

## CAPÍTULO II. COMUNICACIÓN DE UN PROGRAMA SOCIAL PERUANO A SU PÚBLICO VULNERABLE BENEFICIARIO

### Communication of a Peruvian Social Program to its Vulnerable Target Audience

Noelia Del Pilar Jara-Delgado<sup>5</sup> y Josep Garip Ordoñez-Odar<sup>6</sup>

#### RESUMEN

El tema de la presente investigación gira en torno a la comunicación de un programa social del Perú. Tiene como objetivo analizar las percepciones de sus colaboradoras sobre la aplicación de estrategias comunicacionales con el público beneficiario y la comunidad en general. En este estudio, de enfoque cualitativo, se trabajaron dos categorías: “comunicación gubernamental” y “población vulnerable”, se aplicaron entrevistas a profundidad, utilizando como instrumento la guía semiestructurada, dirigida a miembros de la institución, cuyas versiones fueron recogidas en audio que luego fueron analizadas y contrastadas con la información seleccionada y organizada como resultado de la revisión bibliográfica previa. Se concluye que la comunicación directa, el prestigio de los líderes, la actuación de los beneficiarios como voceros y la interiorización de las trabajadoras respecto a la misión que realizan son factores que condicionan positivamente la comunicación en un programa social como el observado.

**PALABRAS CLAVE:** comunicación gubernamental; poblaciones vulnerables; vulnerabilidad; comunicación para el desarrollo.

---

5 Universidad de San Martín de Porres – Filial Norte, Perú.

6 Universidad de San Martín de Porres – Filial Norte, Perú.

---

## ABSTRACT

The subject of the present research revolves around the communication of a social program in Peru. Its objective is to analyze the perceptions of its collaborators on the application of communication strategies with the beneficiary public and the community in general. In this study, of qualitative approach, two categories were worked on: “governmental communication” and “vulnerable population”, in-depth interviews were applied, using as an instrument the semi-structured guide, addressed to members of the institution, whose versions were collected in audio that were then analyzed and contrasted with the information selected and organized as a result of the previous bibliographic review. It is concluded that direct communication, the prestige of the leaders, the performance of the beneficiaries as spokespersons and the internalization of the workers regarding the mission they carry out are factors that positively condition communication in a social program such as the one observed.

**KEYWORDS:** governmental communication; vulnerable populations; vulnerability; communication for development.

## INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los 90, uno de los principales intereses de la región latinoamericana es la disminución de la pobreza. Por ende, los gobiernos se interesaron en incrementar el presupuesto fiscal para la inversión social, paralelo a ello, se procedió a la creación de políticas públicas que incluyeron el surgimiento de programas sociales (Fernández, 2019). En el Perú, de igual modo, se fueron fortaleciendo e incrementando distintos programas sociales. Por su parte, el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (2021) refiere que el gobierno peruano ejecuta veinte programas sociales; entre ellos, el Programa Integral Nacional para la integración Familiar (INABIF), cuyos antecedentes datan del año 1939 y tiene por objetivo atender a niños, adolescentes, personas discapacitadas y adultos mayores en situación de riesgo social y/o vulnerabilidad. Para ello, ejecuta diferentes líneas de intervención a través de unidades descentralizadas en todo el territorio nacional, se puede destacar a la Unidad de servicios de protección de niñas, niños y adolescentes, Unidad de desarrollo integral de las familias, Unidad de servicios de protección de personas adultas mayores y la Unidad de servicios de protección de personas con discapacidad. Dichas instancias, interactúan con familias de complejas realidades socioculturales de las distintas regiones y localidades del país, adecuando y/o utilizando diversas estrategias comunicacionales.

La presente investigación se localiza en un Centro de desarrollo integral de la familia, ubicado en la región de Amazonas, al nororiente del Perú. Este ofrece servicios como consejería familiar, escuela de padres, defensoría del niño y la familia acompañamiento psicológico, tutoría en grupo, alimentación, protección diurna; y actividades como estimulación temprana y recreación, reforzamiento escolar, talleres de orientación, dirigidas a las familias vulnerables, con el objetivo de promover el desarrollo personal, social y la generación de ingresos de la población en situación de pobreza y extrema pobreza. La mencionada instancia interactúa con grupos familiares provenientes de los distritos y comunidades nativas de la provincia, proceso que se realiza a través de diferentes formas de comunicación tales como comunicación verbal, escrita, llamadas telefónicas, mensajería de redes sociales, etc. Las comunidades tienen características socio culturales muy peculiares: limitado acceso a las TICS, disfuncionalidad familiar, bajos niveles educativos, bajos ingresos económicos, baja autoestima, servicios básicos con poca accesibilidad, entre otros.

En este contexto, no se conoce a fondo el sentir de los agentes colaboradores sobre las formas y mensajes que viene utilizando la entidad hacia el público beneficiario y la comunidad. En tal situación, surge la siguiente interrogante ¿cómo perciben los colaboradores las formas comunicacionales que aplica el programa social hacia su público beneficiario y la comunidad?; de modo que el presente estudio tiene como propósito central analizar las percepciones de los colaboradores de este programa social sobre las formas comunicacionales hacia su público

beneficiario y la comunidad. Y se plantea como objetivos específicos: conocer el marco teórico y conceptual de la comunicación gubernamental, estrategias comunicacionales y poblaciones vulnerables, reflexionar sobre las percepciones recogidas y la teoría investigada, e identificar las estrategias comunicacionales utilizadas por el CEDIF hacia el público beneficiario y la comunidad

## MARCO TEÓRICO

### **El verdadero sentido de la comunicación gubernamental**

Riorda y Elizalde (2013) afirman que la comunicación ha dejado de verse como un área de apoyo más de una oficina central, sino que, desde hace un buen tiempo, los gobiernos e instituciones gubernamentales saben que sin comunicar no se puede hacer gestión y que, muchas veces solo se gestiona para comunicar “algo”. Entiéndase por gestión, al proceso de planear estratégicamente actividades y ejecutarlas con un sentido del por qué y para qué (Bravo, 2011), lo que significa que una institución estatal gestiona cuando planea y realiza acciones en coherencia a las políticas públicas del gobierno de turno con el fin de lograr objetivos, que pueden ser exigidos por el Ministerio, atendiendo necesidades particulares de cada sede específica donde se establece. Dentro de este plano, como en toda actividad humana u organizacional, la comunicación es inherente a cualquier proceso. Entonces, ¿Cómo una sede local de un programa social puede hacer gestión o siquiera relacionarse con sus públicos si no hay interés de comunicar y escuchar para lograr objetivos? Por ello es importante que se busque que el público de interés comparta y comprenda el por qué y el para qué de las acciones de la institución o gobierno, las políticas nacionales de las que ambos son parte y los propósitos que se tiene en conjunto, todo ello lleva a la búsqueda consciente o inconsciente de un consenso, una aceptación mayoritaria para el trabajo en común. Procesos que a su vez se vinculan fuertemente con las Relaciones Públicas, pues demandan un constante comunicar y escuchar a los públicos interdependientes de la institución (en este caso, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, otras instituciones públicas, las poblaciones beneficiarias, etc.).

Lo anterior se sostiene en lo que Noruega (2005) expone respecto a este tipo de comunicación, una que permanece en el tiempo al centrarse más en la gestión organizacional con sus públicos y para nada en discursos de candidatos o representantes de un gobierno ejecutivo. Posición que comparte Amadeo (2016), quien asume que este concepto se suele confundir y considerarlo como otra forma de referirse a la comunicación política o la comunicación de los partidos políticos en los procesos electorales, cuando es una rama totalmente diferente. Estos dos últimos tipos mencionados se nombran correctamente como “Comunicación electoral”,

concepción que es completamente distinta a la de tipo gubernamental que nace desde el sentido de “governabilidad”. Es una rama que llega a ser totalmente práctica y útil cuando se la entiende desde la filosofía constructorista (Riorda, 2016), desde un sentido en el que el gobierno o institución que venga de él, construye una imagen, un propio significado de lo que es esta, con la conciencia de ser un ente que convive dentro de una sociedad en la que hay procesos de construcción y desconstrucción de significados y símbolos con los que los grupos llegan a consensos. Por lo tanto, mientras mayor sea el número de ciudadanos que esté de acuerdo con lo que dice ser este ente gubernamental, entonces la comunicación de este tipo encuentra su sentido.

Otros autores que plantean esta rama de la comunicación son Canel y Sanders (como se citó en Meyenberg, 2015), quienes la definen como el conjunto de roles, prácticas, propósitos y logros que se cumplen en nombre de una institución gubernamental, la cual tiene como razón de ser el servicio a una política pública, como es el caso de este programa social cosificado en una realidad territorial (el distrito de Bagua) como un “CEDIF” (Centro de Desarrollo Integral Familiar). Y para que este tipo de comunicación puede lograr gestión y consenso, históricamente ha cumplido dos funciones principales inherentes, la de informar y persuadir, siendo la segunda, sinónimo de convencer. Sin embargo, Meyenberg (2015) refiere que, últimamente, se ha migrado de una función informativa a una de persuasión y se debería a tres procesos claves; el primero sería la construcción de un referente público, la cabeza de la institución, un líder que comunica las políticas de la organización que representa a través de medios estratégicos. He aquí que los medios de comunicación, son altamente útiles para las dos últimas acciones, difundir las políticas y a la vez ser los portavoces de la aprobación o desaprobación de la ciudadanía respecto a estas. Este escenario se presta para cualquier tipo de organización que tiene origen gubernamental y más aún si se trata de programas sociales con sedes físicas en ciudades pequeñas, las cuales tienen estructuras económicas y roles ciudadanos muy diferentes a las de las grandes urbes, factores que influyen en sus sistemas de comunicación; los que incluyen a sus medios tradicionales locales, la forma en cómo los ciudadanos se informan, los espacios de opinión ciudadana, los mensajes que construyen sus instituciones, etc.

Por otro lado, Riorda y Elizalde (2013) proponen principios de comunicación gubernamental en tiempos modernos que podrían ser aplicados por los gobiernos ejecutivos centrales de una república o cualquier otra forma de institución estatal. Una comunicación que, en lo posible, sea directa del gobierno o institución hacia el público interesado y evitar, según sea el caso, la mediación de la prensa en el mensaje -según sea el contexto social y político. Esta puede sesgar el mensaje, lo que se debe de evitar en lo posible. Como segundo punto, desde la comprensión de las Relaciones Públicas y la importancia de los vínculos

con los stakeholders, los gobiernos o instituciones de esta época deben saber que no están solos en la esfera política y social, menos en el caso de los programas sociales, trabajan conjuntamente con gobiernos regionales, municipales e incluso empresas privadas según sea la actividad con su público beneficiario, de acuerdo a los objetivos institucionales, siempre se actuará con socios eventuales para la gestión de proyectos de comunicación o de cualquier otra índole.

Por último, es importante fortalecer la conciencia de saber que existen mitos enraizados en la ciudadanía respecto a lo que significa gobernar, o en este caso, a lo que significa la labor de un programa social en particular y lo que realmente debe hacer como tal; estos mitos sociales según los diferentes contextos culturales son casi siempre causantes de los conflictos ideológicos entre el gobierno / institución y los grupos contrarios a él, o lo peor de todo, que nunca se consiga comunicar eficientemente lo que eres y lo que haces al público que realmente te interesa. Identificar estos constructos mentales en los públicos beneficiarios o en la ciudadanía local, es un proceso que justamente evita la formación de estos mitos, los cuales a largo plazo solo desinforman y crean ciclos de mensajes equivocados.

### **Pandemia, crisis y comunicación**

Los gobiernos centrales y, por ende, todas las instituciones vinculadas a él, se vieron en un escenario completamente nuevo a causa de la crisis sanitaria a nivel mundial ¿Y qué es lo que causa una crisis de cualquier tipo a nivel comunicacional? En el contexto de pandemia, la forma en que las organizaciones gubernamentales y privadas se comunicaban con sus públicos cambió, debieron crear nuevas estrategias y potenciar ciertos medios para hacer llegar sus mensajes por canales eficientes. Lozada et al. (2009) menciona que en cualquier crisis surge la tendencia a que los públicos se sientan vulnerables o víctimas de un suceso e inevitablemente se sientan afectados, por ende, nace el deseo de saber cómo se protegerán. Sin embargo, las percepciones de cada público dependen de su realidad única y del rol que cumplen dentro del sistema. En el caso de esta sede descentralizada de un programa social y las características de su público beneficiario “público vulnerable y de alto riesgo”, se vuelve interesante analizar las necesidades de información que surgieron en esta época, las nuevas estrategias que se pensaron y con ello las acciones que se instauraron para armar un nuevo sistema de comunicación, que hiciera posible mantener el contacto con un público al que en ese entonces ya no se podía llegar cara a cara.

### **La estrategia como base para la comunicación**

Se encuentran diferentes definiciones al tratar de conceptualizar el término “estrategia” y esto se debe a la amplitud de la palabra al ser utilizada en diversas ramas, esta investigación

prioriza a las implementaciones y conceptos que puede tener en la comunicación, tanto en base a la interacción humana, interés, necesidades o evolución a lo largo del tiempo. La estrategia es un proceso técnico el cual llega a operar bajo una lógica de producción, circulación y consumo de información, diseñando un procedimiento de retroalimentación que ayude a facilitar, entender y operar a las organizaciones desde sus actividades básicas y promueva acciones exitosas para los directivos como trabajadores, con la posibilidad de provocar un feedback que ayude a implementar o desarrollar mejoras en el futuro. El catedrático canadiense Henry Mintzberg (citado en Salvador, 2014), realizó una de las mayores aportaciones en el campo con su enfoque integrador de las distintas perspectivas del concepto, siendo aún más consciente de la cantidad de interpretaciones que podía alcanzarse, llegó a las siguientes observaciones:

**Tabla 1**

*Interpretaciones del concepto de estrategia de Mintzberg*

<b>Interpretación</b>	<b>Concepto</b>
Estrategia como plan	Acción consciente determinada de forma anticipada con la finalidad de alcanzar o superar ciertos objetivos.
Estrategia como táctica	Acción específica cuyo propósito es sustituir a un oponente o competidor.
Estrategia como pautas	Conjunto de acciones que acompaña el comportamiento resultante, más allá de un plan.
Estrategia como posición	Acción directamente competitiva o no, para posicionar de manera favorable un proyecto.
Estrategia como perspectiva	Acción que desencadena una serie de compromisos en el comportamiento del proyecto para el enfoque y éxito de sus planes futuros.

*Nota:* Adaptado de “Comunicación Estratégica VS. Estrategia de la Comunicación” (p.18-19), por Salvador, M. 2014.

El planteamiento de Mintzberg resalta la importancia de impulsar las visiones creativas hacia el futuro, que toda estrategia debe estar sustentada por una proyección y la existencia de patrones de comportamiento dentro del proyecto que permitan un conocimiento y análisis más profundo el mismo. Asimismo, menciona que la estrategia es “un patrón en un flujo de decisiones”, y que a la vez una decisión es el compromiso para accionar de una forma ya prevista o planeada. Concebir la estrategia como un proyecto comunicacional implica considerar los alcances, la meta del proyecto y la participación de las poblaciones

destinatarias; la cual puede tener tres niveles de alcance; la información, se transfiere según la relevancia para la población dirigida en calidad y cantidad; la opinión, se relaciona a la complejidad del nivel comunicativo sujeto a los destinatarios dónde pasan a ocupar el rol de participantes; la decisión, compromete el nivel interactivo del proyecto, convirtiendo a los destinatarios anteriormente participantes en decisores, estableciendo mecanismos adecuados de discusión y toma de decisiones, esto según Bartolotto como se citó en Vázquez y Obradovich, 2016.

### **Estrategias de comunicación para un programa social en el Perú**

Las estrategias de comunicación se han vuelto un pilar para los proyectos sociales a nivel mundial, siendo necesario que los programas desarrollen estrategias que puedan impulsar, difundir e informar, tanto a sus beneficiarios como a sus colaboradores de las acciones que se realizan, esto se puede lograr por medio de las estrategias de posicionamiento, que comprenden una estructura, la cual permite capturar la atención de la población objetiva, además de respaldarse en el modelo de comunicación participativa, por el cual entendemos que, la manera de llegar a un verdadero cambio social no es a través de tener como único recurso la difusión masiva en las comunidades, sino de impulsar la capacidad de cada individuo y de la comunidad para generar una comunicación estratégica e impulsar el cambio (González, 2020).

Es una realidad que primero se necesita generar una buena imagen y confianza por medio de acciones responsables y éticas, con respaldo de testimonios, así mismo, construir espacios para la generación de una opinión pública, reconociéndose la importancia de la retroalimentación en el crecimiento de la organización, dicho proceso es considerado por varios autores como un método para promover la participación de una sociedad a través de actividades que generen en la población la toma de decisiones conjunta. Así mismo, para ejecutar estrategias comunicacionales se necesitará siempre de medios de comunicación, los cuales han ido evolucionando e innovándose con el apoyo de la tecnología, sin dejar de lado los medios tradicionales que para algunos lugares siguen teniendo una presencia activa en la influencia de los cambios sociales.

La serie de procedimientos que debe tomar en cuenta el programa social sigue la siguiente estructura: planes, estrategias y tácticas, que finalmente se ejecutan a través de acciones puntuales que facilitan la participación de nuevos beneficiarios y los grupos de interés a través de estos procesos de comunicación, llegan a tener una opinión o participación más activa en la cual se resalta el reconocimiento de sus necesidades como comunidad, priorizando el uso de medios audiovisuales en la estimulación de opinión, complementándose de medios tradicionales para ayudar a los participantes a involucrarse en los puntos de

discusión a medida que se implementa la estrategia comunicativa (Gonzales, 2020).

### **Vulnerabilidad y poblaciones vulnerables**

Ruiz (2012) expone que la vulnerabilidad se puede definir en relación con alguna amenaza de cualquier tipo, como fenómenos naturales, enfermedades o antropogénicas como contaminación, accidentes, hambruna o pérdida de empleo; por lo que se comprende que una población, para ser considerada vulnerable se debe encontrar expuesta o corre mayor riesgo de ser víctima de una amenaza de cualquier índole. Asimismo, Foschiatti (2004) reflexiona que el grado de vulnerabilidad está relacionado al grado de exposición, de protección y capacidad de respuesta de una persona, grupo o cualquier ente frente a una amenaza. Además, postula que para prevenir los riesgos reduciendo el grado de vulnerabilidad, se debe actuar sobre las cinco áreas que la componen: Grado de exposición, protección, reacción inmediata, recuperación básica y reconstrucción. Además, Witches-Chaux (1989) sostiene que una sociedad puede enfrentar distintas vulnerabilidades, clasificándolas de la siguiente manera:

**Tabla 2**

*Clasificaciones de la Vulnerabilidad*

<b>Clasificación de vulnerabilidad</b>	<b>Concepto</b>
Natural	La alteración de las condiciones ambientales en los ecosistemas provocando resistencia de la población como reacción.
Física	Localización de la población en zona de riesgo.
Económica	La pobreza aumenta la exposición al riesgo (desempleo, explotación, inestabilidad laboral, educación, ocio, salud)
Social	Limitación de su capacidad para prevenir o responder a situaciones de desastres.
Política	Centralismo en la organización gubernamental
Técnica	Incapacidad de manejo de tecnologías frente a los riesgos
Ideológica	Se refiere a las percepciones o pensamientos con los que se crece y afecta la reacción ante problemáticas.
Educativa	Falta de programas que apoyen la educación de grupos vulnerables o que informen sobre las oportunidades.
Cultural	Influencia de los medios de comunicación masiva frente a los riesgos.

Ecológica	Vulnerabilidad de los ecosistemas frente a los efectos directos e indirectos de la acción humana.
Institucional	Incapacidad relacionada con las autoridades políticas o funcionarios del Estado.

*Nota:* Adaptado de “Vulnerabilidad Global y pobreza” (p. 8), por A. Foschiatti, 2004, Revista *Geográfica Digital*, 1(2).

El cuadro anterior, al mostrar las distintas clasificaciones de vulnerabilidad ofrece un concepto global de la misma; lo que a su vez sirve a las sociedades para la identificación de grupos con mayor o menor riesgo a sufrirlas y así implementar áreas de desarrollo en diversos ámbitos.

Se entiende como población vulnerable al conjunto de personas con las características de un grupo o situación que influyen en su capacidad de anticipar, lidiar, resistir y recuperarse de una amenaza (Wisner *et al.*, 2004). Planteamiento que incide nuevamente en la capacidad de respuesta de este grupo de personas y no en su condición en sí. Sin embargo, la llamada “condición social” (la misma que puede ser vista desde los llamados “privilegios” o estatus económico) influye en esta capacidad de respuesta; hecho que a su vez es relativo, sucediendo que un ente de cierta condición social posea ciertas características individuales que le vuelven más o menos vulnerable a otro en la misma condición que la suya.

Por otro lado, es clave identificar quiénes forman parte de estos conjuntos poblacionales. Las investigaciones han permitido tener un panorama más acertado acerca de los individuos que pertenecen a los grupos vulnerables, los mismos que deben ser el foco de atención de cualquier gobierno en busca de un desarrollo social equitativo; entre ellos se encuentran los niños, adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad. En la actualidad, en toda América Latina, existen diversos programas sociales focalizados para atender distintas necesidades de los grupos vulnerables existentes, siendo de los de primordial consideración los de bajos recursos económicos, al ser este un factor que influye severamente en su capacidad de respuesta social.

## METODOLOGÍA

La investigación se desarrolla en la sede local de un programa social en una región del nororiente peruano. Esta sede ofrece los servicios de alimentación, cuidado y recreación de niños, adolescentes, personas con discapacidad y adultos mayores en situación de riesgo social o vulnerabilidad. Actividades que demandan de colaboradoras en atención directa, quienes reciben el nombre de monitoras, además del personal de la única oficina de administración

con la que cuenta el programa.

La institución requiere de sus colaboradoras como actores activos en ejecutar, ya sea de forma empírica o profesional, acciones comunicacionales para con el público beneficiario. De ahí, que se considere relevante sus percepciones sobre estrategias de comunicación aplicadas con la población beneficiaria y la comunidad en general, tanto en la actualidad como en un escenario de crisis como lo fue la pandemia de la COVID 19. Además de conocer su noción sobre sistemas de comunicación adquiridos con la rutina o ejecutados de una forma más técnica, tanto a nivel interno como externo. Y son justamente sus colaboradores los responsables y actores activos de los mismos.

En esta investigación de enfoque cualitativo, el método aplicado fue un estudio de caso, pues se busca conocer una realidad bajo el estudio de las percepciones de los sujetos inmersos en ella, enfocado en colaboradores de la sede física de un programa social en una región del Perú, a quienes se solicitó información respecto a las estrategias de comunicación y su aplicación en la población vulnerable beneficiaria.

Para el cumplimiento del objetivo general se eligió la técnica de la entrevista estructurada, por ser la más adecuada para conocer las percepciones de las colaboradoras del centro físico de este programa social y facilitar una mayor comprensión a la opinión personal y conocimientos colectivos sobre las categorías de estudio. Para recolectar la información se utilizó una guía de preguntas y repreguntas alrededor de las dos categorías y subcategorías desprendidas de las mismas. Las interrogantes van referidas a la percepción personal, al conocimiento adquirido como parte de la cultura organizacional y también a la noción de algunos aspectos técnicos en cuanto a estrategias de comunicación.

El instrumento fue validado mediante el procedimiento de juicio de expertos, con el fin de una evaluación externa respecto a la pertinencia y valor de las preguntas. Por último, en consideración de los principios éticos de la Universidad de San Martín de Porres, se aplica el protocolo de consentimiento informado a cada entrevistado, con el fin de garantizar su participación anónima y recordarle que la información proporcionada por su persona no será utilizada para fines fuera de los académicos contemplados en este estudio. Cabe resaltar que acorde a la ética científica, el participante autoriza la grabación de su voz durante la sesión de entrevista.

**Tabla 3***Caracterización de los informantes seleccionados*

Código del informante	Sexo	Área	Sede	Tiempo de colaboración
E1	F	Administrador	Bagua	3 años
E2	F	Monitora	Bagua	4 años
E3	F	Monitora	Bagua	3 años
E4	F	Encargada de vigilancia	Bagua	5 años

*Nota:* elaboración propia.

Posteriormente, el análisis de las entrevistas se realizó con el empleo con la técnica de open code, utilizando una matriz de análisis, en las que se consideraron las preguntas base del proceso semi-estructural (primera columna), en las siguientes se transcribió fielmente las grabaciones de audio de cada entrevistada, considerándose la penúltima para “hallazgos” y la última para “elementos emergentes”.

## RESULTADO E INTERPRETACIÓN

A partir del análisis realizado se identificó que en la institución mencionada se aplica de forma empírica el “modelo de participación” o comunicación participativa explicado por Gonzales (2020), que sostiene el hecho de impulsar la capacidad del individuo y la comunidad para volverse agentes activos en la generación de una comunicación estratégica, pero esto solo sucede si primeramente la institución genera buena imagen y confianza por medio de acciones responsables más que por difusión en medios masivos. Sustento que se evidencia en los testimonios de las entrevistadas respecto a que en la comunidad “se comentan lo que hay dentro del INABIF: El trato, los talleres, se come bien, hacemos esto, hacemos lo otro [...] ellos mismos constatan lo que se está haciendo el INABIF” (E4) y el fundamento de la segunda entrevistada que va relacionado al “rol activo” del individuo, “la gente también investiga, pregunta, se pasan la voz” (E2). Lo que explica que el beneficiario se vuelve una especie de “vocero” en su comunidad, un proceso que indudablemente construye reputación. Además, estas versiones argumentan el resultado de un trabajo estratégico a lo largo del tiempo, con la misión clara de lo que hacen como programa social, así lo evidencia una entrevistada “tenemos lineamientos dirigidos para apoyar a las familias y un plan operativo institucional para mejorar la calidad de vida de cada usuario o beneficiario”(E3), la conciencia

de la misión institucional también se puede identificar a través de la seguridad con la que se afirma lo que la gente opina sobre ellos, común denominador en todas las participantes “la población conoce que el INABIF está ahí para el que más necesita” (E1).

Sin embargo, ¿Cómo se ha logrado este rol activo en los individuos de la población beneficiaria?, la respuesta “Existe una comunicación directa, por lo cual existe confianza” (E4) es una justificación que coincide con lo expuesto por Gonzales anteriormente y que además constata el fundamento del primer principio de la comunicación gubernamental de Riorda y Elizalde (2013), el cual sostiene que en lo posible se debe evitar intermediarios en la transmisión de mensajes, de lo que se rescata la efectividad de la “comunicación directa” entre el “ente” y el público. Siendo esta una ventaja en una sede física en la que la autoridad máxima, en este caso la directora, está en contacto directo con el público. Otro proceso clave que identifican las mismas colaboradoras es que “familias que ya estuvieron anteriormente comentan de boca en boca entre vecinos todo el apoyo que da el INABIF” (E2), contexto que describe el hecho de una sociedad que construye símbolos, significados y mitos todo el tiempo (Riorda y Elizalde, 2013), pero ante esto también sugiere cuestionarse ¿Qué simboliza el INABIF para la comunidad? ¿un símbolo de ayuda para “el que más necesita” (E1)? O ¿eso tan solo un mito?, no se pueden emitir conclusiones al respecto, para ello debería entonces considerarse las percepciones de los individuos de la comunidad y este no es el caso.

El primer elemento emergente de las respuestas sobre las preguntas respecto a la primera categoría (comunicación gubernamental): Comunicación de un representante o programa del estado, se evidencia con las afirmaciones siguientes “Las personas que nos representan a cada ciudad o pueblo, que nos digan sus ideas” (E4), además del reconocimiento de ser una organización gubernamental y el saber la pertenencia a un programa del estado” (E1) que se relaciona con públicos, “somos una organización que tiene su público” (E2), de forma inmediata, las participantes reconocen como público a los beneficiarios actuales (los que asisten todos los días a la sede física) del programa. No obstante, de un análisis completo se concluye que también se tiene noción del trabajo con otros públicos como los padres de los niños (E1), los hijos de los adultos mayores (E1), la comunidad (E2), otras instituciones públicas como la Fiscalía, la Municipalidad Provincial, el Centro de Emergencia Mujer, las instituciones educativas de la ciudad e incluso el hospital (E1, E4, E2). La identificación de sus públicos, aunque de corte empírica, es realmente beneficiosa para la institución, porque implica conocer qué rol cumple cada una de estos y qué beneficio se puede obtener al relacionarse correctamente con los mismos: La Fiscalía nos delega casos (E2), los colegios nos reportan las inasistencias de los niños y también pueden identificar familias que necesitan del apoyo del programa (E2), “El Sistema de Atención Móvil de Urgencia (SAMU) nos sirvió mucho en la época de COVID” (E4)

Por otro lado, la respuesta de la cuarta participante lleva a inferir que se tiene conocimiento del porqué es beneficioso relacionarse con estos públicos externos, idea que va estrechamente relacionada con la misión institucional: Al implementar estrategias que buscan expandir el programa no solo en la cantidad de población usuaria, también en los beneficios, debido que, al recibir apoyo externo (de otras instituciones públicas o privadas), se puede mejorar la infraestructura o las herramientas con las se brindan las clases o talleres (E4). Al conocerse este aspecto, se cumpliría la afirmación de Riorda y Elizalde (2013) nuevamente respecto al segundo principio de la comunicación gubernamental, es fundamental que un gobierno o institución siempre tenga socios (stakeholders) eventuales, demostrando que nunca pueden actuar solos, que siempre dependerán de la colaboración de “otro(s)” para la gestión de proyectos, entiéndase al “otro (s)” como a un público interno o externo.

Sin embargo, ¿Qué sucede cuando es el “otro” el que no tiene la información correcta sobre lo que hace y a quienes beneficia la institución?, la versión de la entrevistada 2 hace reflexión sobre ello; “hay instituciones que no saben con qué tipo de población se trabaja, algunos piensan que porque la mamá o papá trabaja el niño no puede estar en el INABIF” o como menciona la primera entrevistada sobre la Fiscalía y los errores que ha cometido en algunas ocasiones, por ejemplo, en derivarles a niños que ya han sido víctimas de violencia, cuando “nosotros somos un CEDIF (centro de Desarrollo Integral Familiar)” y solo vemos el tema de prevención de riesgo, lo correcto sería la derivación a un CAR (Centro de Atención Residencial) . Ante ello la misma participante propone que los Ministerios u organismos superiores deben velar por una mejor comunicación sobre las funciones diferenciales de cada unidad correspondiente a los diversos programas (E1), reflexión que invita a plantearse ¿Es la ineficiencia en los sistemas de comunicación administrativa a nivel nacional la que influye en la lentitud de los procesos públicos?, una interesante dimensión comunicacional que nace a partir de este hecho en concreto.

### **Estrategias de comunicación para un programa social a un público vulnerable**

El diseño e implementación de estrategias de comunicación es fundamental para los programas sociales, en este no solo se busca el estudio de las relaciones sociales, sino también la integración de las comunidades como participaciones activas que respaldan, opinan o discuten los beneficios que se ofrecen dentro de los mismos. Algunas aplicaciones de difusión se centran los mensajes en medios de comunicación como: Radio, prensa, redes sociales, entre otros; sin embargo, para aplicar una estrategia; la cual viene a ser como el instrumento para llegar a un medio (E1). Sin embargo, depender exclusivamente de la exposición masiva en medio se respalda por el modelo de comunicación por difusión, el cuál contradice la postura de nuestra investigación con la aplicación de un modelo de comunicación participativa.

Ante esta explicación se plantea la siguiente interrogante, ¿Cuál es la realidad del programa social investigado y cuáles son sus aportes a ambos modelos?, el uso de medios de comunicación masivos es escaso en la difusión de información acerca del programa, en cambio, se puede resaltar estrategias que se basan en la formación de una opinión crítica por parte del público beneficiario, reconociendo su realidad y comunicando sus necesidades, esto permitiéndoles tener una postura sobre sus beneficios y respaldando al programa frente a sus comunidades. Dentro de esta postura podemos rescatar los siguientes comentarios por parte de las entrevistadas: “Nosotros ahora como que ya no difundimos nuestros servicios, va de boca en boca, ellos ya se pasan la voz.” (E1); “Hubo ingresos de nuevos inscritos, [...] la vecina que ya estaba en el programa social recomendaba y le daba el teléfono de nosotros.” (E2) y “De boca en boca. Por ejemplo, se dio los beneficios a través de paquetes alimentarios para las familias inscritas y perjudicadas, incluso las que no tenían un trabajo estable, entonces sus vecinos se enteraban, se iban al programa social, se informaban y se inscribían de acuerdo con la documentación, porque también querían acceder a este beneficio.” (E4)

En el caso del programa social a un público beneficiario en el nororiente del Perú, que es la muestra utilizada para la investigación, se tiene el conocimiento de que su sede central hace envío de un programa para implementar en la organización interna con los beneficiarios y además modelos de propuestas para la mejora del programa en el lugar, sin embargo, existen varios factores como el tiempo y personal que impiden llegar a los objetivos planteados y limitan la implementación de estrategias comunicacionales.

El uso de las TIC en la comunicación para el desarrollo de los programas sociales ha tenido ciertas deficiencias debido al contexto social de algunas comunidades, aunque si bien se refuerzan como elementos de persuasión, el uso de estas nuevas tecnologías depende mucho de las necesidades y contexto de los usuarios, ya que como pueden ser una herramienta para impulsar el desarrollo y el cambio social pueden presentarse como limitantes para algunas comunidades. El desafío en el desarrollo de una estrategia de comunicación exitosa es mostrar cómo se puede implementar estas herramientas para la participación de las comunidades. Como ejemplo, una de las problemáticas tecnológicas que surgieron durante la pandemia de acuerdo con el contexto de la población beneficiaria: “En el caso de los nativos, ellos pues, ni bien había cobertura, porque ellos tenían que, de su comunidad salir, horas caminar, cruzar un río, ir a una base donde había señal, [...] salían una vez a la semana, a veces a los quince días.” (E1)

La perspectiva crítica orientada al cambio de un modelo de comunicación por difusión a un modelo de comunicación de participación, se orienta en la interacción de las comunidades impulsadas por fuentes externas que permitan a los programas cumplir sus objetivos, utilizando los medios de comunicación como una herramienta complementaria a

una estrategia de posicionamiento por recomendación, que brindan los mismos testimonios de los beneficiarios.

Reconocemos como vulnerabilidad a la incapacidad de parte del individuo para enfrentar o adaptarse a las problemáticas de contexto social, psicológico, ambiental, etc.

Es importante que no solo se conozca a nivel teórico el concepto de vulnerabilidad, por eso se rescatan las siguientes respuestas por parte de las colaboradoras con respecto al identificar al público beneficiario. “Son aquellas personas que no alcanzan los recursos económicos y están desprotegidas en todos los aspectos: personal, psicológicos, no solo económico.” (E3); “En el caso de niños, niñas y adolescentes quizás vulnerables, que se quedan al cuidado del tío, del primo, del vecino. Entonces están vulnerables a cualquier cosa que les pueda pasar.” (E2)

Después de revisar a profundidad el concepto que se tiene como colaboradores de manera interna y la teoría de nuestros antecedentes, se plantea la siguiente interrogante, ¿Ser pobre significa ser vulnerable? “Un factor de ser vulnerable es ser pobre, puede suceder.” (E4), sin embargo, la característica por sí sola solo se podría calificar como un factor de vulnerabilidad temporal más no identificar a un público vulnerable, ya que el estado económico puede ser temporal, ya sea por pérdida de empleo, realidad social o lugar de vivienda. Por otro lado, se comprende a la pobreza con el factor que podría determinar las herramientas de una población para enfrentar o adaptarse al suceder una problemática ambiental o de salud, por ejemplo, en el contexto de pandemia las comunidades más expuestas eran las comunidades consideradas de un estrato económico social bajo, ya que tenían menos acceso a recursos en caso de enfermar o quedar sin empleo temporalmente.

Otra de las características importantes para mencionar, es el estado psicológico de una persona lo que se describe como, “generalmente autoestima baja, violencia, familias disfuncionales, son las que más inciden en nuestra población usuaria.” (E3), debido a que esto expone a estos individuos a peligros como abandono, alcohol, drogas o delincuencia.

### **Las relaciones públicas y las organizaciones sociales**

Por las condiciones en las que trabaja su comunicación, esta institución, es mucho más factible el ejercicio de la cuarta teoría de las relaciones públicas de Gruning Hunt publicada en 1984, no mencionada en el marco teórico, porque fue un elemento emergente posterior a la aplicación de las entrevistas. Relacionando el modelo asimétrico bidireccional con el modelo participativo de la comunicación, comprendiendo también la presencia del modelo horizontal de estrategias de comunicación; la cual se relaciona directamente con el modelo participativo debido a su estructura, en la que todos los sujetos involucrados se encuentran en participación activa mediante la auto persuasión; el

mensaje iría desde el pensamiento y crítica interna del individuo hacia su feedback para la comunidad.

Se entiende que la auto persuasión e introspección se vería influenciada por el contexto social de individuo; nivel económico, grado de educación, creencias social y culturales, que vienen a formar parte de su juicio crítico, llegando a distorsionar el mensaje, para esto las colaboradoras ocupan el rol de guía informativa sobre los beneficios del programa, “simplemente llegan, nosotros les explicamos cómo es el programa y se lo evalúa, y si aplica, en buena hora se lo inscribe, si no, ya se le explica que, va a quedar en espera.” (E1).

Por ello es importante que la programación informante se base en una investigación profunda de los públicos; intereses, comportamientos y motivaciones, conociendo al receptor, se puede tener una emisión efectiva del mensaje, logrando persuadirlos con mayor eficiencia, generando un acercamiento entre el programa y su público beneficiario.

## CONCLUSIONES

Del análisis de este caso se concluye que la aplicación de estrategias de relaciones públicas, estrategias de comunicación en general y programas planeados se definen a partir de un conocimiento previo del público al que se busca beneficiar con los objetivos trazados. Asimismo, se identificó que en la sede del programa social se aplica de forma empírica el “modelo de participación” o comunicación participativa propuesta por Gonzales (2020). Sustento que se evidencia en los testimonios de las entrevistadas respecto al rol activo de los beneficiarios como una especie de “voceros” en su comunidad, proceso que a largo plazo ha construido reputación positiva para la institución. Otro posible factor que contribuye a ello es la certeza de la misión que cumple el programa por parte de las colaboradoras.

Además, la existencia de un referente o un líder que represente a la institución, en este caso la directora de la sede, quien puede tener comunicación directa y en persona con los públicos es uno de los principales factores para que se produzca la confianza en el beneficiario. Lo que respalda el fundamento del primer principio de la comunicación gubernamental de Riorda y Elizalde (2013), el cual sostiene que en lo posible se debe evitar intermediarios en la transmisión de mensajes de este tipo. Otro proceso clave es el hecho que los beneficiarios en sus relaciones con la comunidad y la comunicación de boca generan la creación de símbolos, significados y mitos alrededor de programa social todo el tiempo, sustentado en Riorda y Elizalde (2013).

Por otro lado, se concluye que las colaboradoras sí tienen una noción del trabajo con públicos externos, no solo con los beneficiarios, sino también con la comunidad y otras instituciones públicas. Esta identificación de sus públicos, aunque de corte empírica, es realmente beneficiosa para la institución, porque implica conocer qué rol cumple cada una

de estos y qué beneficio se puede obtener al relacionarse correctamente con los mismos. El diseño e implementación de estrategias de comunicación es fundamental para los programas sociales, porque en estos no solo se busca el estudio de las relaciones sociales, sino también la integración de las comunidades como participaciones activas que respaldan, opinan o discuten los beneficios que se ofrecen dentro de los mismos. Sin embargo, depender exclusivamente de la exposición masiva en medios, se respalda por el modelo de comunicación por difusión, el cual contradice la postura de la investigación con la aplicación de un modelo de comunicación participativa.

El uso de medios masivos de comunicación propuesto para la difusión de información del programa es escaso, en cambio, se puede resaltar estrategias que se basan en la formación de una opinión crítica por parte del público beneficiario, reconociendo su realidad y conociendo sus necesidades, esto permitiéndoles tener una postura sobre sus beneficios y respaldando al programa frente a sus comunidades. Por otro lado, respecto a vulnerabilidad, las características socioeconómicas por sí solas se podrían calificar como un factor de vulnerabilidad temporal. Sin embargo, se comprende a la pobreza con el factor que podría determinar las herramientas de una población para enfrentar crisis de cualquier índole.

Por último, el modelo asimétrico bidireccional propuestos por Gruning y Hunt se complementan con el modelo participativo de la comunicación, comprendiendo también la presencia del modelo horizontal de estrategias de comunicación; debido a su estructura, en la cual todos los sujetos involucrados se encuentran en participación activa mediante la auto persuasión, el mensaje iría desde el pensamiento y crítica interna del individuo hacia su feedback para la comunidad y la organización, todo ello como ciclo virtuoso permanente.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado, J. M. (2004). *Introducción a las teorías de la comunicación y la información*. Universidad de Murcia.
- Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Austral Comunicación*, 5(2). 155-181. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5764282.pdf>
- Arellano, E. (2007). La estrategia de comunicación orientada al desarrollo de la cultura organizacional. *Razón y Palabra*, 13(2), 1605-4806.
- Zambrano A. W., Pérez J. A. y Santana J. D. (2015). Los programas de comunicación social en Colombia: hacia un futuro conectado. *Revista Civilizar Ciencias de la Comunicación*, 1(1) .<http://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/11232/404/5/Los%20programas%20de%20comunicacion%20social%20en%20Colombia.%20Hacia%20un%20futuro%20conectado.html>
- Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad. (16 de septiembre del 2020). *Programas sociales 2022*. <https://www.gob.pe/conadis>
- Cobrrubia, J. y Velásquez, C. A. (2016). Comunicación estratégica en la gestión de programas de inclusión laboral de personas con discapacidad de la Municipalidad Provincial de Arequipa y su impacto social e imagen en la población de Arequipa metropolitana, 2016 [Tesis para Bachiller]. Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Perú.
- Estrategia (2022). *Liderazgo y mercadeo*. <https://liderazgoymercadeo.com/>
- Fernández, M. I. (17 de abril de 2019). *Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: Un homenaje a Alexander Schejtman (Spanish Edition)*.
- Foschiatti, A. (2004). Vulnerabilidad global y pobreza. *Revista Geográfica Digital*, 2, 1668-5180.
- González, J. (2020). La estrategia en la comunicación para el desarrollo [Trabajo de maestría]. Universitat Jaume I, Castello, España.
- Hernández, Y. S., Llanes, M. y Velázquez Zaldívar, R. (2017). Apuntes de la participación ciudadana, modelos y herramientas para su gestión. *Revista Reflexiones*, 96(2). 83-92. <https://www.redalyc.org/journal/729/72954786006/html/>
- Herrera, L. (2019). *La comunicación como una herramienta para el cambio social: campaña #niñasconigualdad* [Trabajo de pregrado]. Universidad de Piura, Perú.
- Igartua, J. J. y Humanes, M. L. (2022). Teoría e investigación en comunicación social [PDF]. <https://sintesis.com>
- Ley N.º 1098 de 2012. Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 20 de enero de 2012. D. O. No. 46446.
- Medina, L. S. (2011). *La comunicación como estrategia para el fortalecimiento del capital*

*social: un problema de fondo más que de forma* [Trabajo de pregrado]. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

- Modelos de las Relaciones Públicas. (s. f.). *Comunicólogos*. <https://www.comunicologos.com/teorias/modelos-de-las-relaciones-p%C3%BAblicas/>
- Montoya, I. A. y Montoya, L. A. (2005). Visitando a mintzberg: su concepto de estrategia y principales escuelas. *Revista Escuela de Administración de Negocios*, 53, 0120-8160.
- Montoya, I. A. (2008). La formación de la estrategia en mintzberg y las posibilidades de su aportación para el futuro. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, 17(2), 23-44. <https://www.redalyc.org/pdf/909/90913042002.pdf>
- Mulder, P. (2021, 7 mayo). *5 P de Estrategia por Mintzberg, herramienta de estrategia. toolshero*. <https://www.toolshero.es/estrategia/5-p-de-estrategia-por-mintzberg/>
- Muñoz Maldonado, G. H. y Sánchez Huarcaya, A. O. (٢٠٢٠). El aprendizaje organizacional en un Instituto de Educación Superior Tecnológico del Callao. *Voces y Silencios. Revista Latinoamericana de Educación*, 11(2), 84-102. <https://doi.org/10.18175/vys11.2.2020.5>
- Quimbiulco Yubi, J. C. (2021). *Estudio basado en evidencia sobre el impacto psicosocial en la salud mental en poblaciones vulnerables ante la situación de emergencia y el confinamiento por la pandemia del COVID-19 en los meses de marzo a julio del 2020*. (Tesis de pregrado). Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (s. f.). *POBLACIÓN VULNERABLE*: Recuperado 22 de septiembre de 2022. <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-82770.html>
- Rosas Arellano, J. y Sánchez Bernal, A. (2019). El alcance de los enfoques de vulnerabilidad y pobreza para la definición de la población objetivo en programas sociales. *Gestión y política pública*, 28(2), 351-376.
- Ramos, D. (2018). Entendiendo la vulnerabilidad social: una mirada desde sus principales teóricos. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 7(1). 139-154. <http://www.revflacso.uh.cu/index.php/EDS/article/download/308/416>
- Riorda, M., y Elizalde, L. H. (2013). ¿Hacia dónde va la comunicación gubernamental en América Latina? *Más poder local*, (19), 12-14.
- Riorda, M. et al. (2006). *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. La Crujía.
- Ríos, E. F., Páez, H. A. y Barbos, J. F. (2020). *Estrategias de Comunicación* (PDF). En [redipe.org](http://redipe.org).
- Rodríguez, C., Obregón, R. y Vega, M. J. (2002). *Estrategias de comunicación para el cambio social*. <https://doi.org/10.13140/2.1.4597.5368>
- Solano, D. y UNESCO (2008). Estrategias de comunicación y educación para el desarrollo sostenible. En *Estrategias de comunicación y educación para el desarrollo*

---

*sostenible*. Fundación YPF.

Salvador, M. L. (2014). *Comunicación Estratégica VS. Estrategia de la Comunicación* [Trabajo de pregrado]. Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España.

Yucra-Mamani, Y. J., Barrientos Paredes, K. N. y Vera del Carpio, M. D. R. (2022). Responsabilidad Social de los medios de comunicación en Puno, Perú ante la COVID-19. *Comuni@cción: Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo*, 13(3), 189-200. <https://doi.org/10.33595/2226-1478.13.4.694>