



COMUNICACIONES Y GLOBALIZACION

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

# COMUNICACIONES Y GLOBALIZACION

13



CHILE  
SECRETARIA DE  
COMUNICACION  
Y CULTURA  
S E C C

MINISTERIO SECRETARIA  
GENERAL DE GOBIERNO

SANTIAGO DE CHILE, MARZO DE 1997

SANTIAGO, MARZO DE 1997

# LA COMUNICACION GUBERNAMENTAL

Intervención en el Instituto Superior de Ciencias Policiales.

**SANTIAGO, 4 DE NOVIEMBRE DE 1996**



El diario inglés *The Times* incluía hace un tiempo una conferencia dictada por Sir Bernard Ingham, el hombre a quien Lady Thatcher llamó “el mejor secretario de prensa del mundo”. Allí, Sir Bernard —que durante varios años dirigió el Servicio de Informaciones del Gobierno Británico— se resiste a aceptar que la disyuntiva de su función habría sido la de “alimentar a la prensa o hambrear al público”. ¡Esa es, sin embargo, la negativa imagen que existe de los encargados de las comunicaciones gubernamentales, en casi todos los países del mundo! Se cree que su papel es ya bien manipular a los medios u ocultar la realidad al público.

¿De dónde proviene esa mala leyenda que rodea a los comunicadores gubernamentales? Es probable que tenga su origen en una triple vertiente.

Primero, la experiencia nacional-socialista, que quedó fijada en la cultura popular como una del abuso de las comunicaciones para fines políticos inmorales. Goebbels permanece hasta hoy asociado a ese paradigma negativo: el de la propaganda política del Tercer Reich.



*“La política de las noticias —aseveró en una oportunidad— es un arma de guerra; su propósito es el de hacer la guerra y no el de dar información”.*<sup>1</sup>

Segundo, la experiencia totalitaria, donde la información de Estado se empleó con propósitos de encuadramiento ideológico, como ocurrió en los países del bloque soviético. Las versiones oficiales incontrarrestables, el ocultamiento, la desinformación; todo eso pasó a formar parte, en el sentido común de la gente, de las comunicaciones gubernamentales asociadas a un Estado no democrático. Como dice un autor, *“la característica más notoria del totalitarismo es la cantidad masiva de comunicación que fluye desde la élite partidaria y sus agentes hacia las masas. Todo el aparato humano y tecnológico controlado por el liderazgo está diseñado para lograr la máxima cobertura y eficacia públicas. El esfuerzo es continuado, homogéneo y penetrante. [...] La relación entre los dirigentes y los dirigidos implica una red de comunicación pública muy distinta de la que cabe encontrar en cualquier otro sistema”.*<sup>2</sup>

Tercero, la experiencia de la comunicación gubernamental durante las guerras, situaciones en las cuales la información se convierte en un ingrediente bélico de primera magnitud. Se desinforma al enemigo pero también al propio país, incluso en el caso de gobiernos democráticos como se reveló en los días de los *Pentagon Papers*. Por otro lado, las comunicaciones resultan ser hoy un teatro de guerra, donde es necesario conquistar la adhesión de la aldea global. Basta recordar aquí la lapidaria frase di-

cha durante la Guerra del Golfo, en el sentido de que las guerras se ganan ahora en la pantalla del televisor. Pero a un precio. En efecto, la Guerra del Golfo implicó una seria derrota para la libertad de información. Se impusieron, al final, la censura y la manipulación, como ha quedado demostrado.<sup>3</sup>

¿Qué ocurre, entre tanto, con las comunicaciones gubernamentales en una democracia, como tenemos nosotros?

En un ambiente democrático lo que prima es la libre circulación de la información, la pluralidad de las fuentes y la diversidad de los puntos de vista sobre los asuntos más importantes del día.

A diferencia de lo que sucede en regímenes autoritarios o totalitarios, la comunicación democrática es multilateral, competitiva, adversaria, con una pluralidad de emisores, con diversidad de canales, con contenidos sujetos a contestación y crítica, y con variados públicos, a los que es necesario informar y persuadir. Se basa en el valor central de la libertad de expresión y opinión que, en el campo de las comunicaciones masivas, se proyecta e institucionaliza como libertad de información. Esto es, libre acceso a las fuentes, libre difusión de mensajes y libre recepción de los mismos por personas que tienen derecho a estar informadas.



## II

En este cuadro, ¿a qué puede aspirar entonces un gobierno en el ámbito de la comunicación democrática?

A mi juicio, debe aspirar a cumplir lo más leal y eficazmente posible un doble rol: primero, debe informar —a través de los medios masivos de comunicación— sobre las políticas que impulsa y sus fundamentos, y sobre los programas que ejecuta y sus logros. Segundo, debe entregar a la ciudadanía, empleando esos mismos medios, sus propias opiniones sobre los asuntos controvertidos del día.

¿Cómo puede un gobierno democrático cumplir ese doble rol?

Gruesamente tiene dos maneras de hacerlo. O dispone él mismo de medios de comunicación —diarios, radios, revistas, canales de televisión, que compiten en un mercado abierto con otros similares bajo control privado—; o bien, se dirige a la gente exclusivamente a través de medios de comunicación que él no controla. El primero es el modelo de medios gubernamentales competitivos; el segundo, el puro modelo democrático de mercado.

En Chile el gobierno no dispone de medios propios de comunicación. Existe, en cambio, un canal público de televisión, administrado autónomamente e independiente frente al gobierno; y un diario de propiedad mixta

con participación del Estado, cuyo directorio incluye personas designadas por el Presidente de la República.

En nuestro caso, por tanto, el gobierno funciona dentro de un verdadero mercado de mensajes informativos. Concorre a él en competencia con múltiples otros agentes generadores de sucesos, información u opiniones potencialmente noticiables. Tanto el gobierno como los demás agentes compiten en la búsqueda de emisores —los medios de comunicación— dispuestos a difundir sus mensajes. A su vez, los medios compiten entre sí por esos sucesos, información y opiniones para convertirlos en noticia y, de esa manera, atraer al público receptor, por cuya atención disputan y en función del cual obtienen su financiamiento. En términos puramente económicos, lo que los medios hacen, efectivamente, es “vender” públicos a las oficinas de publicidad, que “compran” espacios para las empresas que pagan el avisaje.



Agente	Emisores	Públicos
Agentes que producen sucesos, información y opiniones:	Medios que compiten entre sí por sucesos, información y opiniones para dar origen a noticias y con ellas competir por la atención de públicos diferenciados:	Públicos diferenciados de lectores, audiencias o telespectadores que eligen leer, escuchar o ver noticias ofrecidas por los distintos medios
Gobierno	Diarios	Personas de distinto sexo y edad,
Partidos	Revistas	con distintos niveles de educación e ingreso,
Parlamento	Radios	con preferencias valóricas diversas,
Tribunales	Canales de televisión	localizadas en diversos ámbitos territoriales, etc.
Municipios		
Comunidades		
Empresas		
Sindicatos		
Organizaciones sociales		
Personas públicas relevantes		
Individuos		
Sucesos		

Lo característico de ese mercado informativo es la diversidad de medios que compiten entre sí por materiales noticiables y por públicos. Idealmente, eso debería llevar a crear representaciones más o menos adecuadas de la realidad circundante y permitiría a las personas elegir entre diversas ofertas informativas.

En Chile existen actualmente cerca de 700 radioemisoras (FM y AM); cinco cadenas nacionales de televisión abierta, junto a cuatro operadores regionales y alrededor de 20 operadores de televisión por cable, distribuidos en más de cincuenta ciudades. En seis años, las horas de transmisión de los servicios televisivos VHF han pasado de 16 mil a 46 mil horas anuales, a las cuales se agregan ahora más de 1,5 millones de horas anuales transmitidas por cable, provenientes de 150 señales originadas en más de veinte países. Hay 92 periódicos y 351 revistas registradas por el INE.

Ningún medio individualmente considerado controla por sí solo más que una fracción del mercado en el cual compete; en concreto, ninguno, individualmente considerado, controla más de un tercio de la audiencia total del respectivo universo de receptores; sea de la prensa, la radio o la televisión.

Con todo, los medios son indudablemente el factor dominante dentro de ese mercado. Actúan como un filtro selectivo de la información emanada de las personas, sucesos y organismos (incluido el gobierno) y luego ordenan, jerarquizan y presentan los respectivos mensajes noticiosos al público.

De modo que la principal influencia de los medios reside en su capacidad de introducir, mantener o sacar noticias y asuntos del debate público, haciendo que la gente tome conciencia de ellos y los discuta. Su función es "la



*selección de lo que debe ser atendido por el público, de lo que debe considerarse urgente, de los asuntos que deben importar a todos".<sup>4</sup> Dicho en breve, aunque los medios no consigan decir a la gente qué tiene que pensar, consiguen decirle sobre qué tiene que pensar.<sup>5</sup>*

### III

Las personas no están inermes ante los medios de comunicación ni se dejan manipular fácilmente, sin embargo.

En primer lugar, los públicos son crecientemente educados. Cerca de un 60% de la población chilena mayor de quince años, económicamente activa, posee al menos ocho años de educación formal. Por su parte, la generación de entre 6 y 23 años tiene una expectativa de doce años de formación escolar; sólo dos menos que en Australia, Japón, Holanda y Suecia.

En segundo lugar, las personas pueden elegir entre diversos medios que ofrecen información. Efectivamente, la infraestructura receptiva para acceder a esa oferta se ha expandido notablemente en Chile durante los últimos años. El número de hogares que cuenta con un receptor de TV ha pasado de 1,7 millones en 1970 a 3,3 millones en 1992. Adicionalmente, 2,6 millones de hogares cuentan a lo menos con un radioreceptor, casi tres veces más que en 1970.

Actualmente, en el Gran Santiago, las personas destinan en promedio alrededor de una hora diaria a las noticias transmitidas por la televisión, los diarios, la radio y las revistas. Más de la mitad del tiempo lo asignan a los noticiarios de la televisión.<sup>6</sup> Diariamente, entre lunes y viernes, circulan alrededor de 420 mil diarios y 765 mil los días domingo. Diariamente, también, cerca de 4 millones de personas están frente a la pantalla, a la hora de las noticias de la noche. Todas las personas declaran escuchar radio a alguna hora del día; una de cada cinco la enciende para informarse.<sup>7</sup>

En tercer lugar, los efectos de la comunicación sobre la gente son variables y altamente complejos. Las personas tienen una valoración favorable de los medios. A comienzos del presente año, quienes mencionan positivamente a los medios de comunicación son casi seis veces las que mencionan positivamente a los partidos políticos; casi el doble de las que mencionan positivamente al gobierno, y se equiparan en número a las que mencionan positivamente a la Iglesia Católica.

Por su lado, las personas "filtran" e "interpretan" la información que reciben, y no pueden atender simultáneamente, ni con igual intensidad, a todas las noticias que se transmiten. Por ejemplo, un estudio muestra que mientras las personas ven, leen o escuchan decenas de noticias durante una semana, al final de ella sólo logran recordar espontáneamente, en promedio, nueve, la mitad de las cuales se relaciona con asuntos deportivos y



policiales, accidentes y noticias misceláneas de la vida cotidiana. Un estudio similar realizado en los Estados Unidos, mostró que al término del informativo de la noche, de las más de 20 noticias transmitidas por la televisión, las personas recordaban espontáneamente sólo una con algún grado de detalle.

Por último, los públicos están interesados en distintos temas y no forman una masa homogénea que pudiera ser tironeada de la nariz. Tómese el ejemplo del grado de atención que la gente presta a la información política. Según un reciente estudio<sup>8</sup> referido a Chile, puede estimarse que la audiencia más atenta e interesada políticamente no supera las 50 mil personas; metafóricamente, las "diez manzanas" alrededor de La Moneda. Se trata de un pequeño pero influyente grupo cuyos miembros forman parte de las élites del sector político, del sector económico y del sector cultural, incluyendo en este último al propio personal superior de los medios de comunicación y a los profesionales del periodismo político.

En un nivel inmediatamente inferior se ubican unas 600 mil personas, de extracción predominantemente urbana, consumidores de noticias escritas en su mayoría, que siguen los debates políticos televisados, se mantienen al tanto de los principales tópicos de la agenda, opinan sobre ellos y se alinean a favor o en contra. Probablemente reconocen a un número significativo de participantes en la arena política, están en condiciones de ha-

blar de la evolución de los principales asuntos y manejan una información relativamente sofisticada sobre ellos.

En un tercer nivel encontramos algo así como 2 y medio millones de personas que prestan una atención difusa a la agenda política; siguen las controversias centrales a distancia y no se hallan interesadas en el día a día de los asuntos políticos. Sus medios preferentes de información son la televisión y la radio. Sólo a veces miran debates políticos televisados; rara vez leen la prensa. Seguramente no reconocen más que a un limitado número de actores políticos. Pero tienen una opinión general o gruesa sobre los asuntos más controvertidos, hallándose más interesadas por los problemas que por los protagonistas.

Finalmente, en el nivel más bajo, se ubican sobre 6 millones de personas. Su interés por la política como actividad profesional es cercano a cero; su grado de información general sobre este ámbito es bajo, y su consumo preferente o exclusivo de noticias proviene de la televisión. Esta parte de la opinión pública masiva se halla preocupada, antes que todo, de los asuntos que comprometen vitalmente sus intereses cotidianos; en primer lugar, aquéllos relativos a su seguridad personal y su bienestar material. Lo anterior no significa, sin embargo, que se desentienda completamente de los asuntos políticos. De hecho, hay varios estudios que muestran que este público no sólo identifica algunos de esos asuntos sino que se forma una opinión frente a ellos, aunque



no constituyan motivo de conversación en su hogar o lugar de trabajo. Asimismo, asumen con facilidad una ubicación dentro del espectro ideológico de derecha a izquierda, reconocen a los partidos y votan por sus candidatos.

#### IV

En un sistema político democrático y frente a un mercado comunicacional competitivo, ¿qué cabe hacer, entonces, a un ministerio encargado de las comunicaciones para llegar a afectar a esa opinión pública con sus políticas, programas y expresiones?

Dicho de la manera más general posible, lo que puede y debe hacer es promover la existencia de un público informado respecto de las políticas gubernamentales y aconsejar a los funcionarios superiores, especialmente de los demás ministerios, sobre la presentación pública de sus políticas sectoriales.

Así, en el caso del gobierno del Presidente Frei lo que se busca mediante la política comunicacional es fortalecer el sistema democrático a través del debate informado e impulsar una corriente de opinión, políticamente razonante, que comparta y se exprese a favor de los objetivos de modernización del país.

En cambio, el gobierno no hace "propaganda política" en el sentido de la leyenda negra; esto es, diseminar

medias verdades y argumentos autoalaboratorios, o usar campañas de imagen y las noticias como arma de batalla, con el fin de inducir a la opinión pública a adherir y apoyarlo sin fundamento racional. En verdad, esa forma de "propaganda" es incompatible con un sistema democrático de mercado no sólo por razones de principios sino, además, porque ella resultaría *ineficaz y contraproducente* a efecto de influir sobre una opinión pública crecientemente informada y sofisticada, que se desarrolla en un medio pluralista, competitivo, con diversidad de agentes, emisores y canales.

Para conectarse con el público, el gobierno y sus reparticiones necesitan actuar como una agencia sui generis de información, de comunicación y de persuasión, cuyo principal capital es el respaldo político con que cuenta y las acciones que realiza en múltiples ámbitos de la sociedad. Deben concurrir a ese mercado de mensajes altamente competitivo, sin poder controlar ni el grado de difusión que recibirán sus propuestas y acciones, ni el alcance o impacto de su recepción. Su éxito depende exclusivamente de su propio peso en el campo informativo —a fin de cuentas el gobierno es la principal fuente de decisiones y opiniones que afectan la marcha del país— y, en parte también, de la calidad persuasiva de sus argumentos y la capacidad para comunicarlos a la opinión pública.

Para esos efectos, cabe al Ministerio Secretaría General de Gobierno, en primer lugar, preparar, organizar, orien-



tar y coordinar el flujo de mensajes gubernamentales. En segundo lugar, diseñar estrategias y colaborar con los demás ministerios para que esos mensajes puedan competir exitosamente (en cantidad y calidad), especialmente aquéllos sobre propuestas programáticas y logros, así como aquéllos que expresan opiniones gubernamentales frente a los asuntos del día. Y, en tercer lugar, responder a las demandas y emplazamientos de los demás actores que intervienen en el escenario comunicacional, particularmente en situaciones adversas o conflictivas.

La comunicación del gobierno adopta una variedad de modalidades, dentro de cuatro categorías principales.

1. Información. Contemporáneamente, el proveer información constituye uno de los principales instrumentos de la acción del Estado. El gobierno y sus organismos son algo así como el principal "archivo" de la sociedad: sus estadísticas son vitales para el manejo de la economía; sus evaluaciones (como el Simce) son cruciales para que las familias elijan e inviertan y para que los ministerios apliquen sus programas; en general, sus informes contribuyen a regular la vida de la sociedad en materias tan esenciales como la seguridad y la previsión. Además, la información gubernamental es clave para la transparencia de las elecciones, de los mercados, y para la fiscalización de las decisiones públicas.

2. Enunciados formales de autoridad, tales como el discurso del Presidente ante el Congreso Pleno o la Expo-

sición de la Hacienda Pública, vocerías oficiales de gobierno y ministeriales, mensajes que acompañan a los proyectos de ley, comunicados de la Cancillería, enunciados contenidos en cadenas voluntarias de radio y televisión, inserciones de prensa de organismos públicos, etc.

3. Opiniones de autoridades, que son enunciados en general menos formalizados en cuanto a su emisión, sobre asuntos del día a día, tales como conferencias o entrevistas de prensa o declaraciones formuladas al pasar o en situaciones de menor formalidad.

4. Señales. Además de los mensajes anteriores, el gobierno emite continuamente diversos otros tipos de "señales" (no verbales) que nacen, principalmente, de su propia actuación. Estas incluyen todo lo que el gobierno hace o deja de hacer y que, en las circunstancias, es interpretado como un mensaje significativo por los medios de comunicación. Por ejemplo, una determinada decisión del gobierno; o el hecho de que ciertas autoridades sean convocadas a una reunión imprevista; o el silencio del gobierno ante una situación determinada (las llamadas noticias basadas en no-sucesos); o la circunstancia de que se produzca un cambio de autoridades, etc. Habitualmente, el flujo de señales (no verbales) contribuye tanto como los enunciados formales y las opiniones a crear el "estilo" del gobierno y a configurar su "imagen".

En suma, la política de comunicaciones de un gobierno democrático se aparta drásticamente de los modelos de propaganda, de inducción ideológica y de la guerra, para situarse de lleno en el terreno de la competencia por informar al público y argumentar en favor de sus propias políticas, programas y logros. Tal información y argumentación debe hacerse, necesariamente, en el foro proporcionado por los medios de comunicación. Son éstos los que, entre la multitud de sucesos, informaciones y opiniones disponibles a cada instante, seleccionan aquellos que se convertirán en noticia. Además, un gobierno democrático debe hacer valer sus argumentos y opiniones en un ambiente pluralista y, por ende, abierto a la competencia y la crítica. No puede imponer; sólo puede persuadir. El arte de la comunicación gubernamental consiste, por tanto, más en producir hechos que en alimentar a los medios; más en informar y persuadir al público que en hambrearlo. Pues, al final del día, su propia credibilidad, eficacia y apoyo dependen de la política-política y no de la política de comunicación.



## Notas

<sup>1</sup> Cit. por Leonard Doob, "Goebbels y sus Principios Propagandísticos". En Moragas, Miguel (ed.), *Sociología de la Comunicación de Masas*. Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 1985, Vol. III, p. 139.

<sup>2</sup> Fagen, Richard, *Política y Comunicación*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 47.

<sup>3</sup> Ver Smolla, Rodney, *Free Speech in an Open Society*. Alfred A. Knopf, New York, 1992, Capítulo 10, "The Parable of the Persian Gulf: The First Casualty of War".

<sup>4</sup> Noelle-Neuman, Elisabeth, *La Espiral del Silencio. Opinión Pública: Nuestra Piel Social*. Ediciones Paidós, Barcelona, 1995, pp. 205 y 226.

<sup>5</sup> Ver Shaw, E., "Agenda-setting and Mass Communication Theory". En *Gazette, International Journal for Mass Communication Studies*, 1979, Vol. XXV, N° 2.

<sup>6</sup> Ver Observatorio Social, 1995.

<sup>7</sup> Ver Brunner, José Joaquín; Catalán, Carlos, y Tapia, Gonzalo, *Industria y Mercados de la Información en Chile. Dimensiones Cuantitativas y Tendencias*, 1996 (en proceso de publicación).

<sup>8</sup> Véase Brunner, José Joaquín, *Opinión Pública y Agenda de Noticias*, 1996 (en proceso de publicación).