

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ “JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”



**PROGRAMA DE MAESTRÍA PROFESIONAL EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**La ciudadanía en la estrategia comunicacional del Ministerio de
Relaciones Exteriores del Perú**

PRESENTADO POR:

Juliana Grace Bendezú Quispe

ASESORES:

**Tema de fondo: Ministro Consejero en el SDR Alejandro Arturo Neyra
Sánchez**

Metodológico: Ph.D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 5 de noviembre de 2018

A mi familia.

Agradecimientos

A mi familia y amigos, por su apoyo permanente e incondicional.

A mi asesor temático, el Ministro Consejero en el SDR Alejandro Arturo Neyra Sánchez, y mi asesora metodológica, la Ph.D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo, por su guía.

A la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”, por la oportunidad brindada para mi formación como aspirante al Servicio Diplomático de la República.

Resumen

Las entidades gubernamentales, como cualquier empresa u organización, mantienen comunicación con los distintos públicos de interés que poseen. En el marco de la modernización de la gestión pública peruana –orientada al ciudadano y con el objetivo de promover su participación en la política pública–, la ciudadanía residente en el país se presenta como un público prioritario para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE).

En el presente trabajo de tesis se analiza la estrategia de comunicación digital del MRE desde la variable “participación ciudadana”, con la finalidad contribuir con la mejora de la gestión estratégica de la comunicación en la entidad. Para ello, el análisis se enmarca en los conceptos comunicación gubernamental, comunicación pública, gobierno abierto, opinión pública y comunicación estratégica; y es realizado en los ámbitos normativo, de gestión y en las cuentas del MRE en redes sociodigitales.

Los resultados sugieren que la actual estrategia de comunicación digital del MRE comprende un avance en la concepción de la ciudadanía como público de la entidad. Respecto a la promoción de la participación ciudadana en la discusión de la política pública correspondiente al sector, se identifican oportunidades de mejora. Finalmente, sobre la base de los resultados, se presentan consideraciones para una estrategia comunicacional digital del MRE enfocada en la participación ciudadana, en concordancia con los conceptos de gobierno abierto y comunicación pública.

Palabras clave: gobierno abierto, comunicación pública, participación ciudadana, estrategia de comunicación digital

Abstract

Government entities, like any company or organization, maintain communication with their different audiences. In the context of the ongoing process of modernization of Peruvian public management –citizen-oriented and with the objective of promoting citizen participation in public affairs, citizens residing in the country become a priority audience for the Ministry of Foreign Affairs of Peru (MRE).

In this thesis, the strategy of digital communication of the MRE is analyzed based on the "citizen participation" variable, with the purpose of contributing with the improvement for the strategic communication management of the entity. For this, the analysis is framed in the concepts of government communication, public communication, Open Government, public opinion and strategic communication. Also, the analysis is carried out in the areas of regulations, management, and MRE social media accounts.

The results suggest that the current digital communication strategy of the MRE implies an advance towards the understanding of citizens as an audience of the entity. Regarding the promotion of citizen participation in the debate of the public policy related to the sector, opportunities for improvement are identified. Finally, based on the results, ideas for a digital communication strategy of the MRE focused on citizen participation are provided, in accordance with the concepts of Open Government and public communication.

Key words: open government, public communication, citizen participation, digital communication strategy

Tabla de contenido

Introducción	1
Capítulo I: Aproximaciones conceptuales.....	5
1.1. Comunicación gubernamental	6
1.2. Comunicación pública	8
1.2.1. Redes sociodigitales	10
1.3. Opinión pública	12
1.4. Gobierno abierto	16
1.4.1. Participación ciudadana	19
1.5. Comunicación estratégica	23
Capítulo II: Análisis de la ciudadanía en la estrategia de comunicación digital del MRE	25
2.1. Breve recuento histórico de la estrategia comunicacional del MRE	25
2.2. Análisis de la estrategia de comunicación digital del MRE.....	32
2.2.1. Etapa normativa.....	33
2.2.2. Etapa cualitativa.....	35
2.2.3. Etapa digital	39
Capítulo III: Consideraciones para una estrategia de comunicación digital del MRE enfocada en la participación ciudadana.....	51
Conclusiones	62
Bibliografía.....	65

Introducción

Las entidades gubernamentales, como cualquier empresa u organización, mantienen comunicación con los distintos públicos de interés que poseen. En pleno proceso de modernización de la gestión pública peruana, guiada por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP), la ciudadanía interna –residente en el Perú– es reconocida como uno de los públicos más importantes a atender por el Estado en general y por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE) en particular, como integrante del aparato estatal. Para ello, formalmente, el MRE define y dirige una estrategia de comunicación e imagen institucional.

Tal importancia de la ciudadanía se ve reforzada por aproximaciones académicas que, en el actual contexto internacional, conciben a la ciudadanía como un actor clave en el ciclo político, sobre todo en procesos de democratización. Al respecto, los conceptos de gobierno abierto y comunicación pública conciben a los ciudadanos como interlocutores válidos de los Estados y, por ende, como indispensables en la discusión de la política pública. Para ello, los medios de comunicación, en especial las redes sociodigitales, constituyen plataformas de amplias ventajas para la interacción con el ciudadano.

En el 2011, el MRE creó la Oficina General de Comunicaciones (OGC), la cual tiene el encargo principal de organizar, gestionar y administrar las difusiones del MRE, tanto a nivel interno como externo. Dicha creación, y el cambio organizacional que implicó, suponía el reconocimiento de la importancia de contar con una estrategia de comunicación institucional que, a diferencia de la práctica anterior, tuviese un carácter permanente y no

coyuntural, es decir para crisis políticas. Asimismo, una estrategia que considerase a la ciudadanía interna como un público clave.

El desempeño de la OGC es reconocido a nivel internacional sobre la base de rankings como *Twiplomacy*, el cual, en el 2017, colocó a la cuenta del MRE en el puesto N°1 en la región Sudamérica y el puesto N°14 a nivel mundial de los líderes mejor conectados a nivel mundial¹. Sin desconocer la relevancia de la percepción en el exterior, en el marco de la PNMGP, se considera importante analizar cómo se aborda la participación ciudadana desde la estrategia de comunicación digital del MRE desde los conceptos de gobierno abierto y comunicación pública.

El presente trabajo de tesis persigue realizar un aporte en la identificación de oportunidades de mejora para la gestión estratégica de la comunicación en el MRE, en el marco del proceso de modernización de la gestión pública peruana, orientado por la PNMGP.

La PNMGP promueve un modelo de gestión orientado a resultados y centrado en el ciudadano, cuya participación en política se promueve desde el eje transversal de gobierno abierto. Dicha participación, además de acceso a la información, implica acceso a canales de comunicación para debatir las políticas públicas, opinar sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades públicas (D.S. N° 004-2013-PCM). Por último, implica la cocreación de “valor público” junto con el gobierno. La Alianza para el Gobierno Abierto y el Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE también constituyen referentes al respecto.

Este trabajo de tesis consta de tres capítulos. El primero capítulo presenta los conceptos comunicación gubernamental, comunicación pública, gobierno abierto, opinión pública y comunicación estratégica que orientan el trabajo. El segundo capítulo contiene el análisis de la estrategia comunicacional actual en tres etapas: normativa, cualitativa y digital, a partir de la variable

¹ <https://twiplomacy.com/ranking/the-50-best-connected-world-leaders-2018/>

“participación ciudadana”. Finalmente, el tercer capítulo, en función de las buenas prácticas y las oportunidades de mejora identificadas, sugiere recomendaciones para la formulación de una estrategia de comunicación digital enfocada en el participación ciudadana en concordancia con el concepto de gobierno abierto y el proceso de modernización de la gestión pública, del que el MRE es parte.

Respecto a las referencias bibliográficas sobre el tema de investigación, se tiene en cuenta que las tesis de Grado de la Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar", no han investigado y/o propuesto recomendaciones para una estrategia de comunicación digital del MRE de carácter permanente, es decir que no sea empleada solo para coyunturas. No obstante, se considera pertinente señalar tres trabajos que, aunque para coyunturas determinadas, se aproximan al presente trabajo de tesis en tanto evalúan la práctica de la estrategia comunicacional realizada por el MRE.

La tesis más reciente de las señaladas es la titulada “PERÚ - OCDE: estrategia comunicacional en torno a un eventual proceso de adhesión” (Rodríguez, 2017), en la cual se analiza las acciones comunicacionales del Estado Peruano entre los años 2014 y 2017 en el marco del Programa País. Se concluyó que la estrategia estuvo limitada a la comunicación interna y que las acciones hacia grupos externos fueron mínimas. Como recomendación central se propuso que, en un eventual proceso de adhesión, se implemente una comunicación estratégica, oficializando el plan de comunicación y formalizando el equipo responsable, para actuar de manera planificada y llevar el mensaje a todos los públicos de interés.

La segunda investigación es la tesis titulada "Estrategia de comunicación utilizada por la Cancillería durante el conflicto del Cenepa y las negociaciones de paz con Ecuador, los años 1995-1998" (Mochizuki, 2016), la cual analiza la estrategia comunicacional implementada por el MRE durante el conflicto del Cenepa. Se concluyó que dicha estrategia, la cual

evolució durante las etapas del proceso, fue fundamental para finalizar la controversia de más de un siglo entre ambos países, como era el objetivo de política exterior y nacional del Perú.

La última tesis referida se titula "La construcción de una opinión pública a partir de las acciones de la Cancillería en el marco del proceso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya" (De Jesús, 2015), en la cual se investiga la estrategia comunicacional seguida por el MRE durante la controversia de delimitación marítima entre el Perú y Chile ante la CIJ y sus efectos en la opinión pública. Se concluyó que dicha estrategia permitió la construcción de una opinión pública favorable al proceso así como un clima de unidad nacional en un contexto de tensión política.

A manera de conclusión, los trabajos académicos revisados trabajan la estrategia comunicacional del MRE desde una aproximación similar a la pretendida por el presente trabajo de tesis, de manera que constituyen una referencia para la realización de la presente investigación. Este trabajo constituiría un aporte al ámbito académico, dado que no se ha estudiado con anterioridad la participación ciudadanía en la estrategia comunicacional digital del MRE.

Esta situación constituye una oportunidad para ampliar el espectro de la investigación y el conocimiento que se tiene sobre el tema de la gestión de la comunicación en el MRE en sus diferentes áreas, utilizando de manera oportuna la información disponible.

Capítulo I: Aproximaciones conceptuales

Según Botero (2006), lo político es todo aquello que corresponde al ciudadano y a la sociedad, es decir es el espacio para el debate sobre los asuntos de interés general, por medio del cual se da forma a la ciudad y a la ciudadanía. En esa línea, «La comunicación, por naturaleza, tiene una función que le es propia: *lo político*, que es *público*» (Botero, 2006, p. 8).

En ese sentido, la comunicación constituye «[...] un derecho individual y social, regulado por el ordenamiento jurídico del Estado, en atención a la función pública que se le atribuye» (Botero, 2006, p. 15). Pero el constituir un derecho y posibilitar el ejercicio de la democracia no implican que la realidad presente una sociedad más comunicada ni interacciones humanas mejores, tampoco la participación de todos.

Múltiples perspectivas han abordado la relación entre la comunicación y lo político. Los puntos comunes permiten afirmar que el vínculo entre ambos conceptos puede plantearse en términos de la comunicación política:

La comunicación política tiene efectos sobre la sociedad y sobre el funcionamiento de las entidades del Estado. Por ello, la comunicación política se puede definir como aquella que posibilita que ciertos actores sociales expresen, en público, sus opiniones sobre lo político (Botero, 2006, p. 9).

No obstante, el hecho de que, en plena sociedad de la información, solo “ciertos actores sociales” participen de la comunicación política, hace urgente que los asuntos públicos «[...] sean debatidos y de dominio público

de los distintos actores sociales con el interés de fortalecer los procesos democráticos a partir de la formación ciudadana» (Botero, 2006, p. 12).

La comunicación gubernamental y la comunicación pública se presentan como posibilidades para un escenario de discusión de lo político, en el cual la participación ciudadana como igual de la participación del Estado adquiere especial importancia en la reflexión y acción.

1.1. Comunicación gubernamental

Riorda entiende la comunicación gubernamental como aquella comunicación que da cuenta de una condición de gubernamentalidad:

[...] permite reducir las tensiones irresolubles entre las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de respuesta de los gobiernos, al menos desde lo que la comunicación política puede aportar en beneficio de la gestión y, mucho más aún, de los ciudadanos (Riorda, 2011, p. 97).

La comunicación gubernamental constituye «[...] un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos y orientaciones a un amplio número de personas, para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas» (Riorda, 2011, p. 106). En la misma línea, Bravo sostiene que «La comunicación gubernamental se refiere a la información que emiten las dependencias con fines informativos, pero sobre todo de promoción institucional o personal» (Bravo, 2009, p. 45).

Este elemento persuasivo de la comunicación gubernamental resalta al diferenciarla de la comunicación social, pese a las similitudes y el uso indistinto que se les suele atribuir:

[...] la comunicación social sirve a los intereses ciudadanos y en este sentido tiene semejanzas con el periodismo; en cambio, la comunicación gubernamental persigue la persuasión de los individuos y está más cerca de la propaganda e incluso de las campañas electorales (Bravo, 2009, p. 45).

En una comunicación gubernamental que pretende acrecentar el respaldo ciudadano a las decisiones y políticas gubernamentales, las estrategias comunicacionales constituirían un elemento clave. Así, «[...] el aumento del apoyo social hacia las decisiones de un gobierno está asociado a una mayor eficacia de la comunicación gubernamental, y la disminución de aquel se traduce en una menor eficacia o incluso ineficacia» (Delle, 2010, p. 10).

Dado que la comunicación gubernamental persigue el consenso en torno a un gobierno, requiere dirigirse a la mayor cantidad de ciudadanos posible. Ello conlleva «[...] una lógica de inclusión en el destinatario que no tienen los otros tipos de comunicación» (Riorda, 2011, p. 99). Por el contrario, al pensar en los emisores, se limitaría el ámbito: «[...] se hace referencia a la comunicación de los gobiernos ejecutivos, sin distinción de niveles (nacional, regional, provincial, local, etc.) o actores dentro de ese poder, y excluyendo por cierto a todo lo que sea sector público no gubernamental, como gran parte de las empresas públicas, por caso» (Riorda, 2011, p. 106).

En este trabajo de tesis, se entiende por comunicación gubernamental aquella comunicación conducida por las entidades gubernamentales hacia la ciudadanía con la finalidad de lograr el consenso social, es decir, el respaldo de dicho público a las acciones y políticas que implementen. Se presenta en un formato unidireccional, limitando la discusión de la política pública.

1.2. Comunicación pública

En democracia, la comunicación pública constituye el espacio para asegurar el debate de todos los actores de la sociedad: «Es así como el deber ser de la comunicación política no es la búsqueda de consensos, sino la posibilidad de generar espacios para la deliberación, la creación y consolidación de cultura política» (Botero, 2006, p. 12). El debate se presenta como elemento que enriquece una democracia deliberativa:

Recoger la opinión contraria, dar cuenta de los diferentes matices en torno de un asunto, nos ayudaría a superar la creencia de que sólo es posible hablar de comunicación entre iguales. Los otros, los que piensan distinto, también cuentan. Además, en el acto comunicativo, los otros enriquecen los procesos con sus posiciones (Botero, 2006, p. 12).

Demers (2008) entiende la comunicación pública como resultado de proceso social histórico y conformada por «[...] el conjunto de las prácticas de producción, tratamiento y difusión de la información por parte de todos los actores que participan en la plaza pública en un contexto de apertura democrática avanzada» (Citado en de León, 2009, p. 23).

En una democracia avanzada, la comunicación pública persigue la horizontalidad: «[...] hace de los medios uno de los mecanismos a través de los cuales los actores sociales se hablan entre sí, siendo el Estado sólo un actor más, y a menudo uno contra el que los otros actores se asocian» (Demers & Lavigne, 2007, p. 77). Asimismo, demanda la igualdad en derecho y aspiraciones: «[...] otorga al individuo “su” derecho a la visibilidad pública y a un tratamiento mediático de sus opiniones, sus creencias y sus

emociones, equivalente al que se había concedido al sabio, al experto, al especialista, al representante electo [...]» (Demers & Lavigne, 2007, p. 78).

La comunicación pública promueve el debate público en tanto es un estímulo para la participación de la ciudadanía en las políticas adoptadas y las acciones promovidas en los ámbitos político, económico y social. En consecuencia, la comunicación pública, según Brandão (2009), «[...] is a legitimate form for a government to be accountable and bring to public attention the opinion about the projects, actions, activities and policies carried out and which are of public interest» (citado en Layon, 2018, p. 54).

En la búsqueda del debate de lo público, la comunicación pública no atiende todo a lo que se le da visibilidad en la plaza pública, sino «[...] aquello que va a contribuir en la formación de la opinión pública y en las eventuales decisiones y acciones gubernamentales y estatales» (Demers & Lavigne, 2007, p. 73). En esa línea, Bonville (1991) destaca que no solo atiende los asuntos públicos, sino también «[...] los problemas a los que tiene que enfrentarse la sociedad y que son sometidos al debate público, que estremecen la opinión pública o que surgen del Estado y de la administración pública» (citado en Demers & Lavigne, 2007, p.73).

Finalmente, la comunicación pública, de acuerdo con Merritt (1995), constituiría una oportunidad para la construcción democrática de sociedad:

Los propósitos de la comunicación política y pública giran en torno a la idea de reconectar a los ciudadanos con la vida pública, potenciar la capacidad de deliberación de la ciudadanía, ofrecer información con miras a la participación, apoyar los procesos ciudadanos con un buen cubrimiento (y especialmente un adecuado seguimiento), dar elementos para la creación de capital social, al tiempo que pone a los medios en calidad de actores y promotores del diálogo social (citado en Botero, 2006, p. 17).

1.2.1. Redes sociodigitales

Según De León (2009), el espacio público se constituye por la capacidad de institucionalizar temas en la comunicación política, es decir compartirlos colectivamente y construir agendas. Dado que este “lo público” ocurre en un circuito de comunicación, los medios de comunicación adquieren un rol preponderante: «Protagonizan un proceso en el cual se convierten en dispositivos necesarios para hacer circular temas y personajes en el escenario de la visibilidad en una sociedad interconectada permanentemente a esos circuitos tecnológicos de la comunicación» (De León, 2009, p. 20).

El desarrollo de dichos canales, y su inserción progresiva en todos los ámbitos de la dinámica social, transformaría los procesos de comunicación política, posibilitando una nueva interacción gobierno–ciudadano y, con ello, un nuevo rol ciudadano: «Gracias a los nuevos canales de comunicación digital para la interacción del gobierno surge un punto de convergencia entre lo gubernamental y lo público» (Negrete & Rivera, 2018, p. 185).

De acuerdo con Leone & Delli Paoli (2016), las redes sociodigitales brindarían tres características habilitantes a los gobiernos: la transparencia, como la oportunidad de aumentar la apertura reduciendo sus costos; la interactividad, como el desarrollo de mejores conexiones con las diferentes partes interesadas; y la participación, como la oportunidad de dar voz al público en el gobierno.

Entonces, el debate público se ve beneficiado, potencialmente, por las redes sociodigitales, cuyo poder se encontraría en su interactividad, a diferencia de otras herramientas 2.0 como la página Web: «Social media is also powerful because it supports two-way, interactive rather than one-way, broadcast communications» (Landsbergen, 2010, p. 135). En consecuencia, la

interactividad de las redes sociodigitales, de acuerdo con Linders (2012), «[...] is a potential to innovate public communication and a way to change the content of communication and the interactions between public and government» (citado en Leone & Delli Paoli, 2016, p. 87).

No obstante, no existe una tecnología que conduzca a que los gobiernos se conviertan en más democráticos y conectados por su uso únicamente, ni siquiera las redes sociodigitales: «social media merely provide the opportunity to change communication in a way that improves governance» (Leone & Delli Paoli, 2016, p. 87). Específicamente, «Twitter and Facebook can engage citizens in two-way communications or just be another way to broadcast a government initiative without encouraging honest feedback» (Landsbergen, 2010, p. 145).

A diferencia del pasado, cuando las organizaciones publicaban información en Internet y los consumidores la consumían, en la actualidad se presenta la figura de "prosumidor": «[...] a creative Internet user who creates his/her own information. In the past, organisations publish information on the Internet, but now it is users who perform this activity, primarily through social networks» (Granda, Paladines, & Velásquez, 2016, p. 216). En consecuencia, el público no solo consume los contenidos propuestos por el gobierno, sino que responde y/o reproduce los mensajes, y crea otros de forma simultánea.

El potencial de las redes sociodigitales como un medio para la participación política y pública no puede darse por sentado, sino que dependerá de las estrategias comunicacionales. Según Zavattaro & Sementelli (2014), «the interactive and democratic potential depends on how the technology is used and whether or not social media are designed with dialogic and engagement principles» (citado en Leone & Delli Paoli, 2016, p. 91).

Así, de acuerdo con Leone & Delli Paoli (2016), la comunicación pública, de naturaleza participativa y colaborativa, y con enfoque en el ciudadano como agente de la democracia, requiere de innovación gubernamental en el plano comunicacional. Para ello, Mergel (2010) identifica 3 tipos generales de

estrategia gubernamental en redes sociodigitales: *push*, *pull* y *networking*; las cuales no son excluyentes (citado en Leone & Delli Paoli, 2016, p. 91). Es el *networking* la que utiliza las redes sociodigitales como una forma de conectarse con los ciudadanos, involucrándolos en el proceso político, superando su uso como un complemento de los canales ya existentes.

En este trabajo de tesis, se entiende por comunicación pública aquella comunicación promovida por las entidades gubernamentales, y orquestada en conjunto con la ciudadanía, con la finalidad de debatir y construir la política pública. Se presenta en un formato bidireccional, que reconoce un rol activo e igual a todos actores sociales. Las redes sociodigitales representan una plataforma idónea para esta comunicación debido a su interactividad; no obstante, su real aprovechamiento dependerá del plan mayor que guíe su uso.

1.3. Opinión pública

La comunicación pública, según Demers (2002) supone una igualdad de participación entre los diferentes actores sociales «[...] cualquiera que fuera el “valor” de lo que profiriera. Ya no hay trascendencia en materia de expresión en público, a partir de la cual condenar o prohibir ciertos puntos de vista» (Demers & Lavigne, 2007, p. 79). Sin embargo, esa no es la única aproximación a la opinión pública.

Según Noelle-Neumann (1993), las definiciones de la opinión pública han sido elaboradas principalmente en relación a dos conceptos: la opinión pública como racionalidad y la opinión pública como control social.

La opinión pública como racionalidad contribuiría al proceso de formación de la opinión y de toma de decisiones en una democracia:

[...] la opinión pública como proceso racional se fija especialmente en la participación democrática y el intercambio de puntos de vista diferentes sobre los asuntos públicos, así como en la exigencia de que el gobierno tenga en cuenta estas ideas y la preocupación de que el proceso de formación de la opinión pueda ser manipulado por el poder del Estado y del capital, por los medios de comunicación y la técnica moderna (Noelle-Neumann, 1993, p. 202).

Por su parte, la opinión pública como control social promovería la integración social y garantizaría un nivel suficiente de consenso en el que puedan basarse las acciones y las decisiones (Noelle-Neumann, 1993, p. 193). En ese sentido, la opinión pública «busca garantizar un nivel suficiente de consenso social sobre los valores y los objetivos comunes» (Noelle-Neumann, 1993, p. 202), con lo cual denotaría un poder «tan grande que no puede ignorarlo ni el gobierno ni los miembros individuales de la sociedad» (Noelle-Neumann, 1993, p. 202). La fuente de tal poder se encontraría en la amenaza de aislamiento por parte de la sociedad contra los desviados – individuos o gobierno–, y el aislamiento.

De forma complementaria, Bouza (2004) señala que la opinión pública ha sido abordada desde dos conceptos: el político y el sociológico. El concepto político de opinión pública:

[...] ha oscilado entre una concepción legitimadora de la democracia (“régimen de opinión”: garantía de democracia) en la que la Opinión Pública aparece unas veces como “simple” opinión popular o general (garante de la misma democracia: es un concepto positivo) y, otras veces, como un raro fenómeno opresivo por encima de los individuos [concepto negativo] (Bouza, 2004, p. 770).

Respecto al concepto sociológico de opinión pública, se trataría de aquella dada a conocer a través de las encuestas, y que habría implicado serios debates sobre la representatividad del grupo al que se le atribuye y sobre la influencia por parte de los medios de comunicación en su formación. Al respecto:

[...] la dinámica compleja de la relación medios/público nos habla de una actividad humana por ambos polos (presión, resistencia, influencia mutua), y en última instancia nos remite al problema central del hombre como animal persuasor y a las consecuencias de dicha actividad (Bouza, 2004, p. 771).

A pesar de las diferencias, el autor concluye que las definiciones de opinión pública son fenómenos históricos que «[...] expresan numéricamente las encuestas, es decir: al *agregado numérico de conductas verbales públicas en tanto que respuestas a preguntas en un cuestionario*» (Bouza, 2004, p. 776).

Adicionalmente, los postulados principales de las teorías realista y liberal al respecto. En líneas generales, los realistas conciben la opinión pública como un obstáculo para la ejecución de una política exterior dirigida hacia la maximización del interés nacional; en tanto que los liberales sí la consideran como una herramienta, dado que permite que la política exterior sea representativa del interés nacional y, por lo tanto, una fuente de legitimidad de la misma (Morales & Schiavon, 2015, p. 670).

Según la argumentación realista, la exclusión de la ciudadanía de la política exterior es justificada:

[...] la falta de comprensión por parte de la población sobre cómo funciona el mundo obliga a que las élites, expertas al respecto y con acceso privilegiado a información, sean las encargadas de interpretar el

interés nacional, relegando a un papel pasivo a la población en general (Morales & Schiavon, 2015, p. 673).

Es particular el papel que la teoría realista otorga a los medios de comunicación en el proceso de formulación de política exterior de “arriba-hacia-abajo”, «donde las élites manipulan, persuaden y moldean las percepciones de la población, por efecto del uso intensivo de medios de comunicación, los cuales funcionan como “bandas transportadoras” que transfieren de forma pasiva las opiniones de los líderes al ciudadano común» (Morales & Schiavon, 2015, p. 673).

En forma antagónica, la teoría liberal rechaza que la política exterior deba estar aislada de la opinión pública, sino más bien sostiene que la relación entre ambas es deseable:

[...] ya que la opinión pública es una fuente de legitimidad para la política externa y, a la vez, sirve como un mecanismo para equilibrar aquellos intereses individuales o grupales que pudieran tomar como rehén a la política exterior. Bajo un régimen democrático, la política exterior no debe diferenciarse del resto de las políticas públicas, por lo que debe estar bajo el escrutinio de los ciudadanos para ser representativa, legítima y eficaz (Morales & Schiavon, 2015, p. 674).

En el ámbito nacional, Vidarte sostiene que la creencia sobre el poco interés de la opinión pública peruana en los asuntos internacionales es equivocada:

La población no solo no los ignora, sino que muestra algún nivel de interés por lo que sucede en el ámbito internacional (51%); incluso tratándose de las noticias acerca de la relación del Perú con otros países, la atención de los peruanos sube a 65%. Este último dato, a la luz de las encuestas anteriores (63% en 2008 y 62% en 2010), denota un interés continuo por parte de la población, el cual no se encuentra supeditado a ninguna coyuntura en particular (Vidarte, 2016, p. 31).

Además, la ciudadanía peruana contaría con un cierto nivel de conocimiento de temas internacionales, aunque limitado respecto a la política exterior nacional: «Debería ser causa de preocupación el bajo nivel de conocimiento del nombre del ministro de Relaciones Exteriores (6%) y del acrónimo MRE (16%), denotando algunas limitaciones en materia de política exterior peruana» (Vidarte, 2016, p. 34).

No obstante, «El desconocimiento, *per se*, no es un impedimento para que las personas opinen de manera razonablemente coherente, estructurada y consistente, pues éstas se basan en sus creencias más generales y abstractas, no en su nivel de comprensión sobre el tema» (Morales & Schiavon, 2015, p. 681).

Para este trabajo de tesis, se entiende por opinión pública a la ciudadanía como interlocutora válida –con lógica y continuidad– del gobierno y participante en el ciclo de política. Asimismo, se trata de una ciudadanía que, por tal participación, sanciona –positiva o negativamente– las acciones implementadas por el gobierno –y las entidades y los funcionarios gubernamentales– con su respaldo u oposición.

1.4. Gobierno abierto

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), define el gobierno abierto como «[...] a culture of governance based on innovative and sustainable public policies and practices inspired by the principles of transparency, accountability and participation that fosters democracy and inclusive growth» (OCDE, 2016, p. 25). Dicha definición es

presentada como referencial, necesario de ser adaptado a los contextos económicos, sociales, legales e históricos específicos de los países.

Los tres pilares del gobierno abierto asegurarían que los gobiernos incluyan las demandas y las necesidades expresadas por los ciudadanos en las políticas gubernamentales (OCDE, 2016, p. 24). Por transparencia, se comprende la divulgación y la correspondiente accesibilidad a la información gubernamental. Dicho pilar contribuiría a mejorar las políticas públicas solo en tanto la información fuese relevante, oportuna y útil para un grupo objetivo (OCDE, 2016, p. 25).

Respecto al *accountability*, se entiende como la responsabilidad de los gobiernos de informar a sus ciudadanos sobre las decisiones que toman y dar cuenta de sus acciones y de los funcionarios públicos (OCDE, 2016, p. 25). En cuanto a la participación, se refiere al involucramiento de los individuos y grupos en el diseño, implementación y evaluación de un proyecto o plan, considerando los beneficios que aquellos pueden ofrecer al proveer información y al consultar/interactuar con ellos (OCDE, 2016, p. 25).

Para la OCDE, las reformas de gobierno abierto contribuyen a la formación de las capacidades nacionales que contribuirían a asegurar el diseño y la implementación exitosos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Además, los beneficios para los países que aplican reformas en dicha línea se presentarían desde dos ingresos: (i) como un factor conductor para restaurar la confianza en el gobierno, y (ii) como una palanca política para impulsar reformas sostenibles en el sector público para aumentar la eficiencia (OCDE, 2016, p. 31).

Para la implementación efectiva de una estrategia de gobierno abierto, según la OCDE, los gobiernos que emplean las redes sociales requieren asegurar los recursos humanos adecuados para mantener y responder a las demandas de los ciudadanos por medio de esta dinámica y el canal interactivo de comunicación (OCDE, 2016, p. 47). En ese sentido, no publicar información de forma regular en dichos canales, o no responder las

preguntas de los ciudadanos, podría generar una percepción negativa de la institución (OCDE, 2016, p. 47).

En la misma línea, La Alianza para el Gobierno Abierto Perú define el gobierno abierto en su página Web como:

[...] aquél que entabla una constante conversación con sus ciudadanos para escuchar sus opiniones y demandas, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

Los principios rectores del gobierno abierto desde dicha propuesta se presentan alienados a los propuestos por la OCDE: (i) transparencia y acceso a la información, sobre las actividades y decisiones gubernamentales; (ii) participación ciudadana en debates públicos, que contribuya a un régimen más innovador, efectivo y receptivo; (iii) rendición de cuentas, por parte de los funcionarios públicos para que expliquen sus acciones, respondan críticas o requerimientos y acepten responsabilidades por sus faltas; (iv) y tecnología e innovación, accesible a la ciudadanía, progresivamente en mayor capacidad de utilizarla para beneficio propio.

Asimismo, el gobierno abierto es uno de los tres ejes transversales de la PNMGP (D.S. N° 004-2013-PCM). Dicha política promueve un modelo de gestión orientado a resultados y centrado en el ciudadano. El ente rector del Sistema de Modernización de Gestión Pública es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la cual está a cargo de la implementación de las iniciativas de gobierno abierto, en coordinación con las instituciones del sector público, y monitorea y evalúa los avances en la implementación del Plan de Acción de Gobierno abierto.

En este trabajo de tesis, se considera que el MRE, como entidad gubernamental pública del Estado peruano, se encuentra comprometido por instrumentos internacionales como nacionales a implementar prácticas del gobierno abierto en su accionar. Al respecto, el espacio de la política comunicacional del MRE resulta ser uno de especial interés de análisis, dado la interacción con la ciudadanía que posibilita.

1.4.1. Participación ciudadana

Para la OCDE, no hay gobierno abierto sin ciudadanos ni sociedad civil. Su participación es importante a lo largo del espectro de gobernanza pública y del ciclo político, puesto que contribuyen con análisis esencial, ideas y experticia para el desarrollo y la implementación de una estrategia de gobierno abierto (OCDE, 2016, p. 144). Esta postura es reconocida por el *Open Government Partnership* (2015), cuyos artículos acerca del estado de gobernanza sostienen que «OGP participants commit to developing their country action plans through a multi stakeholder process, with the active engagement of citizens and civil society» (citado en OCDE, 2016, p. 144).

Al respecto, el *World Economic Forum* (2013) señala que la sociedad civil resulta valiosa para los gobiernos como parte de la base social para la democracia: «It has the ability to express controversial views; represent those without a voice; mobilize citizens into movements; build support across stakeholders; and bring credibility to the political system by promoting transparency and accountability» (citado en OCDE, 2016, p. 144).

En la misma línea, la OCDE sostiene que una de las características definitorias del gobierno abierto es el rol activo de los ciudadanos, como

agentes de cambio, distante de la pasividad como receptores de gobernanza pública (OCDE, 2016, p. 145). Al respecto:

Open government, at its core, is about changing the relationship between government and society: the involvement of citizens and civil society organisations is therefore critical in terms of agenda setting, policy formulation, implementation, and monitoring and evaluation, as well as in the design and delivery of public services (OCDE, 2016, p. 160).

Esta concepción activa de la ciudadanía reflejaría una nueva forma de gobernanza que, según Corella (2011), enfatiza el surgimiento lento de un compartir del poder, información y respeto entre los gobiernos y ciudadanos (citado en OCDE, 2016, p. 167). En esa línea, la OCDE recoge una noción de participación como «[...] the involvement of individuals and groups in designing, implementing and evaluating a project or policy» (citado en OCDE, 2016, p. 167).

Sheedy (2008) señala «[...] citizen participation renews and deepens democracies by narrowing the gap between governments and the public they serve and improving the legitimacy of decisions» (citado en OECD, 2016, p. 168). La participación ciudadana en la política y puede resultar una buena inversión para todas las partes interesadas, lo cual se confirmaría con los beneficios instrumentales e intrínsecos que genera (OCDE, 2016, p. 168).

Por un lado, los beneficios instrumentales, observables en la mejora de la calidad de las políticas, leyes y servicios, como consecuencia de que serían elaborados, implementados y evaluados sobre la base de una mejor evidencia y una decisión mejor informada, además del beneficio de ideas innovadoras y rentables. Por otro lado, los beneficios intrínsecos, apreciables en la mejora y democratización del proceso, el cual devendría transparente, inclusivo, legítimo y *accountable*, con lo cual contribuiría a

fortalecer la democracia representativa, construir la confianza en el gobierno y crear cohesión social.

En consecuencia, la participación de las partes interesadas puede crear un círculo virtuoso que conlleve al mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones, reformas y resultados políticos. No obstante, la OCDE advierte «[...] the assumption that participation is necessarily good for the quality of democracy and improves policy making still lacks strong evidence» (OCDE, 2016, p. 168).

La OCDE presenta una tipología de las relaciones existentes entre los ciudadanos y los gobiernos. El espectro va desde la provisión de información –forma más básica de participación– hasta el *engagement* –forma más compleja de participación, que implica el compartir balanceado del poder entre las partes interesadas– (OCDE, 2016, p. 170).

De la primera a la última forma de participación señaladas, el nivel de involucramiento e influencia de los ciudadanos en la elaboración de políticas aumenta. No obstante, cada modalidad de participación presenta diferentes objetivos e impactos (OCDE, 2016, p. 170).

Por Información, la OCDE concibe la relación unidireccional en la que los gobiernos producen y entregan información para que sea usada por los ciudadanos. Se trata de un escenario donde el ciudadano ejerce un papel pasivo frente al papel activo desempeñado por el gobierno. Un ejemplo de esta modalidad son las páginas Web.

La OCDE enfatiza el aumento significativo del rango y cantidad de información gubernamental en las décadas pasadas gracias a la revolución de las TIC. Sin embargo, si bien el acceso a la información es necesario para que la ciudadanía se informe, escudriñe y contribuya con la elaboración de políticas, es «[...] insufficient precondition for effective citizen participation, as the provision of information does not automatically lead to engagement or participation» (OCDE, 2016, p. 171).

Por consulta, la OCDE designa la relación bidireccional en la cual los ciudadanos proveen retroalimentación al gobierno, como comentarios, percepciones, información, sugerencias, experiencias e ideas. Son los gobiernos los que definen los asuntos a ser consultados, establecen las preguntas y administran el proceso; mientras que los ciudadanos, si bien con mayor actividad que en la anterior modalidad, participan en tanto invitados a contribuir con sus puntos de vista y opiniones. Un ejemplo de esta modalidad son las encuestas de opinión pública.

Destaca que el uso de la información recopilada en el proceso de consulta usualmente quede a discreción de la entidad responsable del mismo. Con ello, no se genera obligación de incorporar los puntos de vista de los consultados al revisar los planes, tomar las decisiones o establecer directrices. No obstante, actualmente la consulta es aceptada como un medio valioso para mejorar la calidad de las políticas públicas a la vez que fortalecer su legitimidad.

Por *engagement*, la OCDE entiende la relación bidireccional entre los ciudadanos y gobiernos que presenta el activo involucramiento de los ciudadanos: «It acknowledges equal standing for citizens in setting the agenda, proposing policy options and shaping the policy dialogue» (OCDE, 2016, p. 172). Sin embargo, la responsabilidad de la decisión final o la formulación de la política en muchos casos queda en el gobierno. Un ejemplo de esta modalidad es la elaboración del presupuesto.

En consecuencia, esta modalidad reconoce la capacidad de los ciudadanos para discutir y generar opciones de política de forma independiente, así como el aumento de su responsabilidad en la elaboración de políticas. Además, requiere que los gobiernos compartan su agendas con los ciudadanos y se comprometan a incorporar al círculo político las propuestas de políticas que se desarrollen en conjunto.

En este trabajo de tesis, se parte de la concepción del ciudadano como agente en el ciclo político del Estado. Resulta indispensable la reflexión

acerca de qué nivel de participación debiera tener la ciudadanía en la política nacional, específicamente para el sector de relaciones exteriores. Un ingreso a esta temática es el análisis de la ciudadanía en la estrategia de comunicación digital de dicha entidad.

1.5. Comunicación estratégica

De acuerdo con Aljure (2015), toda organización requiere de la interacción con públicos diversos para lograr sus objetivos. «Esta interacción es en esencia un proceso de comunicación y, como tal, requiere de una gestión profesional especializada llamada “gestión de comunicación de la organización” o “comunicación organizacional”» (Aljure, 2015, p. 19).

Antezana señala que la comunicación y la estrategia están íntimamente relacionadas:

La comunicación no planificada, sin estrategia, sin un análisis acompañado de los debidos elementos, genera resultados pero muchas veces no deseados o generan a su vez una nueva coyuntura que requerirá la aplicación de una nueva “estrategia de comunicación”. Por su parte, la estrategia necesita -así sea en su mínima expresión- de la comunicación para formularse, existir, reformularse, transmitirse y retransmitirse. No es posible trabajar solo con una de ellas sin depender de la otra (Antezana, 2012, pp. 113-114).

En esa línea, la comunicación estratégica «[...] busca reforzar la credibilidad del gobierno mediante la apertura y la flexibilidad de la organización, así como con la congruencia entre sus planes y sus acciones» (Negrete & Rivera, 2018, p. 186). En consecuencia, la estrategia en redes sociodigitales

requiere ser realizada, de acuerdo con Gómez-Roa (2013), de forma alienada con el gobierno abierto, y formando parte de planes de comunicación globales (citado en Negrete & Rivera, 2018, p. 186).

La elaboración de un Plan Estratégico de Comunicación (PEC) es la forma de estructurar la comunicación estratégica de una organización con lógica, coherencia, propósito y efectividad (Aljure, 2015, p. 19). El PEC sería el resultado de la planeación estratégica de comunicación y «[...] una herramienta de gestión comunicacional que coadyuva al cumplimiento de los objetivos institucionales o de un proyecto, en base a la noción de comunicación estratégica» (Rodríguez, 2017, p. 14).

El PEC contiene diferentes aspectos, independientemente de su formato: análisis de la situación y diagnóstico de comunicación; objetivos de comunicación; públicos objetivo; mensajes clave para los públicos definidos; canales, medios, acciones y actividades a implementarse para transmitir los mensajes establecidos; y cronogramas, presupuesto e indicadores (Aljure, 2015, p. 78).

La comunicación estratégica y el PEC adquieren importancia para el MRE en un contexto en el que «[...] afronta tantos procesos y ejecuta tantas acciones simultáneamente, que en muchas de ellas suele actuar, en el ámbito comunicacional, de manera poco planificada y reactiva, por ende, no estratégica» (Rodríguez, 2017, p. 5).

En este trabajo de tesis, la comunicación estratégica es comprendida como un proceso por el cual se utiliza la comunicación con el fin de cumplir determinados objetivos –institucionales o coyunturales– a través de una planeación, para superar los espacios de improvisación o mera reacción. Por ello, al hablar de comunicación estratégica se desprende la necesidad de contar con un PEC, elaborado sobre la base de un diagnóstico previo.

Capítulo II: Análisis de la ciudadanía en la estrategia de comunicación digital del MRE

Para analizar la estrategia comunicacional del MRE es importante tener en cuenta que, si bien es posible identificar un conjunto de elementos –guiado por determinadas concepciones sobre la ciudadanía– que configuran las acciones comunicacionales de la entidad, no existe documentación titulada como política ni estrategia comunicacional del MRE. No obstante, de acuerdo con la dirección de la Oficina General de Comunicaciones (OGC), dicha estrategia se encuentra en elaboración.

Es intención de este trabajo de tesis analizar los elementos que componen las acciones comunicacionales en el marco de su objetivo. Para fines prácticos, se asumirá las acciones comunicacionales del MRE como su estrategia comunicacional.

2.1. Breve recuento histórico de la estrategia comunicacional del MRE

Se consideró pertinente realizar un breve recuento histórico de la estrategia comunicacional del MRE que permita comprender su evolución reciente así como realizar una valoración de los logros y oportunidades de mejora de la actual estrategia.

En 2009, el MRE contrató una consultoría externa para obtener un diagnóstico del estado real de la comunicación de la entidad, para el cual se realizaron entrevistas a profundidad con funcionarios de distintas dependencias, que permitieron detectar «aspectos cruciales de su funcionamiento, principalmente, en lo que respecta a comunicación, coordinación y *feedback* al interior y exterior de Cancillería» (Rubio, 2009, p. 2). Los resultados del diagnóstico fueron sistematizados en el informe titulado Análisis de la Política de Comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores –en adelante Informe Análisis–.

Durante la realización del diagnóstico, las comunicaciones del MRE se encontraban a cargo de la Dirección de Prensa y Difusión. Según el artículo N° 77 del capítulo VIII del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (ROF) entonces vigente, dicha dirección era un órgano dependiente del Despacho Ministerial, y tenía a su cargo la ejecución de la estrategia comunicativa del MRE (D.S. N°33-96-RE).

El Informe Análisis señaló la indefinición del plan estratégico de comunicación, lo cual constató la falta de claridad sobre qué se quería comunicar como imagen del país en el exterior, y las dificultades que ello suponía en el nivel nacional e internacional para la labor diplomática. Asimismo, se destacó la carencia de una política de comunicación y coordinación con otros ministerios y entidades, y entre las dependencias internas del MRE, y un manejo de la información «de una forma poco efectiva, ya que los flujos de información imperantes son verticales, lentos, limitados y burocráticos» (Rubio, 2009, p. 4).

Además, se identificó que el área del prensa se encontraba poco articulada y con oportunidades de incrementar su eficiencia, con clara ausencia de una estrategia que guíe el proceder comunicativo de las diferentes dependencias de la institución; la carencia de una base de datos sólida de los contactos institucionales –no personales o coyunturales– con los medios de comunicación nacionales y extranjeros; la nota de prensa como principal

enlace con los medios, los procesos burocráticos para su producción, y la confusión en las funciones entre las dependencias involucradas; la injerencia externa en asuntos de competencia del MRE y descoordinación para la difusión y cobertura de eventos; y la escasez de profesionales con funciones de prensa que cuenten con la formación específica.

El Informe Análisis también concluyó que el MRE presentaba dificultades para la gestión del conocimiento que permita captar, estructurar y transmitir conocimiento de forma eficaz entre sus dependencias. Asimismo, se indicó que la ausencia de un plan estratégico de comunicación en el MRE se evidenciaba también en la plataforma *online* de la entidad, la cual consistía en un repositorio de archivos y enlaces, poco atractivo para el visitante, desconectado de las iniciativas propias de las embajadas o los consulados.

Respecto al contacto directo con el ciudadano, se identificó la inexistencia de espacios para la interacción con este, dado que «la web en su totalidad carece de herramientas 2.0, que son aquellas que permitirían en el marco de la red, entablar un contacto más personal y cercano, sin estructuras burocráticas, donde el ciudadano pueda contactarse, consultar, despejar inquietudes, etc.» (Rubio, 2009, p. 13). La página Web en su totalidad constituía un espacio con demasiados documentos extensos, donde el usuario «termina perdiéndose en un mar de link para luego poder, en todos los casos, contactarse telefónicamente o través de un e-mail, sin ningún tipo de interacción social» (Rubio, 2009, p. 13).

A partir del diagnóstico, y la dinámica de la sociedad de la información – marcada por la interacción cada vez mayor entre los ciudadanos, y entre estos y sus gobiernos–, en el Informe Análisis se sugirió al MRE incorporar el concepto de gobierno abierto, practicado por las gestiones estatales modernas: «[...] filosofía política donde la actividad del gobierno y de las instancias de la administración del Estado, están abiertas en todos sus niveles para el examen eficaz del público, para su supervisión, pero también

para participar e interactuar activa y colaborativamente» (Rubio, 2009, p. 13).

El Informe Análisis señaló que, en «[...] tiempo de democratización de la relación entre Estado, políticos, partidos y ciudadanos, no es posible continuar gestionando bajo el paradigma tradicional, consistente en una estructura vertical y jerarquizada, donde el ciudadano sólo recibe información, sin un posibilidad real de participar» (Rubio, 2009, p. 13). En ese contexto, Internet aportaría una multiplicidad de canales de comunicación donde los ciudadanos pasarían a un primer lugar, y las herramientas 2.0 contribuirían a una nueva concepción del contacto directo con los ciudadanos, «[...] que en última instancia, son uno de los principales destinatarios de sus servicios» (Rubio, 2009, p. 14).

En los periodos inmediatamente anterior y posterior a la publicación del Informe Análisis, el accionar planificado del MRE en materia comunicativa estuvo conformado por estrategias comunicacionales elaboradas para crisis políticas con países fronterizos o en relación a la adhesión a instrumentos internacionales: el conflicto del Cenepa y las negociaciones de paz con Ecuador, las Convenciones de Lima, la Convención del Mar, y el fallo de la Corte de La Haya sobre la delimitación marítima entre Chile y el Perú.

[...] el diagnóstico de comunicación externa hasta antes de la implementación de la estrategia de comunicación en el marco del proceso ante La Haya evidencia que Cancillería carecía de una estrategia de posicionamiento y comunicación que contemple su trabajo y que le permita tener una presencia sólida frente a la ciudadanía (De Jesús, 2015, p. 43).

El éxito de las estrategias comunicacionales empleadas para las coyunturas señaladas fue limitado, como el caso de la controversia de delimitación marítima entre el Perú y Chile ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Ello permite advertir la trascendencia de contar con una estrategia de

comunicación institucional de carácter permanente que permita asegurar el respaldo de la ciudadanía a las decisiones y acciones del MRE.

Posteriormente, en línea con las recomendaciones del Informe Análisis, y «[...] con el propósito de dotar de organicidad y dinámica comunicacional a los procesos y acciones operativas de la institución» (De Jesús, 2015, p. 41), en el 2011, el MRE incorporó en su estructura a la Oficina General de Comunicación (OGC), con la Oficina de Prensa, la Oficina de Comunicación (OC) y la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información Pública como órganos de apoyo subsidiarios.

La OGC, según el artículo N° 51 del subcapítulo IV del ROF vigente, depende orgánicamente de la Secretaría General y funcionalmente del Despacho Ministerial y Despacho Viceministerial de Relaciones Exteriores. «Es responsable de definir y dirigir la estrategia de comunicación e imagen institucional de la entidad. Asimismo, es responsable de brindar a los ciudadanos la información pública de la entidad, de acuerdo a las normas vigentes» (D.S. N° 135-2010-RE).

La OGC tiene como función, entre otras, «[...] promover y dirigir las acciones destinadas a la difusión interna y externa de la política exterior y las actividades de los Órganos del Ministerio» (D.S. N° 135-2010-RE). La ejecución de dicha función recae en la OC, la cual es «[...] responsable de la difusión a nivel internacional y nacional de la política exterior peruana y de la proyección de la imagen institucional del Ministerio, en función a la estrategia de comunicación e imagen» (D.S. N° 135-2010-RE).

Los cambios estructurales señalados no conllevaron al término de la aproximación comunicacional “tradicional” del MRE. Como se señala el Informe de Postulación al Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2014 –en adelante Informe Buenas Prácticas–, la relación entre el MRE y la prensa previa a la controversia de delimitación marítima entre el Perú y Chile ante la CIJ se caracterizaba por una «[...] dinámica tradicional entre la prensa (nacional e internacional) y la OGC, que priorizaba la absolución de

consultas concretas y la comunicación de eventos institucionales a través de notas de prensa» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014a, p. 5).

En esa línea, la estrategia comunicacional implementada con motivo del fallo de la CIJ habría permitido superar el paradigma tradicional de reserva:

[...] en el caso del MRE, esta cultura de cautela en el trato con los medios se encontraba muy interiorizada, como consecuencia de la naturaleza de la labor diplomática. En vez de ello, se buscó alcanzar una nueva política de transparencia y apertura, y una relación más horizontal con los medios de prensa, que permitiera una transmisión más directa del mensaje (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014a, p. 9).

En el marco de la controversia de delimitación marítima entre el Perú y Chile ante la CIJ, el MRE decidió implementar una estrategia comunicacional que permitiese transmitir a los medios de comunicación, y a través de ellos a la población, el mensaje adecuado en dicha circunstancia de carácter especial. En esa línea, las medidas específicas adoptadas fueron las siguientes (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014a, pp. 8-9):

- Asignar un equipo de funcionarios a permanente disposición de los medios de comunicación;
- trabajar con un grupo de especialistas en diferentes materias que pudieran convertirse en voceros no oficiales frente a los medios;
- crear una página Web dedicada al diferendo, con explicaciones sencillas y prácticas, glosario, preguntas frecuentes, etc.;
- realizar reuniones de trabajo y talleres explicativos con los medios de comunicación de Lima y Tacna, y de las demás regiones;
- ejecutar una campaña específica para los nuevos canales mediáticos: Web, blogs y redes sociales;
- elaborar material informativo especial, como folletos y presentaciones de PowerPoint;

- entablar una relación de confianza entre los medios de comunicación y funcionarios del MRE, que trascendiera la coyuntura para la cual se diseñó la estrategia.

El equipo de la OGC identificó que, además de los resultados inmediatos (generar un ambiente de tranquilidad y aceptación positiva del fallo de la CIJ), tuvo como efecto la nueva relación de confianza generada con los medios de comunicación. El impacto del cambio de paradigma «[...] serán percibidos a mediano y largo plazo, en la medida en que los mensajes del MRE puedan ser transmitidos con mayor precisión a la opinión pública» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014a, p. 14).

Asimismo, el equipo de la OGC advirtió lecciones importantes que, según el jefe de turno, fueron incorporadas a sus acciones comunicacionales. En primer lugar, la viabilidad y necesidad de construir una relación de confianza –a manera de alianza estratégica– con los medios de comunicación sobre la base del contacto directo e inmediato, «[...] con el propósito de que la opinión pública, y en la práctica el ciudadano de a pie, puedan estar correctamente informados sobre un tema de tanta relevancia» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014a, p. 16).

Además, se determinó fortalecer la presencia del MRE en las redes sociodigitales. La experiencia motivó a diseñar un plan de trabajo estratégico para otros temas en política exterior y relacionados a las labores del MRE, «[...] como son el caso de la asistencia a los peruanos en el exterior y la difusión del quehacer institucional del MRE en beneficio del país y sus ciudadanos» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014a, p. 16).

El breve recuento histórico de la estrategia comunicacional del MRE podría señalar que, en la última década, dicha estrategia habría cambiado su concepción de la ciudadanía para considerarla un público de interés para la entidad. El reconocimiento de la falta de interacción con la ciudadanía, y de la importancia de opinión pública para los objetivos del sector, en un contexto internacional de creciente respaldo al gobierno abierto, podrían

sugerir un avance en línea al fomento de la participación ciudadana en la estrategia comunicacional del MRE. Sin embargo, resulta necesario analizar la práctica actual para valorar la continuidad o retroceso en esa línea.

2.2. Análisis de la estrategia de comunicación digital del MRE

Para el análisis de la participación ciudadana en la estrategia de comunicación digital del MRE se seleccionó como periodo de estudio el mes de setiembre de 2018. Respecto a la metodología, se optó por el análisis de contenido, para lo cual se empleó como base el modelo de análisis de contenido utilizado por Negrete & Rivera (2018) en su estudio de las estrategias comunicacionales implementadas en las plataformas sociodigitales de los gobiernos regionales de Querétaro e Hidalgo.

El empleo de dicho referente respondió a que comprende un análisis transversal de la normativa, la gestión y la práctica en las redes sociodigitales de las entidades que analizaron, lo cual aportó una reflexión comprehensiva de una realidad compleja como la que se pretende abordar de forma inicial en este trabajo de tesis. Asimismo, los autores parten de una concepción de «[...] la comunicación estratégica como un elemento transversal para el funcionamiento de iniciativas como la de gobierno abierto, que converge en las lógicas comunicativas públicas y gubernamentales» (Negrete & Rivera, 2018), similar a la presente propuesta.

2.2.1. Etapa normativa

Comprende la revisión de los arreglos institucionales (leyes, planes, reglamentos y directrices) vigentes que inciden en el ordenamiento del MRE, con el propósito de comprender cómo se recoge en ellos la participación ciudadana desde los conceptos de gobierno abierto y comunicación pública.

2.2.1.1. Análisis

El Estado peruano, en camino al bicentenario de su independencia, y en línea con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, generó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP). La PNMGP constituye el principal instrumento guía en dicha materia, y tiene como ente rector a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La visión de la PNMGP es lograr un Estado moderno al servicio de las personas. El ser “moderno” implica en esta concepción que el Estado sea eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto. A su vez, el ser “abierto” refiere a un Estado que es «transparente y accesible a los ciudadanos, fomenta la participación ciudadana, la integridad pública y rinde cuentas de su desempeño» (D.S. N° 004-2013-PCM).

La PNMGP se basa en el modelo de gestión por resultados, el cual se sustenta en cinco pilares, tres ejes transversales y un proceso de gestión del cambio. Teóricamente, los diferentes elementos que sustentan la PNMGP se

retroalimentan y contribuyen al logro de la visión de la misma. Entre dichos elementos, el gobierno abierto se presenta como un eje transversal.

Siendo su objetivo central «[...] orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar de la ciudadanía y en el desarrollo del país» (D.S. N° 004-2013-PCM), desde su aprobación, la PNMGP constituye un elemento relevante en el planeamiento y ejecución de las actividades del MRE.

Al respecto, el documento “Los ejes y lineamientos de la política exterior del actual gobierno. Conceptos clave relativos al proceso de planeamiento estratégico y el estado de la modernización en el Ministerio de Relaciones Exteriores” informó de la presencia de distorsiones recurrentes que habrían impedido el progreso institucional en dicha línea. Asimismo, dicho documento destacó que el esfuerzo notable de aprendizaje metodológico por parte de los funcionarios había permitido «una valiosa y pionera labor al elaborar documentos como el PESEM, el PEI, el POI y los Programas Presupuestales 0062 y 0133» (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

La revisión del PESEM, el PEI y el POI del MRE en vigencia, a la luz de la PNMGP como marco del accionar del sector público, advierte la ausencia de los conceptos de gobierno abierto y participación ciudadana, y de nociones relacionadas. En consecuencia, se podría afirmar que la característica de apertura del Estado moderno y el eje transversal de gobierno abierto propuestos por la PNMGP no son considerados en el discurso oficial escrito, de forma explícita por lo menos.

No obstante, el PESEM, el PEI y el POI del MRE vigentes sí explicitan la importancia del ingreso del Perú a la OCDE. Dicho ingreso es concebido como una oportunidad «[...] puesto que permitirá a nuestro país trabajar, junto a las economías más desarrolladas del mundo, en el diseño de políticas públicas en favor del ciudadano y en la búsqueda de soluciones adecuadas y oportunas para enfrentar los desafíos del desarrollo» (R.M. N°

1268/RE-2015). De forma consecuente, los tres planes estratégicos presentan objetivos estratégicos y acciones estratégicas alineadas y dirigidas hacia impulsar el proceso de adhesión del Perú a la OCDE.

La mención de la importancia del ingreso del Perú a la OCDE podría sugerir que, de forma indirecta, el discurso oficial escrito del MRE sí toma en consideración elementos relacionados a la participación ciudadana. Ello debido a que dichos conceptos son evaluados por el Programa País de la OCDE con el Perú, bajo el concepto de gobierno abierto, dentro del área de gobernanza pública.

2.2.2. Etapa cualitativa

Comprende la identificación de los procesos de gestión y las condiciones ambientales del MRE que inciden en sus publicaciones en Facebook y Twitter, con el propósito de comprender cómo se recoge en ellas la participación ciudadana desde los conceptos de gobierno abierto y comunicación pública.

Para la realización de esta etapa, se estimó apropiado realizar entrevistas con los funcionarios gestores de redes sociodigitales con el objetivo de conocer las características y la lógica de gestión.

2.2.2.1. Análisis

Un aspecto analizado fue la cadena de gestión para la producción de las publicaciones en Facebook y Twitter. El área encargada de la gestión de las redes sociodigitales del MRE es la OC. Para la producción de dichas publicaciones, de acuerdo con funcionarios de la OC, se toman en consideración dos fuentes principales: (i) documentos producidos por la OGC, como notas de prensa y comunicados oficiales; y (ii) mensajes enviados por la Alta Dirección, en algunos casos con posibilidad de ser procesados por la OC para su adaptación al formato empleado en las redes sociodigitales, en otros casos con la consigna de ser reproducidos literalmente. La primera fuente permite producir publicaciones sin necesidad de consulta con otras áreas del MRE, lo que constituye la mayoría de casos; la segunda fuente, publicaciones dirigidas por la Alta Dirección.

En consecuencia, se podría afirmar que la producción de las publicaciones en Facebook y Twitter es parcialmente dependiente de otras instancias con mayor jerarquía orgánica o funcional de acuerdo con el ROF vigente. Esta injerencia en la toma de decisiones en la OC podría valorarse como una ventaja para coyunturas políticas que demandan una posición institucional inequívoca. No obstante, dicha dependencia, de acuerdo con Negrete (2017), también podría implicar costes en cuestiones como el tiempo de planeación, la producción de contenidos en sí y la evaluación de resultados. Todo ello podría afectar la inmediatez, aspecto necesario para el empleo provechoso de las redes sociodigitales.

Asimismo, se analizó la coordinación entre la OC y las otras áreas del MRE, distintas a la Alta Dirección, para la producción de publicaciones en Facebook y Twitter. De acuerdo con funcionarios de la OC, a pesar de la falta de protocolos, dicha coordinación se realiza de forma fluida, y suele ser

directa, es decir sin intermediarios entre el funcionario –diplomático o comunicador– de la OC y el funcionario diplomático del área respectiva. Las aplicaciones de mensajería instantánea suelen ser el medio de comunicación la mayoría de veces. Sin embargo, debe resaltarse que estas coordinaciones también pueden ser intervenidas por la Alta Dirección, dependiendo de que el tema en cuestión adquiera mayor sensibilidad y/o se requiera una posición institucional inequívoca.

Otro aspecto analizado fue la formación profesional del personal encargado de la gestión de las redes sociodigitales. El equipo de la OC podría categorizarse, de acuerdo a las segmentaciones realizadas por sus funcionarios, entre gestores directivos y gestores operativos. El primer grupo congrega a los funcionarios diplomáticos con cargo directivo en la OC y la OGC, quienes interactúan con las instancias de mayor jerarquía orgánica o funcional de acuerdo con el ROF vigente, y que cuentan con carreras profesionales diferentes al ámbito de comunicaciones. El segundo grupo está conformado por los funcionarios que operan directamente la producción de las publicaciones en Facebook y Twitter, quienes tendrían formación en comunicaciones o carreras afines.

La dirección de la OC señaló la importancia de que el personal del equipo, independientemente de su posición en la cadena de gestión y su formación profesional, maneje el análisis político para definir correctamente qué publicar. Por otra parte, una gestora operativa destacó que esa capacidad era alcanzada con la experiencia, lo cual ya caracterizaba al equipo a su entender. Dichos comentarios podrían estar obviando que la formación profesional de los gestores implica, como tomar posición en los procesos de gestión de las publicaciones desde referentes ideológicos.

La influencia de las condiciones ambientales fue otro aspecto analizado. La OC cuenta con los equipos humano y técnico para la producción de las publicaciones en Facebook y Twitter en un solo espacio. En primera instancia, ello significa una ventaja, dado que posibilita la coordinación

directa entre los gestores, directivos y operativos, para las acciones comunicacionales a implementar en las redes sociodigitales, sobre todo ante la falta de protocolos. No obstante, podría significar una limitación para la obtención de información inmediata sobre los logros de cada dependencia, inclusive solo pensando en las ubicadas en Lima, de manera que pueda ser empleada para la producción de publicaciones que aporten al posicionamiento de la imagen del MRE. En ese sentido, de acuerdo con negrete & Rivera (2018), la conectividad se hace indispensable para establecer canales de comunicación interna.

Finalmente, se analizó el aspecto de las concepciones en torno a la ciudadanía interna –residente en el Perú– en la práctica de la gestión. De acuerdo con gestores de la OC, directivo y operativo, en tanto no se relaciona cotidianamente con o no interesa por los asuntos de política exterior, la ciudadanía interna no constituye un público prioritario en la estrategia de comunicación digital del MRE. Constituiría uno al cual informar de forma puntual, sobre temas que, según se considera, sí impactan sus vidas, por ejemplo servicios consulares, acuerdos de intercambio estudiantil, compromisos de los gabinetes binacionales.

En línea con ello, el carácter *sui generis* del tipo de información que el MRE puede brindar a la ciudadanía interna, de acuerdo con la dirección de la OC. Por un lado, se sostiene que las acciones en política exterior, al no ser de impacto inmediato en la población, no requerirían serle comunicada constantemente, a diferencia de las actividades realizadas por otros sectores. Por otro lado, también a diferencia de otros sectores, se considera que el sector de relaciones exteriores trata temas que demandan un nivel de discrecionalidad mayor debido a las implicaciones internacionales que podrían comportar, por lo que su comunicación –por lo menos de manera inmediata– no siempre es pertinente.

Los dos elementos señalados anteriormente constituyen lo que la dirección de la OC considera “lo tradicional” acerca de la comunicación del MRE hacia

la ciudadanía. Esta concepción de “lo tradicional”, según se enfatiza, distaría de aquella que considera innecesaria o perjudicial una comunicación mayor con la ciudadanía *per se*. En esta concepción “lo tradicional” sería revalorado: se es tradicional “por una razón”, la cual es dar la información que realmente se requiere dar, porque es de utilidad para el ciudadano y no compromete temas que requieren reserva –por lo menos durante un tiempo– en nombre del propio interés nacional.

Asimismo, es importante destacar que, para la dirección de la OGC, la ciudadanía interna sí constituye un público prioritario, dado el carácter de servicio público que ofrece el MRE. No obstante, al igual que los funcionarios de la OC, en una línea informativa, no interactiva.

Se podría afirmar que, si bien hay un reconocimiento inicial de la ciudadanía interna como un público para la estrategia de comunicación digital del MRE, no existe un discurso común entre sus gestores respecto a la participación de este público en las cuentas del MRE en Facebook y Twitter. Asimismo, se podría sostener que la vinculación de la gestión de dichas cuentas con los conceptos de gobierno abierto y comunicación pública es nula, en tanto no contempla la participación ciudadana sino como receptora de información.

2.2.3. Etapa digital

Comprende el análisis de contenido – a partir de los conceptos de gobierno abierto y comunicación pública– de las cuentas del MRE en Facebook y Twitter para comprender cómo se recoge en su gestión la participación ciudadana.

La selección de ambas redes sociodigitales respondió, por un lado, a que, como herramientas 2.0, constituyen espacios de interacción con la ciudadanía por excelencia. Por otro lado, a que son las más empleadas por la entidad, de acuerdo con la dirección de la OC.

Respecto a la exclusión de página Web del MRE en el presente análisis, ello responde a que, en el periodo de estudio, se presentaron dificultades de acceso a dicha página, o limitaciones de acceso a determinadas pestañas de información, debido su proceso de migración al portal <https://www.gob.pe/rree>. Dichas condiciones indicaban dificultades de uso para otros usuarios de la página Web así como una próxima caducidad de la misma, por lo que se estimó apropiado no incluirla en el análisis.

Se consideró pertinente presentar los resultados del análisis de las cuentas del MRE en Facebook y Twitter de forma comparada, dado que se identificaron varias similitudes en los aspectos evaluados en ambas redes sociodigitales. No obstante, se rescatan las peculiaridades identificadas.

2.2.3.1. Aspectos generales

El MRE dispone de cuentas institucionales en Twitter y Facebook desde 2009 y 2011 respectivamente. Ambas cuentas presentan en su foto de perfil el nombre “Cancillería del Perú”, un término que podría asumirse como más conocido que “Ministerio de Relaciones Exteriores” por el público general y, en consecuencia, podría indicar un intento de la entidad por facilitar la identificación de sus cuentas.

Al cierre del mes de setiembre de 2018, la cuenta en Facebook del MRE contaba con 125 086 seguidores; en tanto que la cuenta en Twitter, con 194

000 seguidores. Es importante destacar que la cuenta en Twitter del MRE es considerada por la dirección de la OC como el principal espacio de comunicación de la entidad con el público externo. Ello se atribuye a la mayor cantidad de seguidores así como a la mayor frecuencia de publicaciones respecto de los presentados en la cuenta en Facebook.

Ambas cuentas del MRE dan una presentación similar de la entidad. La cuenta en Facebook señala «Cuenta oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Desde 1821, formulamos, ejecutamos y evaluamos la política exterior del país»; mientras que la cuenta de Twitter, «Ministerio de Relaciones Exteriores. Formulamos, ejecutamos y evaluamos la política exterior del país». Se trata de fórmulas de redacción que traducen la misión del MRE de forma sintetizada y sencilla. Ello podría señalar un intento de la entidad por hacer accesible y comprensible su labor al público externo.

En particular, la cuenta en Facebook del MRE presenta un menú con varias pestañas desplegadas que brindan información variada. Así, en la pestaña “Sobre” se presenta información general del MRE: la misión, los objetivos estratégicos, la dirección de página Web (<http://www.rree.gob.pe>, aunque sin la precisión de la migración en curso al portal <https://www.gob.pe/rree>), la dirección del local principal, las cuentas del MRE en Twitter, YouTube, Flickr, y el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2014.

En la pestaña “Misiones en el exterior”, se presentan los enlaces a las cuentas en Facebook de las misiones en el exterior y oficinas desconcentradas (ODE) con cuentas propias. Asimismo, se muestran los enlaces a cuentas relacionadas: Academia Diplomática del Perú, Centro Cultural Inca Garcilaso, Ley del Retorno, Diplomacia Económica, Diplomacia Cultural, El Perú en APEC, Asistencia Humanitaria a Peruanos en el Exterior, Diplomacia Social, Contraminas y Programa Nacional Antártico. La publicación de dicha información podría indicar un intento de transparencia del MRE respecto de su accionar, aunque a un nivel general.

La información publicada en la pestaña “Guía de participación” en la cuenta de Facebook resulta importante para la dinámica en las cuentas del MRE en Facebook y Twitter. En dicha pestaña se presentan “consideraciones a tener en cuenta” para “mantener un clima de respeto” en los espacios virtuales de dominio público del MRE, lo cual incluiría Twitter. A continuación, se presentan dichas consideraciones²:

1. La conducta en redes sociales debe respetar el derecho a la intimidad, al honor y a la buena reputación de las personas. Por esta razón, el Ministerio de Relaciones Exteriores se reserva el derecho de eliminar mensajes ofensivos o que hagan uso de calificativos, comentarios malintencionados e inapropiados que atenten contra la dignidad de las personas.
2. La interacción en redes sociales debe promover el intercambio de ideas. Por ello, se deben evitar comentarios ajenos al tema, publicidad irrelevante, mensajes cadenas, o *spam*.
3. Se agradecerá que los comentarios sean redactados en letras minúsculas, puesto que las letras mayúsculas equivalen a expresiones altisonantes.
4. Los usuarios serán atendidos a través de la opción ‘Mensajes’ para evitar exponer sus cuentas personales o usar cuentas públicas para asuntos privados. Se responderá en la mayor brevedad posible, previa coordinación directa con las diferentes áreas de la Cancillería. Además, se recomienda a los usuarios proporcionar su correo electrónico para mantener un contacto directo luego de recibir su mensaje.
5. Si desea presentar alguna queja, el Ministerio de Relaciones Exteriores dispone de un ‘Libro de Reclamaciones Virtual’ que se encuentra en una de las pestañas superiores en Facebook. El enlace directo es el siguiente: <http://on.fb.me/144diut>.
6. A la fecha, contamos con 31 Embajadas, 29 Consulados y 3 Secciones Consulares con presencia en Facebook y 10 cuentas entre Embajadas y Consulados en Twitter. Para acceder a los espacios oficiales de nuestras Embajadas y Consulado, entrar en el siguiente enlace: <http://on.fb.me/1rfLkNI>.

² <https://www.facebook.com/CancilleriaPeru/app/103822229704881/>

Del listado, llama la atención que el MRE inste a evitar comentarios ajenos a los temas que propone en las publicaciones que emite como forma de promover la interacción con el ciudadano, cuando ello podría ser contraproducente. También, que solicite evitar el uso de letras mayúsculas por considerarlas altisonantes, si es que ello es una forma de expresión de los usuarios optativa. Igualmente, que establezca canales únicos de respuesta a las consultas y de presentación de quejas, con lo cual cambia el canal de comunicación elegido por el usuario inicialmente, y limita la posibilidad de aprendizaje de terceros a partir de las respuestas que puedan brindarse. Antes que calificar la idoneidad de esta política de participación por sus consideraciones *per se*, será conveniente evaluarla a partir de las implicancias que tenga en la interacción entre el MRE y los usuarios de las cuentas, aspecto atendido posteriormente.

Finalmente, en la misma pestaña, se indica que Facebook «[...] no es un medio de acceso a la información pública, de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806). Si quisiera hacer algún requerimiento de este tipo, diríjase al Portal de Transparencia”. Dicho mensaje es acorde a ley; no obstante, siendo Facebook uno de los espacios de comunicación con el público externo más importantes para el MRE, no aprovecharlo como un medio de acceso a su información pública podría restar oportunidades para una interacción con los usuarios acorde con el gobierno abierto y la comunicación pública.

2.2.3.2. Análisis de contenido

Para este análisis, se consideró pertinente revisar tanto las publicaciones emitidas por el MRE (publicaciones internas), como las producidas por los

usuarios de las cuentas (publicaciones externas), emitidas como *posts* o *shares* en Facebook, o como *tweets* o *retweets* en Twitter.

Por un lado, a partir de la adaptación de la metodología de análisis de contenido empleada por Negrete & Rivera (2008), se analizaron (i) las estrategias de publicación del MRE: temáticas, formatos (imagen –foto, infografía–, vídeo, enlace y texto), y (ii) los tipos de publicación: directa (independientes de otras publicaciones) y respuesta (reacción, comentario, queja, pregunta, sugerencia o contenido compartido –shares, retweets).

Por otro lado, se evaluaron las funciones cumplidas por las publicaciones internas, a partir de la contextualización de la propuesta de análisis de contenido de Bonini & Sellas (2014) en su estudio sobre el uso de Twitter por medios radiales. Las funciones de las publicaciones internas para el presente análisis son (i) función referencial, por la cual informan; (ii) función conativa, por la cual motivan a los usuarios a participar, actuar o hacer algo; y (iii) función fática, por la cual incluyen *shares* o *retweets* de las publicaciones de sus usuarios fortaleciendo de lazos; y (iv) función metalingual, por la cual se centran en el MRE.

A continuación se presentan los hallazgos del análisis de contenido de las publicaciones internas y las publicaciones externas de las cuentas del MRE en Facebook y Twitter en el mes de setiembre:

En cuanto a las temáticas abordadas, fueron diversas. Se presentó información acerca de eventos en los que el MRE fue partícipe, actividades desarrolladas por las misiones del Perú en el exterior, logros de organizaciones en las que el Perú es miembro, logros de artistas peruanos en el exterior, convocatorias de prensa y comunicados oficiales del sector. Asimismo, asuntos de coyuntura nacional promovidos por la Presidencia del Perú y/o el Consejo de Ministros, en cumplimiento de las disposiciones de la política de comunicación del gobierno.

En cuanto a los formatos empleados, fueron variados. Se empleó imagen – foto, infografía–, vídeo, enlace y texto. En el caso de la cuenta en Facebook, se observó mayor empleo del formato vídeo que en la cuenta en Twitter, lo cual se atribuye al soporte mayor para dicho formato en aquella red sociodigital. En el periodo analizado, destacó el uso de los formatos texto y fotos. Los textos y las imágenes que se emplearon para determinadas publicaciones internas en las cuentas en Facebook y en Twitter fueron mayormente los mismos. Ello responde al uso de las publicaciones elaboradas para Twitter como plantillas para las de Facebook, lo cual podría limitar el aprovechamiento de cada red sociodigital para la formación de comunidades con los diferentes grupos de usuarios, al no gestionarlas a partir de sus propias características.

Las temáticas y los formatos empleados por el MRE en los *posts* en Facebook y en los *tweets* en Twitter podrían señalar un interés de la entidad por informar al público externo sobre las actividades en las que participa o que respalda en el ámbito internacional y nacional. Sin embargo, el nivel de detalle de la información –limitado a indicar el nombre del evento, la otra organización partícipe y, en algunos casos, el beneficio que se obtiene de forma general– podría indicar un propósito informativo restringido. Ello junto con el uso en menor medida de vídeos cortos educativos y de infografías, respecto de fotografías y vídeos largos, podría restar oportunidades para captar la atención y motivar a los usuarios para una discusión.

En cuanto al tipo de publicación, las publicaciones internas fueron mayoritariamente directas, es decir no se presentaron publicaciones internas producidas en respuesta de publicaciones externas, salvo los *shares* o *retweets* de publicaciones de la Presidencia del Perú y/o el Consejo de Ministros. El MRE produjo sus publicaciones para el público externo sin consultar previamente con dicho público –o públicos– sobre las temáticas ni los formatos de interés. Ello podría guardar relación con el tipo de respuestas más frecuentes identificados, revisado posteriormente.

En el caso del público externo, se presentó un único caso de publicación directa: “Opiniones” en la cuenta en Facebook. A partir de las opiniones calificadas por 392 personas, el MRE presentó una aprobación de 3.8 de un total de 5 puntos. En el periodo de análisis, se registraron 5 opiniones comentadas, de las cuales 2 calificaron como “no recomienda al MRE” y 1 presentó una queja acerca de un supuesto maltrato de documentación entregada a la ODE Trujillo para un trámite de apostillado. Ninguna de estas publicaciones obtuvo respuesta de parte del MRE; sin embargo, sí recibieron respuesta positiva de otros usuarios de la cuenta.

Los tipos de respuesta del público externo más frecuentes fueron “me gusta”, comentarios, *shares* y *retweets*. No obstante, el número de estos tipos de respuesta fue mínimo respecto de la cantidad de seguidores de cada una de las cuentas. Ello podría indicar que las cuentas del MRE en Facebook y Twitter generan interés inicial en los usuarios de dichas redes; no obstante, las publicaciones no promueven la atención y la discusión de los temas que abordan, lo cual podría ser explicado en parte por las temáticas y formatos empleados.

Es importante precisar algunas peculiaridades identificadas en los tipos de respuesta en las cuentas del MRE en Facebook y Twitter.

En la cuenta en Facebook, se presentaron algunos comentarios claramente contrarios a las consideraciones señaladas en la Guía de participación del MRE, inclusive conteniendo ofensas. Dichos comentarios presentaron cuestionamientos dirigidos a acciones del gobierno respecto del ingreso de productos extranjeros al Perú; el trato de “hermanos” hacia los ecuatorianos, en el contexto de envío de venezolanos en buses al Perú por parte de autoridades ecuatorianas; los gastos en las embajadas “suculentas”; y el recibimiento de dinero de parte de Estados Unidos de Norteamérica para atender la crisis migratoria venezolana.

Asimismo, se presentó la queja anteriormente mencionada acerca de un supuesto maltrato de documentación presentada en la ODE Trujillo para un

trámite de apostillado. Esta queja se repitió en varias publicaciones en la cuenta en Facebook en el periodo analizado. Al cierre del presente trabajo de tesis, octubre de 2018, la queja no había sido respondida en ninguna de las publicaciones en las que fue mencionada.

Tanto los comentarios como la queja se presentaron en publicaciones internas en la cuenta en Facebook cuyas temáticas no guardaban relación con las tratadas por las respuestas de los usuarios. Por ejemplo, el comentario contrario a las acciones del gobierno respecto del ingreso de productos extranjeros al Perú se presentó en la publicación del 20 de setiembre acerca de la entrega de bienes culturales repatriados al Ministerio de Cultura por parte del MRE. Ello permite advertir que el seguimiento de todas las publicaciones, inclusive las catalogables como neutrales es indispensable para identificar situaciones controversiales a atender.

En la cuenta en Twitter, se publicaron 2 *tweets* que generaron las mayores cantidades de respuestas registradas en el periodo analizado. El primer *tweet* refirió a la Declaración de Lima sobre la situación de Venezuela, publicado el 15 de setiembre, con el siguiente texto: «[Comunicado Conjunto] Declaración del #GrupoDeLima sobre la situación en Venezuela», y el enlace respectivo del comunicado conjunto. Dicho *tweet* produjo 1K (mil) comentarios, 308 “me gusta” y 430 *retweets*. En este caso, la mayoría de los comentarios emitidos fueron críticos de la posición asumida por los países en el comunicado; y los usuarios emisores de dichos comentarios podrían ser identificados como venezolanos o simpatizantes de la intervención militar en Venezuela, a partir de los mensajes que emitieron.

El segundo caso refirió al *retwiteo* de un *tweet* del Consejo de Ministros sobre la cuestión de confianza, publicado el 19 de setiembre, con el siguiente texto: «El premier sustentará la cuestión de confianza respecto a los ejes 1 y 2 de la Política General de Gobierno, sustentados en los 4 Proyectos de Ley de Reforma Constitucional presentados por el Ejecutivo al @congresoperu, de acuerdo con el siguiente decreto supremo:

#ReformaYa». Este *tweet* generó como respuestas 13 comentarios, 92 me gusta y 47 *retweets*. Destaca que este *tweet*, el segundo más respondido, no sea una publicación interna. Ello podría indicar una mayor acogida de la coyuntura política nacional que de los temas propios del sector de relaciones exteriores en su cuenta en una red sociodigital.

Si bien las peculiaridades presentadas en las cuentas del MRE en Facebook y Twitter no permitirían elaborar conclusiones sobre la estrategia de comunicación digital de la entidad, sí es posible advertir algunos elementos importantes para la reflexión. Las coyunturas políticas, no los temas recurrentes o circunstanciales del sector, fueron los que generaron mayor participación de usuarios. En línea con lo anterior, el grupo más participativo en el periodo analizado, por el número de comentarios en una publicación interna, habría estado conformado por extranjeros.

En cuanto a la respuesta del MRE a todas las publicaciones directas y las respuestas del público externo, tanto en la cuenta en Facebook como en Twitter, fue nula. El MRE no respondió, repostó ni retweetó ninguna publicación externa. Un panorama diferente al que habría ocurrido en 2013, cuando «las cuentas oficiales de esta Cancillería en Facebook y Twitter, reciben diariamente comentarios, consultas y quejas que son absueltas directamente cuando se trata de temas generales o derivadas a la dependencia del Ministerio correspondiente, cuando se trata de información específica» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014b, p. 6)

La falta de respuesta ocurrió inclusive ante comentarios negativos al accionar del MRE y del gobierno. El hecho de que dichos comentarios no fuesen eliminados –posibilidad contemplada en la Guía de participación– podría ser interpretado como un comportamiento respetuoso de la expresión libre de los usuarios de dicha plataforma. Sin embargo, la falta de pronunciamiento al respecto podría indicar también descuido en el seguimiento de las cuentas y, de forma relacionada, desinterés por la participación de los seguidores inclusive. Ello podría redundar en el bajo

uso de las cuentas del MRE en Facebook y Twitter como espacios de discusión del sector de relaciones exteriores por parte de los usuarios.

Los elementos anteriormente analizados son útiles adicionalmente para el análisis de las funciones cumplidas por las publicaciones internas. Se identificó la predominancia de *posts* y *tweets* que cumplían con la funciones referencial y conativa, es decir que brindaban información y no promovían la participación de los usuarios. Si bien se podría sostener que, por el hecho de tratarse de redes sociodigitales, la participación es abierta y voluntaria; en el marco del gobierno abierto, no es suficiente la accesibilidad a dichas plataformas para la participación ciudadana en política. Son requeridas estrategias institucionales que fomenten la participación de la ciudadanía de forma más activa que como receptor de información únicamente.

Inclusive, podría estar desincentivándose dicha participación al no recibir los seguidores respuesta a las respuestas que brindan, especialmente en el caso de aquellos que brindaron los comentarios cuestionadores del accionar del MRE y la queja señalados. Además de los usuarios que produjeron dichas publicaciones, el impacto se extendería a otros quienes, observando la falta de respuesta del MRE, podrían empezar a cuestionar la capacidad de la entidad como interlocutor y, por ende, la importancia de atender, mucho menos participar, en sus cuentas en redes sociodigitales.

Respecto a la función fática, las publicaciones internas no la cumplían mayoritariamente, dado que no incluían *shares* o *retweets* de las publicaciones de los usuarios de las cuentas del MRE en Facebook y en Twitter, respectivamente. En consecuencia, la comunicación que emitía el MRE desde sus cuentas en ambas redes sociodigitales no habría generado un proceso de interacción con sus seguidores que condujese al fortalecimiento de lazos con aquellos. Además, dicha situación podría ahondar las consecuencias perjudiciales respecto a la función conativa.

Finalmente, se identificó el predominio de publicaciones internas con función metalingual, es decir centradas en el MRE. Por un lado, las publicaciones

presentaron temáticas de interés exclusivo del MRE, en tanto no fueron establecidas a partir de la consideración de los intereses de la ciudadanía interna también. Serían útiles estrategias como encuestas breves o trivias sobre temas de interés del sector que se empleen como base para publicaciones posteriores. Ello podría promover la participación ciudadana.

Por otro lado, tratándose de las cuentas institucionales del MRE en Facebook y Twitter, es pertinente que la información presentada en sus publicaciones refiera a las actividades que desarrolla el sector a través de sus dependencias en el Perú y misiones en el exterior, así como mediante sus funcionarios. No obstante, los mensajes no tendrían que estar enfocados necesariamente desde esa óptica. Aportaría a la promoción de la participación ciudadana tener, en el mayor número posible, publicaciones que transmitan los logros alcanzados por el MRE de una forma que permita apreciar su impacto en la vida del ciudadano.

Los resultados del análisis sugieren que la estrategia de comunicación digital del MRE actual significa un avance en el reconocimiento de la ciudadanía interna como un público, aunque desde una óptica informativa y restringida. La promoción de la participación ciudadana en la discusión de la política pública correspondiente al sector sería escasa. A ello contribuiría la ausencia de normativas que incorporen los elementos del gobierno abierto, y a su vez inciden en el accionar de la OC; la falta de alineación entre los gestores –directivos y operativos– de la OC y OGC sobre el rol de la ciudadanía interna como público, que conllevaría a una limitada estrategia de relacionamiento; y, como correlato, publicaciones en Facebook y Twitter dirigidas principalmente a informar de forma general sobre temáticas elegidas por la entidad únicamente, desde una óptica institucional, y con escasa generación discusión de la política del sector con los usuarios. Un escenario con oportunidades de mejora en pos de la comunicación pública.

Capítulo III: Consideraciones para una estrategia de comunicación digital del MRE enfocada en la participación ciudadana

De acuerdo con el “Perfil del usuario de redes sociales en el Perú” (IPSOS, 2017), el 86% del segmento poblacional de 8 a 70 años de edad del Perú urbano pertenece a alguna red social. En respuesta a dicha realidad, que potencia la participación ciudadana en la política pública y la formación de una opinión pública favorable hacia el MRE, se hace necesario para la entidad contar con una estrategia de comunicación digital que atienda las necesidades comunicacionales específicas del ámbito.

El hecho de que el MRE, como otras dependencias estatales, no cuente con las cuentas con mayor seguimiento en las redes sociales³, de acuerdo con el mismo estudio, coloca como una oportunidad el desarrollar una estrategia que contemple la difusión de la entidad entre sus diferentes públicos de interés. Asimismo, una estrategia que fortalezca la fidelidad de dichos públicos hacia la entidad para asegurar su continuidad en el espacio virtual.

Las redes sociodigitales de Facebook y Twitter pueden generar comunicaciones de doble vía, que posibiliten el involucramiento de los ciudadanos en la política pública, o pueden constituir otra forma más de transmitir iniciativas gubernamentales sin promover interacción con la ciudadanía. La consecución del primer escenario puede ser facilitado con la elaboración e implementación de una estrategia de comunicación digital.

³ La mitad sigue alguna marca en las redes y las principales están relacionadas al deporte, retail y telecomunicaciones.

El impacto de dicha estrategia, además del externo con la ciudadanía interna –residente en el Perú–, se manifestaría a nivel interno de la organización, con el fortalecimiento del liderazgo y la alineación de esfuerzos entre los grupos hacia la consecución de los objetivos comunicacionales, fortalezas que son útiles para otras actividades institucionales. «La administración de la comunicación de una entidad pública podría incluso determinar su éxito o fracaso en una sociedad crecientemente informada y participativa» (Granda, Paladines, & Velásquez, 2016, p. 227).

De acuerdo con Rodríguez (2017), para que una estrategia de comunicación digital constituya una herramienta pertinente para la comunicación del MRE requeriría ser enfocada desde la necesidad mayor de una gestión de la comunicación institucional más estratégica. Para ello, un Plan Estratégico de Comunicación (PEC) que parta de un diagnóstico de la realidad, y se dirija a la consecución de los objetivos sectoriales, resulta indispensable.

En ese sentido, una estrategia de comunicación digital del MRE sobre la base de las lecciones aprendidas debiera perseguir la superación del acercamiento coyuntural con la ciudadanía y la promoción de la interacción con dicho público en la discusión sobre política del sector, en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP). Asimismo, evitar una comunicación reactiva, es decir, que se realice con escasa o nula planificación, de manera que se evite el riesgo de crisis mediáticas que atenten contra la imagen del MRE, del gobierno e incluso el país, y de la falta de respaldo ciudadano para afrontarlas.

En esa línea, se brindan algunas consideraciones para la elaboración de una estrategia de comunicación digital del MRE que fomente la participación ciudadana y fortalezca la opinión pública favorable hacia el MRE.

- Elaborar la estrategia de comunicación digital con carácter permanente, lo cual promovería una relación con dicho público –o públicos–. Ello podría conllevar, en el mejor escenario, contar con su respaldo a las actividades del MRE y evitar complicaciones como las

acaecidas anteriormente en crisis políticas en las cuales las estrategias de comunicación coyunturales no fueron exitosas debido a la falta de respaldo ciudadano.

- Implementar la estrategia de comunicación digital mediante PEC anuales, de manera que se realice una actualización periódica de dicha estrategia en función a los requerimientos de la política exterior para el periodo; así como a las innovaciones de las propias redes sociodigitales. Para ello, la elaboración de los PEC anuales contemplando las herramientas del análisis FODA, el establecimiento de necesidades internas y externas, la segmentación de públicos y las estrategias de relacionamiento específicas sería de utilidad.
- Definir los objetivos general y específicos de la estrategia de comunicación digital, en alineación con la política exterior, de manera que contribuya a la concreción de objetivos sectoriales que la sustenten. Como indicó la dirección de la OGC, la estrategia comunicacional debiera responder a los objetivos del sector para tener sentido. Para ello, sería útil institucionalizar la práctica comunicativa con las instancias directivas del sector, es decir mantener el diálogo fluido y los canales de comunicación, de manera que el procedimiento devenga independiente de las rotaciones de personal. Ello podría facilitar la definición de lo que se comunicará cotidianamente y en las coyunturas políticas.
- Coordinar la estrategia de comunicación digital con la estrategia de comunicación del gobierno para cumplir los lineamientos generales establecidos para las entidades estatales, pero con las excepciones necesarias para el desenvolvimiento apropiado de la comunicación del sector. En ese sentido, como señaló la dirección de la OGC, es importante continuar con el diálogo directo con la PCM sobre las necesidades comunicacionales propias del MRE que, al momento, ha permitido exceptuar sus cuentas en Facebook y Twitter de algunas de las indicaciones dadas a todos los sectores. Por ejemplo, la

excepción del *hashtag* #ElPerúPrimero en publicaciones conjuntas con otros países, que podría haber inhibido su uso por parte de ellos.

- Formalizar la estrategia de comunicación digital mediante documentos o normas oficiales, como decretos supremos, resoluciones ministeriales, entre otros, que le brinden la relevancia y legitimidad respectiva a las acciones comunicacionales que de ella se desprendan. Por ejemplo, la actualización del apartado correspondiente a la OGC en el Reglamento de Organización y Funciones del MRE (ROF), a partir de las características de la comunicación digital; y la incorporación de los conceptos de gobierno abierto y participación ciudadana, y las herramientas digitales como sus facilitadoras, en los documentos de gestión PESEM, PEI y POI.
- Determinar los públicos de interés para la estrategia de comunicación digital, de acuerdo a los objetivos de política exterior, así como en función de los compromisos nacionales e internacionales adquiridos. De acuerdo con el último punto, el concepto de gobierno abierto, promovido desde la PNMGP, la Alianza para el Gobierno Abierto y la OCDE, coloca a la ciudadanía como uno de los públicos a ser atendidos por el MRE de forma prioritaria, en tanto entidad estatal. En ese sentido, y a diferencia de lo señalado por un comunicador de la OC, las acciones comunicacionales en las cuentas del MRE en Facebook y Twitter debieran ser formuladas a partir de todos los públicos –incluida la ciudadanía interna–, y no del tema o solo algunos públicos.
- Implementar un manual de las redes sociodigitales, de manera que las diferentes dependencias dentro del MRE, así como las misiones en el exterior y las oficinas desconcentradas cuenten con lineamientos claros y comunes sobre cómo proceder en la gestión de sus cuentas en Facebook y Twitter. Ello podría evitar que los mensajes emitidos en las cuentas del MRE en dichas redes sociodigitales sean contradichos por publicaciones en aquellas

cuentas particulares. El “Manual de redes sociales”, elaborado por la OGC en el 2014, destaca la importancia de mantener una presencia activa en las redes sociodigitales para generar diálogo con los usuarios, «en especial, con los ciudadanos peruanos residentes en el Perú y el exterior, con el objetivo de informar sobre nuestras actividades y motivar su participación y consultas por medio de una interacción directa con nuestra institución» (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2014b, p. 4).

- Realizar una comunicación selectiva, con planes de relacionamiento específicos para cada público de interés. Ello implicaría identificar lo que necesitan cada público, y en función a ello establecer la propuesta de lo que se les brindará en las publicaciones. En este punto, sería útil revisar la experiencia del “Manual de redes sociales”, elaborado por la OGC en el 2014. La comunicación selectiva podría facilitar la construcción de comunidades con los públicos, lo cual posibilitaría llevarles los mensajes de forma adecuada. Ello favorecería la interacción MRE–público, promoviendo la participación del público en las redes sociodigitales de la entidad, inclusive respaldo a sus actividades, y previniendo posibles crisis a causa de mensajes comunicados de forma inapropiada.
- Establecer un plan de relacionamiento específico con los medios de comunicación y líderes de opinión para que conozcan adecuada y oportunamente los temas que se publicarán en las cuentas en Facebook y Twitter, de manera que se consiga su respaldo. Dicho público recibiría información ampliada de los temas, con el objetivo de motivarlo a compartir las publicaciones emitidas por el MRE al respecto, o a crear una publicación con un mensaje que comunique acertadamente las actividades del MRE y contribuya con una participación ciudadana mejor informada.
- Establecer un plan de relacionamiento específico con la ciudadanía interna, que actualmente constituye un público de interés secundario,

al no pertenecer al ámbito internacional, de acuerdo con un comunicador y un gestor de la OC. Con la finalidad de promover la participación de este público, se sugieren las siguientes estrategias:

- Alternar el uso de publicaciones “regulares” –temas y formatos recurrentes identificados– con el uso de *fun treads* u otro tipo de publicaciones más cercanos a los intereses y gustos del ciudadano. Para ello, podrían ser útiles encuestas breves. Por ejemplo la encuesta “La embajada/consulado de la semana: ¿qué embajada/consulado quisieras conocer?” permitiría identificar una misión, de una lista de cinco propuestas al azar, que despierta el interés en el público e informar sobre las últimas actividades realizadas en ella con fotos en una publicación posterior, en coordinación con sus funcionarios. Asimismo, el uso de trivias sobre curiosidades del servicio diplomático y consular podrían ser una alternativa que haga atractivo el seguimiento de las cuentas del MRE en Facebook y Twitter para el ciudadano. La importancia de este tipo de publicaciones es que posibilitan una futura participación en la discusión sobre la política del sector.
- Optar por formatos de presentación con una finalidad educativa, a la vez que sean atractivos. Para ello, los vídeos cortos (1 minuto de duración) y las infografías resultan de mucha utilidad. Como se puede apreciar en el caso de otros ministerios, el uso de estos formatos despierta el interés y la mayor participación de los usuarios en las publicaciones. Con anterioridad, publicaciones con estos formatos obtuvieron acogida importante. Por ejemplo, el vídeo sobre los beneficios de la eliminación de la visa Schengen para los peruanos.
- Emplear el *streaming*, que ya se utiliza para algunos eventos institucionales, para la atención de determinados temas de interés de la ciudadanía. Dichos temas podrían ser

identificados previamente por encuestas en las mismas cuentas, o ser asumidos como tales por ser de coyuntura política del sector. Para atender esta tarea, se requeriría un trabajo coordinado con las dependencias involucradas con el tema a atender, de manera que se cuente con el ponente y los funcionarios para absolver las consultas y moderar la discusión que pueda generarse durante la emisión.

- Emplear *emojis* podría contribuir con la mayor atracción de las publicaciones, de acuerdo con un comunicador de la OC. Ello respondería a que dichos caracteres despiertan emotividad en los ciudadanos. Sin embargo, como señaló el mismo funcionario, el uso de este recurso debe ser limitado a publicaciones que no comprometan a otras entidades, sobre todo internacionales, ni refieran a temas distintos a los socialmente aceptados como emotivos, por ejemplo patriotismo, para evitar cuestionar la seriedad de la información que se transmite.
- Publicar actividades del MRE con impacto cercano, “tangible”, para el ciudadano. Para ello, sería útil revisar la práctica de la cuenta en Twitter de Cancillería de Chile en la cual se presentan publicaciones de actividades de la entidad con impacto en la vida cotidiana del ciudadano y con mensajes personalizados desde el Canciller. Por ejemplo, las visitas del Canciller a personas e instituciones en las regiones bajo el *hashtag* #CancilleríaEnRegiones; la labor de la entidad respecto de las exportaciones a través de @ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones) con casos novedosos, como la industria de videojuegos, con reuniones entre el Canciller y los desarrolladores; convenios para movilidad estudiantil recientemente firmados; mensajes explícitos del Canciller sobre la importancia de que la

ciudadanía comprenda que la política exterior y económica tienen impacto positivo en sus vidas.

- Contar con una política para la participación en las cuentas en Facebook y Twitter publicada y clara, que establezca los estándares de participación necesarios para una interacción respetuosa entre el MRE y el público. Asimismo, que sea aplicada, de manera que sea validada ante los seguidores de las cuentas. Actualmente, el MRE cuenta con la Guía de participación, publicada en su cuenta en Facebook, en la cual señala que “se reserva el derecho de eliminar mensajes ofensivos o que hagan uso de calificativos, comentarios malintencionados e inapropiados que atenten contra la dignidad de las personas”. Sin embargo, esta advertencia fue no cumplida para situaciones como las descritas en el periodo de análisis. En ese sentido, se sugiere definir el modelo de participación esperado por parte de los públicos, las participaciones trasgresoras y las sanciones a aplicar, para actualizar la Guía de participación en función a dichos aspectos y actuar conforme a ello. La coherencia entre el discurso y la acción por parte del MRE en sus cuentas en redes sociodigitales redundaría en la validez de las consideraciones para la participación y en su imagen.
- Monitorear constantemente las cuentas del MRE en Facebook y Twitter para corregir imprecisiones en las publicaciones, atender las consultas o quejas que se manifiesten, y aprovechar los comentarios positivos en la construcción de la imagen del MRE. Dicha atención promovería el traspaso de un escenario de algunos comentarios negativos a uno de solo comentarios positivos, inclusive, con seguidores con actitud de

promotores de marca⁴ (la marca MRE). Asimismo, proporcionar una modalidad adicional de interacción con la OC que permita a los públicos proporcionar comentarios que no se sientan cómodos de manifestar públicamente, buscar asistencia en el uso de las cuentas del MRE, y sugerir ideas para su mejora. Por ejemplo, @consultas y e-mail institucional de contacto.

- Implementar un sistema de manejo de respuestas que permita atender las consultas o quejas de los públicos de forma pertinente y oportuna. En primera instancia, se recomienda dar respuesta a las consultas o quejas por el mismo canal empleado por los seguidos para emitirlas. No obstante, convendrá que el sistema sea flexible para la determinación del nivel de detalle de la respuesta en función de la naturaleza de la consulta o queja. De ser la respuesta útil para otros seguidores y no generar suspicacias sobre el accionar del MRE, sería conveniente comunicarla públicamente. En caso la respuesta del MRE pudiese generar interpretaciones no pretendidas, o se tratase de un caso de atención particular, será conveniente hacer constar públicamente que se atenderá la consulta o queja a la brevedad posible y solicitar a su emisor la información de contacto para seguir el proceso de forma privada. La resolución de las consultas y quejas con prontitud, pertinencia y visibilidad permitirá economizar las tareas de la OC y evitar cuestionamientos mayores a las actividades y la legitimidad del MRE.
- Asignar a un subequipo o funcionario específico la atención a las consultas y quejas para mantener un criterio uniforme de respuesta y evitar los riesgos de duplicación de respuesta y de diferencia de respuesta ante situaciones similares. En la misma

⁴ <https://gestion.pe/tendencias/management-empleo/promotores-marcas-56673?ref=gesr>

línea, se sugiere encargar la respuesta a los comentarios contrarios al MRE a un subequipo o funcionario específico.

- Implementar un sistema de seguimiento a las consultas o quejas que necesitaran de investigación y/o coordinación con otras áreas del MRE y, por ende, un tiempo impreciso para recibir respuesta. De esta forma, se podría atender de forma particular las expectativas de sus emisores y evitar futuras publicaciones negativas a la imagen del MRE, a manera de cadena, que desprestigien a la entidad. Ello permitiría evitar una situación similar a la presentada con la queja sobre el supuesto maltrato dado a la documentación entregada en la ODE Trujillo para un trámite de apostillado, reproducida en posteriores publicaciones internas.
- Hacer constar el rechazo institucional a comentarios que transgredan los valores defendidos por el MRE y el Estado en general, por ejemplo comentarios basados en xenofobia, homofobia o machismo. El manifestar que el MRE no comparte dicha posición, sino valores contrarios, fortalecería el prestigio de la entidad. Sería importante reflexionar sobre la pertinencia de eliminar este tipo publicaciones, así como las ofensas hacia el MRE y sus funcionarios, acción contemplada en la Guía de participación, pero no ejecutada a la fecha. La OC no ha presentado reacción ante estos tipos de comentarios, sobre la base de considerar que no son relevantes para el resto de los seguidores de las cuentas, de acuerdo con un funcionario del equipo. Sin embargo, dicha actitud podría ser malinterpretada como descuido de las cuentas o neutralidad frente a las afirmaciones de las publicaciones en cuestión.
- Elaborar acciones comunicacionales específicas para Facebook, a partir del análisis de su dinámica, y terminar con su atención con la “plantilla” de lo elaborado para Twitter, como es la práctica actual. De

acuerdo con un comunicador de la OC, Facebook persigue construir comunidad; en tanto Twitter, informar, por lo que las ventajas que podrían brindar cada una de redes sociodigitales para participación ciudadana en política dependerían del aprovechamiento de sus cualidades. Cabe resaltar que, para el 2017, de acuerdo con el estudio de Ipsos, Facebook fue usada prácticamente por todos los usuarios que pertenecen a alguna red sociodigital (99%), en tanto que el uso de Twitter disminuyó (22%).

- Contratar un asesor externo, con formación y experiencia reconocidas en el área de comunicaciones, con una posición permanente en la OGC con la finalidad de orientar la gestión de la dirección. Este profesional podría brindar un *knowhow* a la oficina que permitiría potencializar la labor de los funcionarios diplomáticos quienes, por su formación mayoritariamente externa al campo de la comunicaciones, pueden estar descuidando innovaciones importantes en la materia.
- Evaluar la conveniencia de los formatos empleados en las publicaciones en Facebook y Twitter para los *smartphones*. De acuerdo con el estudio de IPSOS, el *smartphone* fue el principal dispositivo, inclusive desde el hogar, empleado por el usuario del Perú urbano para acceder a las redes sociodigitales en el 2017. En ese sentido, contar con un formato que facilite la lectura en este tipo de soporte podría incrementar el seguimiento de las cuentas del MRE en Facebook y Twitter.
- Hacer seguimiento de la evolución en el ámbito nacional de otras redes sociodigitales en el mediano plazo, de manera que se evalúe la pertinencia, en la estrategia comunicacional digital del MRE, de priorizar las redes sociodigitales de Facebook y Twitter en función de su vigencia, y se considere el ingreso a otras. De acuerdo con el estudio de IPSOS, en el 2017, el porcentaje de usuarios del Perú urbano pertenecientes a Instagram y Google+ aumentó (26%), lo cual

los convierte en potenciales plataformas de interacción con la ciudadanía.

Conclusiones

Las entidades gubernamentales, como cualquier empresa u organización, mantienen comunicación con los distintos públicos de interés que poseen. En plena modernización de la gestión pública peruana, enmarcada en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (PNMGP), se centra en el servicio al ciudadano y se orienta por el concepto de gobierno abierto que propugna la participación ciudadana en la política pública. En este contexto, la ciudadanía interna –residente en el Perú– constituye un público prioritario para el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (MRE), en tanto parte del aparato estatal.

La PNMGP promueve un modelo de gestión orientado a resultados y centrado en el ciudadano, cuya participación en política se promueve desde el eje transversal de gobierno abierto. Dicha participación, además de acceso a la información, implica acceso a canales de comunicación para debatir las políticas públicas, opinar sobre la calidad de los servicios públicos y el desempeño de las entidades públicas (D.S. N° 004-2013-PCM). Por último, implica la cocreación de “valor público” junto con el gobierno. La Alianza para el Gobierno Abierto y el Estudio de Gobernanza Pública de la OCDE también constituyen referentes al respecto.

Aproximaciones académicas en el actual contexto internacional también conciben a la ciudadanía como un actor clave en el ciclo político, sobre todo en procesos de democratización. Al respecto, los conceptos de gobierno abierto y comunicación pública entienden a los ciudadanos como

interlocutores válidos de los Estados y, por ende, como indispensables en la discusión de la política pública. Para ello, las redes sociodigitales, dada la interactividad que posibilitan entre sus usuarios, constituyen una plataforma idónea para la promoción de la participación ciudadana en la política pública desde el sector de relaciones exteriores.

En el presente trabajo de tesis se analiza la estrategia de comunicación digital –redes sociodigitales– del MRE desde la variable “participación ciudadana”, con la finalidad contribuir con la mejora de la gestión estratégica de la comunicación en la entidad. Para ello, el análisis se enmarcó en los conceptos comunicación gubernamental, comunicación pública, gobierno abierto, opinión pública y comunicación estratégica; y se realizó de forma transversal en los ámbitos normativo, de gestión y en las cuentas del MRE en Facebook y Twitter.

Los resultados sugieren que la actual estrategia de comunicación digital del MRE significa un avance en el reconocimiento de la ciudadanía interna como un público; no obstante, respecto a la promoción de su participación en la discusión de la política pública correspondiente al sector, presenta oportunidades de mejora. La ausencia de normativas que incorporen los elementos del gobierno abierto limitaría su traducción en las directrices para el accionar de la Oficina de Comunicaciones (OC). Ello se sumaría a la falta de un discurso común en los gestores de la OC y la Oficina General de Comunicaciones (OGC) sobre el rol de la ciudadanía interna como público y que conllevaría a una limitada estrategia de relacionamiento. El correlato de ello serían publicaciones en Facebook y Twitter dirigidas principalmente a informar de forma general, no a generar la discusión con los usuarios, sobre temáticas elegidas por la entidad únicamente desde una óptica institucional.

Finalmente, sobre la base de los resultados, se presentan consideraciones para una estrategia de comunicación digital del MRE enfocada en fomentar la participación ciudadana, en concordancia con los concepto de gobierno abierto y comunicación pública. Se recomienda el empleo de planes

estratégicos comunicacionales anuales, alineados a los objetivos de la política exterior y la política de comunicación del gobierno. Asimismo, se sugiere el establecimiento de públicos de interés y planes de relacionamiento específicos para cada uno, destacando la ciudadanía interna, para el cual se proponen estrategias específicas. Adicionalmente, se recomienda acciones para contar con una aproximación más profesional en la labor comunicacional y un uso de las redes sociodigitales acorde a la naturaleza y la demanda de las mismas.

Bibliografía

- Aljure, A. (2015). *El plan estratégico de comunicación: método y recomendaciones prácticas para su elaboración*. Madrid: UOC.
- Antezana, M. (2012). Comunicación y estrategia: de la dualidad implícita a la unidad, un enfoque desde el taoísmo. *FISEC Estrategias* , 109-116.
- Bonini, T., & Sellas, T. (2014). Twitter as a public service medium? A content analysis of the Twitter use made by Radio RAI and RNE. *Communication & Society* , 125-146.
- Botero, L. (2006). Comunicación pública, comunicación política y democracia: un cruce de caminos. *Palabra clave* , 7-18.
- Bouza, F. (2004). Desventuras de un concepto claro y distinto: Opinión Pública. En M. A. Juan Díez Nicolás, *Reflexiones sociológicas. Libro homenaje a José Castillo Castillo* (págs. 769-778). España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bravo, J. (2009). La comunicación gubernamental de Vicente Fox. *El Cotidiano* , 43-58.
- De Jesús, J. (2015). *La construcción de una opinión pública a partir de las acciones de la cancillería en el marco del proceso ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Tesis de grado académico*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- De León, S. (2009). De lo público a la comunicación pública. Revisión conceptual. *Renglones* , 15-26.
- Delle, F. (2010). La relación entre la comunicación gubernamental y el apoyo social hacia el accionar del gobierno. Fundamentos para la construcción de un modelo explicativo. *V Congreso Latinoamericano*

de *Ciencia Política* (págs. 4-14). Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política .

Demers, F., & Lavigne, A. (2007). La comunicación pública: una prioridad contemporánea de investigación. *Comunicación y sociedad* , 65-87.

Granda, C., Paladines, F., & Velásquez, A. (2016). Digital strategic communication in Ecuador's public organisations. Current state and future projection. *Revista Latina de Comunicación Social* , 211-231 .

IPSOS. (2017). *Perfil del usuario de redes sociales*. Recuperado el 30 de setiembre de 2018, de IPSOS: <https://www.ipsos.com/es-pe/perfil-del-usuario-de-redes-sociales>

Landsbergen, D. (2010). Government as Part of the Revolution: Using Social Media to Achieve Public Goals. *Electronic Journal of e-Government* , 135-147.

Leone, S., & Delli Paoli, A. (2016). Public administrations in a digital public space. A framework for assessing participatory and multistakeholder models of relationship on twitter. *Current Politics and Economics of Europe* , 85-122.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2014b). *Manual de redes sociales*.

Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (2014a). *Postulación al Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública 2014: Informando Juntos. La construcción de una relación de confianza entre la Cancillería y los medios de comunicación en el marco del proceso ante la Corte Internacional de Justicia*. Lima.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Los Ejes y Lineamientos de la Política Exterior del actual gobierno. Conceptos clave relativos al proceso de Planeamiento Estratégico y el estado de la Modernización en el Ministerio de Relaciones Exteriores*. Lima.

- Mochizuki, L. (2016). *Estrategia de comunicación utilizada por la Cancillería durante el conflicto del Cenepa y las negociaciones de paz con Ecuador, los años 1995-1998*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- Morales, R., & Schiavon, J. (2015). El efecto de la opinión pública en la política exterior de México: contrastando las teorías realistas y liberales. *Foro Internacional* , 669-706.
- Negrete, K., & Rivera, S. (2018). Estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde la práctica del gobierno abierto. *Cuadernos.info* , 183-196.
- Negrete, K., & Rivera, S. (2018). Estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde la práctica del gobierno abierto. *Cuadernos.info* , 183-196.
- Noelle-Neumann, E. (1993). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- OCDE. (2016). *Open Government: The Global Context and the Way Forward*. Recuperado el 10 de setiembre de 2018, de OCDE: <http://www.oecd.org/publications/open-government-9789264268104-en.htm>
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Polítai* , 96-111.
- Rodríguez, D. (2017). *Perú-OCDE: estrategia comunicacional en torno a un eventual proceso de adhesión. Tesis de grado académico*. Lima: Academia Diplomática del Perú "Javier Pérez de Cuéllar".
- Rubio, R. (2009). *Análisis de la Política de Comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Lima.

Vidarte, Ó. (2016). *El Perú, las Américas y el mundo 2014-2015. Opinión pública y política exterior* . Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú.