

# ¿De qué trata una política comunicacional exitosa?

*Patricio Navia*

## RESUMEN

Una política comunicacional (PCom) exitosa fija la agenda del debate público nacional y anticipando la distorsión de los medios de información privados desarrolla estrategias para neutralizar aquellas distorsiones que perjudican al gobierno. En Chile, durante la campaña presidencial de 1999, se culpó a la PCom del gobierno de la Concertación por las dificultades electorales de la alianza. Aquí discuto tres diferentes formas de entender por qué Lagos no pudo obtener mayoría en primera vuelta. Discuto el papel que tendría una PCom en cada una de esas explicaciones y señalo que la definición de una PCom eficaz varía dependiendo de cómo entendamos el fenómeno electoral de 1999. Aunque sugiero ciertos principios y reglas básicas para una PCom efectiva, considero que primero es preciso establecer las causas que llevaron a la Concertación a caer por debajo del 50% en la primera vuelta de diciembre antes de poder diseñar una PCom que satisfaga a todos los sectores que componen la alianza.

■ *Patricio Navia es estudiante del Ph.D. en ciencias políticas en New York University. Posee un master en la misma disciplina de la Universidad de Chicago y una licenciatura en ciencias políticas y sociología de la Universidad de Illinois. Ha publicado artículos en las revistas Journal of Democracy, Democratisation y Social Science Quarterly. En Chile ha sido publicado en el anuario de la Flaco y es columnista de la Revista Capital. Ha enseñado como instructor visitante en la Universidad de Illinois en Chicago y en New York University, donde dicta cursos sobre política de América Latina. Además trabaja como coordinador de programas de extensión del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de dicha universidad. También ha participado en proyectos para la Fundación Ford y el Comité de Inversiones Extranjeras del Ministerio de Economía de Chile. Un artículo en coautoría con Jorge Castañeda sobre la desigualdad obstinada en América Latina está próximo a aparecer en México.*

---

**PATRICIO NAVIA**, Center for Latin American and Caribbean Studies, New York University 53. Washington Square South 4W New York, NY 10012-1098, USA.  
Fax: (1- 212) 995-4163      Correo electrónico: pdn200@is7.nyu.edu

## INTRODUCCIÓN

La política comunicacional de la Concertación a menudo ha sido sindicada como una de las principales responsables de las complicaciones electorales de la alianza. Tanto en las parlamentarias de 1997 como en las presidenciales de 1999 la baja en el voto de la Concertación ha sido atribuida, al menos en parte, a falencias en la política comunicacional. A menudo se ha utilizado el argumento *las cosas se han hecho bien, pero la gente no lo sabe* para explicar la caída en el apoyo electoral de la Concertación (ver *Renovar...* 1998, Velasco 2000a, 2000b). Y existen motivos para ver así las cosas. La década de los '90 fue una de las mejores en materia de logros económicos en la historia de Chile. El país creció a un promedio de 7% entre 1990-1998 en un marco de índices de inflación y desempleo bajos. El nivel de pobreza bajó de un 38.6 a un 21.7 entre 1990 y 1999, lo que constituye la mayor reducción en la historia del país (Mideplan 1999). Otros indicadores, como el valor real de los salarios, las prestaciones de salud y el consumo de calorías, también indican que la anterior fue una década de éxito económico. Aun ciertas áreas donde existe amplio consenso en que no se han logrado avances, como es la desigualdad en la distribución de la riqueza, tampoco han mostrado retrocesos (Meller 1999, Meller 2000). Pese a ello, como indica el Cuadro 1, a partir de 1996 ha venido cayendo el apoyo electoral que recibe la Concertación. Durante la década también disminuyó la participación electoral. Esta caída, junto a la baja en el apoyo a la Concertación, fue interpretada después de las parlamentarias del 97 como evidencia del “desencanto” del electorado (Aylwin 1997.) Pero si bien en 1997 se podía argumentar que debido a que las cosas estaban bien la gente se abstenía de participar pero no de apoyar al gobierno, esta tesis se derrumbó en las presidenciales de 1999. Si la lógica del *no news, good news* explicaba el alto abstencionismo del 97, y proveía de una cierta justificación a los llamados “autocomplacientes” de la Concertación, el virtual empate entre Ricardo Lagos y Joaquín Lavín evidenció que, por las razones que fueran, el electorado no sentía que las cosas estuvieran bien. Había *news*, la derecha se había empujado a su mejor resultado en 60 años.

Y aunque no hubo tiempo para analizar las causas de la sorpresa del 12 de diciembre, la lectura que dentro de la Concertación se le dio al empate llevó a cambiar la estrategia comunicacional de la campaña, modificar su liderazgo e incorporar ciertos grupos y sectores que estuvieron marginados de la primera vuelta, para así enfrentar con temor primero, pero creciente confianza después, la segunda vuelta del 16 de enero. Y mientras unos atribuyen el triunfo de la segunda vuelta al cambio de giro de la campaña presidencial de Lagos (Tironi 2000), otros argumentan que fueron los votos de la izquierda extra-Concertación los que aseguraron la victoria del ahora presidente (*Punto Final* 2000).<sup>1</sup>

No entro en esa discusión aquí porque me aboco a la causa inicial del problema de la Concertación: por qué Ricardo Lagos no logró obtener una mayoría absoluta en primera vuelta. A esto añado que en las parlamentarias de 1997 la coalición de gobierno Concertación también recibió una advertencia del

---

1 Resultados preliminares publicados por Engel y Del Pino (2000) indican que ambos fenómenos pudieron haber ocurrido a la vez.

electorado al empinarse apenas sobre el 50% de las preferencias. Si efectivamente se han hecho bien las cosas, ¿por qué entonces el electorado parece no estar satisfecho con la Concertación y vota por la oposición? Y si las cosas se han hecho bien, ¿qué responsabilidad le cabe a la política comunicacional de los dos gobiernos en la caída del apoyo electoral a la Concertación?

La respuesta depende de la lectura que hagamos de la última elección presidencial. Después de discutir lo que considero son las tres interpretaciones posibles de los resultados electorales de diciembre de 1999, elaboro una tesis sobre lo que debiera constituir una política comunicacional (PCom) efectiva. Aunque los objetivos de ésta varían dependiendo de las interpretaciones que se hagan de los resultados electorales, hay ciertos aspectos comunes a los tres enfoques. Una PCom eficiente debe ser una herramienta que le permita al gobierno influir sobre la agenda política nacional (*agenda-setting device*). En términos simples, la PCom eficaz debe fijar los temas que se van a discutir en el ámbito político. Pero dado que los medios de prensa filtran la información que el gobierno envía a los ciudadanos de acuerdo a sus propios intereses, si los intereses de los medios de comunicación son conocidos, el gobierno también puede anticipar el efecto de distorsión de los medios de información privados y diseñar estrategias para contrarrestar esa distorsión. En ese sentido, una política de comunicación exitosa fija la agenda del debate público nacional y anticipando la distorsión que aplicarán los medios de información privados desarrolla estrategias para neutralizar aquellas que perjudican al gobierno.

## ¿Se han hecho bien las cosas?

Si las cosas se han hecho bien, ¿por qué una mayoría del electorado votó por alternativas opuestas a la Concertación en la primera vuelta de diciembre? Si suponemos que los electores son seres racionales –o al menos que su comportamiento electoral es racional (Popkin 1994, Rosenstone 1983, Zaller 1992)– hay dos explicaciones posibles: 1) las cosas no se han hecho bien ó 2) las cosas se han hecho bien pero la gente no lo sabe. La primera explicación se puede, a la vez, dividir en dos subexplicaciones: 1a) la crisis económica del 99 es lo que, según la gente, “se ha hecho mal,” y 1b) las cosas no se han venido haciendo bien desde hace un tiempo –y eso quedó en evidencia el 97, cuando las razones del voto anti-Concertación claramente no pudieron ser económicas–. Así, en total, tenemos tres respuestas (1a, 1b, 2) a la pregunta original ¿se han hecho bien las cosas?

La primera respuesta supone que los electores votan con el bolsillo (1a) y, por lo tanto, la crisis económica del 99 es la responsable de la caída en el voto por la alianza. La segunda (1b) sugiere que las cosas (más allá de los asuntos puramente económicos) no se han hecho bien y por eso el electorado vota en contra (voto sincero). La tercera respuesta (2) parte de la premisa de que, aunque se han hecho las cosas bien, el electorado no lo sabe (voto mal informado). Aquí intento construir las tres explicaciones de tal forma que puedan ser complementarias y puedan eventualmente ser tratadas como parte de la misma respuesta elaborada en base a la misma función de utilidad del votante.

## Cuadro 1

### Principales indicadores económicos y electorales del último decenio

Año	Presidente y tipo de elección (1)	% Desempleo (2)	% PIB (3)	% IPC (4)	% inscritos sobre mayores de 18 años (5)	% votos válidos sobre inscritos (6)	% Votación Concertación (7)
1990	Aylwin/P&P	8.1	3.7	27.3	91.7*	96.6	55.2 <sup>a</sup>
1991	Aylwin	8.2	8.0	18.7	—	—	—
1992	Aylwin/Mun	6.7	12.3	12.7	89.3	92.3	53.3
1993	Aylwin/P&P	6.5	7.0	12.2	89.9	84.3	55.3 <sup>a</sup>
1994	Frei	7.8	5.7	8.9	—	—	—
1995	Frei	7.4	10.6	8.2	—	—	—
1996	Frei/Mun	6.5	7.4	6.6	85.3	76.6	56.1
1997	Frei/Parl	6.1	7.4	6.0	83.8	71.1	50.6
1998	Frei	6.2	3.4	4.7	—	—	—
1999	Frei/Pres	9.7	-1.1	2.3	81.0	90.0	48.0

\* Para 1990 se utilizan datos electorales de 1989; <sup>a</sup> votación de la Concertación en elecciones a la Cámara de Diputados. P&P= presidencial y parlamentaria; Fuente: (1-4) Banco Central; (5-7) [www.ine.cl](http://www.ine.cl) y [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl)

### Opción 1: Voto bolsillo

De acuerdo a esta visión, cada elección debe ser entendida en su contexto particular. Porque prima el voto con el bolsillo, cuando la economía va bien, la gente vota por el gobierno; de lo contrario vota por la oposición. Así, el electorado habría abandonado más que nunca antes las filas de la Concertación debido a la crisis económica de 1999 (ver Cuadro 1). En 1997, cuando la situación económica era saludable, el número de votos por la oposición no aumentó, la gente se abstuvo de votar o votó nulo.<sup>2</sup> Los abstencionistas dejaron de ir a las urnas porque la situación económica era buena (estaban satisfechos) o bien porque las elecciones parlamentarias y municipales han tenido tradicionalmente menor participación que las elecciones presidenciales. Los que votaron nulo pudieron expresar algún nivel de desencanto, pero claramente éste no fue suficiente para votar por la oposición. En 1999, cuando los incentivos para votar eran mayores –porque era una elección presidencial– la gente se volcó a las urnas y la participación electoral de los inscritos llegó a niveles no vistos desde 1989. Aquellos que no se inscribieron a tiempo hubieran votado de haber estado inscritos. En ese sentido, los no inscritos no mostraban mayor desinterés sino simplemente enfrentaban trabas institucionales para ejercer su derecho al voto.

2 En 1997 el número de votos recibidos de todos los partidos para la elección de diputados, excepto la UDI y el PH, disminuyó en relación a 1993. La UDI subió en 11,000 votos, pero compitió en 47 distritos en circunstancias que en 1993 había competido sólo en 30 distritos (Navia 1998: 71).

De acuerdo a esta interpretación del voto con el bolsillo (siguiendo a Fair 1978, 1982, 1988 y a Ronsenstone 1983), la Concertación necesariamente tenía que sufrir una caída en las presidenciales de 1999 dada la crisis económica que vivía el país. Si esta caída no fue suficiente para darle el triunfo a la oposición fue porque después de diez años de crecimiento y buenas cifras económicas saludables la gente le perdonó a la Concertación esta crisis pasajera causada por motivos externos y porque la oposición no lograba representar una alternativa creíble de cambio. En ese sentido, como Juan Segura vivió muchos años, en momentos de crisis más vale dejar las cosas en manos de los que lo han estado haciendo bien antes.<sup>3</sup>

Si creemos que el 99 la gente votó con el bolsillo y que la espectacular subida de Lavín –o la incapacidad de Lagos de alcanzar mayoría en primera vuelta– se debió principalmente a la crisis económica de 1999, entonces no es mucho lo que puede hacer una PCom eficiente. El principio de *it's the economy, stupid* que hiciera famoso Bill Clinton en su campaña presidencial en 1992 pareciera sugerir que en tanto las políticas macro funcionen y el país crezca con un nivel de desempleo e inflación bajo, la reelección está asegurada.

Gelman y King, después de verificar que el modelo de Rosenstone (que usa sólo variables macroeconómicas) pronostica correctamente las elecciones presidenciales de Estados Unidos, se preguntan “¿por qué varían tanto las encuestas en las elecciones presidenciales norteamericanas si los resultados son tan predecibles?” (1993). Algunas de sus conclusiones son simples, pero intuitivamente poderosas. Si bien es cierto que la gente puede votar con el bolsillo, nadie cree que el candidato oficial pueda salir reelecto (aun con una tasa importante de crecimiento, control de inflación y bajo desempleo) sin realizar una agresiva campaña electoral. En ese sentido, los buenos resultados macroeconómicos constituyen un requisito necesario, pero no suficiente para ganar la reelección.

Inversamente, aun en circunstancias económicas difíciles, los candidatos oficiales hacen campaña y a menudo ganan elecciones (como en el caso de Lagos). Y esto es o porque el electorado percibe que bajo la oposición la economía podría empeorar aún más o porque la responsabilidad de la situación económica se atribuye a razones externas –consideraciones que bien pudieran ser inducidas en el elector por una PCom efectiva por parte del gobierno– o porque los votantes deciden mantener al gobierno aun si se guían por sus bolsillos.

Así pues, y pese a las poderosas objeciones que existen ante la simplificación de una elección como un asunto meramente de resultados macroeconómicos, para lograr una buena PCom en el voto con el bolsillo la receta es bastante simple: se sabe lo que quieren los electores (los grupos de enfoque y encuestas para identificar dichas preferencias están de más.) Evaluando la performance económica del gobierno los electores decidirán si votar por la continuidad o por el cambio. Claro, en la medida que existan varios indicadores macroeconómicos diferentes (inflación, desempleo, crecimiento y balance fiscal, entre otros) importará el peso relativo de cada uno (y ahí las encuestas y los grupos de enfoque pueden ayudar a identificarlo). Sea como fuere, definir la función de utilidad del votante relacionada

---

3 La función de utilidad sería  $U(\text{voto bolsillo}) = \beta_1(\text{indicadores macroeconómicos})$  Para simplificar el argumento y las anotaciones, ignoro la posibilidad de que exista un  $\beta_1$  diferente para cada variable macroeconómica, como la inflación, el crecimiento, el desempleo, las tasas de interés, etc.

exclusivamente a indicadores macroeconómicos parece ser, como argumentan Gelman y King, un error. Las variables macroeconómicas son sin duda importantes, pero no son las únicas que explican el comportamiento electoral.

## **Opción 2: Voto sincero**

Esta explicación nace con posterioridad a los resultados electorales del 97. La economía crecía, la inflación estaba bajo control y no obstante la gente mostró menos entusiasmo en apoyar a la Concertación (Arrate 2000, Valdivieso 2000, Epstein 2000). Según esta lógica, independientemente de la crisis económica del 99, el patrón de debilitamiento electoral de la Concertación podría haber sido anticipado. Pero una elaboración más racional del argumento del voto sincero necesariamente sugiere que existen diferencias entre las cifras macroeconómicas, las realidades individuales y las percepciones de la gente. Los argumentos abundan. Los logros macroeconómicos pueden no percibirse personalmente y bien la gente puede argumentar: Si el país ha crecido, ¿por qué yo no? O, ¿por qué otros ahora son más ricos que antes mientras que mi situación sólo ha mejorado marginalmente? ¿Lo que no hicieron en diez años, no lo van a hacer nunca!

Lograr controlar la inflación y generar crecimiento económico son requisitos necesarios, pero no suficientes para que el electorado apruebe la gestión del gobierno. Es más, dado que existe un gran consenso entre la elite política y social nacional sobre las políticas económicas a seguir, los resultados macroeconómicos no deberían cambiar si cambia el gobierno (porque la política económica va a ser la misma). Dado este supuesto, un elector racional no debería decidir su voto después de mirar los indicadores de inflación o desempleo pues no importa quién esté en el poder, la inflación y el desempleo responden a variables ajenas al control del gobierno o, en el peor de los casos, un gobierno distinto hubiera tenido índices de desempleo e inflación similares.

De acuerdo a la lógica del voto sincero, el elector está descontento ya sea porque no siente que la próspera situación económica del país se refleje en su situación personal; porque bajo cualquier gobierno su situación económica sería igual; o porque su función de utilidad no sólo incluye control de la inflación y un bajo desempleo, sino otras variables no económicas donde el gobierno de la Concertación no lo hizo bien. A menudo se habla del aumento en la criminalidad, la calidad de vida, la corrupción y la pérdida de liderazgo, entre otros, como consideraciones que la gente valora al decidir su voto. Así, por diversas razones, ésta estaría descontenta y, por lo tanto, vota en contra del gobierno. En 1997 ese descontento se habría traducido principalmente en votos nulos y abstención (ya sea por los incentivos de la ley electoral o porque la oposición tampoco recogía los intereses de las personas), y en 1999 se habría transformado en votos para la oposición, tanto así que, por primera vez desde 1988, la derecha superó el 44% de los sufragios. Así pues, pese a los buenos datos económicos, el elector no creyó que la Concertación hizo bien las cosas y, por lo tanto, votó por la oposición.

Nótese que este argumento es tautológico. No puede ser falsificado a menos que se explique cuál es el factor (o los factores) en esa función de utilidad que la Concertación no logró satisfacer y que llevó al elector a votar por la oposición. No nos dice nada respecto a qué cosas que se debían hacer no



se hicieron. El “descontento” que, de acuerdo a esta visión, existe en el electorado es causado por motivos puramente especulativos. Ni las vilipendiadas encuestas (vilipendiadas por razones justas) ni los informes sociológicos han logrado establecer una verdad indiscutida sobre qué significa ese “malestar” que se tradujo en la pérdida de apoyo a la coalición de gobierno. O si lo identifican, no indican las medidas concretas a realizar para enfrentar el problema. La campaña de Lagos en primera vuelta en cierto modo trató de enfrentar este descontento, aduciendo que el gran problema era la desigualdad que seguía existiendo en el país. La incapacidad de lograr un triunfo en la primera vuelta presidencial, sin embargo, cuestionó la efectividad de la estrategia, pero no invalidó el argumento. A lo mejor la gente efectivamente cree que la Concertación no lo hizo bien, pero el problema no es la desigualdad, sino otro. En ese sentido, esta posición es infalsificable. Si uno supone un voto sincero del electorado y los resultados económicos son positivos, pero la gente vota contra la Concertación, entonces el problema radica en encontrar el criterio usado por la gente para evaluar mal al gobierno.<sup>4</sup>

Tanto autoflagelantes como autocomplacientes pueden compartir esta explicación. Los primeros argumentan que la incapacidad de Lagos de obtener un 50 por ciento en la primera vuelta evidencia que la gente ya no está contenta con la Concertación, mientras que los segundos pueden señalar que porque fueron precisamente las posturas autoflagelantes las que dominaron la campaña en primera vuelta (y por lo tanto ayudaron a que cundiera el desencanto) no se logró una mayoría electoral.

Para simplificar este argumento, diré que según la lógica del voto sincero, la función de utilidad del elector está determinada por variables macroeconómicas y otras variables no económicas que, dado que no han sido expresamente definidas, llamaremos “lo que la gente quiere.”<sup>5</sup> Así bajo esta lógica, el votante sincero considera la economía como variable importante, pero no como lo único que importa. Por eso, pese a los buenos indicadores económicos, el apoyo a la Concertación cayó en 1997. Huelga repetir que nadie ha especificado claramente el valor relativo ni la forma de operacionalizar la variable “lo que la gente quiere”.

Si creemos que el voto de diciembre del 99 fue sincero y que la Concertación no ha sabido o no ha podido mantener el encanto de la gente en la alianza de gobierno, entonces una PCom eficiente debe primero realizar una buena lectura de lo que la población realmente quiere y busca. Debemos saber cuáles son los sueños, las aspiraciones, las necesidades y las metas del electorado. No podemos brindarle sólo una política macroeconómica sana y un crecimiento sostenido si ignoramos qué más se desea. Usando la terminología de Zaller (1993), hay que aclarar cuáles son las predisposiciones políticas del electorado antes de comenzar a enviarle mensajes.

Dentro de la Concertación hay dos visiones contrapuestas respecto a este problema. Conocidas como “autoflagelantes” y “autocomplacientes,” estas dos visiones interpretan de modo diferente lo que ha sido la Concertación hasta hoy. Pero si nuestra intención es mirar hacia el futuro, las visiones

---

4 Nótese que esta posición no es la misma que argumenta que la gente votó con su bolsillo en 1999 y por eso apoyaron a la oposición. Aquí la lectura supone que el 97 y 99 están relacionados y que no es la crisis económica la causante de la baja en el apoyo de la Concertación, porque esta baja se empezó a producir en 1997 cuando no había crisis.

5 La función sería  $U(\text{voto sincero}) = \beta_1(\text{indicadores macroeconómicos}) + \beta_2(\text{lo que la gente quiere})$

de autoflagelantes y autocomplacientes parecieran concordar en sus objetivos: hay que crecer más, distribuir mejor y seguir teniendo gobiernos de Concertación. He sugerido, a modo de metáfora, que en esta búsqueda de querer satisfacer las necesidades del electorado, en la Concertación se enfrentan el mundo de Chile.com contra el de la República de Chile (Navia 2000). Algunos quieren un Chile donde existan oportunidades para todos, un Chile solidario, justo, equitativo y de mejor distribución de la riqueza. Un Chile de ciudadanos. Este sería el Chile donde el crecimiento es requisito necesario, pero no suficiente. Es el Chile de “crecer con igualdad”. Siguiendo el viejo slogan de la revolución francesa, no deberíamos olvidar la igualdad y la fraternidad para sólo privilegiar la libertad. Otros en cambio creen que los chilenos quieren progreso y crecimiento. Las otras cosas son importantes, pero los chilenos fundamentalmente quieren disfrutar de los beneficios de la modernidad y quieren ejercitar su libertad. Más que ciudadanos, quieren ser consumidores. Por eso los sueños del Chile del mañana pasan más que por la vieja República de Chile y por el Chile de Ñuñoa, por el nuevo Chile, el Chile.com: emprendedor, creativo, imaginativo y progresista.

Estas dos visiones contrapuestas parten de la misma explicación para la caída en la votación de la Concertación en diciembre del 99. No se logró interpretar lo que la gente quería, pero ofrecen explicaciones diferentes sobre qué es aquello. Las dos visiones argumentan que los votantes racionales incluyen en sus funciones de utilidad variables no económicas. Y si no se votó por la Concertación en 1999 pese a los buenos resultados económicos recientes fue porque el gobierno no supo interpretar y representar las necesidades y deseos del electorado. Por eso ahora, ambos grupos creen que se debe adoptar una PCom más agresiva que ayude a vender la imagen del país que queremos construir, el Chile.com o una República de Chile. Las dos visiones abogan por una PCom más agresiva, pero no comparten la visión de un Chile futuro. Por eso, una PCom efectiva tiene primero que determinar “lo que la gente quiere” (lo que Lavín intentó definir como “los problemas reales de la gente”) y luego comenzar a enviar los mensajes adecuados para responder a esas necesidades. Pero en tanto siga existiendo una división profunda respecto a qué constituye el “lo que la gente quiere”, no podrá haber una PCom eficiente.

### **Opción 3: Voto mal informado**

La tercera respuesta posible es de más simple elaboración pero de igualmente compleja solución. La gente dejó de votar por la Concertación porque estaba mal informada. Es, entonces, un problema comunicacional. Las cosas se han hecho bien, pero el electorado no lo sabe. Ya sea porque no tiene la información necesaria para evaluar correctamente o porque toda la información que éste posee viene de medios interesados en avanzar hacia la idea de que las cosas no se han hecho bien; la percepción general es que las cosas no se han hecho bien y, por lo tanto, erróneamente los chilenos votan por la oposición. Aquí claramente hay un problema de acceso a la información correcta, si la gente supiera la verdad, votaría por la Concertación. En ese sentido, el problema no radica en lo que se ha hecho o se ha dejado de hacer en el gobierno, sino en su incapacidad para comunicar sus logros y sus avances.

“La fuerza de nuestras ideas” nos ha dado crecimiento económico sostenido durante la década, pero no ha tenido la misma fuerza y creatividad para comunicar los avances del gobierno. Por eso



cuando un candidato de oposición dice que no se ha avanzado en la lucha contra la pobreza o que el gobierno no ha aprovechado su oportunidad, se pierden votos con facilidad porque la Concertación no tiene una política comunicacional efectiva y eficiente.

Esta lógica no se contradice ni con los argumentos autocomplacientes ni con los autoflagelantes. Mientras los primeros pueden argumentar que la Concertación hizo lo prometido (aunque la gente ahora quiera otras cosas), los segundos, aunque argumentan que falta mucho por hacer, no pueden dejar de reconocer las cosas positivas logradas (pues, después de todo, fueron parte del gobierno) y por lo tanto tienen necesariamente que atribuirle una responsabilidad, al menos parcial, a la PCom. Aquí, la función de utilidad puede ser cualquiera de las dos anteriores, pero hay un elemento adicional de distorsión que es el efecto que tiene una política comunicacional (del gobierno, de la oposición, de los medios).<sup>6</sup>

De tal modo que aun si los indicadores macroeconómicos son buenos y lo que la gente quiere está siendo provisto por el gobierno, un efecto negativo de la PCom puede compensar de tal modo el efecto positivo causado por la satisfacción del votante en las otras áreas que el votante termina evaluando negativamente al gobierno y decide votar por la oposición. En el caso del voto sincero, la caída en la votación por la Concertación en 1997 se puede explicar tanto por la incapacidad del gobierno en ofrecer “lo que la gente quiere” como por la deficiente PCom. La causante de la caída de la Concertación en 1999 pudo haber sido cualquiera, o una combinación de las tres variables. En el caso del voto bolsillo, dado que el 97 (con buena situación económica) y el 99 (con crisis económica) la votación del conglomerado cayó, la responsabilidad mayor el 97 necesariamente recae en la PCom, mientras que el 99 pudo ser ya sea la PCom, la crisis o una combinación de ambas.

En cierta medida, la opción 3 recoge y enriquece las opciones 1 y 2, añadiendo el componente PCom a la función de utilidad del elector. La opción 2 (voto sincero) es una complementación de la opción 1 (voto bolsillo), aunque está más vagamente especificada. En lo que sigue, para simplificar, mantengo que los individuos utilizan como función de utilidad la suma de su evaluación de los resultados macroeconómicos, de la satisfacción de sus preferencias personales (“lo que la gente quiere”) y ese elemento de error que es el efecto causado por la política comunicacional.<sup>7</sup>

Pero no rechazo a priori la posibilidad de que “lo que la gente quiere” sea irrelevante (que no exista más allá de la evaluación puramente económica sobre el quehacer de gobierno) o que el efecto de la política comunicacional sea nulo, ni tampoco que ambos asuman valor nulo y, por lo tanto, estemos enfrentados a un elector que tiene como función de utilidad la descrita en el voto bolsillo.<sup>8</sup>

---

6 Así la función quedaría definida como una de las dos ecuaciones siguientes:

$$U(\text{voto sincero} + \text{PCom}) = \beta_1(\text{indicadores macroeconómicos}) + \beta_2(\text{lo que la gente quiere}) + (\varepsilon)$$

$$U(\text{voto bolsillo} + \text{PCom}) = \beta_1(\text{indicadores macroeconómicos}) + (\varepsilon)$$

Donde  $\varepsilon$  es el efecto de distorsión de la PCom.

7 La ecuación sería  $U(\text{voto sincero} + \text{PCom}) = \beta_1(\text{indic. macroecon.}) + \beta_2(\text{lo que la gente quiere}) + (\varepsilon)$

8 Si  $\beta_2(\text{lo que la gente quiere}) = 0$  o  $(\varepsilon) = 0$ , entonces  $U(\text{voto sincero} + \text{PCom}) = \beta_1(\text{indic. macroecon.})$

## Definiendo política comunicacional

La PCom es una de las muchas áreas de acción de un gobierno. Las políticas económicas, monetarias, de defensa, de educación o de salud son otras. Pero la PCom es especial en tanto sirve de mecanismo para comunicar al electorado los logros y explicar los fracasos de las otras políticas del gobierno. Los electores quieren que las políticas de gobierno den buenos resultados. Si la entendemos como filtro a través del cual los electores se informan de los resultados de las otras políticas de gobierno, la política comunicacional se convierte en una herramienta fundamental para que el gobierno obtenga una buena evaluación ciudadana. Para simplificar el argumento, defino éxito de un gobierno como la cantidad de votos que éste saque en la siguiente elección. Si el gobierno gana la siguiente elección, entonces puede considerarse exitoso. Si en cambio es derrotado, entonces podemos sugerir que su gestión no fue exitosa.

Tener políticas económicas saludables que generen crecimiento y reduzcan la pobreza (e incluso mejoren la distribución de la riqueza) o políticas de salud que amplíen y mejoren la cobertura reduciendo los costos, ha sido objetivo de los gobiernos chilenos electos en la última década. Pero desarrollar dichas políticas no constituye garantía de reelección para el gobierno. Esto es así pues la buena gestión en sí misma –que para efectos de simplificación podemos definir como crecimiento económico con baja inflación y bajo desempleo– no significa lograr altos niveles de aprobación en las encuestas.

En parte eso se debe a que tanto el crecimiento económico como la inflación y el desempleo son conceptos que se contextualizan (en 1999, un 10% de desempleo en la Argentina hubiera sido un buen índice, no así en Chile) y varían en el tiempo (un 10% de inflación en 1991 hubiera sido todo un éxito, pero no en el 2000).

Pero no es sólo eso. Durante los primeros meses del gobierno de Lagos el crecimiento económico y la baja inflación no lograron contrarrestar el efecto negativo de un desempleo “alto” (que siempre fue menor al 10%). La política económica en términos generales fue bien evaluada, pero la percepción de la gente es que el desempleo constituía un serio problema. Así pues, la buena gestión económica no significa lo mismo en todas partes ni en todos los momentos.

En Chile, el año 2000, el test fundamental que debe pasar el gobierno para que su política económica sea evaluada como exitosa es la reducción del desempleo. Un aumento de la inflación bien pudiera cambiar el foco de la preocupación nacional. Pero dicho cambio de percepción no es gatillado automáticamente sino que responde a manejos comunicacionales cuidadosos. Aunque, sin duda, el electorado no necesite de ningún medio de información para considerar que una inflación de más de 2 dígitos no es una buena noticia, el mismo electorado reaccionará mucho más ambiguamente a una inflación que se eleva a un 6-7 por ciento anual pero que viene acompañada de una disminución en el desempleo. Allí es donde los medios de información tiene un papel mucho más importante y una capacidad de distorsión mayor. Y allí es también donde resulta más efectiva una buena PCom.

En el caso puntual de pasar de inflación “baja” y desempleo “alto” a inflación “un poco más alta” y “desempleo un poco más bajo,” una PCom exitosa logrará que la preocupación nacional siga centrándose en el desempleo más que en la inflación. Aprovechando que los temas que se apoderan de

la agenda pública tienden a ser pegajosos (*issues are sticky*), naturalmente le resultará más fácil al gobierno resaltar los logros en el combate al desempleo y será más difícil para los medios de información de oposición lograr reemplazar al “desempleo” por la “inflación” como temas de preocupación prioritaria.

Ciertamente, cualquier PCom está restringida en tanto herramienta de comunicación por los logros y fracasos de los gobiernos. Una gran PCom (como quiera que la midamos) no tiene sentido en un contexto de hiperinflación y desempleo alto (aunque si es buena puede incluso minimizar el efecto negativo que estos flagelos causan en el nivel de aprobación del gobierno). Por otro lado, un crecimiento anual del 10% en el PIB rinde más beneficios políticos cuando es ampliamente difundido que cuando pasa inadvertido.

Aunque los ciudadanos perciben su propia situación económica, no tienen la información suficiente para evaluar la situación económica nacional. Lo mismo ocurre con las prestaciones de salud pública, la educación pública y los proyectos de infraestructura, por mencionar algunos. Los ciudadanos observan los resultados de las políticas que les afectan directamente, pero no pueden evaluar los efectos globales de las políticas de gobierno. Para eso precisan recibir información. Y ésta la obtienen a través de los medios de comunicación masivos, no directamente del gobierno.

Es ahí donde la PCom del gobierno entra a jugar un papel importante. La información que la gente recibe y la forma en que la recoge y la procesa es un resultado, al menos parcial, de la política comunicacional del gobierno. Los medios también participan en el proceso, en tanto la gran mayoría de las personas obtiene su información a través de ellos (Zaller 1992). Y aunque los medios de comunicación tienen sus propias agendas y persiguen objetivos políticos determinados, la PCom del gobierno también afecta el material que éstos entregan. Ellos son filtros que distorsionan los logros y fracasos de las políticas de gobierno de acuerdo a las funciones de utilidad de cada uno (si es de oposición, intentará enfatizar los fracasos y minimizar los logros). Pero esta distorsión no es independiente de la PCom del gobierno. Esta, si es diseñada correctamente, puede influir y mediatizar su efecto de distorsión (ver Zaller 1992).

En otras palabras, los medios son filtros que distorsionan las “noticias” en función a sus intereses particulares, pero esa información es primero procesada o al menos influida por la PCom del gobierno. Por ejemplo, la prensa puede preferir resaltar los conflictos internos del gabinete en vez de mencionar los buenos indicadores de crecimiento económico o disminución del desempleo. Pero antes de que se sepa la existencia de conflictos al interior del gobierno una buena PCom puede poner un tema diferente en la agenda nacional (a menudo eso se conoce como un volador de luces, y aunque menospreciado, no deja de ser efectivo). Aún después de que éstos sean difundidos públicamente, la PCom del gobierno puede minimizar el efecto negativo que dichos conflictos pudieran tener. En ese sentido, la PCom funciona como filtro que maneja la información antes de que ésta llegue a los medios y éstos la distorsionen para el público masivo.

Cuando todos los medios son controlados por el gobierno, la PCom del Ejecutivo no enfrenta peligro de distorsión alguna, pero su efectividad disminuye pues tiende a carecer de legitimidad. Cuando éste controla algunos medios y no otros, la PCom tiene ciertas herramientas adicionales para contrarrestar (además de anticipar) la posible distorsión que hacen los medios de oposición a las noticias. Un periódico de gobierno, por ejemplo, va a distorsionar de modo diferente una información

sobre una supuesta crisis de gabinete que uno de oposición. Cuando la autoridad no controla ningún medio de oposición, no posee herramientas para contrarrestar el efecto de distorsión de los medios, pero sí tiene herramientas para anticipar y evitar ciertas deformaciones, y también para promover otras. Y cuando el gobierno no controla medios de comunicación masiva, su PCom goza de la mayor legitimidad posible pues es ejercitada a través de medios de comunicación controlados por terceros y por, lo tanto, éste no puede ser acusado de manipular la información. En ese sentido, causa mucha mejor impresión una nota medianamente positiva sobre el gobierno en un medio de comunicación masivo controlado por privados (más aún si es de oposición) que una nota en extremo positiva sobre el gobierno aparecida en un medio de comunicación estatal.

Así pues, el control de los medios de comunicación masivos tiene relación inversa con la legitimidad de la PCom. Mientras más medios existen en control de la presidencia, menor legitimidad puede tener la PCom oficial. Por otro lado, si un gobierno no posee control de ningún medio de comunicación, la efectividad de una PCom se ve grandemente reducida al no poseer éste herramientas con las que contrarrestar el efecto de deformación de los medios de comunicación. Así pues, la libre competencia (con barreras de ingreso al mercado franqueables pero no excesivamente laxas) entre los medios de comunicación de gobierno y los de propiedad privada ayudan a encontrar un balance entre los intereses privados y los públicos al forzar al gobierno y los medios privados a cuidar la distorsión que puedan realizar de la información que distribuyen. Ni los privados pueden abusar de poder oligopólico si deciden asociarse para crear ciertas distorsiones que les favorezcan ni el gobierno puede manejar la entrega de información discrecionalmente. El público, en tanto, tiene garantizado que las distorsiones que ocurran por parte de los medios privados y las que resulten de la PCom del gobierno tenderán a anularse mutuamente y la calidad de la información recibida mejorará.

Cuando todos los medios de información son controlados por la oposición, el gobierno todavía tiene una importante herramienta que puede utilizar para su beneficio. Al no poseer medios de información, éste no puede contrarrestar lo que digan los medios de oposición con su propia información. Pero sí puede anticipar ciertas torceduras, y evitar que se produzcan controlando y canalizando la información oficial que entrega. Allí el efecto de la PCom es más restringido, pero goza de mayor legitimidad.

Un ejemplo concreto ayuda en este sentido. Si la autoridad no posee medios de información y existen rumores sobre ciertas desavenencias en el gabinete presidencial que han sido utilizados por la prensa para acusar al Ejecutivo de ingobernabilidad, salir a desmentir rumores es una mala PCom ya que más que anticipar distorsiones, el gobierno recoge una agenda pauteada por los medios de información. Por el contrario, una buena PCom anticipa la siguiente acción de distorsión de los medios (suponiendo que los rumores son efectivamente falsos). Así pues, se debe identificar el siguiente objetivo potencial de los rumores de desavenencias dentro del gabinete y enviar señales claras de unidad antes de que estos rumores lleguen a ser noticia. De esta forma se evita una distorsión futura (suponiendo que en el gabinete reina la unidad y los rumores de conflictos son falsos). Pero una buena PCom no se detiene ahí. El conflicto ventilado en los medios puede ser utilizado para promocionar a los funcionarios involucrados y debatir los temas que supuestamente causaron el conflicto. Para tomar el efecto concreto del conflicto (aquí supongo que tal conflicto nunca existió más allá de los rumores publicados en la prensa) ocurrido durante los primeros meses del gobierno de Lagos entre la Ministro de Relaciones Exteriores y su Subsecretario, una buena PCom se habría evidenciado de tres formas. Primero,

desconociendo el hecho oficialmente (hacer una conferencia de prensa para darle apoyo a una de las personas involucradas sólo confirma la existencia del conflicto). Segundo, evitando y solucionando cualquier conflicto similar en otros ministerios antes de que se hagan públicos. Y tercero, transformando esta desavenencia particular en algo estructural más que personal. En este caso concreto, podría haberse comenzado a discutir el tema del avance de la mujer y los conflictos que puede generar el tener una “jefa”. De esa forma, tanto la Ministro como su subsecretario podrían haber salido privilegiados y con una mejor valoración pública. La primera, por ser mujer “jefa” y, el segundo, por aprender a adaptarse a esa inusual situación.

La legitimidad en sí misma, sin embargo, no es suficiente para lograr anticipar o evitar las distorsiones de los medios de comunicación de oposición. El poseer canales directos a través de los cuales el gobierno se puede dirigir al público constituye una herramienta importante. Por eso, muchas veces los gobiernos prefieren ver reducida su legitimidad (inversamente relacionada al porcentaje de los medios de comunicación nacional que estén en éste) a cambio de una mayor capacidad de contrarrestar las distorsiones de los medios de prensa privados (controlando algunos periódicos, radios y cadenas de televisión, entre otros).

En ese sentido, la existencia de una prensa oficialista, en la medida que ésta tenga un volumen de ventas, lectores o audiencia considerable, le facilitan el accionar al gobierno pues le permiten contrarrestar los efectos de los medios de oposición, pero en ningún caso hacen innecesaria la preocupación por anticipar, evitar y redefinir ciertas distorsiones que de todos modos han de ocurrir.

## **Predisposiciones políticas**

La relación entre gobierno y ciudadanos (electores) no sólo es afectada por los medios de comunicación. Las personas, a su vez, reciben y filtran la información en base a sus “predisposiciones políticas” (Zaller 1992: 22-28). Esto es, las noticias de “El Mercurio” no van a tener el mismo efecto en un votante que tradicionalmente ha apoyado a la izquierda que en uno que nunca ha votado o que en ocasiones ha votado por el centro y, en otras, por la derecha. Por eso, el gobierno que tiene la primera opción de fijar la agenda (por los anuncios presidenciales, por las iniciativas de ley, en fin, porque el Presidente después de todo es una de las pocas personas en el país que tiene casi garantizado acceso a los medios de comunicación si realiza alguna declaración pública) debe considerar tanto la distorsión que intentarán efectuar sobre la misma los medios de prensa como las predisposiciones políticas del electorado. Y en ese sentido, el gobierno tiene que desarrollar una estrategia que anticipe tanto la particular visión de la prensa –y por lo tanto pueda también neutralizarla– como las predisposiciones políticas de los electores y, por lo tanto, pueda relacionar la agenda del gobierno con dichas predisposiciones.

Sabemos, por ejemplo, que a las personas les importa más la inflación que el desempleo –en tanto la inflación golpea a todos y el desempleo aún en su peor momento nunca afecta a toda la gente– y que el electorado castiga con más fuerza los aumentos en inflación que en desempleo (Stokes 1996, 1996b, Przeworski 1996, Buendía 1996). Pero eso no conforma toda la historia. Si la inflación es baja y el desempleo alto, y los medios quieren hacerle daño al gobierno, entonces pueden filtrar la información

de modo que el electorado sólo escuche malas noticias sobre el desempleo. Una buena PCom en este caso, enfrentada a una situación de baja inflación y alto desempleo y sabiendo que la prensa centrará sus críticas al gobierno en el desempleo (pero que el electorado en abstracto prefiere la inflación al desempleo), puede manejar la situación a su favor.

Después de anunciar el alto desempleo y la baja inflación, el gobierno puede publicitar medidas tendientes a disminuir el desempleo y aumentar la inflación. Con eso el gobierno puede neutralizar anticipadamente las críticas de los medios de prensa de oposición ante 'el creciente desempleo' y le recuerdan al electorado elípticamente que hay un *trade-off* entre inflación y desempleo. Más allá de adoptar las políticas macroeconómicas adecuadas, la necesidad de evitar una pérdida de apoyo electoral producto de la distorsión de la información económica que llevarán a cabo los medios de prensa obliga al gobierno a anticipar y a evitar el efecto negativo de dicha distorsión, incluso antes de que ocurra.

Una buena PCom debe adelantar tanto la distorsión de los medios como las predisposiciones políticas de la gente, y puede entonces concentrarse en diseñar mensajes comunicacionales que la superen y saquen provecho de las predisposiciones políticas del electorado. O bien, si ésta no puede ser anticipada, la PCom del gobierno debe minimizar el daño que causa no el alto desempleo sino la forma en que éste es percibido por el público. El objetivo es no dejar el paso libre a la distorsión en la información causada por los medios de comunicación y, en cambio, poder hacer llegar el mensaje del gobierno directamente a la gente sin alteraciones. Claro, el mensaje del gobierno no tiene por qué estar a su vez libre de distorsiones (y de ahí la necesidad de una prensa independiente que pueda contrarrestar las intenciones del gobierno). En lo posible, una buena PCom logra anticipar posibles deformaciones y fija enteramente la agenda. Una buena PCom logra que los medios, aunque filtren la información para responder a sus motivaciones políticas, hablen de los temas que le interesa al gobierno y de la forma que le conviene.

El papel anticipador de la PCom es especialmente crucial cuando los medios de comunicación son controlados mayoritariamente por privados cuya función de utilidad está determinada tanto por las ganancias económicas como por la promoción de sus propias plataformas políticas. No se pueden desconocer los filtros ideológicos que existen en los diferentes medios. Es más, es tarea de la PCom del gobierno anticiparlos para así intentar neutralizarlos o promoverlos, dependiendo de los intereses del Ejecutivo. En cierta medida éste se encuentra ante un tablero de ajedrez. Con la salvedad de que en este caso conoce la estrategia que usará el contrincante y, por lo tanto, puede incluir consideraciones sobre esa estrategia cuando determine la próxima pieza a mover. A esta analogía del ajedrez se le puede añadir complejidad al sugerir que el gobierno se hace cargo de varias partidas de ajedrez a la vez con varios jugadores diferentes, y que dichas partidas ya comenzaron. Peor aún, si el gobierno no hace un rápido uso de su derecho de mover primero, los otros jugadores comenzarán a mover sus piezas primero. La complejidad del tema de la anticipación que se precisa para poder neutralizar el efecto de distorsión de los medios de oposición es evidente. Las opciones de respuesta de la oposición son casi infinitas y la complejidad es tal, que resulta imposible anticipar mucho más allá de un par de movidas. Pero así como ocurre en el ajedrez, se pueden realizar movidas magistrales que no dependen del azar sino de una serie de consideraciones racionales y lógicas mezcladas con creencias sobre lo que harán los otros. Este concepto de *information shortcut* (atajos para recabar información más rápidamente) es crucial si se pretende anticipar e intentar neutralizar el efecto de distorsión de los medios de comunicación.



Todo gobierno busca que el electorado conozca más de sus logros que de sus fracasos. No pueden influir en la forma en que los medios tratan ciertos temas, pero sí pueden determinar de cierta manera qué temas se discuten en los medios, cuándo son incluidos en la agenda pública y la forma en que son originalmente abordados. En términos simples, no es lo mismo ir en ayuda de damnificados por un desborde de un río que hacerlo minutos antes de inaugurar obras de infraestructura para evitar futuros desbordes en una ciudad vecina. En el primer caso el gobierno simplemente responde a un problema, en el segundo, muestra que su capacidad de gestión es positiva y eficiente (y de haber contado con más recursos, podría haber construido obras para evitar desbordes como el ocurrido en la ciudad damnificada.)

Ahora bien, si esa es la forma en que la PCom filtra y neutraliza la distorsión aplicada por los medios a la información que llega a los votantes, ¿cuáles son los objetivos que persigue el gobierno? O, ¿en función de qué objetivos se ha de influir en la información que los medios de comunicación filtran y distorsionan para el consumo del electorado?

Para elaborar una respuesta en el caso concreto del Chile de la Concertación III (2000-2006), debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿cuál de las tres lecturas anteriores es la que se utilizará para diseñar una nueva política comunicacional?

## Cuadro 2

### Tipo de interpretación del votante y sugerencias para una PCom efectiva

Tipo de interpretación	Responsabilidad de la PCom en diciembre del 99	Objetivo de una política comunicacional efectiva
Voto bolsillo	Ninguna. La crisis económica era inevitable y por muy buena que fuera, una PCom no podía evitar la pérdida de votos.	Sabemos lo que la gente quiere, pero shocks económicos externos escapan a nuestro control, sólo podemos explicar mejor nuestros logros y problemas que acechan.
Voto sincero	Parcial. El gobierno no supo entender qué es lo que la gente de verdad quería.	Identificar lo que la gente quiere (derechos de consumidores y/o ciudadanos) y elaborar mensajes que indiquen cómo se solucionan esos problemas. Una buena PCom depende de saber qué es lo que la gente realmente quiere.
Voto mal informado	Total. La gente no sabía lo bien que lo hizo el gobierno.	Sabemos lo que la gente quiere y cómo proveerlo, hay que mejorar la forma en que lo comunicamos. La solución radica en la PCom.

Dependiendo de la lectura realizada, una PCom exitosa tendrá diferentes características. Por eso, no basta con argumentar que se necesita una buena PCom. Primero hay que establecer cuál de las tres lecturas sobre el comportamiento electoral en diciembre del 99 es la adecuada y entonces recién podremos comenzar a discutir las características que ha de tener una política comunicacional efectiva y en virtud de qué fines se debe anticipar la distorsión que intentarán ejercer los medios de comunicación que buscan tanto generar ganancias como avanzar en sus intereses políticos.

Explicaciones recientes del fenómeno electoral en Chile (Arrate 1999, Fontaine 2000 y Garretón 2000) han elaborado argumentos que mezclan las tres posturas discutidas anteriormente. Esos ejercicios no las invalidan, pero sí hacen infalsificables los argumentos. Dado que sólo existe un caso de estudio, no podemos evaluar la validez de tres hipótesis diferentes si argumentamos que éstas interactúan entre sí. En ese sentido, la explicación de los resultados electorales del 99 se convierte en un asunto de preferencias. Uno se queda con la opción o la combinación preferida de opciones (ver Cavallo 1999a, 1999b, 1999c, 2000a, 2000c, que en sus artículos periodísticos experimenta con las tres explicaciones y combinaciones diversas de las mismas).

De las tres explicaciones, dos suponen que de todos modos se podría haber hecho algo para evitar que la Concertación cayera por debajo del 50% en primera vuelta. Si el votante es sincero, una PCom efectiva habría podido comunicar a los votantes el mensaje que éstos querían oír, y habría podido articular durante el gobierno anterior y, en especial, durante la campaña lo que eran las necesidades y los deseos de las personas. Aún si el gobierno de Frei lo hubiera hecho mal, bien se podría haber utilizado una PCom distinta y efectiva durante la campaña. En ese sentido, el error del gobierno de Frei bien pudo ser incorregible, pero no así la PCom utilizada durante la campaña. Y si el problema era uno comunicacional (voto mal informado), entonces se tendría que haber corregido los errores de la PCom del gobierno de Frei si se quería lograr salir airoso de la primera vuelta.

Luego de la sorpresa de la primera vuelta y después de la exitosa pero extenuante segunda vuelta, no sorprendió a nadie que una de las prioridades anunciadas por el nuevo gobierno fuera la de desarrollar una buena PCom (recordemos el discurso de Lagos del 16 de enero)<sup>9</sup>. ¿Pero qué constituye una buena PCom?

Suponiendo que a la gente le preocupa tanto la situación económica como otros aspectos,<sup>10</sup> el objetivo central en el desarrollo de una PCom de gobierno efectiva debe ser concentrarse en esos otros aspectos que le preocupan a la gente y anticipar correctamente el efecto de distorsión que ejercerán los medios de prensa sobre los asuntos económicos y sobre “lo que la gente quiere”, de modo que los votantes que estén más predispuestos a votar por el gobierno no lo abandonen y apoyen a la oposición. Las encuestas, los grupos de enfoque y el “contacto directo con la gente”—como quiera que éste ocurra—deberían servir de sistema retroalimentador para el gobierno. Una PCom efectiva, de acuerdo a esta

---

9 “Como siempre en la vida enfrentaremos dificultades y limitaciones, que a lo mejor harán más difícil alcanzar nuestros objetivos. Cada vez que tenga dificultades, las quiero compartir con cada uno de ustedes, explicar por qué no puedo avanzar más rápido, cuáles son las dificultades que tenemos, pero quiero que la transparencia presida mis actos de gobierno (El Mercurio electrónico, 16 de enero).

10 Suponiendo, entonces la siguiente función de utilidad:  $U(\text{voto sincero} + \text{PCom}) = \beta_1(\text{indic. macroecon.}) + \beta_2(\text{lo que la gente quiere}) + (\epsilon)$

lógica, debe ayudar al gobierno a definir adecuadamente la variable “lo que la gente quiere” y a anticipar correctamente los elementos de distorsión que están presentes en los medios de información. La PCom debe convertirse en una herramienta que fije la agenda al poder conectar los intereses del gobierno con los de las personas. La PCom también debe ser una herramienta que influya sobre los filtros y la distorsión que aplicarán los medios de información y que aproveche el capital que constituyen las predisposiciones políticas de la gente que en el pasado apoyó al gobierno (y que presumiblemente le permitió ganar la elección que lo llevó al poder).

En ese sentido, la PCom debe ayudar tanto a comunicar el mensaje del gobierno –con una estrategia que anticipe la distorsión de los medios de prensa– como a identificar las predisposiciones políticas de los electores –que en este caso se reflejan en la variable “lo que la gente quiere”– de modo que, de existir una situación económica saludable, la posibilidad del gobierno de mantenerse en el poder sea maximizada.

Pero también hay supuestos iniciales que hacen el rol del PCom diferente si la única preocupación de la gente es la economía o si la ciudadanía, usando consideraciones económicas y no económicas, sigue sus predisposiciones políticas sin ser afectada por la PCom. En el primer caso, la PCom sigue siendo fundamental, pues aun si sólo cuentan los indicadores macroeconómicos, la forma en que éstos son procesados por el electorado no es homogénea. El efecto que van a tener las tasas de inflación, el desempleo y el crecimiento del PIB en el electorado y en su predisposición a votar por el gobierno no es completamente independiente de la PCom.<sup>11</sup>

En el segundo caso, aun si la PCom no puede influir en la decisión del voto de cada persona, el gobierno tampoco debería renunciar a una PCom agresiva que le sirva de avenida de retroalimentación para identificar “lo que la gente quiere”. En este sentido, la PCom, más que una estrategia comunicacional del gobierno a la gente, debe canalizar las aspiraciones, sueños y necesidades específicas de los votantes hacia las autoridades del gobierno. Debe tener cercanía con la gente.

Uno podría argumentar que cuando la gente sólo esté preocupada de la economía y las predisposiciones políticas del electorado son fuertes, no tiene sentido tener una PCom. Pero la advertencia de Gelman y King (1993) es válida. Las consideraciones económicas son importantes sólo porque los candidatos realizan agresivas campañas de comunicación y publicidad. Nadie realmente cree que un gobierno exitoso en el ámbito económico tenga posibilidades reales de salir reelecto si no hace campaña antes de la elección.

En conclusión, ante la ausencia de una explicación definitiva de las causas que llevaron a la Concertación a caer bajo el 50% del voto en las elecciones de diciembre, es saludable diseñar una PCom suponiendo que las consideraciones sobre la economía que realiza el electorado son importantes pero podrían no ser las únicas y teniendo en cuenta que las personas tienen predisposiciones políticas previas. El gobierno necesita de una PCom que se anticipe a las distorsiones de los medios de información como en una partida de ajedrez y que, a la vez, logre articular correctamente las preferencias no económicas de las personas. La evaluación sobre el éxito de una PCom (aún si en seis años ocurre un

---

11 Digamos que el valor relativo de  $\beta_1$  o de los varios  $\beta_{1i}$  dependerá en parte de la estrategia comunicacional del gobierno y la oposición. Y como  $\{\epsilon\} \neq 0$ , la PCom también influirá directamente en la función de utilidad del votante.

nuevo triunfo concertacionista), no obstante, resultará particularmente compleja pues es difícil de evaluar la validez y en gran medida dependerá de la lectura previa que se haya realizado sobre los motivos que causaron la ajustada victoria de Ricardo Lagos en enero del 2000. Zanzar esa discusión es un paso necesario que se debe dar antes de discutir a fondo cuál es la mejor PCom a seguir. Mientras no se identifique claramente el problema, será sumamente fácil criticar cualquier PCom porque existirán discrepancias sobre los problemas que ésta busca resolver. Si en cambio hay supuestos claros y bien establecidos sobre los problemas que causaron la crisis electoral de 1999, entonces el gobierno podrá diseñar una PCom que pueda influir sobre la agenda política nacional, anticipar y neutralizar las distorsiones de los medios de prensa y prever las predisposiciones políticas del electorado para lograr el objetivo del gobierno que es ganar las próximas elecciones.

## REFERENCIAS

- Arrate, Jorge. 1999. "An Insider's Analysis of the Chilean Elections". The Center for Latin American Studies, University of California at Berkeley <http://socrates.berkeley.edu:7001/newsmaker/arratechile1.html> (15 abril, 2000).
- Aylwin, Patricio. 1997. "Patricio Aylwin reconoce descontento: 'Esta desilusión es una responsabilidad muy grande'" *La Tercera* <http://www.tercera.cl/diario/1997/12/13/index.html>
- Buendía, Jorge. 1996. "Economic Reform, Public Opinion, and Presidential Approval in Mexico, 1988-1993" *Comparative Political Studies* 29: (5) 566-591 (October).
- Cavallo, Ascanio. 1999a. "Las 50 claves de las campañas de Lagos y Lavín". *La Tercera* (12 de diciembre) <http://www.tercera.cl/diario/1999/12/09/t-09.03.3a.POL.50CLAVES.html> (15 abril, 2000).
- Cavallo, Ascanio. 1999b. "Ricardo Lagos: el corazón partido". *La Tercera* (13 de diciembre) [http://www.tercera.cl/diario/1999/12/13/t-13.15.3a.POL.CORAZON\\_PARTIDO.html](http://www.tercera.cl/diario/1999/12/13/t-13.15.3a.POL.CORAZON_PARTIDO.html) 12/13/1999).
- Cavallo, Ascanio. 1999c. "El Chile que cambió". *La Tercera* (19 de diciembre). <http://www.tercera.cl/diario/1999/12/19/t-19.04.3a.POL.CAVALLO.html> (15 abril, 2000).
- Cavallo, Ascanio. 2000a. "La neoderecha y la neoizquierda". *La Tercera* (9 de enero) <http://www.tercera.cl/diario/2000/01/09/t-09.54.3A.REP.CAVALLO.html> (15 abril, 2000).
- Cavallo, Ascanio. 2000b. "El mapa político después del 16" *La Tercera* (20 de enero) <http://www.tercera.cl/diario/2000/01/20/t-20.06.3a.POL.ASCANIO.html> (15 abril, 2000).
- Engel, Eduardo y Guido del Pino. 2000. "¿Por Qué Ganó Lagos?". *El Mercurio* (10 de febrero).
- Epstein, Edward. 2000. "Political Apathy and Alienation in a Stalemate Society: The Limits of the New Chilean Democracy". Paper presented at the 2000 Annual Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida, March 16-18.
- Fair, Ray. 1978. "The Effects of Economic Events on Votes for President" *Review of Economic and Statistics* 60: 159-72.
- Fair, Ray. 1982. "The Effect of Economic Events on Votes for President: 1980 Results" *Review of Economics and Statistics* 64: 322-25.
- Fair, Ray. 1988. "The Effect of Economic Events on Votes for President: 1984 Update" *Political Behavior* 10: 168-79.

- Fontaine Talavera, Arturo. 2000. "Chile's Election: The New Face of the Right". *Journal of Democracy* 11.2 (April): 70-77.
- Garretón, Manuel Antonio. 2000. "Chile's Election: Change and Continuity". *Journal of Democracy* 11.2 (April): 78-84.
- Gelman, Andrew and Gary King. 1993. "Why Are American Presidential Election Campaign Polls So Variable When Votes Are So Predictable?" *British Journal of Political Science* 23. pp. 409-451.
- "La gente tiene razón" 1998. <http://www.tercera.cl/diario/1998/06/14/93.html> (15 de abril, 2000)
- Meller, Patricio. 1999. "Los gobiernos de la Concertación y Pinochet: comparación de indicadores económicos y sociales". Centro de Economía, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Manuscrito.
- Meller, Patricio. 2000. "Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90)" *Documentos de Trabajo. Serie Economía*, 69, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Mideplan. 1999. "Indicadores Económicos y Sociales. 4.- Indicadores Sociales". <http://www.mideplan.cl/estudios/pobreza.pdf> (1 de agosto, 2000).
- Navia, Patricio. 1998. "Tendencias de participación electoral en Chile en 1997" en Francisco Rojas (ed.), *Chile 97. Análisis y opiniones. Nueva Serie Flacso*. Santiago: Flacso.
- Navia, Patricio. 2000. "La República de Chile versus Chile.com" *Capital. Negocios y Mundo* (especial de abril).
- Popkin, Samuel I. 1994. *The Reasoning Voter. Second Edition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Przeworski, Adam. 1996. "Public Support for Economic Reforms in Poland". *Comparative Political Studies* 29: (5) 520-543 (October).
- Punto Final. 2000. "Editorial" (21 de enero) <http://puntofinal.cl/000121/edit.html>
- "Renovar la Concertación. La Fuerza de nuestras ideas." 1998. *El Mercurio* (17 de junio).
- Rosenstone, Steven J. 1983. *Forecasting Presidential Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Stokes, Susan C. 1996. "Economic Reform and Public Opinion in Peru, 1990-1995". *Comparative Political Studies* 29: (5) 544-565 (October).
- Stokes, Susan C. 1996. "Introduction: Public Opinion and Market Reforms: The Limits of Economic Voting". *Comparative Political Studies* 29: (5) 499-519 (October).
- Tironi, Eugenio. 2000. "Eugenio Tironi: 'La izquierda se ha vuelto mucho más conservadora'" (7 de mayo) <http://www.tercera.cl/diario/2000/05/07/t-07.05.3a.REP.TIRONI.html>
- Valdivieso, Patricio. 2000. "La lucha por una sociedad abierta: tareas de ética en Chile y América Latina". Paper presented at the 2000 Annual Congress of the Latin American Studies Association, Miami, Florida, March 16-18.
- Velasco, Andrés. 2000a. "Andrés Velasco: La última década ha sido espléndida". *La Tercera* (9 de enero). <http://www.tercera.cl/diario/2000/01/09/t-09.56.3A.REP.VELASCO.html> (15 abril, 2000)
- Velasco, Andrés. 2000b. "Andrés Velasco renueva la Concertación". *La Tercera* (27 de febrero) <http://www.tercera.cl/diario/2000/02/27/t-27.20.3a.REP.VELASCO.html> (15 abril, 2000)
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

