



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
INSTITUTO DE LA COMUNICACIÓN E IMAGEN  
MAGISTER COMUNICACION POLITICA**

**EL DISCURSO ESTATAL EN  
LAS POLÍTICAS DE REGULACIÓN DE LA FERTILIDAD, SU DIFUSIÓN DESDE EL  
GOBIERNO Y LA COBERTURA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN CHILE,  
DURANTE LOS GOBIERNOS DE EDUARDO FREÍ MONTALVA Y RICARDO LAGOS  
ESCOBAR.**

**Tesis para optar al grado de Magíster en Comunicación Política  
AUTOR: TERESA ELIANA DEL PILAR PLANET MARIN**

**PROFESOR GUIA: RAFAEL DEL VILLAR  
INSTITUTO DE COMUNICACION E IMAGEN**

**DICIEMBRE 2009**

## **DEDICATORIA**

**A mi padre y mi madre que me dieron la oportunidad de conocer el mundo de la política y me enseñaron que la democracia se vive a diario en la vida cotidiana de las personas.**

**A mis hijos que me han acompañado siempre en cada cosa nueva que he emprendido y han peleado por la democracia en la vida familiar.**

**A quienes pertenecen al mundo rural, a las minorías sexuales, a los hombres y mujeres que ejercen el comercio sexual y a los usuarios y usuarias del sistema público de Salud, que me mostraron la importancia de la participación social deliberante en las políticas públicas.**

**Y a todos, los que a lo largo de mi vida laboral me mostraron que la difusión de las políticas públicas es una deuda no saldada en nuestro país.**

## **AGRADECIMIENTOS**

**Quiero agradecer a las autoridades del Postgrado del Magíster de Comunicación Política, a cada uno de los profesores y a mis compañeros que confiaron en que una enfermera podía desarrollar y optar al Magíster.**

**Su confianza y apoyo han sido fundamentales para lograr aprobar todos los pasos y terminar esta tesis.**

## TABLA DE CONTENIDOS

	<b>RESUMEN</b>	<b>5</b>
<b>I</b>	<b>FORMULACION DEL PROBLEMA</b>	
	Problematización	<b>6</b>
	Relevancia de la investigación	<b>11</b>
	Preguntas de la investigación	<b>13</b>
	Hipotesis	<b>14</b>
	Objetivos	<b>15</b>
<b>II</b>	<b>MARCO TEORICO Y DISCUSION BIBLIOGRAFICA</b>	
	Políticas públicas y Comunicación	<b>16</b>
	Políticas públicas y Agenda Setting	<b>21</b>
	Acuerdos y Convenciones Internacionales	<b>32</b>
<b>III</b>	<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACION</b>	<b>37</b>
<b>IV</b>	<b>DESCRIPCIONES DE LA REALIDAD ESTUDIADA</b>	
	Medios escritos investigados	<b>46</b>
	Contexto político general	<b>48</b>
<b>V</b>	<b>IDENTIFICACION CRONOLOGICA DE FRACTALES</b>	
	Período Eduardo Freí Montalva	<b>49</b>
	Período Ricardo Lagos Escobar	<b>52</b>
<b>VI</b>	<b>ANALISIS DE LOS FRACTALES ESTUDIADOS</b>	
	Período Eduardo Freí Montalva	<b>54</b>
	Período Ricardo Lagos Escobar	<b>73</b>
<b>VII</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>99</b>
<b>VIII</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>107</b>
<b>ANEXO 1</b>	<b>Documentos de Fractales del Período Freí Montalva</b>	
<b>ANEXO 2</b>	<b>Documentos de Fractales del Período Lagos Escobar</b>	
<b>ANEXO 3</b>	<b>Jerarquías Normas Jurídicas</b>	

## **RESUMEN**

En los últimos años en Chile, el énfasis de las políticas de salud relacionadas a la regulación de la fertilidad se ha situado en la libre decisión de las personas. Desde el inicio de estas políticas, durante el gobierno de Eduardo Freí Montalva (1964-1970), las motivaciones para su promulgación han cambiado. Sin embargo, en ambos períodos, los avances surgidos persisten en verse entrampados en situaciones que desbordan lo estrictamente sanitario.

Esta tesis tiene como objetivo la descripción cronológica de hitos o hechos relevantes de las políticas públicas de salud relacionadas a la planificación familiar o la regulación de fertilidad durante el Gobierno de Eduardo Freí Montalva (1964-1970) y del Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y la cobertura de éstas en los medios de prensa escritos de cada época. En ambos períodos, la promulgación de normas jurídicas de estas políticas, tienen relación con importantes acuerdos y convenciones internacionales sobre población y desarrollo, suscritos por el país.

Se realizó una búsqueda de antecedentes mediante revisiones bibliográficas, documentales y de cobertura en la prensa escrita de ambos períodos. Con el fin de comparar ambos períodos de gobierno, se definieron los hitos, en relación a la publicación o difusión de normas jurídicas, considerando estas como la explicitación pública de hechos relevantes para su implementación. En la selección de la prensa escrita se consideraron diarios de circulación nacional y Región Metropolitana.

La descripción cronológica de los principales hitos, su categorización, y la cobertura de prensa de estos demostró la falta de una estrategia comunicacional para su difusión a la ciudadanía, con la consecuente inhibición de la participación ciudadana. Esta demostración puede contribuir a identificar factores claves de la difusión de estas políticas desde el gobierno y aportar elementos que puedan mejorar las estrategias comunicacionales desarrolladas, o bien incentivar su desarrollo.

En gobiernos democráticos que incentivan la participación social, las estrategias comunicacionales para la difusión de políticas de alto interés público, tienen estrecha relación con la posibilidad de una mayor equidad en el acceso y de un mayor control

social del respeto de los derechos individuales al respecto.

## **FORMULACION DEL PROBLEMA**

### **Problematización**

El debate sobre la ausencia de políticas claras de participación ciudadana en salud, particularmente en los temas de información, promoción y educación en salud, ha mostrado que de alguna manera se han instalado barreras para la acción ciudadana. Una de las grandes discusiones ha sido el rol del gobierno frente a las decisiones de los ciudadanos y ciudadanas en el ámbito de la intimidad de las personas como son las situaciones relacionadas con la sexualidad, y el papel que juegan los medios en la opinión pública frente al tema.

Hasta principios del Siglo XXI en la referencia hacia la población, la noción de beneficiario como un ente genérico y pasivo tuvo predominio en la construcción de políticas públicas, esto acompañado con una focalización en aspectos de vulnerabilidad como la edad, el sexo, la estratificación social y la territorialidad. Estas situaciones responden a una focalización por aspectos de presupuestos fiscales por resultados, pero también responden a un tipo de mirada, sostenida en el tiempo, sobre la familia y sobre las personas como sujetos de atención del Estado, y no denotan, al menos en su contenido, los conceptos de ciudadanos y ciudadanas.

Desde las políticas públicas de salud uno de los aspectos importantes para la familia ha sido el abordaje de la regulación de la fertilidad y sus posibilidades de acceso a una atención de salud digna, adecuada y justa, que les permita, de alguna manera, equilibrar las decisiones en un campo más allá de la mera posibilidad de acceso económico. Desde esta realidad los avances en la implementación de políticas públicas de salud en materias de regulación de la fertilidad después de la década de los 60, claramente después del período de Eduardo Freí Montalva (1964-1970), han sido discontinuos y se han detenido por décadas a pesar de estar consignados en los más importantes acuerdos y convenciones internacionales sobre población y desarrollo, que Chile ha suscrito.

Después de haber recorrido medio siglo de experiencias en la materia, no se ha logrado destrabar la polarización política que existe en la materia, ni recoger las inquietudes ciudadanas.

En general y en relación a las estructuras sociales y políticas, las políticas públicas muestran la movilidad que pueden tener las fuerzas en juego, y las dinámicas de respeto, integración y exclusión de las personas respecto a los asuntos de Gobierno. Además son una herramienta importante en la comunicación con la población, respecto a la importancia que se le asigna a sus necesidades. En el campo de las políticas de salud, los cambios sostenidos de las últimas décadas producto de las variaciones en el perfil epidemiológico y demográfico, han implicado la necesidad de apoyar una participación más activa de la población, una mayor cercanía y un mayor respeto de los derechos de las personas a decidir de manera informada respecto a su vida y a los riesgos de su salud.

La sexualidad, involucrada en las políticas de regulación de la fertilidad, así como la capacidad de uso de la autonomía y decisión de las personas cobra vital importancia en relación a que su expresión no sólo tiene efectos directos en cada una de las personas, sino que involucra a otros. En la medida en que estos efectos producen resultados no sólo sanitarios, sino que además involucran cuestiones ideológicas, aparecen otros actores sociales que tensionan la acción pública en virtud de intereses particulares de grupos de poder. Estos pueden ver en las políticas públicas de salud relacionadas a la regulación de la fertilidad, una amenaza a la integridad de sus convicciones y preceptos, y por ende al medio en que se nutre y mantiene su poder.

Esta situación produce efectos que se agravan aún más en los hogares y familias que viven en situación de pobreza. Las cifras indican la incidencia en la mayor tasa de natalidad en estos hogares y en mujeres adolescentes pobres.<sup>1</sup> Esto podría derivarse de limitaciones en el desarrollo personal tanto de las mujeres como de sus parejas, de la influencia religiosa en un segmento importante de estas familias y de las mujeres, del déficit de competencias en los equipos de salud (tratamientos anticonceptivos, esterilización, píldora del día después, entre otros), y por supuesto de la falta de

---

<sup>1</sup> El 48% de las madres adolescentes se concentra en el nivel socio económico bajo el nivel de la pobreza y el 74% en los dos quintiles de menores ingresos. Los partos de madres adolescentes se concentran en las regiones y en los sectores urbanos de mayor pobreza en el país. Decreto N° 48, de 2007, del Ministerio de Salud

equidad de acceso que se produce al no poder equiparar el Estado las condiciones de igualdad de las mujeres más pobres respecto de aquellas que tienen recursos propios para proveerse soluciones sanitarias y de regulación de fertilidad.

Las políticas, la regulación sanitaria y la garantía del acceso en situaciones relacionadas con la regulación de la fertilidad han evolucionado en el tiempo, y han considerado de manera progresiva los derechos de las personas a decidir, de manera informada, las medidas a adoptar de acuerdo a cada realidad. No obstante, la materialización de las medidas propuestas ha puesto en evidencia las tensiones entre individuo-estado o individuo-sociedad, que se producen cuando los intereses sociales o del Estado entran en contradicción con los intereses individuales. En el caso de las políticas de salud, una de las mayores tensiones se ha situado en los derechos de las personas, y/o las parejas, a tomar decisiones libres e informadas respecto de su propia reproducción y de su sexualidad, versus los intereses de Estado en relación con la población general y el desarrollo.

Por otro lado es precisamente en situaciones en litigio, como las mencionadas, con políticas focalizadas donde “misteriosamente” el hombre desaparece y la mujer asume el rol de interlocutora, actúa como mediadora, catalizadora, puerta de entrada y salida del flujo de relaciones, demandas y recursos entre la familia, la comunidad y el Estado. La mayor parte de las políticas de anticoncepción involucran mayoritariamente a las mujeres, se dirigen en mayor medida hacia ellas y no hacia sus parejas, o hacia las parejas como un todo, y quienes las construyen y deciden sus contenidos son mayoritariamente hombres. Esta última situación podría ser, por sí sola, el tema central de una tesis.

Los orígenes de estas políticas públicas en términos de población se relacionaron en la década de los 60, con los altos índices de abortos, mortalidad materna y mortalidad infantil, y en las décadas más recientes con las cifras de embarazos adolescentes o más bien las cifras de maternidad y paternidad precoz en sectores económicamente más desprotegidos.

La maternidad y paternidad precoz incide en el inicio y la mantención de círculos de pobreza, lo que aumenta en hogares monoparentales cuya jefa de hogar es una mujer. En las mujeres, las posibilidades de desarrollo personal y mejoras en su situación de educación y empleo se ven entrampadas al tener que enfrentar la responsabilidad de

ser madres en edades tempranas, cuando no han terminado la etapa de educación obligatoria, esto sumado al hecho de no contar con el apoyo del padre de su hijo.

Al analizar estos aspectos parecen lógicas muchas de las acciones implantadas, sin embargo al contextualizar tanto las políticas como las lógicas argumentativas en las épocas y revisar el aparato ideológico que las sostiene y los que las rechazan, se pueden distinguir variables que desbordan lo sanitario, lo social y la preocupación por la equidad.

La regulación de la fertilidad que por si misma, podría constituir un factor de autonomía y hegemonía del poder en la esfera privada, tiene al final repercusiones en lo público. Al constituirse las políticas de regulación de la fertilidad en una amenaza para la imagen de los gobiernos en los medios de comunicación y en un tema de litigio público, estas se transforman en una situación de cuidado que debe ser manejada de manera estratégica por personeros en cargos de confianza. Esta situación, en el caso de un gobierno producto de una coalición de partidos políticos, implica muchas veces dificultades internas en la búsqueda de consensos y discontinuidades que limitan y debilitan su difusión desde las esferas de gobierno. Al no existir desde el gobierno estrategias comunicacionales consensuadas, los medios de comunicación actúan con su propia agenda y por su parte el gobierno, la mayoría de los mensajes que difunde son reactivos a los hechos difundidos por los medios.

De la larga discusión acerca de la influencia de los medios de comunicación en la “opinión pública”, se desprende una verdad irrefutable, la programación y organización de las noticias en los medios hacen visibles algunos temas hacia el público, estimulándolo a opinar y tomar posición.

Al no existir planes de difusión de las políticas públicas sobre regulación de la fertilidad desde el gobierno, y caracterizarse por actuar reactivamente frente a las noticias difundidas se crean espacios que son utilizados por grupos de poder. Es precisamente a estos, a quienes no les interesa la participación de las personas en las políticas públicas y, menos aún, la decisión libre e informada frente a la anticoncepción o la regulación de la fertilidad. Las cadenas de decisiones, interacciones, causas y efectos en nuestras sociedades tienen consecuencias imprevistas. Las decisiones implican a su vez un aprendizaje del control de los riesgos. El aprender a controlar los riesgos en el plano de la sexualidad tiene relación con controlar las consecuencias de

una actividad que produce placer, lo que significa un control de si mismo y una reflexión de las personas, que se convierte en una amenaza para los grupos de poder. Por su parte los gobiernos se entrampan en los dilemas de cómo comunicar sin producir alteraciones en su propia agenda, sobre todo cuando los medios de comunicación son manejados por los grupos de poder contrarios a la aplicación de las políticas públicas de determinadas materias. Anthony Giddens lo destaca en una entrevista de Marzo de 1999<sup>2</sup> refiriéndose a la comunicación de los gobiernos a los ciudadanos “La información que se difunde en la sociedad sobre los comportamientos sexuales contribuye a modificar a su vez las conductas sexuales...” Todo lo que se diga tiene consecuencias sobre los mismos riesgos. Causar temor a la población es problemático; en determinadas circunstancias causar miedo es necesario, pero si se es alarmista ante cada amenaza, la ciudadanía va a perder poco a poco su capacidad de respuesta. Éste es uno de los nuevos dilemas de las políticas públicas”

Los medios de comunicación influyen en la percepción individual y alimentan la conversación social incluso entregando palabras argumentativas para defender puntos de vista. Y aunque no consiguen decirle a las personas lo que tienen que pensar o decir, si consiguen decirles **sobre qué** conversar.<sup>3</sup>

Las políticas públicas relacionadas a la sexualidad y a la anticoncepción han desarrollado un avance sustantivo en América Latina en las últimas décadas, sin embargo, su implementación y el acceso con equidad han sido lentos, discontinuos y con dificultades. Se podría incluso hablar de “peaks” de falta de credibilidad y de desgaste de la confianza en la población usuaria del sistema público, en algunas oportunidades. Situaciones utilizadas por los grupos de poder en las agendas de los medios de comunicación, se han adelantado a las puestas en marcha de las políticas, han cuestionado las formas de su implantación, provocando de una forma u otra que las personas debatan más sobre los cuestionamientos, que sobre las políticas mismas. Este enclave, ha incidido en la posibilidad de revertir la inequidad del acceso a la regulación de la fertilidad, y ha provocado serias dificultades en su implementación.

---

<sup>2</sup> Disponible en [www.letraslibres.com/index.php?art=5725](http://www.letraslibres.com/index.php?art=5725)

<sup>3</sup> Esta situación está claramente establecida en el trabajo realizado por los periodistas Maxwell McCombs y Donald Shaw en la década de los años '70 sobre el impacto que los mensajes políticos transmitidos por los medios de comunicación tenían sobre las decisiones electorales de las personas

## RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

La relevancia de esta investigación recae en su pretensión de ser un aporte en el mejoramiento de la difusión de las políticas públicas desde el gobierno hacia la ciudadanía y en la implantación de éstas ligadas a la regulación de la fertilidad y la sexualidad. Otro de los aportes podría ser la eventual comprobación de una agenda en la cobertura de los medios frente a temas de litigio público relacionados a la sexualidad y donde se ven confrontados diferentes juicios y posturas valóricas y la reacción de los personeros de gobierno.

Esta situación la mayor parte de las veces da paso a una tensión de la acción pública en virtud de intereses particulares de grupos de poder. La falta de una estrategia comunicacional, que pudiera comprobarse, lleva implícita la falta de voluntad política de ser proactivos en la búsqueda de la equidad en la participación y en el acceso de la población a la regulación de la fertilidad, así como al desarrollo de un control social de la implantación adecuada y oportuna de estas políticas.

La elección de los dos periodos de Gobierno, el de Eduardo Frei Montalva durante el siglo XX y el de Ricardo Lagos Escobar a inicios del siglo XXI, revisten singular importancia al ser dos gobiernos elegidos democráticamente, con un discurso importante de participación ciudadana y que se ven enfrentados, cada uno en su respectiva época, a dar respuesta a acuerdos internacionales sobre población suscritos por nuestro país. En ambos períodos las acciones y recursos relativos a la sexualidad y la reproducción se inscriben, en el ámbito de las políticas públicas que incorporan las variables de población o que hacen de éstas su objetivo de intervención directa.

Ambos períodos además tienen características disímiles en su contextualización política y en la categoría de prensa escrita existente, que forma la parte más importante del trabajo de campo de esta investigación.

Las políticas de regulación de la fertilidad se iniciaron oficialmente durante el Gobierno de Frei Montalva. Su elección en 1964 fue apoyada por el Partido Demócrata Cristiano y obtuvo el 56% de la votación nacional. Sus contendores eran respaldados por coaliciones de partidos políticos, Salvador Allende por el FRAP, Frente de Acción

Popular (integrado substancialmente por el Partido Comunista y el Partido Socialista), y Julio Durán por el Frente Democrático (integrado por el Partidos Liberal, el Partido Conservador y el Partido Radical). Durante el gobierno de Frei Montalva existieron al menos 9 diarios de circulación nacional vinculados a diferentes empresarios y corrientes ideológicas y políticas. La Nación, El Mercurio, La Tercera de la Hora, La Segunda, Las Últimas Noticias, El Diario Ilustrado, El Siglo, La Última Hora y El Clarín.

Ricardo Lagos Escobar fue el tercer gobierno democráticamente elegido después de los años de dictadura. Lagos Escobar fue apoyado por una coalición formada por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el partido democracia Radical, el Partido por la Democracia PPD, quienes forman desde 1990 la Concertación de Partidos por la Democracia. Durante el gobierno de Lagos los diarios nacionales que permanecieron en circulación fueron 6. El Mercurio, La Tercera, La Cuarta, Las Últimas Noticias, La Segunda y La Nación.

## **PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN**

¿Cuáles fueron los hitos más relevantes de las políticas públicas de salud relacionadas a la regulación de la fertilidad, durante el periodo de Gobierno de Eduardo Freí Montalva (1964-1970) y del Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)?

¿Cómo fue la cobertura de estos hitos en los medios de comunicación escritos?

Y de acuerdo a esto ¿Se manifiesta en esta cobertura una difusión programada desde los hitos de las políticas desde el gobierno hacia la población?

## HIPÓTESIS

- La primera hipótesis apunta a sistematizar las normas jurídicas como hitos y fractales de las políticas públicas de la regulación de la fertilidad.

“Frente a la necesidad de sustentar las políticas públicas de regulación de la fertilidad desde el gobierno, se redactan normas jurídicas donde se utilizan argumentos que sobrepasan lo estrictamente sanitario, de manera de contrarrestar la agenda pública determinada por grupos de poder contrarios a la aplicación de estas políticas.”

- La segunda hipótesis se centra en la cobertura de los medios de comunicación.

Los cobertura de los medios escritos, en relación a hitos de las políticas públicas sobre regulación de la fertilidad, tienen un alza temporal relacionadas con la promoción de temas de “sobre qué conversar” en torno a la política pública, más que en informar adecuadamente a la población sobre la política misma. Existe una Agenda –setting o una tematización en los medios respecto al tema de la regulación de la fertilidad.

- Una tercera hipótesis es la comprobación de la falta de programación real de la difusión de las políticas públicas desde los gobiernos.

Desde el gobierno no existe una estrategia comunicacional ni una programación para la difusión de las políticas públicas de regulación de la fertilidad en los medios, lo que se refleja en la falta de manejo de la temporalidad de la cobertura y en la reactividad de los personeros de gobierno frente a los contenidos de prensa.

## **OBJETIVOS**

### **1.1 Objetivo general**

- Determinar la existencia de una estrategia comunicacional o un plan de comunicación desde los gobiernos de las políticas públicas de salud relacionadas a la anticoncepción o la regulación de la fertilidad, durante el Gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y del Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), considerando los hitos en relación a la publicación o difusión de normas jurídicas y la cobertura de estos en los medios de comunicación escritos de alcance nacional y de la Región Metropolitana o Santiago.

### **1.2 Objetivos Específicos**

- Ordenar cronológicamente e identificar los principales hitos de las políticas de salud sobre anticoncepción o regulación de la fertilidad en el Gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), relacionándolos al establecimiento de normas jurídicas.
- Sistematizar mediante un análisis cuantitativo, en cada periodo, la cobertura en los medios de comunicación de los hitos de estas políticas.
- Relacionar la cobertura de la prensa con la difusión programada de las políticas públicas desde el Gobierno

## **II MARCO TEORICO Y DISCUSION BIBLIOGRAFICA**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMUNICACIÓN**

De modo general las políticas públicas pueden ser entendidas como los grandes lineamientos desarrollados por el gobierno (no será el Estado?) y que contienen la definición de sus grandes objetivos y los lineamientos para la consecución de los mismos.<sup>4</sup>

De manera ordenada se podría señalar que las políticas públicas tienen las siguientes características:<sup>5</sup>

1. Contenido: La actividad pública es reconocida bajo la forma de un contenido que moviliza recursos para generar resultados o productos.

2. Programa: la generación de políticas públicas no es un acto considerado de forma aislada, sino que existe un marco bastante más amplio donde se integran un sin fin de actividades.

3. Orientación normativa: La actividad pública es el resultado de la expresión de finalidades y de preferencias que quien toma las decisiones, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, debe asumir. La manera en que se define el rol del Estado frente a determinadas situaciones implica una orientación normativa determinada, que puede o no ser explicitada mediante mecanismos como las normas jurídicas.

4. Factor de coerción: La actividad pública procede de la legitimidad que tiene el actor gubernamental frente a la ciudadanía.

5. Competencia social: La política pública puede definirse por su competencia, por los actos, y disposiciones que afectan la situación, intereses y los comportamientos de los administradores. En este aspecto se identifica al público, a los individuos, grupos o instituciones que se encuentran en el campo de la acción gubernamental considerada.

El concepto de política pública dice relación con la forma en que el aparato público

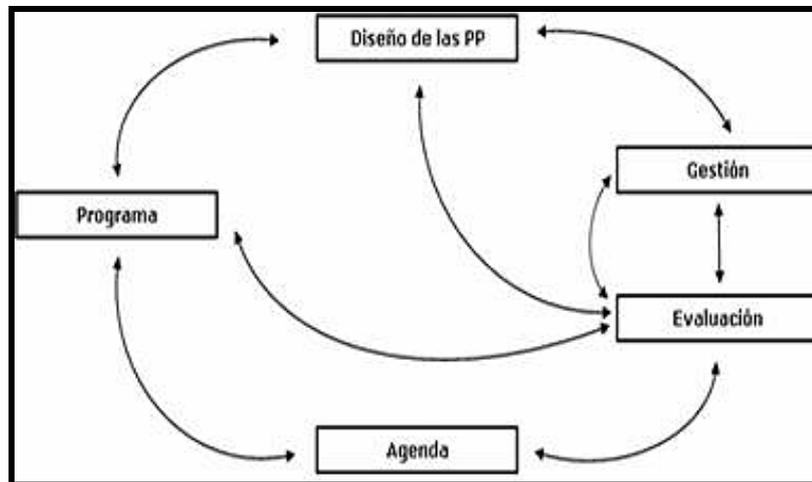
---

<sup>4</sup> Diccionario de Administración Pública Chilena, Segunda Edición, Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior ( SUBDERE) Santiago de Chile, 2002.

<sup>5</sup> Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. Las políticas públicas, Editorial Ariel, Barcelona, 1992. pp. 90-91.

actúa. Una política pública se compone de cursos de acción y flujos de información, que tienen relación con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Enuncia un proceso y el resultado esperado.<sup>6</sup>

Las etapas básicas de una política pública son: origen, diseño, gestión y evaluación. El diagrama de acuerdo a Lahera<sup>7</sup> sería el siguiente:



La agenda pública expresada en el diagrama tiene directa relación con los temas que son de importancia para una sociedad. El paso desde la agenda a los programas implica un difícil intento de aunar las voluntades particulares en busca de una voluntad general. Aquí, la política toma un papel gravitante, pues es en ella donde se transa entre los diferentes grupos sociales. Una vez que la sociedad ha elegido un programa, estos deben plasmarse en políticas públicas que deben ser diseñadas, gestionadas y estar sujetas a continuas revisiones. Uno de los aspectos relevantes es el recoger las inquietudes que refleja la propia ciudadanía.

Uno de los mayores problemas es la implementación de las políticas. Pasar del qué hacer al cómo hacerlo. La explicitación de una política, no garantiza su

---

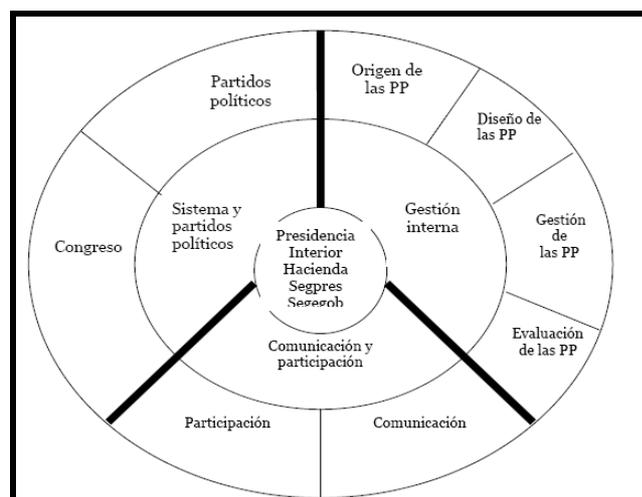
<sup>6</sup> Lahera Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas, FCE, Santiago de Chile, 2002.

<sup>7</sup> Op cit

implementación. Más bien, tiene directa relación con el modo en que se gestiona la política, el programa de implementación y las orientaciones normativas en las cuales se sustenta. Es decir, como se hacen sustentables los principios de la política, y como estos podrían institucionalizarse. Uno de los mecanismos utilizados es la promulgación de normas jurídicas que sustentan los pasos de la implantación, y determinan el como y cuando realizar determinadas acciones en su beneficio.

En opinión de Eugenio Lahera<sup>8</sup> "reconocer las dificultades con frecuencia implica bajar las ambiciones respecto de una reforma y no hacer los cambios sistémicos necesarios. Es el riesgo del realismo político paralizante y, en ese sentido, es importante la voluntad política de líderes determinados a hacer un cambio. Por supuesto, aquí el apoyo sostenido de la opinión pública es esencial". No basta con querer hacerlo, o hacerlo solo(a). Se necesita una cuota de riesgo, sostenido por cierto en el apoyo ciudadano, y una legitimación de quien lidere el proceso.

El aumento de la capacidad de implementación es operativo, pero también analítico. Esto implica el considerar una multiplicidad de variables que inciden en su buen logro. Siguiendo con los planteamientos de Lahera<sup>9</sup>, "en una política pública de calidad se manejan conjuntamente variables políticas y legislativas, técnicas, financieras y fiscales y comunicacionales", las que muestra en el siguiente cuadro:



<sup>8</sup> Lahera Eugenio. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Santiago, 18-21 de octubre 2005

<sup>9</sup> Lahera Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas, FCE, Santiago de Chile, Segunda Edición 2008.

En relación con las variables comunicacionales, Lahera, plantea que el impulso de las políticas públicas deben considerar esfuerzos comunicacionales para que estas sean bien entendidas "incluso aunque sean políticas públicas reservadas o teóricamente secretas". Esto parte de la necesidad de que los ciudadanos(as) puedan ser informados de las políticas de gobierno, de las normas jurídicas que las sustentan, las orientaciones normativas y decidir sobre su apoyo o rechazo.

Una buena comunicación bien planificada puede mejorar de manera fundamental la implementación de una política. Más aún si se consideran, en la comunicación, cuáles aspectos de la interacción del gobierno con el medio político, social, económico y cultural requieren mayor apoyo específico.

La visión y planificación de una agenda bien estructurada, que tome en cuenta supuestos y variables de las situaciones particulares, debe también definir a quienes se les va a comunicar, cuándo y de qué manera. La comunicación de las políticas debe ser responsabilidad de todo el gobierno y no solamente de los sistemas de comunicación.

Uno de los problemas más comunes es el tecnicismo en la comunicación. Se da por entendido que las políticas públicas tienen una lógica comprensible, están diseñadas sobre el bien común y consideran de alguna manera la opinión de los ciudadanos(as).

Para efectuar las tareas comunicacionales es necesario cumplir requisitos como congruencia, credibilidad, oportunidad, persistencia, cercanía y capacidad de evaluar objetivamente la efectividad de la comunicación<sup>10</sup>. Esto supone, además ser proactivo frente a los posibles cuestionamientos desde los medios de comunicación, los cuales son un canal inevitable para la comunicación desde el gobierno. Es en esta realidad donde el diseño de una estrategia comunicacional de la difusión de la política, así como de sus aspectos normativos reviste importancia vital. Tanto la explicitación pública de la política pública como tal, como la implantación de medidas de gestión interna pueden ser motivo de generación de opinión pública al respecto, lo que implica un diseño estratégico específico, considerando las oportunidades y amenazas del

---

<sup>10</sup> Orozco, Pablo (2005) "Política de Comunicaciones" Ponencia X Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En: Lahera Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas, FCE, Santiago de Chile, Segunda Edición 2008.

contexto social y político imperante, y el origen ideológico de los medios de comunicación.

Lahera señala textual "habitualmente, cuando surge una política pública que es muy difícil explicar, quiere decir que hay que pensar un poco más antes de llevarla adelante. Esto no siempre es aceptado y, la mayoría de las veces, la responsabilidad recae en el equipo de comunicadores. Se habla de error comunicacional, un eufemismo que sirve para disculpar malas políticas públicas o decisiones equivocadas".<sup>11</sup> Estas decisiones equivocadas pueden incluso referirse al momento adecuado y al vocero adecuado.

Las políticas públicas como procesos comunicacionales pueden enfrentar diversos problemas<sup>12</sup>, entre los cuales están:

- Formulación de políticas sin conversaciones sobre posibilidades,
- Acciones sin declaraciones, o con declaraciones reactivas
- Declaraciones sin acciones demostrables,
- Formulación de políticas sin diseño claro de ejecución, incumplimiento sin reclamos viables.
- Vocerías múltiples con objetivos poco claros, o independientes del objetivo y lineamientos de la política.

Los problemas detallados son espacios de debilidad comunicacional desde el gestor de la política, que pueden perfectamente ser utilizados en los medios de comunicación por detractores de la política, en su propio beneficio.

---

<sup>11</sup> Lahera Eugenio. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Santiago, 18-21 de octubre 2005

<sup>12</sup> Álvarez, José (1989), "Las políticas públicas como procesos comunicacionales", Revista de ingeniería de sistemas, Vol VI, Nº 2, diciembre. En: Lahera Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas, FCE, Santiago de Chile, Segunda

## POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGENDA SETTING

Históricamente, la prensa escrita ha jugado un rol de vital importancia en la difusión de las políticas públicas en nuestro país. Es así como el 13 de febrero de 1812 fue publicado el primer número de la "Aurora de Chile" - Periódico ministerial y político -, dirigido por Fray Camilo Henríquez González. Publicado semanalmente todos los jueves, contaba con escritos firmados entre otros por Manuel de Salas, Juan Egaña y Manuel José Gandarillas. La "Aurora de Chile" fue la posibilidad de hacer público en plena lucha por la independencia, los principios de soberanía popular, la facultad de los pueblos para gobernarse y elegir a sus autoridades y la separación de poderes. La aparición y el contenido del diario fueron en sí, un proyecto político en la lucha independentista.

En una época más cercana se puede comprobar la importancia de los medios de prensa al recordar el Bando N° 15 del 11 de Septiembre de 1973:

“La Junta de Gobierno desea mantener informada a la opinión pública sobre acontecimientos nacionales. De acuerdo con lo dispuesto en los bandos hasta ahora emitidos y por encontrarse el país en Estado de Sitio, se ha dispuesto ejercer sobre los medios de publicación una estricta Censura de Prensa.

Como una primera medida precautoria, durante el día 12 de septiembre de 1973, se ha autorizado solamente la emisión de los siguientes diarios: “El Mercurio” y “La Tercera de la Hora”. Paulatinamente se irán autorizando otras publicaciones. Se considerará que las empresas no indicadas por este bando, deben considerarse de hecho clausuradas.

Se ha designado un Oficina de Censura de prensa, que funcionará en la Academia Politécnica Militar del Ejército (San Ignacio N°242), que tendrá bajo su control las publicaciones escritas autorizadas; el sistema a emplear será el de CENSURA a la edición impresa. Por lo tanto los directores de los diarios mencionados tendrán la responsabilidad de entregar diariamente antes de su emisión las respectivas muestras para poder proceder a su revisión.

Se advierte que la emisión de todo otro órgano de prensa escrita que no sea la debidamente autorizada será requisada y destruida.”<sup>13</sup>

Es sin duda el rol que cumple la prensa escrita en la construcción social de la realidad, lo que motiva reacciones como las enunciadas. Esta construcción tiene un

---

<sup>13</sup> Bando N° 15 del Régimen Militar del 11 de septiembre de 1973, en Loveman, Brian y Elizabeth Lira (Eds.), Arquitectura política y seguridad interior del Estado, Fuentes para la Historia de la República, Volumen XIX, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Lom Ediciones, 2002.

proceso de producción, circulación y reconocimiento. Para nadie es desconocido que la producción periodística es una manifestación socialmente reconocida y compartida.<sup>14</sup>

Por otra parte el sistema de los medios también se transforma en un espacio de litigio y confrontación de diferentes actores, que tienen por supuesto diferentes intereses. Por un lado están los productores de la comunicación, en otro las fuerzas políticas y por último los grupos económicos internos y externos del sector. Todos ellos intervienen tanto en la producción como en la circulación.

En relación con este último aspecto es posible establecer ciertas características de los sistemas políticos que dan lugar a diferentes relaciones entre los medios y el gobierno de la nación. El siguiente cuadro expresa la relación, que a juicio del investigador italiano Carlos Marletti <sup>15</sup>, se da entre gobierno y medios.

#### CUADRO N°1

<b>Sistemas políticos poco diferenciados</b>	El medio es un monopolio del ámbito gubernamental y existen pocos canales alternativos
<b>Sistemas políticos polarizados</b>	Los medios están en aparatos ideológicos contrapuestos.
<b>Sistemas políticos diferenciados o complejos</b>	Hay una interacción y competencia entre los medios y los aparatos políticos en los procesos de tematización.

Es incuestionable que la forma de operar de los medios de comunicación ha afectado las dinámicas de los diferentes actores políticos. Una de las dimensiones afectadas es la que tiene que ver con los temas que son relevantes en políticas y las que no. Esta capacidad para establecer los temas es lo que se denomina “fijación de la agenda” o Agenda Setting. En síntesis, esta teoría plantea que los medios influyen directamente en el “sobre qué pensar”. “La fórmula de la *agenda-setting* quedó estructurada sosteniendo que los medios de comunicación no resultaban muy eficaces

<sup>14</sup> Rodrigo Alsina ,Miguel La construcción de la noticia. Editorial Paidós. Barcelona-Buenos aires-Mexico, 1989

<sup>15</sup> Marletti,C1985 En: RODRIGO ALSINA ,MIGUEL La construcción de la noticia. Editorial Paidós. Barcelona-Buenos aires-Mexico, 1989

en decirnos qué opiniones tener, sino en decirnos acerca de qué asuntos tener opinión”<sup>16</sup>. Por otra parte, también existen varios reparos frente a los efectos de la Agenda Setting, como por ejemplo, que esta situación no opera de manera eficiente en aquellos temas que las personas lo han vivido directamente.

En el mismo sentido, Otero sugiere que el efecto de agenda de los medios puede experimentar diversas variaciones bajo distintas circunstancias, algunas de las cuales serían los niveles de importancia del tema, el interés y la selectividad de los receptores, los acontecimientos y los temas mismos, el estadio de desarrollo de un tema, la selectividad individual y el nivel de análisis de los datos.

El efecto de los medios de comunicación en la fijación de la agenda pública puede hacerse en dos niveles. El primer nivel se refiere a la selección de hechos relevantes por parte de los medios de comunicación, incide en que aquellos *hechos* sean considerados como relevantes por la opinión pública y por los políticos. Es decir, la relevancia se definiría por el grado en el cual un hecho en la agenda es percibido como relativamente importante.

El segundo nivel estaría determinado por la jerarquía que se da a los hechos. Es decir, se determinan ciertos atributos a los hechos que inciden en poner en agenda aquellos aspectos, independientemente de si el *issue* mismo fue puesto en agenda por ellos o de otras formas.

Los efectos que producen este trabajo de los hechos son de una u otra forma una producción de la verdad. A decir de Foucault<sup>17</sup> “cada sociedad tiene su régimen de verdad, su política general de la verdad: es decir los tipos de discurso que acoge y hace funcionar como verdaderos o falsos, el modo como se sancionan unos a otros; las técnicas y procedimientos que están valorados para la obtención de la verdad; el estatuto de quienes están a cargo de decir lo que funciona como verdadero”.

Respecto a los años sesenta, Ray Funkhouser<sup>18</sup> investigó sobre los temas más importantes de esa época tanto en los medios de comunicación como en la opinión pública norteamericana utilizando la misma metodología de Mac Combs y Shaw<sup>19</sup>. En

---

<sup>16</sup> Otero, E. Teorías de la Comunicación. Santiago. Editorial Universitaria.2004

<sup>17</sup> Foucault. 1981 “Un dialogo sobre el poder” En Rodrigo Alsina, Miguel .La construcción de la noticia. Editorial Paidós. Barcelona-Buenos Aires-México, 1989

<sup>18</sup> Funkhouser, R.G. (1973). “The issues of the sixties: an exploratory study in the dynamics of public opinion”. Public Opinion Quarterly. En Rodrigo Alsina , Miguel La construcción de la noticia. Editorial Paidós. Barcelona-Buenos Aires-México, 1989

<sup>19</sup> McCOMBS, M. y D. Shaw (1972). “The agenda-setting function of mass media”. Public Opinion Quarterly. .En

el estudio identifica dos clases de informaciones: por una parte, los de cobertura permanente en los medios de comunicación como los asuntos políticos y los económicos, denominados temas centrales y luego los temas periféricos, cubiertos por los medios en coyunturas que muestran un comportamiento con alzas temporales en forma de puntas. Estos descubrimientos comprobaron la teoría de la fijación de la agenda.

El análisis evidenció que la cobertura mediática y la opinión pública se encuentran fuertemente relacionados. Sin embargo, también analizó la relación entre la cobertura mediática y la realidad, el resultado sugirió que puede no existir correspondencia entre ambas cuestiones. Es decir, no existía un paralelo entre los asuntos abordados por los medios y el ambiente presente de una sociedad, en este caso la norteamericana. Más que reflejar la realidad, los medios tienen la capacidad de crear noticias, aumentando o disminuyendo la atención sobre algunas situaciones particulares. Si las personas conversan en el entorno más próximo, las informaciones difundidas por los medios masivos, el efecto de fijación de la agenda se incrementa.

La comunicación interpersonal sirve, entonces, para aumentar la importancia del tema. Por otra parte, si las personas hablan de temas que no aparecen en la agenda de los medios, pero que son sentidos como una necesidad en la vida diaria de la población, la comunicación interpersonal puede inhibir el efecto de fijación de la agenda setting. Las personas ya no creerán o no considerarán a los medios, ya que sentirán que tales asuntos tienen más importancia que cualquier otro.

Frente a la difusión de las políticas públicas, la agenda setting de los medios podría claramente influenciar en “sobre que pensar” en relación a la política en cuestión, transformando la comunicación de un hecho específico como es la publicación de una norma jurídica sanitaria, en un hecho de relevancia para la vida privada o la intimidad de las personas. El empleo de juicios de valor que trasciendan lo estrictamente sanitario, puede ser un espacio de debate que transforme la intención real de la norma jurídica ante los lectores de los medios, y abra cuestiones silenciadas o no debatidas en el ámbito público.

Mientras que la teoría de *agenda setting* limita en parte el poder de los medios como formadores de opinión a la jerarquización del temario, el enfoque de Noelle

Neumann parte del supuesto que la mayor parte de las personas temen naturalmente al aislamiento y, al manifestar sus opiniones personales, tratan de identificar la opinión de la mayoría para luego sumarse al "consenso general". "Basándonos en el concepto de un proceso interactivo que genera una "espiral" del silencio, definimos la opinión pública como aquella que puede ser expresada en público sin riesgo de sanciones, y en la cual puede fundarse la acción llevada adelante en público".<sup>20</sup>

Los medios de comunicación, operan de alguna manera como formadores del consenso, los periodistas tendrían la autoridad necesaria para diagnosticar el "clima de opinión" y para mantenerlo y/o acrecentarlo si este forma parte de la mayoría. Los medios pueden mostrar que el poder de la opinión pública es tan grande que no lo puede ignorar ni el gobierno ni la sociedad. Y esta "opinión pública" se puede transformar en una amenaza de aislamiento para las personas, que la sociedad dirige en contra los individuos y en el caso de los gobiernos mostrarlos como desviados de las necesidades de los miembros de la sociedad cuando no operan según el "pensamiento único" impuesto.

En síntesis, la teoría del espiral del silencio se traduce en un control social de la hegemonía del poder. Este aspecto resulta relevante en los cambios operados en los medios de comunicación en nuestro país en las últimas décadas. La formación de consorcios periodísticos en manos de una clase empresarial que funcionan de acuerdo al modelo económico imperante, con patrones de expansión muy centralizados y determinados por los intereses del propietario, constituye en sí una parte más del aparato productivo.

Los medios de comunicación chilenos tienen, al nivel de estructura y funcionamiento, una configuración altamente concentrada, cohesionada e ideologizada. Esta concentración además con una red a nivel económico y político que cruza transversalmente a la sociedad.

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)<sup>21</sup> uno de los cambios más significativos percibidos por la población es el aumento del poder de

---

<sup>20</sup> [PDF] Elisabeth Noëlle-Neumann La espiral del silencio. Disponible en [www.infoamerica.org/documentos\\_pdf/noelle\\_neumann.pdf](http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/noelle_neumann.pdf)

los medios. “En general, tiende a pensarse que los medios están alcanzando un poder excesivo: se los ubica como la cuarta de catorce instituciones que tienen más poder del que deberían, y la última respecto de la cual pueda afirmarse que tenga menos poder del debido. Sólo los empresarios, los partidos políticos y los parlamentarios superan a los medios en su exceso de poder.”

Cada uno de los medios tiene sus propios criterios y compiten por el interés de los lectores. Estos hechos revelan que los medios han desplazado su foco hacia la vida cotidiana y la vida interna de los propios medios. La vida privada se transforma en un escenario digno de ser informado porque vende. Ya no hay defensa de la opinión pública, sino que muestran el litigio y la disputa entre las diferentes opiniones. Dirigen su atención principalmente a develar y criticar las prácticas de las instituciones y de quienes las dirigen. Entre estas instituciones se encuentra el gobierno, con sus respectivos ministerios y organismos autónomos.

CUADRO 52  
¿Cuáles de las siguientes instituciones tienen más poder del que deberían tener? (porcentaje)

	Más poder del que deberían tener	Menos poder del que deberían tener	Adecuado poder	NS - NR
Los medios de comunicación (TV, radios, diarios)	55 (cuarto entre catorce)	23 (decimocuarto entre catorce)	19 (séptimo entre catorce)	3

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Entre catorce instituciones, las personas expresan que son los medios de comunicación (junto a las escuelas y las universidades) el lugar donde la opinión de las personas pesa más que antes.

<sup>21</sup> Desarrollo humano en Chile. El poder ¿para quién y para qué? 2004. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Santiago de Chile, diciembre 2004

CUADRO 53

De las siguientes organizaciones o instituciones, ¿dónde la opinión de las personas pesa más o menos que antes? (porcentaje)

	La opinión de las personas pesa MÁS que antes	La opinión de las personas pesa MENOS que antes	Pesa igual que antes	NS-NR
En la Iglesia	47	36	13	4
En los lugares de trabajo	37	48	11	4
En la escuela, colegio o universidad	58	29	9	4
En los bancos y financieras	41	44	9	6
En los medios de comunicación	56	32	7	5
Entre los senadores y diputados	27	52	12	9
En los partidos políticos	31	49	11	9

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Los medios de comunicación aparecen como la institución que más ayuda a la gente a defenderse de los abusos de los poderosos.

CUADRO 54

Existen casos en que las personas necesitan defenderse de situaciones de abuso, maltrato o arbitrariedad. En su opinión, ¿cuál de las siguientes instituciones ayuda a las personas a defenderse? (selección) (porcentaje)

	Ayuda a las personas a defenderse	No ayuda a las personas a defenderse	NS-NR
Los medios de comunicación	78	20	2
El Gobierno	52	45	3
La Iglesia	68	28	4
Carabineros	71	27	2
Los partidos políticos	26	67	7
Los senadores y diputados	32	62	6

Fuente: Encuesta Nacional PNUD, 2004.

La opinión del 79% de las personas acerca de que los medios de comunicación constituyen una institución que ayuda a las personas a defenderse en contraposición al 26% que opina que esta defensa la ejercen los partidos políticos no es un hecho menor. El aparato ideológico de estos últimos pierde trascendencia frente a la necesidad inmediata de una voz que reclama y es escuchada. Luego se encuentran Carabineros y la Iglesia, el habla sancionadora desde lo penal y desde lo moral. En cuarto lugar se encuentra el Gobierno.

Los líderes de los medios de comunicación aparecen antes que los líderes políticos y el alcalde, y tras los grandes empresarios como los que más contribuyen a conducir el país hacia el futuro. Se corrobora con estas respuestas la importancia de los medios de comunicación en las agendas del país.

CUADRO 57  
Contribución de los líderes de los medios de comunicación a la conducción del país hacia el futuro, según alianza con los medios (porcentaje)

¿Cuanto cree usted que contribuyen los líderes de los medios de comunicación al conducir el país hacia el futuro?	Alianza con los medios				Total
	Bajo	Medio - bajo	Medio - alto	Alto	
Mucho	23	26	36	49	33
Algo	40	44	45	40	42
Poco	23	20	14	9	17
Nada	12	9	3	1	7
No sabe	2	1	2	1	1
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

Las personas perciben el poder de los medios y su influencia en las condiciones del país. Sin embargo sería objeto de otro estudio el conocer los temas en que más influyen, y la manera en que desarrollan esta influencia. De alguna manera estas opiniones resaltan la orientación de los medios en los procesos de comunicación política.

Al respecto existe una teoría que fue propuesta por Niklas Luhmann y desarrollada por los investigadores italianos Rositi, Grossi y Marletti<sup>22</sup>. Esta teoría sobre la tematización, tiene como propósito mostrar cómo los medios de comunicación orientan los procesos de comunicación política en la actualidad. El concepto de tema político (“*political issue*”) se refiere a una situación pública que involucra un conflicto político y social, y que es cubierto en los medios de comunicación para la toma de soluciones políticas. Por teoría de la tematización se entiende el proceso de definición, establecimiento y debate público de los grandes temas políticos determinado por los medios de comunicación. Aquí nuevamente nos encontramos, en el caso de las políticas públicas, con la posibilidad que la determinación de normas jurídicas

<sup>22</sup> Rodrigo Alsina , Miguel La construcción de la noticia. Editorial Paidós. Barcelona-Buenos aires-México, 1989

especificas puede ser objeto de un debate pública, de acuerdo a la manera de abordaje que construyan los medios, su cobertura y las vocerías determinadas desde la línea editorial, y no desde quienes diseñan e implementan la política.

El proceso de tematización se concibe como “el proceso de definición, establecimiento y reconocimiento público de los grandes temas, de los grandes problemas políticos que constituyen la opinión pública, mediante la acción determinante de los medios de comunicación de masas”<sup>23</sup> Los medios de comunicación serán entonces los que establezcan la relación entre el sistema político y la opinión pública: “un sistema político que necesita de los medios de comunicación y, por ello, de la comunicación pública, para poder llevar a cabo su acción de toma de decisiones y de gestión del sistema social”<sup>24</sup>.

“Tematizar, significa disponer de criterios no solo argumentativos sino de conveniencia útil y de influencia práctica en base a la cual un determinado tema debe inscribirse en la agenda política de una colectividad nacional”<sup>25</sup>.

La transformación estructural de los sistemas políticos que enfrentan tanto centralidad en los temas y controversias publicas, como lógicas de consenso y regulación de competencias políticas entre los actores sociales han contribuido a la aparición de los “temas políticos” (“political issues”). Estos temas se originan en el contexto de los procesos de interacción entre los actores sociales y políticos, y su entrada a la agenda política dependerá del reconocimiento público y, por la generación de una serie de tomas de posición o puntos de vista en los ámbitos políticos y sociales influyentes. Esto conduciría a una discusión políticamente sancionada con la presentación de diferentes alternativas.

Un tema político tiene una tematización en los medios si es presentado como un conflicto social, que da origen a una discusión pública y logra soluciones. Es decir, en la tematización se da claramente una estrategia de interacción política. Por otra parte,

---

<sup>23</sup> Saperas, Enric. Efectos cognitivos de la comunicación. Barcelona, 1993. EN DOMÍNGUEZ PÉREZ, Jaime Pablo (2005). **El Poder en la Política de la Comunicación**. Revista Comunicología@: indicios y conjeturas, Publicación Electrónica del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Primera Época, Nº 4, 2005.

Disponible: [http://revistacomunicologia.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=106&Itemid=76](http://revistacomunicologia.org/index.php?option=com_content&task=view&id=106&Itemid=76).

<sup>24</sup> Op cit.

<sup>25</sup> Marletti, Carlo Prima e dopo. Tematizzazione e comunicazione política , 1985 .En Rodrigo Alsina, Miguel La construcción de la noticia. Editorial Paidós. Barcelona-Buenos aires-México, 1989

cuando un tema es repetido por varios medios de comunicación, se produce un efecto de eco entrando así en un círculo de atención prioritaria. No cualquier tema se transforma en un tema político. La importancia que le den el gobierno y los partidos políticos, la “institucionalización” del tema, resulta vital para su transformación. Esta situación inicia un proceso donde los medios de comunicación hacen visible el tema, lo hacen evidente y comienzan a concentrar y orientar la atención del público. Definen actores, determinan los liderazgos de opinión, y los validan mediante intervenciones de diversa índole.

El desarrollo del tema, y con más precisión el litigio entre los diferentes actores, es en definitiva la muestra de los alineamientos políticos. Esta revelación pública del litigio, lo transforma en una “discusión pública” lo que incide en la solución final.

La manera en que se muestre el tema es también un punto fundamental. El medio debe utilizar un género periodístico que permita mostrar de manera comprensible el origen de cada una de las opiniones de manera que el lector pueda identificar las posiciones políticas de cada uno de los actores.

Un tema político encierra: a) un alto grado de argumentación sobre sus causas, su oportunidad para resolverlo y las alternativas de solución, b) un grupo de participantes sociales que tiene poder para participar en su discusión y decidir en su solución, c) una exposición de la discusión política que se hace pública en los medios de comunicación y que llega a ser conocida por todos.<sup>26</sup>

Por otra parte los medios pueden ser importantes en la discusión política si se convierte en un intérprete y destinatario a los grupos políticos, económicos y sociales sobre el tema en cuestión, facilitando que éstos discutan, aunque para miles de lectores el tema debatido sólo ofrezca el consumo de la lectura al no formar parte del grupo social decisorio.<sup>27</sup>

Los temas elegidos evidencian conflictos que habían permanecido silentes hasta que el tema se institucionaliza. Una vez iniciado el proceso es difícil revertirlo, salvo que otro tema salga para hacerle una gran sombra. La situación de Pinochet en

---

<sup>26</sup> Santillán, José Ramón. De la información a la opinión. Modelo para el análisis periodístico de los temas políticos. Razón y palabra. Revista Digital México. Disponible: <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n59/varia/rsantillan.html>

<sup>27</sup> Op.cit

Londres el 16 de octubre de 1998, por ejemplo, hizo sombra al conflicto mapuche y la represión de estas comunidades desde las fuerzas policiales. En general no son extrañas las opiniones de que tal o cual político, o incluso el gobierno, han colocado un tema específico en la agenda pública para ocultar otro que está provocando mucho ruido.

En relación a la formación de un tema político, José Ramón Santillán presenta un resumen, en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 2**

<b>I) Elección del conflicto</b>	• <b>Importancia política del tema</b>
	• <b>Oportunidad política</b>
	• <b>Institucionalización</b>
<b>II) Discusión</b>	• <b>Argumentación</b>
	• <b>Alineamientos políticos</b>
	• <b>Medios de referencia</b>
<b>III) Búsqueda de soluciones</b>	• <b>Respuesta del Gobierno</b>

Finalmente para que se produzca el círculo con los lectores (as), su memorización es central. En general la recordación de los temas se da en 3 niveles: a) la explicitación del tema en cuestión, b) el desarrollo específico del mismo, sus causas y soluciones, c) los pros y contras de las soluciones, así como sus voceros. En el caso de los diarios, se desarrollan los tres niveles, la televisión desarrolla mayoritariamente el primero.<sup>28</sup>

En síntesis, en el caso de esta tesis, tanto la agenda Setting, la “espiral de silencio y la tematización son elementos claves utilizados por los medios de comunicación escritos para influir en aquellos aspectos de los temas políticos que puedan provocar opinión pública e influir en las condiciones de desarrollo de una determinada política pública. Así, sin sustraerla del contexto en que puede haber sido promulgada, pueden provocar entrapamientos en su implantación.

Es indudable que estas situaciones no son lineales y no tienen una sola causa-efecto, sino que además suponen la existencia de variables independientes de los medios y de quienes los lideran. La más importante, en el caso de las políticas

<sup>28</sup> Rodrigo Alsina, Miguel. La construcción de la noticia. Editorial Paidós. Barcelona-Buenos aires-México, 1989

públicas, sería la capacidad de los gobiernos de desarrollar estrategias comunicacionales para la difusión de las políticas públicas incluyendo la utilización de los medios de prensa escritos, las alianzas con otros sectores, el involucramiento y la participación activa de las personas en el diseño de las mismas.

**ACUERDOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES, SUSCRITOS POR EL PAÍS  
Y VIGENTES EN LOS GOBIERNOS DE EDUARDO FREÍ MONTALVA (1964-1970) Y  
DE RICARDO LAGOS ESCOBAR (2000-2006), SOBRE POBLACIÓN Y  
DESARROLLO.**

Las políticas relativas a la sexualidad y la reproducción se han inscrito en el ámbito de las políticas públicas que incorporan las variables de población o hace de éstas su objetivo de intervención directa. En América Latina y en particular en Chile, las orientaciones básicas de dichas políticas emanan de las Conferencias Internacionales de Población, en particular las realizadas en Teherán (1968), Bucarest (1974), Ciudad de México (1975), El Cairo (CIPD, 1994), así como las reuniones derivadas de estas con posterioridad (Cairo +10, 2004).

Los primeros debates en torno a la regulación de la fecundidad mediante políticas de planificación familiar tuvieron su hito inicial a nivel mundial en la Declaración de la Conferencia de Derechos Humanos de Teherán del 13 de mayo de 1968. Esta fecha corresponde al período de Eduardo Freí Montalva. Por primera vez se separó la reproducción del placer sexual, y se consagró la regulación reproductiva como un derecho humano básico, respetando el derecho de los padres a decidir sobre el número e intervalo entre hijos/as. En el punto 16 de la declaración se señala textual: “La comunidad internacional debe seguir velando por la familia y el niño. Los padres tienen el derecho humano fundamental de determinar libremente el número de sus hijos y los intervalos entre los nacimientos”.

La salud reproductiva se desplaza entonces desde la esfera de lo privado hacia la esfera de lo público, lo que derivó en la legitimación de la participación del Estado en la formulación de políticas, programas y acciones orientadas a atender esta dimensión de la salud, a la que posteriormente se sumarían instancias de la sociedad civil. Nuestro

país, fue signatario de este Acuerdo lo que impulsó las políticas de planificación familiar o regulación de la fertilidad de esa época.

Después de 1973, en el período de la dictadura militar, Chile suscribió otros Acuerdos Internacionales, que influyen hasta el día de hoy en las normativas y políticas al respecto. Entre los más importantes se sitúan:

1. El Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Población de Bucarest de 1974, donde se planteó el derecho de las personas a tomar decisiones libres e informadas en relación al número de hijos/as y su espaciamiento, así como también el papel del Estado en asegurar la información y el acceso a métodos de control de la fecundidad para hacer efectivas estas decisiones.

2. La Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, realizada en Ciudad de México en 1975, donde se reconoció el derecho de las mujeres a la integridad física y a decidir sobre su propio cuerpo, incluyendo la definición de la maternidad como una opción.

3. La Asamblea General de Naciones Unidas (1979) se aprueba el documento “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, reconociéndose el derecho a la igualdad de hombres y mujeres en las decisiones reproductivas y la responsabilidad compartida que implican los hijos/as.

4. La Conferencia Internacional de Población realizada en la Ciudad de México en 1984 donde las recomendaciones emanadas ampliaron el enfoque de Bucarest, aludiendo no sólo a los derechos de los individuos sino también de las parejas.

Durante los primeros años de los Gobiernos de la Concertación, Chile suscribió nuevos acuerdos donde se reforzó la obligación del Estado de proveer los medios para el ejercicio de estos derechos e incorporó la necesidad de que las decisiones reproductivas se tomaran considerando las necesidades de los futuros hijos/as y las responsabilidades de las personas y las parejas con su comunidad (Naciones Unidas, 1995). Entre ellos, se encuentran:

1. La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (CIPD) de El Cairo de 1994. Esta constituyó la instancia de convergencia de los debates en torno a los derechos sexuales y reproductivos. Las definiciones adoptadas en el Programa de Acción han constituido el marco de referencia obligado de las acciones públicas y privadas y de investigación en el campo de la salud sexual y reproductiva. El Programa

de Acción se comprometía a “promover la equidad y la igualdad de los sexos y los derechos de la mujer, así como a eliminar la violencia de todo tipo contra la mujer y asegurarse de que sea ella quien controle su propia fecundidad. Estos principios son la piedra angular de los programas de población y desarrollo.”<sup>29</sup>

2. IV Conferencia de la Mujer, Beijing 1995. En esta conferencia se explicitan directamente los derechos de la mujer. En la plataforma de acción se señala textual “los derechos sexuales incluyen el derecho humano de la mujer a tener control respecto de su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva y a decidir libre y responsablemente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia.”<sup>30</sup>

En estas dos conferencias se dio un salto cualitativo al tratar los derechos sexuales y reproductivos como problemas de derechos humanos. Se concluyó que forman parte del derecho a la salud, consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Además estos se vincularon con derechos y libertades reconocidos en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos plenamente vigentes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana de Derechos Humanos. Los derechos sexuales y reproductivos se definieron de la siguiente manera:

“Toda persona tiene derecho a decidir con quién, cuándo y cómo tiene, o no, hijos y relaciones sexuales. Son los derechos que garantizan la libre decisión sobre la forma como se utiliza el propio cuerpo en las esferas sexual y reproductiva”

Cada una de las recomendaciones emanadas de las mencionadas conferencias han sido ratificadas por los Estados miembros de la región y en particular Chile, dotadas de rango Constitucional.

A partir de los acuerdos de las últimas Conferencias de El Cairo y Beijing, se llevaron a cabo monitoreos y seguimientos en los países signatarios. Así existen Cairo +5 y Cairo +10, por otro lado Beijing +5 y Beijing +10.

Durante el periodo de Ricardo Lagos Escobar el año 2004, el proceso Cairo +10 analizó si los acuerdos se concretaron o no en avances significativos para la población. Uno de los tópicos analizados fue lo que respecta a la asignación de

---

<sup>29</sup> Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, El Cairo, 1994, Principio 4.

<sup>30</sup> Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) .Párrafo 96.

recursos, que ha demostrado ser una de las brechas más difíciles de superar por la falta de voluntad política en cumplir con las metas acordadas.

Para este seguimiento las Naciones Unidas, a través del Fondo de Población, FNUAP, desarrolló un calendario de actividades cuyo aspecto principal fue el análisis práctico de cada país en relación con las lecciones de la implementación, a través de una encuesta de campo.

Es decir, Chile fue objeto de una evaluación, a través de informes, revisiones y exámenes de cada contexto, lo que debió culminar en una renovación del compromiso de El Cairo y de su interrelación con las Metas del Milenio.

Una de las reuniones preparatorias se llevó a cabo en Santiago de Chile entre el 11 y 13 de Marzo del 2004. En esa oportunidad y luego de felicitar los avances en los países de la región, en la declaración señala textualmente: "La Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial sobre Población y Desarrollo del período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reunida en Santiago de Chile, los días 10 Y11 de marzo de 2004,... Insta a los países de la región a que intensifiquen sus esfuerzos en los siguientes ámbitos y a través de las siguientes medidas ".

Entre las medidas citadas en diferentes ámbitos en el punto ix señala :

"ix) **Salud sexual y reproductiva:** incorporar en el marco de las reformas del sector salud políticas públicas que promuevan el ejercicio de los derechos reproductivos y aseguren la prestación de servicios integrales de salud sexual y reproductiva que procuren asegurar el acceso universal a la variedad más amplia posible de métodos de planificación familiar; procurar asegurar la expansión de la atención integral de salud sexual y reproductiva de calidad, en particular para los sectores más pobres, los pueblos indígenas y para los sectores excluidos en razón de su etnia, edad, o condición social;"

Si se considera la importancia que tuvieron durante el gobierno de Lagos los acuerdos Internacionales y la política exterior, bien se pudiera suponer una preocupación de estos aspectos en la promoción de políticas públicas ligadas a la regulación de la fertilidad y el acceso a la atención de la población. A esta situación se suma además el respeto a la Constitución. Esta indica que es deber de los gobiernos el velar por el cumplimiento de los acuerdos Internacionales. El artículo de la Constitución señala textual: "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta

Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

El carácter imperativo de este artículo compromete que toda vez que Chile sea signatario de dichos acuerdos, deberá respetarlos. En este caso además, de acuerdo a las políticas de participación propiciadas por el gobierno, existe la necesidad de la difusión pública de su cumplimiento en los monitoreos y reuniones correspondientes, como muestra de una respuesta responsable frente a la comunidad internacional.

### **III DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN**

El diseño de la investigación es descriptivo, aspira a caracterizar la difusión de las políticas públicas relacionadas a la regulación de la fertilidad en razón de la medición de variables en la cobertura de los medios referida a dichas políticas. Concretamente se trata de investigar la cobertura de la prensa escrita, en relación a determinados hitos de estas políticas durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006). No pretende establecer relaciones de causalidad, ni trayectos analíticos empíricos inestructurados, tal como los estudios exploratorios, sino que describir una realidad específica.

En ése contexto, la investigación es cualitativa, y sigue de cerca la perspectiva analítica de Benoît Mandelbrot<sup>31</sup> pues lo que se pretende describir son polos de funcionamiento, la estructura más profunda que se despliega a partir de fragmentos, fractales de la realidad, y es, desde la detección de dichos fragmentos, desde donde se construye la estructuración global. Es decir la generación desde los medios de comunicación de “otros sistemas o hechos” a partir de un fractal, que en este caso serían las normas jurídicas de una política pública gubernamental respecto de la planificación familiar o regulación de la fertilidad. Un fractal es una estructura cuya ‘forma’ global de dinamismo se repite en diversas escalas locales del mismo sistema. La forma de organizarse los seres humanos y los niveles de conciencia, son ejemplos de formas fractales de **organización** en la ‘realidad’.<sup>32</sup>

Se estudia dos semanas antes y dos después, con la lógica axiomática de describir polos, ampliarlos y reconstruir lo que dichos fractales esconden o provocan. De allí, la lejanía de la investigación con la inferencia estadística. La estadística, operacionalizada como análisis de frecuencias de repetición, en esta investigación se inserta, y opera como descriptor de cada fractal estudiado, lo que dará origen al estudio de relaciones entre fractales. Se hace al interior de polos cualitativos, que tienen el poder de aprehender lo real, desde un punto de vista científico, que tiene cabida al interior de las nuevas formas de geometrizar la naturaleza propuesta por Mandelbrot.

## CRITERIOS DE SELECCIÓN Y DEFINICIÓN DE LA MUESTRA (CORPUS)

---

<sup>31</sup> Benoît Mandelbrot “Geometría fractal de la naturaleza”, Ed. Tusquets, Barcelona, 1997.

<sup>32</sup> Op.cit.

El corpus de investigación está compuesto por las normas jurídicas pertenecientes a las políticas públicas sobre regulación de la fertilidad o planificación familiar surgidas durante los períodos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), disponibles en los archivos correspondientes y los artículos en medios de prensa escrita de alcance nacional o al menos la Región Metropolitana en ocasión de los mismos periodos.

### **UNIDADES DE ANÁLISIS**

1.- Para los efectos del análisis de las políticas públicas de planificación familiar, o regulación de la fertilidad, y posterior sistematización de hitos se realizó una revisión documental y bibliográfica que permitió que las unidades de análisis fueran catalogadas cronológicamente respecto a hitos o hechos relevantes de las políticas en cuestión, constituyendo estos los fractales estudiados. Se consideró hito "...hecho clave y fundamental dentro de un ámbito o contexto". Es decir se tomaron en cuenta aquellos hechos claves expresados en documentos que señalaban relación con la implementación de las políticas públicas y que podían ser considerados en los medios de comunicación.

#### **Unidades de muestreo:**

Para ambos periodos se consideraron todos los instrumentos escritos expresados en leyes, normas y reglamentos emitidos por el Ministerio de Salud y relacionados directa o indirectamente con la regulación de la fertilidad. Avalados por su publicación en el Diario oficial o por decretos y circulares emitidas por la autoridad correspondiente, cuyo resultado fuera la aplicación legal de las acciones expresadas en todo el territorio nacional, convocando a toda la población.

La categorización de estos instrumentos se realizó tanto por su denominación administrativa en los archivos, como por la conceptualización de sus contenidos según

lo explicitado en documento del Departamento de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud que se adjunta en los anexos.

2.- Para los efectos del análisis de la cobertura de prensa, las unidades de análisis fueron:

a- **Unidades de muestreo:** artículos de prensa, sean editoriales, en que el medio expresa su opinión, tanto notas de crónica, en que se da cuenta de algún evento o de declaraciones de terceros. Cada unidad de muestreo fue independiente de las demás, es decir que su inclusión o no como conjunto de datos en el estudio no tuvo consecuencia lógica ni empírica para la selección de otras unidades de muestreo.

Se consideraron sólo los artículos de la prensa escrita que -en forma detectable a nivel de sus epígrafes, títulos o bajadas -aludían a los instrumentos normativos de las políticas públicas de la regulación de la fertilidad (en los términos correspondientes o sus sinónimos) o indirecta (mediante términos como "Declaraciones de..." o "Análisis del...". Si existían abordajes indirectos (mediante términos más amplios como "Sexualidad", "Valores morales" o "Moral" y sus derivados), se verificó si el texto se enmarcaba en los límites de la temática antes precisada con el fin de incluir o no el artículo en el colectivo investigado.

b- **Unidades de registro:** son las "partes analizables" en que se divide la unidad de muestreo.

En términos formales, el artículo periodístico se compone de la titulación y el texto. En el caso de un editorial hay un sólo título. En el caso de la nota de crónica, hay generalmente un encabezamiento compuesto de epígrafe y título y luego un texto que puede estar subdividido en fragmentos subtitulados mediante "bajadas".

En esta investigación se consideró la unidad de muestreo como una sola unidad formal, sin distinción de partes. Al interior de esta unidad formal, se verificó la manifestación de referencias a diversos temas. El tema abordado de manera preferente, constituyó la unidad de registro, en relación con el contenido. Si varias personas emitían su opinión sobre un mismo tema, y estas opiniones eran divergentes, se contabilizó cada opinión como una sola unidad de registro.

Si una misma persona opinó sobre varios temas, se procedió de la misma manera. Pero si una misma persona se refería varias veces al mismo tema, defendiendo reiteradamente su posición, se registró solo una sola vez.

- Para los efectos del análisis de varias apariciones en titulares, se consideró como unidad de registro exclusivamente el título.

De manera de sistematizar la cobertura de manera equitativa se asignó una ponderación de importancia a la cobertura, de acuerdo al esquema siguiente:

<b>ESPACIO</b>	<b>PRESENCIA</b>	<b>PUNTAJE</b>
<b>1 página , 1/2 página, Titular del diario</b>	<b>Alta Presencia</b>	<b>3 puntos</b>
<b>1/3 página,1/4 página</b>	<b>Presencia Media</b>	<b>2 puntos</b>
<b>1/8 página,1/16 página</b>	<b>Baja Presencia</b>	<b>1 punto</b>
<b>0 página</b>	<b>Ausencia de Presencia</b>	<b>0 punto</b>

## **EMPADRONAMIENTO Y MUESTREO**

En la muestra se consideró toda la prensa escrita disponible en ambos períodos con alcance nacional o al menos la Región Metropolitana.

Para el de Eduardo Frei Montalva se revisaron:

1. La Nación
2. El Mercurio
3. La Tercera
4. La Segunda
5. Las Últimas Noticias
6. El Diario Ilustrado
7. El Siglo
8. La Última Hora
9. El Clarín.

Para el período de Ricardo Lagos Escobar se revisaron:

1. La Nación
2. El Mercurio
3. La Tercera
4. La Cuarta
5. La Segunda

#### **PERIODO DE TIEMPO**

Se efectuó una revisión de todos los ejemplares publicados, efectuando simultáneamente el empadronamiento, donde se tomó nota de la información relevante acerca de las unidades de contexto y se sacó fotocopia de las unidades de muestreo.

#### **HERRAMIENTAS DE RECOLECCIÓN, TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS DE ANÁLISIS**

## **1.- Variable de análisis :**

### **Análisis de cobertura**

#### **a. 1.- Variables de temporalidad por diario**

El tiempo a investigar la cobertura en cada uno de los Hitos determinados en cada periodo, fue de dos semanas hacia atrás y dos hacia delante, completando así el período de un mes. En los casos que no era posible determinar la fecha exacta del Hito, se considerará el mes completo.

## **2.- Variable de análisis:**

### **Análisis extensivo:**

#### **a. 1.-Variables semánticas**

Se establecieron variables semánticas básicas de acuerdo al siguiente esquema:

#### **VARIABLES SEMÁNTICAS PERÍODO EDUARDO FREÍ MONTALVA**

1	Información neutra de charlas o reuniones sobre tema
2	Posición Negativa Religiosa
3	Posición Negativa Ciencias
4	Posición Positiva Religiosa
5	Posición Positiva Ciencias
6	Exposición de la autoridad
7	Critica concreta a la Política
8	Opinión positiva a la política

Este esquema no presentó problemas al ser aplicado en la revisión de la prensa escrita del período de Eduardo Freí Montalva (1964-1970) , sin embargo en la revisión del período de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) fue necesario agregar otras variables.

#### **VARIABLES SEMÁNTICAS PERÍODO RICARDO LAGOS ESCOBAR**

1	Información neutra de charlas o reuniones sobre tema
2	Posición Negativa Religiosa
3	Posición Negativa Ciencias
4	Posición Positiva Religiosa
5	Posición Positiva Ciencias
6	Exposición de la autoridad
7	Critica concreta a la Política
8	Opinión negativa a la Política partido político oposición
9	Opinión disidente de la Política partido político gobierno
10	Opinión favorable de la Política partido político gobierno

**a. 2.- Variables formales:**

1. Hito
2. Fecha exacta
3. Semanas a revisar
4. Nombre del diario
5. Fecha.

**3.- VARIABLE DE ANÁLISIS: Análisis de titulares**

**a. 3.- Variable única: término significativo**

**INSTRUMENTOS DE REGISTRO**

**a) FICHA DE REGISTRO DE DOBLE ENTRADA.**

**PERIODO:** señala si se registra el Período de Gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) o de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006).

**HITO:** Señala el Hito (fractal), ya establecido en la primera unidad de análisis, que debe ser investigado en los diarios de la época correspondiente.

**FECHA EXACTA:** Fecha exacta o la mayor precisión posible del Hito

**SEMANAS A REVISAR:** Indica el período a revisar de acuerdo a los parámetros establecidos.

**Ejemplo de Ficha de registro de doble entrada**

FICHA DE REGISTRO DE DOBLE ENTRADA													
PERIODO : FREI MONTALVA 1964 - 1970													
HITO :	• 8 Noviembre de 1965 se aprueba el informe técnico elaborado por una Comisión, base de la futura política nacional sobre la materia, el cual enfatiza la relación entre el crecimiento demográfico acelerado y la salud de los grupos biológicamente más vulnerables, las madres y los niños. • 10 de noviembre de 1965 acuerdo Nº 669 del Honorable Consejo del Servicio nacional de salud												
FECHA EXACTA:	8 y 10 de noviembre de 1965												
SEMANAS A REVISAR	del 25 de octubre al 22 de noviembre												
FECHA													
DIARIO													
La Nación													
El Mercurio													
La Tercera													
La Segunda													
Las Últimas Noticias													
El Diario Ilustrado													
El Siglo													
La Última Hora													
El Clarín.													
La Cuarta.													
OBSERVACIONES:													

**b) FICHA DE ANALISIS DIARIO DE COBERTURA**

HITO-FECHA EXACTA-SEMANAS A REVISAR-

**PUNTAJE DE IMPORTANCIA:**

<b>1 página , 1/2 página</b>	<b>Alta Presencia</b>	<b>3 puntos</b>
<b>1/3 página,1/4 página</b>	<b>Presencia Media</b>	<b>2 puntos</b>
<b>1/8 página,1/16 página</b>	<b>Baja Presencia</b>	<b>1 punto</b>
<b>0</b>	<b>Ausencia de Presencia</b>	<b>0 punto</b>

**FECHA DIARIA-SITUACION CUBIERTA-DIARIO**

**Ejemplo de Ficha de análisis diario de cobertura:**



## RESUMEN MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESCRITOS INVESTIGADOS

### CUADRO Nº 3 PERÍODO EDUARDO FREI MONTALVA 1964-1970.

DIARIO	DUEÑOS	ANTECEDENTES RELEVANTES	
El Mercurio	Familia Edwards	Tendencia liberal-conservadora.	Durante la década del 60, la familia Edwards se transformó en el primer y más importante grupo económico del país, con presencia en todos los sectores de la economía, participación accionaria en más de 60 firmas y un patrimonio equivalente al 20% de los capitales sociales del país. Su poder económico declinó con los años, pero su poder político e influencia siguieron inalterables. Sus contactos atraviesan toda la clase política chilena. Datos sobre los Edwards hay muchos. Podríamos decir que la historia de los Edwards es la historia de la dominación en Chile, de los empresarios y el latifundio.
La Segunda de las últimas noticias	Familia Edwards	Tendencia liberal-conservadora.	
Las Últimas Noticias	Familia Edwards	Tendencia liberal-conservadora.	
El Diario Ilustrado		Organo del Partido Conservador y de la Iglesia Católica,	
El Siglo		Tendencia de izquierda. Relación directa con el Partido Comunista	
La Última Hora		Tendencia de Izquierda. Relación con el Partido Socialista.	
El Clarín.		Tendencia izquierdista. .Antiderechista.	Clarín imprimía diariamente 280.000 ejemplares, el tiraje más alto alcanzado en la historia del periodismo,
La Tercera de la Hora	Germán Picó Cañas	Anti izquierdista. Apoyó la campaña de Eduardo Frei.	
La Nación		La Nación se convirtió en el diario del Gobierno a partir de 1932 .Diario que pertenecía al Estado desde su expropiación realizada por el General Ibáñez a su fundador y dueño Eliodoro Yáñez. Era un periódico que si bien venía en decadencia en la medida ya que no podía mostrar una postura política objetiva por razones obvias, sí contaba todavía con la colaboración de algunas de las mejores plumas periodísticas del país. A partir de 1932 y hasta 1973 sirvió, con sucesivas transformaciones periodísticas, a los gobiernos de Arturo Alessandri, Pedro Aguirre Cerda, Juan Antonio Ríos, Gabriel González Videla, Carlos Ibáñez, Jorge Alessandri, Eduardo Frei y Salvador Allende.	La Nación es el único diario con una participación estatal, que en este caso es mayoritaria. Convertido en un periódico de tinte sensacionalista que durante muchos años priorizó la información deportiva. Su subsistencia económica es asegurada por el Diario Oficial, que depende de La Nación y tiene la ventaja de ser el monopolio de la información judicial y legal que debe hacerse pública.

FUENTE : GAZMURI, CRISTIÁN. JUAN RICARDO COUYOUMDJIAN, ELIANA ROZAS, JOSEFINA TOCORNAL: La Hora, 1935-1951, trayectoria de un diario político. Historia (Santiago), ago. 2003, vol.36, p.464-466. ISSN

### CUADRO Nº 4. PERÍODO RICARDO LAGOS ESCOBAR 2000-2006.

DIARIO	DUEÑOS	ANTECEDENTES RELEVANTES	
<b>La Tercera</b>	Consortio Periodístico de Chile (COPESA). Alvaro Saieh Bendeck	Tendencia conservadora derechista	Sin la misma tradición y prestigio en las altas esferas de la aristocracia chilena, El Mercurio encuentra su principal competencia en Copesa, sociedad creada por los hermanos Pico Cañas, ambos radicales, en la década del 50. La debacle del 82 resquebrajó la débil estructura financiera de la compañía, la que terminó siendo traspasada lentamente a un grupo económico nacido al amparo de la dictadura militar. Aunque el ingreso de nuevos inversionistas al grupo se inició en 1988, sólo en 1995 el control de Copesa adquirió una composición radicalmente distinta. Sergio De Castro, ex ministro de Hacienda y Economía de Pinochet, y Juan Carlos Latorre Díaz, ex discípulo de De Castro en las aulas de la Universidad Católica, controlaban el 50% de la empresa que edita los periódicos La Tercera y La Cuarta, la revista Que Pasa y el matutino gratuito La Hora. Durante el 2000, la empresa adquirió su actual fisonomía. Alvaro Saieh adquirió a sus socios De Castro y Latorre su participación en la empresa y subió a casi dos tercios su propiedad accionaria. Se mantienen en la sociedad, con porcentajes minoritarios, Carlos Abumohor y Alberto Kassis. Los tres están vinculados a la colonia palestina, por su ascendencia, y a la UDI, en términos políticos. Saieh y Abumohor lideraban un grupo económico que controla CorpBanca y antes fue dueño de AFP Provida, la que vendieron al español BBVA, y Kassis.
<b>La Cuarta</b>	Consortio Periodístico de Chile (COPESA). Alvaro Saieh Bendeck	Lenguaje popular, con contenido de tendencia derechista	
<b>El Mercurio</b>	Familia Edwards	Tendencia conservadora derechista	
<b>La Segunda</b>	Familia Edwards	Tendencia ultra conservadora	
<b>La Nación</b>		Diario de Gobierno	A fines de 2004, con la idea de separar las funciones de la empresa, en tanto rol público y comercial, se procede a la división de su patrimonio creándose "Puerto Madero Impresores S.A.", empresa gráfica que funciona en forma autónoma, en tanto que La Nación S.A conserva la edición del diario La Nación y Diario Oficial

NOTA El diario Las Últimas Noticias perteneciente a la Familia Edwards no se consideró en la investigación dado su dedicación preferente al espectáculo y la farándula.

## CONTEXTO POLÍTICO GENERAL DURANTE LOS PERÍODOS DE EDUARDO FREI MONTALVA (1964-1970) Y DE RICARDO LAGOS ESCOBAR (2000-2006)

a) Gobierno de Eduardo Freí Montalva

La elección de Eduardo Freí Montalva en 1964 fue apoyada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), y obtuvo el 56% de la votación nacional. Sus contendores eran respaldados por coaliciones de partidos políticos, Salvador Allende por el FRAP Frente de Acción Popular (integrado substancialmente por el Partidos Comunista y el Partido Socialista) y Julio Durán por el Frente Democrático (integrado por el Partidos Liberal, el Partido Conservador y el Partido Radical). Este último se disolvió durante la campaña, por lo que Durán sólo fue respaldado por el Partido Radical y los partidos liberal y conservador acordaron apoyar la candidatura de Freí Montalva. El gobierno de Freí tuvo que afrontar una triple oposición: de la izquierda, del Partido Radical y de la derecha. Durante esta administración, en el Partido Demócrata Cristiano se produjo la disidencia de un grupo de militantes de tendencia izquierdista que dio origen a la formación del Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU). En el partido radical se produjo también una división, dando origen al Partido Democracia Radical. En 1966 se fusionan los partidos liberal y conservador y dan origen al Partido Nacional.<sup>33</sup>

b) Gobierno de Ricardo Lagos Escobar.

En 1999 Ricardo Lagos supera al candidato de la derecha, pero no alcanza la mayoría absoluta. Se produce a una segunda vuelta electoral, donde triunfa con el 51,3% de los sufragios. El 11 de marzo de 2000 toma posición de su mandato, de seis años, como el primer presidente socialista en 27 años, y el tercero de la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta es una coalición política de partidos de centro e izquierda. La conforman el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) (fusión del "Partido Socialdemocracia Chilena" y "Partido Radical De Chile") y el Partido Socialista de Chile (PS). La oposición es otra coalición, la Alianza por Chile, conformada por el Partido Unión Demócrata Independiente (UDI) y por el Partido Renovación Nacional (RN).

## **V IDENTIFICACION CRONOLOGICA DE FRACTALES (HITOS)**

---

<sup>33</sup> Evolución Histórica de los Partidos Políticos Chilenos. Rene León Echaiz Editorial Francisco de Aguirre. 1971. Argentina

<b>PERIODO EDUARDO FREI MONTALVA 1964-1970<sup>34</sup></b>			
<b>FECHA</b>	<b>FRACTAL O HITO (Norma jurídica , instrumento administrativo manifestado, publicado o difundido )</b>	<b>FRACTAL O HITO (Acontecimiento relevante difundido desde el gobierno)</b>	<b>ANTECEDENTES</b>
<b>Agosto 1965</b>	Resolución ( No disponible)		Director General de Salud dicta una resolución que designa una Comisión Asesora de carácter transitorio destinada a informar al Consejo técnico de salud sobre recomendaciones en el sistema de protección de la familia para reducir riesgos de aborto, mortalidad materna e infantil, y para promover el bienestar familiar.
<b>8 Noviembre 1965</b>	Informe Técnico de Comisión Asesora en "Políticas de regulación de la Natalidad"	Se aprueba el informe técnico elaborado por dicha Comisión, base de la futura política nacional sobre la materia, el cual enfatiza la relación entre el crecimiento demográfico acelerado y la salud de los grupos biológicamente más vulnerables, las madres y los niños.	Recomendó la incorporación de la regulación de la fecundidad a los programas regulares de atención materno - infantil para la población beneficiaria del SNS. Ese mismo año, el Servicio decide esta incorporación "garantizando el respeto a la conciencia de las personas y a su dignidad".
<b>14 Enero 1966</b>	Oficio Circular N° 988 Regulación de la Natalidad en el Servicio Nacional de		El Director General del SNS comunica la aprobación del informe. • del 8 de Noviembre de

<sup>34</sup> Esta sistematización se realizó con la búsqueda de documentación a partir de información recibida en el Departamento de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud, el Centro de Documentación del MINSAL, el Archivo Nacional y datos entregados en entrevistas personales con funcionarios de la época

	Salud		1965 al Consejo Técnico del SNS. La Comisión en 1966 da origen al Comité Chileno de Protección de la Familia, el cual se convierte en la Asociación Chilena de Protección de la Familia (APROFA), una corporación privada sin fines de lucro. Posteriormente, se entregan a todo el país las normas básicas para llevar a la práctica un Plan de Regulación de la Natalidad.
<b>Abril 1966</b>		El Director General del SNS, en reunión de Médicos Jefes de Zona formula el anuncio oficial sobre integración de planes de regulación de la natalidad dentro del programa materno infantil.	
<b>29 Septiembre de 1966</b>	Oficio circular N° 21 306 Regulación de Natalidad en el SNS		El Consejo Técnico del Servicio Nacional de Salud, en el año 1964, comienza la redacción de una nueva política pública de planificación, bajo la dirección del doctor Jorge Rosselot Vicuña, la que fue publicada en la Revista Médica de Chile y dada a conocer en 1966 mediante oficio circular por el Director de Servicio a los diferentes directores zonales.

9 Abril 1967		.Discurso del Presidente Freí en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Internacional de la Federación Internacional de Planificación de la Familia. "Paternidad consciente: deber y derechos humanos"	
22 Octubre de 1968	Resolución N° 7112		Servicio Nacional de Salud reitera circulares relativas a Regulación de la Natalidad
18 Diciembre 1968		Se establece un convenio de colaboración entre el Servicio Nacional de Salud. y APROFA con el objeto de regularizar y establecer sobre bases legales un programa cooperativo de regulación de la natalidad en todo el territorio nacional.	

**Antecedentes relevantes previos al período descrito**

- En la década de 1950 se organiza la atención médica estatal, creándose el Servicio Nacional de Salud (SNS), en 1952, con una cobertura a nivel nacional de más del 80% de la población.
- En 1962, bajo la dirección del Dr Gustavo Fricke el Servicio Nacional de Salud crea la Comisión Asesora en Política de Regulación de Fecundidad.
- En 1962 comienza el trabajo de (APROFA) la Asociación Chilena de Protección a la Familia a quién el gobierno de Freí Montalva le otorga personalidad jurídica en 1965.

<b>PERIODO RICARDO LAGOS ESCOBAR 2000-2006</b>			
<b>FECHA</b>	<b>FRACTAL O HITO (Norma jurídica , instrumento administrativo manifestado, publicado o difundido )</b>	<b>FRACTAL O HITO (Acontecimiento relevante difundido desde el gobierno)</b>	<b>ANTECEDENTES</b>
<b>9 de diciembre de 2000</b>	<b>Resolución Exenta N° 2326 de 2000</b>		Fija directrices para los Servicios de Salud sobre esterilización femenina y masculina.
<b>21 de marzo de 2001</b>	<b>Resolución N° 2141 del Instituto de Salud Pública</b>		Autorizó la comercialización de la píldora de anticoncepción de emergencia (PAE)
<b>6 de Abril 2004</b>	<b>Resolución Exenta N° 527, de 2004</b>		El Ministerio de Salud (Minsal) instruye a sus servicios para que entreguen anticoncepción de emergencia a las mujeres víctimas de violación
<b>10 de Febrero del 2005</b>	<b>Oficio N° B31/613</b>		Amplía acceso de anticonceptivo de emergencia
<b>8 de Marzo 2005</b>		<b>Subsecretario de Salud Antonio Infante hace público el oficio del 10 de Febrero</b>	El Presidente Ricardo Lagos solicita la renuncia del Subsecretario Infante.
<b>1 septiembre 2005</b>	<b>Oficio N° 32.921, de 2005, de la Contraloría General de la Republica.</b>		Comienza investigación de la Contraloría a la Circular en cuestión. Pronunciamiento legalidad oficio B31/613, de 2005, del Ministerio de Salud

### **Antecedentes relevantes previos al período descrito**

- En 1990, durante el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azócar, se formularon las Bases para una Política de Planificación Familiar. En ella, se indica que "... el Gobierno de Chile reconoce el beneficio que logra la población con las actividades de Planificación Familiar, permitiéndole tener el número de hijos con el espaciamiento y oportunidad deseada. Por esta razón, se mantiene el apoyo a las actividades de Planificación Familiar en pro del logro de una adecuada salud reproductiva integral". De esta manera se hizo explícito el respaldo político a estas actividades, cuyos objetivos continuaban siendo promover la salud de las mujeres y los niños y reducir la mortalidad materna e infantil.
- El Programa de Salud Materna y Perinatal formulado en 1991, incluyó entre sus actividades básicas, el Control de Paternidad Responsable. Ésta se definía como "...la atención proporcionada a la mujer o a la pareja en edad fértil (entre 15 y 49 años) que desea controlar su fecundidad".
- En el año 1997, durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, la Salud Sexual y Reproductiva fue definida como una de las 16 prioridades de salud para el país. En este sentido, se aprobó el Programa de Salud de la Mujer, por Resolución Exenta N°879, de 6 de junio de 1997, del Ministerio de Salud, que tuvo como propósito contribuir al desarrollo integral, físico, mental y social de la mujer, en todas las etapas de su ciclo vital, desde una perspectiva que contemplara los diversos aspectos relacionados con la salud de la mujer, con un enfoque de riesgo que contemple la promoción, prevención, recuperación, rehabilitación y auto cuidado de su salud. En este programa el control de la paternidad responsable pasó a llamarse Control de Regulación de Fecundidad, entendiéndose como la atención integral proporcionada en forma oportuna y confidencial a la mujer y/o la pareja en edad fértil que desea regular su fecundidad".
- En ese mismo año, reconociendo el rol fundamental de las matronas en la regulación de la fertilidad, la Ley N° 19.536 modificó el Código Sanitario para que la planificación familiar dejase de ser una "función delegada", pasando a ser una "función propia" de la matrona. En la actualidad, estas profesionales realizan más del 90% de las actividades preventivas dirigidas a las mujeres en los establecimientos de atención primaria del sistema público.

## **VI ANÁLISIS DE LOS FRACTALES ESTUDIADOS**

## **PERIODO EDUARDO FREI MONTALVA (1964-1970)**

Este análisis no puede dejar de considerar el acontecer mundial del periodo investigado. La década de los sesenta, periodo en que se desarrolla el gobierno de Eduardo Freí Montalva (1964-1970) nos sitúa en la época de la guerra fría cuando ambos bloques se peleaban por mantener el mundo informado con sus noticias sobre el acontecer diario.

El bloque occidental era liderado por EEUU teniendo como aliados a los países de América Latina, salvo algunas excepciones como Cuba y algunas posturas temporales de otros países latinoamericanos, a los europeos occidentales, Japón, Israel, Australia, Nueva Zelanda y algunos asiáticos. La alianza con estos países fue consolidada de alguna manera con instrumentos jurídicos como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) para América Latina, OTAN para Europa Occidental y otros como SEATO (Asia), ANZUS (Nueva Zelanda, Australia, EEUU) o pactos bilaterales. El bloque oriental estuvo encabezado por la URSS y tenía el apoyo de Vietnam, Corea del Norte, los países de Europa Oriental (Pacto de Varsovia), Cuba, relaciones especiales con India y acuerdos temporales con Egipto, Irak y otros como es el caso de Angola.

Por su parte Chile, en los años 1960 vivió un conjunto de cambios acelerados en su conformación socio-cultural, producto de las transformaciones políticas y sociales que le afectaron. Los años 1960 es la década en que se comienza a dar término al latifundio, en que el proceso de migración a las ciudades se acelera y donde se produce un proceso de democratización en la educación, situaciones que repercuten profundamente en la participación social.

En el análisis de la época publicado en el Informe Rettig,<sup>35</sup> se señala que la polarización ideológica tuvo en Chile el máximo peak en relación con la revolución cubana. Esta pasó “a ser un episodio de la “guerra fría” y a oponer en toda Latinoamérica la insurgencia cubano-soviética versus la insurgencia norteamericana con sus respectivos aliados locales, constituyendo una forma extrema de polarización”.

Esta polarización se tradujo en una mayor ideologización de los partidos políticos donde la lucha por la hegemonía era cada vez mayor. Las tendencias polarizadas por un lado en la “izquierda” y por otro en la “derecha”, no daban tregua en la búsqueda de elementos que encantaran a la población para optar por un sistema determinado.

En el fondo la Guerra Fría en esa época fue la rivalidad polarizada entre dos sistemas, en sus aspectos científicos, económicos, militares y políticos. Dada la inexistencia de una guerra directa, se usaron otro tipo de instrumentos como el fortalecimiento de los servicios de inteligencia (CIA en EEUU y la KGB de la URSS) para realizar operaciones de desestabilización de los gobiernos y campañas de propaganda para influir en la opinión pública de un tercer país.

A partir de los años '60 se desarrollarán en Chile, como en el resto de América Latina, múltiples acciones de parte de Estados Unidos para poder frenar la influencia revolucionaria impulsada desde Cuba. Una de las acciones desplegadas fue la “Alianza para el progreso”, estrategia de carácter continental a la que Chile se adhirió en 1961 con la firma del tratado de Punta del Este. Tuvo como objetivo principal el actuar como un dispositivo de control de los efectos de la revolución cubana y su influencia en toda América Latina, a partir de programas de ayuda económica especialmente a los países con mayores problemas de marginalidad y pobreza, cuya influencia pudiera ser mayor. Se puso en marcha un sistema de ayuda económica, priorizado en áreas de influencia en reformas político-sociales, con la idea de contrarrestar el discurso reivindicativo.

Los ejes centrales de la “Alianza para el Progreso” responden a una lógica que asociaba los índices de pobreza a la posibilidad de revolución. Mientras más pobreza existía en un país, tendría esta más posibilidad de instaurar una revolución similar a la ya existente en Cuba. Respecto a nuestro país se puede inferir entonces que mientras existiera apoyo económico para la superación de sus problemas ligados a la pobreza, se tendería a disminuir los focos de propagación de las ideas socialistas.

El periodo de mayor influencia de la Alianza para el Progreso se dio durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), quien acogió todos los principios y la mayoría de las ayudas económicas emanadas desde Estado Unidos producto de esta alianza, beneficiándose de ellas para la construcción de su propuesta de “Revolución en Libertad”; fórmula que planteaba la idea “revolucionaria” sólo como eslogan

---

<sup>35</sup> Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación. Volumen. Tercera reedición 1996

publicitario, pues la palabra revolución ya tenía una importante carga positiva para la imagen ciudadana gracias a la transmisión ideológica realizada por Cuba, pretendiendo así llamar positivamente la atención hacia posibles adherentes dentro de una campaña que se proyectaba como competitiva dado los resultados de los comicios del 58, donde el FRAP había obtenido el 28% de los escrutinios, contra 31% de Don Jorge Alessandri.

Al interior del periodo de la investigación queda en evidencia la continua participación de agentes bipolares en la política chilena. Estos son por un lado, el bloque URSS-Cuba y por otro, Estados Unidos. El primero ejerce fundamentalmente un tipo de influencia ideológica, mientras el segundo aparte de ejercer dicha influencia, presta colaboración concreta en dinero aprovechando convenios o tratados establecidos entre ambos países. En Chile el bloque tiene como aliados a los partidos de izquierda y ultraizquierda, mientras que Estados Unidos encuentra en los partidos de centro y derecha a sus principales colaboradores.

Pero esta situación no estuvo exenta de contradicciones: mientras el lado más conservador de los políticos chilenos apoyaba a la Alianza para el progreso, Estados Unidos adopta una posición frente a la explosión demográfica y su relación con la pobreza, la mortalidad infantil y materna.

La mortalidad en los países del tercer mundo estaba descendiendo, mucho más deprisa que en la Europa del siglo anterior y, en consecuencia, el ritmo de crecimiento era muy alto. Junto a la pobreza y a la fragilidad de los gobiernos nacionales recién estrenados, la combinación era idónea para que estos países, especialmente los asiáticos, acabasen cayendo en la órbita política comunista. La demografía "del desarrollo" se convirtió en un tema estratégico en el contexto de la guerra fría.

El auténtico giro en la política exterior sobre el tema se inicia en 1961, tras la elección de Kennedy. Éste declara públicamente la intención de su gobierno de apoyar y promover la planificación familiar en el tercer mundo. Los programas de USAID (Ayuda al desarrollo Internacional) empiezan a incluirla sistemáticamente.

La Segunda Conferencia Mundial de Población se celebra en 1965 en Belgrado. Esta segunda Conferencia sigue siendo de carácter científico, no político, de manera que las llamadas a la acción resultan escasas. Sin embargo, entre las resoluciones finales se incluye la creación de un fondo fiduciario para cuestiones de población. Los

informes favorables de USAID, de la United Nations Association of the U.S.A., del Population Council (cuyo director era J.D. Rockefeller III) y del Banco Mundial de McNamara hacen que el fondo fiduciario se convierta en el Fondo de las Naciones Unidas para las Actividades en materia de Población (FNUAP).

Robert McNamara, el presidente del Banco Mundial que había sido presidente de la Ford y secretario de Defensa, afirma a fines de 1968 que la explosión demográfica constituye el mayor obstáculo para el progreso de América Latina y anuncia que el Banco Mundial otorgará prioridad, en sus préstamos, a los países que apliquen planes para el control de la natalidad. «Si un país en desarrollo que tiene una renta media per cápita de 150 a 200 dólares anuales logra reducir su fertilidad en un 50 por ciento, en un período de 25 años, al cabo de 30 años su renta per cápita será superior por lo menos en un 40 por ciento al nivel que hubiera alcanzado de lo contrario, y dos veces más elevada al cabo de 60 años», asegura uno de los documentos del organismo. Se ha hecho célebre la frase de Lyndon Johnson ante la asamblea General de las Naciones Unidas en Junio de 1965: “Cinco dólares invertidos contra el crecimiento de la población son más eficaces que cien dólares invertidos en el crecimiento económico”.

Esta posición de Estados Unidos cae en contradicción con los aspectos de la regulación de la natalidad discutidos y trabajados al interior del Concilio Vaticano II.

En 1962 en el Vaticano, el Papa Juan XXIII da inicio al Concilio Vaticano II, la apertura conseguida mostró de alguna forma una reconciliación con la modernidad proveniente de la Ilustración, la de la primacía de la razón y la ciencia. En esta oportunidad el resultado de la primera Comisión Pontificia de Estudios de la Natalidad nombrada por el Papa Paulo VI, sucesor de Juan XXIII, y quién terminó las etapas finales del Concilio mencionado, aprobaron la idea de control de la natalidad.

Sin embargo, Paulo VI promulga el 7 de Diciembre de 1965 uno de los documentos del Concilio, la Constitución Apostólica *Gaudium et Spes* y designa una segunda Comisión que trabajó en forma secreta y compartimentada. La conclusión fue contraria a la primera y la encíclica *Humana Vitae*, redactada en un 60% por el Cardenal de Cracovia, Karol Wojtyla, negó el avance científico-tecnológico de la píldora como regulador de la natalidad. La participación de Wojtyla tuvo varias dificultades, entre

ellas la negación de parte de las autoridades de Polonia para permitir que viajara a Roma a reunirse con la comisión.

En relación a las políticas públicas y la labor de los gobiernos, la encíclica *Humanae Vitae*<sup>36</sup> señala textualmente:

“Reflexiónese también sobre el arma peligrosa que de este modo se llegaría a poner en las manos de Autoridades Públicas despreocupadas de las exigencias morales. ¿Quién podría reprochar a un Gobierno el aplicar a la solución de los problemas de la colectividad lo que hubiera sido reconocido lícito a los cónyuges para la solución de un problema familiar? ¿Quién impediría a los Gobernantes favorecer y hasta imponer a sus pueblos, si lo consideraran necesario, el método anticonceptivo que ellos juzgaren más eficaz? En tal modo los hombres, queriendo evitar las dificultades individuales, familiares o sociales que se encuentran en el cumplimiento de la ley divina, llegarían a dejar a merced de la intervención de las Autoridades Públicas el sector más personal y más reservado de la intimidad conyugal.

Por tanto, sino se quiere exponer al arbitrio de los hombres la misión de engendrar la vida, se deben reconocer necesariamente unos límites infranqueables a la posibilidad de dominio del hombre sobre su propio cuerpo y sus funciones; límites que a ningún hombre, privado o revestido de autoridad, es lícito quebrantar”.

El documento termina con una petición a las autoridades públicas para que se opongan a las leyes que deterioren las leyes naturales, pide que los científicos estudien mejores métodos de control natal naturales y un llamado a que los doctores, enfermeras y sacerdotes promuevan métodos naturales sobre los artificiales.

Fuera de esta situación específica, el concilio Vaticano II produjo lo que se llamó una conducta de “aggiornamento” o “puesta al día” en la Iglesia Católica. Hubo cambios importantes en la doctrina social, cambios que en América Latina se especificaron algo más en la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín, Colombia (1968). En Chile estos cambios se vitalizaron en el episcopado, con la llegada de hombres más jóvenes y con una mentalidad más abierta y progresista, lo que tuvo una gran repercusión política, pues se produjo el definitivo rompimiento con el partido conservador y el apoyo discreto, más bien indirecto, pero eficaz, a la DC.

---

<sup>36</sup> Carta Encíclica *Humanae Vitae* de S. S. Pablo VI. 25 de julio de 1968

Los indicadores de salud pública indicaban un grave problema con una alta mortalidad infantil y materna, donde una cifra superior al tercio de estas últimas era producto del aborto provocado clandestino y gran parte de las muertes infantiles se relacionaban con las situaciones de pobreza donde existían condiciones de saneamiento básico deficiente, y altas cifras de desnutrición infantil.

### CUADRO Nº 5

#### CUADRO RESUMEN SITUACION CHILE (1964-1970)

Contexto sanitario nacional	Contexto político mundial	Contexto religioso mundial
<p>Mortalidad infantil: 120 por mil nacidos vivos (NV) Mortalidad del preescolar: 25 por mil.</p> <p>Casi el 60% de las muertes ocurría antes de los 15 años de edad</p> <p>El 25% de la población estaba constituida por mujeres en edad fértil (entre los 15 y los 44 años de edad) Tasa de Natalidad: 36,3 por mil habitantes Tasa de Mortalidad Materna (TMM) 1965 : 27,9 defunciones por cada 10.000 NV</p> <p>Más de un tercio de las muertes eran consecuencia del aborto provocado clandestino cuya prevalencia a comienzos de la década del 60 era del orden de 32 abortos por cada 1000 NV.</p> <p>Atención profesional del parto: 52%, y en algunas provincias, no superaba el 40%</p>	<p>Polarización ideológica, y lucha por la hegemonía producto de la Guerra Fría.</p> <p>Instauración de la Alianza para el progreso desde EEUU como un medio para neutralizar los avances de las revoluciones en América Latina.</p> <p>Condiciones desde el Banco Mundial para el apoyo económico centrada el desarrollo de Programas de planificación familiar,</p>	<p>Desarrollo del Concilio Vaticano II que difunde la posición de la Iglesia frente a la regulación de la natalidad, declarándose contraria a todos los métodos anticonceptivos no naturales.</p> <p>Encíclica Humane Vitae que niega el avance científico-tecnológico de la píldora como regulador de la natalidad</p>

Hacia la década de los 60 los medios de comunicación eran concebidos como “motor para el cambio” y el desarrollo para las sociedades. En esa época, la prensa política jugó un rol altamente significativo dentro de la vida nacional, a tal punto que casi todos los partidos relevantes dentro del espectro político se asociaban a algún medio escrito o, directamente, eran propietarios de uno. Esta tendencia alcanza su máxima expresión a principios de los ‘70 momento en el que se aprecia la constitución de una “prensa de derecha” propiamente tal, vinculada más orgánicamente a dicho sector y, desde la izquierda, aparecen un conjunto de publicaciones claramente orientadas al enfrentamiento político. La coexistencia de los grandes consorcios periodísticos con una “prensa política” suponía la existencia de una estructura empresarial que, aunque desigual, al menos en lo formal garantizaba el pluralismo y la libertad de expresión. La prensa escrita entra en un proceso de modernización técnica y comienza a producirse un fenómeno de competencia de los diarios de Santiago con los diarios de provincia. Los grandes diarios empiezan en la loca tarea de producción, transporte y distribución, junto con el hecho que se sitúan en Santiago los teletipos de las grandes agencias internacionales.

El monopolio de las Agencias UPI y AP, agencias estadounidenses, se ve desafiado por la aparición de las agencias británicas como Reuter, francesas como AFP, italiana como ANSA, española como EFE, alemana como DPA, soviética como TASS, italoamericana como Inter-press y muchas otras que extienden sus servicios hasta nuestro continente.

La cobertura de prensa se ve enfrentada entonces por un lado a la posibilidad de tener noticias internacionales de última hora, desde las agencias internacionales, y por otro, a la necesidad de cubrir las expectativas de lectura de las personas en provincia.

En el análisis de la cobertura de prensa, motivo de esta investigación, queda de manifiesto la prioridad entregada a cada evento, así como las expectativas de formación de opinión pública frente a acontecimientos de interés público en las políticas de gobierno.

De acuerdo a los datos obtenidos, el gobierno del Presidente Frei Montalva desarrolló una política de regulación de la natalidad, acorde a los planteamientos de los problemas de salud pública como consecuencia de las altas tasas de natalidad, mortalidad infantil y mortalidad materna ligadas a situaciones de pobreza y al alto

número de abortos provocados clandestinamente (Ver Cuadro N° 5).

Cumplió con los requisitos de contar con planes de planificación familiar, que se implementaron mediante un convenio con la Asociación de Protección de la Familia APROFA, establecido en diciembre de 1968.

APROFA inició un plan anual de educación y capacitación, que incluyó incluso a delegados de diferentes sindicatos de trabajadores. Ese mismo año se firmó un acuerdo entre USAID, repartición dependiente del Departamento de Estado norteamericano, y el Servicio Nacional de Salud (SNS) por el Gobierno de Chile para construir en el recinto del Hospital Barros Luco-Trudeau un edificio para el Programa Latinoamericano de adiestramiento en Planificación de la Familia.

Desde las políticas públicas, Freí cumplió con el deber de desarrollar políticas acordes a la realidad de salud pública del país, basadas en el acceso de la población a los avances científicos de la época, y determinó en las normas jurídicas la libertad de decidir en las parejas y la familia.

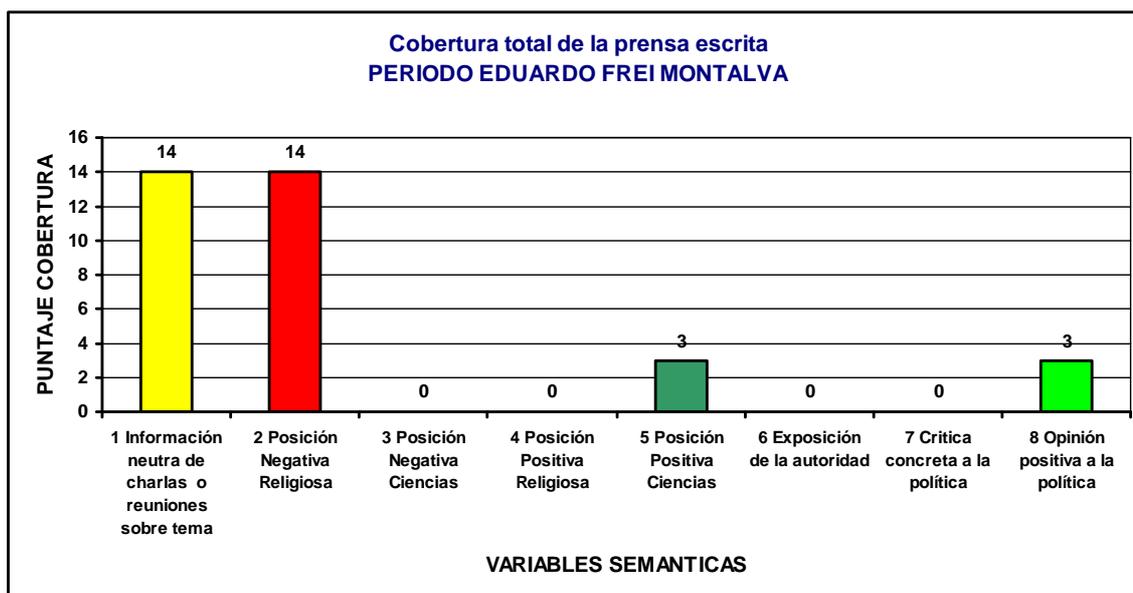
En el análisis de la cobertura de prensa no se aprecia que haya existido una planificación de la difusión de la política pública hacia la población, más bien se realizó solo una difusión interna de las normas. Los medios no cubrieron los acontecimientos como una noticia particular, sino que como una comunicación más de diversas reuniones de salud sobre diferentes tópicos.

## COBERTURA DE PRENSA PERIODO EDUARDO FREI MONTALVA

La cobertura de los medios investigada refleja en el período, los antecedentes de los medios señalados anteriormente. Son nueve diarios que representan a casi todos los partidos relevantes dentro del espectro político. Esto evidencia la modalidad de considerar o no los diferentes temas, de acuerdo a los particulares intereses de cada medio.

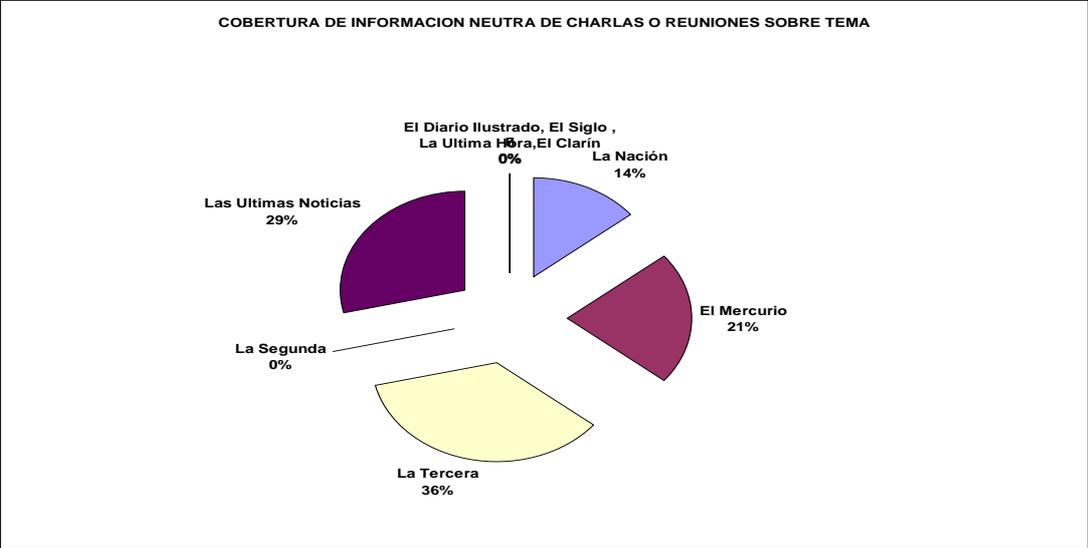
En la cobertura total del período, la información neutra de charlas o reuniones sobre este tema tiene, en total, igual cobertura que la posición negativa de la iglesia. De la misma forma aparecen la posición positiva de las ciencias y la opinión positiva a la política. **(Gráfico 1).**

### GRAFICO 1



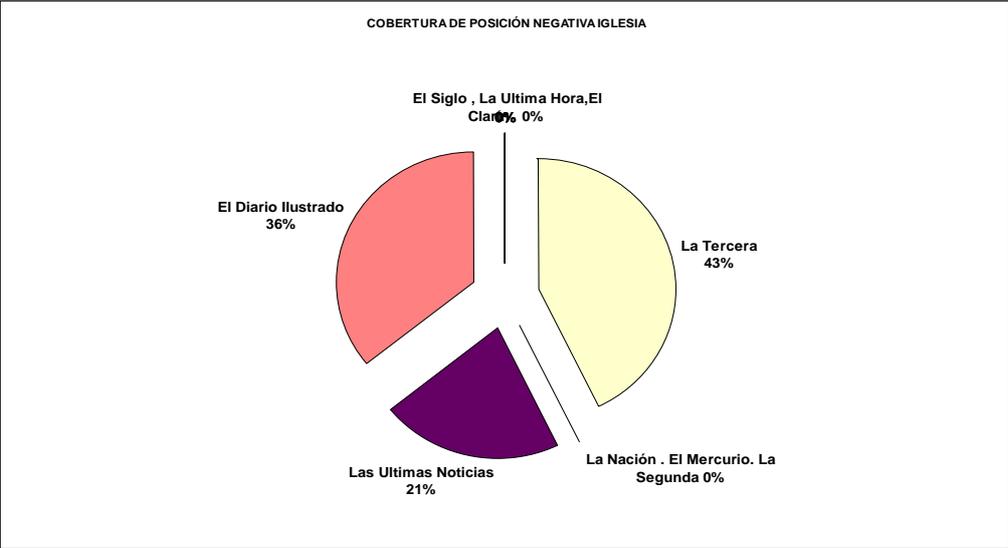
La información neutra de charlas o reuniones sobre este tema tiene una representación de 36% en La Tercera, 29% Las Últimas Noticias, 21% en El Mercurio y solo 14% La Nación. **(Gráfico 2 A)**, Esta última cifra da la idea de la importancia del tema o la visibilidad manejada desde el gobierno. Es necesario recordar que desde 1932 La Nación se convirtió en el diario del Gobierno, sirviendo a diferentes presidentes a lo largo de su historia.

### GRAFICO 2 A



La posición negativa de la iglesia se concentra en tres diarios: El Diario Ilustrado, La Tercera y Las Ultimas Noticias (**Gráfico 2 B**). El primero era el órgano del Partido Conservador y de la Iglesia Católica, la 3ª de la Hora apoyo la campaña de Freí, y su tendencia principal era anti-izquierdista, el diario Las Ultimas Noticias, perteneciente a los Edwards era de tendencia liberal conservadora. Estas características los hicieron espacios propicios para esa visión sobre " el control de la natalidad" o planificación familiar, denominación utilizada al referirse a la regulación de la fertilidad

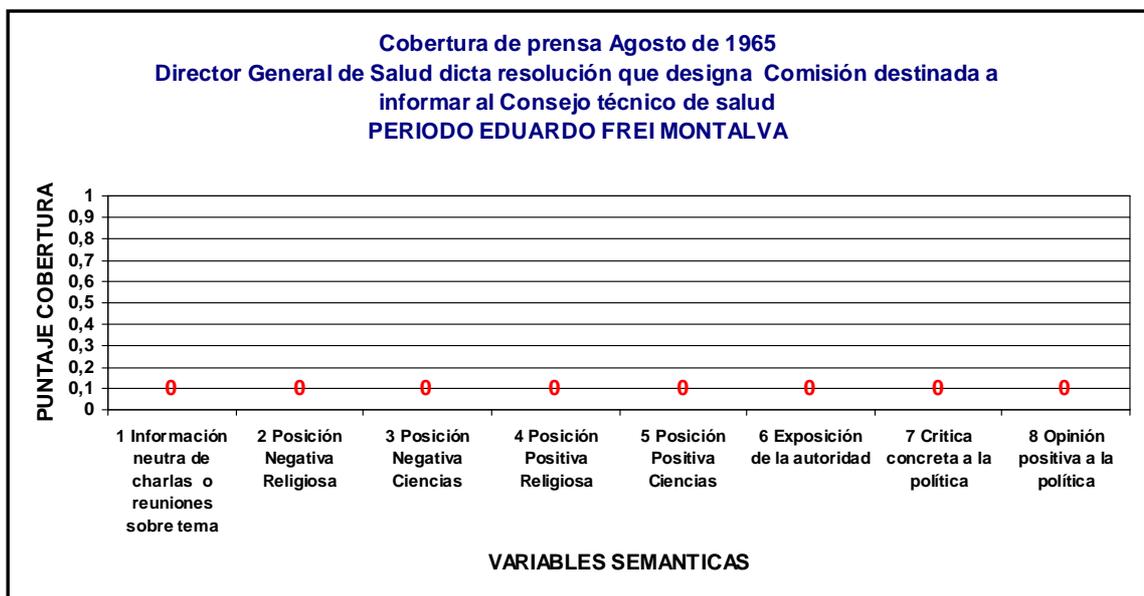
**GRAFICO 2 B**



En Agosto de 1965 Director General de Salud dicta una resolución que designa una

Comisión de carácter transitorio destinada a informar al Consejo técnico de salud, sobre recomendaciones en el sistema de protección de la familia para reducir riesgos de aborto, mortalidad materna e infantil, y para promover el bienestar familiar. En la prensa investigada no existe ninguna cobertura de este fractal **(Gráfico 3)**

**GRAFICO 3**

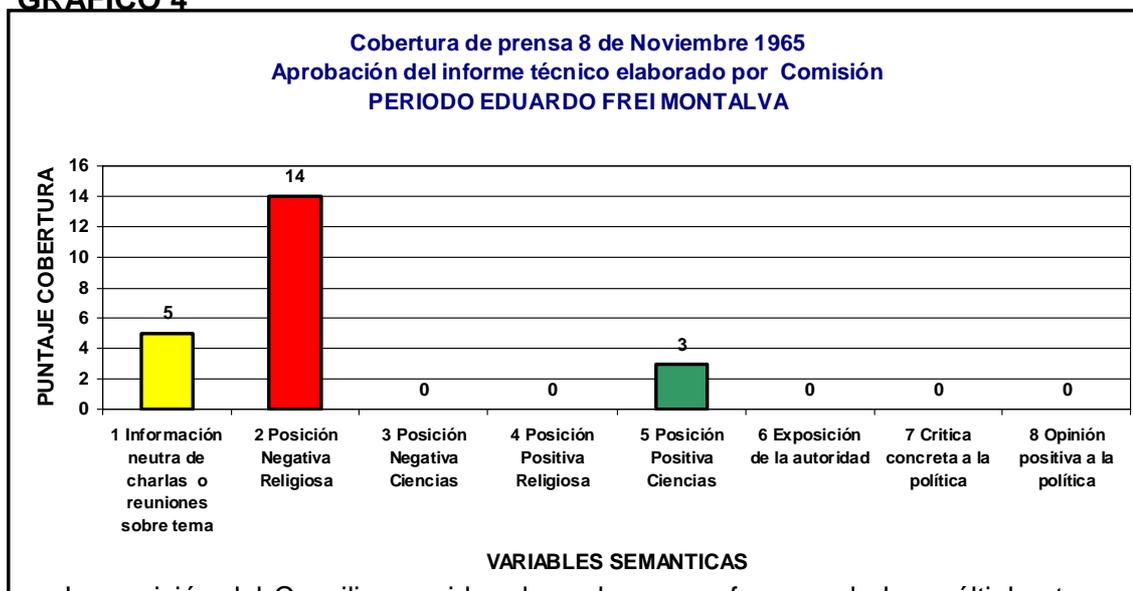


El informe técnico referido, enfatiza la relación entre el crecimiento demográfico acelerado y la salud de los grupos biológicamente más vulnerables, las madres y los niños, su aprobación se produce el 8 de Noviembre de 1965. La cobertura de origen esencialmente valórico y religioso, obtiene 14 puntos en este fractal o hito de, donde la aprobación del informe técnico elaborado por la Comisión, conformaría la base de la futura política nacional sobre regulación de la natalidad. **(Gráfico 4)**.

La posición negativa de la iglesia, recalcada en fecha posterior a este fractal tiene relación con el veto en el Concilio del control artificial de la natalidad por una amplia mayoría de votos de los padres conciliares. Sin embargo cabe destacar que la encíclica Humane Vitae, donde se explicita claramente la posición de la iglesia frente a

la planificación familiar, sólo se difundió el 25 de julio de 1968. Es decir 2 años 8 meses después de estas noticias.

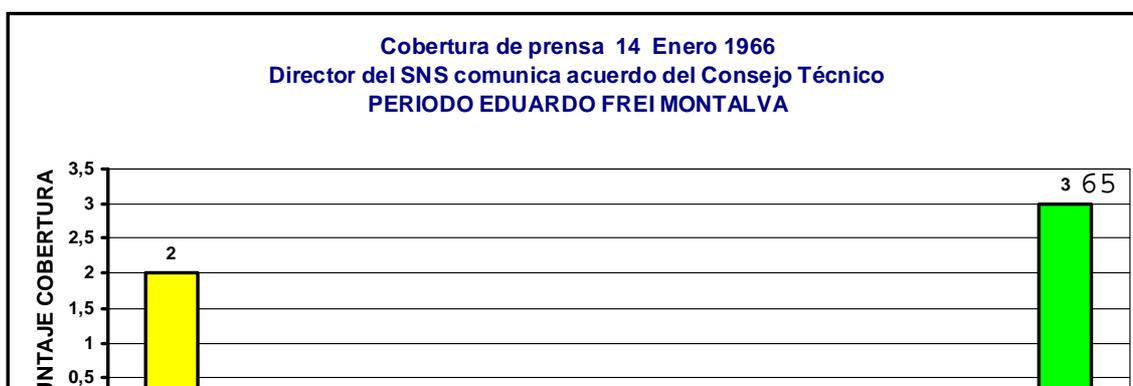
#### GRAFICO 4



La posición del Concilio considerada en la prensa fue uno de los múltiples temas tratados y votados por los padres conciliares en la fecha señalada, no obstante los medios le dan mayor importancia al control de la natalidad que a otros temas.

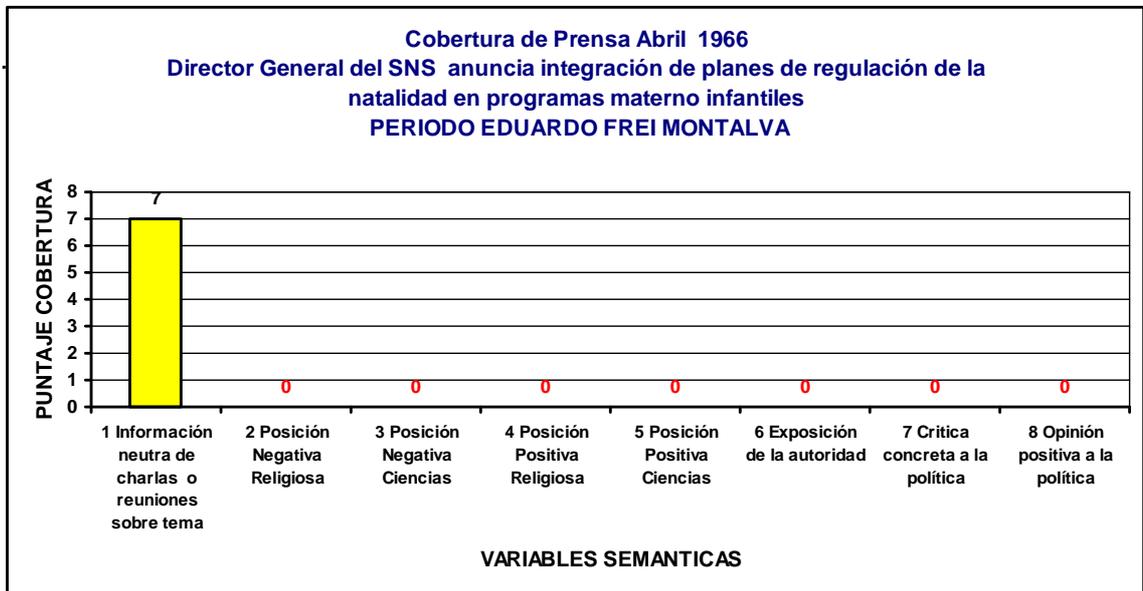
En ninguno de los artículos (**Gráfico 5**) se cubre directamente el fractal del 14 de Enero de 1966. Sin embargo existen artículos que se refieren en los diarios La Tercera y Las Ultimas Noticias al inicio de la Escuela de verano de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica de un ciclo de Charlas sobre control de la Natalidad. En el artículo de La Tercera, publicado el mismo 14 de Enero, se expresan frases del doctor Avendaño sobre la explosión demográfica y el problema del aborto en Chile. El artículo de Las Ultimas Noticias publicado dos días antes del fractal investigado, se alude a que algunas de las charlas estarán a cargo de pastores de diferentes iglesias. Las Ultimas Noticias, en relación al cierre de la escuela de verano en el 27 de enero, dedica el 28 de enero media página a comentar el tema del control de la natalidad como una necesidad frente a la explosión demográfica, haciendo hincapié que este curso ha sido un gran paso para el inicio de la discusión sobre el tema.

#### GRAFICO 5



El último fractal cubierto por los medios es en Abril de 1966 cuando el Director General del Servicio Nacional de salud SNS, en reunión de Médicos Jefes de Zona formula el anuncio oficial sobre integración de planes de regulación de la natalidad dentro del programa materno infantil (**Gráfico 6**).

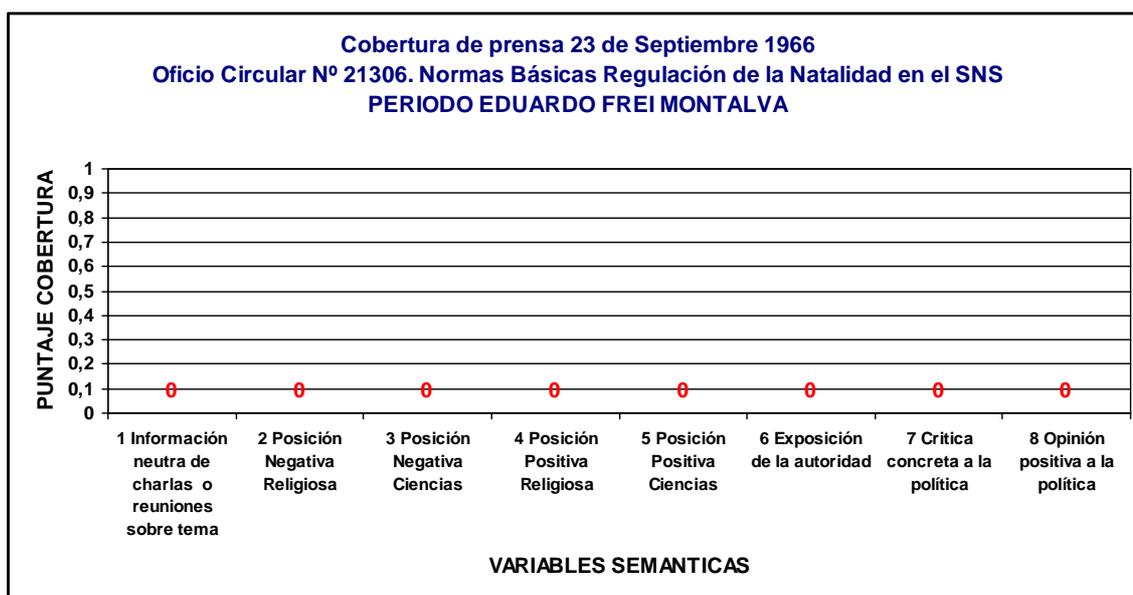
**GRAFICO 6**



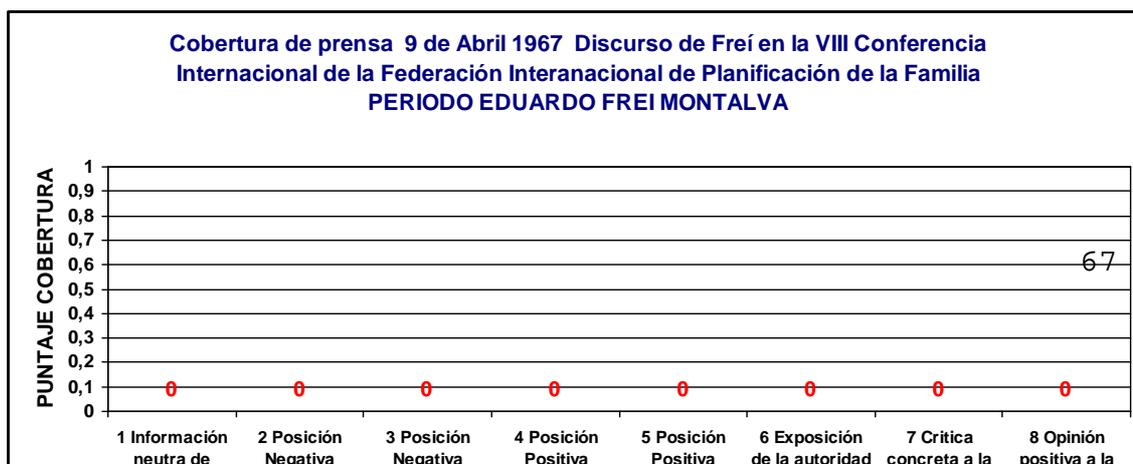
El fractal de Septiembre de 1966, en que, mediante oficio circular por el Director de Servicio a los diferentes directores zonales, se señala que las actividades de regulación de natalidad deben sistematizarse de acuerdo con un plan de operaciones

dentro de un programa de salud materna, cuya responsabilidad administrativa reside, en sus diversos niveles, en las direcciones de zonas de salud, en las jefaturas de áreas hospitalarias y en la dirección de establecimiento; el fractal del discurso del Presidente Freí en Abril de 1967 en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Internacional de la Federación Internacional de Planificación de la Familia, y los fractales de 1968 donde se reiteran las directrices anteriores y se establece un convenio de colaboración entre el Servicio Nacional de Salud y APROFA con el objeto de regularizar y establecer sobre bases legales un programa cooperativo de regulación de la natalidad en todo el territorio nacional, no son cubiertos por ninguno de los diarios investigados (**Gráficos 7 8 ,9 y 10** ).

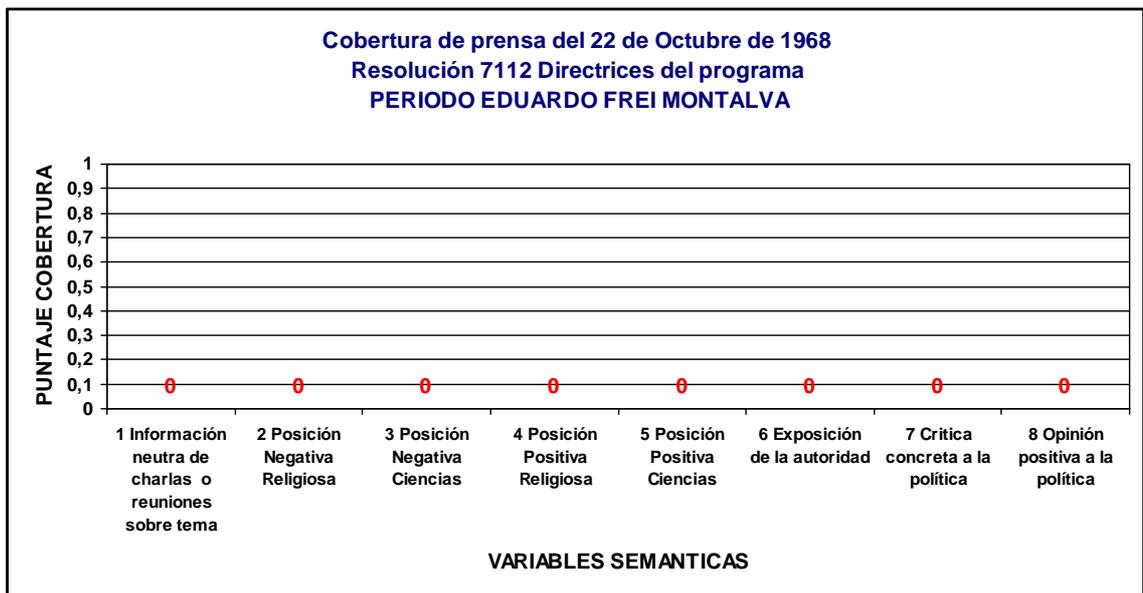
**GRAFICO 7**



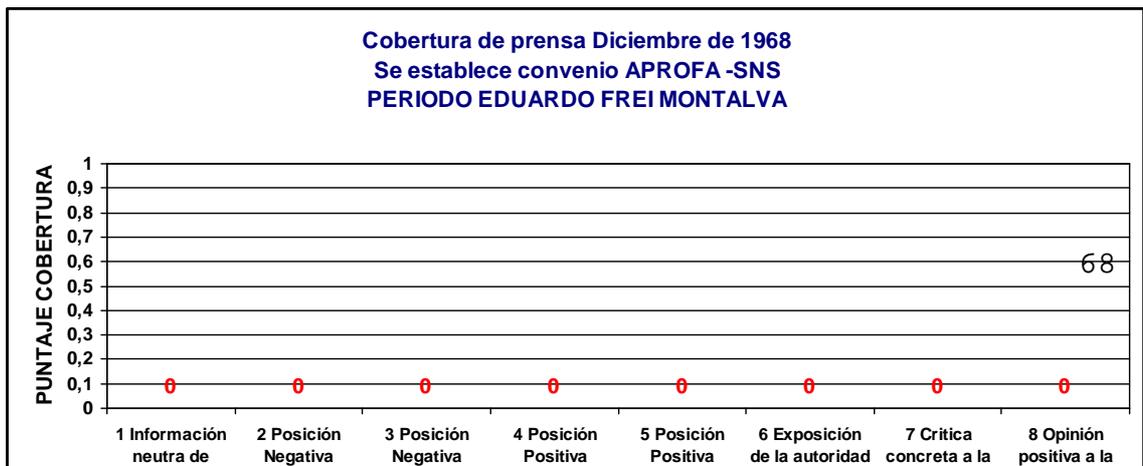
**GRAFICO 8**



**GRAFICO 9**



**GRAFICO 10**



En relación con la temporalidad que requieren los medios para conducir asuntos del dominio público Mac Combs y Shaw en 1972, establecieron como marco tres semanas y media. La duración del temario del público era de dos semanas y media, coincidiendo estas con las últimas de los medios. Si consideramos, que el punto central de la teoría de la agenda setting frente la influencia en la política contemporánea desde los medios de comunicación está en la relación entre los gobernantes y gobernados, se podría inferir que en la época de Frei Montalva, los medios fueron los intermediarios de las situaciones, frente a las cuales el gobernante no aludió nunca directamente de manera pública, a excepción de su discurso en la Sesión Plenaria de la VIII Conferencia Internacional de la Federación Internacional de Planificación de la Familia. "Paternidad consciente: deber y derechos humanos" en Abril de 1967. El término revolución en libertad, utilizado en referencia a la revolución cubana colocó el acento en el contrapunto de la libertad, lo que sirvió de apoyo a reformas populares llevadas a cabo. Sin embargo, este principio de libertad se contrapone con la posición de la iglesia hacia el mundo católico frente a la regulación de la natalidad.

¿Cómo explicar que un gobierno de raíces católicas haya sido el primero en establecer políticas de planificación familiar en Chile? Simplemente no se explica, se determina y se dictan normas jurídicas que sustenten la política.

De hecho, la Resolución de octubre de 1968 introduce las medidas señalando textualmente "para evitar toda duda sobre el desarrollo de las acciones de Regulación de la Natalidad y en uso de mis facultades dicto lo siguiente: "

En esta resolución además, se subrayan los derechos colectivos mediante la necesidad de disminuir las tasas de mortalidad tanto infantil como materna, se habla de paternidad responsable y se determina la libertad de la pareja "conyugal" de decidir el procedimiento (no método) anticonceptivo previa información entregada por los profesionales. También sitúa al mismo nivel los métodos naturales permitidos por la Iglesia.

El documento explicita sanciones para quién transgreda la Resolución. En este caso el gobernante no utiliza los medios como intermediario directo. Sin embargo el Concilio y el voto de los padres consulares le dan la oportunidad a los medios de mostrar desde otro actor la opinión valórica sobre la política : son los empleados públicos, los trabajadores de industrias, y obreros calificados los que más compran los diarios, y sin duda lo hacen circular en el sitio de trabajo.

Cabe destacar que en 1953 nació la CUT y que hacia fines de la década de los 60, esta amplió su base sindical. Junto a los trabajadores de las industrias y los servicios, están los campesinos. También políticamente se han integrado los sindicalistas ligados a la democracia cristiana, lo que sin duda incorpora una nueva fuerza a sus filas.

En síntesis, la cobertura de los diarios muestra la realidad de Chile frente a la planificación familiar. Un tema subterráneo, del que no se habla públicamente. Ningún artículo hace mención a las situaciones internacionales ligadas a la Alianza para el Progreso tampoco hacen referencia a las condiciones sobre la planificación familiar impuestas por Gobierno estadounidense, para apoyar económicamente al país.

Los diarios cubren las reuniones y charlas sintetizando sus contenidos desde una lógica racional, omitiendo opiniones de terceros y juicios de valor.

Si revisamos más en detalle los diarios eventualmente más leídos por los tomadores de decisiones, como La Nación y El Mercurio, el tamaño de la información, es un aviso más entre otros de la misma índole.

Los artículos no están sujetos a iconos tipográficos especiales, y salvo la reunión de jefes Zonales de abril de 1966, no ocupan más de 1/8 de página y menos.

Entre las actividades cubiertas por los medios de comunicación, destacan una conferencia en la Biblioteca Nacional del doctor Benjamín Viel. Disertaciones del doctor Onofre Avendaño ante la Sociedad Médica de Ñuble y el Hospital Regional de Chillán.

También se señalan escuelas de verano organizadas por la Universidad de Chile y de Concepción.

Se establece la política de planificación familiar sin difusión pública y la difusión que logra sólo apunta a información concreta de hechos que sucederán o han sucedido, haciendo una descripción fría y racional del evento.

No se encuentran en las noticias directas rastros de intencionalidad para influir en la opinión pública. Sin embargo sí se desarrollan las noticias provenientes del concilio sobre la opinión del vaticano en relación a los aspectos valóricos.

En 1968 APROFA suscribe un acuerdo con el gobierno de Chile, mediante el cual la anticoncepción voluntaria fue gratuita en los Servicios de Salud. Con este hecho el gobierno instala la planificación familiar “tercerizando” la entrega de los métodos anticonceptivos en APROFA, lo que tampoco es cubierto por los medios. No se encontró ninguna noticia al respecto.

Las cifras de mortalidad infantil y mortalidad materna apoyan el desarrollo de las políticas, pero esta realidad tampoco es cubierta, al menos en las semanas de los hitos investigados, en los diarios.

La planificación familiar pasa a ser una política sanitaria, no opinable, sin cuestionamientos públicos y sin apoyo público en los medios de prensa escritos. Aunque estamos frente a una época de gran diversidad ideológica de los medios escritos, la polarización solo se advierte en otros aspectos de la vida de los chilenos, la defensa de la propiedad privada, el cuestionamiento del totalitarismo, recaen en aspectos económicos y se evita voluntaria o involuntariamente transformar el control de la natalidad en un debate interno. No es un tema asentado en la opinión pública, es un tema mediatizado por la atención médica, y por la iglesia.

Ciencia y religión polarizadas, sujetas ambas a no crear debate, a no abrir flancos de interpretación más allá de lo estrictamente sanitario y dogmático, expresado con mesura y por terceros. Lo colectivo privilegiado frente a lo individual. Lo individual expresado en la familia y en la pareja conyugal. Dos posturas polarizadas y contradictorias que no conversan frente a los lectores, que no imprimen el diálogo necesario, que no muestran el litigio silente y que privilegian otras causas..

Una política de silencio, que permitió que la pérdida de vidas de madres e hijos fuera parte del cotidiano de algunas familias. Una profecía autocumplida en el mundo

de la pobreza y la ignorancia, que se ha demorado demasiado en entender que los derechos de las personas a decidir sobre sus vidas, no es ni un problema sanitario ni religioso, es un derecho fundamental a ejercer la autonomía de manera reflexiva, situación que nos distingue dentro del reino animal, y de los esclavos.

El silencio también forma parte de una política, de manejar el poder entre los gobernantes sin considerar los gobernados. Una forma de detener las conversaciones, y de no tener opinión pública. “Si bien es necesario el silencio de la razón para curar los monstruos, basta que el silencio esté alerta para que la separación permanezca.”<sup>37</sup>

## **PERIODO RICARDO LAGOS ESCOBAR**

El fin de la Guerra Fría llevó a término el debate ideológico entre liberalismo y socialismo real. Las ideas triunfadoras fueron el sistema capitalista en el campo económico, y en política, la adopción de la democracia. Dos autores marcan este

---

<sup>37</sup> Foucault Michel , El orden del discurso.. Lección inaugural en el Collège de France, pronunciada el 2 de diciembre de 1970.

período, Francis Fukuyama, que anuncia el fin de la Historia, entendida como el debate de ideologías, y Huntington, que señala que los próximos enfrentamientos se darán como consecuencia de conflictos entre las grandes culturas de la Humanidad, o “choque de civilizaciones”.

En el mundo se acelera el proceso de globalización que surge como consecuencia de las innovaciones en informática, la mejora de los transportes, la común adopción de los modelos de economía de mercado y el fin de la división del planeta en dos bloques antagónicos. En este proceso de globalización se puede hablar de distintas formas de llevarlo a cabo, la ecológica, la social, la económica, la política y la cultural.

El gobierno de Ricardo Lagos Escobar en Chile se inicia junto al nuevo siglo XXI, cuando la política mundial se preocupa del respeto de los derechos humanos, la mitigación de la pobreza, la atenuación de las desigualdades, el control del crecimiento demográfico, la erradicación de las causas de las migraciones forzosas y la protección de los recursos naturales.

En América Latina se aceleran los procesos de privatización de empresas públicas, se facilita el libre comercio recíproco, surge la inversión de países del continente y disminuye, drásticamente, el poder político de los militares. Se produce también un sentimiento de cercanía con los Estados Unidos, que dejan de ser considerados como una potencia imperialista y se transforma en el socio con el cual se aspira a establecer Tratados de Libre Comercio. Son el modelo a seguir y se aspira a construir el ALCA, la Asociación de Libre Comercio de las Américas.

En la década de los años '90, años posteriores a la caída del Muro de Berlín y previos al atentado a las Torres Gemelas de Nueva York, América Latina había adoptado el modelo de la economía de mercado y ello llevó a diversas privatizaciones de empresas del Estado, a rebajas de aranceles y al fomento de la inversión extranjera.

Por otra parte, la democracia surgió como el “único” sistema adecuado de los países que aspiran a ser modernos.

Los años posteriores al atentado a las Torres Gemelas de Nueva York dan origen a otra realidad en la Región. En América del Sur, se suceden las crisis financieras, producto de la globalización y, en Argentina, Bolivia y Ecuador, se dan gobiernos de breve duración. En Venezuela surge como líder Hugo Chávez,

proveniente del Ejército, llevando a cabo un proceso interno que lo consolida en el poder. El discurso de izquierda, que rememora de alguna manera los años de 1960, resurge en la subregión y, en Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Venezuela, los grupos dirigentes adoptan una retórica anti FMI, contestataria al modelo estadounidense y se propician mejores relaciones con Cuba. Fidel Castro sale del aislamiento y encuentra nuevos amigos al sur del continente.

El surgimiento de China como líder en la economía mundial y la necesidad de materias primas para mantener sus altas tasas de crecimiento llevan a la compra de diversos productos en América del Sur y a un alza, en el mercado mundial, de los precios de las materias primas.

Como resultado se producen crecimientos del PBN en Argentina, Chile, Brasil, Paraguay y Uruguay. Venezuela goza de altos precios del petróleo y, con ello, una bonanza económica. Otra consecuencia de la irrupción china en América del Sur es la pérdida de influencia de los Estados Unidos en los países de la subregión.

Paulatinamente, el comercio comienza a desplazarse al Asia y el mercado estadounidense pasa a ser menos importante. Si a esto agregamos lo que ya hemos señalado, es decir, que la mirada geopolítica de los Estados Unidos está centrada en Oriente Medio y no en América Latina, comprendemos las razones de su pérdida de influencia en los países sudamericanos.

El proyecto de ALCA encuentra resistencia en Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, produciéndose un estancamiento en las negociaciones.

Los desafíos que la globalización implica, requieren que se minimicen los riesgos y se optimicen las oportunidades. Este proceso se ha denominado «*global governance*» (gestión pública global). Entre los elementos más importantes de esta gestión pública global están los valores y normas establecidos a lo largo de diferentes conferencias mundiales tales como los estándares sociales y ecológicos, el derecho a la planificación familiar y los derechos de la mujer. El surgimiento, dentro del marco de la globalización, de procesos y estructuras que trascienden el concepto tradicional de estado-nación, lleva aparejado un déficit de democracia a nivel internacional.

La post guerra fría significó que la democracia y el libre mercado ganaron nuevos espacios, pero el aumento de la interdependencia global creó nuevos y diversos problemas.

En Chile nace la coalición de partidos políticos contrarios a la dictadura, Concertación de los partidos por la Democracia, y es elegido democráticamente el primer presidente poniendo fin a la dictadura de Pinochet. Luego de 4 años del Gobierno de Patricio Alwyn Azocar, como la transición a la democracia, es elegido como presidente del primer gobierno de 6 años, Eduardo Freí Ruiz Tagle, hijo de Eduardo Freí Montalva. Luego en el siguiente período es elegido Ricardo Lagos Escobar convirtiéndose en el primer presidente socialista después del Presidente Salvador Allende.

Lagos Escobar encuentra un Chile impactado entre la dictadura y la globalización, impulsado por un lado por el avance tecnológico y por otro, por el modelo de libre mercado. Paralelamente en las personas se producen efectos subjetivos con su entorno, originándose un proceso paulatino de desvinculación con el entorno tradicional<sup>38</sup>, que potencia lo individual frente a lo colectivo.

De acuerdo al informe de desarrollo Humano del 2000, los principales desafíos que la nueva época requiere son “crecer con equidad y sustentabilidad en un mundo globalizado, aumentar la integración y la participación social, perfeccionar y profundizar la democracia”.

El Gobierno de Lagos emitió el 7 de diciembre del año 2000 un documento denominado "Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana". Su contenido hace referencia a la forma en que el Gobierno debe garantizar a la población los medios para participar en las decisiones del sistema democrático del país.

Las normas jurídicas, relacionadas a la regulación de la fertilidad, emanadas durante su mandato tuvieron la impronta de construirse de manera participativa. La sociedad civil representada en una serie de ONGs, Universidades y otras instituciones, participaron activamente en la redacción de los documentos que se señalan como hitos en esta investigación. A diferencia de las normas descritas en el periodo de Frei Montalva, estas se centran en los derechos individuales de las personas e implican una visión integral sobre la sexualidad. Dan respuesta a los acuerdos suscritos por nuestro país en las conferencias Internacionales.

La Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, El Cairo (1994), y la

---

<sup>38</sup> Informe de Desarrollo Humano en Chile del 2000 “ Más sociedad para gobernar el futuro” Programa Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Santiago de Chile Marzo 2000

Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995), pusieron énfasis en la relación entre derechos humanos y derechos sexuales y reproductivos, entendiendo estos últimos como el derecho de hombres y mujeres a decidir libremente y tener opciones en lo concerniente a la libertad y seguridad de la persona, sexualidad, derecho a la vida, reproducción, calidad de atención en salud, acceso a la información y otras cuestiones como la privacidad y confidencialidad en la toma de decisiones referidas a la salud sexual y reproductiva, derechos que en definitiva el Estado tiene la responsabilidad de no transgredir, además de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar su ejercicio.

La sociedad civil se mantiene vigilante ante las respuestas, y su control social traspasa las fronteras, manteniendo alianzas a organizaciones internacionales y latinoamericanas. Junto a este control social, está la paradoja de que los chilenos, a la par con las oportunidades reconocidas, perciben los cambios en los modos de convivencia como procesos ajenos sustraídos de las decisiones humanas.

La reflexión sobre la cultura en Chile, en el Informe del 2002, sintetiza lo anunciado por los Informes anteriores: no habrá Desarrollo Humano si no existe una cultura que fortalezca las capacidades individuales y colectivas para actuar<sup>39</sup>.

Este informe señala textualmente “La imagen heredada de lo chileno se ha vuelto difusa y poco creíble para la mayoría de las personas. Junto con ello se ha debilitado el sentido de pertenencia a Chile. La sociedad chilena no parece disponer hoy de una imagen de sí misma que le permita ser sujeto. A ello contribuye una imagen conflictiva de su pasado y un diseño débil de su futuro. La producción de experiencias y significado de lo social debe hacerse cargo hoy de nuevas dinámicas, nuevos materiales y nuevos actores. Entre ellos, la mercantilización y masificación de los bienes culturales, la transformación del sentido del trabajo, el auge del consumo, la preeminencia de las imágenes, la diversificación de los lenguajes y significados, y la pérdida de significación de la política. Cada vez más las personas deben definir por sí mismas sus objetivos, valores y proyectos. Este proceso no ha sido acompañado por un desarrollo similar de los recursos sociales necesarios para llevarlo a buen término, lo que produce agobio y retracción social en las personas”.

Las políticas de regulación de la fertilidad abren oportunidades de alianzas colectivas, que no llegan a concretarse. El proceso de individualización también se refleja en las organizaciones sociales, no existe una mirada colectiva. El Ministerio de

---

<sup>39</sup> Informe de Desarrollo Humano en Chile del 2002 “Nosotros los chilenos: un desafío cultural” Programa Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Santiago de Chile Mayo 2002

Salud realiza esfuerzos para colectivizar la participación y en tanto los realiza, esta se mantiene, pero fuera de ese ámbito el colectivo no existe.

Durante el período de Lagos la cobertura de prensa muestra otras facetas. Los medios escritos han pasado a formar parte del mercado y de los consorcios periodísticos. La idea más importante es vender, es tener la exclusividad o provocarla. Ya no bastan los hechos por si solos como noticias. Debe haber un elemento “vendible” para que interese, para que se publique.

Por otra parte el gobierno de Ricardo Lagos encuentra que las condiciones de salud de los chilenos mejoraron considerablemente durante el siglo XX, producto del aumento de la calidad de vida, como de la implementación de políticas de salud pública de gran impacto poblacional.

En el período 1960-1965, la mortalidad infantil fue de 109,00 por mil nacidos vivos. En los últimos años ha disminuido de 31,8 en 1980 a 11,1 en 1996, lo que constituye una caída de un 68%, entre esos años y sobre un 100% respecto a la década del 60. La mortalidad materna ha descendido de 7,3 por diez mil nacidos vivos en 1980 a 2,3 en 1996.

Las complicaciones relacionadas con el embarazo y el embarazo terminado en aborto, son las causas con mayor importancia dentro de las muertes maternas. Estas ocupan el primer y segundo lugar en forma alternada hasta 1992, de ahí hasta 1996 las complicaciones del embarazo han tenido el primer lugar. Esto se explica por la baja sostenida de la tasa de muertes por aborto en los últimos años.<sup>40</sup> La atención profesional del parto y el control prenatal por personal capacitado son otras estrategias para la reducción de las muertes maternas. En Chile en 2003 estos indicadores alcanzaron a 99,8% y 76,1%, respectivamente.

El desafío que se plantea para el sector salud es distinto a aquél de la primera mitad del siglo XX, donde el problema fundamental eran las enfermedades transmisibles y la salud materno-infantil. Las cifras señalan que mientras en una comuna pobre como La Pintana uno de cada 5 niños (as) que nacen tiene por madre a una adolescente, en una comuna de altos recursos económicos como Vitacura sólo uno de cada 64 niños nacerá bajo esa condición. A la falta de equidad social en el embarazo adolescente se agrega el ascenso en la tasa de fecundidad en las edades

más precoces. Mientras que la tasa global de fecundidad es baja, 2.2 en mujeres de 15 a 49 años, la tasa de fecundidad (por 1000) en adolescentes de 15 años es de 22.6 el año 1998 después de 13.2 en el año 1980. A los 16 años el incremento en esos años es de 32.6 en 1980 a 49.9 en 1998 y a los 17 años de 59.0 a 70.7 respectivamente. En cambio, a partir de los 19 años se observa un descenso en la tasa de fecundidad de 116.7 el año 1980 a 98.3 el año 1998. En jóvenes de 20 años, la tasa de 131.6 el año 1980 desciende a 101.2 el año 1998.<sup>41</sup>

En su discurso ante el Congreso Pleno del 21 de mayo de 2002, y con el objetivo de aumentar y mejorar el acceso a los tratamientos de enfermedades, reducir los tiempos de atención, ampliar la red de establecimientos de salud y de que no existieran impedimentos económicos para que las personas puedan someterse a tratamientos médicos complejos, el presidente Ricardo Lagos anunció el trabajo en una profunda reforma al sistema de salud. Esta reforma beneficiaría tanto a los usuarios del Sistema Público de Salud (Fonasa) como a los afiliados al sistema privado, expresado en las Isapres.

Entre las justificaciones para esta reforma estaba el objetivo del Gobierno de terminar con las desigualdades sociales y el cambio del panorama epidemiológico chileno. Tal reforma revestía gran complejidad desde el punto de vista económico y organizacional, por lo que fue abordado a través de cinco temas principales, tratados en varios proyectos de ley ingresados al Congreso Nacional en junio de 2002.

La equidad centrada en la disminución de las desigualdades en salud, surge como principio rector de la reforma impulsada por el Presidente Ricardo Lagos. El mensaje presidencial con el cual se envió al Congreso el primer proyecto de ley de la reforma de salud señala “la equidad en salud es un imperativo moral que está en la raíz de la voluntad de reformar. La reforma de salud propone reducir las desigualdades evitables e injustas, por la vía de otorgar mayor protección social y acceso universal a la atención de salud”<sup>42</sup>. Especifica que las inequidades son “producto de una forma de organización social que genera exclusión y marginación que abarca muchas esferas de la vida de las personas. Sin embargo, es en el ámbito de la salud donde se expresa

---

<sup>40</sup> Situación de salud en Chile 2000. Departamento Epidemiología del Ministerio de Salud.

<sup>41</sup> Instituto Nacional de Estadística, Santiago de Chile, 2000

<sup>42</sup> Mensaje de S.E. el Presidente de la República 22 de mayo de 2002.

con singular dureza la disminución de la esperanza y calidad de la vida de las personas y un aumento en la discapacidad y dependencia.” De esta manera la equidad en salud, como objetivo fundamental de la reforma, es un valor ligado al concepto de derechos humanos y justicia social.

### CUADRO Nº 6

#### CUADRO RESUMEN SITUACION CHILE (2000-2006)

Contexto sanitario nacional (2000-2006)	Contexto político mundial (2000-2006)	Contexto religioso mundial (2000-2006)
<p><b>Mortalidad infantil 2005:</b> 7,9 por mil nacidos vivos.</p> <p><b>Tasa de Mortalidad Materna (TMM) 2005 :</b> 19,8 defunciones por cada 100.000 NV . La segunda más baja de América Latina</p> <p><b>Atención profesional del parto:</b> 99,8%.</p> <p>Inequidad en la atención y en el acceso.</p>	<p>El término de la Guerra Fría significó que la democracia y el libre mercado ganaron nuevos espacios, pero el aumento de la interdependencia global creó nuevos y diversos problemas.</p>	<p>La cristiandad católica romana fue durante siglos una cultura globalizante, y a inicios del siglo XXI se encuentra en crisis. Crecen nuevos movimientos religiosos, usando los medios de comunicación para formar redes y propagar creencias. La nueva tecnología de los medios masivos facilita la comunicación del evangelio, al mismo tiempo que la pluralidad de culturas hace difícil la evangelización de las cultura (inculturación<sup>43</sup>). La Iglesia tendrá que aprender a dialogar, profética, con la cultura, con los poderes y al interior de sí misma.</p>

La circulación y tipo de diarios cambia profundamente en el período de Lagos, de acuerdo a datos de la Asociación Nacional de Prensa (ANP) del 2007. En Chile existen un total de 90 publicaciones periódicas de las cuales 56 corresponden a diarios, es decir, se editan al menos 4 veces a la semana. De los 56 diarios El Mercurio, Las Últimas Noticias, La Segunda, La Tercera, La Cuarta, La Nación, Estrategia, El Diario y el Diario Oficiales, es decir 9 son nacionales. Cambian también las funciones que

<sup>43</sup> Fue Juan Pablo II quien Consagró el término "inculturación" y determinó su sentido. Inculturar es transformar los auténticos valores culturales en valores cristianos, integrándolos en la misma visión de vida, y a su vez enraizar el cristianismo en las diversas culturas.

deben realizar las empresas dedicadas a la producción de diarios. Estas deben realizar al menos tres funciones, la recolección y elaboración del material informativo, la impresión y la distribución desde el origen hasta los puntos de venta.

Desde el año 2003 comenzó a funcionar el Sistema de Verificación de Circulación y Lectoría (SVCL), impulsado por la Asociación Nacional de Avisadores (ANDA), la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad (AChAP) y la Asociación Nacional de la Prensa (ANP) y cuyo propósito fundamental es entregar información confiable que permita orientar los procesos de toma de decisiones en lo que se refiere a inversión publicitaria.

Si se analizan los datos arrojados por el SVCL podemos observar que entre julio y diciembre del 2004 los diarios nacionales de mayor circulación promedio fueron, en orden decreciente: Las Últimas Noticias, La Cuarta, El Mercurio, La Tercera y La Nación. Esta situación varía los fines de semana, pasando El Mercurio del tercer al primer lugar, La Tercera pasa desde el cuarto al segundo, seguido por Las Últimas Noticias y La Cuarta que pasan del primer y segundo lugares al tercero y cuarto respectivamente. Un análisis de la forma en que se distribuye la circulación de diarios entre las empresas periodísticas que compiten en nuestro país, nos permite apreciar que, en lo que se refiere a los matutinos de circulación nacional, los dos principales conglomerados que conforman el núcleo oligopólico del sector controlan el 99% del total mercado, distribuidos en un 53% para el grupo El Mercurio y un 46% para COPESA, correspondiendo el 1% restante al diario La Nación.

Esta situación tiene consecuencias en dos niveles: por una parte, sobre las líneas editoriales donde se produce un fenómeno de autolimitación y autocensura en tanto los responsables de los medios evitarán aquellos temas que puedan conflictuarlos con quienes los financian; y por otra, sobre la cultura profesional de los periodistas, la que se ha visto severamente debilitada al constituirse en el eslabón más débil de la cadena de producción de la información, lo que se ha traducido en una progresiva inhibición de su capacidad propositiva y de análisis crítico.

En el mercado de los medios de comunicación en Chile existen una serie de elementos que limitan el pluralismo y amenazan gravemente la libertad de expresión, afectando de forma negativa la calidad de la política al poner trabas para que se

manifieste la diversidad de perspectivas existentes sobre cuáles son y cómo deben ser tratados los temas de interés nacional, empobreciendo con ello tanto el debate como el espacio público.<sup>44</sup>

Títulos	Total Lectores ( promedio * ) Período : Julio - Diciembre 2004							Promedios 1º Sem.2004		
	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo	Semana	Lunes a Viernes	Sábado y Domingo
<b>1.- Diarios Generales</b>										
<b>a) Matutinos</b>										
El Mercurio	332,447	271,364	299,006	267,497	335,234	344,596	667,412	359,651	301,110	506,004
La Cuarta	334,396	356,003	389,223	332,788	340,413	319,839	388,227	351,556	350,565	354,033
La Nación (**)										
La Tercera	225,676	316,444	290,931	241,572	281,455	451,771	433,966	320,259	271,216	442,869
Las Últimas Noticias	379,196	344,317	372,536	393,362	389,408	328,679	332,490	362,855	375,764	330,585
<b>b) Vespertinos</b>										
La Segunda	64,281	95,260	100,594	94,158	95,194	0	0	89,897	89,897	
<b>2.- Diarios Financieros</b>										
El Diario Estrategia			Sin información							
<b>3.- Diarios Gratis</b>										
<b>a) Matutinos</b>										
La Hora	281,304	302,358	313,368	358,560	280,501			307,218	307,218	
Publmetro	240,251	252,796	285,666	271,687	274,594			264,999	264,999	
<b>b) Vespertinos</b>										
La Hora de la Tarde	31,029	55,016	23,946	33,160	32,041			35,038	35,038	
<b>Observaciones :</b>										
* El total de lectores se obtiene de un promedio semestral del período Julio-Diciembre 2004, en base a un procesamiento automático del software que entrega KMR										
(**) N° de casos lectores es insuficiente, lo que implica que la cifra de lectores proyectada tiene un margen de error más alto del aceptado.										

**FUENTE: Página web ANP**

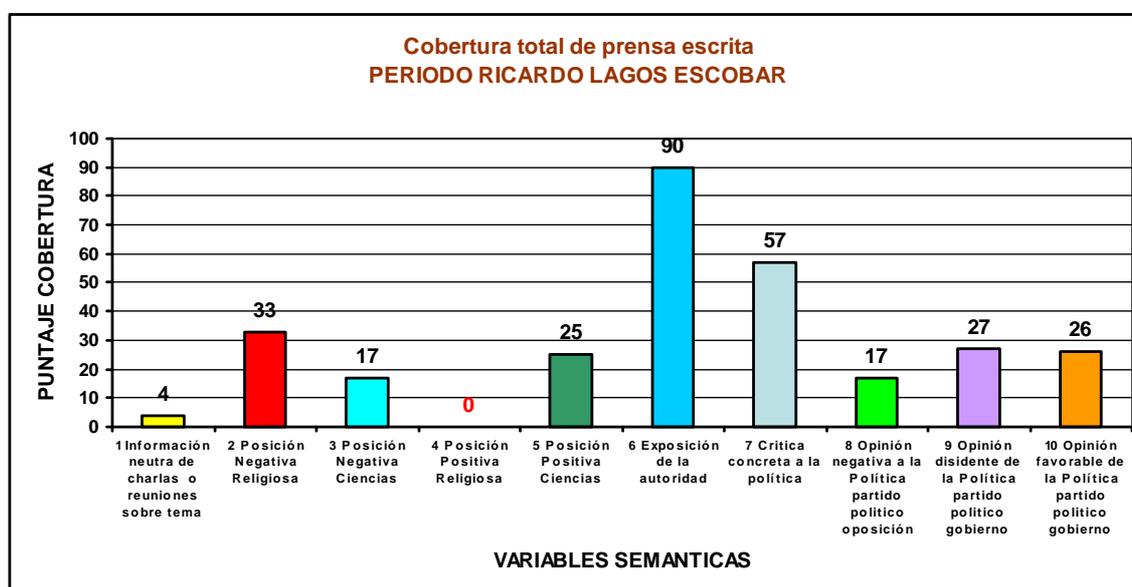
## COBERTURA DE PRENSA PERIODO RICARDO LAGOS ESCOBAR

La cobertura de los medios de comunicación durante el periodo de Ricardo Lagos cambia radicalmente. La globalización y el libre mercado los han afectado

<sup>44</sup> Corrales, Osvaldo y Sandoval, Juan.2005. " Concentración del mercado de los medios, pluralismo y libertad de expresión." Universidad de Chile. Instituto de la Comunicación e Imagen. Centro de Estudios de la Comunicación.

directamente, y los diarios pasan a ser un artículo de consumo tanto desde los clientes de avisos publicitarios, como de los lectores. Dada la competencia en las ventas, es importante la cantidad de personas que, en promedio, compra ese medio durante la semana, y también el número de personas que lo lee una vez que éste ha salido desde el punto de venta. Este último elemento resulta primordial para efectos de otras fuentes de financiamiento, como lo es la publicidad. La agenda es substituida por la tematización.

**GRAFICO 11**



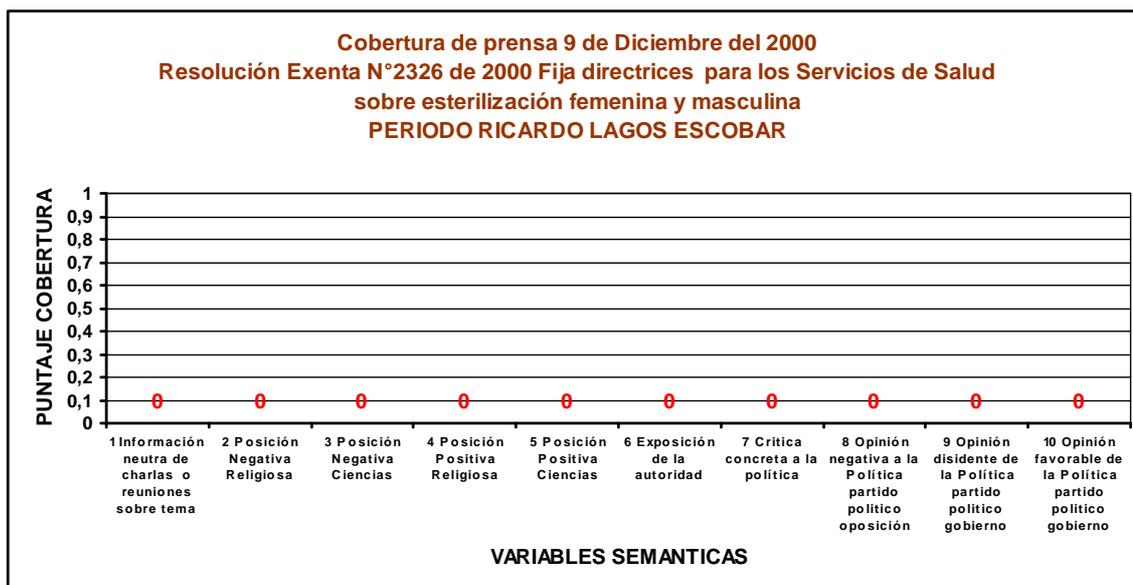
En el total de periodo la exposición de la autoridad ocupa gran parte de los artículos, con 90 puntos. Las frases emitidas por las autoridades se transforman en un fractal en si misma. A partir de ellas, los medios desarrollan diferentes ángulos del tema, intencionados por cierto, hacia un objetivo particular. Este aspecto, requiere de un análisis de discurso, y una investigación cualitativa que no forma parte de esta tesis. El segundo lugar lo ocupa la crítica concreta a la política con 57 puntos y el tercero la posición negativa religiosa con 33 puntos. (**Gráfico 11**) La crítica se devela desde posiciones aparentemente neutras y abren nuevas interrogantes. La posición de la iglesia ya no tiene relación con las encíclicas, sino con discusiones ancestrales, tales como el origen de la vida.

El Gráfico 11 muestra el orden en que se disponen las situaciones y la relevancia que

le dan los medios. En orden decreciente se suceden:

1. Exposición de la autoridad (90)
2. Crítica concreta a la Política(57)
3. Posición Negativa Religiosa(33)
4. Opinión disidente de la Política partido político gobierno(29)
5. Opinión favorable de la Política partido político gobierno(26)
6. Posición Positiva Ciencias(25)
7. Posición Negativa Ciencias. Opinión negativa a la Política partido político oposición.(17)
8. Información neutra de charlas o reuniones sobre tema(4)
9. Posición Positiva Religiosa(0)

#### GRAFICO 12

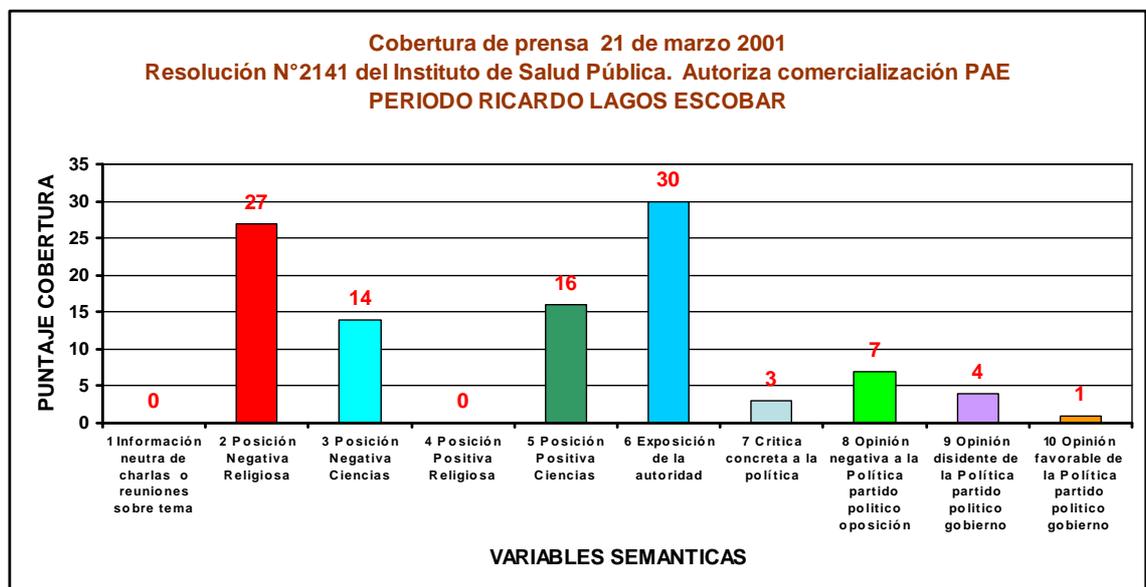


Al analizar cada uno de los fractales, los gráficos muestran silencio en aquellos hitos en los cuales el acontecimiento no es develado por los medios El primer gran silencio es en diciembre del 2000 (**Gráfico 12**). Las directrices sobre esterilización femenina y masculina cambian. Las mujeres no deberán contar con la autorización de sus parejas para tal efecto. En el período no se encontró ningún artículo sobre dicha materia, o alguna relacionada con el tema. En estos casos no existe al parecer un

trasfondo en litigio interesante de develar para los medios, tampoco una situación política necesaria de aclarar, ni situaciones que resolver.

La resolución que autoriza la comercialización de la Anticoncepción de emergencia PAE, el 21 de marzo 2001, abre el debate, y los medios actúan antes y después mostrando las exposiciones de la autoridad y la posición negativa de la iglesia preferentemente, seguida de la posición negativa de las ciencias.

**GRAFICO 13**

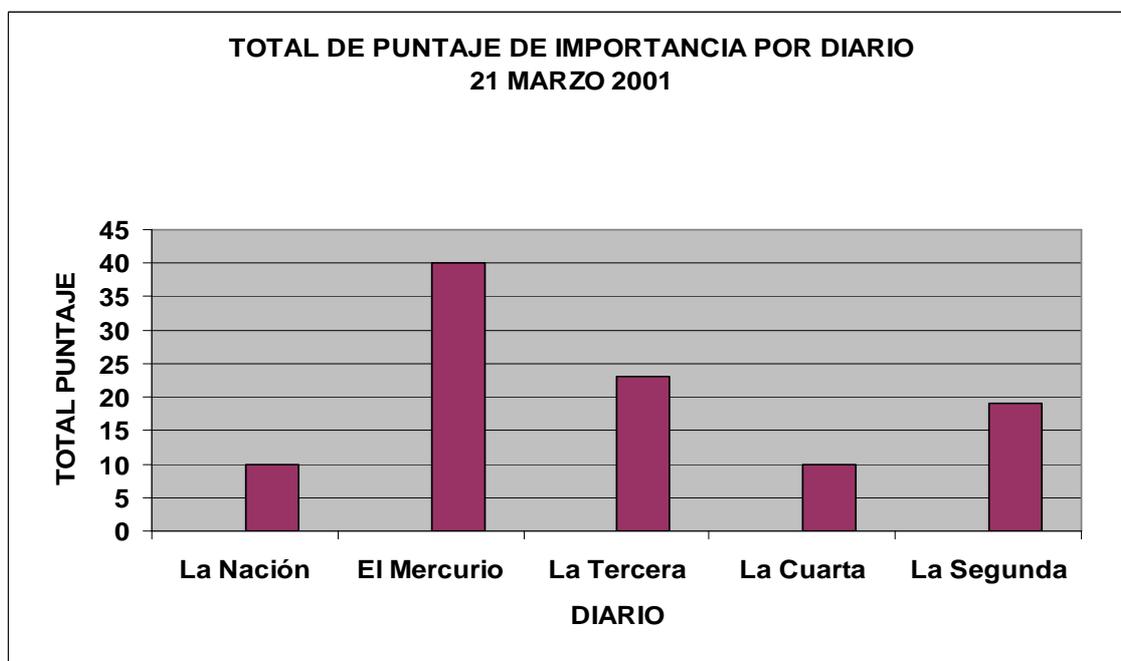


Los días cubiertos por la prensa indicada, muestra en el gráfico 13 que el peak comienza 2 días antes del fractal estudiado.

**GRAFICO 13 A**



**GRAFICO 13 B**



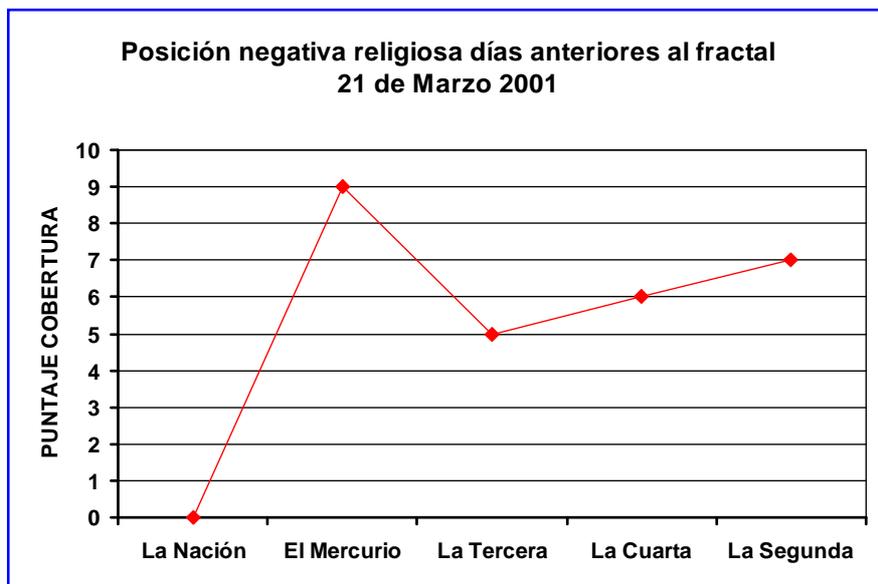
El Mercurio tiene el mayor puntaje de cobertura. Es el diario que coloca el tema 11 días antes de la fecha del fractal, con la exposición de la autoridad y la posición negativa de las ciencias. Al día siguiente publica opiniones políticas negativas tanto de la oposición como de los partidos de gobierno. Solo 11 días después toma una posición positiva de las ciencias pero las contrasta con el doble dedicado a la posición negativa de la iglesia y en igualdad de puntaje de posición negativa de las ciencias. El diario publica el litigio, ante la exposición de la autoridad de salud, muestra la posición negativa de las ciencias. Publica opinión disidente de la Política desde parlamentarios de partido político del gobierno. El registro de El Mercurio es el siguiente:

## REGISTRO DIARIO EL MERCURIO 21 de marzo 2001

	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Información neutra de charlas o reuniones sobre tema	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Posición Negativa Religiosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0
Posición Negativa Ciencias	0	0	0	3	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
Posición Positiva Religiosa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Posición Positiva Ciencias	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0
Exposición de la autoridad	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Crítica concreta a la Política	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Opinión negativa a la Política partido político oposición	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Opinión disidente de la Política partido político gobierno	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Opinión favorable de la Política partido político gobierno	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

La posición negativa de la iglesia se evidenció antes del fractal en todos los medios a excepción de La Nación. (Gráfico 13 C)

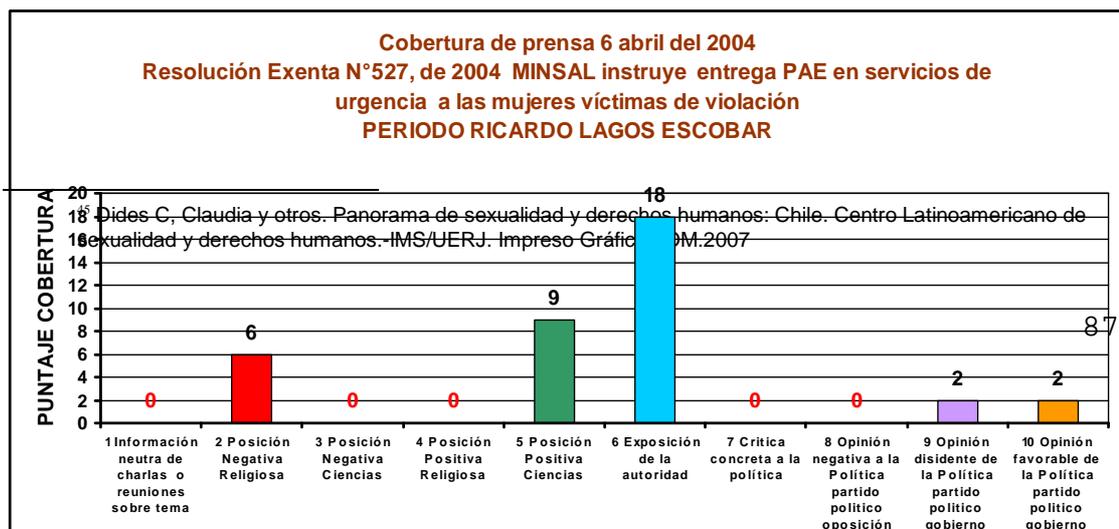
**GRAFICO 13 C**



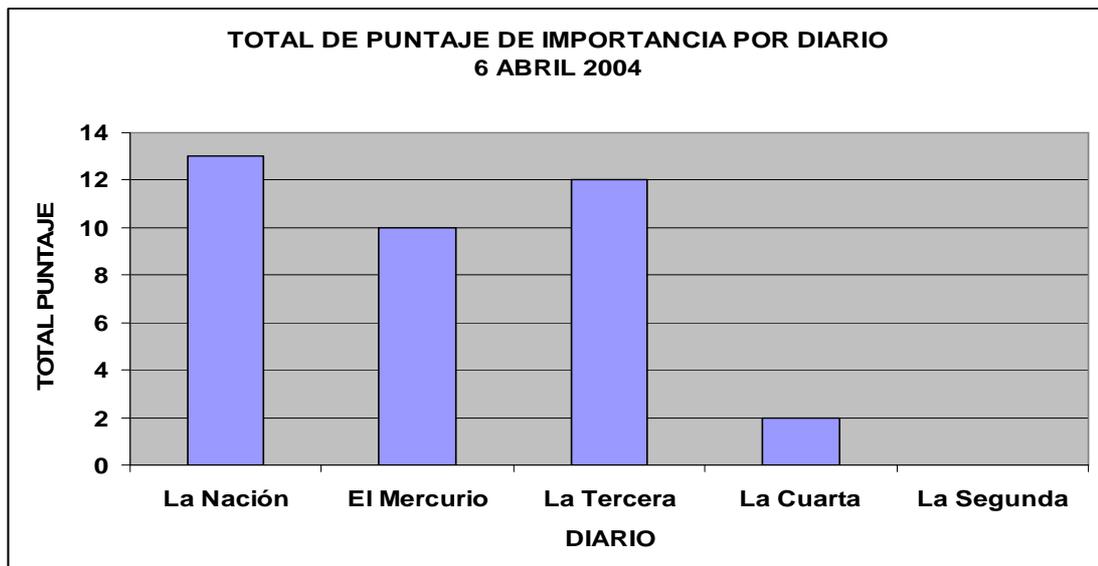
El tema se evidenció, y el debate fue planteado. La mayor disputa estuvo entre el Gobierno y la Iglesia, donde se sumo la opinión disidente de algunos políticos de la Democracia Cristiana, partido de gobierno. Los resultados fueron paradójicos. Según una resolución legal, solo un laboratorio no pudo comercializar el fármaco. Los otros laboratorios tuvieron la libertad de comercializarla. Sin embargo el debate abierto y el temor a caer en disputa, hicieron que esta comercialización se viera entrampada. La discusión científica se vio matizada de cuestiones valóricas y la justicia tuvo que pronunciarse sobre situaciones ajenas a su quehacer, aclarando que no les corresponde a los jueces resolver disputas filosóficas religiosas o morales que se producen en una sociedad, sino a los cuerpos sociales de la comunidad<sup>45</sup>. El gobierno por su parte determinó la venta de la píldora con receta médica retenida, situación que aún es irrevocable.

La anticoncepción de emergencia nuevamente hace noticia a raíz de la Resolución Exenta N° 527, de 2004 el Ministerio de Salud (Minsal) que aprueba la Norma y Guía Clínica donde se instruye al Sistema Nacional de Servicios de Salud, para que entreguen el fármaco en los servicios de urgencia a las mujeres víctimas de violación con fecha 6 de Abril 2004.

**GRAFICO 14**

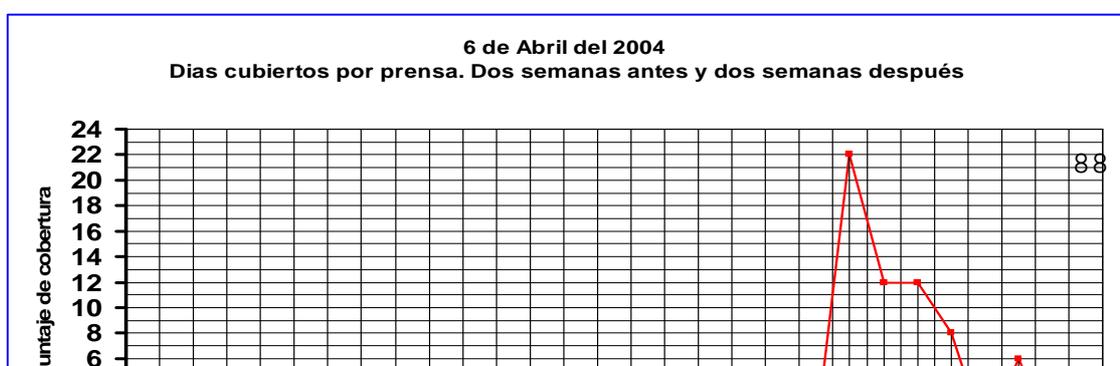


**GRAFICO 14 A**



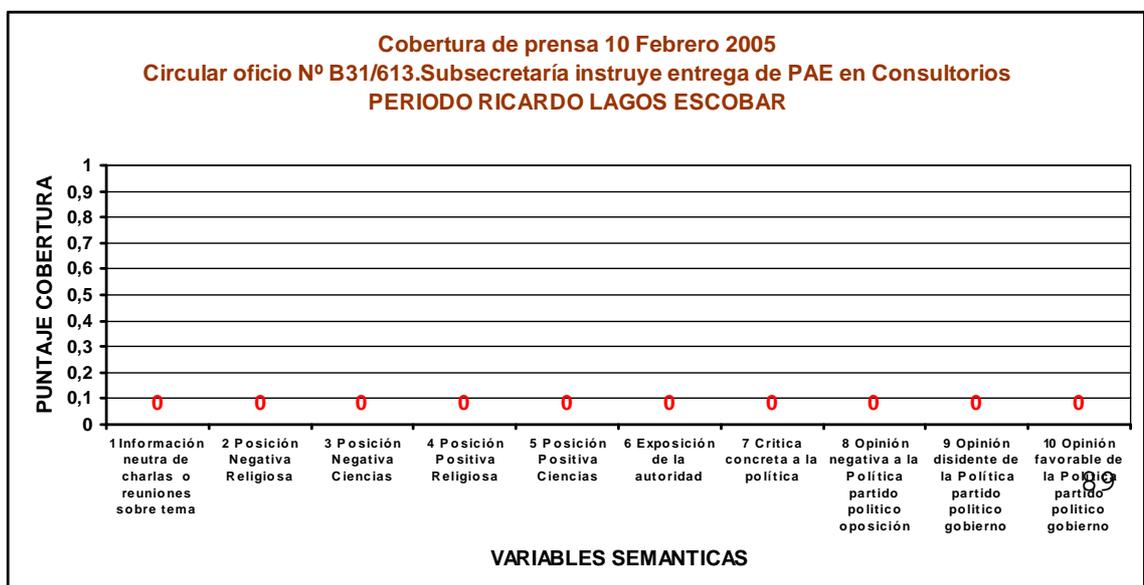
Esta es la única oportunidad donde se constató un manejo de la entrega de la información desde el Gobierno. El **Gráfico 14 A** muestra la amplia cobertura desde La Nación. El **Gráfico 14 B** muestra 0 cobertura antes del 6 de Abril, esta comienza cuando la autoridad hace el anuncio público una semana después de la fecha de la Resolución.

**GRAFICO 14 B**



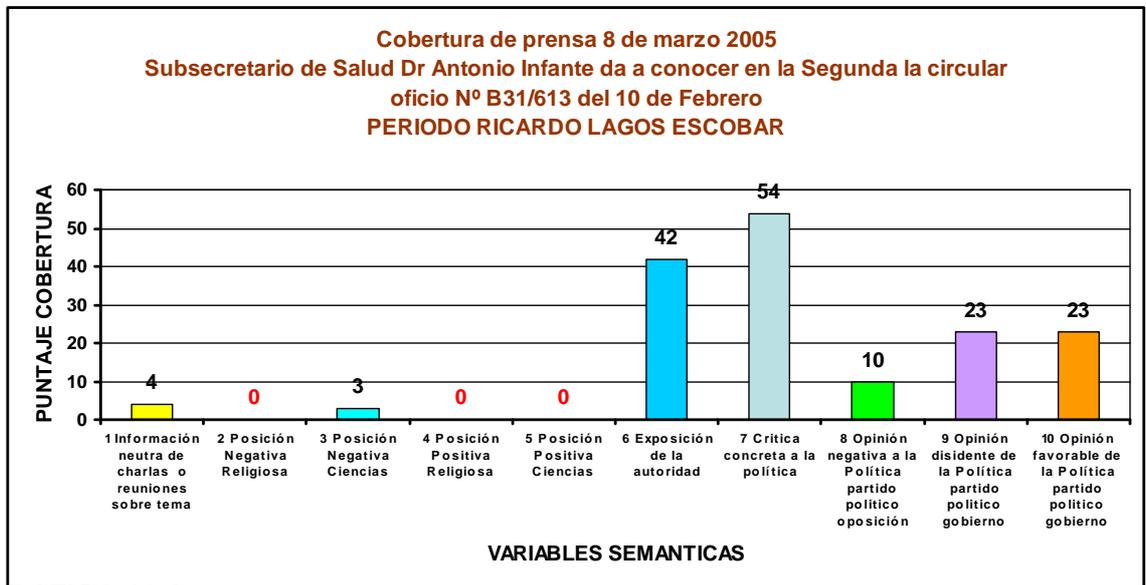
Desde **Abril del 2004 hasta Febrero**, no se registran hitos. En 10 de Febrero mediante una circular la Subsecretaría instruye la entrega de la PAE en consultorios. Sin embargo no se registra ninguna cobertura de los medios. La circular fue enviada en pleno período de vacaciones, lo que hace suponer que no hubo ocasión para ser “pesquisada” por los medios. Este oficio fue incluso firmado por la Subsecretaria subrogante al encontrarse el Subsecretario con su feriado legal. (**Gráfico 15**)

**GRAFICO 15**

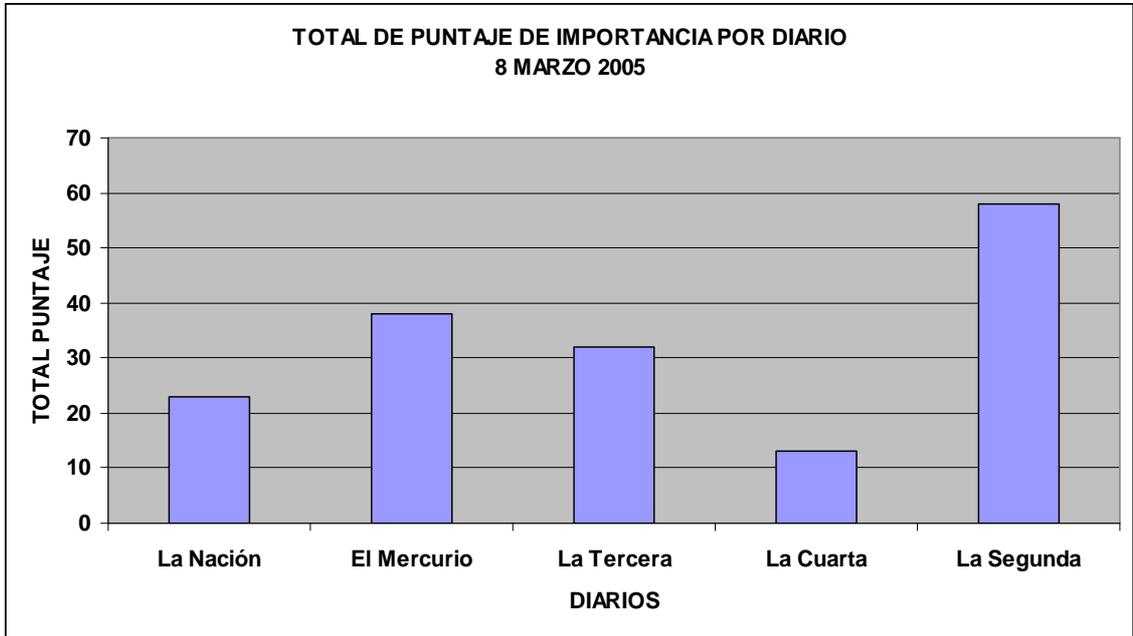


Las repercusiones del oficio mencionado solo se hicieron visibles estrepitosamente en una entrevista del entonces Subsecretario de Salud Pública el 8 de marzo en el Diario La Segunda. (Gráfico 16)

**GRAFICO 16**



**GRAFICO 16 A**



**GRAFICO 16 B**



Nuevamente la autoridad abre el debate. Solo que en este caso lo hace mediante una entrevista en La Segunda donde en ocasión del día de la mujer anuncia la medida adoptada bajo su responsabilidad. La situación le cuesta el cargo y La Segunda rompe el ranking de puntaje de cobertura llegando a 58 puntos. Todo el litigio es manejado por los medios, el gobierno es reactivo. Los medios muestran el debate dentro de los partidos de gobierno, y las contradicciones se suceden.

El tema político ya no es la PAE, aparece un nuevo tema respecto a las atribuciones de un Subsecretario. No hay cobertura de posiciones religiosas ni de las ciencias, solo un artículo de Posición negativa de la ciencias en El Mercurio. La Contraloría se hace cargo de la investigación.

El pronunciamiento de la Contraloría el 15 de julio del 2005 pasa desapercibido en los medios. **(Gráfico 17)**

**GRAFICO 17**

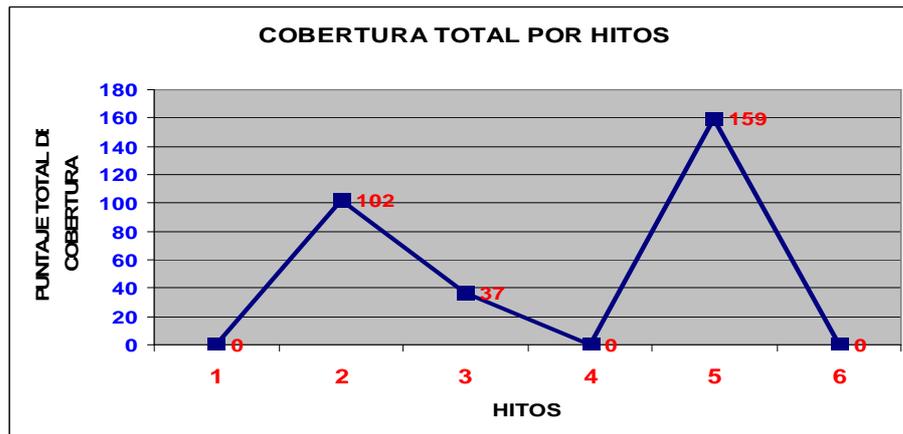


B31/613, de Febrero del 2005, del Ministerio de Salud. No existe cobertura de la prensa. Al parecer ya no es un tema a debatir, la discusión entre los diferentes actores se realizó y evidenció en Marzo, cuando el Ministro de Salud, y el Presidente Lagos opinaron que el Subsecretario sobrepasó las atribuciones de su cargo, dejando fuera toda posibilidad de defensa desde el partido político al cual pertenecía la referida autoridad (PPD). El dictamen de la Contraloría solo ratificó lo ya expresado y evidenciado por los medios.

En general los puntajes más altos de cobertura se sitúan en las intervenciones directas de la autoridad al promulgar normas jurídicas, no obstante el mayor está

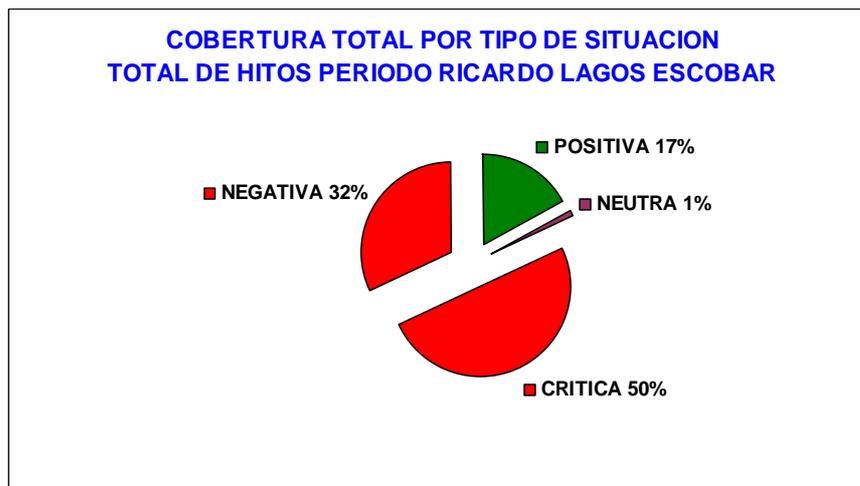
relacionado con una noticia que provoca un medio. Se demuestran así los peaks relacionados con la provocación de opinión pública.

**GRAFICO 18**



Del total de publicaciones revisadas en este período la mayoría son contrarias o críticas frente a los temas de la regulación de la fertilidad, sintetizadas en fractales sobre la pastilla de anticoncepción de emergencia. La posición neutra prácticamente es inexistente. (Gráfico 19)

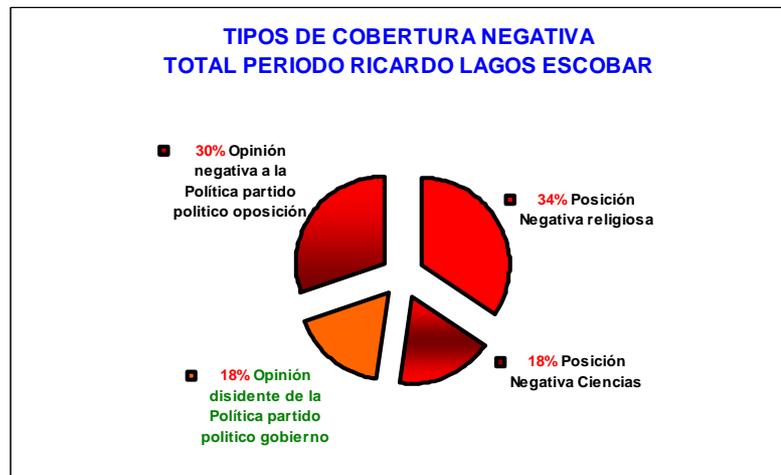
**GRAFICO 19**



En relación a los tipos de posiciones negativas cubiertas, existe una mayoría en la posición negativa de la Iglesia, seguida por la opinión negativa de los partidos políticos

de oposición y luego la posición negativa de las ciencias determinadas por instituciones de salud y profesionales ligados a la iglesia católica.(Gráfico 20). Esta situación muestra el establecimiento de alianzas que sobrepasan la visión sanitaria del asunto en disputa. Se sitúan en situaciones de poder, en congruencia con la posibilidad de interferir en la libre decisión de las personas frente al tema.

**GRAFICO 20**



La opinión disidente expresada por un sector de la Democracia Cristiana, tiene un alto porcentaje en el peso total de las situaciones negativas, en igualdad con la posición negativa de la ciencia. Esto puede indicar que ambas pueden ser valoradas como un apoyo desde otro contexto, evitando o dificultando la posibilidad que los lectores enmarquen la oposición a la política, dentro de una disputa dogmática. La duda impuesta en la tematización de la pastilla de anticoncepción de emergencia se centra en la duda sobre su efecto abortivo.

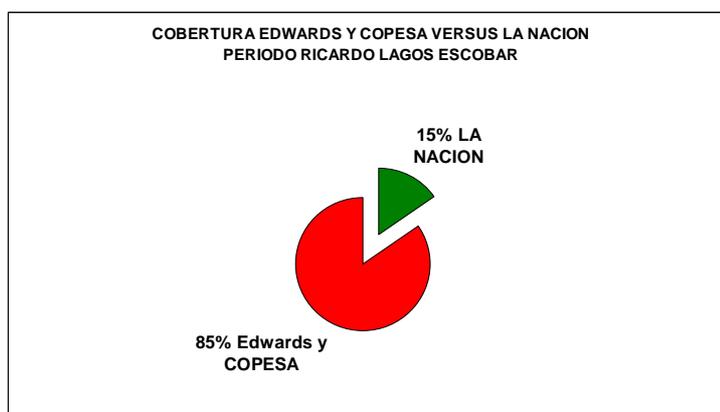
El cambio de la manera en que se originan y se concentran los medios en Chile durante el período de Lagos, es una muestra del poder de las empresas en el libre mercado. Lo realmente importante es que la ciudadanía no parece reflexionar sobre la verdadera libertad de expresión. El poder en manos de unos pocos contrarios al Gobierno y a sus políticas podría ser visto, dependiendo del manejo de los temas, como la oportunidad ciudadana de emitir un juicio crítico a las políticas gubernamentales. Como una voz que se alza en nombre de los que no tienen voz, que se permite disentir, criticar y provocar cambios. Ingenuamente esto podría también ser visualizado como una oportunidad democrática. Sin embargo los diarios dejaron hace

ya muchos años de ser el vehículo de la opinión pública, el modelo económico les dio la oportunidad de tener el poder de la información en sus manos, alejando la posibilidad de ser espacios donde puedan participar los diversos actores sociales de manera libre y plural.

La regulación de la fertilidad es un tema necesario de abordar por la ciudadanía, sus derechos a la autonomía y a la libre toma de decisiones están en juego. En el período de Lagos han pasado más de 40 años desde los primeros pasos de la planificación familiar en Chile y aún esta pendiente la información de la población sobre estos derechos, y a pesar de que existe una política y se establecen normas jurídicas que la avalen el control social de su implementación, esta sujeto a una opinión pública comandada y manipulada por empresarios que ven en los medios de comunicación solo una empresa más entre tantas. Con esta lógica, los espacios de mayor comunicación estarán supeditados al poder que puedan tener sus clientes y avisadores, más que al bien común y la participación democrática.

La brecha entre las coberturas de los grandes consorcios periodísticos y el diario La Nación es inmensa. (CUADROS A y B) La cobertura de este último apenas logra un 15%, mientras del total cubierto por Edwards y COPESA logra el 85% restante (**Gráfico 21**). Si a esto sumamos que la circulación y venta de La Nación es marginal, podemos inferir que la posibilidad de ejercer influencia en la opinión pública desde el Gobierno mediante los diarios es prácticamente nula.

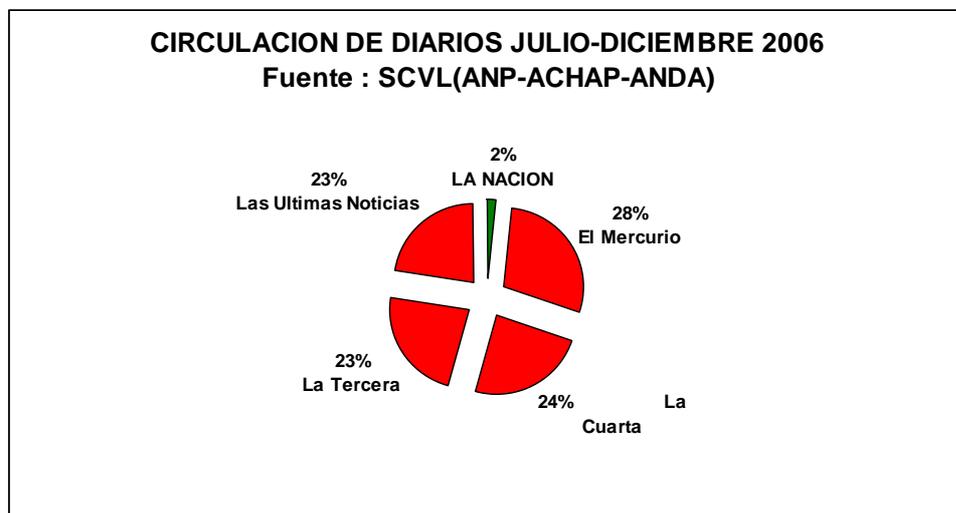
**GRAFICO 21**



De acuerdo al Sistema de Verificación de Circulación y Lectoría, organizado en

conjunto entre la Asociación Nacional de la Prensa (ANP), la Asociación Chilena de Publicidad (ACHAP) y la Asociación Nacional de Avisadores (ANDA) el promedio de circulación, en el último semestre de año 2006, al diario de “La Nación” le corresponden a 8.872 ejemplares (1.56% del total), “El Mercurio” con 163.142 ejemplares (28.61%); de “La Cuarta” con 137.076 (24.04%); de “La Tercera” con 131.149 (23.00%) y de “Las Ultimas Noticias” con 129.915 (22.79%).(Gráfico 22)

**GRAFICO 22**



Resulta necesario señalar que el Gobierno es el mayor avisador en los diarios de los consorcios periodísticos del Grupo Edwards y COPESA, por ende es un sostenedor más de su circulación. Este círculo vicioso, aunque se contradice a la supeditación referida anteriormente, ha permitido quizás en algunos casos el establecer alianzas con los editores en temas de bien público. Lo que si queda claro que este no es el caso de la regulación de la fertilidad.

**CUADRO A**

**COMPORTAMIENTO DE LOS CONSORCIOS PERIODISTICOS**

**GRUPO EDWARDS**

**CONSORCIO PERIODÍSTICO DE CHILE  
(COPESA)**

DIARIO	Resolución N° 2141 del ISP Autorizó la comercialización de la píldora de anticoncepción de emergencia (PAE)					DIARIO	Resolución N° 2141 del ISP Autorizó la comercialización de la píldora de anticoncepción de emergencia (PAE)		
	Resolución Exenta N° 527, de 2004. El Ministerio de Salud (Minsal) instruye a sus servicios para que entreguen anticoncepción de emergencia a las mujeres víctimas de violación						Resolución Exenta N° 527, de 2004. El Ministerio de Salud (Minsal) instruye a sus servicios para que entreguen anticoncepción de emergencia a las mujeres víctimas de violación		
	Subsecretario de Salud Dr Antonio Infante da a conocer en la Segunda la circular oficio N° B31/613 del 10 de Febrero						Subsecretario de Salud Dr Antonio Infante da a conocer en la Segunda la circular oficio N° B31/613 del 10 de Febrero		
El Mercurio	0	0	0	1	Información neutra de charlas o	La Tercera	0	0	2
El Mercurio	9	2	0	2	Posición Negativa Religiosa	La Tercera	5	4	0
El Mercurio	11	0	3	3	Posición Negativa Ciencias	La Tercera	0	0	0
El Mercurio	0	0	0	4	Posición Positiva Religiosa	La Tercera	0	0	0
El Mercurio	5	0	0	5	Posición Positiva Ciencias	La Tercera	7	3	0
El Mercurio	7	8	2	6	Exposición de la autoridad	La Tercera	8	5	6
El Mercurio	0	0	14	7	Crítica concreta a la Política	La Tercera	0	0	14
El Mercurio	4	0	5	8	Opinión negativa a la Política	La Tercera	3	0	5
El Mercurio	4	0	9	9	Opinión disidente de la Política	La Tercera	0	0	2
El Mercurio	0	0	5	10	Opinión favorable de la Política	La Tercera	0	0	3
La Segunda	0	0	2	1	Información neutra de charlas o	La Cuarta	0	0	0
La Segunda	7	0	0	2	Posición Negativa Religiosa	La Cuarta	6	0	0
La Segunda	3	0	0	3	Posición Negativa Ciencias	La Cuarta	0	0	0
La Segunda	0	0	0	4	Posición Positiva Religiosa	La Cuarta	0	0	0
La Segunda	0	0	0	5	Posición Positiva Ciencias	La Cuarta	0	0	0
La Segunda	6	0	24	6	Exposición de la autoridad	La Cuarta	3	2	4
La Segunda	3	0	18	7	Crítica concreta a la Política	La Cuarta	0	0	5
La Segunda	0	0	3	8	Opinión negativa a la Política	La Cuarta	0	0	2
La Segunda	0	0	6	9	Opinión disidente de la Política	La Cuarta	0	0	2
La Segunda	0	0	5	10	Opinión favorable de la Política	La Cuarta	1	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>	<b>10</b>	<b>96</b>	<b>165</b>		<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>45</b>

**CUADRO B**

## COMPORTAMIENTO DE LOS CONSORCIOS PERIODISTICOS

LA NACION S.A.					
DIARIO	Resolución N°2141 del ISP Autorizó la comercialización de la plibbra de anticoncepción de emergencia (PAE)	Resolución Exenta N°527, de 2004 El Ministerio de Salud (Minsal) instruye a sus servicios para que entreguen anticoncepción de emergencia a las mujeres víctimas de violación	Subsecretario de Salud Dr Antonio Infante da a conocer en la Segunda la circular oficio N° E831/613 del 10 de Febrero		
La Nación	0	0	0	1	Información neutra de charlas o reuniones
La Nación	0	0	0	2	Posición Negativa Religiosa
La Nación	0	0	0	3	Posición Negativa Ciencias
La Nación	0	0	0	4	Posición Positiva Religiosa
La Nación	4	6	0	5	Posición Positiva Ciencias
La Nación	6	3	6	6	Exposición de la autoridad
La Nación	0	0	3	7	Crítica concreta a la Política
La Nación	0	0	0	8	Opinión negativa a la Política partido
La Nación	0	2	4	9	Opinión disidente de la Política partido
La Nación	0	2	10	10	Opinión favorable de la Política partido
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>46</b>	

## VI CONCLUSIONES

Ambos gobiernos, de Frei Montalva y de Lagos Escobar, sustentaron sus políticas públicas relacionadas con el control de la fertilidad en acuerdos establecidos internacionalmente en Conferencias de población, a los cuales Chile se suscribió. A lo largo de los 36 años que separan cada período estudiado estos acuerdos transitaron desde la planificación familiar como una alternativa ante la preocupación de metas demográficas macro, ligadas a la explosión demográfica y los altos índices de mortalidad infantil y materna, a la defensa de los derechos individuales en materia de salud sexual y reproductiva.

La Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, El Cairo (1994), y la Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995), colocó especial énfasis en la relación entre derechos humanos y derechos sexuales y reproductivos, entendidos éstos como el derecho de hombres y mujeres a decidir libremente y tener opciones en lo concerniente a la libertad y seguridad de la persona, sexualidad, derecho a la vida, reproducción, calidad de atención en salud, acceso a la información y otras cuestiones como la privacidad y confidencialidad en la toma de decisiones referidas a la salud sexual y reproductiva, derechos que el Estado tiene la responsabilidad de no transgredir y de adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar su ejercicio.

En ninguno de los periodos, las medidas adoptadas descritas en los fractales investigados, consideran la participación masculina. Los hombres no son mencionados como actores activos de las políticas, sino que en su rol de pareja o conyugue. Esto determina que la mujer sigue siendo para el Estado la principal “beneficiaria” de las políticas de regulación de la fertilidad y por ende la responsable de la toma de decisiones al respecto. Solo se establece responsabilidad masculina respecto a su propia esterilización voluntaria.

Las políticas son universales para el conjunto de las mujeres y no consideran los procesos de individualización, dentro del marco de la globalización y del modelo de libre mercado, que conllevan inequidades difíciles de superar. En la época de Frei Montalva sí se focalizan, no obstante esta focalización responde a una justificación de la política más que a los derechos y a la equidad social.

La elección libre e informada en lo relacionado con la regulación de la fertilidad no se produce de manera lineal con el acceso al sistema de salud. La decisión de las

personas sobre aspectos que involucran sus vidas, excede la atención de salud y requiere de políticas integrales con otros sectores del Gobierno, que se preocupen de las personas a lo largo de las distintas etapas del crecimiento y desarrollo de estas. Un abordaje intersectorial e integral señalaría, respecto a salud sexual y reproductiva de la población, un aporte a una mejor calidad de vida y una preocupación activa por el desarrollo humano.

Estas inequidades, y sus dificultades de superación, no se reflejan en la redacción de las normas jurídicas de manera explícita y sólo se evidencian en el debate establecido por la cobertura de los medios de comunicación. La necesidad de equidad en el acceso, se muestra como respuesta reactiva a críticas de la implementación de la política, pero no se visualiza una defensa de los derechos de manera imperativa en los anuncios cubiertos por la prensa.

Si uno de los propósitos de las políticas en el período de Lagos era la equidad social, resulta una gran contradicción el determinar la receta retenida frente a la pastilla de anticoncepción de emergencia. Esta determinación política, mejoró el diálogo entre gobierno y oposición, y más aún dentro de la coalición de Gobierno respecto a quienes disientían desde la Democracia Cristiana. Sin embargo no hay duda que por otra parte determinó una mayor inequidad social en el acceso. La discusión de la receta retenida no se estableció en un diálogo directo de los partidos políticos, sino que fue mediatizado en la prensa de la época.

Durante el período de Freí Montalva se denota en el discurso, expresado en la norma jurídica disponible, el poder de la investidura de los Jefes en el Servicio Nacional de Salud. En un contexto político donde el tema de lo valórico y lo moral permeabiliza a todas las fuerzas políticas, la argumentación sanitaria de la necesidad de una política de regulación de la fertilidad cobra un valor político superior en tanto se relaciona con la mortalidad infantil y la mortalidad materna como parte del desarrollo del país.

En el período de Lagos Escobar el discurso de las normas jurídicas está más centrado en el instrumento. Existe una legalización del discurso, entregada por aparatos del estado, donde las normas jurídicas son un dispositivo del poder, localizadas en el aparato burocrático del estado. No es menor el hecho que durante la investigación, se pudieran establecer con mayor claridad los fractales en relación a las

normas jurídicas en el período de Lagos y no así en el de Frei. En la década del sesenta la autoridad del Servicio Nacional de Salud, se ejercía desde el hecho de ser médico(a) y estar legitimado entre sus pares y no desde su filiación política.

Desde los aspectos generales de las políticas existe un avance desde los derechos colectivos a los derechos individuales. Las normas jurídicas de la época de Frei se redactan en relación a la explosión demográfica, y los problemas de mortalidad materna e infantil. En el de Lagos ya los problemas de mortalidad han disminuido de manera notable por tanto su motivación es en relación a los derechos de las personas, de acuerdo a las Conferencias mundiales. Esto demuestra la hipótesis acerca de la necesidad de sustentar la redacción de las normas jurídicas en aspectos que desbordan lo estrictamente sanitario. La necesidad de apoyar el desarrollo económico del país es un objetivo de fácil consenso, sin embargo frente a la autonomía y los derechos de las personas en relación a la sexualidad, hay un largo debate no saldado.

Detrás de las situaciones de ambos períodos está el debate sobre el aborto. En Chile desde 1987 el aborto en todas sus formas es ilegal y esta penado por ley, nuestro país es el único del mundo que penaliza todas las formas de aborto. Tanto el abordaje de la mortalidad materna en época de Frei, como la posibilidad de acceso a la pastilla de anticoncepción de emergencia en Lagos tienen como causa principal su relación con el aborto, sin embargo en el último período investigado este no se nombra, de manera explícita, en las políticas. Se podrían haber evitado varios de los debates evidenciados por los medios, que además complicaron a la población, si esa discusión se hubiera realizado de manera seria, democrática y responsable en los ámbitos de discusión parlamentaria, con presencia del Ejecutivo. Si no hay una declaración explícita del problema desde las autoridades, el tema del aborto será siempre un obstáculo que sustentará la autocensura y la crítica a las iniciativas de salud sexual y reproductiva del gobierno.

En el periodo de Frei las políticas dan respuesta a las condiciones impuestas por EEUU en virtud del apoyo económico y de la necesidad del país de insertarse en los mercados mundiales y disminuir la brecha económica que lo mantenía en el subdesarrollo. En la época de Lagos, esta historia se repite pero ya no hacia EEUU sino ante los Tratados Internacionales, que inciden el desarrollo económico del país, y

en sus relaciones internacionales. Sin embargo en ambos casos existe un doble discurso, uno está en la explicitación de las normas jurídicas en apoyo a las políticas y otro en la implementación de las políticas. En el caso de Frei el silencio en la cobertura de los medios permite su actuar de manera reservada y la tercerización de la implementación solo conlleva una responsabilidad técnica. La multiplicidad de diarios todos afiliados a diferentes corrientes ideológicas, le permite una mayor posibilidad de prudencia en lo que se dice y como se dice. Por el contrario, en la época de Lagos la tematización desarrollada por los medios no permite el silencio ya que la oposición posee el 85% de la circulación de los diarios. Los temas conflictivos, producto de la implementación de las políticas, son evidenciados y debatidos produciendo un estancamiento o retraso en los procesos de legitimación y apropiación de las políticas de parte de los ciudadanos (as). Los medios adquieren mayor poder en el manejo de la opinión pública.

En el período de Frei la cobertura de prensa se realiza básicamente desde 3 ámbitos:

1. La contextualización religiosa y moral erguida desde las opiniones de la iglesia en momentos claves. Pero de una iglesia universal vista desde el Vaticano y del Concilio Vaticano II, no desde la Iglesia chilena.
2. La información pública de las actividades que las autoridades están llevando a cabo, es considerada como una información más entre muchas otras de diferentes aspectos sanitarios.
3. Los problemas nacionales y mundiales derivados de una explosión demográfica.

Estos tres ámbitos se manejan con diferente intensidad y su aparición se limita mayoritariamente a diarios de gran tiraje dirigidos a públicos objetivos bien definidos. El primer ámbito se posiciona en Diarios como Las Últimas noticias y La Tercera de la Hora. Ambos diarios de alta circulación en sectores de empleados "clase media". El segundo y tercero se encuentran en diarios que circulan mayoritariamente en los ámbitos empresariales y académicos. Los antecedentes recopilados no permiten distinguir la existencia real de una agenda en la secuencia de la cobertura, pero si se puede reconocer una intencionalidad respecto a los contenidos de los artículos.

Los diarios de izquierda no cubren este ámbito y fuera de un artículo en el diario

El Siglo, donde se refiere a una opinión positiva de las ciencias, el tema pasa inadvertido. Su preocupación mayor es la guerra fría y su lucha por la hegemonía.

En el período de Lagos la cobertura está definida por la tematización. Existen peaks definidos temporalmente, tanto de habla como de silencios. El centro de los contenidos, es la discusión pública de temas valóricos en relación a la implementación de las normas jurídicas. La cobertura de la prensa y su permanencia en el tiempo demuestra que faltó desde el gobierno una planificación que considerara diferentes escenarios y supuestos. El manejo de la evidenciación de los conflictos estuvo siempre en manos de los medios. Las situaciones cubiertas desde los medios se centraron en tres grandes ámbitos: lo político, lo religioso y lo científico. En estos ámbitos los actores están representados por instituciones académicas, políticas, religiosas, y científicas. La representación de la sociedad civil es marginal, a pesar de su participación activa en la construcción de las normas jurídicas. La ciudadana común no representa un habla de interés en la cobertura, solo se denota el interés en base a la canalización del consumo de los diarios, lo que se refleja en los titulares de las noticias, tanto en las interiores como en la portada.

Esto demuestra la segunda hipótesis planteada respecto al alza temporal de la cobertura relacionadas con la promoción de temas de “sobre que conversar” en torno a la política pública, más que en informar adecuadamente a la población sobre la política misma. En efecto, los medios planificaron la cobertura de manera secuencial y determinaron sus contenidos.

Respecto a la tercera hipótesis planteada en relación a la comprobación de la falta de programación real de la difusión de las políticas públicas desde los gobiernos podemos asegurar que no existió una estrategia comunicacional ni una programación para la difusión de las políticas públicas de regulación de la fertilidad en los medios.

Considerando que el silencio también es comunicación en el período de Frei Montalva se podría inferir la existencia de una “planificación” de la difusión tanto de la política desde el gobierno, como de los detractores escudados en las noticias del concilio vaticano. Entre los detractores también se sitúan aquellos funcionarios que, formando parte del gobierno, compartían los planteamientos religiosos. No obstante, se puede suponer que en virtud de la necesidad del apoyo de EEUU, y dado sus cargos de autoridad en el aparato gubernamental, no interfirieron públicamente en las

decisiones de Estado. La necesidad del apoyo de EEUU, para lograr salir del marco económico donde estaba enclavado el país era una necesidad sentida de la derecha hegemónica que además participando de la iglesia, podía opinar que la planificación familiar era un mal menor manejable con métodos naturales, y por los cuales no valía la pena discutir públicamente.

Las normas jurídicas de las políticas se redactaron a puertas cerradas y sólo se difundieron públicamente en términos generales. La población se mantuvo lejos del conocimiento de los detalles, desde los medios de comunicación. Cabe destacar que esta investigación se realizó en base a los diarios y no respecto a otros medios de difusión. La población de mayor cobertura de las políticas de planificación familiar en Frei, fueron los sectores más pobres, donde el índice de analfabetismo era importante. La investigación realizada solo da cuenta de una parte de los medios y no se puede inferir si por el medio radial, que se puede suponer era utilizado por quienes no sabían leer, se realizó alguna campaña de difusión. La investigación documental mostró la existencia de un plan de difusión de los programas de planificación familiar y paternidad responsable entre trabajadores de grandes empresas por medio de sus sindicatos. Sin embargo esta labor, y su desarrollo, no fue cubierta por ninguno de los diarios revisados en los períodos de tiempo investigado.

En el gobierno de Lagos se advierte la elaboración de conferencias de prensa, sin embargo estas permitieron otra forma de obtener contenidos para la tematización desde los medios. Las autoridades se vieron sobrepasadas por el sin fin de aristas que se desprendieron de cada anuncio, haciendo declaraciones reactivas frente a los planteamientos de la prensa. Se percibe la filtración de información desde el interior del gobierno, y la evidencia de contradicciones dentro de la coalición.

Los flujos de información, la persistencia en el tiempo, el debate evidenciado se tradujo en mensajes distorsionados de la realidad. La Iglesia hablando desde una visión científica sobre el comienzo de la vida y no del pecado de abortar, el gobierno contestando desde el valor de los derechos de las personas a decidir de manera libre e informada, los políticos disidentes dudando acerca del efecto abortivo, los de oposición sin respuesta frente a la inequidad social que resulta del factor económico que atraviesa el que los sectores con mejores ingresos puedan decidir lo de la píldora si pagan la consulta médica y obtienen la receta versus la duda abortiva. En resumen un

diálogo de sordos que implico que el tema siguiera en un debate judicial hasta después del término del período de Lagos.

Esta investigación y sus resultados, son en parte una sistematización y una mirada de la falta de difusión planificada de las políticas publicas que involucran directamente a las personas, y los resultados negativos que resultan de esa falta de planificación, pero al mismo tiempo ella detecta dos situaciones país diferente. La de la guerra fría donde el problema fundamental es la hegemonía de los dos bloques en pugna, y donde el país se enfrenta a altos índices de mortalidad materna e infantil. Estas situaciones ligaban al país al tercer mundo, con todo lo que esto implicaba el interior del bloque capitalista. No hay que olvidarse que el gran temor era la posibilidad de una nueva revolución cubana, nacida desde la marginalidad y la pobreza. La otra situación es la del periodo de Lagos donde la hegemonía se desplaza y se transforma en conflictos religiosos, étnicos, ecológicos, y lucha por los derechos de minorías sexuales. En el país los cambios en el ámbito social, cultural y económico del país, entran en aparente contradicción con el fenómeno globalizador, y los grupos más conservadores se ven amenazados por la arremetida de la apertura económica que va de la mano de una secularización y una excesiva libertad de opciones, lo que los lleva a buscar el refugio en la iglesia. La propuesta secular de libertad, y mayor igualdad social es una amenaza al orden social que defienden los grupos conservadores, y utilizan la fe como la forma de defensa. Por otra parte la iglesia ve en ello la oportunidad de darle visibilidad a sus creencias y sus mandatos, en un país que despierta a otras oportunidades de credos religiosos además del católico. Tanto la jerarquía de la Iglesia Católica como los sectores más conservadores de la sociedad chilena buscan que su discurso se perciba y se mantenga como “los valores” del conjunto de la sociedad chilena, por ende como los únicos y verdaderos.

En el período de Frei se puede entender el silencio, pues la agenda política y la coyuntura histórica pasa por la lucha por la hegemonía. Pero el silencio en la época de Lagos, corresponde a la falta de participación real de la ciudadanía. En un país que tiene la experiencia de una dictadura, no es difícil encontrar después de tantos debates en torno a un tema, personas que prefieren el autoritarismo de la norma en lugar de las decisiones autónomas. El miedo a la libertad es mayor que la necesidad de luchar por ella.

Un rasgo encontrado en los dos períodos es la ausencia de la participación ciudadana. Debemos pensar en que las personas no pueden ejercer la democracia ni defenderla, si perciben que la aceptación de la diversidad en lugar de darle opciones de decisión, las confunde y las paraliza. Los constantes desafíos de la vida diaria, la intensa competencia en el plano laboral, los cambios en la vida familiar, los sentimientos de desesperanza y de agobio provocan miedo a ejercer la ciudadanía con los derechos y deberes que esto implica. Existe miedo a ser protegidos por una democracia representativa y por los enclaves autoritarios de la dictadura que han ido mermándose. Se quiere el todo o la nada. Pero más que nada se necesita claridad, definiciones claras y políticas claras difundidas por el Estado.

Aquí se nota la falta de una estrategia comunicacional que tome en cuenta supuestos y variables de las situaciones particulares, y que defina a quienes se les va a comunicar, cuando y de que manera. La comunicación de las políticas debe ser responsabilidad de todo el gobierno y no solamente de los sistemas de comunicación.

El estado y los gobiernos deben hacerse cargo de esos miedos, dejar a un lado la autocensura y atreverse a asumir el riesgo de mostrar lo que se ha avanzado y construido.

La contribución de esta tesis es por una parte el diagnóstico de las diferencias y semejanzas de dos periodos históricos en relación a la regulación de la fertilidad en Chile, en una segunda parte el haber diagnosticado la complejidad de las relaciones entre la agenda de los medios, las coyunturas políticas y la institucionalidad gubernamental y por último un llamado a la necesidad de desarrollar de estrategias comunicacionales que difundan las políticas públicas de regulación de la fertilidad, como de otros temas ligados a la sexualidad, con claridad y visión de futuro. Que muestren que la participación es una autorrealización y no un sistema complejo.

Si las personas sienten que son capaces de decidir en la intimidad de sus vidas, y reconocen que el gobierno dispone de políticas públicas que le ayudan a esa toma de decisiones, disminuirán los mecanismos de evasión, y tendrán menos miedo a la libertad. Por otra parte la información y la experiencia directa de la ciudadanía, limitará el alcance de la tematización.

## **VII BIBLIOGRAFIA**

1. ARAUJO Katia, Ibarra Carolina. Sexualidades y Sociedades Contemporáneas. Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Santiago 2003
2. ÁLVAREZ, José (1989), "Las políticas públicas como procesos comunicacionales", Revista de ingeniería de sistemas, Vol. VI, N° 2, diciembre.
3. AVENDAÑO, Onofre. "Desarrollo Histórico de la Planificación familiar en Chile y en el Mundo". Publicación de APROFA .Chile. Diciembre 1975.
4. CORRALES, Osvaldo y Sandoval, Juan. " Concentración del mercado de los medios, pluralismo y libertad de expresión." Universidad de Chile. Instituto de la Comunicación e Imagen. Centro de Estudios de la Comunicación. 2005.
5. DE FLEUR, M. y Ball-Rokeach, S. Teorías de la Comunicación Masiva. Ediciones Paidós, Barcelona. 2da. Edición, revisada y ampliada, 1993
6. DIDES Claudia. Voces de emergencia: el discurso conservador y la píldora del día después.. Editorial: FLACSO-Chile / UNFPA.2006
7. DIDES C, Claudia y otros. Panorama de sexualidad y derechos humanos: Chile. Centro Latinoamericano de sexualidad y derechos humanos.-IMS/UERJ. Impreso Gráfica LOM.2007.
8. FOCALUT.Michel El orden del discurso. Lección inaugural en el Collège de France, pronunciada el 2 de diciembre de 1970.
9. FUNKHOUSER, R.G. (1973). "The issues of the sixties: an exploratory study in the dynamics of public opinion". Public Opinion Quarterly .( Apuntes traducidos al español)
10. ILLANES MA. En el nombre del Pueblo, del Estado y de la Ciencia. Historia Social de la Salud Pública, Chile 1880-1973.Santiago de Chile: Colectivo de Atención Primaria; 1993: 459.
11. LAHERA Eugenio. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Santiago, 18-21 de octubre 2005
12. LAHERA Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas, FCE, Santiago de Chile, Segunda Edición 2008.
13. LAHERA Eugenio. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD(Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), Santiago, 18-21 de octubre 2005

14. LEÓN Echaiz , Rene. Evolución Histórica de los Partidos Políticos Chilenos. Editorial Francisco de Aguirre. 1971. Argentina
15. MATTELART, Armand. ¿adónde va el control de la natalidad?. Editorial Universitaria.1977.
16. MCCOMBS, M. y D. Shaw (1972). "The agenda-setting function of mass media". Public Opinion Quarterly. (Apuntes traducidos al español)
17. MOULIAN JARA, Iñaki. Bipolaridad en Chile 1960-1973. *Rev. austral cienc. soc.*, ene. 2001, No. 5, pp. 39-52. ISSN 0718-1795.
18. OTERO, E. Teorías de la Comunicación. Santiago. Editorial Universitaria.2004
19. RODRIGO Alsina ,Miguel La construcción de la noticia. Editorial Paidós. Barcelona-Buenos aires-México, 1989
20. ROMERO, Hernan. El control de la natalidad. Prejuicios y controversias. Editorial Universitaria. 1964
21. SILVA, Juan Ramón, Calderón, Alfonso. Maestros del periodismo. Editorial La Noria.,Chile (sin fecha)
22. VILCHES, Lorenzo "Manipulación de la Información Televisiva" Ed. Paidós, Barcelona, 1989.

#### **OTROS DOCUMENTOS**

1. Programa Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) Informe de Desarrollo Humano en Chile del 2000 " Más sociedad para gobernar el futuro", Santiago de Chile Marzo 2000
2. Programa Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Informe de Desarrollo Humano en Chile del 2002 "Nosotros los chilenos: un desafío cultural" Santiago de Chile Mayo 2002
3. Departamento Epidemiología del Ministerio de Salud. Situación de salud en Chile 2000. Ministerio de Salud de Chile.2001
4. Instituto Nacional de Estadística, Santiago de Chile, 2000
5. Mensaje de S.E. el Presidente de la República Ricardo Lagos Escobar el 22 de mayo de 2002.
6. Bando N° 15 del Régimen Militar del 11 de septiembre de 1973, en Loveman,

Brian y Elizabeth Lira (Eds.), *Arquitectura política y seguridad interior del Estado*, Fuentes para la Historia de la República, Volumen XIX, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Lom Ediciones, 2002.

7. Diccionario de Administración Pública Chilena, Segunda Edición, Secretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior ( SUBDERE) Santiago de Chile, 2002
8. Revista Médica de Chile. "25 años de la salud pública en Chile" (1952-1977). Volumen 105 N° 10 Octubre 1977

## BIBLIOGRAFIA VIRTUAL

1. Noëlle-Neumann, Elisabeth La espiral del silencio. [www.infoamerica.org](http://www.infoamerica.org)
2. Santillán, José Ramón. De la información a la opinión. Modelo para el análisis periodístico de los temas políticos. Razón y palabra. Revista Digital México. [www.razonypalabra.org](http://www.razonypalabra.org).
3. Saperas, Enric. Efectos cognitivos de la comunicación. Barcelona, 1993. EN DOMÍNGUEZ PÉREZ, Jaime Pablo (2005). **El Poder en la Política de la Comunicación**. *Revista Comunicología@: indicios y conjeturas*, Publicación Electrónica del Departamento de Comunicación de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, Primera Época, N° 4, 2005. [www.revistacomunicologia.org](http://www.revistacomunicologia.org)
4. Gazmuri, Cristián. Juan Ricardo Couyoumdjian, Eliana Rozas, Josefina Tocornal: La Hora, 1935-1951, trayectoria de un diario político. *Historia (Santiago)*, ago. 2003. [www.hist.puc.cl](http://www.hist.puc.cl)
5. MOULIAN JARA, Iñaki. **Bipolaridad en Chile 1960-1973**. *Rev. austral cienc. soc.* [online]. ene. 2001, No. 5 [citado 18 Noviembre 2008], pp. 39-52. Disponible en la World Wide Web: <[http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-17952001000100004&lng=es&nrm=iso](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-17952001000100004&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0718-1795.