



DISCURSOS DEL SR. MINISTRO
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO
DON JOSE JOAQUIN BRUNNER RIED

COMUNICACION Y DEMOCRACIA

3



SECRETARIA DE
COMUNICACION
Y CULTURA
S E C C

MINISTERIO SECRETARIA
GENERAL DE GOBIERNO

SANTIAGO, DICIEMBRE DE 1994

COMUNICACION Y POLITICA EN LA SOCIEDAD DEMOCRATICA

Intervención en la inauguración del Seminario
"Políticos y Comunicadores:
Interacción y Compromisos"

SANTIAGO, 14 DE DICIEMBRE DE 1994



I

La política gira hoy en torno a las comunicaciones. A tal punto esto es cierto que, en las sociedades democráticas contemporáneas, ambas —la política y la comunicación— son la fuente principal de la relación entre gobernantes y gobernados.

Según ha sugerido un renombrado politólogo, para toda democracia la pregunta central es ésta: ¿cuándo encontramos un pueblo gobernante, el demos en acto o en función de gobierno?. La respuesta elemental es: *en las elecciones*. Todos sabemos, sin embargo, que tal respuesta es incompleta, aunque sea de suyo evidente que sin elecciones no hay democracia sino sólo diversas formas de autoritarismo.

Por de pronto, las elecciones son discontinuas; cada cierto tiempo registran decisiones y permiten a las personas expresar sus preferencias respecto de candidatos, partidos y programas. Pero, ¿cómo y dónde se forman esas decisiones?. ¿Cuál es el origen de las preferencias que ellas expresan?. ¿Sobre qué telón de fondo se determina el voto que emiten los ciudadanos?.

Y, en seguida, ¿qué ocurre con las necesidades, aspiraciones y opiniones de la gente durante los períodos entre las elecciones?. ¿Cómo se relacionan, cotidianamente, gobernantes y gobernados?. ¿Cómo se evita la discrecionalidad del poder y se otorga a la gente voz y participación en la configuración de las políticas?.



La contestación a cada una de esas interrogantes es conocida: *la opinión de los gobernados es la base real de todo gobierno democrático*. Las decisiones de voto, las preferencias por políticas determinadas y el control continuo de los gobernantes por los gobernados tienen como telón de fondo y se construyen a partir de lo que llamamos *opinión pública*.

Dicho en pocas palabras, la democracia representa, *idealmente*, un “*gobierno de opinión*”. En un régimen tal, la política se funda en las comunicaciones a través de la intermediación de la opinión pública. Pero esta última, como veremos de inmediato, no es independiente ni de la forma como se organiza la vida de los ciudadanos ni de la estructura, orientación y funcionamiento de los medios de comunicación.

II

La opinión pública es ante todo y sobre todo un concepto político. En su acepción actual, es una idea que nace con la revolución francesa y la emancipación de la burguesía. Supone un mundo donde la razón y el conocimiento se separan de las pautas culturales tradicionales y adquieren autonomía. Como anticipó Hegel a comienzos del siglo pasado: “*el principio del mundo moderno exige que lo que alguien debe reconocer se le muestre como justo. Pero, además, todos quieren aconsejar y tener voz en el asunto*” (Hegel, 1975).

La *opinión pública* es justamente el modo más o menos inorgánico pero permanente en que se expresa lo que un pueblo quiere y opina. Ella representa a una multiplicidad de públicos cuyos difusos estados de opinión se interrelacionan con

corrientes de información para producir efectos variables sobre la relación entre gobernantes y gobernados (Sartori, 1988).

Sólo en una democracia, y alcanzado cierto nivel de desarrollo de los medios de comunicación, puede hablarse con propiedad de una opinión pública. En efecto, sólo bajo esas condiciones se producen públicos informados, informaciones continuas sobre hechos de relevancia pública, y una forma de relación entre gobernantes y gobernados que se halla condicionada por esos movimientos de opinión.

A diferencia de lo que ocurre en cualquier otro régimen de gobierno, en la democracia el proceso político se basa en una conversación constante, llevada a cabo en público, “*con una impresionante cantidad de personas con derecho a participar en la conversación*” (Barnett Pearce, 1994). En su proyecto, al menos, una sociedad democrática puede por eso ser definida como una comunidad basada en la comunicación; esto es, un entramado de instituciones y costumbres para discutir diferencias y arribar a consensos (McKeon, 1956).

Si aceptamos esta premisa, entonces podemos preguntarnos *cuáles son las funciones esenciales de la comunicación en su relación con la política*.

Me referiré a continuación a tres funciones que, creo, son las principales:

- crear una comunidad informada;
- representar a dicha comunidad en la esfera pública, y
- contribuir a la formación de la agenda de asuntos en torno a los cuales debe organizarse la política.



III

La primera función de la comunicación democrática, por tanto, es la de crear una *comunidad informada*.

Insinuaba hace un momento que la opinión pública nace de dos vertientes: por un lado, de las *personas* con su potencial de conocer y evaluar, y, por el otro, de los *flujos de información* a los que ellas están expuestas.

Las personas tienen diferentes deseos, necesidades, creencias y sistemas de interpretación. En la vida cotidiana actuamos reflexivamente en un doble nivel: dotamos de sentido la realidad que nos rodea y, además, monitoreamos ese proceso para adaptarlo a las pautas culturales de nuestro grupo.

Los *públicos* –trátese de lectores de diarios, participantes en el proceso político o televidentes– están formados por esas personas que constituyen, cada una, un centro potencialmente sofisticado de interpretación e iniciativa y que, además, interactúan en torno a los estímulos de información que reciben.

En el otro extremo de la ecuación están los *medios de comunicación* que de manera continua alimentan la conversación y reflexión de las personas proporcionándoles un flujo ininterrumpido de información. En una sola jornada, el adulto de hoy recibe centenares, incluso millones, de palabras e imágenes: está expuesto diariamente a varias horas de radio y televisión, lee diarios y revistas, ve carteles en el metro y en las calles, asiste al cine a veces, recibe instrucciones escritas, participa en conversaciones sobre temas públicos y privados.

En ese contexto, los mensajes transmitidos por los medios ocupan un lugar cada vez más extenso. Se ha estimado que una persona promedio está expuesta hoy a cinco veces más palabras/día transmitidas por los diversos medios de comunicación que hace veinte años; habiéndose establecido que mientras el número de palabras impresas ha permanecido estable, el componente transmitido electrónicamente, en cambio; se multiplica por dos cada diez años (Neuman, 1991).

Para que la información política sirva efectivamente de base a una opinión pública activa y sofisticada, se requiere sin embargo mucho más que un volumen abundante de mensajes.

Se requiere, en primer lugar, que la información sea producida y transmitida sin cortapisas de ninguna naturaleza; por lo tanto, sin censura previa de autoridad ni menoscabo del derecho a informar. Como dijo Milton ya en el siglo XVII: “*Dadme, sobre todas las libertades, la libertad de saber, pronunciar discursos y disentir libremente de acuerdo a mi conciencia*”. Con todo, las barreras que se pueden erigir para impedir o restringir la comunicación libre son múltiples e insidiosas: la razón de Estado y sus secretos, el desprestigio sistemático de las opiniones minoritarias, una excesiva concentración de los medios, ciertas pautas culturales que limitan el campo de lo decible o informable, intereses corporativos que se protegen tras un muro inescrutable, etc. Por el contrario, una opinión pública autónoma sólo puede existir allí donde todos los poderes están sujetos a escrutinio y evaluación y pueden ser criticados sin temor a represalias.

En segundo lugar, se requiere que exista una infraestructura de medios –de emisión, transmisión y recepción– que alcance a todo el territorio nacional y que no excluya a nadie



del ejercicio de su derecho a la información. En tal sentido, llamo la atención hacia el hecho de que la pobreza es *también* privación de información y, por esa vía, una forma de marginalidad en relación a los movimientos de conformación y expresión de la opinión pública. Lo mismo puede decirse de los desbalances regionales existentes en la generación y distribución de la información.

En tercer lugar, se requiere que exista una diversidad de medios y canales de transmisión de mensajes, condición imprescindible para que la opinión pública pueda formarse libremente, esté expuesta a fuentes alternativas de información y no caiga bajo el cerrojo del adoctrinamiento, de la manipulación sesgada o de una limitada oferta de parte de monopolios comunicacionales. En particular, cabe decir aquí que no puede existir una democracia auténtica allí donde la opinión pública *"no deriva de, y se apoya en, una estructura policéntrica de los medios de comunicación y el interjuego competitivo de éstos"* (Sartori, 1988). De hecho, la idea de un mercado libre como método deseable de organizar la vida intelectual de una comunidad fue recomendado mucho antes de que fuese apoyado como un método deseable de organizar la vida económica (Director, 1964). Hoy día, por lo menos en el terreno conceptual, nadie arriesgaría ya oponerse al libre intercambio de ideas e informaciones, a la competencia entre ofertas diversificadas de mensajes, incluso al tráfico internacional de noticias, imágenes, textos y de los conocimientos incorporados en las nuevas tecnologías.

En cuarto lugar, se requiere de la existencia de públicos dotados de capacidades cada vez más elevadas de recepción e interpretación de la información disponible; por tanto, con niveles educacionales que aumenten progresivamente, de for-

ma tal de mantener un adecuado equilibrio entre la abundancia de mensajes informacionales y su efectivo procesamiento y uso por parte de las personas. En consecuencia, no es una mera frase decir que de aquí en adelante la igualdad política de los ciudadanos depende críticamente del desarrollo de las capacidades para aprender, seleccionar información y utilizarla con provecho.

En quinto lugar, se requiere asegurar la calidad de la comunicación política, asunto que toca directamente a los profesionales que trabajan en los diferentes medios de información. Una información política de mala calidad —unilateral, sesgada, superficial o puramente retórica— crea una opinión pública mal informada y reduce la relación entre gobernantes y gobernados a un mero juego, sin incidencia en el curso de las políticas. Nunca antes, por lo mismo, la responsabilidad de los comunicadores ha sido más formidable y exigente. De ellos depende, en gran medida, que pueda florecer una opinión pública activa e influyente.

En suma, cabe a la comunicación democrática ayudar a construir una comunidad nacional informada, para lo cual se requiere ampliar y fortalecer el derecho a informar y el libre acceso a la información, elevar la calidad de ésta, ensanchar y mejorar la educación de las personas y asegurar una efectiva competencia en el mercado de la información.

IV

La segunda función de la comunicación es la de *representar a la comunidad en la esfera pública*.



De hecho, la política democrática sólo puede desarrollarse allí donde está garantizado el carácter público de los actos de gobierno y donde los públicos pueden intervenir en la conversación sobre los asuntos que interesan a la comunidad, incidiendo por esa vía en su tratamiento y resolución.

La constitución de una *esfera pública* distinta y separada de los intereses privados constituyó uno de los grandes avances en el despliegue de la racionalidad democrática. En efecto, puso fin a la práctica de tratar a la comunidad y el Estado como el asunto privado de un grupo único de notables (Gouldner, 1978).

Desde el momento mismo que existe una opinión pública, y que los temas políticos son tratados en un foro abierto donde las decisiones de autoridad necesitan reconocerse como justas o, por lo menos, aceptarse en base a su legitimidad, desde ese mismo instante no hay ya espacio para gobiernos puramente cortesanos, patrimonialistas o autoritarios.

Fundamental es aquí el papel que juegan los *públicos*. En su acepción moderna, éstos aparecen junto con los medios masivos de información. Recién entonces las personas pueden formar grupos relativamente amplios y compartir una opinión común, sin estar a la vista y oído unas de otras.

Para poder expresarse en la esfera pública, los distintos segmentos de un público masivo necesitan, sin embargo, de los mismos medios que han servido para conformarlos. Sumidos en el ámbito privado de su vida cotidiana, las personas no logran hacerse escuchar por los gobernantes. Para tener voz y peso específico en la arena de las decisiones hace falta que se expresen a través de sus asociaciones, organizaciones, parti-

dos y, sobre todo, bajo la forma de una opinión pública libre y activa.

Por eso la comunicación democrática conlleva la idea de que los medios deben representar adecuadamente la diversidad de intereses, símbolos culturales, preferencias políticas y grupos sociales en la esfera pública.

Por el contrario, cuando determinadas personas o grupos no ven expresados sus intereses en esa esfera y no tienen acceso a los medios para producir símbolos culturales, terminan por no ser parte del Estado. La exclusión cultural y comunicativa suele hoy día ser más insidiosa y desintegradora que otras formas de marginación social, pues coloca a ciertos grupos en una especie de interdicción, pudiendo provocar entre sus miembros una profunda frustración y anomia.

Dicho en otras palabras, los medios masivos de comunicación están llamados, idealmente, a trasladar la política desde el ámbito excluyente de los gobernantes hacia el estado llano de los gobernados, cuya expresión necesita configurarse, crecientemente, en la esfera de la opinión pública.

Condición ineludible de lo anterior es que la comunicación represente apropiadamente el pluralismo de la sociedad y que los flujos de información corran en todos los sentidos y direcciones, y no sólo de arriba hacia abajo; desde el gobierno hacia la ciudadanía.

El tema del *pluralismo* es crucial en este punto. En las circunstancias actuales, su expresión no puede limitarse sólo, ni siquiera principalmente, a la diversidad ideológica y de partidos. El pluralismo político, siendo esencial, es sólo una



manifestación limitada de la diversidad y complejidad de las sociedades contemporáneas.

La comunicación democrática tiene un ámbito de representación, en cambio, que va más allá de los grupos que compiten electoralmente por el gobierno. Debe hacerse cargo de los *nuevos pluralismos* (Drucker, 1989) orientados por la función y la diferenciación y no por el poder o las ideologías. Los medios de comunicación no cumplirían adecuadamente su rol si no incluyen en su labor informativa los grupos y actores que se constituyen de mil maneras en torno a funciones tales como la creación de riqueza, la educación, la salud, el manejo del medio ambiente y el desarrollo regional o local; o si dejan de lado a grupos o actores surgidos de la afirmación cultural de sus diferencias de sexo, región, etnia, edad, creencias y estilos de vida.

De hecho, la opinión pública tiende a estructurarse cada día más en relación a esos ámbitos especializados de funciones y de diferenciación social. Si esto es así, el papel de los medios de comunicación se vuelve también más complejo e intrincado, pues debe reflejar ahora, también, la emergencia de esos nuevos grupos que constituyen la base del pluralismo en la modernidad.

En muchos aspectos el nuevo pluralismo emergente es más flexible, rico y diverso que su representación en la prensa escrita y la televisión. Lo cual muestra que las inercias de los medios son poderosas; igual como lo son las rutinas de la política, de las ideologías y de los partidos. En cambio, la mejor prensa, radio y televisión de los países desarrollados hace rato que viene cumpliendo ese rol, lo que le permite no sólo ampliar sus públicos sino, además, cumplir una función social y cultural de mayor significación.

Todo esto me lleva al último de los tres aspectos que quería abordar: la función de los medios de *contribuir a la agenda de asuntos que interesan a la política*.

En una formulación que ha llegado a ser clásica, se ha señalado que “*los media, al describir y precisar la realidad externa, presentan al público una lista de todo aquello en torno a lo que tener una opinión y discutir*” (Shaw, 1979). Llamamos *asuntos públicos*, precisamente, a esos recortes selectivos de la realidad que ingresan en la esfera de las preocupaciones compartidas por la gente.

El supuesto que subyace a este enfoque —proveniente de la teoría y el análisis de las comunicaciones masivas— es que los públicos se vuelven conscientes o ignoran, ponen atención o descuidan, enfatizan o pasan por alto, elementos específicos de la realidad circundante como resultado de la acción de la prensa, la televisión y los demás medios de información.

En su versión extrema, que suele ser adoptada por el personal político, llega incluso a sostenerse que la gente tiende a incluir o a excluir de su propio conocimiento lo que los medios incluyen o excluyen de su propio contenido. Y que la importancia atribuida por el público a los diversos tópicos refleja simétricamente el énfasis atribuido por los medios masivos a los acontecimientos, a los problemas y a las personas.

Bajo ese supuesto no debe sorprendernos que la política y sus actores principales busquen establecer una relación casi simbiótica con los medios o bien, cuando eso no es posi-



ble, se establezca entre ambos una competencia conflictiva por la determinación de la agenda pública.

En realidad, como mostramos antes, la opinión pública no se rige únicamente, ni de manera homogénea, por los estímulos provenientes de los medios masivos de información. Tal visión carece de base empírica y no encuentra respaldo, tampoco, en las teorías contemporáneas de la comunicación.

Por de pronto, los públicos están compuestos por personas que elaboran e interpretan activamente las noticias y los mensajes transmitidos por los medios, proceso en el cual juegan un papel determinante la ubicación de la persona en el espacio social, su educación, sus creencias, su previa exposición a los medios, las redes de conversación en que participa, etc.

En seguida, los medios mismos difieren en cuanto a la naturaleza de la información que transmiten y a sus efectos. Es sabido, por ejemplo, que la televisión ofrece una información fragmentaria, muchas veces descontextualizada y, como señala un autor, "*totalmente inapropiada para formar un marco cognoscitivo adecuado a las opciones que el elector deberá llevar a cabo*" (Wolf, 1991). Distinto, en cambio, es el papel de la prensa, cuyo efecto es justamente el de ordenar y contextualizar las noticias dispersas, poniéndolas en un determinado marco de interpretación.

Adicionalmente, los medios producen efectos de distinto nivel. Así, por ejemplo, hay estudios que muestran que la televisión –a pesar de su capacidad baja para incidir sobre la formación de la agenda pública– sin embargo proporciona globalmente una representación de la política, pudiendo exhi-

birla ya bien como una actividad donde sus participantes no hacen otra cosa que hablar y disputar entre sí, o bien como una función necesaria de la democracia y para el desarrollo del país.

Por último, resulta evidente que los medios de comunicación no pueden por sí solos *tematizar* los asuntos públicos, pues operan en un territorio de significados previamente demarcado por factores socio-culturales y político-institucionales. De hecho, para ingresar a la agenda y alcanzar visibilidad y permanencia ante la opinión pública, los asuntos necesitan adecuarse no sólo a los intereses comunicativos de los medios sino, además, a criterios de relevancia interna de las personas, a criterios de relevancia comunitaria y a las propias percepciones que los individuos y grupos tienen sobre el estado de la opinión pública.

Lo anterior impone a los medios masivos de información la necesidad de sintonizar finamente con las preocupaciones de la gente, sobre todo si desean influir sobre ella y cumplir su función representativa de los diversos grupos que aspiran a incorporar sus intereses y anhelos en la agenda política.

VI

Para concluir, permítanme agregar unas pocas reflexiones sobre *la relación entre políticos y comunicadores en las sociedades democráticas*.



Se trata, qué duda cabe, de una relación potencialmente conflictiva. Lo anterior tiene su origen en múltiples factores, que pueden ordenarse esquemáticamente bajo la forma de cuatro antítesis: entre competencia y monopolio; entre libertad y control; entre mercado y Estado y, finalmente, entre espectáculo y realidad.

La oposición entre *competencia y monopolio* deriva del análisis económico de la política y las comunicaciones, campos de actividad los dos en que la concurrencia tiende a ser de tipo oligopólica. Es decir, sólo un pequeño número de personas o grupos compiten en cada caso, en uno por posiciones de autoridad y, en el otro, por recursos de influencia sobre la conformación de la opinión pública.

Ambos grupos se hallan expuestos, por lo mismo, a una parecida tentación: la de constituirse en grupos cerrados y centralizar los instrumentos de poder que están a su alcance. De manera semejante, ambos son vulnerables a una misma línea de ataque: la de detentar un poder excesivo que es, además, difícil de controlar.

En las sociedades democráticas de mercado, el personal político buscará por eso contrarrestar la tendencia hacia la oligopolización de los medios sujetándolos a ciertas restricciones de propiedad. A su vez, los medios de comunicación tenderán a denunciar las excesivas concentraciones del poder político, en la medida que pudieran éstos llegar a amenazar la libertad de información. Dicho en otras palabras, los políticos necesitan una estructura policéntrica y competitiva de comunicación; los comunicadores, por su lado, una política descentralizada y pluralista a nivel del Estado y la sociedad.

Por el contrario, allí donde el autoritarismo concentra el poder político, a los comunicadores no les queda más remedio que volverse *voz oficial*. Algo similar sucede con los políticos cuando la información es monopolizada por el Estado o por un grupo privado: en esa situación, la política se reduce a un mero ejercicio de publicidad.

Los conceptos de *libertad y control*—que forman nuestra segunda antítesis—proviene del dominio jurídico y constitucional.

Es cierto que en las sociedades democráticas, tanto los políticos como los comunicadores proclaman la defensa de la libertad y aborrecen de cualquiera forma de control sobre las comunicaciones. Es éste uno de los avances más fundamentales en el desarrollo de la conciencia moderna.

En la práctica sin embargo, como vimos antes, la libertad de información política y su representatividad y pluralismo se hallan constantemente amenazados por la propia estructura oligopólica de los medios y por la tendencia, conatural al poder burocrático, de buscar el control sobre el máximo de esferas de actuación social.

En la medida que el personal político de la sociedad está imbuido de la idea que la comunicación es la continuación de la política por otros medios, tolera con dificultad la libertad de los medios masivos de información; igual como los comunicadores asentados en los grandes medios, en la medida que descubren su creciente poder, están poco dispuestos a aceptar regulaciones destinadas a garantizar el derecho de la gente a la información.



La tercera antítesis, entre *mercado* y *Estado*, resume las dos anteriores en el vocabulario de la sociología.

Es fácil observar que mientras la actividad de los políticos se orienta *hacia* el Estado, la de los comunicadores se orienta *por* el mercado. Esta situación genera, para ambos grupos, una ceguera selectiva. Así, mientras unos advierten como único peligro las tendencias monopolísticas del poder político, sin percatarse que igual peligro conlleva la concentración de los medios en el mercado, los otros exigen competencia, transparencia y apertura en la esfera de la comunicación sin promoverla con igual entusiasmo y vigor en la esfera de la política.

Por último, la cuarta antítesis es la que se produce entre *espectáculo* y *realidad*, para usar esta vez la terminología de la dramaturgia.

Los políticos juegan un rol y están expuestos frente al público en un escenario que consume su tiempo y pasiones; los comunicadores, a su turno, proporcionan el escenario y alimentan con sus guiones el espectáculo de la política. Ambos, sin embargo, reclaman del otro acercarse a la realidad y expresar, en sus respectivas esferas, al *país real*.

En la medida que la comunicación de masas ha penetrado toda la sociedad, hasta sus más apartados sectores de actividad, el personal político se ve llevado a concebir la realidad como un juego de signos, mensajes y símbolos. “*Estar en escena*” se transforma para el político en una necesaria obsesión. En cambio, “*no aparecer en la foto*”, según dicen por ahí, es como estar muerto políticamente.

Los medios, por su lado, terminan hechizados por la realidad imaginaria que ellos mismos crean con su constante producción de mensajes. Llegan a concebir que sólo existe lo que se publica o transmite y que en eso, nada más, consiste lo real.

De allí la posibilidad de que se establezca entre ambos grupos –políticos y comunicadores– una suerte de “*pacto del espectáculo*”: para mantener andando la representación y el interés del público, la realidad se reconstruye continuamente en términos dramáticos alimentándola cada día con pequeños conflictos, batallas de palabras y un flujo constante de trascendidos y rumores.

Puede ser, como sostienen algunos, que en la cultura de masas contemporánea todo se vuelve, inevitablemente, espectáculo; participación por la mirada, proyección e identificación mistificadoras. Si así fuera, cabe a los políticos y a los comunicadores una responsabilidad especial, pues para la gente –los públicos de ese espectáculo– éste no deja nunca de representar, aunque sea de una manera distorsionada, la relación fundamental entre gobernantes y gobernados. Construir esa relación como una mera ceremonia teatral terminaría por restar verosimilitud a la política y convertiría a los medios de información en un elemento irreflexivo de la sociedad.

Efectivamente, el espectáculo puro es lo opuesto a la participación auténtica, pues hace desaparecer la realidad tras sus imágenes y cambia la naturaleza de la opinión pública de un hecho político –esencial para la democracia– en un hecho meramente ritual y publicitario.