

Universidad de Lima
Facultad de Comunicación
Carrera de Comunicaciones



GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL INTERCULTURAL DIRIGIDA A PUEBLOS INDÍGENAS EN EL MARCO DE LA COVID-19

Trabajo de suficiencia profesional para optar el Título Profesional de Licenciada en
Comunicación

Ruth Maria Mier y Teran Moscoso
Código 19960793

Asesora
Estela Roeder Carbo

Lima – Perú
Diciembre de 2021



TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	8
ABSTRACT	9
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
1.1 El problema de investigación	4
1.2 Justificación del problema	5
1.3 Objetivo general	6
1.4 Objetivos específicos	6
1.5 Diseño metodológico	6
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	8
2.1 Cultura, multiculturalismo e interculturalidad	8
2.2 Comunicación: la comunicación como un derecho	14
2.3 Enfoques de comunicación: comunicación para el desarrollo, comunicación gubernamental, comunicación pública, comunicación estratégica.	16
Comunicación para el desarrollo	16
Comunicación estratégica	16
Comunicación pública	19
Comunicación gubernamental	19
2.4 Comunicación gubernamental en el Perú	22
2.5 Modelo de análisis de comunicación intercultural	24
CAPÍTULO III: AVANCES COMUNICACIÓN E INTERCULTURALIDAD EN LAS POLÍTICAS NACIONALES	29
3.1 Marco normativo nacional	29
3.1.1 Constitución Política del Perú	29
3.1.2 Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura	30
3.1.3 Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú y su reglamento	30
3.1.4 Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural	30

3.1.5 Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su reglamento	30
3.2 Normas emitidas en el marco de la emergencia sanitaria en materia de interculturalidad y pueblos indígenas	31
3.2.1 Resolución Ministerial N° 109-2020-MC, que aprueba diversas acciones del Ministerio de Cultura en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la existencia del COVID-19 (25 de marzo de 2020)	31
3.2.2 Decreto Legislativo N° 1489, que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19 (9 de mayo de 2020)	32
3.2.3 Decreto Supremo N° 004-2020-MC 29 de mayo de 2020 Lineamientos técnicos para garantizar la pertinencia y adecuación cultural en la atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19 (29 de mayo de 2020)	32
3.2.4 Decreto Supremo que aprueba los lineamientos para la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de las entidades públicas, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19 (29 de mayo de 2020)	33
3.3 Normas dirigidas la promoción de la diversidad cultural	33
3.3.1 Resolución Ministerial N° 0126-2017-MC	33
3.3.2 Resolución Viceministerial N° 000138-2020-VMPCIC/MC	33
3.4 Avances en materia de interculturalidad crítica en aspectos comunicacionales	33
3.4.1 Avances en las normas nacionales	34
Políticas para el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú: Reglamento de la Ley N° 29735	35
Normas emitidas en el marco de la emergencia sanitaria	37
CAPÍTULO IV: CASO DE ESTUDIO	38
4.1 Contexto nacional	38
4.2 Descripción del caso	39
4.3 Componente comunicacional de la EIAT	42
Figura 4.6 Mapa de procesos del Ministerio de Cultura (Ministerio de Cultura, 2020, p.9).	45
4.4 Dimensiones de comunicación analizadas en el componente de comunicación de la EIAT	46
4.4.1. Comunicación interna	46
A nivel ejecutivo: al interior del equipo de la EIAT	47

A nivel técnico: en coordinación con la oficina de comunicación e imagen institucional y con la Dirección de Lenguas Indígenas.	48
Elaboración de ayudas memorias, informes, oficios.	48
4.4.2 Estrategias de comunicación externa	48
Investigación.	49
Planificación.	51
Ejecución.	52
Monitoreo y Gestión del conocimiento	57
4.3 Incorporación del enfoque intercultural en las acciones realizadas	60
4.4 Análisis de los desafíos de la comunicación gubernamental	62
4.4.1 Elaboración de mitos de gobierno	63
4.4.2 Control y convergencia (para la gestión) de las agendas	63
4.4.3 Actuación con partners o socios	64
4.4.4 Criterios de organización ágil, flexible y alistada para el cambio	64
4.4.5 Concebir el riesgo y la crisis como parte constitutiva	65
4.4.6 Microtargeting	65
4.4.7 Comunicación como legitimación	66
4.4.8 Redes sociales para gobernar	66
CONCLUSIONES	68
RECOMENDACIONES	70
REFERENCIAS	71

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1 Reformulación de los desafíos de la comunicación gubernamental desde la interculturalidad crítica (1).....	28
Tabla 2.2 Reformulación de los desafíos de la comunicación gubernamental desde la interculturalidad crítica (2).....	28
Tabla 4.1 Tipo de materiales de comunicación producidos.....	53
Tabla 4.2 Análisis de la incorporación del enfoque intercultural en las estrategias de comunicación externa.....	60
Tabla 4.3 Análisis de la incorporación del enfoque intercultural en las estrategias de comunicación interna.....	62



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1 Estructura de las Oficinas de Comunicación de los Ministerios.....	23
Figura 2.2 Modos de aplicar el enfoque intercultural.....	25
Figura 2.3 Elementos de análisis de interculturalidad crítica.....	27
Figura 4.1 Tipos de alertas del EIAT.....	40
Figura 4.2 Funciones de los gestores interculturales y del equipo de la EIAT.....	41
Figura 4.3 Organización del equipo de gestión de la EIAT.....	42
Figura 4.4 El componente comunicacional de la EIAT en el organigrama institucional.....	43
Figura 4.5 Articulación interna para el desarrollo de estrategias de comunicación.....	44
Figura 4.6 Mapa de procesos del Ministerio de Cultura.....	45
Figura 4.7 Comunicación interna de la EIAT.....	47
Figura 4.8 Comunicación externa de la EIAT.....	49
Figura 4.9 Ejemplos de mitos, noticias falsas y problemas de comunicación.....	51
Figura 4.10 Muestra de página web Juntas y juntos.....	54
Figura 4.11 Resultados reportados (1).....	59
Figura 4.12 Resultados reportados (2).....	59

RESUMEN

La presente investigación explora las particularidades de la comunicación gubernamental con enfoque intercultural dirigida a los pueblos indígenas en el Perú, en el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19. Para esto, desarrolla el marco teórico referido a los conceptos de interculturalidad y comunicación gubernamental, identificando criterios para su aplicación práctica. Luego, analiza un caso de estudio sobre gestión de la comunicación gubernamental y la aplicación del enfoque intercultural en una intervención del Ministerio de Cultura dirigida a pueblos indígenas. Como resultado de esta investigación se identifican estrategias innovadoras, como el trabajo de los gestores interculturales indígenas que permiten establecer un diálogo horizontal entre los pueblos indígenas y las entidades del Estado.

Palabras clave: interculturalidad, comunicación gubernamental, pueblos indígenas, políticas públicas.

ABSTRACT

This thesis explores the particular characteristics of intercultural government communication directed to indigenous peoples in the context of COVID-19. For this, it develops the theoretical framework of the concepts of interculturality and government communication, identifying criteria for its practical application. Then, presents a case study in an intervention on gubernamental and intercultural communication by the Ministry of Culture of Peru, addressed to indigenous population. As a result of the research, innovative strategies are identified, such as the work of intercultural indigenous promoters that allow the State to establish a horizontal dialogue with indigenous peoples.

Palabras clave: interculturalidad, comunicación gubernamental, pueblos indígenas, políticas públicas.

interculturality, government communication, indigenous peoples, public policies

INTRODUCCIÓN

El 15 de marzo de 2020, el Presidente de la República acompañado por el Consejo de Ministros y de los representantes de los gobiernos regionales y locales, declaró la emergencia sanitaria por la COVID-19 (Presidencia de la República, 2020).

Esta medida, que sería efectiva con su publicación en el diario oficial El Peruano, disponía el aislamiento social obligatorio, la suspensión de derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional. (Decreto Supremo, N° 044-2020-PCM, 2020)

Ante este contexto, el Ministerio de Cultura promulgó una primera norma, a través de la Resolución Ministerial, N° 109-2020-MC, visibilizando la responsabilidad del sector, como ente rector en materia de pueblos indígenas y originarios y responsable de “dictar medidas necesarias para salvaguardar la vida, integridad, salud, entre otros, de los pueblos indígenas u originarios durante el Estado de Emergencia Sanitaria...”. Se señalaba el desarrollo de las siguientes acciones:

- Mantener informadas a las organizaciones nacionales e internacionales de las medidas adoptadas por el gobierno a través de los canales de representación indígena institucionalizados con el Estado.
- Coordinar con las entidades nacionales para que las medidas establecidas en el marco de la emergencia sanitaria sean cultural y lingüísticamente adecuadas.
- Identificar y traducir a lenguas indígenas la información prioritaria emitida por el Estado relacionada con la emergencia y hacerla pública.
- Brindar facilidades para la interpretación remota en lenguas indígenas a los establecimientos de salud que lo requieran.

- Poner a disposición de las instituciones la Base de Datos de Pueblos Indígenas a fin de brindar información sociodemográfica, geográfica y cualitativa para la garantizar su identificación.
- Garantizar la adecuación intercultural y lingüística de la información generada por el Poder Ejecutivo, medida dirigida, tanto a contextualizarla como a presentarla en un lenguaje sencillo y en las lenguas indígenas predominantes en las zonas de intervención. (Resolución Ministerial, N° 109-2020-MC, 2020)

La emergencia sanitaria por la COVID-19, hizo visible en el país las brechas sociales, económicas y de acceso a la comunicación, dada la necesidad de contar con estrategias que lleguen a los ciudadanos y ciudadanas de todo el país, tomando en cuenta el contexto cultural en el que se desarrollan, como sus lenguas indígenas u originarias. Sin embargo, también se produjeron avances que pueden ser sistematizados para el desarrollo de lineamientos de comunicación gubernamental con enfoque intercultural.

La presente investigación analiza las particularidades de la gestión comunicación gubernamental intercultural. Especialmente la dirigida a pueblos indígenas en el marco de la emergencia sanitaria a fin de plantear recomendaciones para el desarrollo de acciones similares en nuevos contextos.

De esta manera, se expone en el primer capítulo el problema de investigación, la justificación del problema, así como los objetivos de investigación y el diseño metodológico de la tesis.

El segundo capítulo desarrolla el marco teórico en los campos de interculturalidad y comunicación gubernamental. Así, se busca establecer la distinción entre interculturalidad de hecho e interculturalidad crítica y plantea una propuesta de justicia tridimensional que responda a los problemas de representación, participación política y redistribución que enfrentan diversas culturas.

Además, exploran los enfoques de comunicación vinculados al ejercicio de la gestión pública, estableciendo diferencias entre estos enfoques. El tercer capítulo, por

su parte, identifica avances de comunicación en las políticas interculturales desarrolladas desde el Estado peruano en relación con el concepto de justicia tridimensional.

El cuarto capítulo examina el componente comunicacional en la Estrategia de Alerta y seguimiento a pacientes COVID-19 a través de un caso de estudio e identifica los avances de una comunicación gubernamental intercultural en esta experiencia.



CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 El problema de investigación

El problema de investigación que se presenta a continuación se inscribe en el campo de la comunicación pública y, de manera más específica, en el ámbito de la comunicación gubernamental que se desarrolla desde el Poder Ejecutivo, integrado por dieciocho ministerios y presidido por el primer ministro.

En este sentido, la comunicación gubernamental es un enfoque dirigido a lograr la aceptación de las políticas del gobierno por el mayor número de personas a través de la generación de consensos. De esta manera, el logro de acuerdos es lo que define una buena gestión tanto de la comunicación como del propio gobierno. (Riorda 2011, p. 97)

La diversidad cultural del Perú representa un reto adicional para la gestión de la comunicación gubernamental. Esto debido a que en el país conviven 55 pueblos originarios que hablan 48 lenguas indígenas y más del 25% de la población se autoidentifica como parte de alguno de estos pueblos. (Ministerio de Cultura, 2019, p. 2)

Por otra parte, en el Perú, el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID-19 ha hecho visibles las brechas de acceso a la comunicación como la necesidad de contar con estrategias que logren llegar a los ciudadanos y ciudadanas de todo el país, tomando en cuenta el contexto cultural en el que se desarrollan, así como como sus lenguas indígenas u originarias. Sin embargo, también se han producido avances que pueden ser sistematizados para el desarrollo de lineamientos de comunicación gubernamental con enfoque intercultural.

La presente investigación analiza las particularidades de la gestión de la comunicación gubernamental intercultural dirigida a los pueblos indígenas en el marco de la emergencia sanitaria, a fin de plantear recomendaciones para el desarrollo de acciones similares en nuevos contextos.

Para el desarrollo de este problema de investigación se han planteado las siguientes preguntas:

- ¿Qué es la interculturalidad, por qué es importante y qué criterios existen para la implementación del enfoque intercultural en las políticas estatales?
- ¿Qué es la comunicación gubernamental? ¿Qué avances se vienen desarrollando en materia de comunicación intercultural en las políticas nacionales dirigidas a pueblos indígenas?
- ¿Cómo se ha puesto en práctica la comunicación gubernamental intercultural dirigida a los pueblos indígenas en el marco de la COVID-19 y qué aprendizajes se pueden recoger de esta experiencia para el desarrollo de futuras intervenciones con enfoque intercultural?

1.2 Justificación del problema

La emergencia sanitaria ha mostrado al Estado peruano la necesidad de contar con políticas y estrategias que permitan que la comunicación que se produce desde el gobierno, pueda llegar a todos los habitantes del país, en las lenguas habladas por sus ciudadanos y con pertinencia cultural.

La intervención en comunicaciones de la *Estrategia para la implementación y ejecución de servicios y acciones para la protección y atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la COVID-19*, desarrollada por el Ministerio de Cultura, ha permitido identificar prácticas de gestión gubernamental dirigidas a los pueblos indígenas de todo el país.

En ese sentido, se hace necesario conocer el carácter específico de esta intervención en materia de interculturalidad con pueblos indígenas, así como los avances y barreras que enfrenta la comunicación desde el gobierno con estos ciudadanos, a fin de plantear recomendaciones para el desarrollo de una comunicación con enfoque intercultural pertinente a las demandas y necesidades de información y orientación dada la situación de emergencia sanitaria.

Por otro lado, en el campo de las comunicaciones, se puede señalar que el Perú no cuenta con una política integral de comunicación gubernamental. Sin embargo, en las intervenciones desarrolladas desde el sector Cultura y en particular, en el marco de la emergencia sanitaria, se observan avances en aspectos clave de la comunicación de gobierno. Esta investigación aporta al campo de la comunicación en la identificación de elementos en estas políticas que pueden ser tomados en cuenta para la elaboración de lineamientos de comunicación intercultural para el Estado.

Por otra parte, el análisis del caso presentado aporta a la identificación de prácticas de comunicación en una institución pública, tomando en cuenta el modelo organizacional de la comunicación empleado en el Estado así como las dinámicas de gestión de la comunicación que se producen en estas instituciones.

Finalmente, se identifican aspectos clave de comunicación intercultural en el desarrollo de estrategias y materiales de comunicación y elabora recomendaciones para su desarrollo.

1.3 Objetivo general

El objetivo general de esta tesis es analizar las particularidades de la gestión de la comunicación intercultural. En especial, la dirigida a los pueblos indígenas, producida en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19, a fin de establecer recomendaciones para la gestión de la comunicación gubernamental con enfoque intercultural.

1.4 Objetivos específicos

- Identificar las características de la gestión de la comunicación gubernamental con enfoque intercultural dirigida a pueblos indígenas
- Analizar las estrategias de comunicación gubernamental dirigida a pueblos indígenas, en el marco de la COVID-19.

- Explorar los avances en la implementación del enfoque intercultural en estas estrategias, así como las barreras que enfrentan.
- Proponer recomendaciones para el desarrollo de una comunicación gubernamental con enfoque intercultural.

1.5 Diseño metodológico

El proceso de investigación se inició con la revisión documental en el campo de la interculturalidad. En esta línea, se analizaron las nociones de interculturalidad de hecho e interculturalidad crítica. Luego, se recogieron definiciones operativas sobre estos conceptos, se identificaron propuestas y criterios para su aplicación. Asimismo, se revisaron estudios en el campo de la comunicación, en especial los enfoques desarrollados en el campo de la comunicación pública.

Tomando en cuenta las definiciones de comunicación y los criterios de interculturalidad, se analizaron las políticas de interculturalidad desarrolladas desde el Viceministerio de Interculturalidad para pueblos indígenas, en especial las desarrolladas en el marco de la emergencia sanitaria.

Posteriormente, se elaboró una metodología para la elaboración del caso de estudio tomando como referencia la Guía de Sistematización de la OIT (sf). Así, se establecieron ejes de sistematización para la identificación de estrategias de comunicación dirigidas a pueblos indígenas, identificando sus etapas y analizando cada una de ellas. A continuación se identificaron los mecanismos de transversalización del enfoque intercultural en cada una de estas estrategias.

Para la estructuración del caso se hizo una revisión documental de informes internos del Ministerio de Cultura, presentaciones, materiales de comunicación así como entrevistas a profesionales del equipo de la Estrategia de Información y Alerta Temprana del Ministerio de Cultura.

Finalmente, se identificaron los avances y barreras en los ejes de sistematización del caso analizado y se elaboraron conclusiones y recomendaciones para el desarrollo de una política de comunicación gubernamental con enfoque intercultural.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

La emergencia sanitaria generada por la COVID-19 planteó para el Estado peruano retos en la atención de la salud, pero también en la comunicación del gobierno con los diversos grupos culturales que habitan el país. En especial, con los pueblos indígenas y originarios.

En el desarrollo del marco teórico presentaremos, en primer lugar, los conceptos de cultura e interculturalidad. Luego, la diferencia entre interculturalidad de hecho e interculturalidad crítica y, se presenta la propuesta de interculturalidad crítica como un proyecto ético y político, así como los criterios para su aplicación práctica.

Seguidamente, se desarrolla el concepto de comunicación como un derecho así como el enfoque de comunicación gubernamental, relevando su importancia para la gestión del Estado. Además, se presenta el concepto de planificación estratégica de las comunicaciones.

Finalmente, se señala el modelo de análisis sobre el cual se revisarán tanto los avances en políticas de comunicación gubernamental, como el enfoque de la propuesta de interculturalidad crítica a partir del caso planteado en esta investigación.

2.1 Cultura, multiculturalismo e interculturalidad

El concepto de cultura es amplio, complejo y da cuenta de significados diversos. La Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales definió la cultura como:

El conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias...y da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente

comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden. (Declaración de México sobre las Políticas Culturales, 1982)

Tubino y Flores (2020), revisan diversas definiciones de cultura. Así, citando a Ernst Cassirer, señalan que en las culturas se expresa “lo esencial del ser humano, a saber, su condición simbólica”, es aquello que lo diferencia de otros animales. Mientras que estos tienen una respuesta inmediata, “la respuesta humana se halla mediatizada por los diferentes lenguajes, creencias y valores a partir de los cuales procesamos y elaboramos nuestras respuestas para darles sentido”. De esta manera, la cultura son estas mediaciones que permiten “elaborar respuestas significativas a estímulos externos...”. (pp. 26-27)

Además, los autores señalan que las personas se enfrentan a problemas existenciales como la vida, la muerte, lo sagrado, lo bueno y malo o qué instituciones se requiere para vivir ante lo cual “las culturas ofrecen a los seres humanos el norte y las coordenadas de su existencia...comprender el mundo y comprenderse en él, dejarse interpelar por el mundo y actuar en él”. (Tubino y Flores 2020, p. 29)

La cultura, “se expresa en los hábitos de las personas, en un conjunto unificado de disposiciones, preferencias, elecciones, y prácticas...que configuran el estilo de vida de una persona o colectividad”. Adicionalmente, precisan que “las culturas son formas de vida que tienen una capacidad creadora, una capacidad de iniciativa y acción para producir nuevas significaciones...Las culturas se transforman y se recrean constantemente en el tiempo, se mantienen cambiando”. (Tubino y Flores, p. 33)

Esta transformación se produce a través del contacto e intercambio entre las culturas en relaciones que no siempre son armónicas, como veremos más adelante.

En el caso del Perú, se cuenta con una gran diversidad de culturas, en el territorio conviven 55 pueblos indígenas, 51 amazónicos y 4 andinos que hablan 48 lenguas indígenas u originarias (Ministerio de Cultura, 2019, p. 2), además de otros grupos culturales como la población afroperuana y los descendientes de inmigrantes europeos o asiáticos. Cabe señalar que los pueblos indígenas u originarios se definen como aquellos que tienen su origen en tiempos anteriores al Estado y “conservan todas o parte de sus instituciones distintivas, y que, además, presentan la conciencia colectiva de poseer una identidad indígena u originaria”. Base de Datos de Pueblos Indígenas (Ministerio de Cultura, s.f.-a)

Un documento del Ministerio de Cultura (2014) recuerda la admiración de José María Arguedas ante la riqueza cultural del país y cita un fragmento de su discurso al recibir el Premio Nacional de Cultura Inca Garcilaso de la Vega (p. 10):

“No, no hay país más diverso, más múltiple en variedad terrena y humana; todos los grados de calor y color, de amor y odio, de urdimbres y sutilezas, de símbolos, utilizados e inspiradores...” (Arguedas, 1968).

Así, las palabras de Arguedas se conectan con “un mundo que valora y reconoce cada vez más la potencialidad creativa de nuestras diferencias, [en el que] nuestra diversidad cultural se constituye en el más importante activo que disponemos”. Sin embargo, como señala el texto, la riqueza cultural no siempre ha sido valorada en el país. (Ministerio de Cultura, 2014, p. 10)

Más bien, la existencia de tantas culturas ha sido vista como un problema, un “obstáculo a la integración nacional y al desarrollo” y una limitación “para la construcción de una identidad nacional homogénea”. De esta manera, se han establecido relaciones jerárquicas y discriminatorias entre ciudadanos y ciudadanas peruanas”. (Ministerio de Cultura, 2014, p. 11)

“Al respecto, es importante tener en cuenta que, dentro de la población indígena amazónica, el 15.6% no sabe leer ni escribir, dato que se ubica muy por encima

del promedio nacional (5.9% según el Ministerio de Educación). Asimismo, el 66.9% de la población que se autoidentifica indígena de la Amazonía, no cuenta con acceso a agua potable, y, de manera más específica, el 73.8% del total no tiene este servicio dentro de sus viviendas. El caso de las cifras de desagüe son especialmente alarmantes, dado que el 77.1% no accede a ningún tipo de desagüe y solo el 15.4% tiene un desagüe dentro de sus viviendas. Por otra parte, el Censo de Población y Vivienda 2017 revela que mientras solo el 16.4% de la población con lengua materna no indígena no cuenta con el servicio de agua potable en sus viviendas, este porcentaje asciende a 32.7% en el caso de la población con lengua materna indígena.

Asimismo, las regiones que concentran la mayor población indígena amazónica presentan elevados niveles de desnutrición crónica infantil y anemia. Por ejemplo, en Loreto, la prevalencia de anemia afecta al 49% de los niños entre 6 y 58 meses”. (Ministerio de Cultura, 2019, p. 8)

Carlos Iván Degregori (2014) en su ensayo *Dilemas y tendencias en la antropología peruana* presenta los conceptos de multiculturalismo e interculturalidad. El multiculturalismo, según señala, “como reivindicación del derecho a la diferencia...ha sido clave para fortalecer la autoestima de los discriminados, conquistar derechos y desarrollar programas de acción afirmativa”. Sin embargo, genera una concepción de comunidades “homogéneas, nítidamente demarcadas y cerradas en sí mismas”. (p. 265)

La interculturalidad, por su parte, surge en América Latina y en Canadá en el campo de la educación bilingüe en la década de 1970 y, según Martín Hopenhayn enfatiza la noción de “proceso relacional...avanzando de la mera tolerancia a la posibilidad de enriquecimiento mutuo entre diferentes cada vez más conectados por la globalización”. (como se cita en Degregori, 2014, p.266).

Este proceso, continúa Degregori (2014), evoca la “utopía arguediana...de ‘unir el caudal’ de las diferentes culturas del Perú sin que ello signifique la aculturación de los subalternos” concluyendo que la interculturalidad “solo puede plasmarse...en el ejercicio de la ciudadanía, con iguales derechos y si existen mínimos de equidad económica”. (pp. 266-267)

En ese sentido, Degregori hace referencia al quiebre cultural experimentado y expresado por Arguedas y a la necesidad de que los peruanos provenientes de todas las culturas sean reconocidos como ciudadanos de pleno derecho.

Tubino y Flores (2020), por su parte, distinguen entre la interculturalidad de hecho o fáctica y la interculturalidad como proyecto ético-político. Esta última, concuerda con la definición planteada por Degregori. Así, interculturalidad de hecho “remite a la forma en la que se han dado históricamente y se están dando en el presente, las relaciones entre las culturas o formas de vida en distintas esferas sociales” y la interculturalidad como un proyecto ético-político es la que “que busca generar relaciones de equidad e interaprendizaje entre personas de diversas culturas en contextos de asimetrías socioculturales”. (p. 25)

La interculturalidad de hecho puede manifestarse como microinterculturalidad o macrointerculturalidad. La escala micro se refiere a las “relaciones tú-yo en la vida cotidiana” mientras que la macrointerculturalidad alude a las relaciones entre instituciones, como en el caso de las que se presentan en los medios de comunicación, o entre naciones (Tubino y Flores, 2020, p. 46)

Además, esta noción de interculturalidad planteada como descripción de la realidad puede presentarse de forma negativa o positiva. Así, se muestra de forma negativa cuando “se producen relaciones de dominación y de exclusión entre individuos y grupos de diversas culturas”. En cambio, la interculturalidad positiva está referida a la “generación de relaciones de reconocimiento, equidad económica y participación

política en pie de igualdad en las esferas públicas por parte de personas de diversas culturas". (Tubino y Flores, 2020, p. 47)

En relación con la interculturalidad negativa se señala que las “relaciones de discriminación intercultural son relaciones de interculturalidad negativa” e introduce la idea de justicia. De esta manera, se anota que la discriminación es una expresión de injusticia cultural ya que muestra “la existencia objetiva de desigualdades de categoría o de estatus que generan estigmatización, humillación e inequidad de oportunidades de origen en perjuicio de quienes portan la categoría inferior o de más abajo en el orden social” y, en ese sentido, es “injusta porque priva a las personas desacreditadas o racializadas del ejercicio de la ciudadanía en pie de igualdad”. (Tubino y Flores, 2020, p. 47-50)

Además, la injusticia cultural suele estar acompañada de injusticia redistributiva, “esta se expresa en la privación, explotación y el acaparamiento de oportunidades”. Así, la población culturalmente discriminada enfrenta también “exclusiones y privaciones económicas sistemáticas que les impiden tener igual acceso a bienes o servicios y ejercer plenamente su ciudadanía en las distintas esferas sociales”. (Tubino y Flores, 2020, p. 52-53).

Del mismo modo, a la injusticia cultural con frecuencia se suma la injusticia política. Esto es “la existencia de barreras objetivas que generan inequidad de oportunidades para participar en la deliberación pública”. Así, las personas discriminadas culturalmente también son impedidas de participar políticamente en igualdad de condiciones y se les impide “ser reconocidos como sujetos de derecho y poder ejercerlos”. (Tubino y Flores, 2020, p. 57-58).

Ante la injusticia cultural, la injusticia redistributiva y la injusticia política Tubino y Flores (2020) plantean una respuesta tridimensional. “Esto quiere decir que las políticas que contribuyen a deconstruir la discriminación y el racismo para construir

espacios de reconocimiento deben estar acompañadas de políticas que generen paridad en la participación y equidad de oportunidades económicas”. (p. 86-87).

Por otra parte, Tubino introduce la noción de interculturalidad funcional, contraponiéndola a la interculturalidad crítica vista anteriormente. Así, señala que esta “no busca la justicia cultural, sino la comunicación intercultural” (como se cita en Tubino y Flores, 2020 p. 60). Luego, añade que el interculturalismo funcional “no visibiliza las desigualdades persistentes como injusticias estructurantes de una convivencia tóxica [y, suele ser]...promovido desde los Estados nacionales monoculturales”. (Tubino y Flores, 2020, p. 60)

Finalmente, los autores resaltan la necesidad de “un discurso que explicita las relaciones de poder arbitrario [inherentes]...en la interculturalidad de hecho. Esta es una explicación que no se limita a describir justicias, sino a evaluar y proponer, desde una concepción integral de justicia, respuestas acertadas tanto a corto como a largo plazo”. (Tubino y Flores, 2020, p. 60)

2.2 Comunicación: la comunicación como un derecho

Hemos señalado que la cultura constituye la condición simbólica del ser humano y, en ese sentido, es un elemento mediador con el mundo, que le permite situarse en él, comprenderlo y relacionarse con los demás. La comunicación, por su parte, constituye “el intercambio de ideas, conocimientos, mensajes e información” (UNESCO, 2014, p. 118)

En ese sentido, ambos conceptos están fuertemente relacionados. La comunicación permite el intercambio de ideas, conocimientos y capacidades creativas de las personas y los grupos humanos y es clave en las conexiones que se producen entre culturas porque permite que “expresen sus ideas y las pongan al alcance de los demás”. Además, la comunicación posibilita la interacción entre personas y grupos humanos, “estableciendo nexos mediante el fomento del diálogo intercultural”. También permite el proceso de creación de identidades. (UNESCO, 2014, p. 118)

Adicionalmente, la comunicación tiene un rol fundamental en el desarrollo de capacidades de las personas:

La cultura y la comunicación pueden producir y difundir un rico caudal de información, conocimientos, ideas y contenidos susceptibles de contribuir a ampliar las posibilidades de las personas para escoger el tipo de vida que desean llevar de acuerdo con aquello que valoran, generando así contextos propicios para la puesta en marcha de procesos de desarrollo centrados en la persona humana. (UNESCO, 2014, p. 118)

Con el fin de integrar la cultura en las políticas de desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) diseñó un instrumento que propone siete dimensiones en las que la cultura orienta la acción humana. (UNESCO, 2014, p. 4) Una de estas dimensiones es la comunicación, en la que se visibiliza “la interacción valiosa entre la cultura y la comunicación”. Para esto, se plantea los siguientes aspectos:

- respetar y promover el derecho a la libertad de expresión, entendido como pilar del desarrollo de sociedades participativas y abiertas, y condición de un entorno favorable a la creatividad y la diversidad cultural;
- promover el acceso a las tecnologías digitales, y en particular a internet, que están modificando muy considerablemente los modos de comunicación de las personas y las formas de acceso, creación, producción y difusión de las ideas, informaciones y contenidos culturales;
- ofrecer una diversidad de contenidos en los sistemas públicos de radio y televisión que propicie una participación cultural discrecional basada en opciones, así como el acceso a espacios de difusión a productos de

orígenes diversos, y en particular a las producciones y contenidos locales. (UNESCO, 2014, p. 118)

2.3 Enfoques de comunicación: comunicación para el desarrollo, comunicación gubernamental, comunicación pública, comunicación estratégica.

La comunicación ejercida en el marco de las instituciones estatales se desarrolla desde diversos enfoques y terminologías. Entre ellas la comunicación para el desarrollo, comunicación estratégica, comunicación pública y comunicación gubernamental, que presentaremos a continuación.

Comunicación para el desarrollo

Para la FAO (2016) la comunicación para el desarrollo es un enfoque de comunicación basado en el uso sistemático de métodos y herramientas participativas...[dirigidas a] maximizar el impacto, la rentabilidad y la sostenibilidad social de los programas de desarrollo”. Para esto emplea las funciones estratégicas de la comunicación “garantizando el acceso equitativo a la información, intercambio de conocimientos y toma de decisiones inclusiva”. (p. 9-10)

Comunicación estratégica

La definición de comunicación estratégica considera el desarrollo de estrategias de comunicación, como la definición anterior. Pero, este enfoque “se caracteriza por ser sistémico, sistemático e integral, pues supone pensar todo tipo de comunicaciones que ocurren en torno a una institución y sus públicos, teniendo en cuenta la articulación con el contexto institucional y del entorno, con una planificación que se nutre de la investigación y de la creatividad para la innovación, articula y complementa distintos estrategia para un objetivo común”. (Calandria, 2015, p.8)

En el plano institucional, la comunicación estratégica tiene el doble fin de “mantener un permanente diálogo y comunicación con el entorno y contribuir a

garantizar el logro de un objetivo estratégico acorde con la misión y visión institucional”. En este sentido, debe:

- Facilitar el logro de un objetivo comunicacional que apoye el logro del propósito institucional.
- No debe estar limitada a producir información, sino que debe orientarse hacia los efectos, buscando cambios en el comportamiento y las ideas de las personas.
- Ser impulsada como una estrategia de gestión institucional, “incluyendo los aspectos de la identidad de la organización y la proyección de la misma en una imagen que suscite la confianza en el entorno de la institución”. (Brot für die Welt, 2019, p. 22)

Asimismo, la comunicación estratégica tiene una dimensión interna y una dimensión externa. La dimensión interna tiene tres funciones clave:

- La gestión de la información, dirigida a la gestión de información, conocimientos y aprendizaje, así como a mejorar los procesos y las relaciones al interior de la información.
- La gestión de valores, que permita que las personas “conozcan, recreen y compartan la cultura, actitudes y experiencias de la organización” así como su misión y visión.
- “Dirigir el lado subjetivo respecto a actitudes orientadas a una meta común”. (Brot für die Welt, 2019. p. 24)

Figura 2.1 Dimensiones de la comunicación estratégica



“La función de la comunicación en las organizaciones debe garantizar la coherencia entre la comunicación interna y externa, dándole un mayor valor al cumplimiento de los objetivos estratégicos”.

(Brot für die Welt, 2019, p. 24)

La comunicación estratégica tiene la función de articular su dimensión interna y externa en las instituciones, garantizando la coherencia en su accionar y otorgando “un mayor valor al cumplimiento de los objetivos estratégicos”. De esta manera, refuerza su identidad, referida a los valores, actitudes y cultura organizacional y “contribuye al posicionamiento y visibilidad institucional”. (Brot für die Welt, 2019. p. 24-25)

Otro elemento a considerar en este enfoque es que “la estrategia no es solo el plan (uso más común de la palabra estrategia en el plano cotidiano, no académico). El proceso estratégico inicia cuando se estudia una situación (diagnóstico), prosigue cuando se plantean objetivos y planes (uno, varios, complementarios, mirando a posibles escenarios), y culmina cuando se ejecutan (adaptándose a lo que suceda, gestionando el presente)”. (Calandria, 2015, p.8)

Comunicación pública

La comunicación pública, por su parte, “es aquella que promueve el debate entre distintos puntos de vista sobre asuntos públicos de interés ciudadano” y busca la generación de valor público. Mark Moore señala que el valor público se crea fortaleciendo la institucionalidad y “organizando sistemas administrativos que funcionen para brindar los bienes, servicios y la confianza que a su vez también son expresiones del valor público y que llenan o satisfacen las expectativas ciudadanas.”. (como se cita en Calandria, 20015, p.8).

En este sentido, la comunicación pública expande el ámbito de la comunicación estratégica que tiene como fin el cumplimiento de sus objetivos estratégicos por una comunicación que busca la generación de valor público.

Comunicación gubernamental

Riorda y Elizalde (2013) señalan que si bien la comunicación de gobierno ha sido concebida como un área de apoyo a la gestión “desde hace un tiempo se hace evidente que las decisiones de gestión no se pueden hacer sin una adecuada comunicación”. (p. 12)

De esta manera, proponen que la comunicación gubernamental se sitúe al nivel estratégico. No solamente “la comunicación le aporta a la estrategia en sentido general la posibilidad de influir, de afectar o de activar a personas, a grupos de personas o a organizaciones” sino que “no es posible transformar una estrategia en algo real, en algo que tenga efectos, si no se utilizan los diferentes niveles y dispositivos de comunicación”. Así, la estrategia no puede prescindir de la comunicación. (Riorda y Elizalde, 2013, p. 13)

Por otro lado, el objetivo de la comunicación gubernamental es generar consenso. Esto es “la búsqueda de acuerdos de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que...las políticas de gobierno deben ser aceptadas por la mayor cantidad de personas”. En este sentido, “si la comunicación gubernamental no actúa

bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión”. (como se cita en Riorda 2011, p. 97)

Adicionalmente, Riorda (2008) encuadra su análisis en “la línea del ‘construccionismo’, sosteniendo que la fundamental premisa que esta perspectiva invoca es que la realidad es un producto social y los primeros significados por los cuales la realidad es construida pertenecen al lenguaje” (p.29). Esto implica, según Crigler que las personas interpreten “actos de acuerdo a las definiciones que de manera previa... se vayan instalando desde el gobierno mediante la comunicación”. (como se cita en Riorda 2008, p.29)

Además, continúa Crigler, este proceso es continuo, dinámico y genera una espiral activa de interpretaciones y reinterpretaciones constantes basadas en lenguajes simbólicos y en la que las emociones juegan un papel muy importante. (como se cita en Riorda 2008, p.29). Esta propuesta, plantea Riorda, “se escapa al planteo inicial centrado solo en medios...[y busca]...construir sentido político desde el gobierno”. (Riorda, 2018, p. 30)

Riorda (2008) identifica Rutinas de la Comunicación Gubernamental (RCG) en las que recogen acciones de comunicación tipo que son empleadas por los gobiernos. Para el análisis de caso que llevaremos adelante, consideraremos las acciones de comunicación del gobierno como entidad. Estas son:

- La comunicación de gobierno como un todo o mito de gobierno, sobre la que volveremos más adelante.
- La comunicación por segmentos o áreas, que deben ser coherentes con los valores planteados por el gobierno y no perder de vista su imagen, su marca de gestión.
- La comunicación por programas o proyectos, que debe seguir las recomendaciones del punto anterior.

- La dimensión informativa y pedagógica de la comunicación, referida a “la comunicación necesaria para que el goce de los servicios o beneficios que un gobierno realiza puedan llegar efectivamente a concretarse. (p. 32 - 38)

El concepto de mito de gobierno, planteado por Riorda (2008) está referido a plantear un proyecto general de gobierno. Este “debe dar cuenta...del rumbo de la política general de gobierno que permita vislumbrar el futuro deseado y a la vez comprender los temas clave que están en un horizonte creíble...”. Así, se constituye en “una herramienta de comunicación simbólica que debe ser regular y constante en la construcción de sentido social y político para que se constituya en una fuente generadora de consensos”. (p. 32-22)

En ese sentido, de acuerdo con Puig “la marca de gestión suele constituirse...en una síntesis creativa y publicitaria del mito. Constituye la centralidad de la comunicación gubernamental”. (como se cita en Riorda, 2018, p. 34)

Finalmente, la comunicación gubernamental plantea desafíos que dan cuenta de la esencia de su propuesta de comunicación gubernamental. Estos son:

1. Actuación con partners o socios a través de las cuales se puede gestionar en red para alcanzar objetivos comunes.
2. Elaboración de mitos de gobierno, “como herramienta de comunicación simbólica que otorga sentido social y político a la gestión”.
3. Criterios de organización ágil flexible y alistada para el cambio, referida a la capacidad de controlar sus comunicaciones y elaborando materiales propios que puedan plantear sus mensajes sin mediaciones.
4. Concebir el riesgo y las crisis como parte constitutiva.
5. Control y convergencia (para la gestión) de las agendas

6. Microtargeting. Esta representa contar con bases de datos específicas y llegar a segmentaciones cada vez más cerca a la individualización.
7. Comunicación como legitimación, vinculada a la valoración positiva sobre la actuación del gobierno.
8. Redes sociales para gobernar. (Riorda y Elizalde, 2020, p. 18-22)

Luego de revisar las propuestas de comunicación gubernamental, pasaremos a revisar cómo se plantea esta en el Perú.

2.4 Comunicación gubernamental en el Perú

Roeder (2018) hace un análisis de las políticas de comunicación en el Perú e identifica algunas experiencias desarrolladas en las décadas de 1970 y 1980. Luego, presenta las políticas que presentan algún tipo de lineamiento comunicacional para las instituciones estatales. Estas incluyen las siguientes:

- Los decretos del Gobierno Militar respecto a los medios de comunicación y la creación del Sistema Nacional de Información (SINADI) y el Sistema Nacional de Comunicación Social (SINACOSO), 1970.
- [Con el retorno a la democracia] se devuelve el porcentaje mayoritario de acciones a los anteriores dueños (1980).
- El uso del logo para la documentación y publicidad del gobierno también se formaliza desde 2001.
- Ley N° 27860.- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (julio 2002)
- En junio de 2004 se aprueba la Ley de Radio y Televisión (28278)
- En agosto de 2006 se aprueba la Ley de Publicidad del Estado.
- En cuanto a los sectores, solo el Ministerio de Salud (1996), DEVIDA (2012) y la Autoridad Nacional del Agua (2016) tienen políticas o lineamientos formales (resolución directiva).

- En el 2015 - 2016 se elaboró el documento “Política nacional de comunicación del Estado para la inclusión social”. (Roder, 2018, p. 14)

En el plano institucional, la autora, revisa las estructuras de las oficinas de comunicación de las entidades públicas y señala “las oficinas de comunicación que se ubican en los ministerios son consideradas órganos de apoyo...ubicadas en un escenario meramente administrativo y no en el de las decisiones de política institucional”. (Roeder, 2016)

Figura 2.1 Estructura de las Oficinas de Comunicación de los Ministerios



Roeder (2018)

Roeder también, hace referencia a un diagnóstico realizado por la Asociación de Comunicadores Sociales Calandria para la Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre las oficinas de comunicación de los ministerios. Este diagnóstico señala que las oficinas de comunicaciones del Poder Ejecutivo presentan las siguientes características:

- Enfoques: mayormente instrumentales (difusionistas) y experiencias estratégicas puntuales [campañas y microcampañas]
- Capacidad de decisión: regulada, sujeta a la opinión política institucional
- Gestión: objetivos no estratégicos, debilidad para articular relatos [al] interior y exterior [de la institución]
- Protocolos y rutinas: indefinidas o esporádicas, gestión empírica.
- Investigación: eventual, no se analizan los cambios de comportamiento, no se generan indicadores estratégicos
- Recursos: muy limitados para investigar y evaluar (predomina lo gráfico sobre lo audiovisual) y [se observa una] desigualdad notoria en los presupuestos de los ministerios (Roeder, 2016)

Este análisis da cuenta de la necesidad impulsar una política nacional de comunicación que establezca los lineamientos y la estructura necesarios para que la comunicación desde el gobierno deje de tener un rol de apoyo y se pueda ejercer desde la gestión estratégica, impulsando la generación de contextos con diversos actores.

2.5 Comunicación intercultural

Nobleza Asunción-Lande define la comunicación intercultural como “...el proceso de interacción simbólica que incluye a individuos y grupos que poseen diferencias culturales reconocidas en las percepciones y formas de conducta, de tal forma que esas variaciones afectarán significativamente la forma y resultado del encuentro”. Por otro lado, establece como variables de la comunicación intercultural el idioma, el código no verbal, el paralenguaje, la concepción del mundo y el patrón del pensamiento. (Asunción-Lande, 1993, 8-10) De esta manera, la autora brinda un marco para el análisis de estrategias y productos de comunicación, tomando en cuenta las variables señaladas.

2.6 Retos para la salud e interculturalidad

Las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas así como diversas entidades y agencias señalan los siguientes retos en relación a la atención a los pueblos indígenas en el marco de la pandemia:

- garantizar la disponibilidad y acceso a servicios médicos apropiados desde el punto de vista intercultural
- proporcionar insumos para el autocuidado y la protección personal de los pueblos indígenas
- asegurar el acceso a la salud en todos los ámbitos, incluyendo la salud sexual y reproductiva
- asegurar el abastecimiento de agua potable y saneamiento
- definir estrategias de información adecuadas desde el punto de vista cultural y los idiomas de los pueblos indígenas
- registrar y poner a disposición de la ciudadanía datos desglosados sobre pueblo de pertenencia, sexo y edad (CEPAL, 2020, p. 9-12)

2.7 Modelo de análisis de comunicación intercultural

A continuación se propone un modelo de análisis de interculturalidad y comunicación gubernamental.

En principio, la Guía Metodológica para la transversalización del enfoque intercultural de programas y proyectos de GIZ (2013) propone tres modos de aplicar el enfoque intercultural con el objetivo de “generar condiciones de justicia para todos y todas” (GIZ, 2013, p. 31).

Figura 2.2 Modos de aplicar el enfoque intercultural



(GIZ, 2013, p.32)

Posteriormente, tomando en cuenta estos tres niveles de análisis e intervención, desarrolla etapas para aplicar el enfoque intercultural en el ciclo de gestión de proyectos. Así, en cada una de estas etapas del proceso de planificación propone tanto la comprensión y análisis de la realidad como el diseño de alternativas de solución.

Adicionalmente, plantea el compromiso institucional como elemento clave en la aplicación de este enfoque y señala que la comunicación está dirigida a informar y comunicar a la institución, contrapartes y público objetivo sobre los “avances obtenidos en materia de interculturalidad”. (GIZ, 2013, p.36) Cabe señalar que en esta propuesta metodológica, la interculturalidad es un medio para generar condiciones de justicia para todos y todas (GIZ, 2013, p.31).

Tubino y Flores (2020), como hemos visto anteriormente, plantean que la interculturalidad crítica debe considerar un marco de justicia tridimensional en las dimensiones de justicia cultural, justicia redistributiva y justicia política. Además, proponen los criterios para la implementación de la interculturalidad crítica que se presentan a continuación:

1. La comprensión crítica de los espacios socioculturales y ecológicos complejos en los que intervienen programas y proyectos.

2. La identificación, reducción o eliminación de los estigmas y los estereotipos por raza, etnicidad, género, nacionalidad, etc. que impiden el acceso a bienes o servicios en condiciones de equidad.
3. La pertinencia cultural de dichos programas o proyectos para afrontar estos problemas en dichos espacios sociales, de manera crítica y reflexiva de acuerdo con las exigencias y posibilidades de cada contexto.
4. La reducción o eliminación de la exclusión política externa e interna, y el fomento de la participación política de la población en los programas o proyectos, mediante el diálogo o la deliberación intercultural”. (p. 177)

Estos cuatro criterios no se inscriben al interior de los ámbitos de justicia planteados por Tubino y Flores. Así, mientras que en el Criterio 1 la “comprensión crítica de los espacios socioculturales..” podría tomarse como un criterio de reconocimiento, el Criterio 2, referido a la “identificación de los estigmas y estereotipos...que impiden el acceso a oportunidades y servicios en condiciones de equidad” es tanto un criterio de reconocimiento de justicia redistributiva.

De manera similar ocurre con el Criterio 3 “la pertinencia cultural de los programas o proyectos...de acuerdo con las exigencias y posibilidades de cada contexto” puede situarse tanto en el marco de la justicia cultural como en el de la justicia redistributiva, ya que permite a los miembros de diversas culturas, puedan ser incluidos en programas o proyectos sociales.

En ese sentido se propone considerar la propuesta de justicia en tres dimensiones propuesta por Tubino y Flores (2020) e integrar los elementos de descripción y análisis de la realidad y diseño de alternativas de solución, desarrollados desde la GIZ (2013). Esta síntesis se presenta en la siguiente figura:

Figura 2.3 Elementos de análisis de interculturalidad crítica

Justicia cultural	Justicia redistributiva	Justicia política
Descripción y análisis de la realidad: -brechas entre grupos culturales -Comprensión crítica de los espacios socioculturales -identificación de estigmas y estereotipos -Reconocimiento de derechos sociales y culturales	Descripción y análisis de la realidad: -barreras lingüísticas, geográficas económicas -Concepciones de jerarquías culturales -Reconocimiento de derechos económicos	Descripción y análisis de la realidad: -Barreras de participación política -Reconocimiento de derechos civiles y políticos
Diseño de alternativas de solución: -Acciones de reconocimiento cultural -Acciones de prevención y sanción de la discriminación	Diseño de alternativas de solución: -La pertinencia cultural de los programas o proyectos -Medidas de reconocimiento económico e inclusión	Diseño de alternativas de solución: -Ampliar espacios de participación para influir sobre decisiones públicas -Desmantelar la jerarquización entre culturas.

Para el análisis de interculturalidad en la comunicación gubernamental se propone partir de los elementos de análisis de la comunicación considerando la comunicación interna y externa de una institución, identificando en las estrategias planteadas elementos de justicia cultural, redistributiva y política.

Sin embargo, como se ha dicho anteriormente, la comunicación desde el gobierno requiere una orientación hacia los asuntos de interés público y una intencionalidad hacia la legitimidad y la búsqueda de consenso.

En esta línea, se considera que los desafíos de la comunicación gubernamental planteados por Riorda y Elizalde (2020) constituyen una orientación interesante para el análisis de la comunicación gubernamental por lo que se propone incluir en estos principios, elementos de interculturalidad crítica que puedan guiar un análisis de estos dos campos. Se propone así una reformulación de los desafíos de la comunicación gubernamental desde una interculturalidad crítica.

Tabla 2.1 Reformulación de los desafíos de la comunicación gubernamental desde la interculturalidad crítica (1)

Desafíos de la comunicación gubernamental	Reformulación desde el ámbito de la justicia tridimensional	Evidencia
Mito de gobierno	El mito de gobierno plantea una promesa de reconocimiento, desarrollo y participación de todos los grupos culturales del país.	- Documentos de política y planificación - Ayudamemorias - Declaraciones de las autoridades (noticias)
Criterios de organización ágil, flexible y orientada para el cambio	La organización reconoce y valoras las competencias interculturales y lingüísticas de actores clave. La organización está preparada para el diálogo entre culturas generando espacios de participación en el desarrollo de estrategias dirigidas a ellas.	- ROF - Mapa de procesos - Organigrama
Control y convergencia para la gestión de las agendas	Se desarrollan mensajes coherentes para públicos en diversos contextos culturales y en lenguas indígenas.	- Contenidos generados - Ayudamemorias - Notas de prensa - Publicaciones en redes sociales
Actuación con partners o socios	La actuación con partners o socios promueve la pertinencia cultural y lingüística.	- Informes de la intervención - Entrevistas

Tabla 2.2 Reformulación de los desafíos de la comunicación gubernamental desde la interculturalidad crítica (2)

Desafíos de la comunicación gubernamental	Reformulación desde el ámbito de la justicia tridimensional	Evidencia
Microtargeting	Se recoge información sobre la realidad sociocultural de las diversas culturas y sus prácticas comunicacionales, tomando en cuenta sus lenguas indígenas y prácticas comunicacionales.	- Informes de la intervención
Comunicación como legitimación ex ante (el análisis previo a un evento, que el ciudadano se comprometa con la política, que se sienta parte)	Se establecen espacios de involucramiento de actores de diversas culturas en las acciones del gobierno.	- Informes de la intervención - Entrevistas
Redes sociales para gobernar	Se generan espacios de diálogo y gobierno en redes sociales con diversas culturas y en lenguas indígenas.	- Redes sociales del sector - Entrevistas
Concebir el riesgo y la crisis como parte constitutiva	La comunicación gestiona los riesgos vinculados al contexto de los diversos grupos culturales del país.	- Informes de la intervención - Entrevistas

De esta manera, se tomará en cuenta esta propuesta metodológica para el análisis del caso de estudio que se desarrolla en la presente tesis.

CAPÍTULO III: AVANCES EN COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN LAS POLÍTICAS NACIONALES DE INTERCULTURALIDAD

Las normas y políticas nacionales referidas a desarrollar acciones referidas a la temática de interculturalidad que contemplan aspectos vinculados a la comunicación son las siguientes¹:

3.1 Marco normativo nacional

3.1.1 Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú en su capítulo I artículo 19° señala que toda persona tiene derecho a “su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación” y, asimismo, “todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete...”. (Artículo 19°, Capítulo 1, Constitución Política del Perú)

En el artículo 17° capítulo 2 garantiza la “educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país”.(Artículo 17°, Capítulo 2, Constitución Política del Perú)

Mientras que en el Título II, artículo 48°, indica que “son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley”. (Artículo 48°, Título, Constitución Política del Perú)

¹ Para el presente análisis se tomarán en cuenta solo las políticas desarrolladas desde el Ministerio de Cultura, ente rector en materia de interculturalidad.

3.1.2 Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura

Con esta norma se establece la creación del Ministerio de Cultura como ente rector en materia de interculturalidad e inclusión de los pueblos indígenas u originarios. (*Ley N° 29565, 2010*)

3.1.3 Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú y su reglamento

La Ley de Lenguas Indígenas u Originarias precisa el alcance de los derechos y garantías individuales y colectivas que se establecen en materia lingüística en el artículo 48 de la Constitución Política del Perú. (*Ley N° 29735, 2011*), mientras que el reglamento, desarrolla todas las medidas establecidas en esta norma.

3.1.4 Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural

La Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural tiene como objetivo orientar y articular la acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país, prioritariamente de los pueblos Indígenas y la población Afroperuana, promoviendo un Estado que opera con pertinencia cultural y contribuye así a la eliminación de la discriminación, el respeto por las diferencias culturales, la inclusión social y la integración nacional. (*Decreto Supremo, N° 003-2015-MC, 2015*)

3.1.5 Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios y su reglamento

La Ley de Consulta Previa desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas u originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), (*Ley 29785, 2011*). Mientras que el reglamento, por su parte, regula el acceso a este derecho, las características del proceso de consulta y la formulación de los acuerdos alcanzados en este marco.

Cabe señalar que la Ley de Consulta, establece la la obligación de implementar la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI). La BDPI “es la fuente oficial del Estado peruano en cuanto a información sociodemográfica, cualitativa y geográfica de los pueblos indígenas u originarios identificados a la fecha a nivel nacional, de conformidad con los criterios de identificación establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”.

3.1.5 Intervención del Ministerio de Cultura en las PIAS

“Las plataformas itinerantes de acción social son embarcaciones equipadas para llevar programas sociales y servicios públicos a población indígena u originaria en zonas de difícil acceso. En esta intervención, nueve sectores del Estado trabajan juntos y de forma articulada para garantizar derechos fundamentales como el derecho a la identidad, a la salud y a la educación de ciudadanas y ciudadanos de 20 pueblos indígenas de Loreto, Ucayali y Puno”. (Ministerio de Cultura, 2019)

En esta intervención el Ministerio de Cultura cuenta con enlaces de cuenca, que coordinan con las autoridades y ciudadanos de las comunidades a fin de que estén informados sobre la llegada de las PIAS y los servicios que brindan y puedan estar organizadas para recibirlas. Asimismo, cuenta con intérpretes y mediadores culturales que garantizan la prestación de servicios públicos con enfoque intercultural y en lenguas indígenas”. (Ministerio de Cultura, 2019)

3.2 Normas emitidas en el marco de la emergencia sanitaria en materia de interculturalidad y pueblos indígenas

Adicionalmente, en el marco de la emergencia sanitaria, producida por la COVID-19 se emitieron las siguientes normas en favor de la implementación de políticas interculturales:

3.2.1 Resolución Ministerial N° 109-2020-MC, que aprueba diversas acciones del Ministerio de Cultura en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la existencia de la COVID-19 (25 de marzo de 2020)

Esta norma resalta la responsabilidad del sector Cultura en la salvaguarda de la vida y la salud de los pueblos indígenas en el marco de la emergencia sanitaria y establece medidas dirigidas a mantener informadas a sus organizaciones representativas, coordinar que las medidas brindadas por el Poder Ejecutivo sean cultural y lingüísticamente pertinentes, facilitar la traducción en lenguas indígenas de los mensajes estatales y brindar facilidades para la traducción remota a los establecimientos de salud. (Resolución Ministerial N° 109-2020-MC, 2020)

3.2.2 Decreto Legislativo N° 1489, que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por la COVID-19 (9 de mayo de 2020)

Este decreto formaliza la creación de la Estrategia de alertas para la identificación de casos sospechosos de COVID-19 y establece los lineamientos para su implementación entre los que considera la producción de información, su sistematización y la emisión de reportes.

3.2.3 Decreto Supremo N° 004-2020-MC 29 de mayo de 2020 Lineamientos técnicos para garantizar la pertinencia y adecuación cultural en la atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por la COVID-19 (29 de mayo de 2020)

Con estos lineamientos, se brindan indicaciones prácticas para la adecuación cultural de los servicios públicos en el marco de la emergencia sanitaria. Así, se establecen consideraciones para la adaptación y la adecuación de la prestación del servicio, para el fortalecimiento de recursos humanos y para el involucramiento con comunidades de pueblos indígenas.

En esta norma cabe resaltar las recomendaciones dirigidas a identificar a los pueblos indígenas u originarios y las lenguas que emplean en el ámbito de intervención de la institución empleando la Base de Datos de Pueblos Indígenas, identificar a sus autoridades representativas y coordinar con ellas, recabar información sobre sus conocimientos tradicionales, necesidades diferenciadas y adaptar el servicio a ellas.

Además, se plantea la necesidad de diseñar materiales informativos con pertinencia cultural y en lengua indígena y considerar en su elaboración las propuestas e indicaciones de los pueblos indígenas.

3.2.4 Decreto Supremo que aprueba los lineamientos para la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos de las entidades públicas, en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19 (29 de mayo de 2020)

Esta norma establece las indicaciones para incorporar la variable étnica a través del recojo de información sobre pertenencia étnica y lengua materna en los registros administrativos institucionales así como del seguimiento y monitoreo de esta información.

3.3 Normas dirigidas a la promoción de la diversidad cultural

3.3.1 Resolución Ministerial N° 0126-2017-MC

La norma de creación del Premio Nacional de Literatura establece entre sus categorías el premio nacional a la literatura en lenguas originarias.

3.3.2 Resolución Viceministerial N° 000138-2020-VMPCIC/MC

Esta resolución aprueba el “Plan Anual de Actividades y Concursos de Proyectos y Obras Cinematográficas para el año 2020”. Este incluye el Concurso Anual de Cortometraje en el que se incentiva la producción de obras cinematográficas de

cortometraje, de diversos géneros y categorías, y motiva la creación en lenguas indígenas u originarias.

3.4 Avances en materia de interculturalidad crítica en aspectos comunicacionales

En el marco del desarrollo de estas políticas se han elaborado definiciones, pautas normativas y de acción que pueden ser de utilidad para el desarrollo de lineamientos de comunicación gubernamental intercultural desde el Estado tomando en cuenta el modelo de análisis desarrollado en el marco teórico. A continuación se presenta un análisis de las políticas presentadas tomando en cuenta los elementos de justicia tridimensional planeados por Tubino y Flores (2020):

3.4.1 Avances en las normas nacionales

Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural.

Esta política presenta en el desarrollo de sus ejes y lineamientos, los siguientes avances en cuanto a comunicación intercultural:

Eje 1: Fortalecer la capacidad de gestión intercultural del Estado Peruano.

- Transversalizar el enfoque intercultural en el Estado. En ese sentido, todas las políticas de comunicaciones deben estar planteadas desde esta perspectiva. (Reconocimiento, redistribución y participación)
- Desarrollar competencias de comunicación intercultural en el servicio público, lo que incluye a todos los equipos de comunicaciones del gobierno (Reconocimiento).
- Impulsar el diálogo intercultural para la participación ciudadana, lo que debe considerarse como una medida no solo dirigida a los pueblos indígenas sino en todos los procesos participativos (Participación).

Eje 2: Reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística.

- Generar información estatal sobre los diversos grupos culturales, incluyendo la referida a la variable étnica así como impulsar el intercambio de información

entre las entidades estatales. En ese sentido, los diagnósticos comunicacionales y las estrategias de comunicación requieren considerar información vinculada a la variable étnica.

- Promover y difundir el uso de lenguas indígenas en la creación contemporánea, los medios de comunicación y la producción bibliográfica y propiciar el estudio y la documentación de las lenguas indígenas. Este mandato debe ser considerado en las acciones de comunicación gubernamental, considerando que todas las lenguas indígenas del país son oficiales y que existen regiones donde más del 50% de la población aprendió a hablar en una lengua indígena.

Eje 3: Eliminación de la discriminación étnico- racial.

- Garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación a través de la generación de información sobre discriminación étnico-racial, generar mecanismos para prevenir y sancionar el racismo, promover acciones para combatir la difusión de ideas y contenido racista. Así, los sistemas de comunicación estatal deben contar con protocolos para prevenir la discriminación tanto desde otros actores como en la producción de contenidos y materiales de comunicación, garantizando el derecho a la igualdad y no discriminación en todas sus intervenciones.
- Promover una ciudadanía intercultural, a través del intercambio, la valoración y sensibilización sobre las diversas manifestaciones culturales así como la difusión y expresión equitativa de los valores, cosmovisiones y perspectivas de los diversos culturales. De esta manera, el conocimiento de las diversas culturas del país debe llevar a generar una mayor valoración de las manifestaciones culturales en el marco de todas las estrategias de comunicación que se desarrollan desde el Estado.

Eje 4: Inclusión social de los pueblos indígenas y la población afroperuana.

- Impulsar planes, programas o proyectos en favor de los pueblos indígenas generando tanto medidas afirmativas como redistributivas así como garantizar los derechos colectivos de los pueblos incluido el de consulta previa. En este sentido, el eje 4 pone en práctica la propuesta de justicia tridimensional estableciendo medidas de justicia en la representación, redistribución y participación de los pueblos indígenas.

Políticas para el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú: Reglamento de la Ley N° 29735

El marco normativo de lenguas indígenas u originarias desarrollado en el Perú incorpora los aspectos de justicia tridimensional desarrollados por Tubino y Flores (2020) y además, presenta elementos para analizar relaciones desiguales entre las culturas como es el caso de la definición de estatus de una lengua, incluida en el marco de las definiciones del reglamento.

Así, establece medidas de reconocimiento de las lenguas y culturas de los pueblos originarios, como son el contar con medios de traducción para el ejercicio de sus derechos en todo ámbito. Para esto, instaura la obligatoriedad de que las instituciones públicas cuenten con servicios de traducción y pone a su disposición el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de lenguas indígenas u originarias.

En esta línea plantea también la implementación de señalética en lenguas indígenas indígenas en las entidades públicas, reconociendo y visibilizando el valor y la importancia de estas lenguas y sus culturas. Además, se establecen mecanismos para combatir la discriminación lingüística y cultural.

En el ámbito de la justicia redistributiva se establece la prestación de servicios públicos con pertinencia cultural y lingüística, garantizando la inclusión de la diversidad cultural y lingüística en la prestación de servicios públicos. También se propone el desarrollo de investigaciones lingüísticas y culturales en un marco de la inclusión en la producción académica.

Un avance importante surgido en el marco de las políticas redistributivas es la certificación de competencias de trabajadores en lenguas indígenas. Este reconocimiento pone en valor la lengua y las competencias lingüísticas de los trabajadores y les permite acceder a mayores beneficios económicos.

Finalmente, esta norma establece el uso de lenguas originarias en los medios de comunicación estatales así como en espacios virtuales y nuevas tecnologías de las instituciones del Estado. Esto, plantea el reconocimiento de la cultura pero también permite que las personas se informen de los asuntos públicos que les conciernen y avanzar en cuanto a la participación y reconocimiento político.

Normas emitidas en el marco de la emergencia sanitaria

La emergencia sanitaria permitió que se abriera una ventana de oportunidad en la publicación de normas en materia de comunicación gubernamental y pueblos indígenas. Así, se visibilizó la responsabilidad del sector cultura en garantizar que las medidas brindadas por el Estado sean cultural y lingüísticamente pertinentes así como en facilitar la traducción en lenguas indígenas de los mensajes estatales y brindar facilidades para la traducción remota.

Asimismo, se generaron lineamientos para garantizar la adaptación y adecuación en la prestación de los servicios públicos, la incorporación de la variable étnica en los registros administrativos así como la necesidad de diseñar materiales informativos con pertinencia cultural, considerando las propuestas e indicaciones de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO IV: CASO DE ESTUDIO

4.1 Contexto nacional

El 15 de marzo de 2020, el presidente de la República declaró la emergencia sanitaria por la COVID-19. La medida, que sería efectiva con su publicación en el diario oficial El Peruano al día siguiente, disponía el aislamiento social obligatorio y la suspensión de derechos constitucionales relativos a la libertad y seguridad personales, así como el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional. (Decreto Supremo, N° 044-2020-PCM, 2020)

En este contexto, el Ministerio de Cultura promulgó, el 25 de marzo, una resolución visibilizando rectoría del sector en materia de pueblos indígenas y originarios y su responsabilidad de “dictar medidas necesarias para salvaguardar la vida, integridad, salud, entre otros, de los pueblos indígenas u originarios durante el Estado de Emergencia Sanitaria...”. La norma señala el desarrollo de las siguientes acciones:

- Mantener informadas a las organizaciones nacionales e internacionales de las medidas adoptadas por el gobierno a través de los canales de representación indígena institucionalizados con el Estado.
- Coordinar con las entidades nacionales para que las medidas establecidas en el marco de la emergencia sanitaria sean cultural y lingüísticamente adecuadas.
- Identificar y traducir a lenguas indígenas la información prioritaria emitida por el Estado relacionada con la emergencia y hacerla pública.
- Brindar facilidades para la interpretación remota en lenguas indígenas a los establecimientos de salud que lo requieran.
- Poner a disposición de las instituciones la Base de Datos de Pueblos Indígenas a fin de brindar información sociodemográfica, geográfica y cualitativa para la garantizar su identificación.

- Garantizar la adecuación intercultural y lingüística de la información generada por el Poder Ejecutivo, norma dirigida tanto a contextualizar esta información como a presentarla en un lenguaje sencillo y en las lenguas indígenas predominantes en las zonas de intervención. (Resolución Ministerial, N° 109-2020-MC, 2020)

Posteriormente, el 29 de mayo se emitió un decreto que formaliza la creación de una Estrategia multisectorial para la implementación y ejecución de servicios y acciones para la protección y atención de los pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la COVID-19. En particular, uno de los ejes de la estrategia estaba dirigido a la información y alerta temprana con el doble objetivo de a) elaborar y traducir “materiales informativos en lenguas indígenas y con pertinencia cultural para su difusión en medios de comunicación a nivel nacional, regional y local” y b) establecer “mecanismos de monitoreo y alerta de la situación sanitaria en las localidades indígenas”. (Decreto Legislativo, N° 1489, 2020)

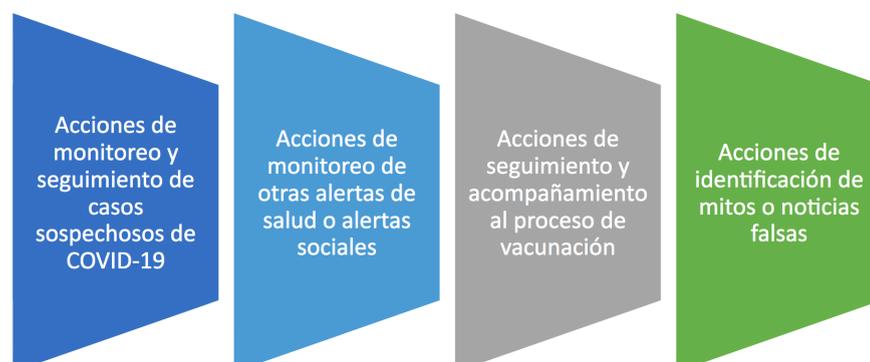
En julio de 2020, se aprobaron los “Lineamientos para la implementación de la estrategia de alertas para la identificación de casos sospechosos de COVID-19 en los pueblos indígenas u originarios...y para el seguimiento y monitoreo de los casos...”. (Decreto Supremo, N° 010-2020-MC, 2020).

De esta manera se estableció la Estrategia de Información y Alerta temprana (EIAT) en la que se inscribe el caso que analizaremos a continuación.

4.2 Descripción del caso

La Estrategia de Información y Alerta Temprana (EIAT) del Ministerio de Cultura, consiste en el seguimiento y monitoreo de casos sospechosos de COVID-19 en ciudadanos de pueblos indígenas u originarios a fin de ser reportados a las instituciones prestadoras de servicios de salud. (Ministerio de Cultura, 2020, julio). A partir del seguimiento y monitoreo a casos se emiten cuatro tipos de alertas que se presentan a continuación:

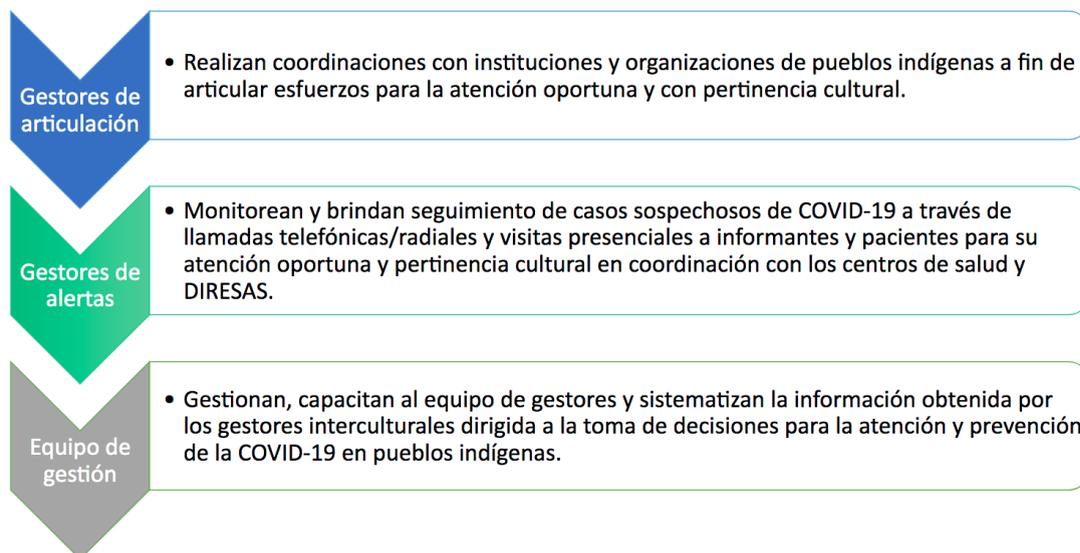
Figura 4.1 Tipos de alertas del EIAT



Ministerio de Cultura (2021)

Para el desarrollo de esta Estrategia se ha formado un equipo compuesto por 29 gestores interculturales establecidos en 13 regiones priorizadas a nivel nacional y en contacto con todo el país de forma remota. Estos pueden ser gestores de articulación o de alertas hacen seguimiento de casos sospechosos de COVID-19 y actúan de enlace con diversas instituciones de salud para su atención oportuna y con pertinencia cultural. (Ministerio de Cultura 2020, octubre, p. 1). Además, la EIAT cuenta con un equipo de gestión nacional ubicado en Lima. A continuación se presentan las acciones que realizan cada uno de estos actores:

Figura 4.2 Funciones de los gestores interculturales y el equipo de la EIAT



Ministerio de Cultura (2021)

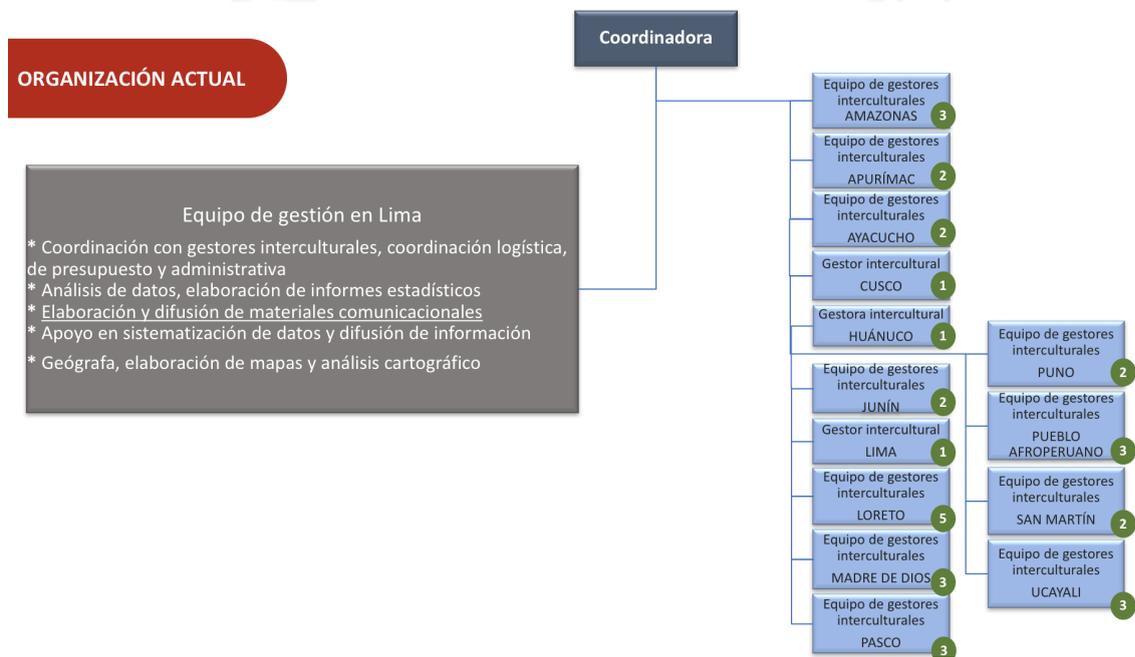
El equipo de gestión de la EIAT se encarga coordinar el trabajo de los gestores, capacitarlos, así como de sistematizar la información obtenida de ellas y ellos para su análisis, generar reportes y dirigirlos a las autoridades del sector para la toma de decisiones oportuna. En detalle, está conformado por una coordinadora de la estrategia, un coordinador de los gestores, un analista de datos, una comunicadora, una especialista en análisis geográfico y una asistente de sistematización. (Ministerio de Cultura, 2020, julio)

Un aspecto a considerar es la selección y formación del personal del equipo de la EIAT. Así, en los procesos de convocatoria se selecciona personal con experiencia en temas de interculturalidad, en articulación interinstitucional y con conocimiento de la temática indígena. De acuerdo con la coordinadora de la Estrategia de Información y Alerta Temprana del Ministerio de Cultura, Daniella López Lancho (comunicación personal, 28 de septiembre de 2021), en particular, en el caso de los gestores

interculturales, se procura contar con personas con conocimiento de la cultura y de la lengua indígena. Asimismo, en cuanto a la formación del personal, los gestores y gestoras son capacitados en la prestación de servicios públicos con enfoque intercultural tanto en su inducción como en el desarrollo de sus acciones.

En cuanto a la formación del personal, los gestores y gestoras son capacitados en la prestación de servicios públicos con enfoque intercultural tanto en su inducción como en el desarrollo de sus acciones. (D. López Lancho, comunicación personal, 28 de septiembre de 2021).

Figura 4.3 Organización del equipo de gestión de la EIAT



Ministerio de Cultura (2021)

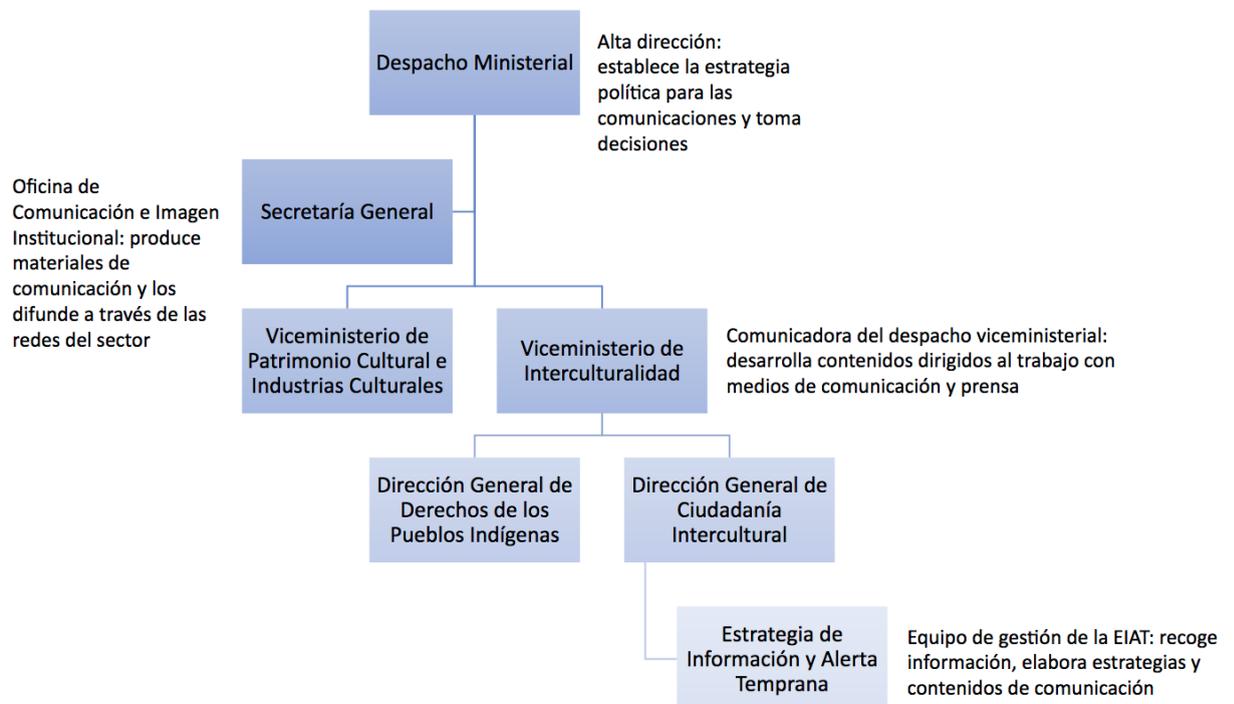
4.3 Componente comunicacional de la EIAT

Con la publicación del Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos para la estrategia de alertas para la identificación de casos sospechosos de COVID-19 en los pueblos indígenas u originarios se formalizó la creación de la EIAT que incluyó en su diseño un componente comunicacional dirigido a “generar y difundir información de

manera oportuna sobre la emergencia sanitaria así como sobre el proceso de vacunación”, iniciado posteriormente. (Ministerio de Cultura, 2020, julio)

En términos organizativos, la implementación del componente comunicacional cuenta con un especialista en comunicaciones y de especialistas de análisis de datos y sistematización (Ministerio de Cultura, 2020b). Además, la coordinadora de la EIAT, los gestores de articulación, los gestores de alertas y todo el equipo de gestión desarrollan acciones que contribuyen con el componente comunicacional de la Estrategia (D. López Lancho, comunicación personal, 28 de septiembre de 2021).

Figura 4.4 El componente comunicacional de la EIAT en el organigrama institucional



Así, desde la EIAT, ubicada en la Dirección General de Ciudadanía Intercultural, se recoge información de diagnóstico para el desarrollo de estrategias comunicacionales dirigidas a los diversos actores con los que interactúa la Dirección General. Por otro lado, para el desarrollo de contenidos dirigidos a medios de comunicación, se coordina

con el despacho Viceministerial de Interculturalidad, que cuenta con una comunicadora. Ella, a su vez, coordina con la Oficina de Comunicación e Imagen Institucional que aprueba contenidos y establece relación con medios de comunicación.

Además, el equipo de la EIAT trabaja en conjunto con la Oficina de Comunicación e Imagen Institucional para el desarrollo de productos audiovisuales así como para difusión en las redes sociales y espacios de comunicación del Ministerio y del Poder Ejecutivo.

Finalmente, en asuntos de comunicación política y como última instancia de aprobación de contenidos, se coordina con la Alta Dirección, que define las estrategias políticas de la institución y tiene la vocería principal del sector en la Ministra o Ministro de Cultura. De esta manera se establecen coordinaciones cotidianas para el desarrollo del componente comunicacional de la EIAT, como se muestra en la siguiente figura:

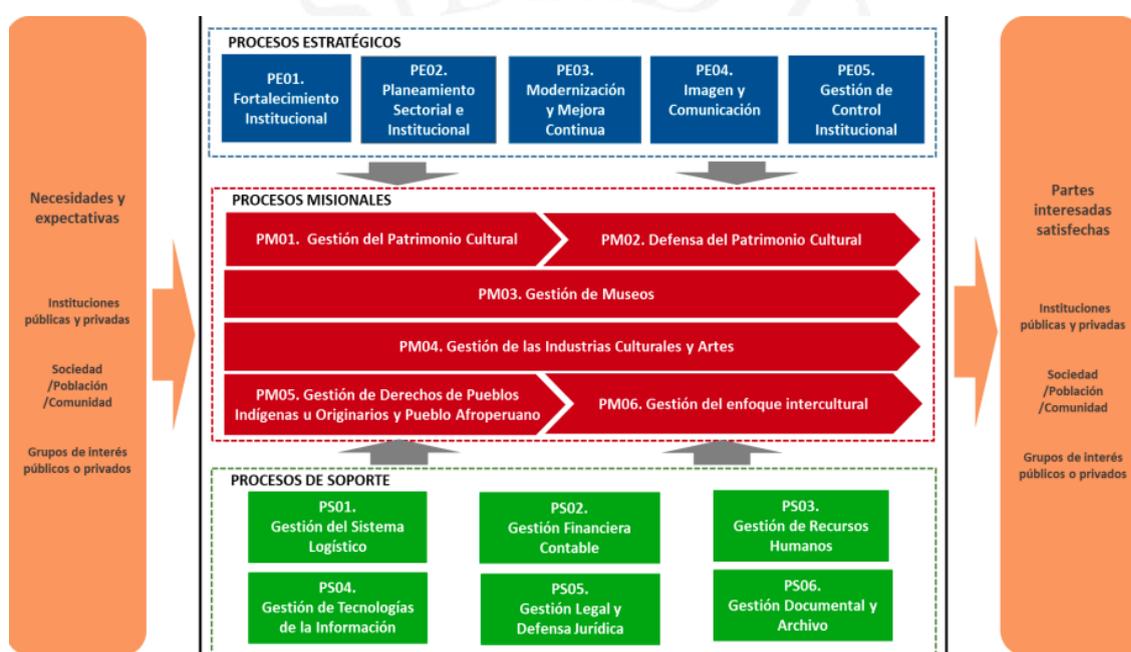
Figura 4.5 Articulación interna para el desarrollo de estrategias de comunicaciones



Relevancia y enfoque de la comunicación en la institución

Respecto a la relevancia que se presta a la comunicación en el Ministerio de Cultura, se observa que desde el sector se reconoce el rol de las comunicaciones en el cumplimiento de los objetivos de la institución, al ser considerada uno de sus 5 procesos estratégicos.

Figura 4.6 Mapa de procesos del Ministerio de Cultura



(Ministerio de Cultura, 2020, p.9).

Al explorar la definición del proceso referido a la comunicación de la institución, se lee lo siguiente: “Imagen y comunicación: es el proceso que difunde el posicionamiento institucional acorde a los objetivos de la política sectorial a través de los medios de comunicación y plataformas digitales institucionales; así como, la atención a la ciudadanía. (Ministerio de Cultura, 2020, p.10).

Adicionalmente, al revisar los procesos considerados en la ficha de este proceso estratégico se observa que estos son:

- Planificar actividades de representación institucional.
- Difusión de información institucional.
- Gestión de material comunicacional.
- Relaciones públicas institucionales y
- Gestión de atención a la ciudadanía, referido a las ventanillas de atención al ciudadano. (Ministerio de Cultura, 2020, p.10).

Esto muestra que, mientras, por una parte se avanza hacia un enfoque estratégico y de comunicación gubernamental ubicando a las comunicaciones en el más alto nivel, aún se mantienen elementos de un enfoque difusionista y se presta más importancia a la publicación de información institucional y al posicionamiento de las autoridades que a generar espacios de encuentro con la ciudadanía y a atender a sus demandas.

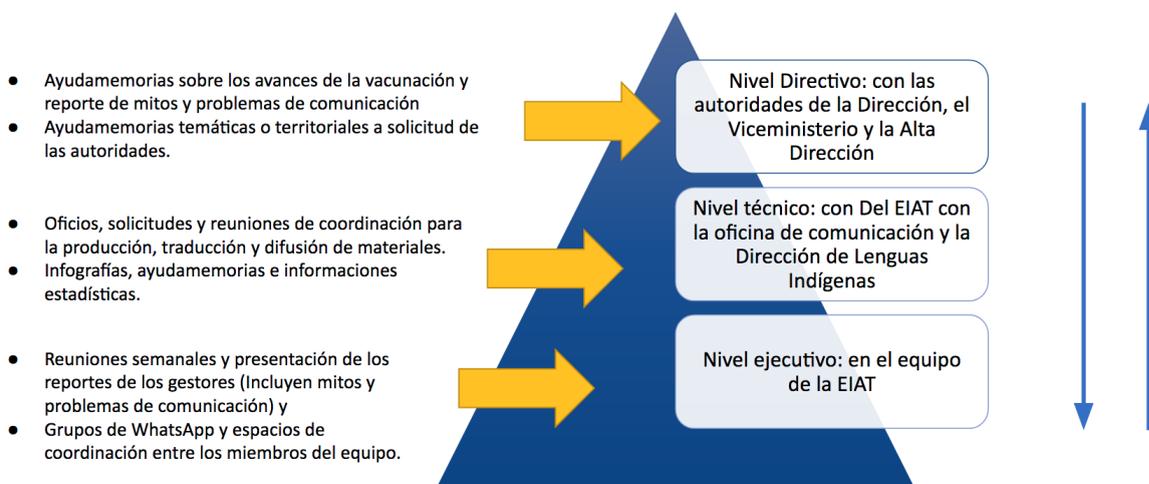
4.4 Dimensiones de comunicación analizadas en el componente de comunicación de la EIAT

El componente de comunicación de la EIAT contempla dos dimensiones que se articulan para el cumplimiento de los objetivos del sector. Estas son, la comunicación interna y la comunicación externa.

4.4.1. Comunicación interna

La comunicación interna de la institución se realiza al interior de los equipos, entre los equipos, con otros equipos y hacia las autoridades de la institución de manera horizontal, ascendente o descendente (Brot für die Welt, 2019, p. 25).

Figura 4.7 Comunicación Interna de la EIAT



a. A nivel ejecutivo: al interior del equipo de la EIAT

En el equipo de la EIAT se generan espacios de coordinación permanente como grupos de WhatsApp regionales o de los gestores en los que se reportan y se responde a alertas. Además, el equipo desarrolla reuniones semanales de coordinación y en ellas los gestores y gestoras de cada una de las zonas de intervención presentan un reporte. Este, contiene un elemento comunicacional dirigido a identificar problemas, mitos y noticias falsas. Luego de haber recogido estos mitos, una profesional de la salud que forma parte del equipo, resuelve dudas y apoya la elaboración de mensajes clave para desmentirlos o aclarar dudas.

Los reportes semanales se sistematizan en una matriz que se ingresa al sistema de alertas y con esta información se producen infografías, mapas, ayudasmemoria, o presentaciones estadísticas sobre el avance de la vacunación. La información generada promueve los servicios existentes para la transversalización del enfoque intercultural como traducción u orientación en caso de discriminación. Estos productos son enviados a todos los servidores públicos del viceministerio de interculturalidad.

- b. A nivel técnico: en coordinación con la oficina de comunicación e imagen institucional y con la Dirección de Lenguas Indígenas.

Las coordinaciones entre el equipo de la EIAT y la Dirección de Lenguas Indígenas (DLI) se producen en el proceso de traducción de materiales a lenguas indígenas u originarias. En esta etapa, los profesionales indígenas de la DLI no solo traducen los textos sino que contextualizan los mensajes en la cultura de la que forman parte.

Además, se coordina con la Oficina de Comunicación e Imagen Institucional el proceso de producción de materiales, ya que esta cuenta con un equipo de profesionales de prensa y comunicación audiovisual que prestan servicios internos de producción de materiales y difusión en las redes de comunicación del Estado.

También, en el marco del trabajo con periodistas y medios de coordinación, se realizan coordinaciones con el despacho viceministerial de Interculturalidad, que cuenta con una comunicadora que desarrolla contenidos periodísticos para estos públicos.

- c. Elaboración de ayudas memorias, informes, oficios.

Las reuniones semanales de coordinación tienen como resultado la generación de ayudamemorias con información clave de los avances en el proceso de vacunación así como con problemas de comunicación, mitos y noticias falsas y acciones urgentes que son enviadas a la Alta Dirección y a las autoridades del Viceministerio de Interculturalidad. Adicionalmente, las autoridades hacen pedidos de urgencia temáticos o territoriales que son respondidos por el equipo de la EIAT.

4.4.2 Estrategias de comunicación externa

La comunicación externa de la EIAT, se organiza en 4 ejes: investigación, planificación, ejecución, monitoreo y gestión del conocimiento que se grafican a continuación:

Figura 4.8 Comunicación Externa de la EIAT



a. Investigación.

El ciclo de comunicación externa de la EIAT se inicia con la investigación. Este componente tiene dos elementos, la elaboración de bases de datos y la identificación de problemas, mitos y noticias falsas.

El primer componente, la **elaboración de bases de datos de líderes, lideresas indígenas y actores locales** se inició junto con la EIAT. Las localidades de pueblos indígenas presentan graves problemas de comunicación, como señala en la siguiente cita la gestora intercultural de la Estrategia de Información y Alerta Temprana del Ministerio de Cultura, Yurico Pillaca:

Muchas veces no tienen acceso a internet ni a televisión [algunas comunidades] tienen acceso a radio (...) [en otras] tienen que salir a un punto clave para que puedan recibir nuestros mensajes (...). No tienen computadoras, no tienen laptops. Se les envía información principalmente por WhatsApp. Ellos dicen ‘mándame al teléfono’ (...)

‘voy a salir al río y ahí va a agarrar línea y va a llegar el mensaje o el spot, mándame al WhatsApp’. Así, para que puedan coger señal y comunicarse con nosotros. (Y. Pillaca, comunicación personal, 3 de noviembre de 2021)

Ante esta problemática y frente al contexto de la emergencia sanitaria, se realizó un mapeo de todas las localidades de pueblos indígenas del país con información producida desde la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura (Ministerio de Cultura, s.f.-a) y se inició un registro de número telefónicos de actores clave con información de las organizaciones de pueblos indígenas nacionales, regionales y locales así como de las servidoras y servidores públicos del Viceministerio de Interculturalidad (D. López Lancho, comunicación personal, 28 de septiembre de 2021).

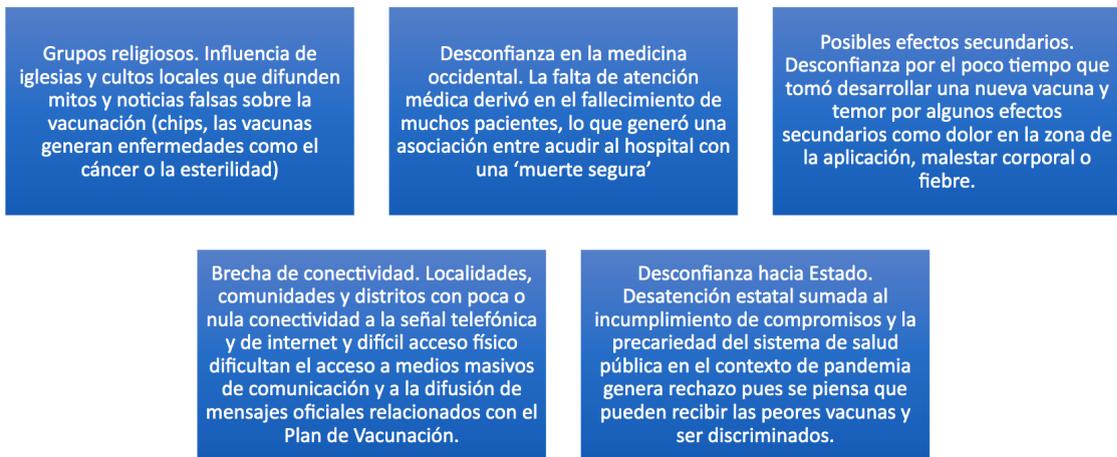
Así, en cada comunidad se ubicaron de dos a tres contactos pertenecientes a líderes y lideresas de las comunidades y otros actores clave con los que se formó una base de datos de más de 5 mil contactos que las gestoras y gestores interculturales emplean tanto para recoger como para enviar información. Además, se realizan envíos de información a través de mensajería en un servicio brindado por una empresa de telecomunicaciones (D. López Lancho, comunicación personal, 28 de septiembre de 2021).

El segundo componente de este eje consiste en la **identificación de problemas, mitos² y noticias falsas** así como de estrategias de comunicación para mejorar la intervención que realizan las gestoras y gestores interculturales en el marco de su trabajo de monitoreo y actualización en torno al COVID-19 o el proceso de vacunación.

² Cabe señalar que la concepción de mito empleada aquí es la referida a la creación de una historia ficticia, que puede mezclar factores religiosos o culturales, es una definición operacional para el trabajo de comunicaciones. Este término no es empleado en los materiales comunicacionales que son producidos ni en la comunicación con los ciudadanos indígenas.

Por ejemplo, el equipo de la EIAT identificó que las noticias falsas se transmitían por mensajes de texto, de voz y videos a través de mensajería de celular y en WhatsApp. Así, se diseñaron mensajes de audio, videos y otros productos para ser difundidos por este medio con el objetivo de aclarar dudas y desmentir noticias falsas. A continuación se presentan algunos ejemplos de mitos, noticias falsas y problemas de comunicación recogidas por la EIAT.

Figura 4.9 Ejemplos de mitos, noticias falsas y problemas de comunicación



(Ministerio de Cultura, julio 2021)

b. Planificación.

Este eje consiste en el análisis de la información recogida por los gestores interculturales, sistematizada por el equipo de gestión así como en la **generación de mensajes clave** y el diseño de estrategias de intervención.

El equipo, con la información recogida, elabora mensajes dirigidos a informar sobre los avances en las acciones del gobierno, aclarar información falsa o imprecisa y sensibilizar a diversos actores sobre la importancia de la vacuna contra la COVID-19.

Los mensajes pueden plantearse en el marco de la reunión semanal de coordinación, con la ayuda de la profesional de salud del equipo o requerir un proceso mayor. En este caso, el equipo puede plantear una propuesta y enviarla a la zona de intervención para su validación.

Por ejemplo, se presentaron muestras de rechazo a la vacuna por motivos religiosos. Ante esto, se convocó al líder de una iglesia evangélica y se produjo un video en el que animaba a la población a animarse.

c. Ejecución.

Este eje contempla cuatro elementos, estos son la vocería y relación con medios de comunicación, la producción, traducción y difusión de materiales, la comunicación interpersonal y comunitaria y el trabajo en alianzas.

Vocería y relación con medios de comunicación

Desde la EIAT se desarrolla un trabajo constante de **vocería y relación con medios de comunicación**. Se elaboran notas de prensa que son acompañadas con materiales gráficos así como propuestas entrevistas a las autoridades del sector así como gestoras y gestores y líderes indígenas. En caso de concretarse una entrevista esta es acompañada de material gráfico de las zonas de intervención.

Desde la oficina de comunicaciones del Viceministerio de Interculturalidad, en coordinación con la Oficina de Comunicación e Imagen Institucional se gestiona el trabajo con medios mientras que y los Gestores Interculturales coordinan con periodistas y medios regionales y en lenguas indígenas.

Producción, traducción y difusión de materiales

Por otra parte se **producen, traducen y difunden materiales de comunicación** dirigidos principalmente a pueblos indígenas. El mensaje y los textos se producen en el equipo de la EIAT y se validan con el Área de

comunicaciones de la Dirección de Pueblos Indígenas del MINSA. Luego, se dirigen a la Dirección de Lenguas Indígenas donde se contextualiza y traduce el contenido en las 8 lenguas de la Central de Interpretación de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura y en todas las que sean posibles, de acuerdo con la zona de intervención y el presupuesto asignado. Se validan los contenidos y la traducciones con los gestores en las variantes de las lenguas empleadas en las regiones.

Los materiales son diseñados y producidos por profesionales de la Oficina de Comunicación e Imagen Institucional del Ministerio de Cultura, en coordinación con el equipo de la EIAT, responsable de la validación de las gráficas y contenidos finales por parte de los gestores interculturales.

Tabla 4.1 Tipo de materiales de comunicación producidos

Dirigidos a prensa y medios de comunicación	Dirigidos a la ciudadanía	Para ser empleados en las intervenciones comunitarias
Nota de prensa Boletín de prensa Videos informativos Vocería con autoridades Vocería con gestoras, gestores y líderes	Videos testimoniales Videos de difusión Spots radiales Diseño de mensajes para grupos de WhatsApp Llamadas pregrabadas Mensajes de texto para envío por empresa de telecomunicaciones	Pautas para la intervención en la comunidad Banderolas Afiches USBs con spots radiales para el altoparlante comunal

Los materiales producidos se difunden, en primer lugar, en la página web Juntas y Juntos venceremos al coronavirus: <https://juntasyjuntos.cultura.pe/> que presenta todas las piezas audiovisuales producidas y traducidos en el marco de la pandemia así como en las redes sociales del sector y en coordinación las oficinas de comunicación del Poder Ejecutivo.

Figura 4.10 Muestra de página web Juntas y juntos



Asimismo, una de las funciones de los gestores es garantizar la difusión de estos materiales en el marco de sus acciones de monitoreo así como en espacios presenciales y virtuales con pueblos indígenas, gobiernos regionales, a través de asambleas comunales, espacios de diálogo y reuniones multi actor.

“En Ayacucho se manejan tres lenguas originarias que son el quechua chanca, machiguenga y ashaninka. Entonces, estos spots se difunden a través de USB y de altoparlantes de los gobiernos regionales o los Tambos, que están en las zonas más alejadas. En las comunidades rurales

también los difunden a través de sus altoparlantes (...) Con la prensa lo que hemos hecho es enviarles los spots en lenguas originarias para que lo puedan pasar a cierta hora. Eso hemos trabajado con todas las radios de la provincia de Ayacucho, que tienen alcance rural, sobre todo”. (Y. Pillaca, comunicación personal, 3 de noviembre de 2021)

Cabe señalar que la difusión de spots radiales y televisivos se hace principalmente a través de Radio y Televisión del Perú. Además, algunas radios municipales y locales transmiten esta información ad-honorem. La EIAT, actualmente, no realiza pago de pauta publicitaria.

En 2020, se elaboró un Plan de Publicidad. Este fue aprobado mediante una Resolución Ministerial que demoró en concretarse varios meses debido a que el subsector no contrata medios regularmente. Adicionalmente, la contratación de medios locales y en las zonas de intervención de la EIAT presenta problemas por contar con radios pequeñas, que en muchos casos no cuentan con la formalidad requerida en la directiva para la contratación del plan de medios (D. López Lancho, comunicación personal, 28 de septiembre de 2021).

Otro mecanismo de difusión de materiales es la articulación con organizaciones sociales, agencias de cooperación o empresas privadas.

Las **redes sociales** son empleadas para dar a conocer los resultados de implementación de la EIAT así como para difundir los materiales producidos. En esta línea se elaboran infografías y otras ayudas visuales dirigidas a la difusión de la información sistematizada por el equipo.

Comunicación interpersonal y comunitaria

Un elemento clave en la comunicación externa de la EIAT es la comunicación interpersonal producida entre los gestores interculturales y los líderes y lideresas indígenas y comunitarios. Así lo señala Paola Plácido, comunicadora del Despacho Viceministerial del Ministerio de Cultura: “Ellos

dialogan con la población sobre la efectividad y la importancia de la vacuna. Este diálogo es en la lengua materna [de los ciudadanos] y respetando sus costumbres” (P. Plácido, comunicación personal, 3 de noviembre de 2021).

Así, se logra establecer contacto con actores clave en las localidades de población indígena u originaria y así, se recoge información sobre su situación, se les informa sobre el trabajo del sector, y del Estado en su conjunto, dando legitimidad a la intervención.

“Como gestora de alertas me contactaba con los presidentes de las comunidades campesinas de Ayacucho con la finalidad de poder coordinar con ellos, saber cómo están, preguntarles sobre su estado de salud en el marco de la emergencia, qué cosas necesitan y sobre todo, hacerles saber que nosotros estamos para apoyarles en el caso se pueda detectar casos COVID en su comunidad. El trabajo ha sido contactarnos con los presidentes de las comunidades, alcaldes, secretarías del vaso de leche, etc. Con la finalidad de que podamos enterarnos cuál es la situación en la que ellos se encuentran”. (Y. Pillaca, comunicación personal, 3 de noviembre de 2021)

Por otra parte, la **comunicación comunitaria** se produce principalmente en el marco del acompañamiento a las brigadas de vacunación del sector Salud. Así, los gestores y gestoras establecen contacto con las autoridades comunitarias, brindan servicios de traducción y asistencia técnica en la prestación de servicios públicos con enfoque intercultural y apoyan las acciones de sensibilización para el uso de la vacuna.

Cabe señalar que cuenta con una guía que muestra el paso a paso en el ingreso a las comunidades y tiene el objetivo de que estos ingresos se realicen garantizando la atención y el diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas.

En el marco de estas visitas se realizan talleres y charlas de sensibilización y se aclaran dudas en la lengua de la población.

“En principio, lo que se hace es que la autoridad de la comunidad nos presente y dé el motivo de nuestra visita. Ya después lo que hacemos es comunicarles a qué se debe que estamos ahí. Siempre hemos ido con la Dirección Regional de Salud (DIRESA) o con un personal de la Institución prestadora de salud (IPRESS).

Entonces, hemos iniciado siempre hablando en quechua, en lengua originaria. No hemos tenido dificultades en ello. Empezamos a contarles cuál es la importancia de cuidarnos, de protegernos. También se les explicaba por qué, cómo surge el COVID y por qué el gobierno quiere vacunar a las comunidades indígenas y a las comunidades nativas. Hablamos sobre sus derechos, sobre cómo el Estado protege su salud y después pasamos a la ronda de preguntas.” (Y. Pillaca, comunicación personal, 3 de noviembre de 2021)

Gestión de alianzas y articulación con actores.

Este es un proceso permanente en el que las gestoras y gestores coordinan con actores clave en el territorio para la difusión de materiales y el desarrollo de acciones de comunicación y sensibilización.

Para esto, el equipo de la EIAT participa en espacios multiactor en las regiones priorizadas. Entre ellos, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCLP), donde participa junto con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (Ministerio de Cultura, 2021 octubre, p. 11).

Además, los gestores interculturales realizan reuniones de coordinación con representantes de las organizaciones indígenas de las regiones priorizadas en la estrategia a “fin de respetar las jerarquías de las organizaciones indígenas en las acciones que implementan”. En estos espacios “se establecen estrategias

en conjunto con el fin de desarrollar actividades informativas” . (Ministerio de Cultura, 2021 octubre, p. 11).

d. Monitoreo y Gestión del conocimiento

Este eje está referido a la sistematización de la información recogida, el recojo de aprendizajes así como a la adaptación de acciones o procesos para la mejora de la estrategia.

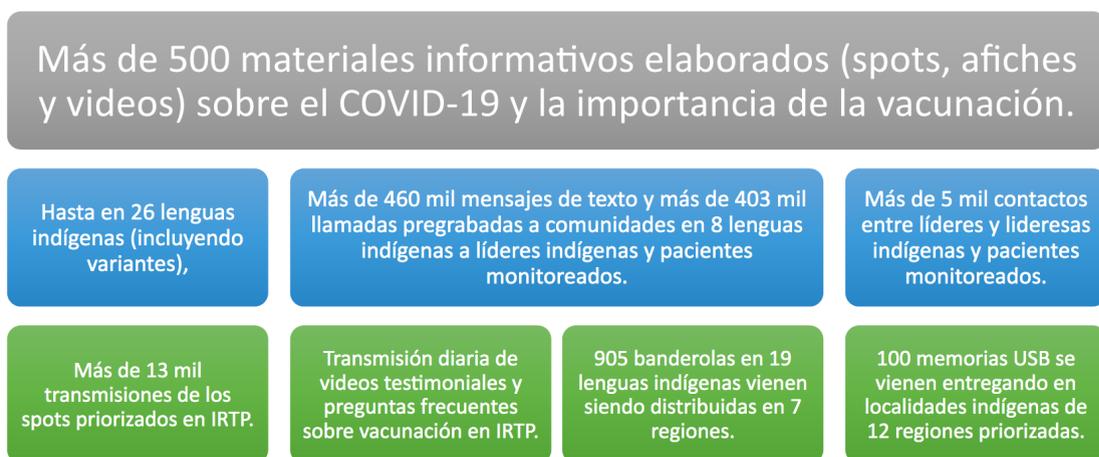
La EIAT cuenta con un sistema de información que se nutre de la Base de Datos de Pueblos Indígenas y produce información sobre casos de COVID-19 y avances en el proceso de vacunación en localidades de pueblos indígenas tomando en cuenta la variable étnica.

Con la información recogida y sistematizada se producen infografías, mapas y presentaciones estadísticas sobre el avance de la vacunación que son difundidos a diversos actores.

El sistema permite incluir acciones y estrategias en la intervención. Por ejemplo, en la formulación inicial de la Estrategia no se había planteado el recojo de mitos y noticias falsas pero al recoger esta información, sistematizarla y elaborar reportes para su cumplimiento, se evaluó que esta tarea debía formar parte de las funciones de los gestores, incluirla en sus reportes semanales y añadirla a las ayudas memorias que eran dirigidas a las autoridades del sector.

Los resultados del componente de comunicación de la intervención recogidos por el eje de monitoreo y gestión del conocimiento se presentan en el siguiente gráfico.

Figura 4.11 Resultados reportados (1)



(Ministerio de Cultura, 2021, octubre)

Figura 4.12 Resultados reportados (2)

418 actividades de sensibilización (talleres o charlas informativas en localidades de pueblos indígenas) y participación en 100 jornadas de vacunación en 585 localidades donde habitan 29 pueblos indígenas.

Se difundieron spots radiales en 28 radios locales de 12 regiones priorizadas durante 3 semanas .

Más de 13 mil transmisiones de los spots priorizados en IRTP.

(Ministerio de Cultura, 2021, octubre)

4.3 Incorporación del enfoque intercultural en las acciones realizadas

A continuación se identifican los mecanismos de implementación de acciones de comunicación intercultural en las estrategias desarrolladas tomando en cuenta el marco de análisis de justicia tridimensional planeado en el marco teórico.

Tabla 4.2 Análisis de la incorporación del enfoque intercultural en las estrategias de comunicación externa

Eje de comunicación	Acciones dirigidas a garantizar la incorporación del enfoque intercultural	Planos de justicia intercultural
Investigación	Elaboración de bases de datos Identificación de fuentes de información y elaboración de bases de datos de líderes, lideresas indígenas y actores locales. En la formación de la base de datos se hicieron coordinaciones con las organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas a nivel nacional y regional, reconociendo su institucionalidad y garantizando su participación en la	Representación Redistribución

	conformación del sistema de alertas.	
	<p>Identificación de problemas, mitos y noticias falsas así como de estrategias de comunicación.</p> <p>Este recojo de información constante se realiza con servidoras y servidores públicos entrenados en el diálogo intercultural y en el conocimiento de la lengua de los pueblos indígenas lo que permite recoger sus preocupaciones, percepciones y necesidades comunicacionales.</p>	Representación Redistribución Participación
Planificación	<p>Elaboración de mensajes clave y definición de estrategias</p> <p>En la aclaración de la información se esclarecen aspectos técnicos sobre el coronavirus pero siempre prima el respeto con las creencias de las personas. En el caso de que un líder o lideresa no quiera vacunarse se busca que no impida que otras personas se apliquen la vacuna.</p> <p>Además, los materiales producidos a partir de las preocupaciones de la población son contextualizados y traducidos en lenguas indígenas. Se cuenta con con especialistas para el proceso de adecuación cultural de los materiales así como una red de contactos con los que se validan términos específicos así como la representación audiovisual de las culturas representadas.</p>	Representación Redistribución Participación
Ejecución	<p>Vocería y relación con medios de comunicación</p> <p>Se cuenta con un directorio de medios que incluye a medios en lenguas indígenas así como aquellos que tienen mayor impacto en las comunidades con las que se trabaja.</p>	Representación
	<p>Producción, traducción y difusión de materiales en lenguas indígenas</p> <p>Elección de materiales y contenidos se realiza tomando en cuenta las necesidades de los ciudadanos indígenas recogidas por los gestores interculturales.</p> <p>Su proceso de producción considera el análisis cultural, la adecuación cultural, traducción en lenguas indígenas y contextualización.</p>	Representación Redistribución
	<p>Comunicación Interpersonal y comunitaria</p> <p>En las visitas a las comunidades los servidores hablan la lengua de las comunidades de llegada y se busca generar un diálogo intercultural con los gestores y servidores que van a transmitir la información. En el desarrollo de acciones de comunicación en las comunidades se respeta la jerarquía de las autoridades comunales y su autonomía, desde la autorización de ingreso.</p> <p>En los casos en los que los ciudadanos no quieren vacunarse se respeta su decisión.</p>	Representación Participación
	<p>Alianzas</p> <p>En el desarrollo de acciones conjuntas con otras instituciones y dirigidas a población indígena. Se procura la participación de</p>	Representación Redistribución

	<p>intérpretes y se busca alcanzar un diálogo intercultural así como llegar a acuerdos con la población indígena en el marco de relaciones simétricas.</p> <p>Adicionalmente, fortalecen capacidades interculturales de otros servidores públicos. Se brindan capacitaciones, se les da asistencia técnica. Se motiva a estos actores a aplicar el enfoque intercultural.</p>	
<p>Monitoreo y gestión del conocimiento</p>	<p>Sistematización de la información recogida</p> <p>Se registra la pertenencia étnica y la lengua materna.</p> <p>En la sistematización de información se considera la lista oficial de pueblos indígenas u originarios y lenguas indígenas, los datos cualitativos recogidos por los gestores.</p> <p>La información generada por el sistema se vincula con la difusión de los servicios existentes para la transversalización del enfoque intercultural. Entre ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -ORIENTA, servicio para la atención de denuncias de discriminación -ABC de la interculturalidad, curso autoguiado sobre enfoque intercultural en la gestión pública -Registro Nacional de Intérpretes y traductores del Ministerio de Cultura -Central de Interpretación y Traducción en Lenguas Indígenas u Originarias 	<p>Reconocimiento Redistribución</p>

Tabla 4.3 Análisis de la incorporación del enfoque intercultural en las estrategias de comunicación interna

Estrategia de comunicación	Acciones dirigidas a garantizar la incorporación del enfoque intercultural	Planos de justicia intercultural
<p>Reuniones de coordinación semanales</p>	<p>El espacio de reunión semanal es un espacio de reporte y asistencia técnica.</p> <p>En esta reunión se escucha a los gestores, y se generan herramientas de diálogo intercultural.</p> <p>En este momento se refuerza que tengan una comunicación respetuosa, en espacios de dos o tres personas, sentados (al mismo nivel), cuando vas a la comunidad, la escucha prima y luego la aclaración de datos concretos y en palabras sencillas. Por ejemplo, por la cadena de frío tienen que abrir un frasco para 6 personas, el gestor explica en la propia lengua, en un frasco alcanza la cantidad para tres y se puede malograr el resto como la comida.</p> <p>Los gestores y gestoras aportan a los mensajes a fin de que estos puedan ser comprendidos y aceptados en sus contextos locales.</p>	<p>Reconocimiento.</p>
<p>Elaboración de</p>	<p>Identificación de elementos culturales en los factores de</p>	<p>Reconocimiento</p>

ayudas memorias	resistencia en el proceso de vacunación.	
Selección de personal y fortalecimiento de capacidades interculturales	Selección de personal con competencias interculturales y fortalecimiento de estas competencias.	Reconocimiento. Redistribución.

4.4 Análisis de los desafíos de la comunicación gubernamental

A continuación se presentan los desafíos de la comunicación gubernamental planteados por Riorda y Elizalde (2020, p.17-24) a fin de hacer un análisis de justicia tridimensional e identificar los avances y barreras producidos en el marco de la COVID-19.

4.4.1 Elaboración de mitos de gobierno

A fin de analizar los avances en la generación de un mito de gobierno, en tanto “herramienta de comunicación simbólica que otorga sentido social y político a una gestión” (Riorda y Elizalde, 2020, p.18) se revisarán dos mensajes clave elaborados para una acción de vocería en el marco de la Estrategia de Alerta.

Figura 4.4 Ejemplos de mensajes clave en vocería

- *“Desde nuestra rectoría, el Ministerio de Cultura, cumple un rol fundamental dado que, a través de la información que produce, resulta clave para el cumplimiento de la meta del Estado [en el proceso de vacunación]...de la población indígena, respetando sus costumbres y lengua materna”.*
- *“El Estado, desde el Ministerio de Cultura, viene intensificando el diálogo en las localidades indígenas sobre la importancia de vacunarse contra la COVID-19. A la fecha hemos realizado junto con la DIRESA más de 300 jornadas de sensibilización o participado en sus 95 campañas de vacunación en más de 30 regiones”. (Ministerio de Cultura, 2021, p.1)*

En cuanto a avances, puede observarse que los mensajes presentados reconocen a la población indígena así como la importancia del respeto a sus costumbres y lengua materna. Sin embargo, se observa que se produce una comunicación más centrada en el

sector Cultura y su rol que en la construcción de un mito de todo gobierno. Adicionalmente, el mensaje está dirigido a posicionar al sector en lugar de establecer puntos de encuentro entre los ciudadanos indígenas y el cumplimiento de los resultados planteados.

En esta línea, debería fortalecerse el rol político de los pueblos indígenas en el discurso, valorando su actoría en el proceso de vacunación y en el ejercicio de su derecho a la salud

4.4.2 Control y convergencia (para la gestión) de las agendas

Este principio de la comunicación gubernamental está centrado en el control de las comunicaciones en cuanto a la posibilidad de comunicarse con la ciudadanía limitando el papel de los medios como intermediarios así como en la convergencia en el sentido de alcanzar con una comunicación integrada y coherente a todos los públicos con los que se relaciona (Riorda y Elizalde, 2020, p. 20).

El Sistema de Alerta tiene un elemento clave que marca un avance en el control y convergencia para la gestión de las agendas: los gestores interculturales. Estos servidores públicos son en su mayoría, ciudadanos indígenas con conocimiento de una lengua originaria. Así, al coordinar con una red nacional de informantes claves de las comunidades o gobiernos locales y regionales tienen la posibilidad de llevar los mensajes establecidos desde el gobierno de forma directa hasta los ciudadanos. Esta posibilidad de comunicación directa con el ciudadano es más efectiva aún porque los gestores pueden comunicarse en lenguas indígenas y compartiendo códigos culturales.

Un aspecto que cabe resaltar es el elemento de justicia redistributiva en la selección de estos gestores en los que se reconoce su conocimiento de una lengua indígena u originaria y de una determinada cultura.

4.4.3 Actuación con partners o socios

El trabajo con socios o aliados se establece en diferentes niveles en el marco de la estrategia. Por ejemplo, con el sector salud se coordina tanto en la validación de

mensajes claves y otros contenidos comunicacionales como el trabajo conjunto en las jornadas de vacunación y sensibilización.

La actuación con aliados representa el reconocimiento, por parte de otros sectores del Estado, de la importancia de valorar las culturas de los ciudadanos en el marco del ejercicio de sus derechos. Esto, debido a que desde la intervención de la Estrategia de Alertas se prestan servicios de traducción y mediación cultural en el marco de estas intervenciones.

4.4.4 Criterios de organización ágil, flexible y alistada para el cambio

Este principio está referido a la preparación y disposición de los equipos para responder ante los retos del entorno y generar cambios. (Riorda y Elizalde, 2020, p.18) En el caso del Sistema de Alertas, un aspecto a considerar son sus prácticas de comunicación interna y gestión del conocimiento.

Como se ha señalado anteriormente, los gestores recogen información de forma permanente y la comunican al equipo a través de grupos de WhatsApp y de las reuniones semanales en las que se da cuenta de los problemas de comunicación, mitos, noticias falsas que se recogen en el marco de la comunicación continua con informantes clave.

Cabe indicar que esta estrategia de trabajo no estaba planteada originalmente en la lógica de intervención se propuso luego de que se recogieran preocupaciones de este tipo en las reuniones de comunicación. De manera similar, se han identificado las tácticas de difusión de las fake news como las llamadas pregrabadas o el envío de vídeos de mensajería de WhatsApp y han sido incorporadas como parte de los mecanismos de difusión de información sobre el proceso de vacunación.

4.4.5 Concebir el riesgo y la crisis como parte constitutiva

Este aspecto propone tener presente el nivel de exposición total de los gobiernos en el marco, sus características de organizaciones crisis propensas y reconocer su rol de comunicar el riesgo. (Riorda y Elizalde, 2020, p.19)

En esta línea, el trabajo de identificación de actores clave, recojo y procesamiento de la información permite responder ante el riesgo y tener información para desarrollar una comunicación de crisis. Sin embargo, la forma en la que se gestionan las comunicaciones a nivel institucional y su rol de apoyo, como se ha visto anteriormente, limitan las posibilidades de aprovechar estos avances y dar una respuesta efectiva ante los riesgos.

En esta línea, se hace necesario mantener canales de comunicación y de toma de decisión directa con las más altas autoridades del sector a fin de aprovechar la información referente a la gestión de riesgos producida desde este equipo.

4.4.6 Microtargeting

El microtargeting está referido tanto a la segmentación cercana al nivel de la individualización como a la focalización de las respuestas a estos ciudadanos y ciudadanas. (Riorda y Elizalde, 2020, p. 21)

En el caso de análisis, el reto de llegar a localidades de pueblos indígenas en zonas andinas y amazónicas con dificultad de conexión impulsó la generación de bases de datos de informantes clave que incluye a jefas y jefes de comunidad, personal de salud, o autoridades locales.

Esto ha permitido identificar necesidades, preguntas, problemas de comunicación así como establecer relaciones de confianza entre los gestores interculturales y los actores clave.

4.4.7 Comunicación como legitimación

Este principio está referido a la realización de acciones legitimadoras previas a la intervención del gobierno y a la prestación de servicios dirigidos a la población. (Riorda y Elizalde, 2020, p. 21)

En esta línea se inscribe el trabajo de los gestores interculturales para establecer canales para la validación de las acciones del gobierno, dialogando continuamente con líderes y actores clave así como participando en espacios de coordinación multinivel para contribuir con el logro de los objetivos de las intervenciones.

4.4.8 Redes sociales para gobernar

Este desafío de la comunicación gubernamental desarrolla el rol de las redes sociales como espacios en los que se ejerce el gobierno, escuchando y respondiendo a los ciudadanos y no solo presentando acciones de promoción. (Riorda y Elizalde, 2020, p. 21-22)

El Sistema de Alertas ha avanzado en emplear la mensajería de WhatsApp como un mecanismo para recoger y analizar información tanto sobre las preocupaciones de la población como para dar respuesta a estas comunicaciones e identificar estrategias para llegar a los ciudadanos.

Sin embargo, aún se requiere fortalecer el trabajo en el desarrollo de indicadores y la medición de resultados de estas estrategias. Adicionalmente, es importante considerar el aspecto redistributivo en la presencia de lenguas originarias, fortaleciendo los presupuestos públicos en la contratación de traductores e intérpretes así como en la producción y difusión de materiales en lenguas originarias. Adicionalmente, es importante visibilizar a los ciudadanos y ciudadanas indígenas, con representaciones positivas en las redes sociales estatales.

CONCLUSIONES

1. Elaborar estrategias y materiales de comunicación gubernamental intercultural tiene que ver con un conocimiento y respeto profundo de la cultura a la que estos serán dirigidos. Este conocimiento proviene de desarrollarse al interior de una cultura, de vivir en un espacio así como de conocer qué hábitos tienen las personas de esta cultura y esto debe de tomarse en cuenta en la profundidad del diálogo con este grupo cultural. Por esto es importante contar con funcionarios con competencias interculturales en todos los momentos de diseño, producción, validación, aprobación y difusión de estas propuestas.
2. La emergencia causada por la COVID-19 ha visibilizado las desigualdades existentes en el país así como las barreras para la gestión de la comunicación gubernamental intercultural. Entre ellas, brechas de acceso a medios de comunicación de los pueblos indígenas, barreras tanto en el monitoreo de medios en zonas rurales y en lo que esto implica en términos presupuestales, barreras en el presupuesto estatal para atender las necesidades de comunicación de los pueblos indígenas así como las brechas educativas en los pueblos indígenas, incluyendo al número de profesionales de la comunicación entre estos ciudadanos.
3. La pandemia ha permitido implementar avances en las políticas de comunicación dirigidas a pueblos indígenas, tales como la inclusión de los gestores interculturales en el marco del trabajo, investigación de campo constante, gestión estratégica con actualización constante de los objetivos comunicacionales de acuerdo con el contexto, personal seleccionado por su conocimiento técnico así como en la lengua y la cultura de un pueblo. Esto además de concebir la gestión de la información como un elemento clave del proceso comunicacional así como visibilizar a los profesionales indígenas como voceros de la institución. De esta manera, se hace necesario recoger estos

aprendizajes a fin de plantear instrumentos concretos para facilitar la gestión de la comunicación gubernamental en el Estado.

4. La comunicación estratégica favorece el análisis institucional de comunicación interna y externa para la atención a los pueblos indígenas y el concepto de comunicación gubernamental planteado por Riorda y Elizalde brinda herramientas para el análisis de lo público y lo político. Estos textos permiten abarcar la complejidad de la comunicación dirigida a lograr consenso para el desarrollo y la implementación de políticas públicas.
5. Como se ha visto en el marco teórico, el país no cuenta con una política integral de comunicación gubernamental. Sin embargo, en las intervenciones desarrolladas desde el sector Cultura, ente rector en materia de interculturalidad, desde su creación y en particular, en el marco de la emergencia sanitaria, se observan avances en aspectos clave de la comunicación de gobierno. Estos incluyen, la generación de información cuantitativa y cualitativa sobre pueblos indígenas, el reconocimiento de sus organizaciones representativas, la necesidad de adecuar la información producida por el Estado a la lengua y cultura de los pueblos indígenas y darla a conocer en medios de comunicación que lleguen a sus ciudadanos, entre otras.

RECOMENDACIONES

1. Es importante fortalecer capacidades en el enfoque intercultural, en personal clave y de manera sostenida en las oficinas de comunicación del gobierno. Así, estos profesionales deben estar involucrados en todas las etapas de planificación de las comunicaciones y en todos los ámbitos así como considerar en los presupuestos públicos la traducción, validación y difusión de las estrategias de comunicación para pueblos indígenas.
2. Es necesario también reducir las brechas en funcionarios indígenas en aspectos comunicacionales impulsando políticas de fortalecimiento de competencias comunicacionales en esta población.
3. El Estado debe incluir la variable étnica en sus acciones de comunicación a fin de poder segmentar por lengua y pueblo indígena a los públicos diversos a los que tiene que atender y generar procesos creativos que tomen en cuenta esta información.
4. Es importante considerar la discriminación histórica que han sufrido muchos de los pueblos indígenas. En ese sentido, es necesario generar representaciones positivas y que valoren a estos ciudadanos así como sus manifestaciones culturales.
5. Los instrumentos de gestión deben ser trabajadas con los pueblos indígenas buscando su participación activa en el desarrollo de políticas de comunicación gubernamental.

REFERENCIAS

Calandria. (2015). *Formulación de lineamientos estratégicos e indicadores para la gestión de la comunicación pública en el Ejecutivo* [Informe de consultoría].

Constitución Política del Perú, art. 17 de 1993.

Constitución Política del Perú, art. 19 de 1993.

Constitución Política del Perú, art. 48 de 1993.

Declaración de México sobre las Políticas Culturales, 6 de agosto, 1982. Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales.
https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals400.pdf

Decreto Legislativo N.º 1489, Decreto Legislativo que Establece Acciones para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en el Marco de la Emergencia Sanitaria Declarada por el COVID-19. (2020, 9 de mayo).
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-acciones-para-la-proteccio-decreto-legislativo-n-1489-1866212-1/>

Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM, Decreto Supremo que Declara Estado de Emergencia Nacional por las Graves Circunstancias que Afectan la Vida de la Nación a Consecuencia del Brote del COVID-19. (2020, 15 de marzo).
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-estado-de-emergencia-nacional-po-decreto-supremo-n-044-2020-pcm-1864948-2/>

Degregori, C. I. (2014). *¿Cómo despertar a la bella durmiente? Por una antropología en el Perú*. IEP.

Ley N.º 29565, Ley de Creación del Ministerio de Cultura. (2010, 15 de julio).
<https://bdpi.cultura.gob.pe/sites/default/files/2019-06/Ley%20N%C2%B0%2029565.pdf>

Mendoza, S. (2021, 18 de octubre). Una bisagra entre el Estado y los pueblos originarios. *El Peruano*.
<https://elperuano.pe/noticia/131410-una-bisagra-entre-el-estado-y-los-pueblos-originaarios>

Ministerio de Cultura. (2014). *Interculturalidad y políticas públicas*.
<https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/interculturalidad-y-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas>

Ministerio de Cultura. (2019). *¿Cómo somos? Diversidad cultural y lingüística del Perú*.
<https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Cartilla%20informativa%20AILI%2023.05.19.pdf>

Ministerio de Cultura. (2020a). *Mapa de procesos*.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1292511/RSG%20114-2020-SG-MC%20-%20ANEXO.pdf>

Ministerio de Cultura. (2020b). *Proceso de vacunación a pueblos indígenas. Estrategia de alerta y seguimiento de pacientes COVID-19* [Diapositivas en Power Point].

Ministerio de Cultura. (2020c). *Plan de Estrategia Publicitaria del Ministerio de Cultura* 2020.

<https://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2020/08/resoluciones-ministeriales/rm213-2020-dm-mc-anexo.pdf>

Ministerio de Cultura. (2021). *Estrategia de Información y Alerta Temprana*.

<https://www.gob.pe/en/institucion/cultura/campa%C3%B1as/4136-estrategia-de-informacion-y-alerta-temprana>

Ministerio de Cultura. (s.f.-a). *Base de Datos de Pueblos Indígenas*. Recuperado en setiembre de 2021, de <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>

Ministerio de Cultura. (s.f.-b). *Juntos y juntas venceremos el COVID*. Recuperado en setiembre de 2021, de <https://juntasyjuntos.cultura.pe/>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (s.f.) *Guía de sistematización para experiencias de sindicalización y negociación colectiva desarrolladas por organizaciones sindicales*.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-lima/documents/genericdocument/wcms_561223.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2016). *Comunicación para el desarrollo rural. Directrices para la planificación y la formulación de proyectos*. <https://www.fao.org/3/i4222s/i4222s.pdf>

Presidencia de la República del Perú. (2020, 15 de marzo). *Mensaje a la Nación del presidente Martín Vizcarra* [Video]. YouTube. <https://youtu.be/FoNmdCGZ4f0>

- Resolución Ministerial N.º 0126-2017-MC, Resolución Ministerial de Creación del Premio Nacional de Literatura. (2017, 11 de abril). https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/232741/208613_rm126-creacion_delpremionacionaldeliteratura.pdf20181203-3039-1jak5j6.pdf
- Resolución Ministerial N.º 109-2020-MC. (2020, 25 de marzo). <https://www.gob.pe/institucion/cultura/normas-legales/462675-109-2020-mc>
- Resolución Viceministerial N.º 000138-2020-VMPCIC/MC. (2020, 2 de setiembre). <https://estimuloseconomicos.cultura.gob.pe/sites/default/files/ee/archivos/RM%20N%20000138-2020-VMPCIC-MC%20%2B%20Anexos.pdf>
- Riorda, M. (2011). *La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental*. *Politai*, 2(3). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>
- Riorda, M. & Elizalde, L. H. (Eds.). (2020). *Comunicación gubernamental. Más 360° que nunca*. La Crujía.
- Riorda, M. & Elizalde, L. H. (2013). Hacia dónde va la comunicación gubernamental en América Latina. *Más poder local*, 19, 12-14. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4753491>
- Roeder, E. (2016, 11 de mayo). *La comunicación política hoy: nuevos actores, discursos y escenarios* [Sesión de conferencia]. Sexta mesa del I Foro Iberoamericano de Cátedras UNESCO. Universidad de Lima. <https://www.youtube.com/watch?v=KhuDxsiKLIM>

Roeder, E. (2018). *La comunicación en el gobierno: nuestro rol en el Estado* [Diapositivas en Power Point].

Tubino, F. & Flores, A. (2020). *La interculturalidad crítica como política de reconocimiento*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

UNESCO. (2014). *Indicadores UNESCO para el desarrollo. Manual metodológico*.
https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/iucd_manual_metodologico_1.pdf

