualdad para posicionar la imagen del candidato y una nueva forma de gestión de gobierno que daba énfasis a las políticas de Estado. De acuerdo a Elvis Mori, ex miembro del Partido Socialista y allegado al Partido Nacionalista, la inclusión social y la honestidad no van separados del nacionalismo; a decir verdad representan los valores del partido y por eso han sido la insignia del discurso de gobierno<sup>23</sup>.

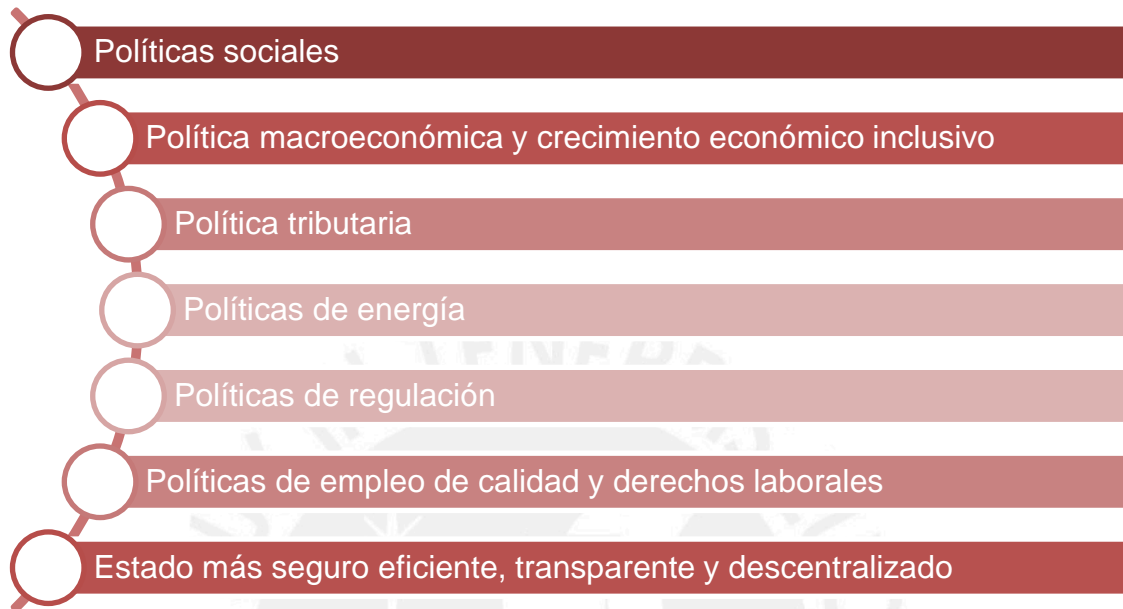
La inclusión social que propone promover el gobierno, parte de la necesidad de llevar los beneficios del crecimiento económico del país a los sectores más pobres y vulnerables, localizados principalmente en las zonas rurales y se materializa en la constitución del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el 2011. El mensaje de crecimiento económico con distribución equitativa de la riqueza es la base desde la cual se presenta el concepto de inclusión social que además, con una gestión transparente, garantizaría un gobierno democrático más justo.

En la hoja de ruta del Partido Nacionalista Peruano elaborada en la campaña electoral de Ollanta Humala en segunda vuelta, se plantean los lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional. Este documento establece lineamientos para un modelo de gobierno de concertación y diálogo, sobre el que se construyen las prioridades de gobierno, centrándose principalmente en la ejecución y promoción de las políticas sociales como eje de la inclusión social.

---

<sup>23</sup> Información extraída de la entrevista grupal realizada el 09 de marzo de 2014 en la OGCS. Ver anexo 2.

Gráfico 9: Lineamientos de la política económica y social de la propuesta de gobierno de Ollanta Humala (año 2011)



Fuente: Hoja de ruta 2011. Elaboración propia.

En el primer capítulo hemos visto la relación entre la política y la comunicación para el ejercicio coherente de la democracia. El Perú, si bien mantiene un sistema democrático desde fines del 2000, es en el año 2011 cuando el Gobierno de Ollanta Humala asume algunas medidas para una gestión cualitativamente distinta sobre el rol de las comunicaciones<sup>24</sup>. En primer lugar, se dispone mantener en los cargos directivos de los medios de comunicación estatales a los funcionarios que ya desempeñaban esa función (IRTP), quebrando la costumbre de gestiones gubernamentales anteriores que asumieron control político sobre los mismos, y añadiendo la participación de académicos especialistas en temas de comunicación pública en el Directorio del Instituto de Radio y Televisión del Perú (IRTP) y de Editora Perú. Como segunda medida, se plantea el desarrollo de los medios estatales con perspectiva de medios públicos, propiciando una mayor oferta en la generación

<sup>24</sup> Si bien estas medidas no necesariamente se registran en documentos oficiales, forman parte de las directivas encomendadas a mi persona dentro del cargo ejercido como directora de la OGCS o compartidas en reuniones de trabajo.

de su contenido. Finalmente, dado que la Oficina General de Comunicación Social se encontraba en un estado de sub-utilización, se plantea fortalecer el rol gestor de la oficina en la conducción de la política de comunicación del Estado y la coordinación intersectorial para el ordenamiento de las acciones comunicativas del Estado.

La participación efectiva constituye una de las metas de la democracia. Para hacerla posible, se necesita contar con libre acceso a la información y la comunicación. En ese sentido, Raúl Rivadeneyra plantea que, para que se pueda cumplir el reto de las comunicaciones en democracia, la participación tendrá que ser integral. Esto representa «reconocer la importancia de la educación, el aterrizaje en los sistemas económicos productivos y el acceso pleno de todos los sectores políticos y sociales a la información así como al ejercicio de las decisiones sobre políticas informativas nacionales» (2002: 57 - 58).

Construir esas bases, desde el enfoque de las comunicaciones, nos plantea el reto de instaurar una comunicación pública que sea impartida por el gobierno como un primer intento de acercar el Estado a la gente.

La comunicación social, en un proceso democrático, busca mejorar la calidad de vida de las poblaciones con su plena participación. Ello implica incluir a las poblaciones históricamente marginadas y para ello, se propone establecer lineamientos de políticas de comunicación inclusivas que posibiliten la gobernabilidad y la democracia a partir del desarrollo de procesos de comunicación social que acerquen el Estado a las personas, y que vayan en concordancia a lo planteado por Martín-Barbero (2001: 70), quien señala la necesidad de «[...] insertar las relaciones de comunicación/política en un mapa cruzado por tres ejes: la reconstrucción de *lo público*, la constitución de los *medios* y las *imágenes* en un espacio de *reconocimiento social*, y bajo las nuevas formas de existencia y ejercicio de la *ciudadanía*<sup>25</sup>».

---

<sup>25</sup> Las cursivas son nuestras.

Tomando en consideración la línea de base de las oficinas de comunicaciones del Ejecutivo, así como el análisis de notoriedad planteado en la primera sección del presente capítulo, se identificaron tres pilares de acción para la puesta en marcha de la gestión de la comunicación social en el Estado en sus diversos ámbitos:

Gráfico 10: Propuesta para una gestión de Comunicación en el Estado



Fuente: Elaboración propia.

El primer pilar de la intervención en comunicaciones sería generar los mecanismos necesarios para acercar el Estado al ciudadano mediante una propuesta de Política de Comunicación para la Inclusión Social que ponga en relevancia el rol del Estado amable y la cercanía con la ciudadanía; el segundo es dotar de los mecanismos necesarios a las comunicaciones del Estado para fortalecer la institucionalidad en el país mediante el fortalecimiento de medios de comunicación que respondan de manera oportuna y adecuada a las demandas de la agenda pública; y, finalmente, la consolidación de la gestión comunicacional del gobierno a través de un aparato sólido que facilite la coordinación interinstitucional y garantice un Estado mejor conectado con las demandas de la población.

## 2.2. Política Nacional de Comunicación del Estado Peruano para la Inclusión Social

Considerando los conceptos descritos en el segundo capítulo del presente documento, se define a la Política Nacional de Comunicación del Estado como 'un conjunto integrado y duradero de lineamientos de comunicación estructurados en un cuerpo coherente de principios que permite la creación de normas y directrices que guían la conducta de las instituciones e instancias especializadas en la gestión de las estrategias y procesos de comunicación del país para el ejercicio pleno de los derechos del ciudadano y su acercamiento con el Estado'. En éste sentido, el enfoque de inclusión social permite orientar la política nacional de comunicación hacia al diálogo, el respeto por la pluralidad y la diversidad, y exige la promoción de iniciativas ciudadanas para su participación en la auditoría sobre el ejercicio efectivo del derecho a la comunicación.

Tener una Política Nacional de Comunicación del Estado establece la necesidad de instaurar conceptos y objetivos para optimizar la calidad del servicio de comunicación. Para la construcción de la Política de Comunicación del Estado Peruano se realizó un desglose del concepto de inclusión social<sup>26</sup>, considerando los tres componentes del mismo, la propuesta de inclusión social de la Hoja de Ruta y las demandas de gestión de la comunicación trabajadas en el punto anterior. De acuerdo a ello, la política incluiría los siguientes puntos:

**Comunicación para la Inclusión Económica:** Donde la comunicación del Estado acompaña las acciones del ejecutivo con información clara, transparente, receptiva y dirigida a la mejora de la calidad de los servicios públicos así como contribuye a la articulación de los estadios

---

<sup>26</sup> Para mayor detalle, se puede revisar el anexo 3: Matriz de análisis del concepto de Exclusión en paralelo con la política de Inclusión Social del Gobierno de Ollanta Humala 2011.

de superación de la exclusión, proponiendo ejes articuladores entre servicios de atención al ciudadano.

**Comunicación para la Inclusión Política:** Compromete un enfoque estratégico, desde el cual se fomentan procesos de investigación, planificación, producción y evaluación, de cara a las demandas y necesidades de los ciudadanos. Igualmente, fomenta la articulación entre instituciones públicas, medios de comunicación, organizaciones de base y entidades privadas.

**Comunicación para la Inclusión Cultural:** Permite que el enfoque de la comunicación del Estado responda a una propuesta Intercultural e integradora de la población, con un esquema de derechos. La Comunicación del Estado se compromete con la generación de espacios de diálogo y articulación de propuestas entre la ciudadanía y el Estado a través del uso efectivo y público de los medios de comunicación del Estado para liderar las iniciativas educativas, culturales y de desarrollo de ciudadanía en sus contenidos.

El cruce entre los ámbitos de la gestión de la comunicación del Estado con el modelo de inclusión social, bajo sus tres dimensiones, permite presentar un modelo de Política de Comunicación que incorpore las necesidades reales de la práctica comunicativa con un enfoque que valora los derechos de los ciudadanos en el ámbito social.

Cuadro 4: Propuesta de gestión de la comunicación del Estado  
bajo el enfoque de Inclusión Social

		Gestión de la Comunicación		
		Estado amable y cercano	Comunicación Pública	Gestión estratégica
Inclusión Social	Inclusión Económica	1.2. Vigilancia ciudadana de la gestión pública	2.1. Gestión de la Publicidad del Estado	3.1. Articulación de planes, estrategias y procesos
	Inclusión Política	1.1. Generación de canales de diálogo	2.2. Medios de comunicación con fines públicos	3.2. Desarrollo de procesos de investigación, planificación y evaluación
	Inclusión Cultural	1.1. Recojo de demandas y necesidades de la población excluida	2.3. Apoyo a iniciativas educativas	3.3. Identificación clara de audiencias

Fuente: Elaboración propia.

La presente propuesta establece también un conjunto de definiciones básicas sobre las cuales se pueda construir un lenguaje unificado en materia de comunicaciones en el Estado. Los conceptos considerados fueron:

- **La Comunicación del Estado:** Entendiendo la comunicación como el conjunto de procesos mediante el cual transmitimos y recibimos información para la comprensión y la acción, la comunicación tiene la finalidad de acercar el Estado a los ciudadanos mediante un acompañamiento y fortalecimiento de sus acciones de acuerdo a sus distintos escenarios de intervención. A través de la gestión de la comunicación del Estado, se debe contribuir a la construcción de ciudadanía integral y a la satisfacción con la democracia, tomando en consideración el escenario actual de la interactividad social, su vinculación con el conocimiento y la aplicación de los derechos humanos. La sociedad civil debe ser impulsada para participar en

la diversidad de voces de la comunicación que permitan una mirada integral de país.

- **Ciudadanía:** Se entiende por ciudadanía al rol asignado a todos aquellos miembros de una comunidad que acceden armoniosamente al conjunto indivisible y articulado de derechos políticos, económicos, sociales, civiles, culturales y ambientales establecidos en la Constitución Política y cuentan con la capacidad y las condiciones para ejercerlos. En este sentido, el Estado peruano es responsable de generar mecanismos que gobiernen el proceso de inserción de grupos excluidos en el disfrute pleno de la ciudadanía aceptando las diferencias de sus miembros e integrándolos en su diversidad.
- **Gobernabilidad Democrática:** La Gobernabilidad Democrática es producto de la capacidad de todos los actores políticos y sociales para establecer mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones en un escenario de consenso. El fortalecimiento de la gobernabilidad requiere del desarrollo de mecanismos para la participación de la población como de la generación de actitudes hacia temas de interés público.
- **Inclusión Social:** Se entiende por inclusión social a la generación de condiciones, el fortalecimiento de capacidades y la extensión de oportunidades hacia la población, brindadas oportunamente de acuerdo a su situación de pobreza, vulnerabilidad y exclusión con el objetivo de que puedan ejercer sus derechos y participar activamente en la toma de decisiones.

- **Interculturalidad:** Refiere a la relación de comunicación comprensiva, respeto, reconocimiento y valoración mutua entre diversas culturas que conviven en un mismo espacio dentro de un marco de igualdad. La interculturalidad asume la reducción de las relaciones asimétricas entre las culturas mediante el diálogo y la tolerancia.
- **Estado Amable:** Se considera un Estado amable a la gestión y dotación de los servicios públicos de manera eficiente, afectuosa, atenta y respetuosa hacia los ciudadanos, particularmente, a los sectores socialmente excluidos. Esta conducta tiene como finalidad mover a los funcionarios públicos a comportarse de manera similar como servidores públicos.
- **Medios de Comunicación del Estado:** Los medios de comunicación del Estado son los instrumentos mediante los cuales se obtiene, procesa y comunica las temáticas de interés público y prioritario de acuerdo a las necesidades informativas, educativas y culturales de la población. Igualmente, se define como medio de comunicación del Estado al instrumento que canaliza los mensajes de forma masiva, en su rol de acompañamiento a la consolidación del Estado moderno, su generación de vínculos con la ciudadanía, y la optimización de la información sobre la calidad de los servicios públicos.

De ésta manera, se definió que los lineamientos de la política se formularían en función a los ejes de (i) gestión estratégica, (ii) Estado amable y cercano, el cual se traduciría en 'participación ciudadana', y (iii) comunicación pública, que trabajaríamos desde los 'medios públicos'.

En materia de gestión estratégica, se consideraron tres lineamientos que permitan orientar la organización al interior y entre las instituciones del Estado:

**Lineamiento 1.1.** Integrar y articular planes, estrategias y procesos de comunicación de manera unificada, en acompañamiento a las acciones del Estado y en respuesta a las necesidades de los ciudadanos.

**Lineamiento 1.2.** Desarrollar procesos de investigación, planificación, producción y evaluación en comunicaciones de cara al eficiente ejercicio del servicio público.

**Lineamiento 1.3.** Prever una definición clara de sus audiencias involucrando a los actores vinculados de acuerdo a sus intervenciones y considerando las particularidades de cada uno para una efectiva recepción del mensaje y generando cercanía con el servicio público.

En materia de participación ciudadana se consideraron sólo dos lineamientos que reúnen los puntos centrales en promoción del diálogo y monitoreo de las acciones del Estado desde las comunicaciones:

**Lineamiento 2.1.** Promover el Estado amable a través de la generación de canales de interacción y diálogo entre todos sus niveles, articulados con las necesidades y demandas de la ciudadanía, con especial énfasis en los sectores excluidos del país.

**Lineamiento 2.2.** Impulsar acciones para comunicar los avances y/o logros del Estado como acto de vigilancia ciudadana de la gestión pública, generando acercamiento con las demandas de los ciudadanos.

En materia de medios de comunicación, la propuesta incorpora tres lineamientos que puedan orientar las acciones de los medios de comunicación del Estado, con la finalidad de afianzar democratizar su alcance y perfilar contenidos de interés público:

**Lineamiento 3.1.** Promover una adecuada gestión de la publicidad del Estado en sus medios de comunicación, con enfoque participativo y pertinente en sus intervenciones comunicativas.

**Lineamiento 3.2.** Articular e integrar las acciones del sistema de medios de comunicación del Estado, respondiendo al interés público y bajo un enfoque de derechos.

**Lineamiento 3.3.** Promover y apoyar las iniciativas educativas, culturales y con fines de desarrollo, promovidas por la sociedad civil, generando espacios de difusión en los medios del Estado.

Es sobre la base de éstos lineamientos, donde la Oficina General de Comunicación Social emprendió el camino para la generación de políticas, protocolos y acciones orientadoras de la comunicación del Estado partiendo desde la gestión comunicativa del Ejecutivo.

### **2.3. Construcción de una política en materia de gestión estratégica: Secretaría de Comunicación Social**

Actualmente, la comunicación social trabajada desde el Ejecutivo está a cargo de la Oficina General de Comunicación Social, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. La situación de las oficinas de comunicación a nivel nacional en el aparato estatal se encuentra en una fase de desarrollo incipiente y, por ello, los estándares de calidad internos han sido materia de cuestionamiento y análisis. Por ello, a partir de la gestión gubernamental de Ollanta Humala en el 2011, se planteó la necesidad de convertir la OGCS en una Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector de la comunicación del Estado.

La creación de esta instancia responde directamente a la necesidad de institucionalizar el tema de la comunicación social dentro de las acciones del

Estado, enfatizando su rol estratégico en la formulación de políticas y lineamientos que unifiquen los procesos de comunicación para optimizar la gestión comunicativa del Estado frente a la opinión pública y al conjunto de la sociedad.

La propuesta de una Secretaría de Comunicación, sin embargo, no es nueva. En el 2003, de acuerdo al Decreto Supremo N°067-2003-PCM, se aprobó un Reglamento de Organización y Funciones que incluía la figura de una Secretaría de Comunicaciones constituida por cuatro oficinas especializadas en: (i) medios de comunicación, (ii) comunicación publicitaria, (iii) estudios y análisis y (iv) comunicación estratégica. La medida, sin embargo, fue derogada por el Decreto Supremo N°094-2005-PCM, a través del cual se crea la Oficina General de Comunicación Social desagregando sus oficinas internas y restando el peso atribuido a la gestión de las comunicaciones estratégicas.

Dadas las problemáticas de comunicación al interior del Estado en los temas de articulación estratégica, priorización temática y acercamiento del Estado a los ciudadanos a través de las comunicaciones planteadas en la primera sección del presente capítulo, se consideró regresar al esquema de Secretaría de Comunicación Social. En éste planteamiento se propone que ésta nueva instancia sea 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<sup>27</sup>. Esto, en una intención de institucionalizar la contribución de las comunicaciones al desarrollo inclusivo de la población.

---

<sup>27</sup> Esta definición se encuentra planteada en el documento que propone la creación de la Secretaría de Comunicación Social con su respectivo Reglamento de Organización y Funciones. El documento en mención fue elaborado en el 2012 y enriquecido durante el 2013. Hasta la fecha se encuentra en espera de aprobación y publicación.

Para el cumplimiento de sus funciones, la propuesta de Secretaría de Comunicación Social estaría conformada por las siguientes unidades orgánicas:

- (i) Dirección General de Comunicación para la Inclusión; encargada de impulsar y gestionar procesos y estrategias de comunicación que contribuya a crear espacios de dialogo, construcción de ciudadanía y gobernabilidad democrática.
- (ii) Dirección General de Comunicación para la Administración Pública; encargada de implementar las políticas de comunicación y el rol estratégico de la comunicación social a través de la elaboración de directivas, guías y documentos técnico normativos a ser aplicados por las entidades de la Administración Pública, articular acciones de comunicación inter y multisectoriales y gestionar la evaluación de la comunicación pública.
- (iii) Dirección General de Investigación, Publicidad y Medios; encargada de la implementación de las políticas comunicacionales a través de los medios del Estado y la interrelación del Poder Ejecutivo con los medios privados. Asimismo, desarrolla procesos de investigación, medición, validación de procesos de producción y estrategias publicitarias.

Como órgano rector, la Secretaría de Comunicación también sería responsable de la implementación de la Política de Comunicación del Estado Peruano para la Inclusión Social, en aras de fortalecer el ejercicio de una comunicación pública que fortalezca la gobernabilidad democrática mediante el uso efectivo de los medios y/o plataformas de comunicación del Estado, refuerce la comunicación estratégica al interior del aparato estatal y organice el recurso humano con las necesidades de comunicación del Ejecutivo, dentro de una perspectiva de inclusión social que combata la desigualdad desde lo comunicativo.

#### **2.4. Construcción de una Política de Comunicación en materia de medios de comunicación del Estado con fines públicos**

El Perú no cuenta con medios públicos. Los medios de comunicación del Estado, históricamente, han respondido a los intereses de los gobiernos de turno, generando insatisfacción y crítica por parte de la ciudadanía. Como hemos visto anteriormente, entre los medios de comunicación masivos, la televisión es el medio por el cual la población se informa mayormente de los temas del acontecer político y nacional, seguida de la radio, y prensa escrita. Por su parte, en el Perú se cuenta con un total de 3,421 estaciones de radio, de las cuales 62 son radios públicas y 73 son comunitarias.

De acuerdo al estudio sobre actitudes, hábitos y opinión sobre radio y televisión en el Perú a nivel nacional, realizado por el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) en el 2013, la audiencia peruana tiene una percepción negativa respecto al contenido de los medios de comunicación.

En el 2012, en el marco de la ley de modernización de la gestión del Estado, el gobierno peruano a través del Decreto Supremo N° 001-2012-PCM dispuso la adscripción del IRTP a la PCM con el fin de optimizar los recursos del Estado para brindar un mejor servicio al ciudadano. Este hecho permite visualizar el carácter intersectorial del Instituto de Radio y Televisión del Perú en la promoción de la cultura, la información, la educación y el entretenimiento.

Como disposiciones complementarias del decreto, se estipula la adecuación de reglamentos de organización y funciones, así como la creación de una Comisión Multisectorial de carácter temporal, que estaría encargada de elaborar un anteproyecto de ley sobre la radiodifusión estatal en un plazo de 60 días y estaría conformada por un representante de la PCM, un representante del Ministerio de Cultura, un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El resultado formulado fue un documento denominado “Anteproyecto de Ley de Radiofusión Pública”, que regula la prestación de los servicios de radiofusión de titularidad del Estado, de acuerdo a la tercera cláusula de las disposiciones complementarias de la Ley N°28278. En ésta propuesta se pone en relevancia el uso público de los medios de comunicación estatales, tomando en consideración valores orientadores como la universalidad del servicio informativo, así como la independencia, diversidad y objetividad de sus contenidos.

A pesar de la poca socialización de la propuesta en la sociedad civil, los puntos más resaltantes del anteproyecto son el replanteamiento organizativo y funcional del Instituto de Radio y Televisión del Perú, la incorporación de la figura del ‘defensor del radioyente y televidente’, y el establecimiento de las características para que un medio sea público.

Si bien la Oficina General de Comunicación Social no es responsable de la gestión de los medios en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF), pensar en las comunicaciones del Estado implica considerar la importancia de propiciar los mecanismos necesarios para fortalecer los medios estatales. Por ello, en el marco de la Política de Comunicación del Estado planteada líneas arriba, se han iniciado las coordinaciones necesarias para contribuir con el debate público del Anteproyecto de Ley de Radiofusión Pública, promover la utilización pertinente de los medios de comunicación del Estado en concordancia con las necesidades comunicativas de los ciudadanos y asegurar la articulación y alineación de los contenidos de los medios públicos a un enfoque de derechos.

Una de las actividades planteadas para tales fines ha sido la incorporación de la temática sobre medios públicos en los foros de comunicación a nivel nacional donde se discuten temas de gobernabilidad

como inclusión, lucha contra la corrupción, desarrollo sostenible y participación ciudadana.

En cumplimiento al encargo de la OGCS en contribuir a mejorar la cercanía entre el Estado peruano y la población, el Foro de Comunicación “Hablemos” busca construir un espacio donde se puedan discutir temas centrales del Estado, a fin de mejorar los procesos de comunicación y articular acciones conjuntas de manera intersectorial y en los niveles subnacionales.

Con los avances relatados en la construcción de la Política Nacional de Comunicación del Estado para la Inclusión Social se ha fundado una nueva práctica para gestionar las comunicaciones, fortaleciendo la estructura orgánica de la administración de las comunicaciones en el Ejecutivo, devolviendo el fin público a los medios del Estado y poniendo en relevancia el rol ciudadano en este ejercicio. Con la propuesta se busca iniciar la institucionalización de las comunicaciones del Estado en respuesta a las necesidades ciudadanas, haciendo realidad el reto de la inclusión social.

Sin embargo, este esfuerzo constituye un primer paso dentro del largo camino que significan las comunicaciones estratégicas en un Estado democrático. Queda pendiente una larga agenda de políticas, estrategias, actividades y acciones a concretar que puedan ser asumidas desde las diversas instancias del Estado en el implementación de la presente propuesta.

## CONCLUSIONES

El presente documento describe y explica el modo en el que la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros articula el discurso de valores democráticos e inclusión con la propuesta de comunicación social de gobierno a través de la generación de una política de comunicación para la inclusión social. Considerando, desde la función ética de las comunicaciones, que se necesita rescatar el rol de la política para contribuir a la construcción de una efectiva democracia deliberativa. El presente documento, cumpliendo el objetivo de recuperar la experiencia en comunicación desarrollada durante los dos primeros años del gobierno de Ollanta Humala, pone en relevancia el rol de las comunicaciones en el ejercicio de la democracia concluyendo lo siguiente:

1. Esta investigación ha logrado mostrar cómo el ejercicio de las comunicaciones en la esfera política se corresponde con el modelo de inclusión social, permitiendo poner relevancia el fomento de valores democráticos en el ejercicio político y contribuyendo al desarrollo ciudadano; sin embargo, el ejercicio de las comunicaciones en el Estado todavía se encuentra en una etapa incipiente.

Durante muchos años, las comunicaciones del Estado han respondido a fines particulares por lo cual es comprensible visibilizar un aparato de comunicaciones del Estado débil, orientado al difusionismo y que ha perdido su finalidad pública. Por ello, la definición de una Política Nacional de Comunicación del Estado deberá empezar por fortalecer sus mecanismos de intervención y perfiles profesionales; promover el uso adecuado de los medios de comunicación destinados a fines públicos; y finalmente, contribuir al acercamiento entre el ciudadano y el Estado. En este sentido, la Política de Comunicación planteada en ésta gestión ha procurado articular tanto las dimensiones necesarias para la inclusión social (que involucra la inclusión económica, política y cultural), como los tres ejes de acción de la comunicación estatal (que incluye el fomento de un Estado amable y cercano, la promoción de la comunicación pública y la gestión estratégica e interinstitucional) y comprometida con la democracia.

2. El esfuerzo realizado en estos años ha significado un primer paso para instaurar las bases de la orientación comunicativa del Estado a través de la configuración de una Política de Comunicación; sin embargo, ésta precisa ser conocida y reconocida por la sociedad civil en su diversidad, adaptándose a los nuevos cambios, a las particularidades sociales y a la interculturalidad como mecanismo de integración social.
3. La exclusión social es un concepto bastante amplio que tiene dimensiones económicas, políticas y culturales, y que pueden perjudicar el desempeño del individuo en la esfera pública. En ese sentido, un Estado comprometido con la inclusión social garantiza la ampliación de derechos fundamentales orientados a un real desarrollo del ciudadano. El ejercicio comunicativo contribuye con esta ampliación de derechos, sobre todo en los aspectos político y cultural por lo cual no se puede descuidar el planteamiento de una política de comunicación que no incorpore como fin la inclusión social.

4. Las comunicaciones cumplen una importante tarea pues permiten ampliar la voz de los ciudadanos, propiciar el debate público e incluir a todos sus ciudadanos a través del uso público de los medios de comunicación. Es así que, a partir de la formulación de una Política Nacional de Comunicación del Estado Peruano para la Inclusión Social, se materializa el propósito de institucionalizar el derecho a la comunicación.
  
5. Las políticas de comunicación permiten orientar la acción de las comunicaciones del Estado e institucionalizar prácticas para un ejercicio democratizador del servicio público. Sin embargo, éstas necesitan de una orientación que dé cuenta del modelo de desarrollo que adopta el Estado y que, en el presente caso, se corresponde con el modelo de “incluir para crecer” adoptado por el gobierno. De modo tal que las comunicaciones no son sólo una parte instrumental de la política sino que forman parte constitutiva de la misma.

## LOS NUEVOS RETOS

A pesar que en este documento se describen algunas iniciativas tomadas para institucionalizar el rol de las comunicaciones para el ejercicio político, aún queda trabajo por hacer para fortalecer las capacidades de los funcionarios del Estado, responsables de las comunicaciones, a fin de organizar adecuadamente el trabajo de las comunicaciones al interior de cada dependencia e instaurar mecanismos de real acercamiento entre el Estado y la sociedad civil y, sobre todo, para reorientar el enfoque de las comunicaciones hacia uno más proactivo y estratégico. En tal sentido, se presenta a continuación la mención de los retos más significativos:

1. Hacer un cambio en la forma de gestionar la comunicación del Estado implica tener un equipo de comunicadores que contribuya con este objetivo. Sobre todo cuando, en la actualidad, el rol del comunicador responde a una posición subordinada y con un marcado enfoque difusionista. Si bien existe mayor interés en incorporar perfiles profesionales de comunicadores en el sector público, no existe un registro del número de comunicadores en todo el Estado (nacional y subnacional), por ello una de las acciones primordiales de la actual gestión fue realizar un diagnóstico respecto al número y perfil de profesionales en comunicación en el Ejecutivo ubicado en Lima.

De acuerdo a una investigación orientada a conocer los perfiles del comunicador del Estado (OGCS: 2013), se muestra una gran heterogeneidad de los profesionales en comunicación en el sector público, así como la necesidad de fortalecer capacidades en materia de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Por ello, a través del planteamiento de las siguientes premisas, se pretende orientar el nuevo perfil del comunicador del Estado:

- De acuerdo a la necesidad de posicionar productos y servicios del Estado y en conformidad con los lineamientos de política planteados, es importante indicar que un comunicador del Estado debe tener capacidad dialógica, guiado por la necesidad de acercar las instituciones a la gente.
- El comunicador debe comprender el proceso comunicativo en toda su amplitud, considerando la posición del emisor y el receptor (desde las premisas de igualdad de acceso y reconocimiento de la pluralidad cultural), la gestión del contenido o mensaje adecuado, la comprensión del contexto en el que se suscita la comunicación, el rol público de los medios, la interpretación de códigos particulares y el uso efectivo de los canales.
- Dado el avance de las nuevas tecnologías de la información y comunicación expuestos así como las nuevas dinámicas sociales generadas por ellas, el comunicador debe tener una actitud proactiva, con capacidad de innovar y responsabilidad al pensar constantemente en que su función está vinculada con el comportamiento que pueda generar en la sociedad. Se necesita personas comprometidas con los alcances de la acción comunicativa.
- Las comunicaciones no actúan sobre sí mismas, se basan en un sustento técnico o una propuesta política. Por eso se necesita profesionales con una mirada multidisciplinaria, que puedan separar los fines privados de los fines públicos para el ejercicio de una adecuada comunicación estatal y con vocación de servicio al ciudadano.
- Para el ejercicio adecuado de las funciones comunicativas del profesional encargado, se necesita que el comunicador sea tomado en cuenta en la parte directiva. Toda toma de decisión repercute directamente sobre el trabajo de las comunicaciones y

éstas no deben estar exentas de las políticas, al momento de la ejecución de los planes operativos.

2. Uno de los más grandes retos planteados en la propuesta es la de acercar el Estado a los ciudadanos, generando una relación dialógica entre ellos. Un primer esfuerzo realizado por la Oficina General de Comunicación Social en ese sentido fue plantear la creación de un espacio nacional y descentralizado de diálogo entre los representantes de la sociedad civil y el Estado, a través de foros de comunicación denominados “Hablemos Perú<sup>28</sup>”.

Estos foros se crearon como una iniciativa que busca promover el debate nacional en torno al rol de la comunicación en la construcción participativa de la democracia en el Perú, con el propósito de generar políticas públicas de comunicación inclusiva.

La iniciativa de “Hablemos Perú”, realizado inicialmente en el 2012, es la primera experiencia de comunicación pública que busca proponer espacios de encuentro y participación en torno al rol del Estado, la comunicación y la ciudadanía. La agenda propuesta se realizó en torno a la búsqueda de insumos y propuestas para la elaboración de políticas públicas de comunicación, la generación de lineamientos para la gestión de comunicación estratégica, y la conformación de una red de comunicadores aliados y conectados a los medios de comunicación públicos.

“Hablemos Perú” ha permitido dar una mirada integral a aquello que consideramos necesario: contar con una comunicación pública que incluya a quienes no suelen tener voz para los medios masivos, pero

---

<sup>28</sup> Nombre acuñado en el 2012 por la OGCS y que logró reunir a más de 900 comunicadores del Estado y la sociedad civil, en cinco foros a nivel nacional. Este año fue denominado: “Hablemos Perú: Compromiso ético con los más pobres” y ha logrado la participación de otros nuevos 950 comunicadores a octubre del 2013.

que tienen una riqueza de experiencias y muchas iniciativas para compartir. Sus objetivos representan las aspiraciones de un conjunto de organizaciones políticas y sociales y sintetiza la idea de sumar todas las voces, en la convicción que debemos tener un Estado que escucha y que todos necesitamos incorporados, escuchados, atendidos y satisfechos; es decir, para hacer ejercicio de una inclusión que sea sentida y reconocida por las personas en el proceso de fortalecer la ciudadanía y la democracia.



## BIBLIOGRAFÍA

- PROYECTO ADES: Análisis para la Definición de Exclusión Social
- 2000 *Exclusión social, una visión de su concepto en tres países de la Unión*. Producido por DPI-Italia (Lamezia), Italia. ZSL, (Mainz), Alemania. Asociación Iniciativas y Estudios Sociales (IES), España. Fecha de consulta: 10/03/2013 <[http://www.asoc-ies.org/documentos/docs/ades\\_report\\_spanish.pdf/](http://www.asoc-ies.org/documentos/docs/ades_report_spanish.pdf/) >
- ACEVEDO, Jorge
- 2012 «Medios y política: hacia una comunicación plural». En *Revista Conexión*. Año 1, número 1. Departamento Académico de Comunicaciones. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ALFARO, Rosa María
- 2008 «Medios de comunicación y esfera pública democrática». En Alfonso Gumucio-Dagrón y Thomas Tufte (compiladores). *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: Lecturas Históricas y Contemporáneas*. La Paz: Plural editores. Consorcio de Comunicación para el Cambio Social.
- ARENDDT, Hannah Hannah
- 1997 *¿Qué es la Política?* Traducido por Rosa Sala Carbó. Barcelona: Paidós. Título original: *Was ist Politik? Aus dem Nachlaß R. Piper GMBH & Co KG, Munich, 1995*.
- BELTRÁN, Luis Ramiro
- 1976 «Políticas nacionales de comunicación en América Latina: Los primeros pasos». En *Revista Nueva Sociedad* N° 25. Julio – Agosto, pp. 4 -34. Fecha de consulta: 15/05/2013 <[http://www.nuso.org/upload/articulos/242\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/242_1.pdf)>

CAMMAERTS, Bart y Leo VAN AUDENHOVE

- 2005 «Online Political Debate, Unbounded Citizenship and the Problematic Nature of a Transnational Public Sphere». En *Revista Political Communication* N° 22. Londres: London School of Economics and Political Science. Fecha de consulta: 14/04/2013 <[http://eprints.lse.ac.uk/3022/1/Online\\_political\\_debate\\_\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/3022/1/Online_political_debate_(LSERO).pdf)>

CANEL, María José

- 1999 «¿Qué es la Comunicación Política?» En *Comunicación Política*. Madrid: Tecnos, pp. 15 -31
- 2006 *Comunicación Política: Una Guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos. Segunda edición.

CASTELLS, Manuel

- 2009 *Comunicación y Poder*. Traducción de María Hernández. Barcelona: Alianza editorial.

CRESPI, Irving

- 2000 *El proceso de opinión pública*. Barcelona: Editorial Ariel.

CONCORTV

- 2013 *Estudio de actitudes, hábitos y opinión sobre la radio y televisión*. Lima

CONCORTV y Ministerio de Transporte y Comunicaciones

- 2013 *Estadísticas de la radio y televisión en el Perú 2013*. Investigación institucional a cargo de Alexander Chiu Werner. Lima.

CHARRON, Jean

- 1998 «Los medios y las fuentes». En *Comunicación y política*, Barcelona: Gedisa.

DE SOUZA, Mauro Wilton

2010 «Recepção mediática e práticas públicas de comunicação: processos em mutação rearticulação». En *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación* Año VII, número 12. Enero/ Junio 2010. ALAIC. Pág. 67. Traducción nuestra.

FIGUEROA, Adolfo, Teófilo ALTAMIRANO y Denis SULMONT

1996 *Exclusión Social y Desigualdad en el Perú*. IIEL y PNUD. Lima.  
Fecha de consulta: 10/06/2013.  
<[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1996/96B09\\_12\\_SPAN.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1996/96B09_12_SPAN.pdf)>

FORD, Aníbal

2002 *La marca de la bestia*. 1ra edic. 1ra reimpr. Buenos Aires: Norma.

GARCÍA, Virginia, Orlando D' ADAMO y Gabriel SLAVINSKY

2007 *Comunicación Política y Campañas electorales: Estrategias en Elecciones Presidenciales*. 1ra edic. 1ra reimpre. Barcelona: Gedisa.

2011 *Propaganda Gubernamental: Tácticas e iconografías del poder*. 1ra edic. Buenos Aires: La Crujía. Gabriel.

GARCÍA CANCLINI, Néstor

1995 *Consumidores y Ciudadanos: Conflictos multiculturales de la globalización*. México D.F.: Grijalbo.

GERSTLÉ, Jacques

2005 *La Comunicación Política*. Traducción por Hernando de Soto. 1ra edic. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

GRABER, Doris

2005 «Political Communication Faces, the 21st Century». En *Journal of Communication. International Communication Association*. Setiembre. Fecha de consulta: 15/03/2013

<<http://iksz.fsv.cuni.cz/iksz-16-version1-pkd.pdf>>

GROMPONE, Romeo

1995 *Instituciones Políticas y Sociedad*. 1ra edic. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HERRERA DAMAS, Susana

S.A. «¿Por qué un defensor de la audiencia en los medios latinoamericanos?» En *Revista F@ro – Monográfico Año 2 – N°4*. Universidad de Playa Ancha. Fecha de consulta 10/03/2014  
<<http://www.upa.cl/revistafaro/>>

HABERMAS, Jurgen

1997 *Historia y crítica de la opinión pública: La transformación estructural de la vida pública*. 5ta edición. Madrid: Ediciones G. Gill

1998 *Facticidad y Validez*. Madrid: Editorial Trotta

IGUÍÑIZ ECHEVERRÍA, Javier

2011 «Inclusión: un concepto y un proyecto en proceso». *La República* [Lima]. 11 de setiembre de 2011.

IPSOS APOYO

2011 Encuesta de opinión. Aprobación/desaprobación presidencial.

2012 Encuesta de opinión. Aprobación/desaprobación presidencial.

2013 Encuesta de opinión. Aprobación/desaprobación presidencial.

JAKUBOWICZ, Karol

2010 «El Futuro de los medios públicos» En *Revista Infoamérica Número 3 - 4: El futuro de la televisión pública*. Cátedra UNESCO de Comunicación. Universidad de Málaga. España: Junio – Diciembre. <[http://www.infoamerica.org/icr/n03\\_04/jakubowicz.pdf](http://www.infoamerica.org/icr/n03_04/jakubowicz.pdf)>

JIMÉNEZ RAMÍREZ, Magdalena

2008 «Aproximación Teórica de la Exclusión Social: complejidad e imprecisión del Término. Consecuencias para el ámbito educativo». Revista *Estudios Pedagógicos* XXXIV, N° 1: 173-186. Universidad de Granada, España. Fecha de consulta: 22/03/2013 <<http://www.scielo.cl/pdf/estped/v34n1/art10.pdf>>

KUSCHICK, Murilo

S.A. «De la opinión pública a la comunicación política». En *Gestión y Estrategia* N° 3. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Fecha de consulta: 10/08/2013 <<http://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/soc/lec/vlso003.pdf>>

LECHNER, Norbert

1995 «Las transformaciones de la política» En *Instituciones Políticas y Sociedad*. Romeo Grompone (Editor), 1ra edic. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

LOZANO RENDÓN, José Carlos

S.A. «Espectacularización de la información en noticieros televisivos de Canadá, Estados Unidos y México». En *Diálogo Político. Trabajo de proyectos de la Cátedra de Investigación en Medios Audiovisuales y Globalización en América del Norte del Tecnológico de Monterrey*. México. Fecha de consulta: 22/05/2013 <[http://psisocom0910.files.wordpress.com/2009/10/espectacularizacion\\_de\\_la\\_informacion.pdf](http://psisocom0910.files.wordpress.com/2009/10/espectacularizacion_de_la_informacion.pdf)>

MACBRIDE, Sean

1993 *Un solo mundo, voces múltiples: Comunicación e información en nuestro tiempo*. Informe de la Comisión Internacional para el Estudio de los Problemas de la Comunicación. México D.F.:

Fondo de Cultura Económica. 2da edic. en español, abreviada 1987. 3ra reimp. Fecha de consulta: 01/05/2013  
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>>

MARTÍN-BARBERO, Jesús.

2001 «De las políticas de comunicación a la reimaginación de la política». En *Nueva Sociedad (NUSO)* N° 175 Setiembre – Octubre. Fecha de consulta: 14/06/2013  
<[http://www.nuso.org/upload/articulos/2992\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2992_1.pdf)>

MATTELART, Armand

2000 «La diversidad cultural entre Historia y geopolítica» Ponencia presentada en la Conferencia Internacional 'Bogues 2001: Globalism and Pluralism in Montreal', abril. En Alfonso Gumucio-Dagrón y Thomas Tufte (compiladores). *Antología de la Comunicación para el Cambio Social: Lecturas Históricas y Contemporáneas*. La Paz: Plural editores. Consorcio de Comunicación para el Cambio Social.

MELENDEZ, Carlos

2011 *Post candidatos*. 1ra. edic. Lima: Aerolíneas Editoriales.

OFICINA GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL (OGCS)

2011 *Hacia una política de Comunicación social para el desarrollo en el Perú*. Documento formulado por Estela Roeder en diciembre de 2011. Lima.

2012 *Plan Estratégico 2013 – 2016*. Documento de trabajo producido en junio. Lima.

2013 *Informe de Línea de Base: Oficinas de Comunicación, Prensa e Imagen ministeriales*. Área de Investigación. Lima.

## OFICINA GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL (OGCS) y GFK

2012 *Estudio cualitativo a nivel nacional sobre percepciones de la gestión comunicativa del gobierno en el año 2012.* Área de Investigación. Lima.

## OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)

2011 «Resultados de las Elecciones Generales 2011», Segunda Elección Presidencial, realizado por el ONPE y actualizado el 15/06/2011 a las 13:11:55 horas. Fecha de consulta: 20/08/2013 <<http://www.web.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/elecciones2011/2davuelta/>>

## ORTEGA, Patricia

2010 «Televisión pública en América Latina». En *Revista Infoamérica* Número 3 - 4: *El futuro de la televisión pública*. Cátedra UNESCO de Comunicación. Universidad de Málaga. España. Fecha de consulta: 20/04/2014. <[http://www.infoamerica.org/icr/n03\\_04/ortega.pdf](http://www.infoamerica.org/icr/n03_04/ortega.pdf)>

## PARTIDO NACIONALISTA PERUANO (PNP)

2009 *Estatuto Pachacamac*. pp. 16 – 37 Fecha de consulta: 10/03/2013 <<http://portal.jne.gob.pe/ROP/Documentos%20de%20Estatutos/Estatuto%20PartidoNacionalistaPeruano.pdf>>

## PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

2007 «Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros». Decreto Supremo N° 63-2007-PCM. En *Diario Oficial El Peruano*. Fecha de consulta: 10/03/2014

## PATRÓN GALINDO, Pedro

2011 «Inclusión social, ¿nueva fase política en el Perú o eslogan de campaña?» En *Politai: Revista de Ciencia Política*. Año 2. Número 3. Lima: Noviembre

PATRÓN, Pepi

2000 *Presencia social, ausencia política. Espacios públicos y participación femenina.* Lima: Agenda

PIZZORNO, Alessandro

1995 «Intereses y partidos en el pluralismo» En *Instituciones Políticas y Sociedad: Lecturas Introductorias.* Romeo Grompone (Compilador). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

PNUD, PAPEP e IDEA International

2012 *Peru: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo. Escenarios prospectivos 2012-2016.* Lima: Colección Informes Nacionales de Prospectiva Política. Fecha de consulta: 20/07/2013  
<<http://cid.bcrp.gob.pe/biblio/Papers/PNUD/li88544.pdf>>

2013 Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Lima.  
<<http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informeso bredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/>>

REINA, Augusto

2008 «El canto de las sirenas. Algunas consideraciones sobre la comunicación de gobierno». En *Nuevo Espacio Público. Revista de gobierno y políticas públicas* Nro.1 Año 1. Instituto Provincial de Administración Pública. Río Negro.

RIVADENEIRA, Raúl

2002 *La Opinión Pública: Análisis, estructura y métodos para su estudio.* 4ta edic. 3ra reimpre. México: Trillas.

ROCA REY, Iris y Belissa ROJAS

2002 «Pobreza y Exclusión Social: Una aproximación al caso peruano» En *Revista del Instituto Francés de Estudios Andinos* N° 31 Año 3, pp. 699 - 724. Fecha de consulta: 19/03/2013  
<[http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/31\(3\)/699.pdf](http://www.ifeanet.org/publicaciones/boletines/31(3)/699.pdf)>

ROGERS, Everett M.

2004 «Theoretical Diversity in Political Communication» En *Handbook of Political Communication Research*. Editado por Lynda Lee Kaid. USA: Publicaciones Lawrence Erlbaum Associates.

ROJAS, Herando e Irma B. PÉREZ

2009 *Comunicación y participación Política*. 1ra edic. Bogotá: Universidad Externado de Colombia y Universidad de Wisconsin.

RONCAGLIOLO, Rafael

1990 «De las políticas de comunicación a la incomunicación de la política». En *Nueva Sociedad* N° 140. Caracas, pp. 102 – 111.  
Fecha de consulta: 20/05/2013  
<[http://www.nuso.org/upload/anexos/foro\\_480.pdf](http://www.nuso.org/upload/anexos/foro_480.pdf)>

2007 «Entrevista: La institución de la Democracia» En *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación* Año 4, número 7. Sao Paulo: ALAIC, pp. 100 -112.

SÁNCHEZ GALICIA, Javier (coordinador)

2010 *Treinta claves para entender el poder. Léxico de la nueva Comunicación Política*. Vol I. Fundación René Avilés Fabila. Piso 15 Editores.

SAMPEDRO, Víctor y Jorge RESINA DE LA FUENTE

2010 «Opinión Pública y democracia deliberativa en la Sociedad Red». En *Revista de Historia Contemporánea Ayer: Historia, política y opinión pública*. Madrid, pp. 139 – 162. Fecha de consulta: 02/08/2013  
<<http://www.ciberdemocracia.net/articulos/Ayer80SampedroyResina.pdf>>

SARTORI, Giovanni

1993 *¿Qué es la Democracia?* México D.F: Editorial Patria.

SCHERER-WARREN, Ilse

- 2005 «Redes sociales y de movimientos en la sociedad de la información». En *Nueva Sociedad (NUSO)* N° 196. pp. 77 – 92  
Fecha de consulta: 20/03/2013  
<[http://www.nuso.org/upload/articulos/3250\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3250_1.pdf)>

SHAH, Dhavan V.

- 2009 «Medios de Comunicación y Participación cívica» En *Comunicación y Participación Política*. Hernando Rojas e Irma Pérez (coordinadores) Universidad Externado de Colombia y Universidad de Wisconsin, Madison. Bogotá.

SUBIRATS, Joan

- 2003 *Un paso más hacia la inclusión social: Generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*. Madrid: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma. Fecha de consulta: 20/05/2013  
<<http://www.documentacion.edex.es/docs/1301UNIpas.pdf>>
- 2004 «Pobreza y Exclusión Social. Un análisis de la realidad Española y Europea» En *Colección Estudios Sociales* N°16 Año. Fundación La Caixa. Fecha de consulta: 12/03/2013  
<[http://obrasocial.lacaixa.es/StaticFiles/StaticFiles/a84f7102892ef010VgnVCM1000000e8cf10aRCRD/es/es16\\_esp.pdf](http://obrasocial.lacaixa.es/StaticFiles/StaticFiles/a84f7102892ef010VgnVCM1000000e8cf10aRCRD/es/es16_esp.pdf)>

TELLO, María del Pilar

- 2009 *El Nuevo Progreso en América Latina*. 1ra edic. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Martín de Porres.

TUBINO, Fidel

- 2002 «Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva». En *Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades*. Fuller, Norma (ed.) Lima: Red para el Desarrollo de

las Ciencias Sociales el Perú. pp. 51-76.

YANES MESA, Rafael

- 2007 «La Comunicación y los nuevos medios de comunicación personalizada» En *Revista ÁMBITOS*. Nº 16 pp. 355-365. Fecha de consulta: 14/05/2013  
<[http://grupo.us.es/grehcco/ambitos\\_16/20yanes.pdf](http://grupo.us.es/grehcco/ambitos_16/20yanes.pdf)>

VELASCO, Juan Carlos

- 2009 «Democracia y deliberación pública» En *Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político*. México D.F. pp. 70 - 79

VERDERA V., Francisco

- 2007 *La pobreza en el Perú: Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla*. Instituto de Estudios Peruanos. Fondo Editorial PUCP.

VIRILIO, Paul

- 1988 *La máquina de la visión*. Madrid. Fecha de consulta: 14/03/2013.  
<<http://www.arteuna.com/talleres/lab/ediciones/libreria/Virilio-Maquinadelavision.pdf>>

WIRTH, Werner y Steffen KOLB

- 2004 «Designs and methods of research» En *Comparing political communication: theories, cases and challenges*. Frank Esser y Barbara Pfetsch (editores). New York: Cambridge University Press.

YANES MESA, Rafael

- 2007 «La Comunicación y los nuevos medios de comunicación personalizada» En *Revista ÁMBITOS*. Nº 16, pp. 355-365. Fecha de consulta: 19/03/2013.  
<[http://grupo.us.es/grehcco/ambitos\\_16/20yanes.pdf](http://grupo.us.es/grehcco/ambitos_16/20yanes.pdf)>

## ANEXOS

### 1. Entrevista a especialista

**Objetivo:** Contribuir al conocimiento de la estrategia de comunicación política del ejecutivo, a partir de la experiencia ganada en la campaña electoral y los primeros lineamientos de comunicación social durante la gestión del presidente Ollanta Humala. Esto, considerando la participación del especialista Luis Favre en la concepción e implementación de la estrategia de comunicación publicitaria y política.

**Felipe Belisario Wermus:** Asesor de gobierno. Experto en temas de comunicación política a nivel internacional.

- ¿Cómo vincula la comunicación a la política?
- ¿Cómo se establece o configura la simbología nacional con la propuesta de comunicación política?
- Desde tu experiencia, ¿existe un encuentro entre la comunicación comercial y la comunicación social?
- ¿Qué papel juegan las redes sociales en una campaña de comunicación política y cómo se articulan con la sociedad civil?
- ¿Qué consideraciones cree que se deben tomar en cuenta en la elaboración de una campaña de comunicación política?
- ¿Qué opinión le merece la comunicación política en el Perú?
- ¿Cuál fue el diagnóstico cuando llegó al Perú para hacer la estrategia publicitaria de Ollanta Humala?
- ¿Cuáles cree que fueron los momentos de quiebre (hitos) en la campaña de Ollanta Humala?
- ¿En qué momento/ momentos cree que se deba hacer una evaluación de la estrategia de comunicación política?
- ¿En cuántas etapas se dividió la campaña política de Ollanta Humala?  
¿Cuáles fueron?

- ¿Cómo cree que se articula la comunicación de la campaña política de Ollanta Humala con la comunicación de gobierno?
- ¿Qué se debería considerar para diseñar y proponer como estrategia de comunicación de Gobierno?
- El Perú tiene un elevado nivel de conflictos socio-ambientales, ¿Cómo trabajaría usted esta complejidad en términos comunicativos?
- La falta de institucionalidad política genera, en el Perú, vacíos de representatividad que se manifiestan en constantes situaciones de crisis, ¿Qué recomendaría usted para minimizar o gestionar los riesgos de la gobernabilidad?

**2. Entrevista Grupal:** Miembros del equipo de comunicaciones de la Campaña Electoral de Ollanta Humala 2010 – 2011 y actuales miembros de la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros 2011 – 2016

**Objetivo:** Conocer cómo se elaboró la comunicación de gobierno con la toma de mando de Ollanta Humala en el 2011 y lo que significó en materia de desarrollo de la comunicación política.

**Susana Grados:** Miembro del Equipo de Campaña de Comunicación Política de O. Humala en las elecciones del 2006 y 2010 y asesora de la OGCS de la PCM. Periodista especialista en comunicación pública.

**Elvis Mori:** Miembro del Equipo de Campaña de Comunicación Política de O. Humala en las elecciones del 2010 y responsable de Redes Sociales de la OGCS de la PCM en 2011 - 2013.

**Eliana Carlín:** Miembro del Equipo de Campaña de Comunicación Política de O. Humala en las elecciones del 2011 y analista política de la OGCS de la PCM en 2011 – 2013.

**Realizado:** 9 de marzo de 2013

**Duración:** 2 horas

- ¿Qué retos encontraron en el Ejecutivo en materia de comunicaciones con la llegada del Gobierno de Ollanta Humala en el 2011?
- ¿Cuáles son las orientaciones de políticas que han considerado en las acciones de comunicación del ejecutivo?
- ¿Cuáles serían los ejes de intervención en la comunicación de gobierno?
- Tengo entendido que hay una continuidad entre la propuesta presentada por el candidato Ollanta Humala a la formulación de la estrategia del Ejecutivo, ¿Cómo surge la necesidad y la propuesta de la estrategia de comunicación de la OGCS?
- En materia de comunicaciones, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de un Gobierno con inclusión social?
- ¿Cómo funciona la comunicación del Estado, teniendo en consideración la diversidad de los ciudadanos?
- ¿Qué rol juegan las NTICs en este proceso?
- A nivel interno, ¿cómo se organiza el equipo de comunicaciones?
- Entiendo que para trabajar de forma óptima en el tema de comunicaciones, se necesita contar con un equipo que tenga todas las condiciones necesarias para llevar a cabo la labor, en este sentido ¿Qué características tiene o debería tener el comunicador del Estado?

### 3. Matriz de análisis del concepto de Exclusión en paralelo con la política de Inclusión Social del Gobierno de Ollanta Humala 2011.

		PROBLEMÁTICA		PROPUESTA DE SOLUCIÓN			
Según OIT - IIEL (Perú)		Caracterización según Joan Subirats (España)		Propuesta Hoja de Ruta			
Análisis de la Exclusión Social		Factores de Exclusión		Comunicación como soporte a la Gestión de Gobierno			
Análisis de la Exclusión Social		Factores de Exclusión		Lineamientos de política económica para un gobierno de concertación nacional			
Análisis de la Exclusión Social		Factores de Exclusión		Política de Comunicación para la Inclusión Social			
Exclusión Social	Dimensión Económica	Componente Laboral	Desempleo, subempleo, inestabilidad, falta de seguridad social.	Inclusión Social	Estabilidad de precios y sostenibilidad fiscal, competitividad, formalización.	Comunicación para la Inclusión Económica	La comunicación del Estado acompaña las acciones del ejecutivo con información clara, transparente, receptiva y dirigida a la mejora de la calidad de los servicios públicos.
		Componente Económico	Insuficiencia monetaria, endeudamiento, economía informal.		Aument de salario mínimo, creación y ampliación de programas sociales (Juntos, pensión 65, cuna más, FONCODES, SAMU) Desarrollo empresarial		La comunicación del Estado articula a los estadios de superación de la exclusión, proponiendo ejes articuladores entre servicios de atención al ciudadano.
		Componente Residencial	Carencia de vivienda, hacinamiento, infravivienda, distancia geográfica a recursos.		Dotación de agua potable, electricidad y saneamiento.		
	Dimensión Política	Componente Relacional	Carencia de vínculos familiares, debilidad de redes sociales	Creación de un Consejo Económico social.	Comunicación para la Inclusión Política	La comunicación social fomenta la articulación entre instituciones públicas, medios de comunicación, organizaciones de base y entidades privada.	
		Componente sociopolítico	Privación de derechos sociales y políticos, acceso restringido a la ciudadanía	Capacitación a profesores en educación básica, calidad de los medicamentos, seguridad, derechos laborales		La Comunicación del Estado tiene un enfoque estratégico, desde el cual se fomentan procesos de investigación, planificación, producción y evaluación, de cara a las demandas y necesidades de las y los ciudadanos.	
	Dimensión Cultural	Componente Educativo	Analfabetismo, desinformación, falta de acceso a NTICs	Programa de Becas (18 y de postgrado)	Comunicación para la Inclusión Cultural	Los medios de comunicación del Estado liderarán las iniciativas educativas, culturales y de desarrollo de ciudadanía en sus contenidos.	
		Componente Cultural	Barreras lingüísticas y pertenencia a grupo estigmatizado			La Comunicación del Estado se compromete con la generación de espacios de diálogo y articulación de propuestas entre la ciudadanía y el Estado.	
		Componente Personal y sociosanitaria	Enfermedad, discapacidad, antecedentes penales, violencia, adicción			El enfoque de la comunicación del Estado responde a una propuesta Intercultural e integradora de la población, con un esquema de derechos.	
		Componente Sociocultural	Discriminación racial, sexual				