

# CHILE

96



**ANALISIS Y  
OPINIONES**

**Nueva Serie Flacso**

# Índice

<b>PRESENTACIÓN</b>	5
---------------------	---

## INTRODUCCIÓN

<b>Chile: una transición prolongada que busca la modernización y la equidad</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	7
---	---

## POLÍTICA

<b>La tranquilidad de un gobierno que descansa en la economía</b> <i>Rodrigo Baño Ahumada</i>	19
--	----

<b>Una mirada a 1996, una reflexión sobre 1997</b> <i>Enrique Correa</i>	29
---	----

<b>Los desafíos de la profundización democrática</b> <i>Manuel Antonio Garretón M.</i>	33
---	----

<b>El Chile actual y su secreto</b> <i>Tomás Moulian</i>	41
---	----

## COMUNICACIONES

<b>Comunicación masiva, opinión pública y política</b> <i>José Joaquín Brunner</i>	47
---	----

<b>Qué vieron los chilenos en la agenda televisiva del año 1996</b> <i>Giselle Munizaga</i>	57
--	----

## GÉNERO

<b>Corriendo y describiendo tupidos velos</b> <i>Teresa Valdés y Marisa Weinstein</i>	67
--	----

<b>Acuerdos comerciales, empleo e igualdad de oportunidades. ¿Qué le conviene a Chile?</b> <i>Alicia Frohmann</i>	79
--	----

## MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

**Sobre la modernización de la gestión pública en Chile hoy**  
*Jorge Chateau* 91

**El proceso de descentralización: una mirada sociopolítica**  
*Eduardo Morales M.* 99

## RELACIONES EXTERIORES

**Política exterior: ya nos reinsertamos... ¿y ahora qué?**  
*Gabriel Gaspar y Paz Verónica Milet* 107

## POLÍTICAS SOCIALES

**Las políticas sociales en Chile**  
*Clarisa Hardy* 119

**Nuevas formas de integración y conflicto en el campo chileno**  
*Sergio Gómez* 137

**Educación: sinopsis de las iniciativas gubernamentales 1990-1996**  
*Cristián Cox* 151

## RELACIONES CIVILES-MILITARES

**Militares en Chile: ni completa autonomía ni total subordinación**  
*Claudio Fuentes* 165

# Comunicación masiva, opinión pública y política

*José Joaquín Brunner*

Profesor-Investigador, FLACSO-Chile

¿Es cierto, como suele sostenerse, que la gente común y corriente no está interesada en los asuntos de su comunidad y que rehuye informarse sobre cualquier tópico que no se halle revestido por los medios de un extremo sensacionalismo?

A nuestro juicio, tal afirmación carece de validez. Ni los medios dejan de informar sobre los asuntos relevantes del día, ni la gente se desentiende de lo que pasa en su entorno.

## La agenda

¿Cómo se comporta, efectivamente, la agenda noticiosa producida por los medios de comunicación?

Por de pronto, tal agenda es importante pues sirve a los medios para llamar la atención del público hacia determinados asuntos, sobre los cuales la gente se ve llevada entonces a discutir, a tomar posición y a opinar. Es decir, los medios alimentan continuamente una conversación social y si bien no consiguen decir a la gente qué tiene que opinar, consiguen decirle, en cambio, sobre qué tiene que pensar.

Es sabido que las personas dependen para su información cotidiana principalmente de las noticias transmitidas por la televisión.

De un total aproximado de 1.2 millones de segundos de noticias nacionales transmitidos durante el primer semestre del año 1996 por los tres principales canales en sus informativos de la noche, un 38% correspondió a asuntos misceláneos y a deportes; cerca de un 19% a noticias relacionadas con la seguridad ciudadana (delincuencia y asaltos, accidentes, terrorismo y narcotráfico); un 17% a temas sociales (salud, medio ambiente, educación, aspectos laborales, mujer y familia, justicia, juventud, tercera edad, drogadicción, alcoholismo y pobreza, en orden decreciente de tiempo en pantalla); un 15% a economía e infraestructura (que incluye la minería, el transporte y la infraestructura, la macroeconomía, los servicios, la

agricultura, la vivienda y el urbanismo, la pesca, obras públicas y energía); y un 12% al tema propiamente político, de la defensa y las relaciones internacionales.

Durante el mismo semestre, los actores institucionales y los no-institucionales (individuos o agentes que aparecen en las noticias a título individual) participaron casi con igual tiempo de pantalla en las noticias nacionales.

Por su lado, entre los actores institucionales el Poder Ejecutivo obtiene aproximadamente un tercio del tiempo; un 21% diversas organizaciones sociales, gremiales, profesionales y sindicales; un 14% el Poder Legislativo; un 10% las Fuerzas Armadas y de Orden; un 6,5% los partidos políticos; un 2,5% el Poder Judicial, y el resto varios otros actores institucionales.

No poseemos información detallada sobre la forma cómo se organiza y distribuye la agenda noticiosa en el caso de la radio y la prensa escrita. Pero puede especularse sin riesgo que mientras la radio se acerca seguramente más a la televisión en cuanto a la selección de temas y actores, aunque con mayor énfasis comunitario en su caso; la prensa escrita, por el contrario, otorga más espacio a las noticias propiamente políticas, como atestigua el número de páginas que le dedica diariamente.

## El público

Dirijamos nuestra atención, ahora, al público y sus opiniones.

En el Gran Santiago, por ejemplo, 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 noticieros de la televisión.

Diariamente, entre lunes y viernes, circulan en Chile 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.

Además, existe una valoración social favorable de los medios de comunicación. A comienzos del año 1996, las personas que mencionan positivamente a los medios de comunicación son casi 6 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.

De entre los múltiples problemas que compiten por atraer la atención de la gente, la mayoría se interesa por aquellos asociados a las necesidades básicas de su vida cotidiana: la seguridad (delincuencia y droga), la salud y la pobreza en primer lugar; y, en seguida, los que tienen que ver con la educación, el empleo y el nivel de sueldos. Predominan por lo tanto en la opinión pública los llamados temas y valores "materialistas", como cabe esperar en la actual fase de desarrollo de nuestra sociedad. Estos son elementos estructurales (o de larga duración) de la opinión pública

chilena, que sólo se ven afectados cuando se modifican los parámetros de ingreso y satisfacción de necesidades básicas de la gente.

## Atención política

Ahora bien, ¿qué sucede con la atención prestada por el público a los asuntos propiamente políticos? La predisposición del público frente a ese tipo de información es altamente diferenciada.

Según el índice de interés político (IIP) diseñado por Garretón, Lagos y Méndez, el cual combina la frecuencia de mirar programas políticos en TV, leer noticias sobre política, y conversar en familia o con amigos sobre ella, puede colegirse que alrededor de un tercio de la población tiene un interés alto o mediano en este tipo de asuntos mientras dos tercios no le prestan atención. Se requiere ir más allá, sin embargo, de esta cubicación todavía demasiado simple de los públicos según su grado de atención política.

Una posibilidad es representarse al público como distribuido en varios círculos concéntricos, con el grupo políticamente más alerta al centro, formando como un pequeño núcleo; y luego, en sucesivos círculos alrededor de ese núcleo, al resto de la población ordenado según niveles decrecientes de atención política.

Bajo ciertos supuestos relativamente simples puede estimarse que el núcleo más atento e interesado políticamente, no supera las 50 mil personas. A este segmento suele identificársele, metafóricamente, con las "diez manzanas" alrededor de La Moneda. Se trata de un pequeño pero influyente grupo cuyos miembros son predominantemente hombres, mayores de 30 años, con formación universitaria completa, y niveles relativamente altos de ingreso. Se halla compuesto por 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.

Ese estamento forma una "comunidad interpretativa experta", que sigue al detalle la evolución de la agenda política y se alimenta de la prensa especializada. Es el público deliberante; la parte de la opinión que se siente imbricada en la argumentación sobre los asuntos políticos del día.

En el siguiente anillo se ubican unas 600 mil personas, mayores de 30 años, con algún curso de educación superior, 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 hablar de la evolución de los principales asuntos y manejan una información relativamente sofisticada sobre ellos.

En el tercer anillo se ubican algo así como 2 y medio millones de personas; mayores de 20 años, probablemente con algún nivel de instrucción más allá de la básica. 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. Probablemente no reconocen más que a un limitado número de actores políticos. Pero tienen una opinión general o gruesa sobre los asuntos más controvertidos de la *polis*, interesándose seguramente por los problemas más que por los protagonistas.

Finalmente, en el anillo exterior, el más grande, se ubican unos 6 millones de personas, que es la población mayor de 18 años, cualquiera sea su escolarización, no comprendida en ninguna de las categorías anteriores. 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 opinión masiva se halla preocupada, antes que todo, por los asuntos que comprometen vitalmente sus intereses cotidianos; en primer lugar, aquellos relativos a su seguridad personal y su bienestar material. Lo anterior no significa, sin embargo, que ella se desentienda completamente de los asuntos políticos. De hecho, hay varios estudios que muestran que este público masivo no sólo identifica algunos de esos asuntos sino que se forma una opinión frente a ellos, aunque no constituyan motivo de conversación en el hogar o en el lugar de trabajo.

Su actitud frente a la agenda noticiosa de la televisión suele ser crítica. Por ejemplo, un porcentaje que fluctúa entre un 50% y un 75% de la población nacional estima que la televisión dedica un tiempo insuficiente a las opiniones de las comunidades indígenas, de los pobladores, los trabajadores, los jóvenes y las mujeres; por el contrario, un 42% cree que se asigna demasiado tiempo de pantalla a las opiniones de los partidos políticos (que, como vimos, aparecen escasamente en la agenda de noticias de la televisión) y un 40% que se sobre-representan las opiniones del gobierno.

## **Públicos y medios**

Lo dicho hasta aquí muestra la compleja relación que existe entre opinión pública y agenda informativa.

Por un lado, es casi seguro que los medios influyen poderosamente, según la regla anticipada por Tocqueville de que “cuando un gran número de órganos de la prensa logra caminar por la misma vía, su influencia a la larga se hace casi inevitable y la opinión pública, atacada siempre por el mismo lado, acaba por ceder ante sus golpes”.

Por otro lado, el público no está inerme frente a los medios, ni estos actúan, en la práctica, monolíticamente.

En primer lugar, las personas que conforman el público son crecientemente educadas. En Chile, cerca de un 60% de la población mayor de 15 años, económicamente activa, posee al menos 8 años de educación formal. Por su parte, la generación de entre 6 y 23 años tiene una expectativa de 12 años de formación escolar; sólo 2 años menos que en Australia, Japón, Holanda y Suecia.

Esto habilita a las personas para filtrar e interpretar la información que reciben. Nadie puede 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 misceláneos, deportivos y policiales. 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.

En segundo lugar, la infraestructura receptiva para acceder a la oferta informativa 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. En la actualidad existen cerca de 700 radio emisoras (FM y AM); cinco cadenas nacionales de televisión abierta, junto a 4 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.

Para que la información política sirva efectivamente de base a una opinión pública activa y sofisticada, se requiere, sin embargo, que esa diversidad de medios y canales de transmisión de mensajes produzca, también, una variada oferta de información, condición imprescindible para que la opinión pública pueda formarse libremente, esté expuesta a fuentes alternativas 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".<sup>1</sup>

En nuestro país, ningún medio individualmente considerado controla por sí solo más que una fracción del mercado en el cual compite; 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.

---

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, **Teoría de la Democracia**. Alianza Editorial, Madrid, 1988, Vol.1, p. 134



Con todo, los medios son indudablemente el factor dominante dentro de ese mercado. Según vimos, actúan como un filtro selectivo de la información emanada de las personas, sucesos y organismos; y luego ordenan, jerarquizan y presentan los respectivos mensajes noticiosos al público. De allí que para garantizar la existencia de una comunicación democrática, se deba 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 el vínculo entre gobernantes y gobernados a una relación fantasmagórica, sin incidencia real en el curso de las políticas. Nunca como ahora, por tanto, 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.

El tópico que los anglosajones llaman del "*fairness and balance*" (imparcialidad y equilibrio) en la representación de los asuntos y las controversias públicas es aquí crucial. Lamentablemente, no se cuenta con estudios sobre esto en Chile. En cambio, un reciente análisis realizado sobre la base de cinco asuntos controvertidos, reportados en diarios nacionales y locales de prestigio en los Estados Unidos, mostró que sólo un 7% de los reportajes eran perfectamente equilibrados, dando cuenta de las distintas visiones principales sobre dichos asuntos; mientras que un 50% contenía severos imbalances y sesgos.<sup>2</sup> Me pregunto si en Chile los resultados serían mejores.

## Gobierno y comunicación

Para concluir, quiero formularme la siguiente pregunta: ¿a qué puede aspirar, entonces, un gobierno democrático en el ámbito de la comunicación y la opinión pública masiva?

A mi juicio, debe aspirar a cumplir lo más leal y eficazmente posible un doble rol: primero, debe informar -a través de medios masivos de comunicación- sobre las políticas que impulsa y sus fundamentos, y sobre los programas que ejecuta, sus logros y obstáculos. 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

---

<sup>2</sup> Fico, Frederick and Soffin, Stan, "Fairness and Balance of Selected Newspaper Coverage of Controversial National, State, and Local Issues", En *Journalism & Mass Communication Quarterly*, Vol. 72, No.3, Autumn 1995, pp. 621-633.

democrático de mercado; al que en estas materias se acerca la situación existente en nuestro país.

Efectivamente, en nuestro caso el gobierno funciona dentro de un mercado de mensajes noticiosos. Concorre a él en competencia con múltiples otros agentes generadoras 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 acciones e información. 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 cambio, un gobierno democrático no puede -ni debe- hacer "propaganda política", en el sentido de la leyenda negra; esto es, diseminar medias verdades y argumentos auto-alabatorios, 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 principio sino, además, porque 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. Nunca un gobierno democrático podrá decir, ni actuar, como el jefe de propaganda del Tercer Reich, para quien --según aseveró en una oportunidad-- "la política de las noticias es un arma de guerra; su propósito es el de hacer la guerra y no el de dar información".<sup>3</sup>

Para conectarse con el público, en cambio, un gobierno democrático necesita actuar como un organismo de información, comunicación y persuasión. Su principal capital es el respaldo político con que cuenta y las acciones que realiza en múltiples ámbitos de la sociedad. Su éxito dependerá, 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 su capacidad persuasiva para comunicar sus propuestas e ideas a la opinión pública.

La comunicación gubernamental adopta una variedad de modalidades. Proveer información constituye contemporáneamente uno de los principales instrumentos de 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, por ejemplo) 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.

---

<sup>3</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.

Además, los gobiernos democráticos y sus representantes formulan regularmente enunciados formales, tales como el discurso del Presidente ante el Congreso Pleno, la exposición de la hacienda pública, o los mensajes que acompañan a los proyectos de ley; y, continuamente, entrega sus opiniones sobre los asuntos del día, a través de diversas vocerías, conferencias y entrevistas de prensa.

Adicionalmente, en términos comunicacionales, el gobierno es una fuente ininterrumpida de *señales* (no verbales), que nacen de su propia actuación. Éstas 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.

En suma, la política de comunicaciones de un gobierno democrático se aparta drásticamente de los modelos de propaganda, de inducción ideológica o de manipulación informativa, 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 *noticiales* que en alimentar artificialmente a los medios; más en informar y persuadir al público, que en hambrearlo para facilitar su manipulación.

Al final del día, la propia credibilidad, eficacia y apoyo del gobierno dependen de la política-política y no de la política de comunicación.

## Bibliografía adicional consultada

- 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).
- Debray, Régis, **El Estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder.** Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Habermas, Jürgen, **Historia y crítica de la opinión pública**, Ediciones G. Gili, México, 1994, especialmente el capítulo referido a la "publicidad burguesa".
- Inglehart, Ronald, **Culture Shift in Advanced Industrial Societies**, Princeton University Press, Princeton, 1990 (especialmente capítulos 1 al 4).

- Lippmann, Walter, **Public Opinion**, Free Press, MacMillan, New York, 1965 (publicado originalmente el año 1922).
- Minc, Alain, **La borrachera democrática. El nuevo poder de la opinión pública**, Ediciones Temas de Hoy, Madrid, 1995.
- Noelle-Neuman, Elisabeth, **La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social**, Ediciones Paidós, Barcelona, 1995.
- Wolf, Mauro, **La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas**, Ediciones Paidós, Barcelona, 1991 (especialmente las secciones 2.2 a 2.4).

## **Fuentes de la información empírica sobre medios, públicos y opinión**

- Consejo Nacional de Televisión-DESUC, **Hábitos y usos de la televisión chilena**, septiembre de 1996.
- Departamento de Estudios, Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, **Tele-visiones, 1er semestre 1996**, Santiago, 1996.
- Encuesta Latinbarómetro 1996, **Informe de prensa**, Santiago, octubre de 1996.
- FLACSO-Chile, **Representaciones de la sociedad chilena: opiniones y actitudes**, FLACSO, Santiago, 1995.
- Garretón, Manuel Antonio, Lagos, Marta y Méndez, Roberto, **Los chilenos y la democracia. La opinión pública 1991-1994**, Ediciones Participa, Santiago.

