



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

PROPAGANDA POLITICA Y GESTION
GUBERNAMENTAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA CON
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA

PRESENTA

MARIO SAN MARTIN ROBLES

TESIS CON MEXICO, D. F.
FALLA DE ORIGEN

1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A mi compañera,
Mirna***

***A mi hija,
Mariana***

CONTENIDO

PROEMIO	2
I. CONCEPCION Y PRACTICA DE LA PROPAGANDA POLITICA: SU VERSION PRETERITA	3
a) Orígenes de la propaganda política moderna	3
b) El "marketing político"	9
c) Manifestaciones de la ineficiencia del "marketing político"	10
d) Deficiencias de la práctica actual de la propaganda política	14
II. EL NUEVO CONTEXTO DE LA GESTION GUBERNAMENTAL: EL ESTADO COORDINADOR Y PROMOTOR DEL DESARROLLO	16
a) La globalización económica	20
b) El incremento de los flujos informativos	21
c) El surgimiento de nuevos actores sociales	23
III. NUEVA RELACION DE GOBERNANTES Y GOBERNADOS	24
IV. REVALORACION DE LA PROPAGANDA POLITICA COMO MEDIO DE LA GESTION GUBERNAMENTAL	27
V. CONCLUSIONES	35
BIBLIOGRAFIA	39

PROEMIO

El presente trabajo plantea la necesidad de que la propaganda política sea concebida y utilizada como un medio de apoyo para la gestión gubernamental. Dicho planteamiento se argumenta y contextualiza en el escenario socioeconómico que da marco al surgimiento y desenvolvimiento del Estado promotor.

Para efectos de exposición, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero se analizan los orígenes y desarrollo de la propaganda política moderna; se mencionan las características del enfoque propagandístico denominado "marketing político"; y se explica la ineficiencia de la actual concepción y práctica de la propaganda política.

En el segundo apartado se describe el papel promotor y coordinador del desarrollo social que está adoptando el Estado y se analizan los fenómenos más importantes que definen el contexto de realidades complejas en que hoy se realiza la gestión gubernamental.

El tercer apartado aborda la nueva relación dada entre gobernantes y gobernados, como soporte de un estilo de gestión gubernamental que, en lo sustantivo, manifiesta una tendencia orientada a promover y coordinar el desarrollo de la vida pública.

En el cuarto apartado se formulan propuestas generales enfocadas a incrementar la eficiencia de la utilización de la propaganda política como medio de apoyo de la gestión gubernamental.

I. CONCEPCION Y PRACTICA DE LA PROPAGANDA POLITICA: SU VERSION PRETERITA

Uno de los principales obstáculos que actualmente se enfrentan para lograr que la administración pública comprenda y valore la importancia de concebir a la propaganda política como un instrumento de apoyo sustantivo de la gestión del gobierno, es la imagen distorsionada que de ella se ha generado en los ámbitos políticos partidistas y gubernamentales.

Por ello, es necesario analizar el proceso a partir del cual se generan la concepción y prácticas que hoy imperan en la utilización que las instancias políticas hacen de la propaganda.

a) Orígenes de la propaganda política moderna

La concepción contemporánea de la propaganda política entiende a ésta como un instrumento de acción política, cuya principal virtud es su capacidad para modificar las conductas de las personas a través de la persuasión. Y en su aplicación práctica, queda comprendido el proceso deliberado y sistemático que realizan las instancias políticas, partidistas y gubernamentales, para elaborar y difundir mensajes destinados a un determinado grupo social, con el objetivo de crear una imagen negativa o positiva de algún fenómeno específico —personas, movimientos, acontecimientos, instituciones, etc.— y estimular determinados comportamientos¹.

Con base en esa concepción, la propaganda política se ha desarrollado como un medio enfocado básicamente hacia la persuasión o el adoctrinamiento, y su evolución, por lo menos en lo que va del presente siglo, se ha visto íntimamente ligada al surgimiento de la sociedad industrial y al desarrollo de los medios de comunicación masiva².

Así mismo, al ser comprendida como un proceso de comunicación, en la aplicación actual de la propaganda política se aprecia un carácter esencialmente unidireccional, en el que la instancia política se constituye como transmisor del mensaje, la sociedad como receptor y los medios de comunicación como principal canal de difusión.

Los orígenes de este enfoque propagandístico, que los analistas del tema han dado en denominar propaganda política moderna, se ubican en la primera mitad del Siglo XX. Primero durante la Revolución Bolchevique y posteriormente en el proceso de ascenso al poder del nazismo alemán, siendo Lenin y Hitler sus principales impulsores³.

Al estudiar algunos de los textos en que Lenin y Hitler abordan el tema de la propaganda política, se puede apreciar la enorme importancia que le concedían a ésta como medio de movilización y control político⁴.

¹ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. **Diccionario de política**. p.p. 1298-1300.

² Miquel de Moragas Spa. **Sociología de la comunicación de masas**. Tomo. III. **Propaganda política y opinión pública**. p. 11.

³ *Ibidem*. p.p. 11-12.

De ahí que en los regímenes dirigidos por ambos líderes políticos se realice un sistemático esfuerzo propagandístico, que da base para el desarrollo y utilización de la propaganda política tal y como hoy la conocemos.

Aunque con posiciones políticas contrapuestas, tanto Lenin como Hitler conciben a la propaganda política como un instrumento de movilización de masas, cuya base de funcionamiento parte de la hipótesis de que la “masa amorfa” que compone el colectivo social se mueve, en lo esencial, por la pasión y no por el raciocinio.

Con esa óptica, la propaganda política realizada por ambos dirigentes planteaba que los mensajes propagandísticos deberían orientarse básicamente a estimular la pasión y el fanatismo necesario para mover al individuo a sumarse a esfuerzos colectivos en los que se requieren altos niveles de sacrificio personal, como es el caso del involucramiento y participación en un contexto de guerra.

Ejecutadas en momentos históricos distintos, las experiencias propagandísticas del bolchevismo y el nazismo deben ser entendidas como dos fases de la evolución de la propaganda política moderna, entre las que existe una estrecha vinculación y donde la segunda representa una superación cualitativa de la primera.

El propio Hitler lo reconocía así e incluso subrayaba la importancia que concedía al análisis del manejo propagandístico ejecutado por Le-

⁴ Adolfo Hitler. *Mi lucha*. y V. I. Lenin. *¿Qué hacer?*

En el período de la Revolución Rusa y a las aplicaciones realizadas en otros países de Europa y América⁵.

En ese sentido, el principal mérito de la propaganda nazi no radica tanto en su carácter innovador, sino en su capacidad para sistematizar y estructurar las experiencias que a ese respecto se habían desarrollado en otras naciones.

Así, la propaganda nazi representa una síntesis que da ejemplo del uso más sofisticado y efectivo que la propaganda política moderna ha tenido hasta la fecha. Y justamente es en función de su enorme efectividad, como se explica la marcada influencia que ese tratamiento ha tenido en las aplicaciones posteriores de la propaganda política.

Esa situación se confirma al observar el recurrente uso de la propaganda política como instrumento de persuasión de masas, basado en la premisa de que el individuo es un ente susceptible de ser manipulado mediante la "violencia psíquica".⁶ Fenómeno éste, que, aunque con diferentes niveles de intensidad, continúa presentándose en todas las naciones, sin importar el tipo de régimen de que se trate.

Pero dicha influencia no se da en forma directa, pues al término de la Segunda Guerra Mundial, y ante la falta de un contexto social que exigiera una eficiente aplicación de la propaganda política, los partidos políticos y los gobiernos van perdiendo poco a poco el interés por el

⁵ Adolfo Hitler. *Ibidem*. p. 71

⁶ Serge Tchakhotine. "El secreto del éxito de Hitler: la violencia psíquica", en Miquel de Moragas Spa. **Sociología de la comunicación de masas. Tomo. III. Propaganda política y opinión pública.**

estudio teórico de esa actividad. Y así, aunque después de ese conflicto armado la propaganda política sigue siendo utilizada, la inversión para su desarrollo prácticamente desaparece.

Sin embargo, para ese mismo tiempo, la publicidad, que ya empezaba a demostrar una palpable utilidad en el campo comercial, comprende que la propaganda nazi encerraba interesantes lecciones que, traducidas a su ámbito de acción y propósitos, podían ayudar a perfeccionar sus métodos y enfoques de trabajo. Y es en función de ello, como las agencias publicitarias realizan un esfuerzo sistemático por aprovechar al máximo posible esa experiencia.

De esa forma, desde finales de la primera mitad del Siglo XX, se observa que mientras que en el campo de la actividad comercial se comienza a manifestar un constante y creciente interés por incrementar la eficiencia de la publicidad —a partir del cual se explica el enorme avance que hoy se puede apreciar en el ejercicio de esa actividad profesional— en el ámbito político se manifiesta un marcado desinterés por el desarrollo de la propaganda política.

Situación que con el tiempo derivó en el hecho de que los políticos contemplen a la propaganda como una modalidad de aplicación de la publicidad, y no como una actividad que requiere un tratamiento totalmente especializado.

De ahí, que en la actualidad sea común observar que son las mismas agencias publicitarias las que diseñan los contenidos de la propaganda política y de la publicidad comercial, o las que estudian las previsiones

electorales, los estados de opinión sobre temas de interés político y las expectativas de compra de cualquier producto de consumo comercial.⁷

El ejemplo más patente de esta situación se puede apreciar en las campañas presidenciales en Estados Unidos, donde la influencia de la publicidad en la ejecución de las acciones propagandísticas alcanza una intensidad extraordinaria. En esas campañas, como señala Tchakhotine:

“Los métodos son simplemente publicitarios y los desfiles toman un carácter puramente carnavalesco, con pancartas, con carrozas, los símbolos vivientes (...) las girls, el confetti y la lluvia de octavillas desde lo alto de los rascacielos, todo ello en medio del fragor apabullante de las orquestas, de los gritos y de los cláxones.”⁸

La imperancia de este tratamiento publicitario en la ejecución actual de la propaganda política, encuentra su forma más acabada y pseudo profesional en el enfoque propagandístico denominado “marketing político”.

⁷ *Ibidem.* p.14.

⁸ *Ibidem.* p.168.

b) El "marketing político"

El enfoque propagandístico del "marketing político", que como ya se mencionó se deriva esencialmente de la evolución de la publicidad, concibe a la propaganda política como un conjunto de técnicas expresivas y de estrategias psicológicas orientadas a imponer en el "mercado político" a un personaje o a un tema, a través de la confección de una imagen "massmediatizada", al igual que como se hace con los productos o servicios de consumo en la publicidad.⁹

La valoración que los políticos hacen sobre las potencialidades y eficiencia propagandísticas del "marketing político", parte de la idea de que la magnitud cuantitativa de la población a la que desean hacer llegar su mensaje los obliga a hacer uso de los medios de comunicación masiva, y de que en ese esfuerzo nada mejor que recurrir a las técnicas y compañías publicitarias que han comprobado su capacidad para modificar los comportamientos de consumo de la población.

Los conceptos e imágenes que animan los debates políticos televisados, los mensajes propagandísticos de radio, televisión y prensa que suelen utilizar las instancias políticas para "vender" a sus candidatos, a sus ofertas políticas o a determinados programas gubernamentales, dan prueba de la enorme aceptación que el "marketing político" tiene hoy en día.

⁹ Giorgio Grossi. "La comunicación política moderna: entre partidos de masa y mass-media", en Miquel de Moragas Spa, *Op. cit.*, p. 156.

En esta concepción propagandística, al igual que en la aplicada durante el nazismo, sigue prevaleciendo la idea de que la ciudadanía es susceptible de un amplio margen de manipulación, y que una intensa dosis de mensajes esencialmente emotivos, presentados en forma atractiva, pueden determinar la inclinación de su comportamiento político.

De ahí que sea lógico que las acciones propagandísticas del “marketing político” den preferencia a la forma en perjuicio del contenido, pues su objetivo de fondo, al igual que en la publicidad, no es convencer por la vía del razonamiento, sino provocar una pulsión de carácter emotivo.

Actualmente la imperancia de este enfoque propagandístico es apabullante; pero no así su efectividad, que cada vez se muestra más cuestionable. E incluso la experiencia reciente demuestra que su ineficiencia puede llegar a producir efectos del todo contraproducentes.¹⁰

c) Manifestaciones de la ineficiencia del “marketing político”

No obstante que la ineficiencia de los actuales enfoques y técnicas de la propaganda política se hacen cada vez más palpables, la recu-

¹⁰ Los efectos contraproducentes derivados del actual tratamiento propagandístico, se generan por el hecho de que al estar sustentado esencialmente en el manejo de mentiras matizadas, puede propiciar expectativas ideales que, al no ser satisfechas en el terreno de los hechos, pueden generar un fuerte rechazo contra la fuente emisora. Guy Durandin. **La mentira en la propaganda política y en la publicidad.**

rrencia de su práctica demuestra que los políticos siguen aferrados a la vigencia de esa concepción. Por lo cual, es imprescindible llamar la atención sobre algunas de las principales manifestaciones de la inoperancia del enfoque del "marketing político".

A ese respecto, es importante mencionar que las primeras pruebas documentadas de la falta de eficiencia de este enfoque propagandístico se detectan a partir de una serie de estudios electorales realizados entre 1940 y 1955 por un grupo de sociólogos norteamericanos, entre los que destaca Paul Lazarsfel.

Dichos estudios se realizaron en varios condados de Estados Unidos con el propósito de comprobar si la exposición a los mensajes propagandísticos era capaz de propiciar modificaciones sustantivas en la inclinación de voto del electorado.

Su mecánica de aplicación consistió en realizar encuestas antes de que las campañas electorales iniciaran y al término de las mismas, en las cuales las preguntas básicas eran por quién pensaba votar la gente y por quién había votado.

No obstante algunas diferencias de interpretación en cuanto a los resultados obtenidos, la conclusión general de esos estudios fue que la inclinación del voto no había sido alterada en lo fundamental por el desarrollo de la campaña electoral.¹¹

¹¹ Paul Lazarsfeld, "La campaña electoral ha terminado", Paul Lazarsfeld, Bernard B. Berelson y William N. McPhee, "Procesos políticos: la misión de

Esta conclusión se complementaba con las siguientes observaciones:

- La propaganda política no modifica, en lo sustantivo, la intención del voto, pero sí ayuda a que ésta se cristalice en el acto del voto;
- En términos generales, la decisión del voto depende de fenómenos ajenos al desarrollo de la campaña electoral;
- Sólo un pequeñísimo porcentaje de la gente puede ser considerado como indeciso hasta el punto de que únicamente la propaganda pueda convertirlo; y
- Los resultados de las elecciones quedan decididos por los acontecimientos que tienen lugar en todo el periodo comprendido entre uno y otro proceso electoral.¹²

De estas cuatro observaciones la que mayor relevancia tiene es precisamente la última, pues en ella se encierra una llamada de atención fundamental sobre los factores definitorios del comportamiento político ciudadano.

Así, la pregunta de fondo que puede arrojar luz sobre las verdaderas

la mass-media", y Kurt y Gladys Engel Lang, "Los mass-media y las elecciones", en Miquel de Moragas Spa. **Op. cit.**

¹² *Ibidem.* p.p. 38-39.

orientaciones y potencialidades de la propaganda política es ¿cuáles son esos “acontecimientos” que tienen lugar en todo el periodo comprendido entre un proceso electoral y el que le sigue inmediatamente?

La respuesta a esta pregunta es muy simple. Esencialmente los acontecimientos sucedidos entre dos procesos electorales son concretamente las diversas acciones que constituyen una gestión gubernamental en particular y los efectos que de ella se derivan en el ámbito inmediato de percepción de la ciudadanía.

Por ello, aunque originalmente no se le haya dado este sentido, el principal resultado de las investigaciones electorales antes mencionadas es que en la ciudadanía se ha ido gestando una marcada y creciente tendencia a decidir su actitudes política a partir de la evaluación que hace de la gestión gubernamental.¹³

Situación que por sí misma echa por tierra la viabilidad de cualquier acción propagandística diseñada con base en la idea de que el comportamiento político de la población puede ser manipulado a partir de un manejo puramente emocional.

¹³ Con relación a dicho proceso de evaluación de la gestión gubernamental, cabe subrayar que este fenómeno no significa en forma alguna una homogeneización de los niveles de conciencia y cultura política o de los enfoques y modalidades con que ésta se aplica. Pues en los diversos estratos socioculturales se aprecian diferentes enfoques y elementos de valoración. De ahí, que exista una relación directa entre los niveles socioculturales de la población y el margen de complejidad y objetividad que caracteriza su valoración sobre la eficiencia de la gestión gubernamental.

d) Deficiencias de la práctica actual de la propaganda política

Como hemos visto, la concepción y ejecución actual de la propaganda política se caracteriza, básicamente, por el siguiente comportamiento:

- Se desarrolla con un enfoque unidireccional en el cual las instancias políticas, en lo esencial, no conceden importancia a la opinión de la ciudadanía sobre los mensajes emitidos, y ello cancela la posibilidad de que la propaganda política contribuya a que se dé un verdadero diálogo entre gobernantes y gobernados;
- Los mensajes propagandísticos se diseñan y elaboran con base en una concepción publicitaria —“marketing político”— que se manifiesta en la carga emocional de los mensajes y en el tratamiento técnico que da preferencia a la forma en perjuicio del contenido; y
- En su utilización la propaganda política es concebida como un instrumento cuya principal utilidad es su capacidad para inducir la intención del voto. Por ello, su ejecución se concentra preferentemente en los periodos electorales.

Lo antes expuesto deja ver que la actual ejecución de la propaganda política adolece de tres graves problemas que la hacen totalmente incongruente con el contexto socioeconómico en que hoy se da la acción gubernamental:

- Descalifica la capacidad de discernimiento de la población;
- Carece de un tratamiento especializado a partir del cual pueda definir enfoques y técnicas propios, adecuados al nivel de complejidad que implica el cumplimiento de sus objetivos; y
- Su ejecución se haya casi totalmente desligada de la acción cotidiana de los aparatos administrativos gubernamentales.

A esto, cabe agregar que la aparente efectividad que demostró este enfoque propagandístico se explica porque hasta hace algunas décadas éste pudo ser aplicado en un contexto socioeconómico en el cual el nivel de complejidad de los problemas enfrentados por el gobierno y la actitud esencialmente subordinada que la ciudadanía adoptaba frente a la autoridad gubernamental, permitían que la gestión de gobierno pudiera realizarse satisfactoriamente sin necesidad de contar con altos niveles de consenso y participación de la sociedad civil.

Dicho de otra forma, en la política no se percibían las deficiencias de ese manejo de la propaganda política como medio de interlocución con la ciudadanía, porque las características sociales, políticas y económicas del contexto en que se realizaba la gestión de gobierno y se desenvolvían los diversos actores sociales, no hacían determinante la existencia de un medio eficiente de comunicación entre gobernantes y gobernados.

Así mismo, la percepción sobre la falta de eficiencia que este enfoque propagandístico manifiesta cada vez con mayor claridad, se explica porque el acelerado proceso de transformación social en el que hoy se haya inmerso el mundo y las características socioeconómicas que éste ha generado, propician que la eficiencia de la gestión gubernamental se vea fuertemente supeditada a la capacidad del Estado para promover y coordinar los esfuerzos de los múltiples y diversos grupos que conforman la sociedad.

II. EL NUEVO CONTEXTO DE LA GESTION GUBERNAMENTAL: EL ESTADO COORDINADOR Y PROMOTOR DEL DESARROLLO SOCIAL

Un aspecto que es imprescindible abordar con objeto de entender la exigencia de que la propaganda política sea valorada y aceptada por la administración pública como un medio de apoyo fundamental de la gestión gubernamental, es el concerniente al carácter promotor y coordinador del desarrollo que el Estado está adoptando a partir de las nuevas condiciones del contexto en que hoy se aplica la acción gubernamental.

En este sentido, el carácter promotor que adopta el Estado constituye de hecho una respuesta a los profundos cambios que se gestan en el juego social, y principalmente en la modificación de la relación de fuerzas entre la autoridad gubernamental y la sociedad civil.¹⁴

Así, en el nuevo y complejo escenario en que hoy debe darse la acción gubernamental, se aprecia cada vez con mayor claridad la creciente fuerza e importancia que están tomando los individuos y sus organizaciones públicas en el proceso de desenvolvimiento de la sociedad.

Esta situación provoca que la actitud de la sociedad civil sea cada vez más dinámica, politizada y contestataria. Lo que obliga al Estado a dejar de fungir como una institución megalomaniaca, crecientemente planificadora y proclive a la burocratización.

Por ello, ahora el Estado comienza a concebirse a sí mismo como un coordinador de los esfuerzos privados y públicos, y en función de ello —aunque con diferentes matices de intensidad y modalidades de aplicación, vinculados a los niveles de desarrollo y tipos de régimen— demuestra una marcada tendencia a orientar su actividad al esfuerzo de garantizar que sea la propia sociedad civil la que asuma un papel protagónico en los ámbitos de la vida política y social.

Lo anterior se ha convertido en una apremiante necesidad tanto por la magnitud y complejidad de los problemas que hoy se enfrentan, como por el insustituible apoyo que para su solución puede y debe prestar la sociedad civil.

Así, hoy la definición y ejecución de una política activa y realista, que responda efectivamente a las demandas y expectativas de la sociedad,

¹⁴ Bernardo Kliksberg. **¿Cómo transformar al Estado?** y Michel Crozier. **Estado moderno, Estado modesto.**

está completamente supeditada al nivel de colaboración práctica de la ciudadanía que ella involucre.¹⁵

Y, en consecuencia, la ejecución eficiente de la gestión gubernamental requiere que el Estado reconozca que los principales recursos del desarrollo son la actitud participativa de la ciudadanía y el conocimiento que ésta tiene sobre sus problemas y expectativas particulares.¹⁶

El Estado tiene que reconocer que es al interior de la sociedad, en los individuos que la conforman y en las nuevas y diversas organizaciones que en ella coexisten y actúan, donde están las respuestas y los recursos básicos a partir de los cuales se podrá desarrollar la gestión gubernamental eficiente. Entendida ésta como el proceso que alude al cómo desarrolla sus responsabilidades directivas y operativas el núcleo central del Estado, que es el gobierno.¹⁷

La gestión gubernamental es también un proceso en donde se pone a prueba la capacidad, inteligencia, desempeño y eficiencia de lo que el gobierno realiza, tomando en consideración las libertades públicas y la vigencia de la democracia política.¹⁸

¹⁵ Michel Crozier, *Ibidem.* p. 57.

¹⁶ Luis F. Aguilar. "Política pública y gobierno del Estado" en *Revista del Colegio*. Año II. Número 4. p. 237.

¹⁷ Rina Aguilera. *Apuntes de clase correspondientes a la segunda opción de titulación.* Agosto-diciembre 1993.

¹⁸ *Ibidem.*

De este modo, la gestión gubernamental comprende el conjunto de aptitudes donde destaca la inteligencia del gobierno para:

- Enfrentar contextos previstos e imprevistos;
- Conseguir resultados de calidad con base en el consenso y la legitimidad;
- Establecer comunicación directa con la ciudadanía; y
- Acordar compromisos y formas de cooperación con la ciudadanía para solucionar los problemas públicos.¹⁹

En suma, la gestión gubernamental conjuga capacidades individuales y públicas con las propias del gobierno.

En este sentido, las nuevas realidades obligan a que el Estado asuma una función orientada principalmente a promover las capacidades de la sociedad, reconociendo en el individuo, como ente particular y como colectividad, el origen y fin de todo el quehacer gubernamental.

Y es esta situación la que obliga al Estado a impulsar un proceso de democratización del poder, a partir del cual el gobierno se convierte

¹⁹ *Ibidem.*

en un medio para la obtención de las metas que la sociedad, por sí misma, se propone.

Sin embargo, el desempeño eficiente de la función de promotoría del desarrollo social que debe adoptar el Estado, al inscribirse en un contexto en el que la opinión de los actores sociales se convierte en la materia esencial para la definición del quehacer gubernamental y en el que la participación ciudadana constituye el recurso fundamental para su ejecución, está del todo vinculado a su capacidad para sumar y coordinar los esfuerzos en un escenario social conformado por realidades complejas.²⁰

Y son precisamente esas nuevas realidades complejas las que revisten mayor importancia para ubicar el contexto donde se desenvuelve el Estado promotor. Entre dichas realidades complejas destacan: la globalización económica, el incremento de los flujos informativos y el surgimiento de nuevos actores sociales.²¹

a) La globalización económica

El fenómeno de globalización económica se caracteriza básicamente por dos situaciones. Por un lado, la creciente internacionali-

²⁰ Michel Crozier. *Op. cit.*

²¹ Los estudiosos del fenómeno de transformación social en que hoy se encuentra inmerso el mundo, coinciden en que son justamente estos tres aspectos los que mayor importancia revisten para comprender el proceso de ajuste que se observa en la mayoría de los aparatos estatales. Ver Bernardo Kliksberg. *Op. cit.* Peter Drucker. *Las nuevas realidades*. Ugo Pipitone. *El capitalismo que cambia*.

zación de los capitales y, por otro, el ya irreversible proceso de apertura de las economías nacionales.²²

Ambas situaciones están propiciando un ambiente de enorme competencia, en el cual los gobiernos ven cada vez más reducida su capacidad para subsanar las deficiencias de sus plantas productivas mediante el establecimiento de medidas de corte proteccionista o esquemas de economía cerrada.

La movilidad internacional de los capitales, derivada de la necesidad y capacidad que los inversionistas tienen de colocar sus capitales en los espacios territoriales que mejor respondan a sus requerimientos de rentabilidad, y la desaparición de las fronteras comerciales propiciada por la búsqueda de mercados más amplios, han reducido, si no es que desaparecido, los elementos tradicionales de negociación de la fuerza de trabajo frente al capital.

Situación ante la cual, entre otras cosas, los gobiernos se ven prácticamente impotentes para preservar las conquistas laborales que durante muchos años representaron un importante elemento de compensación social.

b) El incremento de los flujos informativos

Este fenómeno, directamente vinculado con el perfeccionamiento

²² Ugo Pipitone. Op. cit.

de la tecnología de la comunicación, ha propiciado una creciente democratización en los accesos a los flujos informativos.

Situación que si bien no ha tenido un impacto inmediato en la mejora de los niveles educativos formales, sí ha permitido un mejor y más fácil acceso a una diversidad cada vez más amplia de tipos de información.

La existencia en la realidad inmediata de la gente de diversos canales de información, que van desde los bancos de datos especializados hasta un simple aparato receptor de radio, y el manejo directo que de ellos puede hacer el individuo, han coadyuvado a la conformación de una mentalidad que día a día se hace más inquisitiva y exigente.

Con ello, se ha acelerado un proceso de conscientización social que se apuntala en dos ideas claves: la existencia de opciones y la capacidad del individuo para elegir entre ellas. Situación que, directa o indirectamente, reduce los márgenes de maniobra de los gobiernos.

Así, como señala Alvin Toffler:

“Las mayores posibilidades de elección de medios de comunicación son inherentemente democráticas. Hacen que la vida sea más difícil para los políticos que ofrecen un entorno sin opciones a sus seguidores.”²³

c) El surgimiento de nuevos actores sociales

Este último aspecto consiste en la emergencia de nuevos actores sociales con demandas y expectativas específicas, esencialmente diferentes de las que los gobiernos estaban acostumbrados a contemplar en su agenda.

Lo novedoso de estas demandas, el hecho de que las mismas sean enarboladas por pequeños grupos de objetivo único y el déficit de capacidad de respuesta del gobierno con respecto de las demandas tradicionales, han sido otros de los factores que han reducido los márgenes de maniobra autónoma de los gobiernos.²⁴

Así, la aparición de nuevos movimientos sociales —ecologistas, feministas, pacifistas, regionales, de barrio, etc.— y el nacimiento de experiencias originales de organización y actuación social, han contribuido a hacer más palpable la incapacidad de los mecanismos tradicionales de control y respuesta del gobierno.²⁵

Sobre este mismo aspecto, cabe recordar que el proceso de interlocución entre el gobierno y la ciudadanía se da esencialmente a través de las organizaciones y agrupaciones que representan a los diversos

²³ Alvin Toffler. **El cambio del poder**. p. 398.

²⁴ Peter F. Drucker. **Op. cit.** p.p. 150-151.

²⁵ Ugo Pipitone. **Op. cit.** p. 148.

grupos que integran a la sociedad. Y así, otro efecto de la emergencia de los nuevos actores sociales es la dificultad que enfrentan las instancias gubernamentales para atraerlos, e incluso para comprender y enarbolar sus demandas.

III. NUEVA RELACION DE GOBERNANTES Y GOBERNADOS

En todo lo que va del presente siglo, la operación de los aparatos administrativos gubernamentales se ha basado en la premisa de que el diseño y ejecución de sus programas de trabajo son, en lo esencial, su privilegio y responsabilidad exclusivos. Y así, a partir de esa óptica megalomaniaca, los gobiernos han excluido al grueso de la sociedad del proceso de toma de decisiones sobre las prioridades y direcciones que deben seguir los planes y políticas gubernamentales.²⁶

Sin embargo, el actual contexto socioeconómico, caracterizado por la complejidad y la libertad,²⁷ ha provocado cambios que hacen ob-

²⁶ Michel Crozier. *Op. cit.* p.8.

²⁷ Entre los analistas del fenómeno de transformación en que hoy se encuentra inmerso el mundo, existe un amplio acuerdo en el sentido de que las características básicas de la nueva sociedad postindustrial son la complejidad y la libertad. El primero de estos conceptos se relaciona con las múltiples variables que en ella coexiste y las relaciones que entre sí establecen, y el segundo con la actitud crítica y participativa que están adoptando los actores sociales. Autores como Alvin Toffler, Michel Crozier, Peter F. Drucker, Bernardo Kliksberg y Ugo Pipitone, son algunos de los principales analistas que coinciden en este planteamiento.

soleto ese enfoque de gobierno. Y ello es así, porque hoy la gestión gubernamental debe darse en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas no resueltos, en los que se hace inoperante cualquier esfuerzo de convocatoria y movilización social basado exclusivamente en la autoridad o el uso de la fuerza.²⁸

Ante esta situación, se hace imprescindible que la gestión gubernamental se sustente y aplique a partir de un esquema democrático de relación entre gobernantes y gobernados, cuyo propósito básico sea promover las iniciativas sociales a partir de consensos sectorizados y específicos. De consensos que, a partir del reconocimiento de la pluralidad social, respeten los intereses y expectativas de cada grupo y estimulen sus capacidades latentes y manifiestas.

En este sentido, como apunta Crozier, el problema básico que hoy enfrenta la gestión gubernamental es lograr que las relaciones que se establezcan entre la sociedad y el gobierno apoyen a los actores sociales en el proceso de definición y consecución de sus objetivos.²⁹

Pero para ello, no basta con que el gobierno restrinja su campo de actividad y deje en manos de la sociedad la resolución de los problemas que él se muestra incapaz de solucionar. La reasignación de responsabilidades en torno al proceso de solución de los problemas que

²⁸ Luis F. Aguilar. *Op. cit.* p.251.

²⁹ Michel Crozier. *Op. cit.* p. 65.

enfrenta la sociedad, tendrá que ir aparejada a un acto de cesión de poder del Estado a la ciudadanía.³⁰

Y esto es necesario, porque el proceso de corresponsabilidad social que hoy se presenta indispensable para impulsar el desarrollo de la sociedad, no puede sustentarse en decisiones autoritarias. Desde su origen debe partir del reconocimiento del derecho y capacidad de decisión de la ciudadanía.

Sin embargo, el desarrollo y consolidación de ese activismo ciudadano que hoy se constituye como recurso sustantivo de la gestión gubernamental, sólo será posible en la medida en que la relación entre gobernantes y gobernados se dé a partir de esquemas que permitan que los diferentes grupos sociales participen activamente en la definición e instrumentación de los programas y políticas con que se pretenda dar respuesta a sus demandas y expectativas.³¹

Por ello, es necesario que la administración pública, en el proceso de definición y ejecución de las acciones que pretenda instrumentar, parta de la premisa de que la opinión y participación de la ciudadanía constituyen insumos fundamentales. Y a partir de ello, se preocupe porque la ejecución de todas sus acciones se soporte en esquemas y mecanismos que, a un mismo tiempo, le permitan captar y entender el sentir de la población, e impulsar y canalizar sus potencialidades de acción.³²

³⁰ Bernardo Kliksberg. *Op. cit.*

³¹ Michel Crozier. *Op. cit.*

Así, en el nuevo contexto socioeconómico en que hoy se da la gestión gubernamental, es indispensable que ésta se soporte en esquemas democráticos de interrelación con la sociedad, que favorezcan e impulsen un proceso de diálogo y concertación permanente entre las autoridades y la ciudadanía.³³

Esquemas que, en lo esencial, deberán promover que la opinión y acción de los grupos sociales se conviertan en elementos permanentes de realimentación que permitan incrementar la pertinencia y viabilidad de la acción gubernamental.

IV. REVALORACION DE LA PROPAGANDA POLITICA COMO MEDIO DE APOYO DE LA GESTION GUBERNAMENTAL

Los fenómenos analizados en los dos apartados anteriores —el carácter promotor y coordinador del desarrollo que debe adoptar el Estado en respuesta a las características del complejo contexto socioeconómico en el que hoy interactúa, y la nueva relación entre gobernantes y gobernados que se hace necesaria para dar soporte a la gestión gubernamental— permiten avanzar algunas ideas sobre las características que debe adoptar la propaganda política para convertirse en un medio de apoyo de la gestión gubernamental.

³² *Ibidem.* p. 59.

³³ Bernardo Kliskberg. *Op. cit.* p.8.

Para ello, es conveniente reiterar que en el actual contexto socioeconómico, se hace necesario reconocer que la mayoría de los programas o políticas de gobierno deben sustentar su viabilidad en el consenso y la participación ciudadana.

De ahí que sea necesario que al interior de los aparatos administrativos gubernamentales se acepte la apremiante urgencia de apoyar el proceso de definición e instrumentación de las diversas acciones que desarrollan, en una propaganda política que coadyuve a generar en la ciudadanía un ánimo de aceptación e involucramiento que dé soporte y aval a la gestión gubernamental.

En este sentido, y sin pretender en forma alguna agotar las posibles recomendaciones para la ejecución de una propaganda política que pueda ser concebida y aplicada en el sentido antes mencionado, se puede avanzar en la definición de algunos de los lineamientos conceptuales y prácticos que ésta tendrá que observar y a partir de los cuales la administración pública podrá evaluar la eficiencia de las acciones propagandísticas que decida instrumentar.

Así, será conveniente que los gobiernos apliquen una propaganda política sustentada conceptualmente en las siguientes premisas:

- Reconocer la capacidad de discernimiento de la ciudadanía y su potencial de contribución para la definición e instrumentación de los programas y políticas gubernamentales.

- Orientarse al objetivo básico de propiciar un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados, que sirva para enriquecer y sustentar la viabilidad de los programas y políticas de gobierno.
- Enfocarse al logro de la conservación del poder y no exclusivamente al de su obtención. Es decir, partir del reconocimiento de que el mayor potencial de la propaganda política está directamente vinculado con su utilización en el proceso de ejercicio del poder político; es decir, de la acción gubernamental cotidiana.

Partiendo de estas premisas conceptuales, será útil que la aplicación práctica de la propaganda política observe los siguientes lineamientos básicos: permanencia, consistencia, integración, creatividad, racionalidad y especialización.

PERMANENCIA. La permanencia de la propaganda política deberá consistir en el hecho de que su instrumentación deje de tener un carácter esencialmente coyuntural, y se convierta en un actividad permanente.

Para ello, será fundamental que se comprenda que el máximo potencial de la propaganda política está supeditado a su utilización como medio de apoyo de la gestión gubernamental y no como instrumento de acción electoral.

De esta forma, la propaganda deberá ser desarrollada en paralelo a la acción gubernamental, distinguiéndose tres momentos de aplicación:

- Antes de que la acción gubernamental se dé, con objeto de generar un proceso de realimentación a partir del cual se verifique la pertinencia de la acción que se planea realizar y se cree un ánimo de consenso e involucramiento en torno a su ejecución;
- Al momento en que la acción gubernamental se aplique, con objeto de reforzar la suma de esfuerzos sociales requerida para su instrumentación; y
- Al término del proceso de ejecución de la acción gubernamental, a efecto de reforzar su aceptación mediante la difusión de los beneficios y reacciones generados e incrementar sus posibilidades de continuidad.

Una aplicación de este tipo tendrá también la ventaja de restituir a las campañas electorales el valor que realmente tienen, dejando en claro que su verdadero papel es únicamente el contribuir a consolidar la calificación que la ciudadanía ha hecho de la gestión gubernamental durante todo el periodo de gobierno.

CONGRUENCIA: La congruencia de la propaganda política deberá basarse en la aceptación de que la calidad de ésta no sustituye a la calidad de la gestión gubernamental.

En este sentido, el diseño y elaboración de los mensajes propagandísticos que difundan las instancias gubernamentales deberán tener una estricta congruencia con el trabajo que realicen; pues es éste al que en última instancia se remite la ciudadanía al momento de valorar la eficiencia gubernamental y en función de ello define su simpatía política y su nivel de involucramiento con los proyectos de gobierno.

La aplicación consistente de una propaganda política concordante con la acción gubernamental, permitirá que ambas se apoyen entre sí y tendrá como principal efecto el incremento de credibilidad del discurso gubernamental. Condición que se hace indispensable para fortalecer la capacidad de convocatoria y movilización del gobierno.

INTEGRACION: Las acciones de propaganda política deberán realizarse dentro de un esquema de integración total, donde cada una sea concebida y presentada como parte de un esfuerzo mayor que la trasciende en lo particular.

Para ello, será necesario que se tenga en claro que su objetivo final es incrementar la eficiencia de la gestión de gobierno, y que ello sólo será posible a partir de la aplicación eficiente de todas y cada una de las acciones propagandísticas que se pretenda ejecutar.

Por ello, las acciones de propaganda que desarrollen las instancias gubernamentales deberán formar parte de programas integrales, donde cada una presente una estrecha articulación y complementariedad con las otras.

Así mismo, sin importar el tema que en ellas se aborde —salud, seguridad, protección del medio ambiente, participación electoral, etc.— las acciones de propaganda deberán contar con elementos conceptuales y gráficos comunes que permitan que todas ellas abonen en un mismo sentido.

Un aspecto que se deberá cuidar en el caso de los partidos gobernantes, es el que esta estructuración integral remarque la procedencia partidista del gobierno. Por ello, también se deberá cuidar de que exista unidad entre los mensajes que emita el partido y los del gobierno.

Esto permitirá reforzar la procedencia partidista de las gestiones gubernamentales, aspecto que será de gran utilidad durante los procesos electorales en el esfuerzo por garantizar la continuidad de un proyecto de gobierno que ha demostrado ser exitoso.

RACIONALIDAD: La racionalidad de la propaganda política deberá manifestarse en el contenido de sus mensajes, los que deberán tener una base racional y didáctica.

Este aspecto será fundamental puesto que la magnitud de los problemas a que hoy deben hacer frente los gobiernos hace imposible

que éstos se resuelvan en el corto plazo y lograrlo requiere una enorme cantidad de recursos y esfuerzos de todo tipo. Aspectos, ambos, que es imprescindible lograr que la población comprenda y acepte.

Así, mediante contenidos argumentativos, la propaganda deberá explicar la magnitud de los problemas, sus causas, el porqué de las propuestas de solución que se intentan aplicar, los tiempos requeridos, los niveles de participación y responsabilidad que corresponde asumir a la sociedad, y los logros paulatinos que se obtengan en el proceso de solución.

Una propaganda política de este tipo, sustentada en el aprecio de la capacidad de discernimiento de la ciudadanía, ayudará a incrementar los márgenes de maniobra del gobierno, dándole la posibilidad de conciliar acciones de mediano y largo plazo.

Con esta óptica, la eficiencia de los mensajes propagandísticos radicará en su realismo y argumentación y no en su espectacularidad. Situación que al tiempo que permitirá que el gobierno asuma compromisos realistas, también ayudará a consolidar la madurez política de la ciudadanía, provocando en ella un ejercicio reflexivo sobre la calidad y pertinencia de los programas de trabajo gubernamentales.

CREATIVIDAD. La creatividad de la propaganda política se deberá ver reflejada en su capacidad para encontrar fórmulas de resolución es-

pecíficas para cada uno de los diversos temas y escenarios en que deba aplicarse.

Ello deberá ser así, porque la pluralidad de los grupos sociales con que hoy tiene que comunicarse el gobierno hace inoperante cualquier esquema de uniformidad.

Para cada grupo social y para cada tema que aborde, la propaganda política deberá buscar soluciones y tratamientos específicos adecuados a sus características particulares.

ESPECIALIZACION: Este último aspecto es quizá el más importante de todos los mencionados, puesto que será justamente a partir del reconocimiento del carácter especializado de la propaganda política como los profesionistas dedicados a esta labor podrán diseñar e instrumentar las novedosas estrategias de comunicación requeridas para que la propaganda se convierta en un verdadero medio de diálogo y concertación entre gobernantes y gobernados.

Para ello, paso inicial obligado será que los administradores públicos reconozcan y apliquen en su práctica cotidiana la diferenciación de la propaganda política con respecto de la publicidad, y la imposibilidad de darle a ambas un tratamiento casi idéntico, como pretende hacerlo el denominado "marketing político". Y en función de ello, demanden y apoyen el desarrollo y especialización de una actividad que puede constituirse como un importante medio de apoyo de la gestión gubernamental.

IV. CONCLUSIONES

La concepción y prácticas que han normado el uso de la propaganda por parte de las instancias políticas en todo lo que va del presente siglo, demuestran día a día una creciente incapacidad para contribuir a institucionalizar los aspectos complejos que tienen como base las libertades civiles, políticas y públicas de la sociedad moderna.

Y ello es así, porque el profundo proceso de transformación social, económica y política que hoy se vive a nivel internacional —cuyo inicio se identifica patentemente a partir de la década de los 70—, ha reducido los márgenes de maniobra autónoma del gobierno, al complicar cualitativa y cuantitativamente los contextos en que éste actúa.

Dicha complejidad se ha caracterizado básicamente por el incremento, diversificación y novedad de los problemas y demandas a que debe responder el gobierno y por la creciente consolidación de una actitud ciudadana cada vez más crítica y participativa. Fenómenos que, en términos generales, han propiciado que la participación y consenso ciudadanos se conviertan en una condición imprescindible para garantizar el éxito y legitimidad de la gestión gubernamental.

Ante esta situación, y como parte de los múltiples ajustes que ya están haciendo los gobiernos para incrementar la eficiencia de su gestión, se hace necesaria la revisión de los objetivos, formas y contenidos de la propaganda política con el propósito de lograr que ésta se consti-

tuya como un medio que apoye eficientemente el proceso de diálogo y concertación entre gobernantes y gobernados.

Hasta hace un par de décadas el contexto sicoeconómico permitía que la gestión gubernamental pudiera desarrollarse sin necesidad de contar con los altos niveles de consenso y participación social que hoy le son indispensables. Por ello, se podía realizar una gestión de gobierno más autoritaria, que no siempre tomaba en cuenta la opinión de los ciudadanos.

Un ejemplo palpable de la caducidad del enfoque autoritario de gobierno ha sido la caída de los regímenes de Europa del Este. Ese fenómeno dejó en claro que, hoy como nunca antes, el ejercicio de la fuerza y el autoritarismo es insuficiente para sostener la legitimidad de un gobierno y mucho menos para garantizar el éxito de sus programas y políticas de trabajo.

Sin embargo, el que durante los dos primeros tercios de este siglo el estilo esencialmente autoritario de gobierno se pudiera sostener en el terreno de los hechos, explica en mucho el bajo nivel de eficiencia alcanzado por la propaganda política y el desinterés que, en la práctica, manifiestan los políticos para impulsar su evolución y perfeccionamiento. Desinterés que se hace patente tanto en la frecuencia con que el gobierno recurre al uso de la propaganda política, como en la forma y fondo que caracteriza su instrumentación.

No obstante, las características del escenario en que hoy actúan los gobiernos y los esquemas eminentemente democráticos con base

en los cuales debe darse la relación entre las autoridades y la ciudadanía, crean las condiciones que hacen posible e indispensable que los aparatos administrativos gubernamentales reconozcan y utilicen a la propaganda política como un medio fundamental de apoyo para su gestión.

Y ello es así, por el enorme potencial que la propaganda política presenta para apoyar el esfuerzo gubernamental por obtener los niveles de consenso y participación ciudadana que le son indispensables para garantizar la eficiencia de su gestión.

Así, es necesario que los gobiernos dejen de concebir a la propaganda como un instrumento básicamente orientado a apoyar la acción electoral, y reconozcan que su principal potencial de utilidad estriba en su vinculación con la gestión cotidiana del gobierno.

Sólo a partir de ello se podrán institucionalizar políticas para utilizar a la propaganda como medio de apoyo para la realización de todas las fases que implica la gestión gubernamental.

Gestión gubernamental que, en su versión compleja, se refiere al diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas y programas que tienen por objeto responder con eficiencia al mosaico cambiante y complejo de la vida ciudadana.

Ahora, si bien es cierto que el actual estado de evolución de la propaganda política no ha alcanzado los niveles de eficiencia que se re-

quieren para utilizarla con el enfoque y objetivo antes mencionados, también es indispensable reconocer que esto sólo podrá lograrse en función de la exigencia y esfuerzo que las instancias políticas hagan para ello.

Pero esto sólo será posible en la medida que los gobiernos tomen conciencia de la importancia y urgencia de utilizar a la propaganda política como un medio de apoyo de la gestión gubernamental.

BIBLIOGRAFIA

ESTA TESIS NO PUEDE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Bobbio, Norberto, Nicolas Matteucci y Gianfranco Pasquino. **Diccionario de Política**. Dos tomos. México. Siglo XXI Editores. 1991. 1698 págs.

Crozier, Michel. **Estado moderno, Estado modesto. Estrategia para el cambio**. México. Fondo de Cultura Económica. 1992. 292 págs.

De Moragas, Miquel. **Sociología de la comunicación de masas. Tomo III. Propaganda política y opinión pública**. Barcelona, España. Gustavo Gili. 1986. 222 págs.

De Moragas, Miquel. **Sociología de la comunicación de masas. Tomo IV. Nuevos problemas y transformación tecnológica**. Barcelona, España. Gustavo Gili. 1986. 216 págs.

Del Rey, Javier. **La comunicación política. El mito de las izquierdas y derechas**. Madrid, España. Ediciones de la Universidad Complutense. 1989. 229 págs.

Drucker, Peter. **Las nuevas realidades**. México. Hermes. 1992. 381 págs.

Durandin, Guy. **La mentira en la propaganda política y en la publicidad**. Barcelona, España. Paidós. 1983. 204 págs.

Hitler, Adolfo. **Mi lucha**. México. Planisferio. 1974. 258 págs.

Ilich, Vladimir. **¿Qué hacer?** México. Progreso. 1980. 64 págs.

Kliskberg, Bernardo. **¿Cómo transformar al Estado?** México. Fondo de Cultura Económica. 1993. 104 págs.

Pipitone, Ugo. **El capitalismo que cambia**. México. Era. 1986. 148 págs.

Toffler, Alvin. **El cambio del poder**. Barcelona, España. Plaza y Janes. 1990. 618 págs.

HEMEROGRAFIA

Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. **Revista del Colegio**. Año II. Número 4. México. 1990. 140 págs.

DOCUMENTOS

Aguilera, Rina. **Apuntes de clase correspondientes a la segunda opción de titulación**. Agosto-diciembre 1993.