
La comunicació de les institucions públiques

PID_00257282

Toni Aira Foix
Víctor Curto Gordo
Núria Escalona Nicolás
Josep Rom Rodríguez

Temps mínim de dedicació recomanat: 9 hores



**Toni Aira Foix**

Periodista, doctor en Comunicació per la Universitat Ramon Llull. Professor universitari i analista en diferents mitjans de comunicació. Ha estat director de la *Revista Barça*, cap de premsa de Blanquerna i director de comunicació del Partit Demòcrata Europeu Català. És director del màster de Comunicació Política i Institucional de la UPF Barcelona School of Management. Professor de Comunicació Política en els graus de Publicitat i de Ciències Polítiques de la Universitat Pompeu Fabra. President fundador de l'Associació Catalana de Comunicació, Investigació i Estratègia Polítiques (ACCIEP), ha estat director i presentador del programa sobre comunicació política de Catalunya Ràdio *Els spin doctors*.

**Víctor Curto Gordo**

Doctor en Comunicació per la URL. Llicenciat en Publicitat i Relacions Públiques per la UAB. Professor de grau i postgrau a la Facultat de Comunicació de Blanquerna (URL), a la UOC i a Elisava. Vicedegà del Col·legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya. Membre de la Comissió Assessora sobre Publicitat Institucional de la Generalitat de Catalunya. Autor de diversos llibres i articles acadèmics. Va començar la seva activitat professional el 1984 a l'empresa J. Walter Thompson. Ha estat director creatiu a les agències Lintas, Tiempo/BBDO, DEC/BBDO, Orbital/BBDO, Mark/BBDO (Praga), Innuo, Zink i Compact Drive. Actualment és soci i director creatiu de WON-Quinteam.

**Núria Escalona Nicolás**

Llicenciada en Publicitat i Relacions Públiques, postgrau en Comunicació Digital i màster oficial en Estratègia i Creativitat Publicitàries per la Universitat Ramon Llull. Postgrau en Comunicació Alimentària per la Universitat Oberta de Catalunya. Professora a la Facultat de Comunicació i Relacions Internacionals Blanquerna (URL), la Barcelona School of Management i la Universitat Oberta de Catalunya. Autora de diversos llibres de comunicació digital i comunicació d'institucions polítiques, ha treballat en agències de publicitat, a la direcció de Comunicació de l'Ajuntament de Barcelona i com a productora del programa *Els spin doctors de Catalunya Ràdio*. Actualment, combina la docència universitària i els serveis en comunicació com a professional independent amb l'edició i la direcció del portal *Gastrotalkers*.

**Josep Rom Rodríguez**

Doctor en Publicitat i Relacions Públiques per la URL i llicenciat en Història Contemporània per la UB. Professor i vicedegà de Tecnologia de la Facultat de Comunicació Blanquerna (URL). Director acadèmic del màster oficial d'Estratègia i creativitat publicitàries (URL). També ha impartit docència en el postgrau de Comunicació política i relacions institucionals (URL). Forma part del Grup de Recerca en Comunicació Empresarial, Institucional i Societat (URL) i ha publicat diversos llibres i articles acadèmics. Va iniciar la seva trajectòria professional en publicitat el 1990, i en l'actualitat és director d'art i dissenyador gràfic freelance, i director d'art del Servei de Disseny Gràfic i Publicacions de la Fundació Blanquerna.

Segona edició: febrer 2019

© Toni Aira Foix, Víctor Curto Gordo, Núria Escalona Nicolás, Josep Rom Rodríguez

Tots els drets reservats

© d'aquesta edició, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Disseny: Manel Andreu

Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Dipòsit legal: B-3.693-2019

Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.

Índex

| | |
|---|----|
| Introducció | 5 |
| Objectius | 8 |
| 1. Què és la comunicació d'institucions públiques? | 9 |
| 1.1. Aproximació conceptual a la comunicació d'institucions públiques | 9 |
| 1.1.1. L'administració pública i els límits de l'Estat | 12 |
| 1.2. Constatació històrica de la comunicació d'institucions públiques | 15 |
| 1.2.1. El control de la publicitat per part del poder: una constant històrica | 15 |
| 1.2.2. Primeres civilitzacions: fins a l'antic Egipte | 16 |
| 1.2.3. Grècia i Roma | 17 |
| 1.2.4. Edat mitjana i Renaixement | 19 |
| 1.2.5. De la Revolució Francesa a la Revolució Industrial | 21 |
| 1.2.6. Les guerres mundials | 23 |
| 1.2.7. L'americanització de la publicitat institucional: de la comunicació política a la societat de la informació | 25 |
| 1.3. Els límits de la comunicació d'institucions públiques | 29 |
| 2. Característiques fonamentals de la comunicació d'institucions públiques | 34 |
| 2.1. La gestió d'intangibles | 34 |
| 2.2. La durada del mandat | 35 |
| 2.3. Aspectes legals | 35 |
| 2.4. Els equips de comunicació | 42 |
| 2.5. Públics objectiu | 43 |
| 3. L'estratègia de comunicació en les institucions públiques | 46 |
| 3.1. Funcions de la comunicació d'institucions públiques | 46 |
| 3.2. El missatge | 48 |
| 3.3. Instruments i canals | 51 |
| 3.4. El pla de comunicació de les institucions públiques | 55 |
| 3.4.1. Com elaborar un pla de comunicació per a una institució pública? | 57 |
| 4. La publicitat d'institucions públiques | 61 |
| 4.1. Definició de <i>publicitat institucional</i> a partir de la publicitat, la propaganda i la legislació | 61 |

| | | |
|---------------------------|---|-----|
| 4.1.1. | Definició de <i>publicitat d'institucions públiques</i> a partir de la definició de <i>publicitat</i> | 61 |
| 4.1.2. | Definició de <i>publicitat d'institucions públiques</i> a partir de la definició de <i>propaganda</i> | 63 |
| 4.1.3. | Definició de <i>publicitat d'institucions públiques</i> a partir de la legislació | 65 |
| 4.2. | Característiques de la publicitat d'institucions públiques | 66 |
| 4.3. | Criteris d'avaluació de la publicitat d'institucions públiques | 75 |
| 4.4. | La dimensió de la publicitat d'institucions públiques: el cas del govern central espanyol | 78 |
| 4.5. | El marc legal de la publicitat d'institucions públiques a Espanya | 80 |
| 4.6. | Les funcions de la publicitat d'institucions públiques | 83 |
| 4.6.1. | Funcions de la publicitat d'institucions públiques segons la legislació vigent | 84 |
| 4.6.2. | Funcions metapublicitàries de la publicitat d'institucions públiques | 85 |
| 5. | El repte de la comunicació d'institucions públiques al segle XXI | 92 |
| 5.1. | La web en les institucions públiques | 93 |
| 5.2. | Administració electrònica i govern obert | 94 |
| 5.3. | Les xarxes socials | 99 |
| 5.4. | Postveritat i altres reptes emergents | 102 |
| Resum | | 103 |
| Activitats | | 105 |
| Bibliografia | | 106 |

Introducció

En els mòduls dedicats a la comunicació política en general, i a les campanyes electorals en particular, s'ha estudiat com s'articula el discurs polític per a intentar assolir i mantenir una posició hegemònica de govern. Un cop fet aquest tipus d'anàlisi, es fa necessari passar de l'estudi de la veu del candidat a l'estudi de la veu del governant. Com es veurà, no és una tasca fàcil, ja que en l'actualitat ambdós discursos tendeixen a encavalcar-se.

Avui dia, el candidat ja no solament ha de ser entès com el polític que vol conquerir el poder, sinó com aquell que, havent-lo assolit, vol mantenir-s'hi. Així, és relativament freqüent trobar-nos amb un doble discurs –sovint simultani i entremesclat– d'un càrrec electe, en funció del doble vessant de governant i de candidat a la reelecció. I és que avui dia el polític electe actua i se sent com un perenne candidat en estat de latència. Sense anar més lluny, el president de qualsevol govern, tant autonòmic com estatal, en seria una mostra evident, ja que els seus missatges es poden llegir tant en l'esfera de l'acció de govern com en clau de líder del partit vencedor de les eleccions i que, com a tal, vol reeditar la victòria.

En el marc del funcionament normal d'un procés democràtic, el candidat vencedor d'una contesa electoral passa a prendre possessió del poder polític, mitjançant la direcció de les institucions públiques. Per tant, en bona mesura, és lícit pensar que les persones que passen a dirigir aquestes institucions incorporin tècniques i discursos apresos i utilitzats en l'etapa de candidats. Històricament ha estat així: els aparells de comunicació dels partits polítics que triomfen en les eleccions passen a ser –en part– els aparells de comunicació de les institucions governades per aquests partits. El transvasament de coneixements i de metodologia per mitjà de les persones que fan la migració partit-institució, sembla lògic i inevitable.

Ara bé, el discurs de la institució pública no és ni el discurs del partit polític ni el discurs de la contesa electoral. Les institucions públiques, per la seva naturalesa perdurable i pel paper que li encomana la societat, recollit en gran manera en el marc legal vigent, són símbol de la sobirania popular. Per tant, el seu discurs s'ha de canviar de fons i de forma respecte del discurs partidista, adequant-se a aquestes altres comeses i a la seva vocació irrenunciable de servei públic. El discurs de les institucions públiques té, per tant, unes característiques específiques que seran abordades en aquest mòdul.

El discurs de la comunicació d'institucions públiques, i especialment el de la publicitat d'institucions públiques, pot entendre's també com un element distorsionador del sistema democràtic per la seva capacitat d'elaborar un discurs paral·lel al debat real que s'ha de produir mitjançant els fòrums democràtics.

Un altre tema d'interès és, aparentment, paradoxal: les normes sobre el discurs de la institució pública semblen més clares que la definició pròpia del que avui dia és una institució pública. Per tant, també s'analitzarà en el mòdul el concepte d'institució pública.

Gran part de l'evolució de la comunicació d'institucions públiques passa per l'acceptació d'un nou paradigma de relació entre el ciutadà i els seus òrgans de govern, en el qual aquest passa ser no solament un simple administrat, sinó un autèntic client del qual cal conèixer les necessitats i els desitjos, i a qui cal oferir productes i serveis que el satisfacin.

Un altre dels problemes clau de la comunicació d'institucions públiques és el de determinar quan som davant de comunicació ideològica feta de forma sistemàtica i quan no. És a dir, fins a quin punt missatges formulats des d'una determinada institució tenen només una dimensió instrumental –netament informativa– o, al contrari, porten implícits continguts vetlladament propagandístics.

L'actual context de certa falta de credibilitat de la política, o potser precisament aquest motiu, és una de les raons que expliquen perquè per a l'administració pública d'avui comunicar significa –quan no equival– a acció de govern. D'entrada, i abans d'abordar l'anàlisi dels missatges específics, l'acció de comunicar visualitza l'administració: una administració que comunica és una administració que està davant dels ulls dels ciutadans, una administració que està treballant.

Aquesta sinonímia que han assolit els termes *comunicació* i *activitat* per a les administracions públiques expliquen en gran manera la proliferació de les activitats informatives i divulgatives. I també expliquen el caràcter redundant de gran part d'aquesta comunicació: divulgar allò que ja s'ha fet, explicar el que de vegades és evident; es tracta de tornar a donar-li ús públic i, de passada, magnificar-ne el rèdit polític.

En la percepció quotidiana de les campanyes de comunicació d'institucions públiques, de vegades es constata l'existència d'una determinada concepció merament propagandística de la publicitat d'institucions públiques, entesa com una manera injusta d'ús de fons públics per a enaltir el governant i els seus èxits en l'exercici del poder. En l'altre extrem de l'argumentació, en canvi, hi ha l'obligació política i ètica dels governs democràtics d'explicar-se davant dels ciutadans. L'essència de la democràcia passa per retre comptes amb ells de l'acció de govern, i les campanyes d'institucions públiques treballen en aquesta direcció.

Els detalls apuntats en aquesta breu introducció evidencien la dificultat de discernir i delimitar la fina línia que separa l'«ús» de l'«abús» en la comunicació d'institucions públiques. La constatació de la confrontació quotidiana al

voltant del tema és un bon indicador de com ho ha fet, tradicionalment, la classe política: la comunicació d'institucions públiques és lícita quan s'està en el poder; i està sota sospita, quan no estigmatitzada, quan s'està en l'oposició.

Aquesta concepció de la comunicació d'institucions públiques es fa especialment evident en la publicitat d'institucions públiques, en la qual habitualment es posa en relleu una freqüent dicotomia simplista: el debat reduccionista i maniqueu que la perjudica, en posar-la al centre d'un debat interessat que l'apropa més al concepte de propaganda que de publicitat.

En definitiva, la comunicació d'institucions públiques és, en els nostres dies, subjecte i objecte del debat públic en si mateixa i pels temes que aporta a la ciutadania, pels seus continguts i usos, i per les seves funcions i disfuncions. La comunicació d'institucions públiques és avui, en bona mesura, la metàfora del relat polític. I, si la política és relat –com s'acostuma a afirmar avui dia–, la comunicació d'institucions públiques articula actualment bona part de la gramàtica d'aquest llenguatge. Per això és tan important, i per això cal la seva anàlisi i comprensió.

«La idea que no mira de convertir-se en paraula és una mala idea, i la paraula que no intenta convertir-se en acció és una mala paraula.» (Gilbert Keith Chesterton)

Objectius

Els objectius que s'haurien d'assolir mitjançant l'estudi d'aquest mòdul són els següents:

- 1.** Establir els principis teoricopràctics de la comunicació de les institucions públiques, especialment de la publicitat d'institucions públiques.
- 2.** Definir i delimitar els principals conceptes vinculats a la comunicació d'institucions públiques.
- 3.** Constatar la dimensió i la importància de la comunicació d'institucions públiques en el context de l'Estat espanyol.
- 4.** Facilitar eines i procediments per a l'elaboració d'estratègies de comunicació d'institucions públiques.
- 5.** Establir pautes i criteris per a enjudiciar la idoneïtat de la publicitat d'institucions públiques.

1. Què és la comunicació d'institucions públiques?

«Les administracions públiques són, pràcticament per definició, organitzacions intenses en informació. En realitat, la seva raó de ser és la gestió de la informació, sobretot allò que afecti la vida de la *res pública*.» (Sanromà, 2005)

Partint d'aquesta idea definida per Sanromà, és evident que en l'àmbit de les institucions públiques la comunicació té un paper de llarg recorregut. Malgrat això, «si bé és ja gairebé una idea universalment acceptada, no és tan universal la reflexió sobre què significa realment» (Canel, 2010). María José Canel, citant Garnett i Han, apunta que «la comunicació no és important per si mateixa, sinó per les conseqüències que té» (Canel, 2010), i en el cas de les institucions públiques podem apuntar que realment afecta totes les facetes d'un territori i la seva població, afecta els ciutadans i també els qui hi treballen, directament o indirectament.

Més enllà del seu significat i de les afectacions, amb l'objectiu de saber realment què és la comunicació d'institucions públiques també hem de parlar de confusions. Quan parlem de comunicació d'institucions públiques s'acostumen a generar tot un seguit de confusions que indueixen a error, i que afecten directament el significat del concepte comunicació d'institucions públiques. Hi ha qui atorga a la comunicació d'institucions públiques l'equivalència a la comunicació institucional o a la comunicació corporativa. Hi ha qui la fa sinònim de la comunicació política o de la propaganda, i també qui li atribueix la comunicació d'un territori liderat per un equip de govern. Davant d'aquesta situació, el primer que hem de fer és ordenar el conjunt de conceptes per a entendre realment on se situa la comunicació d'institucions públiques, perquè les institucions públiques, igual que les empreses o les marques comercials, també tenen necessitats de comunicació. Tot i que a simple vista es podria dir que la comunicació la podem dur a terme igual que amb qualsevol altra marca, això no és cert, perquè la seva naturalesa tampoc no és la mateixa que la de qualsevol marca que té com a objectiu obtenir beneficis econòmics. Així, doncs, a les següents pàgines intentarem posar una mica de llum sobre la seva definició, la constatació històrica i els límits.

1.1. Aproximació conceptual a la comunicació d'institucions públiques

Hi ha un certa confusió terminològica entorn de la comunicació d'institucions públiques, i més concretament al voltant de la denominació de la publicitat d'institucions públiques, no tant pel vessant de comunicació publicitària com pel significat del terme *institució*; un concepte que es presta a múltiples interpretacions i el significat del qual varia en funció del context en què s'empra.

Així, per exemple, l'empresa Basf parla al seu lloc web de «publicitat institucional a Tarragona», la Junta d'Andalusia ens remet a la seva «publicitat d'institucions públiques per a la ciutadania», o en el diari econòmic *Cinco Días* llegim el titular «La publicidad financiera se centra en préstamos y imagen institucional». Com es pot apreciar, l'ús del concepte «publicitat institucional» es dona en contextos diversos i, freqüentment contraposats, ja que apel·len ara a l'àmbit privat –empresa–, ara a l'àmbit públic –organismes oficials.

Part d'aquesta confusió sorgeix de la traducció de l'anglès –de vegades parcial o equívoca– de diversos termes vinculats a l'àmbit empresarial. En aquest doble transvasament, de l'anglès al castellà i de l'àmbit empresarial a l'esfera pública, és on, freqüentment, es produeix la confusió esmentada abans.

Un primer dubte –previ fins i tot a les interpretacions equívokes del terme *institució*– s'estableix al voltant del concepte «corporació». Així, és habitual parlar indistintament de, per exemple, la corporació municipal o de l'estratègia corporativa de determinada empresa. Es pot observar, per tant, un ús ambigu del concepte.

Una altra confusió, més centrada en el tema d'aquesta assignatura, gira al voltant del concepte d'institució. Un cop més, l'ambigüitat del concepte es fa patent en el dia a dia, ja que és molt comú parlar indistintament de «publicitat institucional» tant quan es refereix a la de les institucions públiques, com quan es fa referència a la publicitat de les companyies privades en el cas de no incidir en un producte o servei en concret, sinó en la seva imatge global.

I, encara més, «institució» és en els nostres dies una paraula comodí que encaixa en multitud de discursos, especialment quan es fa referència a la solvència o seriositat d'un col·lectiu, en molts casos consolidats al llarg d'un període de temps dilatat. Sota aquesta perspectiva, un club esportiu és una institució important per a la seva ciutat, o la solera de la institució és una dada segura a esmentar en la memòria de qualsevol col·lectiu social de llarga trajectòria històrica. A continuació, s'abordarà l'origen d'aquestes aparents controvèrsies.

Com s'ha esmentat anteriorment, hi ha un concepte relacionat amb el vocable «institució», molt pròxim al seu camp semàntic i, sovint, associat a ell o utilitzat com a sinònim, que també està subjecte a una certa confusió terminològica: es tracta del terme *corporació*.

El *Diccionario de uso de la lengua española* defineix *corporació* com: l'«agrupación de personas con finalidad e intereses comunes, regida por una ley o estatuto».

Aquesta definició, tot i que amplia, permetria –en principi– ubicar les corporacions en l'àmbit d'allò públic més que en l'esfera d'allò privat. No obstant això, és possible fer una lectura empresarial del concepte, ja que una empresa

no deixa de ser una agrupació de persones amb interessos comuns que també està regida per lleis específiques, tot i que aquest no sembla ser el primer sentit etimològic del terme.

El diccionari de la *Reial Acadèmia Espanyola* (RAE) centra una mica més el tema, quan proposa dues accepcions per al terme *corporació*:

- 1) Organització formada per persones que, com a membres, la governen.
- 2) Empresa, normalment de grans dimensions, en especial si n'agrupa altres menors.

A més, la RAE incorpora l'accepció *corporació pública* i la defineix com «la que establece la ley para encomendarle funciones públicas».

La confusió que hi ha en l'àmbit de la llengua castellana sembla provenir, per tant, de la traducció i aplicació d'un concepte anglès, *corporate*, utilitzat per a descriure de manera imprecisa tant les empreses –especialment les de grans magnituds o formades per diverses unitats operatives–, com un determinat tipus d'estructura (*corporation*), com l'àmbit d'activitat o la seva vida empresarial, entesa com la gestió quotidiana i coordinada de tots els seus àmbits.

Aquesta confusió augmenta als EUA durant la Segona Guerra Mundial, ja que les grans companyies del país –en absència tant de demanda com de productes per a oferir– opten per fer publicitat patriòtica per a millorar la vinculació emocional a la ciutadania. A aquest tipus de publicitat aleshores ja se la va denominar indistintament *corporate advertising*, *institutional advertising* i *corporate image advertising*. La confusió terminològica, com hem vist, continuarà fins a l'actualitat.

Així, actualment és possible observar com s'equipara l'ús del terme *corporació* al d'*empresa*. I, si això és així, sembla lògic utilitzar, en nom de la precisió, un concepte menys ambigu. La llengua castellana ens n'ofereix dos: *companyia* o *empresa*, de les quals ens quedem amb la definició –entre altres accepcions– que competeix al nostre àmbit d'estudi:

- **Companyia:** societat mercantil.
- **Empresa:** societat mercantil o industrial.

Com s'ha detallat anteriorment, el terme «institució» és, avui dia, un concepte difús que admet múltiples lectures. Quan es recorre al *Diccionario de uso de la lengua española*, es comprèn, parcialment, el perquè de la confusió, ja que les diverses accepcions del terme *institució* porten a diverses interpretacions:

- acció d'instituir (-se);
- establiment o fundació d'alguna cosa;
- cosa fundada; i

- organismes sobre els quals descansa l'organització política d'un país.

D'altra banda, el diccionari de la RAE afina més les possibles accepcions del terme *institució*, fins a elevar-les a set:

- establiment o fundació d'alguna cosa;
- cosa establerta o fundada;
- organisme que exerceix una funció d'interès públic, especialment benèfic o docent;
- cadascuna de les organitzacions fonamentals d'un estat, nació o societat;
- instrucció, educació, ensenyament;
- col·lecció metòdica dels principis o elements d'una ciència, d'un art, etc.; i
- òrgans constitucionals del poder sobirà en la nació.

A més, la RAE incorpora l'accepció «ser una institució», i la defineix com «tener en una ciudad, empresa, tertulia o cualquier otra agrupación humana el prestigio debido a la antigüedad o a poseer todos los caracteres representativos de ella».

Per tant, i davant del que hem exposat fins aquí, podem concloure que és possible determinar una **triple lectura del concepte institució**: el vinculat estrictament als poders públics, el referit a l'empresa privada i el que fa una lectura àmplia i inclusiva, atribuint la denominació tant a l'esfera dels organismes polítics com als empresarials. En aquest mòdul abordarem la comunicació d'institucions públiques a la vista de la seva primera accepció: l'estrictament vinculada als poders públics.

Tenint en compte tot el que hem exposat fins al moment, a la recerca d'una definició per al concepte de comunicació d'institucions públiques, direm que fa referència a tota activitat comunicativa vinculada a l'estructura que conforma el sector públic d'un territori. La distingirem de la comunicació pública entenent que aquesta podria ser tota comunicació que es fa des dels mitjans vinculats al sector públic, com ara una ràdio o una televisió pública. Això és comunicació pública a seques, si no és que parla de serveis o d'activitat d'institucions públiques, quan aleshores sí que estariem parlant de comunicació de les institucions públiques.

1.1.1. L'administració pública i els límits de l'Estat

Si, en el marc d'aquest mòdul, entenem el concepte de **comunicació d'institucions públiques** (mal anomenada com a comunicació institucional) com aquella comunicació pròpia de les administracions públiques, es fa ineludible precisar on hi ha el límit d'aquestes institucions, amb un propòsit clar: conèixer l'abast real de la comunicació d'institucions públiques.

Aquest propòsit no és una tasca senzilla, ja que les administracions públiques –generadores de comunicació i publicitat d'institucions públiques– amb el temps han assolit un gran nivell de complexitat estructural.

A l'empara de la teoria neoempresarial de l'Administració pública que, *de facto*, és el corrent ideològic imperant en la gestió de l'Administració pública espanyola i de gran part dels països del primer món, s'articulen noves entitats de caràcter mixt, les empreses públiques, que adopten, conceptualment i legalment, formes a mig camí entre el món empresarial i l'Estat, que encara en dificulta més la delimitació de les fronteres.

Si a això se li suma l'estructura autonòmica de l'Estat espanyol, la plèiade d'entitats de caràcter local –ajuntaments que, al seu torn, s'organitzen en diputacions i altres agrupacions supramunicipals com els consells comarcals– i la complexitat de l'Estat central, és fàcil comprendre la magnitud i la dificultat de la tasca.

En el cas de l'Estat espanyol, la Llei 47/2003 general pressupostària, de 26 de novembre (actualitzada el 30 de juny de 2017), estableix en el seu Títol I l'àmbit i l'organització del sector públic estatal, i per aquest motiu esdevé el referent legal que delimita el concepte d'Administració pública dependent del Govern central (i que serà la base que marcarà també l'àmbit de regulació legal de la seva activitat comunicativa). En l'article 2.1, la Llei general pressupostària disposa:

1. A l'efecte d'aquesta Llei, formen part del sector públic estatal:
 - a) L'Administració General de l'Estat.
 - b) El sector públic institucional estatal.
2. Integren el sector públic institucional estatal les següents entitats:
 - a) Els organismes públics vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat, que es classifiquen en:
 1. Organismes autònoms.
 2. Entitats públiques empresarials.
 - b) Les autoritats administratives independents.
 - c) Les societats mercantils estatals.
 - d) Els consorcis adscrits a l'Administració General de l'Estat.
 - e) Les fundacions del sector públic adscrites a l'Administració General de l'Estat.
 - f) Els fons sense personalitat jurídica.
 - g) Les universitats públiques no transferides.
 - h) Les entitats gestores, els serveis comuns i les mútues col·laboradores amb la Seguretat Social en la funció pública de col·laboració en la seva gestió, així com els centres mancomunats.
 - i) Qualsevol organismes i entitats de dret públic vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat.

3. Els òrgans amb dotació diferenciada en els Pressupostos Generals de l'Estat que, sense personalitat jurídica, no estan integrats en l'Administració General de l'Estat i formen part del sector públic estatal, regulant-se el règim econòmicofinancer per aquesta Llei, sense perjudici de les especialitats que s'estableixin en les normes de creació, organització i funcionament. No obstant això, el règim de comptabilitat i de control quedarà sotmès a allò establert en aquestes normes, sense que els sigui aplicable l'establert en la Llei en aquestes matèries.

Sense perjudici de l'anterior, aquesta Llei no serà aplicable a les Corts Generals, que gaudeixen d'autonomia pressupostària d'acord amb l'establert en l'article 72 de la Constitució; no obstant això, es mantindrà la coordinació necessària per a l'elaboració del Projecte de llei de pressupostos generals de l'Estat.

A fi d'aclarir l'enorme complexitat dels organismes i de les institucions esmentats, la Llei els engloba en tres grans grups:

- el sector públic administratiu,
- el sector públic empresarial, i
- el sector públic fundacional.

Per tant, veiem com l'estructura del sector públic estatal és d'una gran complexitat. Si a aquesta complexitat s'hi suma la de les administracions autonòmiques i locals, es comprendrà la dificultat d'observar i de delimitar la publicitat d'institucions públiques que generen aquesta plèiade d'organismes oficials.

A més, es dona la circumstància que avui dia els límits dels diversos estaments que es consideren estat no són nítids. En funció de les variables d'anàlisi i dels diversos criteris taxonòmics es poden establir diversos límits orgànics de l'estat. En aquests criteris té un paper determinant la consideració de la definició d'estat, perquè en funció d'aquesta definició se'n fixen les necessitats, les competències, les atribucions, la filosofia i l'estructura. Si no es coneix per a què es vol l'estat, i fins a on pot arribar, difícilment se'n podran delimitar les competències i, entre elles, les referides a la comunicació.

Una altra constatació possible és que, malgrat la multiplicitat i complexitat de les institucions públiques, fins i tot el pes individual de la inversió publicitària de cadascuna de les institucions és tal, que, d'una banda, descobreix la creixent importància de les magnituds d'aquest tipus d'anunciant, i d'una altra, justifica l'abordatge de les peculiaritats pròpies de la comunicació del sector.

No obstant això, més enllà de la dificultat d'establir uns límits clars i precisos del sector públic estatal, el que queda fora de tot dubte és el pes específic que representen les seves activitats de comunicació. Així ho entén també González Lobo:

«La utilització de la publicitat per part de les empreses i dels organismes públics és un fet relativament recent, però tan generalitzat en les economies occidentals que, si suméssim la inversió feta per totes les entitats públiques, inclosos els partits polítics, tindriem el principal anunciant segons el volum d'inversió en cada país. Espanya no n'és una excepció.» (1998, pàg. 27)

Si bé és cert que estem parlant d'un conjunt molt ampli d'anuncians vinculats a les institucions públiques, tots ells comparteixen, en un sentit taxonòmic ampli, un denominador comú –el servei públic al ciutadà, promogut i gestionat per instàncies oficials– que permet agrupar-los sota un mateix concepte.

1.2. Constatació històrica de la comunicació d'institucions públiques

«El Savi diu: aquell que rebí la calúmia del món és qui preservará l'Estat. Aquell que porta amb ell els pecats del món, és el rei del món. Les paraules rectes semblen deshonrestes.» (Lao Tsé, Tao Te Ching)

El poder polític i les seves manifestacions –les institucions públiques– han necessitat, des dels seus orígens històrics fins avui dia, arribar als ciutadans i comunicar-s'hi mitjançant tot tipus de missatges, habitualment de caràcter normatiu i executiu. Aquestes normes, acords i resolucions articulen la vida pública.

Si bé és cert que la comunicació d'institucions públiques està molt present en les societats modernes, cal que ens fem una pregunta: hi ha hagut comunicació d'institucions públiques en el passat? És a dir, podem determinar per les diverses èpoques històriques l'existència de comunicació de caràcter informatiu / persuasiu entre els poders públics, sigui quina sigui la forma política que adoptin, i els ciutadans, amb finalitats no estrictament electorals?

La resposta és afirmativa, sempre que s'adoptin uns criteris taxonòmics amplis i no restrictius. Per exemple, la publicitat –en el sentit actual de la paraula– adquireix carta de naturalesa durant el segle XIX amb la implantació del capitalisme als països occidentals avançats. Per tant, parlar de publicitat d'institucions públiques en etapes anteriors al naixement del concepte modern de «publicitat» podria semblar paradoxal, llevat que no s'adopti un punt de vista que adscriuï a la categoria prefiguracions i manifestacions del que es podria considerar conceptualment protopublicitat d'institucions públiques al llarg dels diversos moments històrics.

1.2.1. El control de la publicitat per part del poder: una constant històrica

Un altre factor clau de l'estudi històric de la comunicació d'institucions públiques és la constatació que, des dels seus orígens, els canals i els mitjans de comunicació social han estat controlats pel poder, entès aquest en totes les seves formes: polític, però també religiós i econòmic. La comunicació pública ha estat històricament unidireccional, amb un ferri control dels canals de comunicació per part de l'emissor. Des de la Grècia clàssica fins als nostres dies, la regulació i el dictat de normes restrictives són una constant vinculada al desenvolupament de la comunicació pública.

L'evolució històrica implica l'ascens de noves classes dirigents que culminen amb la democratització de les institucions, però, així i tot, l'accés a la comunicació queda reservat als estaments dominants, sigui quina sigui la forma d'organització: des dels reis i l'Església, fins a la classe rectora del capitalisme comercial i industrial. Des dels *alba* romans fins a l'actualitat, la comunicació d'institucions públiques és portaveu i símbol del poder, serveix als seus interessos i és permanentment promoguda, tutelada i vigilada des de l'autoritat, tant espiritual com terrenal. Abans de la Revolució Francesa, el poder del rei és absolut i emana de Déu. A aquest poder absolut no es pot oposar cap tipus de llibertat d'expressió. A tall d'exemple, només cal dir que en l'època esmentada era privilegi reial el permís o la prohibició de qualsevol diari o fullet.

Precisament és aquesta línia de pensament la que portarà a determinar que les posicions ideològiques hegemòniques es poden defensar també fèrriment recurrent de manera directa a la comunicació d'institucions públiques. Sense anar més lluny, a Espanya hi ha la constant històrica d'aquest ferm control de la comunicació per part del poder. Com descriu García Ruescas en la seva obra *Historia de la publicidad y el arte comercial en España* (2000, pàg. 53), un dels primers edictes de Ferran VII quan va arribar a Espanya després de l'exili l'any 1814 deia així:

«Ha resolt Sa majestat que no es puguin fixar cartells ni anuncis escrits de cap gènere sense haver estat presentats prèviament a la persona que tingui al seu càrrec el Poder Públic, qui donarà o denegarà permís per a la publicació, sentida l'opinió de persones responsables.»

A partir del segle XVIII apareix un element que actua com a contrapunt de la unidireccionalitat de la comunicació d'institucions públiques: el creixent poder del poble. Amb l'arribada de les primeres formes de democràcia moderna, les institucions públiques i la seva comunicació estan sotmeses tant a l'atenta –i decisiva– anàlisi de l'opinió pública com al control parlamentari, emanat del vot popular.

1.2.2. Primeres civilitzacions: fins a l'antic Egipte

En iniciar el breu repàs històric de les diverses manifestacions (o prefiguracions) de la comunicació d'institucions públiques, ja és possible determinar a l'Egipte dels faraons un material d'estudi d'incalculable valor: els jeroglífics que cobreixen gairebé totalment les parets de monuments funeraris, temples i tot tipus d'edificacions d'aquesta civilització. Un tema recurrent en aquests textos és la descripció detallada i l'exaltació dels èxits dels governants, quan no directament la seva legitimació davant del poble. Ambdós elements són susceptibles de ser classificats, almenys conceptualment, com una forma incipient de comunicació d'institucions públiques. Aquesta constatació posa de manifest fins a quin punt la visualització de l'exercici del poder és una constant històrica, profundament arrelada en l'essència humana, des de les formes més ancestrals d'organització social.

Per exemple, un dels més famosos textos de l'època, el que hi ha a la denominada Pedra de Rosetta, i que va permetre desxifrar els jeroglífics egipcis a Champollion, és un discurs de legitimació d'un governant: el faraó Ptolemeu Epífanes. Els estendards egipcis són una altra plasmació de la voluntat de manifestació simbòlica del poder. D'origen bèl·lic, els estendards van passar a indicar la unió de l'Alt i el Baix Egipte sota el ceptre real. La doble corona del faraó –blanca per a significar 'Alt Egipte' i vermella per a significar el 'Delta'– incloïa també dues imatges diferenciades, també amb el mateix propòsit: el voltor i la serp.

1.2.3. Grècia i Roma

Ja en l'època clàssica, la ciutat grega –*polis*– ofereix un escenari privilegiat per al desenvolupament de la comunicació d'institucions públiques. Una forta preponderància de la vida pública, l'àgora com a espai comú de debat, l'exercici de la ciutadania i una activitat comercial, social i política fortament regulada –des de festivals a fires, passant per eleccions i assemblees– són el brou de cultiu òptim per al floriment d'aquesta forma d'activitat publicitària.

Es pot destacar que els pregoners (denominats *kérux*, a Grècia i, posteriorment, *praecos*, a Roma) són funcionaris, la funció principal dels quals és vociferar informacions d'interès públic. Els anuncis de caràcter privat són un afegit a aquesta funció, un complement a la retribució a càrrec de l'erari públic.

A la Grècia clàssica també apareix el cartell –*axon*– com a forma de divulgació pública de missatges institucionals, del qual Sánchez Guzmán destaca que és

«Utilitzat amb profusió per a inscriure els actes públics, les lleis promulgades i les notificacions als ciutadans.» (1989, pàg. 22)

Així, per exemple, l'Atenes de Pèricles –segle v aC– tenia una població estimada de 150.000 habitants, dels quals uns 35.000 tenien la consideració de ciutadans; aquesta xifra explica la necessitat de les institucions per dotar-se de mitjans per a informar la població amb eficàcia: l'herald és el mitjancer entre el poder i la població.

A la Roma clàssica també hi ha formes de comunicació que revelen, de manera inequívoca, l'existència de missatges que es poden adscriure en la categoria de comunicació d'institucions públiques. Entre ells, en destacarem tres: els *praecones* –*praeco*, en singular–; els *alba-album*, en singular– i els *libelli*.

Els *praecones*, origen etimològic dels pregoners, vociferaven missatges tant de particulars com de l'estat. Era un càrrec oficial, organitzat com a corporació i dividit en decúries. Una junta exigia als membres les condicions necessàries per a exercir, i estenia el corresponent permís un cop superats els rigorosos controls. Les funcions bàsiques dels *praecones*, que exercien sempre sota mandat de l'autoritat civil, eren: indicar els impostos que s'havien de pagar, anun-

ciar la pèrdua d'objectes, donar a conèixer notícies, anunciar les vendes (*subhasta*), convocar els *contia* per a efectuar votacions i, després, proclamar els resultats dels escrutinis.

Els *alba*-murs blanquejats amb calç i dividits en rectangles que servien de base per a missatges públics i privats- també complien diverses funcions, essent especialment interessant la de posar en coneixement públic les decisions de les autoritats i la convocatòria dels actes públics. També els resums dels *Annales Maximi* -transcripció dels assumptes més importants de la societat romana, feta pel *Pontifex Maximus*- estava en format d'*album*. Aquests resums incloïen abundants casos de comunicació institucional amb el ciutadà.

La comunicació política a Pompeia

El fet que la ciutat de Pompeia, l'any 79 dC, fos coberta per una ràpida i inesperada erupció volcànica, va permetre posteriorment als arqueòlegs, descobrir la vida quotidiana d'una ciutat romana, capturada en plena eferescència. En el temps sobtadament aturat de Pompeia hi ha mostres de l'existència quotidiana de diverses manifestacions de comunicació política i institucional: només al carrer Orfebres de la ciutat romana es poden comptar vint-i-tres compartiments per a cartells i anuncis diversos. Aquests anuncis estan protegits per llei, sota pena de cinquanta monedes pel seu deteriorament. Així mateix, la proliferació de cartells i grafitis de caràcter electoral fou tan intensa a la ciutat, que en un mur, l'amo de la casa va escriure «Demano que no s'escrigui res aquí. Maleït sigui aquell candidat que estampi el nom sobre aquestes parets, perquè no serà escollit.»

Finalment, el format més afí al que avui es considera publicitat d'institucions públiques, són els *libelli*-*libellus*, en singular- ja que, majoritàriament, constituïen els suports dels avisos oficials dels poders públics, com ara les vendes dels bens dels proscrits i dels insolvents, programes d'espectacles, proclames, llistats d'objectes perduts o anuncis de jocs o lluites de gladiadors (*libellus munerarius* i *libellus gladiatorum*, respectivament).

Altres formats protopublicitaris de l'època romana clàssica són els denominats *dipinti* o *programmata*, suports específics de propaganda electoral, o un diari manuscrit denominat *Actes Diürns*. S'hi publicaven ressenyes dels cartells del fòrum, notícies no oficials -casaments, defuncions, compres, vendes- i l'estat de comptes dels jocs, i sembla que fou un dels mitjans de propagació dels discursos de Ciceró sobre Catilina.

A la Roma clàssica també cal destacar l'existència d'una sèrie d'elements que, tot i que no són formats protopublicitaris, sí que constitueixen, des del punt de vista conceptual, una forma de comunicar una institució pública: arcs de triomf, columnes commemoratives, desfilades, etc., són, en paraules d'Eguizábal:

«Manifestacions del poder, de qui es volia congraciar amb el seu poble, recordar-li la seva grandesa o simplement impressionar-lo.» (Eguizábal, 1998, pàg. 33)

La relació entre August i el poeta Virgili és un dels casos més excepcionals d'aquesta dinàmica d'exaltació del poder, tant per la dimensió literària de l'autor, com pel calat i l'objecte de la comunicació d'institucions públiques que, conceptualment, constitueix un aspecte molt rellevant de la seva obra.

Afavorit per August, Virgili no solament lloa les victòries i la trajectòria de l'emperador, sinó que en transmet l'ideari polític, la seva visió idealitzada de la societat romana i un clar missatge didàctic de com s'ha de transformar. Així, *Les Geòrgiques* o l'*Eneida* són, més enllà de la seva dimensió literària, un autèntic compendi d'institucions públiques, ja que pretenen que els romans tornin a una vida frugal i rural.

1.2.4. Edat mitjana i Renaixement

A l'edat mitjana ja s'observa un empobriment generalitzat de l'activitat de comunicació dels poders públics referida als mitjans escrits i el consegüent desplaçament del pes específic d'aquesta comunicació als mitjans orals. La figura del pregoner assoleix la categoria d'element central de la comunicació d'institucions públiques. La seva etimologia prové directament del *praeco* romana, i com ell, manté una doble funció, pública i privada, amb preponderància de la primera sobre la segona.

A Saragossa hi ha textos del segle XV que regulen la professió de pregoner. La transcendència i la longevitat d'aquesta ocupació pública és patent a la ciutat, ja que –encara l'any 1870– la llei municipal de Saragossa estipula la remuneració corresponent al pregoner, anomenat allà «veu pública».

D'altra banda, el Pregó de París, regulat l'any 1415 pel rei de França, té entre les seves comeses l'anunci de processons, de nens perduts i del preu del vi, entre altres. Aquest és un càrrec oficial, reglamentat, que, en alguns casos, és portaveu de comunicació de caràcter obligatori –com és el cas dels anuncis reals– i que transmet a la població informacions clau per a l'organització social.

Així, des de l'edat mitjana fins ben entrat el segle XVIII, són els pregoners i els xarlatans els qui portaran més el pes de la comunicació social. Són, per tant, els missatgers orals –encimats forçosament per una immensa massa de població analfabeta– sobre qui recau la missió principal de difondre les proclames institucionals i comercials. Els pregoners continuen sent un servei públic que depèn directament de l'autoritat reial.

És en plena edat mitjana que neix la impremta, un invent que revolucionarà el concepte de la «transmissió cultural» en permetre l'increment exponencial de tot tipus de publicacions. Entre aquestes publicacions no faltaran les de caràcter institucional i propagandístic. L'invent de Gutenberg està datat al voltant de l'any 1440, a Magúncia.

La primera meitat del segle XIV apareixen ja a Europa cartells xilografats de petita mida, bàsicament de temes religiosos, tot i que també n'hi ha d'origen públic –arriben fins i tot a incloure les armes del rei– en els quals es publi-

quen ordenances i edictes. Aquesta tendència a reservar l'ús del cartell principalment per a declaracions oficials de l'estat es mantindrà fins i tot ben entrat el segle XVI.

L'any 1496 apareix un fullet –full solt– il·lustrat per Dürer que avisa la població dels perills de la sífilis. Aquest tipus de missatge pot ser enquadrat en la categoria de publicitat d'institucions públiques, ja que presenta informació d'interès social i no comercial. L'any 1517 sorgeix el primer fullet turístic, utilitzat com a guia per a una exposició de relíquies a Maastricht i Aquisgrà.

Amb l'arribada del Renaixement apareixen factors clau per a l'impuls de la comunicació d'institucions públiques, des de mitjans tècnics basats en el desenvolupament de la impressió fins a elements socials que impulsen una transformació radical de la mentalitat renaixentista (desaparició del feudalisme, visió crítica del paper de l'Església, ampliació de la visió del món –època dels descobriments–, una nova actitud davant del coneixement que porta al desenvolupament de la ciència, la indústria i el comerç, etc.).

Tots aquests factors es conjuguen amb un element central: l'aparició del concepte modern d'estat. Les doctrines de Maquiavel porten més lluny el poder del monarca: ja no és un mer gestor de l'equilibri de poder de la seva noblesa, sinó que s'envolta d'una estructura política molt més complexa, i aconsegueix articular al seu voltant mecanismes de control absolut sobre les decisions, i generar així la idea de la unitat nacional del poder i dels seus interessos. Per a això, l'estat busca el suport de les classes emergents i clarament reformadores; del suport feudal es passa al suport burgès.

Un altre factor determinant per al canvi profund de mentalitat és l'aparició de la reforma protestant. El protestantisme implica una nova moral, molt més terrenal, que avala com a lícita la generació de valor mitjançant els diners. Aquesta equació originarà un brou de cultiu òptim per a la comunicació d'institucions públiques, en enfortir i modernitzar el concepte d'«estat».

A més, l'apogeu del protestantisme implica la creació l'any 1662, per part de Gregori XV, de la *Sacra Congregatio de Propaganda Fide*, institució que donarà origen etimològic al terme *propaganda*.



Il Collegio di Propaganda Fide, segons Giuseppe Vasi

Propaganda

Per «propaganda» hem d'entendre la comunicació persuasiva l'objectiu de la qual és difondre una idea política, religiosa, etc., i aconseguir adeptes (Termcat, 1999). Per tant, no podem equiparar aquesta disciplina amb la publicitat comercial.

1.2.5. De la Revolució Francesa a la Revolució Industrial

Els diaris denominats d'opinió neixen al final del segle XVIII a França i Anglaterra –amb antecedents com el *Daily Advertiser* de l'any 1630. Aquesta tipologia de premsa està sota la vigilància i el control permanents del poder, i la seva orientació és clarament propagandística. Això fa menys necessàries i peremptòries les formes publicitàries de comunicació d'institucions públiques, ja que la premsa assumia en gran mesura la funció.

També en aquesta època històrica, un pensador de la talla de Montaigne propugna en els seus *Essais* la idea de crear a les ciutats algun mecanisme per a informar la població de les coses que necessita. Aquest mecanisme passa pel registre, per part d'un funcionari públic, de les peticions d'oferents i de compradors, per a donar-li després divulgació pública. En aquesta reflexió també hi ha un índex conceptual de publicitat d'institucions públiques, ja que atribueix als poders públics la potestat –i l'obligació– de posar en contacte i de divulgar públicament les ofertes i les demandes ciutadanes.

L'any 1704, el *Boston Newsletter*, el primer diari estable nascut als EUA, ja incloïa en el segon número anuncis de recompenses –establerts pels poders públics– per la captura de lladres.

Amb la Revolució Francesa també hi ha una revolució paral·lela en el món de la comunicació d'institucions públiques. L'alta càrrega ideològica que impregna totes les manifestacions de la vida pública aconsegueix incloure no solament els mitjans convencionals –fullets, cartells, periòdics–, sinó que també fa florir noves formes simbòliques per a transmetre continguts polítics. Com afirma Eguizábal: «Durant la Revolució Francesa tot es torna propaganda». Així, des del barret frigi i l'escarapel·la tricolor, fins a la denominació dels mesos de l'any, passant per tot tipus de mites, festes, himnes i símbols –com l'ús de la paraula «ciudadà», substitutiva de «senyor»–, tot s'amara d'ideologia i tot es transforma

en comunicació social i política. El concepte de la revolució es plasma, per primer cop, en un autèntic eslògan –el seu efectisme i concentració expressives així ho testifiquen– de publicitat política: «llibertat, igualtat i fraternitat».

La publicitat de les noves institucions nascudes de la Revolució Francesa, s'encarregarà de guiar la societat en aquesta època de grans canvis. Amb la Revolució Francesa es reforça de nou el paper de la transmissió oral de missatges institucionals, en una visió integrada i un ús orquestrat dels mitjans de persuasió que doten de gran modernitat els revolucionaris de l'època. Els clubs, els comissaris i les societats són nuclis de transmissió oral d'ideologia, d'alliçonament revolucionari, i no solament en els aspectes més teòrics, sinó en els de la nova orientació de la vida quotidiana.

En conjunt, l'eficaç propaganda revolucionària mostrarà el camí de **la nova comunicació social**. És en el si de la Revolució Francesa on hi ha, per primer cop, una intenció de les institucions públiques –sistemàtica, deliberada, planificada, massiva i sostinguda en el temps– d'arribar a la població per a influir en les seves opinions polítiques i comportaments públics. Per tant, és un moment de salt qualitatiu en la concepció de la comunicació d'institucions públiques.

A mitjan segle XIX apareix una forma de publicitat d'institucions públiques – així ho testifica el seu concepte i propòsit– que formalment és molt vistosa: les exposicions universals. Les exposicions universals neixen com a grans aparadors internacionals dels avenços científics, tècnics i econòmics de cada país, magnificant-ne els èxits davant dels ulls dels ciutadans –tant els nacionals com els estrangers–. I és en aquesta faceta que és factible percebre'n la vocació propagandística, que actua com un gran anunci del poder polític i de les potencialitats de cada nació. Per tant, la funció de les exposicions universals és doble: comercial –amb elles també neixen les fires comercials i els grans magatzems– i política. Amb el temps, a més, despertaran un efecte col·lateral: l'augment del turisme, que avui dia també és significativament promogut mitjançant campanyes d'institucions públiques.

La primera cita d'aquestes característiques és la Gran Exposició de Treballs Industrials de Totes les Nacions, i se celebra a Londres l'any 1851. La dinàmica propagandística iniciada per les exposicions universals no solament no ha desaparegut en l'actualitat –només cal seguir el rastre pels cinc continents de les actualment denominades «Expos»–, sinó que a més s'ha diversificat cap a una certa concepció propagandística de l'arquitectura –especialment la finançada amb diners públics–, amb tota una plèiade d'edificis i de barris emblemàtics que recuperen l'esperit primigeni de les exposicions universals: actuar com a

aparador propagandístic de la prosperitat d'una ciutat, d'una comunitat o d'un país i, al seu torn, erigir-se com a visualitzador i altaveu del saber fer dels seus poders públics.

Cap a l'última dècada del segle XIX es produeix la denominada Segona Revolució Industrial, que implica l'aparició de productes nous –l'automòbil, la llum elèctrica, la fotografia, etc.– i dels mitjans de comunicació –bàsicament, la ràdio i el cinema–, que signifiquen un autèntic salt qualitatiu en el desenvolupament econòmic i que culminarà en el període que queda bruscament interromput per la Primera Guerra Mundial.

Aquí cal destacar el paper didàctic que exerceix la publicitat en l'època. Cada nou producte s'ha d'explicar. Aquest rol de la publicitat, entesa com a educadora social –molt enfortit en aquest període– és bàsica per a entendre posteriorment la seva gran eficàcia com a arma persuasiva en el camp dels missatges institucionals. Al cap i a la fi, som novament davant de la necessitat d'educar la societat en nous comportaments, hàbits socials i noves formes de consum.

Si bé és cert que neixen nous mitjans de comunicació –ràdio i cinema– que amplien les possibilitats i els mètodes de contacte amb els ciutadans, no es pot deixar d'esmentar que és també en aquesta època quan els mitjans tradicionals assoleixen la maduresa. La premsa és un mitjà fermament establert, amb una capacitat d'influència que difícilment tornarà a repetir-se, i el cartell viu un moment de gran vitalitat. En un cas evident d'influència de les tècniques de la propaganda, el cartell incorpora –més enllà de la seva dimensió estètica– una nova dimensió persuasiva amb l'arribada de l'eslògan a aquest format.

1.2.6. Les guerres mundials

És durant la Primera Guerra Mundial quan publicitat i poder polític tornen a establir vincles sòlids. Amb l'arribada del gran conflicte bèl·lic, la incipient indústria publicitària demostra l'enorme capacitat de mobilització social. Una vegada superats els esforços bèl·lics, aquest aprenentatge no cau en l'oblit de governs i institucions, de manera que es consolida una nova manera d'articular discursos públics –la publicitària– per a apropar-se als ciutadans des de nous àmbits del poder.

La publicitat –posada al servei de l'esforç militar– duu a terme l'impossible: contrarestar i revertir l'efecte disgregador de les dinàmiques econòmiques i socials del capitalisme per mitjà de grans campanyes de propaganda, amb una magnitud i eficàcia desconegudes fins ara.

L'hegemonia política, militar i econòmica dels Estats Units (EUA), sorgida també en aquesta època, és un altre factor clau per a l'impuls de la publicitat d'institucions públiques. La manera de fer nord-americana és el referent a seguir en molts camps, entre ells el de la comunicació d'institucions públiques. Les grans multinacionals de la publicitat nord-americana prenen en aquesta

època carta de naturalesa. Els EUA marquen la pauta en la comunicació persuasiva entesa com a indústria, i entre aquestes pautes hi ha l'apropament dels poders públics al discurs publicitari.

I és que la indústria publicitària nord-americana es va posar al servei de la causa bèl·lica i destacats professionals del sector van constituir la divisió de Publicitat del Comitè d'Informació Pública, dependent de la Junta Nacional de Defensa. La seva tasca era orquestrar la propaganda bèl·lica. També es pot esmentar la Division of Pictorial Publicity, en la qual van enquadrar els il·lustradors nord-americans més prestigiosos. Els anunciants també es van unir a la causa, i van finançar pel seu compte molts missatges de l'Administració.

En definitiva, tant per la capacitat d'organització de la indústria publicitària, com per la incorporació de noves tècniques i mitjans publicitaris –el cinema i la publicitat exterior en carreteres, entre altres–, i també per l'abast dels seus missatges, i per l'acostament als poders de l'Estat, que reconeixen l'activitat publicitària com una aliada de primera magnitud per a les seves causes públiques, la Primera Guerra Mundial significa un gran salt quantitatiu per a la reputació, credibilitat i eficàcia de la publicitat d'institucions públiques.

La idea que apareix com a transcendental després del gran conflicte bèl·lic és la constatació, per part del poder polític, que la publicitat pot tenir una influència decisiva en l'opinió pública, promovent no solament idees, sinó actituds, emocions i comportaments i incidint, en definitiva, sobre la conducta humana a una escala desconeguda fins a la data. El més rellevant és que tot això es pot fer d'una manera respectable amb uns mitjans i unes tècniques publicitàries assumides plenament per part d'una gran majoria social.

Aquesta reflexió té una conseqüència immediata: els polítics assumeixen que, si l'activitat publicitària és bona per a mobilitzar un país, també és bona per a guanyar eleccions. Quan la guerra s'acaba, el president Roosevelt convenç un dels publicitaris més destacats del seu temps, Albert D. Lasker, perquè relanci el Partit Republicà.

En la Segona Guerra Mundial, la vinculació entre publicitat i estat es manté i augmenta. A França neix l'Alt Comissariat de la Propaganda Francesa. Als EUA es constitueix el War Advertising Council, que integra agències i mitjans. Creat l'any 1941 –a instàncies del publicitari James Webb Young, de l'agència J. Walter Thompson–, el seu propòsit és incorporar la indústria publicitària nord-americana en l'esforç bèl·lic. En el desenvolupament de les seves activitats, s'estima que el War Advertising Council va manejar més de mil milions de dòlars. Cal recordar que aquest sofisticat aparell publicitari nord-americà neix –en part– per a contrarestar la potència persuasiva de la propaganda nacionalsocialista a Alemanya, perfectament teoritzada i orquestrada per Goebbels. Per tant, és una contesa de poder a poder entre dues nacions que posen les seves respectives indústries de la persuasió en primera línia de batalla.



Creació del War Advertising Council

Durant la Segona Guerra Mundial també neix una forma de publicitat institucional –així la denomina, per exemple, Eguizábal–, que pot dur a una certa confusió terminològica: és la que les empreses fan, no per a oferir productes o marques concrets, sinó per a reforçar la seva imatge global. Atesa l'escassetat de matèria primera, o davant de la inconveniència d'anunciar productes en temps de penúria, algunes empreses nord-americanes utilitzen els espais publicitaris contractats per a llançar missatges patriòtics o oferir consells pràctics en temps de guerra. Tot això porta a una millora en la seva percepció com empreses compromeses amb el seu país i amb l'esforç bèl·lic.

Un cas especial de comunicació institucional en el període d'entreguerres té lloc a la Unió Soviètica. En una primera anàlisi, podria semblar que la publicitat hauria de ser aliena a aquest règim, atesa la connotació capitalista que sempre ha tingut l'activitat publicitària. Tanmateix, això no és així. A més, a causa de l'organització política totalitària del règim soviètic, tota publicitat feta en el seu si passa a ser publicitat institucional, ja que prové de l'estat.

L'any 1921, Lenin llança un pla denominat nova política econòmica (NEP), que, *de facto*, representa una certa liberalització del mercat. Dins del NEP neix una incipient indústria publicitària. En aquest període sorgeix al voltant de la publicitat un art d'avantguarda, que s'avança en el temps als corrents futuristes i dadaïstes, amb autors com Maiakovsky i Rodchenko, els quals constitueixen un equip creatiu denominat «Constructor-Publicitari» (*Reklam-Konstruktor*).

1.2.7. L'americanització de la publicitat institucional: de la comunicació política a la societat de la informació

Després de la Segona Guerra Mundial, la indústria publicitària dels EUA creix exponencialment i assoleix un alt grau de sofisticació. Paral·lelament a aquest procés, els publicitaris nord-americans són cridats a col·laborar amb els partits polítics, tant el demòcrata com el republicà. Política, màrqueting, publicitat i relacions públiques formaran, des de llavors, una aliança que ha continuat actuant sinèrgicament fins als nostres dies.

Així, en l'esdevenir de tots aquests processos històrics es produeix un transvasament de coneixements, tècniques i procediments des de la comunicació política cap a la comunicació d'institucions públiques. Són els mateixos gestors, els mateixos agents, els mateixos actors que es troben en ambdós camps: en bona lògica, aquest aprenentatge compartit acompanyarà els polítics electes en la gestió dels seus càrrecs públics, la qual cosa comportarà un increment en l'ús de tècniques de la comunicació d'institucions públiques, al millorar la comprensió, la valoració i els efectes d'aquestes tècniques en l'acció de govern.

Aquest nou paradigma s'assenta i es perfecciona els anys següents. La relació entre la política i les tècniques de comunicació (publicitat, màrqueting directe, relacions públiques, etc.) queda sòlidament establerta i s'estén a altres continents: des de l'Amèrica Llatina fins a l'Extrem Orient, sense oblidar-ne l'impacte en la vida política europea.

En aquest àmbit, alguns moments culminants els trobem a França, de la mà del publicitari Jaques Séguéla (de l'agència RSCG) i el seu eslògan «La force tranquille», que utilitzarà François Mitterrand en la seva campanya electoral duta a terme sota paràmetres mai no vistos abans a Europa i molt pròxims als elements més espectaculars de les tècniques electorals nord-americanes. Tanmateix, també convé esmentar que els seus contrincants en la contesa electoral francesa també tenen assessors provinents del món de les agències de publicitat: Jaques Chirac treballa amb consellers de l'agència Eurocom, i Raymond Barre amb els de l'agència BBDO.

Mattelart (2000, pàg. 110) ens parla d'assessors i de consellers «nòmades» en comunicació electoral, com és el cas de Joseph Napolitan –i la seva agència homònima de Springfields (Massachussets)– que, després de treballar per a Kennedy i Johnson, va assessorar Valéry Giscard d'Estaing en la seva campanya a la presidència francesa de l'any 1974, i a Carlos Andrés Pérez, a Veneçuela.

Una cosa semblant ocorre amb les empreses de comunicació: la mateixa agència de publicitat de Séguéla, RSCG –multinacional de matriu francesa–, que assessorarà el sindicat Solidaritat a Varsòvia i grups opositors al general Pinocet a Xile, durà a terme campanyes per al partit socialdemòcrata alemany i farà les campanyes per al foment de la participació en les primeres eleccions democràtiques d'Hongria i de Romania.

Però el progressiu acostament entre política i publicitat no es determina només des del costat de la comunicació política, com tampoc no se circumscriu només en les conteses electorals. La publicitat comercial –la de bens i serveis proporcionats per un fabricant / anunciant– aporta conceptes i metodologies que són assumits *a posteriori* per la dinàmica dels períodes electorals. Per tant, estem en un escenari en el qual la relació que s'estableix entre «la cosa pública» i la comunicació persuasiva és bidireccional, i es realimenta de troballes que sorgeixen indistintament en ambdues bandes de la relació.

David Ogilvy, creatiu publicitari i fundador de l'agència Ogilvy & Mather, va teoritzar sobre la creació de la *brand image* o imatge de marca, concepte ràpidament associat als candidats i gestors polítics, i que es basa en un treball a llarg termini que, com afirma Eguizábal, propugna crear una publicitat ideològica.

La comunicació d'institucions públiques tampoc no és aliena a un altre concepte publicitari, el de **posicionament**, que irromp l'any 1972 de la mà de dos estrategs del màrqueting: Jack Trout i Al Ries. La teoria del posicionament establirà un avenç en la concepció psicològica de l'essència del sistema econòmic de lliure mercat: la competència.

Segons la **teoria del posicionament**, és la percepció del consumidor, i la seva subjectivitat, el factor clau que determina el rol de productes, serveis i institucions en el context competitiu. Per tant, és crucial per a l'oferta en qüestió ocupar una posició nítida i diferenciada en la ment del consumidor, el qual tendeix a simplificar el rang d'elecció i a crear categories competitives *sui generis*.

En l'àmbit d'estudi de la publicitat d'institucions públiques, això significa ampliar i complicar el sistema d'anàlisi: per exemple, una campanya d'institucions públiques amb finalitats socials de l'administració pública pot competir, en les particulars taxonomies que es produeixen en la ment del consumidor, amb l'acció filantròpica de determinades ONG, o amb l'acció publicitària d'una empresa privada quan actua en l'àmbit de la responsabilitat social corporativa.

Però aquesta progressiva identificació de les formes i maneres de fer de la publicitat amb la política i la gestió pública aviat trobarà la primera disfunció. En la dècada dels seixanta del segle passat comencen a despuntar els denominats «moviments contraculturals», l'origen ideològic dels quals està en la *beat generation* nord-americana dels cinquanta i que es manifestarà de múltiples maneres: des del moviment *hippie* fins al Maig del 68 francès. I en el punt de mira d'aquests moviments hi ha, gens casualment, els dos actors principals de la comunicació d'institucions públiques: la política i els seus gestors, i la publicitat, entesa com a mitjà de comunicació i portaestandard d'un model hegemònic capitalista, consumista i repressor.

Un cop superats els efectes d'aquests moviments contraculturals, la publicitat i la política adopten en els discursos elements propis de l'aparentment transgressor discurs contracultural, adaptant-los a les seves necessitats i, per tant, d'alguna manera domesticant-los. Així, el discurs actual de la comunicació d'institucions públiques es nodreix de missatges avui denominats «políticament correctes» –amb una forta càrrega utòpica i de voluntarisme benintencionat–, sorgits de les reivindicacions de la contracultura (un món millor, pacifisme, respecte cap a la naturalesa, integració racial, més llibertat i igualtat, etc.).

Més enllà de la seva incorporació –cosmètica o no– al discurs de la comunicació d'institucions públiques, aquests missatges són també la constatació de nous valors socials, i els dels missatges que porten associats, arriben també a

la política, als agents i als comunicadors, i de com aquests actors s'adeqüen al canvi d'escenari i es mimetitzen –quan no s'apropien– de conceptes que sintonitzen amb els nous temps.

A partir de la dècada dels vuitanta del segle passat, apareix un concepte clau per a l'anàlisi històrica de comunicació d'institucions públiques: el de la «societat de la informació». Aquest concepte, en el qual avui estem immersos, es caracteritza per l'aparició de noves tecnologies de la informació –satèl·lits, cable, noves formes de telefonia, multiplicació dels canals d'informació tradicionals (especialment la televisió), aparició i popularització dels ordinadors, però de manera determinant, l'aparició d'internet– que multipliquen exponencialment la capacitat de comunicació entre individus. Això, al seu torn, implica l'aparició de continguts comunicatius cada cop més universals i transnacionals –però embeguts en la cultura postmoderna que s'instal·la en un etern present superficial i immediat– que unit a l'aparició de megaestructures empresarials en el món de la comunicació dibuixa un escenari globalitzat, en el qual els missatges poden assolir una dimensió planetària en molt poc temps, però que, paradoxalment, sembla que no ha conduït a una democratització real de la comunicació.

La comunicació passa a ser multidireccional: cada receptor pot ser, alhora, agent actiu, generant les seves eleccions, respostes i missatges en un diàleg amplificat que –vist en la seva globalitat– pateix d'una manca d'estructuració clara i d'objectius coherents.

La comunicació d'institucions públiques recull els avenços tecnològics i de les ciències socials, els fa seus i els interrelaciona per a generar eines de persuasió més efectives i més d'acord amb els temps.

En aquest context es mou la comunicació d'institucions públiques en l'actualitat, situant-se a la cruïlla on conflueixen els factors esmentats abans (des de la postmodernitat fins a les manifestacions més innovadores de la societat de la informació) i exercint un gran poder integrador de tots ells.

Sense oblidar que, com afirma Eguizábal:

«És en el públic on s'estan produint els canvis més importants. [...] És el públic qui compra les mercaderies, qui vota, paga els seus impostos i consumeix continguts comunicatius. Tot depèn de la seva confiança.» (1998, pàg. 427)

I aquest públic que esmenta Eguizábal està adquirint cada cop més consciència del seu paper actiu en la comunicació social actual. Termes com el de Web 2.0, on la xarxa es transforma en un autèntic vehicle socialitzador de continguts generats pels ciutadans, semblen ser el nou repte que esperarà a la comunicació d'institucions públiques en un futur pròxim, cada vegada més proper.

Així, d'alguna manera es completa un cercle iniciat a l'àgora grega i que es tanca en la nova àgora digital que significa internet. Els ciutadans es tornen a reunir en un lloc públic per a deliberar sobre assumptes polítics, únicament que al segle XXI aquest lloc públic, aquest espai comú, és una xarxa virtual que ens connecta a tots –o gairebé a tots– per mitjà de diferents dispositius connectats a la xarxa.

1.3. Els límits de la comunicació d'institucions públiques

Per a continuar endinsant-nos en profunditat en el concepte de 'comunicació d'institucions públiques', encara ens queda tractar un aspecte molt específic: la intersecció que hi ha entre la comunicació d'institucions públiques, el *place branding* i la comunicació política. No es pot negar que les tres branques es toquen tant que es necessiten mútuament perquè la seva existència individualitzada tingui sentit. Marcar on és la frontera entre elles pot ser molt complicat i complex, si és que realment ha d'haver-hi una frontera.

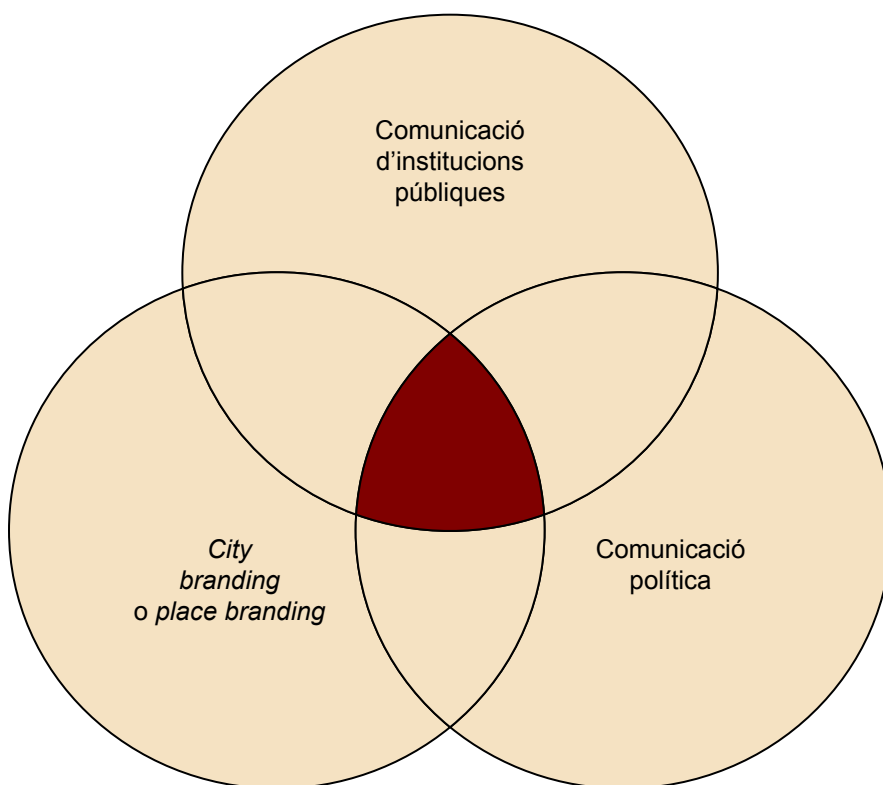
Igual que les empreses, les institucions públiques també tenen líders. No obstant això, la diferència entre el líder d'una empresa i el d'una institució pública és que el líder de l'última prèviament ha estat candidat d'un partit polític. Aquest fet tan elemental és molt important a l'hora de marcar la intersecció que hi ha entre els tres tipus de comunicació que, genèricament, es poden donar entorn de les institucions públiques. Abans d'arribar fins aquí, el líder d'una institució pública s'ha hagut de guanyar els vots dels ciutadans com a líder o candidat d'un partit polític. Això, comunicativament, ho ha fet amb el complement de la comunicació política i, concretament, amb la comunicació electoral. Quan el líder polític passa a ser el líder d'una institució pública ha de focalitzar els esforços cap al ciutadà i el territori que representa. Aquí és on es farà comunicació d'institucions públiques i *place branding*. No obstant això, tal com va definir Sidney Blumenthal, actualment els polítics estan en campanya permanent. Núria Escalona apunta que això vol dir que el líder d'una institució pública, en un mateix espai-temps estarà exercint tres possibles rols:

- el rol de líder d'una institució pública,
- el rol de representant d'un territori amb nom propi (però que no és propietat de ningú i està vinculat a moltes facetes: des d'una empresa, passant per una institució, i fins a cadascun dels ciutadans i de les persones que transiten pel territori), i
- el rol com a representant d'un partit polític que voldrà continuar governant en la següent legislatura.

En aquest entramat –i també en la realitat– queda difuminada la gestió de cadascuna de les àrees i quina comunicació es durà a terme segons l'àrea en què estiguem. Sempre hi haurà moments en els quals el líder, que sempre forma part d'un partit polític, en una mateixa situació estarà comunicant per a nodrir les tres àrees alhora. Gràficament i de manera abstracta, la descripció es pot veure representada en l'espai central que proposa Núria Escalona, i que podem veure tot seguit.

Malgrat la voluntat humana de voler ordenar el coneixement en branques separades, com s'ha anat exposant, sempre hi ha confluències i punts de contacte de diferents àrees. Però malgrat saber que la intersecció hi és, no sempre és fàcil veure on són les fronteres. Amb l'objectiu d'aprofundir en el seu enteniment, a continuació tractarem els tres àmbits per separat.

Límits interseccionals entre la comunicació d'institucions públiques, el *city branding* i la comunicació política



Font: N. Escalona (2015)

Per a entendre correctament cadascun dels àmbits, de manera generalista, direm que:

- La comunicació d'institucions públiques fa referència a tota activitat comunicativa vinculada a l'estructura que conforma el sector públic d'un territori.
- La comunicació política fa referència estrictament a allò que es considera l'activitat comunicativa dels partits polítics.

Place branding

Aquest concepte fa referència a la comunicació del nom d'un territori tractat com a marca, on no només intervé l'Administració, sinó altres actors de la societat, com el sector empresarial.

S'empra *place branding* com a concepte paraigua d'altres, com el *city branding*, la *region branding* o el *nation branding*. Es pot emprar un o altre en funció de la institució o del territori que es treballi.

- El *city branding* o *place branding* fa referència a la comunicació del nom d'un territori tractat com a marca, en la qual no només intervé l'administració, sinó altres actors de la societat com, per exemple, el sector empresarial.

Aquesta voluntat humana de separar els diferents àmbits de la comunicació que es planteja en la figura anterior, no es reflecteix només de manera conceptual, sinó que la llei espanyola que regula la comunicació de les institucions públiques també ho mostra en els tres primers paràgrafs. Ho fa intentant desvincular la comunicació de les institucions públiques de la comunicació política. Literalment, en el capítol «Exposición de Motivos» diu:

«L'article 97 de la Constitució atribueix al Govern funcions polítiques i executives, un binomi que té el seu reflex en tota acció de govern i que es projecta, també, sobre la relació comunicativa que en un sistema democràtic hi ha entre governants i governats.

El Govern és, indubtablement, subjecte i objecte d'informació i de valoració política; però, com a responsable últim de l'Administració General de l'Estat i en raó, precisament, de la funció executiva que constitucionalment se li encomana, és emissor d'una sèrie de missatges adreçats als ciutadans que s'engloben sota la denominació genèrica de campanyes institucionals de publicitat i de comunicació.

La dualitat entre la naturalesa política i executiva de l'acció governamental ha de mantenir-se en esferes comunicatives separades. La valoració, el judici i la informació de caràcter polític tenen lleres pròpies i no han de barrejar-se amb l'activitat comunicativa que, ordenada i orientada a la difusió d'un missatge comú, emprèn l'Administració per a donar a conèixer als ciutadans els serveis que presta i les activitats que desenvolupa. Ha de ser un principi fonamental de l'activitat comunicativa del Govern, mitjançant campanyes institucionals, deslligar l'opinió política de la informació veraç i neutral sobre les polítiques públiques. La publicitat i la comunicació institucional han d'estar a l'estricta servei de les necessitats i dels interessos dels ciutadans, facilitar l'exercici dels seus drets i promoure el compliment dels seus deures, i no han de perseguir objectius inadequats al bon ús dels fons públics.»

Malgrat això, com apunta Escalona:

«Això no vol dir que s'hagi d'oblidar que els polítics fan política (comunicació política) perquè tenen un projecte de ciutat i de societat per a un territori concret (*city marketing* i *city branding*) que acabaran gestionant per mitjà d'unes institucions públiques (comunicació d'institucions públiques). Més aviat ens indica la convivència dels tres àmbits que estem tractant. Tot i ser conceptes diferenciats amb un alt grau d'especialització i que, majoritàriament, es treballaran per separat, no podem obviar que el punt d'intersecció entre els tres es pot donar moltes vegades. Hem de conèixer-lo i ser-ne conscients amb l'objectiu d'actuar en conseqüència.»

És lícit pensar que els líders polítics que passen a dirigir institucions públiques incorporaran tècniques i discursos apresos i utilitzats en l'etapa de candidats polítics. Denis Lindon, l'any 1977, va aportar una definició de *marketing polític* que ja incloïa el sector públic. La seva definició deia:

«El conjunt de teories i de mètodes que poden fer servir les organitzacions polítiques i els poders públics, tant per a definir els objectius i els programes com per a influir en els comportaments dels ciutadans.» (Lindon, 1977)

En el mateix sentit, i reafirmant la intersecció que estem tractant, els professors Cayetano Medina i Ramón Rufín també conflueixen a dir que:

«[...] les activitats del màrqueting públic i del màrqueting polític es desenvolupen de manera superposada o interrelacionada. El màrqueting polític s'entrecrua en les accions del màrqueting públic de les diferents administracions a causa de l'actuació dels representants polítics que són al capdavant, especialment pel que fa al compliment de les promeses electorals i als diferents intercanvis d'informació que formaran part de la comunicació política.» (Medina i Rufin, 2012)

Quant al *place branding*, aquest està directament vinculat al concepte *place marketing*. La traducció literal de *place marketing* (màrqueting de territori) ens orienta cap a una proposta de definició: l'aplicació de tècniques de màrqueting al servei d'un territori ciutat, però no només en un sentit públic, sinó en un sentit en el qual també hi té cabuda el sector privat. Sota l'amplitud del concepte *place marketing* hi ha el concepte *place branding*, que seria el que utilitzaríem per a entendre que el nom d'un territori pot ser tractat com una marca, i tot el que això comporta. Segons el professor Mihalis Kavaratzis, en referència a una ciutat, tot i que es podria adaptar a un territori, el *city branding* permet

«que la imatge de la ciutat pugui ser mercadejada amb efectivitat mentre que els productes que hi tenen relació romanen vagament delimitats.» (Kavaratzis, 2004)

En paral·lel a les definicions proposades per cadascun dels àmbits de la comunicació, les institucions públiques han passat a gestionar les ciutats gairebé en la majoria dels àmbits. Aquesta tendència ha portat al fet que les ciutats siguin gestionades com una empresa encara que no ho siguin estrictament. Victoria de Elizagarate exposa una interessant proposta en la qual mostra el paral·lelisme que hi ha entre una empresa i una ciutat a l'hora de gestionar-les, un punt clau que n'afecta directament la comunicació. A partir d'una adaptació d'Andrés J. Precedo Ledo, Elizagarate proposa la taula que mostrem a continuació.

| El paral·lelisme entre empresa i ciutat | | |
|---|-------------------------|---|
| | Empreses | Ciutats |
| Alta direcció (<i>Corporate Governance</i>) | Consell d'administració | Alcalde i equip de govern |
| Propietat | Accionistes | Ciutadans |
| Productes | Productes fabricats | Serveis Atraccions |
| Clients | Consumidors | Empreses Inversors Visitants Ciutadans Treballadors |
| Competidors | Altres empreses | Altres ciutats |

Font: V. de Elizagarate (2008), pàg. 48

Tenint en compte el quadre proposat per Elizagarate es pot veure clarament com, des d'aquesta altra perspectiva, els diferents aspectes dels tres àmbits comunicatius tractats (d'institucions públiques, polític i *city branding*) queden entrellaçats i difícilment separables. El fet de gestionar una institució pública

i una ciutat com si fos una empresa dona una visió ampliada, sobretot quant a productes i a clients, però al mateix temps ho eleva a un entorn competitiu amb les altres ciutats. Quan Elizagarate parla de la fase de comunicació en el procés de lliurament de valor a la ciutat diu: «tot i que la política de comunicació és un element del màrqueting operatiu de les ciutats, no és l'únic element del màrqueting mix de què disposen les ciutats per a aconseguir els seus objectius». En aquest nou context es posa de manifest que no es tracta únicament de llançar una campanya publicitària, sinó que cal prendre la decisió de treballar sobre l'espai públic amb la finalitat de reordenar-lo, animar-lo i de dissenyar nous paisatges urbans construïts a imatge dels ciutadans.

Per tant, encara que en el pla estructural les diferents branques intentin treballar per separat, i tenint en compte les limitacions legals exposades, sempre hi haurà un marc comú que en determinats moments les farà avançar cap a un mateix objectiu. Vegem-ne un exemple.

El 7 de setembre de 2013 es va celebrar al Brasil la primera ronda de votacions del Comitè Olímpic Internacional per a decidir quina de les ciutats participants tenia opció a ser l'amfitriona dels Jocs Olímpics de l'any 2020. Una de les ciutats que hi optaven era Madrid. Per a aconseguir aquest objectiu cal complir molts requisits. Requisits que necessiten suport tant del sector públic com del sector privat. Conflueixen la venda i la projecció d'un territori (*city branding*) juntament amb una forta aposta del sector públic (institucions públiques) i la representació dels líders (polítics). És a dir, som davant d'un gran esdeveniment que se situa en la intersecció que es dibuixa en la figura anterior (Límits interseccionals entre la comunicació d'institucions públiques, el *city branding* i la comunicació política). En aquest escenari, més enllà del que poguessin implicar els requisits previs, hi havia una important confluència comunicativa dels tres àmbits que estem tractant. Cadascuna de les ciutats tenia l'oportunitat de comunicar els motius pels quals la seva candidatura era la millor. La candidatura de Madrid estava liderada per l'alcalde Ana Botella. En aquell moment les paraules de la senyora Botella podien vendre un territori, la bona venda podia demostrar l'interès de la institució pública per a beneficiar els diferents públics objectiu de la institució i, a més, hi havia l'oportunitat de reforçar la comunicació política del partit que representava Ana Botella. *A priori* una gran oportunitat comunicativa que va transcendir per una frase que va traspasar fronteres: «Relaxing cup of café con leche in Plaza Mayor». Tots els esforços posats, en una frase van aconseguir que tothom es fes preguntes com ara: Madrid com a territori només pot vendre relaxació, café amb llet i una plaça? On queda representada la imatge de les institucions públiques de Madrid davant dels seus públics? Ana Botella –i en conseqüència el partit polític que representa– realment són els millors representants polítics que es podien tenir?

En definitiva, situacions com aquesta o semblants, fins i tot de menys envergadura, són situacions en què els límits dels tres àmbits de la comunicació confluiran moltes vegades, i des de les feines vinculades a la comunicació d'institucions públiques no es poden menysprear.

2. Característiques fonamentals de la comunicació d'institucions públiques

Ens hem apropiat al concepte de comunicació d'institucions públiques, als seus límits amb altres disciplines de la comunicació, i n'hem repassat la constatació històrica. Ara, amb aquesta base, és el moment d'aprofundir més en el tema.

Les institucions públiques reuneixen una sèrie de característiques i de peculiaritats que les diferencien de qualsevol altre tipus d'organització o d'empresa. Això permet que la seva comunicació encaixi en el concepte de comunicació sectorial. Igual que el sector farmacèutic o el sector de les begudes alcohòliques tenen una forta regulació legal que els converteixen en sectors específics de la comunicació, amb les institucions públiques passa el mateix. Però no parlem simplement d'aspectes legals, sinó també d'altres característiques intrínseques a les institucions públiques.

Quan ens decidim a comunicar una institució pública o qualsevol de les seves activitats, les característiques i les peculiaritats no s'han de menysprear. El fet de conèixer-les i tenir-les sempre en compte és el que permetrà ser especialistes en aquest tipus de comunicació, que en alguns punts serà molt distant de les tendències generals en comunicació.

2.1. La gestió d'intangibles

Quan es treballa la comunicació d'una institució pública estem treballant una sèrie d'intangibles propietat del conjunt de ciutadans als quals representa la institució. Uns intangibles que han de projectar-se de manera sòlida (més enllà del ciment dels edificis que els simbolitzen físicament) perquè són un dels pilars que donen sentit a les societats democràtiques.

Els béns tangibles són tots aquells béns físicament apreciats, és a dir, que es poden tocar i ocupen un espai, mentre que els intangibles són béns que no posseeixen materialitat, que no es poden tocar.

Una institució pública gestiona béns tangibles, com els edificis de la seva propietat, però la més predominant és la gestió de béns intangibles, com la percepció de la gestió pública, que aporten un valor afegit.

Cal pensar que una institució pública no és un edifici, tot i que els edificis que les alberguen solen ser de gran solidesa arquitectònica. Una institució pública és un bé intangible gestionat per uns representants elegits democràticament

mitjançant el sufragi. Aquesta gestió és la que se sol desenvolupar dins d'uns edificis arquitectònics molt sòlids. Penseu en la seu del Govern d'Espanya o en la seu de la vostra comunitat autònoma. És a dir, tot i gestionar un gran volum d'intangibles, s'empren els tangibles per dotar de significat, pes i valor a la institució.

2.2. La durada del mandat

A diferència del sector empresarial, en les institucions públiques els lideratges estan subjectes als terminis electorals. És a dir, en les institucions públiques els lideratges acostumen a ser més curts que en la majoria de les empreses privades. Així, doncs, els lideratges institucionals solen tenir una validesa de quatre anys, temps que es veu reduït quan s'avancen les eleccions, si parlem en el pla estatal o autonòmic, encara que en el pla municipal cal saber que els municipis no poden avançar els períodes electorals.

En l'àmbit comunicatiu, això significa que l'estratègia que s'utilitzarà no pot anar més enllà d'aquest període. Per tant, tot allò que pogués requerir un llarg termini en les institucions públiques no serà possible dur-ho a terme. Cal trobar la manera de treballar-ho, bé escurçant temps o dedicant-hi més hores, o buscant altres alternatives.

Cal ser molt conscient de la durada dels lideratges institucionals, ja que més enllà de comunicar bé, com ja hem exposat, al mateix temps l'equip de govern treballa per a renovar la candidatura i tornar a ser escollit.

2.3. Aspectes legals

El marc legal és un altre dels aspectes fonamentals de la comunicació d'institucions públiques. A diferència del que passa en altres àmbits de la comunicació, la comunicació d'institucions públiques està estrictament regulada. La regulació és diferent en cada país, motiu pel qual, tot seguit exposarem el marc legal de la comunicació d'institucions públiques a Espanya. Però abans cal saber que més enllà de la regulació directa, les institucions públiques estan sotmeses a un major escrutini que les institucions privades. Per aquest motiu també es pot parlar d'aspectes legals indirectes a la comunicació d'institucions públiques, entenent que qualsevol error o irregularitat vinculada a la institució, o a qui la representa, afectarà directament tant la institució com la comunicació. Alguns exemples podrien ser errors en els procediments, no respectar els temps marcats per la llei, o un error en la declaració de la renda de qualsevol representant de la institució en l'àmbit polític. Però tenint clar aquests dos aspectes del marc legal, vegem la regulació directa, la que no podem descuidar si treballem per a la comunicació d'una institució pública.

Els orígens de la regulació de la comunicació de les institucions públiques a Espanya no estan directament vinculats a l'Estat, sinó a les autonomies i, concretament, a la Comunitat autònoma d'Andalusia. Aquesta comunitat, l'any

1995, va ser la primera comunitat espanyola que va intentar posar ordre en la comunicació d'institucions públiques, concretament en la branca publicitària. Per aquest motiu es va elaborar l'anomenada Llei 5/1995, de 6 de novembre, Reguladora de la Publicitat Institucional, actualment derogada. Després d'Andalusia, altres comunitats autònomes van apuntar-se a la regulació de la comunicació d'institucions públiques, i des d'aleshores hi ha nou autonomies que han tingut o tenen una regulació pròpia. Són les següents:

- Comunitat autònoma d'Andalusia. Llei 5/1995, de 6 de novembre, Reguladora de la Publicitat Institucional (derogada).
- Comunitat autònoma d'Extremadura. Llei 6/1996, de 26 de setembre, Reguladora de la Publicitat Institucional (derogada).
- Comunitat autònoma de Catalunya. Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional.
- Comunitat autònoma Valenciana. Llei 7/2003, de 20 de març, de Publicitat Institucional.
- Comunitat autònoma d'Aragó. Llei 16/2003, de 24 de març, sobre publicitat institucional.
- Comunitat autònoma d'Andalusia. Llei andalusa 6/2005, de 8 d'abril, per la qual es regula l'activitat publicitària de les Administracions públiques.
- Comunitat autònoma de Castella-Lleó. Llei 4/2009, de 28 de maig, de publicitat institucional.
- Comunitat autònoma de les Illes Balears. Llei 13/2010, de 9 de desembre, de publicitat institucional.
- Comunitat autònoma del País Basc. Llei 6/2010, de 23 de desembre, de publicitat i comunicació institucional.
- Comunitat autònoma d'Extremadura. Llei 8/2013, de 27 de desembre, de comunicació i publicitat institucional.
- Comunitat autònoma de La Rioja. Llei 7/2017, de 22 de maig, de comunicació i publicitat institucional.

Aquestes nou lleis autonòmiques (a excepció de les derogades) tenen vigència en cadascuna de les autonomies corresponents. No obstant això, cal no oblidar que des de l'any 2005 també estan subjectes a una regulació estatal que veurem a continuació. A simple vista podem observar que totes aquestes lleis no regulen el mateix. La majoria se centren en la regulació de la publicitat institucional, a excepció de les del País Basc, Extremadura i La Rioja, que també inclouen la comunicació.

L'any 2005 va aparèixer la primera llei estatal que regula la comunicació d'institucions públiques, la Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional, que fins ara està vigent. Com exposa la lletrada Paloma Sanz, «entre les moltes lleis que, com és costum, es publiquen en els butlletins oficials durant els últims dies de cada any, hi havia l'any 2005 la Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat i comunicació institucional» (Sanz, 2008). Inicialment, aquesta llei estava prevista només per a tractar els aspectes de la comunicació d'institucions públiques vinculats únicament als òrgans de

l'Administració General de l'Estat i als organismes autònoms. No obstant això, avui dia la llei és aplicable a tots els àmbits de l'administració espanyola, des de l'Estat fins als ajuntaments i els organismes independents. El motiu està en el que descriu la disposició final segona, que diu literalment: «l'article 4 de la Llei té caràcter de legislació bàsica en virtut del previst en l'article 149.1.18 de la Constitució Espanyola». Aquesta disposició va ser una de les més discutides en seu parlamentària durant la tramitació de la llei, per això és interessant exposar, en paraules de Paloma Sanz, com es va dur a terme aquesta disposició tan important per a tothom que treballi directament amb la comunicació de les institucions públiques:

«Al principi, l'avantprojecte de llei elaborat pel Govern no tenia aquesta disposició final segona que atorga caràcter bàsic a l'article 4. Així, doncs, l'informe presentat davant del Consell de Ministres de l'1 d'abril de 2005 per la Vicepresidenta Primera i Ministra de la Presidència sobre aquest avantprojecte destacava que la norma "obligarà només l'Administració General de l'Estat i els seus organismes autònoms [...]". El projecte de llei es va aprovar en el Consell de Ministres de 15 d'abril de 2005, i tal com es va publicar en el *Butlletí Oficial de les Corts Generals* de 22 d'abril de 2005, manca de qualsevol disposició que atorgui caràcter bàsic a cap dels articles, per la qual cosa es tractava originàriament d'una norma d'autoorganització de l'Administració General de l'Estat.

El discurs del president del Govern, Sr. José Luís Rodríguez Zapatero, en el debat sobre l'estat de la nació, celebrat al Congrés dels Diputats l'11 de maig de 2005, conté una breu referència a aquest projecte de llei; concretament les paraules del president van ser: «[...] amb idèntic propòsit hem aprovat el projecte de llei de publicitat i comunicació institucional que prohibirà les campanyes d'autobombo i el favoritisme en la contractació de la publicitat institucional. Trencarem també, així, amb un dels pitjors hàbits recents d'una democràcia, perquè una democràcia no és del tot sana, senyories, si els ministres es fan publicitat amb els diners dels contribuents». D'aquestes paraules es dedueix que un dels principals punts de la llei per als autors radicava en l'article 4.1.a actual), que prohibeix promoure o contractar campanyes institucionals de publicitat i de comunicació que tinguin com a finalitat destacar els assoliments de gestió o els objectius aconseguits per l'Administració General de l'Estat i els organismes autònoms, la qual cosa el president del Govern, Sr. José Luís Rodríguez Zapatero, qualificava com a «campanyes d'autobombo».

Com ja s'ha comentat, l'abast de la prohibició es restringia inicialment a l'Administració General de l'Estat. L'ampliació de l'àmbit d'aplicació a la resta d'administracions es va produir en virtut d'una esmena presentada al Congrés dels Diputats pel grup parlamentari d'Esquerra Verda, Esquerra Unida i Iniciativa per Catalunya Verds. L'esmena consistia a afegir una nova disposició final que atorgués caràcter bàsic a l'article 4, i es va motivar pels autors en els següents termes: «les prohibicions contingudes en l'article 4 obeeixen als principis de no utilització partidària dels recursos públics, de lleialtat institucional i de respecte als principis, valors i drets constitucionals, principis que han de presidir el desenvolupament de les campanyes institucionals de publicitat i de comunicació de totes les Administracions públiques».

L'informe de la ponència que va examinar el projecte no va acceptar l'esmena, però sí que ho va fer el Dictamen de la Comissió Constitucional, de 6 d'octubre de 2005. [8] L'aprovació del projecte de llei en el Ple del Congrés el 20 d'octubre de 2005 va acceptar íntegrament el text de la comissió, per la qual cosa es va incloure la polèmica disposició final segona. Més endavant, durant el debat al Senat, una esmena presentada pel grup parlamentari PNB va proposar suprimir la disposició, esmena que va ser aprovada en la votació celebrada per la cambra alta amb el vot del PNB i el Partit Popular. No obstant això, finalment, quan el text va tornar al Congrés dels Diputats, la votació definitiva celebrada el 22 de desembre de 2005 va desestimar les esmenes introduïdes al Senat, i va aprovar el text definitiu de la llei tal com s'havia aprovat en la primera votació del Ple de la cambra baixa, és a dir, atorgant caràcter bàsic a l'article 4. Així va quedar consumada la transformació d'una norma autoorganitzativa, aplicable només a l'Administració General de l'Estat, en una norma bàsica d'obligat compliment per a totes les Administracions públiques.» (Sanz, 2008)

Si partim d'aquesta exposició, en la qual es manifesta un rellevant canvi legal, és important exposar dos dels canvis més grans:

1) L'esmentat àmbit d'aplicació d'aquestes normes.

2) Totes les lleis autonòmiques reguladores de la publicitat institucional admetien l'exhibició dels resultats o dels assoliments de gestió obtinguts, que ara queden suprimits per la norma estatal. Com exemple, podem veure què exposen alguns casos:

- La Llei catalana 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional. L'article 3.2.d) assenyala que: «la publicitat institucional té per objecte informar de les activitats o dels projectes duts a terme per l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències».
- La Llei aragonesa 16/2003, de 24 de març, sobre publicitat institucional. L'article 3.2.b) indica que: «la publicitat institucional està al servei dels ciutadans, i ha de complir l'objectiu d'informar sobre l'existència, la composició i el funcionament de les institucions públiques; sobre les activitats i els projectes executats, i sobre els serveis prestats per cada Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions i competències».
- La Llei valenciana 7/2003, de 20 de març, de Publicitat Institucional. L'article 2.1.a) indica que: «a l'efecte de la present s'entendrà per publicitat institucional la duta a terme per les institucions, administracions públiques i altres ens públics de la Comunitat Valenciana [...] mitjançant campanyes destinades a alguna de les següents finalitats [...] la difusió de les activitats, els projectes i els resultats de l'administració anunciant».
- La Llei andalusa 6/2005, de 8 d'abril, per la qual es regula l'activitat publicitària de les Administracions públiques. L'article 3.i) assenyala que «[...] s'entén com a activitat publicitària de les Administracions públiques l'adreçada a informar, amb caràcter general, sobre els projectes i els resultats en la gestió pública».

Més enllà de les afectacions generals, la Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional conté tant els drets com les obligacions a què queden subjectes les campanyes de comunicació o de publicitat de les institucions públiques. Això queda recollit en dos capítols: un primer capítol on hi ha les disposicions generals, i un segon capítol on hi ha les afectacions de la planificació i execució de les campanyes. El primer capítol té deu articles, que tracten des de l'objecte i l'àmbit de la llei fins a les situacions que es produeixen durant processos electorals. Tots els articles són importants i cal consultar-los, però en destacarem alguns que hem de tenir sempre en ment:

1) L'**article 1** regula l'àmbit subjectiu d'aplicació i conté les activitats excloses. De manera resumida podem dir que la llei afecta tots els àmbits de l'administració definits en la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general presupostària –com avançàvem i detallàvem en el primer capítol d'aquest llibre–

que duguin a terme campanyes de comunicació o de publicitat que no tinguin caràcter industrial, comercial o mercantil. En cas de produir-se una de les tres possibilitats s'aplicaria la Llei 34/1988, d'11 de novembre, general de publicitat.

Al mateix temps, el primer article també exclou de la llei la publicitat de disposicions normatives, resolucions i actes administratius o judicials, i altra informació sobre les actuacions públiques que hagin de publicar-se o difondre's per mandat legal (article 1.3 LPyCI). Sobre l'article, Sanz apunta que «aquest últim precepte és incongruent amb alguns dels objectius que han de perseguir les campanyes institucionals d'acord amb l'article 3.1» (Sanz, 2008), tal com veurem més endavant.

2) L'article 2 defineix què són les campanyes institucionals de comunicació i de publicitat. La diferència entre els dos conceptes radica en l'ús o no de suports publicitaris. Avui dia aquesta diferència és insuficient, ja que com apuntava el professor Antonio Caro en les seves precisions de caràcter legal per a definir la comunicació institucional, deixa al marge molts dels canals que ara ja no són no convencionals, sobretot amb l'auge d'internet, i que avui poden ser utilitzats tant per a finalitats publicitàries com per a finalitats purament comunicatives.

3) L'article 3 enumera els objectius que poden tenir les campanyes, tant si són de publicitat o de comunicació. Les funcions que assigna la llei en l'article 3.1 són les següents:

- a) Promoure la difusió i coneixement dels valors i principis constitucionals.
- b) Informar els ciutadans dels seus drets i obligacions legals, d'aspectes rellevants del funcionament de les institucions públiques i de les condicions d'accés i d'ús dels espais i dels serveis públics.
- c) Informar els ciutadans sobre l'existència de processos electorals i de consultes populars.
- d) Difondre el contingut de les disposicions jurídiques que, per la novetat i la repercussió social, requereixin mesures complementàries per al coneixement general.
- e) Difondre ofertes d'ocupació pública que per la importància i l'interès ho aconsellin.
- f) Advertir de l'adopció de mesures d'ordre o de seguretat públiques quan afectin una pluralitat de destinataris.
- g) Anunciar mesures preventives de riscos, o que contribueixin a l'eliminació de danys de qualsevol naturalesa, per a la salut de les persones o el patrimoni natural.
- h) Donar suport a sectors econòmics espanyols a l'exterior, promoure la comercialització de productes espanyols i atreure inversions estrangeres.
- i) Difondre les llengües i el patrimoni històric i natural d'Espanya.
- j) Comunicar programes i actuacions públiques de rellevància i d'interès social.

Com hem avançat, els objectius definits en l'article 3.1 són incoherents amb l'article 3.1 de la mateixa llei. Segons Sanz, l'article 1.3:

«estableix [...] que "queden exclosos de l'aplicació de la Llei totes les disposicions normatives, resolucions i actes administratius o judicials i altra informació sobre les actuacions públiques que hagin de publicar-se o difondre's per mandat legal". Doncs bé, algunes d'aquestes actuacions públiques que han de publicar-se o difondre's per imperatiu legal i que, per tant, haurien de quedar teòricament fora de l'àmbit d'aplicació de la LPyCI, s'inclouen després en l'article 3.1, a l'hora de relacionar els objectius que pot perseguir una campanya institucional de publicitat o de comunicació.» (Sanz, 2008)

Així, doncs, la lletrada exposa alguns exemples, com ara:

1) La informació als ciutadans dels seus drets i obligacions legals, d'aspectes rellevants del funcionament de les institucions públiques i de les condicions d'accés i d'ús dels espais i dels serveis públics a la qual al·ludeix l'article 3.1.b) LCyPI ja estava prevista en un altre lloc del nostre ordenament jurídic, concretament en el Reial decret 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els serveis d'informació administrativa i atenció al ciutadà. Concretament, l'article 2 del decret disposa el següent:

«1. La informació general és la informació administrativa relativa a la identificació, finalitat, competència, estructura, funcionament i localització d'organismes i d'unitats administratives; la relativa als requisits jurídics o tècnics que les disposicions imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que els ciutadans es proposin dur a terme; la referent a la tramitació de procediments, als serveis públics i a les prestacions, així com a qualssevol altres dades que tinguin necessitat de conèixer en les relacions amb les Administracions públiques en conjunt, o amb algun dels àmbits d'actuació.

2. La informació general es facilitarà obligatòriament als ciutadans, sense exigir-ne cap acreditació de legitimitat.

3. Quan sigui convenient per a una major difusió, la informació de caràcter general haurà d'oferir-se als grups socials o a les institucions que s'interessin pel seu coneixement.

4. S'utilitzaran els mitjans de difusió que siguin més adequats en cada circumstància, i es potenciaran els que permetin la informació a distància, tant si són publicacions, sistemes telefònics o qualsevol altra forma de comunicació que els avenços tecnològics permetin.»

2) La informació de processos electorals i de consultes populars a la qual al·ludeix l'article 3.1.c) LPyCI ja està prevista en altres textos legals. Així, doncs, la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, de règim electoral general disposa en l'article 50.1 que:

«els poders públics, que en virtut de la seva competència legal hagin convocat un procés electoral, poden dur a terme durant el període electoral una campanya de caràcter institucional destinada a informar els ciutadans sobre la data de votació, el procediment per a votar i els requisits i els tràmits del vot per correu, sense influir, en cap cas, en l'orientació del vot dels electors. Aquesta publicitat institucional es farà en espais gratuïts dels mitjans de comunicació social, de titularitat pública de l'àmbit territorial del procés electoral corresponent, suficients per a aconseguir els objectius de la campanya».

Pel que fa a les consultes populars o referèndums, la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, de regulació de les diferents modalitats de referèndum, disposa en l'article 3.2 que:

«el reial decret de convocatòria del referèndum [...] serà difós per ràdio i televisió».

Aquestes normes fan referència, com és evident, a campanyes institucionals de publicitat diferents de la propaganda preparada pels diferents partits o formacions polítiques que concorrin a les eleccions, i l'emissió de les quals es regula

en la Llei orgànica 2/1988, de 3 de maig, reguladora de la publicitat electoral en emissores de televisió privada; en la Llei orgànica 10/1991, de 8 d'abril, de publicitat electoral en emissores municipals de radiodifusió sonora; i en la Llei orgànica 14/1995, de 22 de desembre, de publicitat electoral en emissores de televisió local per ones terrestres.

3) Quant als advertiments sobre mesures d'ordre o de seguretat públiques que afectin una pluralitat de ciutadans, i a què es refereix l'apartat *f* de l'article 3.1, a més de tractar-se de resolucions administratives excloses de l'àmbit de la Llei (art 1.3 LPyCI) la seva publicitat ja està prevista, entre altres textos legals, en la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i lloc. Aquesta llei diu en l'article 2 que:

«la declaració dels estats d'alarma, excepció o lloc serà publicada immediatament en el BOE i difosa obligatòriament per tots els mitjans de comunicació públics i pels privats que es determinin, i entrarà en vigor des de l'instant de la publicació. També seran de difusió obligatòria les disposicions que l'autoritat competent dicti durant la vigència de cadascun d'aquests estats».

Amb un caràcter més general, i sense precisar la declaració dels estats d'excepció, la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú estableix en l'article 60.1 que:

«els actes administratius seran objecte de publicació quan així ho estableixin les normes reguladores de cada procediment o quan ho aconsellin raons d'interès públic apreciades per l'òrgan competent».

A més d'aquests exemple, que xoquen directament amb l'article 1.3, Sanz assenyala que el contingut de l'apartat *j* de l'article 3.1 també xoca directament amb l'article 4.1.a) de la llei de comunicació i de publicitat institucional que prohibeix promoure o contractar campanyes que tinguin com a finalitat destacar els assoliments de gestió o els objectius aconseguits per les Administracions públiques.

Una vegada analitzats els punts més destacats del capítol 1, també és important saber que el capítol 2 de la llei regula aspectes relacionats amb la planificació i l'execució de les campanyes, com ara: la comissió de publicitat i de comunicació institucional, l'elaboració d'un pla anual sobre la publicitat i la comunicació institucional de les campanyes no previstes en el pla anual, l'elaboració d'un informe anual sobre la publicitat i la comunicació per part del govern, i la regulació de la imatge institucional.

Tenint en compte tot el que hem exposat, és summament recomanable que totes les persones que treballin en l'àmbit de la comunicació d'institucions públiques coneguin les lleis que els afecten. Tots hauran de conèixer la llei estatal, i al seu torn, si treballen en una autonomia que també té una llei en aquest àmbit, hauran de conèixer-la i compatibilitzar-les. Però si es treballa en nivells inferiors als estatals o als autonòmics, com poden ser l'àmbit provincial o municipal, les institucions públiques han de seguir la regulació proposada

pel govern central o, en cas que n'hi hagués, la regulació de la comunitat autònoma de procedència. També hi ha institucions públiques d'aquests nivells que disposen de normatives sobre el tema.

Per exemple, l'Ajuntament de Barcelona té l'anomenada Carta Municipal de Barcelona, en la qual s'inclouen algunes esmenes sobre la comunicació institucional. Concretament, la carta està regulada per la Llei 22/1998 del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, és a dir, que depèn d'un organisme autonòmic i implica l'acceptació de la normativa reguladora que està per sobre.

Sens dubte, totes aquestes lleis de publicitat i de comunicació d'institucions públiques que acabem d'enumerar no queden exemptes dels termes i de les condicions de la legislació general sobre la matèria, el reglament orgànic i les ordenances. Per això, sempre caldrà tenir en compte la legalitat més enllà de la normativa específica que regula el nostre àmbit d'estudi.

2.4. Els equips de comunicació

Mentre que el sector privat té majoritàriament equips de comunicació formats per comunicadors, en les institucions públiques la figura d'un professional de la comunicació encara, en molts casos, es percep com un requisit de ciència-ficció, fet que es pronuncia quan es parla de nivells de menys importància. No obstant això, en l'última dècada hem assistit a una professionalització de la comunicació d'institucions públiques, i cada vegada és major el nombre d'institucions públiques que incorporen experts en comunicació als equips. Encara som a l'inici d'aquesta etapa, per això cal saber quina és la situació actual dels equips de comunicació de les institucions públiques si el nostre objectiu és conèixer com s'hi gestiona la comunicació.

Com ja hem vist, l'historiador Raúl Eguizábal apuntava que abans les institucions públiques se servien dels treballadors per a comunicar. D'alguna manera podem dir que les institucions públiques continuem utilitzant els seus equips tècnics (funcionaris) per a desenvolupar l'activitat. Però com podem detectar que hi ha una professionalització de la comunicació d'institucions públiques?

L'any 1979 Ronald Reagan es va proclamar vencedor de les eleccions nord-americanes contra Jimmy Carter. Ronald Reagan confiava molt en l'equip que el va ajudar a aconseguir la seva meta, presidir els Estats Units. La seva confiança cap a l'equip era tan gran que com a agraïment, i pensant ja en el que Blumenthal anomenaria «campanya permanent», va portar-los a la Casa Blanca. Per primera vegada un equip extern de professionals de la comunicació extern, designat per l'equip de govern, es va incorporar a l'engranatge comunicatiu d'una institució pública. Des d'aleshores i fins als nostres dies és un procediment cada vegada més freqüent, de manera que la comunicació d'institucions públiques és desenvolupada per uns equips que combinen els professionals de la comunicació designats per l'equip de govern i els equips tècnics de les institucions públiques. En definitiva, un equip format pels qui dominen l'àmbit de la comunicació al costat dels equips tècnics que, sense tenir grans coneixe-

ments en comunicació, aporten un valor afegit essencial: el coneixement intern de les institucions públiques. Aquest coneixement no el té cap professional de la comunicació que no hagi estat abans a qualsevol institució pública.

Si comparem els equips de comunicació d'una institució pública amb els d'una empresa privada podem dir que el marge de selecció que té el líder d'una institució pública és més estret, ja que conviuen els nomenaments de confiança amb els funcionaris. Mentre que els primers estaran de forma temporal, els segons estaran sempre aquí. Aquest aspecte afecta directament la comunicació de la institució, ja que «la comunicació d'una institució pública passa per les trobades i els desacords entre funcionaris (el treball i l'experiència tècnica dels quals depèn de l'èxit de qualsevol projecte polític) i no funcionaris (els quals, per desconeixement, incomoditat o menyspreu cap a la burocràcia, amb les seves actuacions i decisions podrien "enverinar" la maquinària en lloc de "greixar-la"). El líder de la institució pública sap que no tots els qui estan sota el seu mandat se senten del mateix equip; i també sap que si vol implicar l'Administració pública ha de poder transmetre a tothom la idea de projecte compartit» (Canel, 2010).

En termes generals, aquest és el gran aspecte que marca la diferència entre les institucions públiques i el sector privat. Però per a poder entendre el funcionament i la composició dels equips hi entrarem més detalladament. L'organigrama comunicatiu d'una institució pública comença a formar-se el primer dia de legislatura, ja que els equips de comunicació de la legislatura anterior acostumen a dissoldre's ràpidament sense deixar més rastre que el precís per imperatiu legal. Cal construir un nou equip i no hi ha cap manual que marqui com s'ha de fer. Més enllà dels equips tècnics amb què compta la institució pública, cal designar les persones que ocuparan un càrrec de confiança, i en aquest moment:

«cal assenyalar que els errors que es cometin en la selecció del personal són errors que s'arrossegaran, i que més endavant donaran problemes, de vegades difícils de resoldre.» (Canel, 2010)

2.5. Públics objectiu

Després de veure que les institucions públiques gestionen intangibles, tenen un marc legal específic i un complex equip de comunicació, ha arribat el moment de saber quins són els actors amb els quals interactua: els seus públics objectiu.

Sempre que ens decidim a comunicar, ho fem per a un públic determinat. Abans imperava la publicitat que enviava missatges de forma massiva, però va haver-hi un moment en el qual el màrqueting va fer un viratge: va passar de comunicar als consumidors o als clients sense mirament, a comunicar específicament per als diferents públics objectiu que poguéssin tenir una empresa o una organització. Es van començar a utilitzar tècniques de segmentació per a identificar les necessitats de cadascun dels grups que formen el conjunt de

públics objectiu. Així, doncs, s'entén que el públic objectiu no és un públic més homogeni, sinó que té diferents necessitats i motivacions i, per tant, es comporta de manera diferent. Això implica identificar diferències per a poder adaptar el missatge a cadascun dels grups que formen el públic.

Situant-nos en les institucions públiques podem dir que no només cal comunicar al ciutadà, sinó que cal comunicar a tots els públics que pugui tenir una institució, tant els interns com els externs. En aquest moment podem parlar menys de publicitat i més de comunicació. La publicitat és una peça més, no només a les institucions públiques, sinó també de qualsevol altre tipus d'organització, i és un dels instruments de comunicació d'institucions públiques més destacables, per això dedicarem un únic punt a parlar-ne.

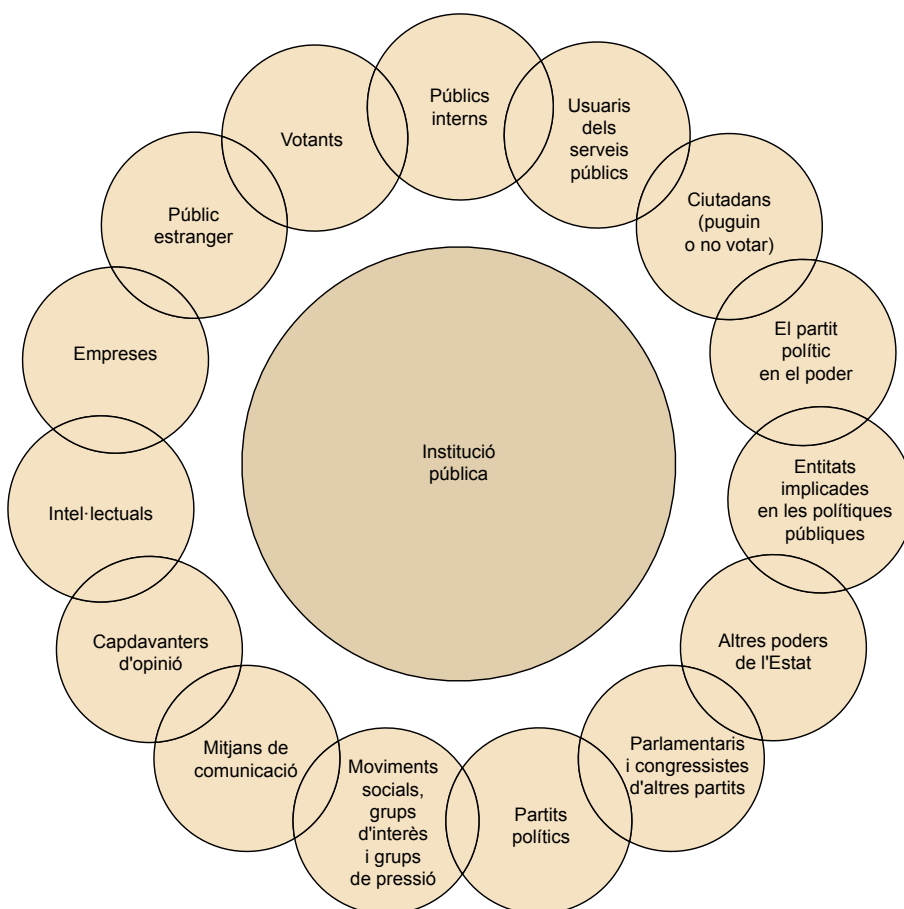
En termes generals, i comunicativament parlant, és poc probable que haguem de treballar per a arribar a un públic objectiu universal, sobretot quan apostem per la segmentació. En canvi, això pot passar si treballem en la comunicació de les institucions públiques, igual que si treballem en la comunicació política dels partits polítics anomenats *catch all*, que són els dirigits a grans majories, encara que, evidentment, sempre amb fronteres. Però per què el públic objectiu de la comunicació d'institucions públiques és tan ampli? Les institucions públiques representen tots els ciutadans d'un territori, i això vol dir que tots els ciutadans han de poder entendre la comunicació que s'emet des d'una institució pública. Per tant, cal pensar en tots i cadascun dels ciutadans d'un territori, fins als inversors i passant per tota la varietat de públics que puguem imaginar. Així, doncs, podem dir que el públic objectiu de les institucions públiques per excel·lència és el conjunt dels ciutadans.

Per als qui treballen la comunicació d'una institució pública això té tants aspectes positius com negatius. En positiu, podem destacar que el fet de dirigir-se a una gran amplitud de públics que només tenen en comú un territori permet utilitzar un gran ventall d'eines, canals i formats, fet no tan habitual quan tenim un públic molt específic. En negatiu, i afectant directament el contingut, els missatges que s'emetin hauran de ser comprensibles per a tots els nivells de la societat, és a dir, sempre hauran de ser el més senzills possible. Més enllà de les situacions en les quals es tractarà amb un públic objectiu universal, per exemple en la campanya informativa de convocatòria d'eleccions, en molts altres casos sí que hi haurà comunicacions que requereixin treballar amb un públic específic (fent ús de la segmentació de públics) amb la finalitat d'ésser eficaços.

L'estructura de públics d'una institució pública ha d'estar formada per tots els públics amb els quals s'estableixi una interacció, és a dir, el conjunt de persones amb què la institució pública tingui una relació o un vincle particular. Aquest conjunt serà el públic universal, però com ja hem apuntat, no tots els públics tindran el mateix rol o relació amb la institució, ja que cada servei té un públic específic.

Per a organitzar el públic universal en públics segmentats és important crear un mapa de públics. Caldrà tenir en compte que una persona pot situar-se en més d'un dels segments definits, ja que pot exercir més d'un rol o d'una relació amb la institució. En aquest context és vital establir quins són els públics prioritaris i els públics secundaris. Cal prioritzar-los en funció de les característiques de la institució, de quina és la relació que s'hi manté, així com en quina situació estan. Amb el treball de priorització no només es descobreixen quins són els públics d'una institució, sinó que d'alguna manera la institució els anirà configurant mitjançant la interacció que s'estableixi. La institució sabrà com es formen, quins són els seus interessos i com és l'estructura de cadascuna de les segmentacions, i al mateix temps detectarà quins són més influents amb la finalitat d'aconseguir els objectius que es persegueixen.

A continuació, un gràfic sobre possibles públics d'una institució pública.



Mapa de públics

Un mapa de públics és una eina que permet veure com una organització pot dividir i segmentar aquells grups als quals s'adreça. Al seu torn, permet fer una primera diferenciació dels diferents missatges clau que s'hauran d'abordar i dotar-los de prioritats.

3. L'estratègia de comunicació en les institucions públiques

Sabem què és la comunicació d'institucions públiques i coneixem quines són les particularitats que la converteixen en un sector especialitzat en l'àmbit de la comunicació, que al seu torn és diferent del sector de la comunicació política. I és que són molts els fils que cal moure per a aconseguir resultats positius. Fins ara aquests fils els hem vist per separat, però cal moure'ls en paral·lel per a obtenir un resultat conjunt i satisfactori. Podem dir que l'orquestra ha de treballar coordinadament si es vol obtenir un resultat sense desafinaments. En el moment que falli la coordinació de l'orquestra, el resultat desafinarà i no serà l'esperat. Això implica que tots els detalls exposats prèviament han de treballar al mateix so, el de l'estratègia de comunicació, un fil conductor clau per a aconseguir els objectius que ens hàgim marcat. En aquest context, el director de comunicació serà el director d'orquestra, qui portarà la batuta. La partitura serà el pla estratègic de comunicació. Els membres de l'equip de comunicació seran els músics que li donaran forma. Els instruments que tocaran seran totes les eines que utilitzin per a obtenir el resultat final: la melodia. Una melodia que, si està ben coordinada, donarà el resultat esperat marcat en els objectius.

Des d'un punt de vista professional, si es vol que la comunicació sigui eficaç, és aconsellable apostar per una perspectiva de la comunicació integral. Encara que les dades diuen que no som davant d'aquesta realitat. Segons l'estudi Dircom 2007 (estudi que no s'ha tornat a realitzar fins al moment), només un 36,9% de les institucions públiques espanyoles tenen un pla de comunicació formalment escrit i la resta aporten diferents arguments per a avalar-ne la inexistència. Tanmateix, no hem de desistir perquè algun dia s'arribi a xifres que freguin el 100% d'existència de plans de comunicació en les institucions públiques si apostem per un treball professionalitzat i constant capaç d'aconseguir-ho. Amb aquest objectiu, en els propers punts detallarem els instruments que cal treballar de manera estratègica i com tot el conjunt s'agruparia ordenadament en l'anomenat pla estratègic de comunicació. Una aposta pel treball integral i estructurat amb la finalitat que la comunicació d'institucions públiques sigui eficaç.

3.1. Funcions de la comunicació d'institucions públiques

La Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional, que cal aplicar en el pla estatal, és la que marca a Espanya quines són les funcions de la comunicació d'institucions públiques. Ho fa l'article 3.1 exposat en l'apartat d'aspectes legals del punt anterior. No obstant això, també podem tractar la temàtica al marge, ja que la pràctica real no sempre està escrita en les lleis. Intentar de-

terminar les seves funcions ens ajudarà a establir prioritats en el desenvolupament del pla de comunicació que tota institució pública hauria de tenir i aplicar.

Al llarg de la història, com hem vist al revisar la constatació històrica, quan predominava el concepte de publicitat i no el de comunicació, a la publicitat d'institucions públiques se li encomanaven dues grans tipologies de missatges:

- els d'informació d'interès ciutadà, i
- els de promoció de valors i actituds cíviques.

Sigui quina sigui la llei estudiada, i com hagi ordenat o delimitat les seves cometes, és possible fer-ne una classificació davant de les dues grans agrupacions conceptuals.

Es pot destacar en aquest punt que les dues tipologies de missatges de les institucions públiques han existit prèviament a la promulgació de les diverses lleis nacionals i autonòmiques que les regulen. Des de la instauració del règim democràtic en el nostre país ens trobem amb actuacions de l'administració pública en l'àmbit de la comunicació que es poden adscriure a les tipologies anteriorment descrites. Així, a partir de l'any 1978, s'observa com l'Administració guanya protagonisme com a anunciant mitjançant quatre tipus de campanyes recollides en la classificació següent (Pérez Ruiz, 2003, pàg. 326-329):

1) Campanyes de sensibilització social: engloben des de la petició de donació de sang fins a les campanyes que advoquen pel respecte a les mares solteres (sufragada pel Ministeri de Cultura) passant per temes com la seguretat a la feina, ICONA –incendis forestals–, reducció del consum d'alcohol i tabac, racionalització del consum de fàrmacs, seguretat viària, i la gran campanya de promoció exterior del turisme, en la qual s'inverteixen alts pressupostos.

2) Campanyes d'educació per al consum: reducció del consum energètic, especialment electricitat, gasolina i els seus derivats.

3) Campanyes de conscienciació ciutadana: en aquest apartat destaca l'aparició dels primers missatges de la Hisenda Pública sobre la necessitat de pagar impostos.

4) Campanyes polítiques: a causa de l'efervescència política del moment, en les quals l'Estat va tenir un paper preponderant en l'educació de la metodologia electoral i el foment del vot.

Aquestes tipologies ja incloïen moltes de les àrees i de les activitats de les institucions públiques, i motivaven la detecció de les funcions des de la pràctica cap a la teoria. Però amb el pas dels anys l'administració i les necessitats de

comunicació han evolucionat donant lloc a més tipologies i funcions, algunes recollides ja en el citat article 3.1 de la Llei de comunicació i publicitat institucional espanyola.

El debat sobre quines són les funcions de la comunicació d'institucions públiques és obert. No hi ha acord ni al món acadèmic ni al món professional. No obstant això, cal puntualitzar que el més important per a qualsevol persona que es dediqui a la comunicació d'institucions públiques és no oblidar les funcions marcades legalment, ja que aquestes sí que estan pautades i s'han d'assumir.

3.2. El missatge

En la construcció de la identitat, la imatge i la reputació de les institucions públiques entendrem que aquests tres elements formen part d'una construcció compartida entre tots els factors que defineixen la institució, tots els instruments que s'utilitzen per a comunicar i totes les persones amb qui s'interrelaciona, siguin o no de la institució. El missatge que es vol transmetre des de la institució mitjançant tècniques de comunicació també s'ha de treballar de manera estratègica i és imprescindible perquè la comunicació sigui eficaç.

Quan parlem del missatge no fem referència a un conjunt de paraules escrites o pronunciades, sinó que anem més enllà. La noció de missatge que tractem és més àmplia, completa i complexa. El missatge que volem comunicar ha de preveure totes les dimensions de la institució. Per tant, més enllà de les parts que formen el missatge en la comunicació (paraules, colors, símbols, expressions, to de veu, etc.), el missatge també inclou accions (gestos, mesures, lleis, decisions, etc.). Això no només és aplicable en l'àmbit de les institucions públiques, sinó que també serveix per a qualsevol empresa, marca o organització. D'alguna manera el missatge reforça la creació d'una identitat que afectarà directament la imatge i la reputació de la institució.

En una institució pública, el missatge es definirà amb l'inici de la legislatura tenint en compte els objectius i els públics objectiu. Quan parlem de treballar el missatge estratègicament volem dir que aquest es basa en transmetre un enfocament determinat. La idea és poder crear un marc de referència perquè els públics puguin interpretar-lo sigui quin sigui el canal pel qual els arribi. Aquesta manera de treballar el missatge es basa en la teoria del *framing*, que considera que al transmetre un enfocament de la realitat els receptors no veuen la qüestió de la mateixa manera, ja que cada individu té el seu marc de referència –també marcat pels seus valors, creences i experiències–, la qual cosa origina múltiples interpretacions. Es pot mirar d'incidir en això mirant d'emmarcar l'acció i el debat públics.

Els missatges són la base de la credibilitat de la institució, i quan són dispersos i contradictoris denotaran una absència d'estratègia.

Per a dissenyar el missatge d'una institució pública, Canel (2010) proposa les següents pautes:

- Ha de tenir suport i fons. Per això cal tenir informes i anàlisis profundes del que s'exposarà en el discurs públic.
- Ha de ser coherent i consistent. Atès que el missatge és una manera de concebre les coses, tots els extrems del missatge han de tenir relació.
- Ha de ser senzill, clar, fàcil d'interpretar i directe. Ha de contenir una idea central que s'expressa en un atribut integral.
- Ha d'estar en sintonia amb els públics de la institució. Ha de fer referència directa als problemes reals de les persones. Un bon missatge ressona culturalment, i cal saber plantejar els problemes tal com se'ls planteja la gent.
- Ha de ser susceptible de ser transmès per accions (mesures concretes) i comunicació (les mesures han de visualitzar-se en els productes comunicatius).
- Ha de ser «traduït» als diferents registres: el tècnic, el parlamentari, el legal, el periodístic, el popular i tots en els que calgui.
- Ha de portar associats uns patrons, és a dir, persones alienes a la institució que contribueixin a promocionar-lo.

En paraules de Canel:

«de tot això es desprèn que el missatge d'una institució és una definició, abstracta i concreta alhora, del que és la institució: inclou les línies força, els recursos simbòlics per mitjà dels quals es comunica, les frases en les quals se sistematitza, els escenaris, els esdeveniments mitjançant els quals es pot transmetre, els personatges que millor la projecten, etc. El missatge transmet una idea de la institució, de qui la lidera, i de l'acció pública que es duu a terme.» (Canel, 2010)

El fet d'haver elaborat un bon missatge no és garantia d'èxit. L'èxit del missatge depèn de múltiples factors, com per exemple les qualitats del missatger.

Igual que en la construcció de la identitat d'una institució no hi intervé un únic factor, en la gestió estratègica de la comunicació tampoc. Una vegada dissenyat el missatge cal posar-lo en coneixement dels diferents públics, i per a això cal tenir un pla de comunicació. Aquestes dues peces es necessiten, i l'una sense l'altra no funcionen plenament. Un missatge ben elaborat sense un pla de comunicació no arribarà a tots els públics de manera eficaç, i un bon pla de comunicació amb un missatge mal elaborat no donarà els resultats desitjats. Cal treballar-los tots dos amb el mateix grau d'importància i tenint en compte tots els punts clau. Això implica que abans d'iniciar el pla de comunicació és important identificar quins seran els instruments i els canals que es tindran a l'hora d'implementar-lo.

És comú classificar els instruments emprats per a dur a terme la comunicació d'institucions públiques en dos grans grups:

- 1) Els instruments publicitaris.
- 2) Els instruments no publicitaris.

Malgrat que aquesta classificació és correcta, si l'analitzem en profunditat, podem determinar que els instruments que utilitza la comunicació d'institucions públiques provenen bàsicament de quatre àrees específiques:

- els instruments sorgits per mandat legal,
- els instruments vinculats a l'activitat periodística,
- els instruments vinculats a l'activitat publicitària, i
- els instruments vinculats a l'activitat de relacions públiques.

Des del punt de vista d'inversió de diners públics, els instruments vinculats a l'activitat publicitària són, sens dubte, els més importants: les campanyes de publicitat d'institucions públiques inclouen una suma econòmica molt superior –com detallarem en posteriors epígrafs– al destinat a la suma de les inversions fetes en la resta d'instruments comunicacionals de l'administració.

Sobre els instruments sorgits per mandat legal –edictes, decrets, etc.– n'hi ha prou de dir que, tot i que esmentats, no es contemplen en aquesta anàlisi, pel seu caràcter purament instrumental. De fet, la mateixa Llei 29/2005 de comunicació i publicitat d'institucions públiques els eximeix del seu control, a causa de la seva obligatorietat i naturalesa.

D'altra banda, els instruments vinculats a l'activitat periodística neixen en el si dels gabinets de premsa de les diverses administracions: dossiers informatius, comunicats, rodes de premsa, etc. són activitats quotidianes sorgides des d'aquest àmbit. En algun cas, les seves comeses poden estar molt pròximes a les de les relacions públiques, ja que, per exemple, la convocatòria d'una roda de premsa pot ser entès com un instrument comú, propi dels dos àmbits, i l'objectiu final del qual es pot entendre també a la vista d'un cert tipus de *publicity* –informació generada des d'una institució i que s'incorpora als mitjans de comunicació en els seus continguts editorials, sent el mitjà de comunicació qui decideix aquesta incorporació i, per tant, en controla els continguts–, cas en el qual és tasca reivindicada des de l'àmbit de les relacions públiques. Així i tot, l'àmbit de les relacions públiques té comeses pròpies, no compartides amb l'àmbit periodístic, encara que sembla que algunes de les seves tasques –per sofisticació o imprecisió– són difícils d'adscriure a la comunicació d'institucions públiques. Així, el protocol pot ser entès com una forma de comunicació, però de difícil adscripció conceptual. Molt més difícil pot arribar a ser la generació d'*spin doctors* relacionats amb els missatges de l'administració pública.

Pel que fa als instruments publicitaris –els més importants, sens dubte, tant per les magnituds econòmiques com per l'abast massiu dels missatges– cal esmentar que, atesa la seva vocació generalista, les campanyes de publicitat d'institucions públiques es feien, majoritàriament, en el marc dels denominats mitjans convencionals –o *above-the-line*–, és a dir, aquells mitjans de comunicació de masses de màxim abast i cobertura. Això és una conseqüència lògica i evident de la naturalesa dels missatges de la publicitat d'institucions públiques, destinats a àmplies capes de la població, o a la població en general, sense excepcions. I el conjunt de la població ha de ser abordat per mitjans generalistes, d'abast nacional i de consum massiu. Així, tot i que internet va guanyant acceleradament protagonisme en les inversions de publicitat d'institucions públiques, la pròpia administració és conscient que molts dels seus missatges no són susceptibles de vehicular-se mitjançant aquest canal, ja que encara hi ha àmplies sectors socials que són refractaris al seu ús, per edat o nivell econòmic o cultural.

Per tot el que hem apuntat fins aquí, televisió, premsa, ràdio i mitjà exterior s'erigeixen com els protagonistes habituals pel que fa a suports dels missatges de publicitat d'institucions públiques.

3.3. Instruments i canals

Una altra de les classificacions que hi ha és la de Sancho (1999). En aquest cas, en comptes de parlar d'instruments o de disciplines, proposa fer-ho des de les funcions departamentals de l'àmbit de la comunicació. De la seva exposició podem extreure quatre branques instrumentals:

- **Relacions amb la premsa.** Es tracta d'estar en contacte permanent amb els mitjans de comunicació perquè quedi garantit que la informació serà rebuda per part del conjunt dels ciutadans. El gabinet de comunicació ha de cuidar al màxim les relacions amb els mitjans i mantenir una actitud de veracitat i de transparència.
- **Disseny de campanyes publicitàries.** Significa donar a conèixer aspectes específics, de cara al ciutadà, per a millorar-ne la presentació. En el cas de les institucions públiques, la publicitat no és un objectiu prioritari com en les grans marques comercials i financeres, motiu pel qual sovint els departaments de comunicació es limiten a gestionar i a supervisar les campanyes encarregades a agències externes.
- **Relacions directives i comunicació corporativa.** L'objectiu de la funció és establir vincles de relació amb els líders de grups socials i de moviments intel·lectuals entorn de l'organització, amb els legisladors i els responsables de govern d'altres administracions públiques, i amb els directius de grups econòmics amb la finalitat d'estimular estratègies de col·laboració i de cooperació, i fer-los partícips de les grans línies d'actuació de l'organització. Aquesta funció se centra en el ciutadà i en l'afavoriment de la imatge de

l'organització davant del conjunt de l'opinió pública. Es tracta de projectar a la societat un missatge positiu de la institució.

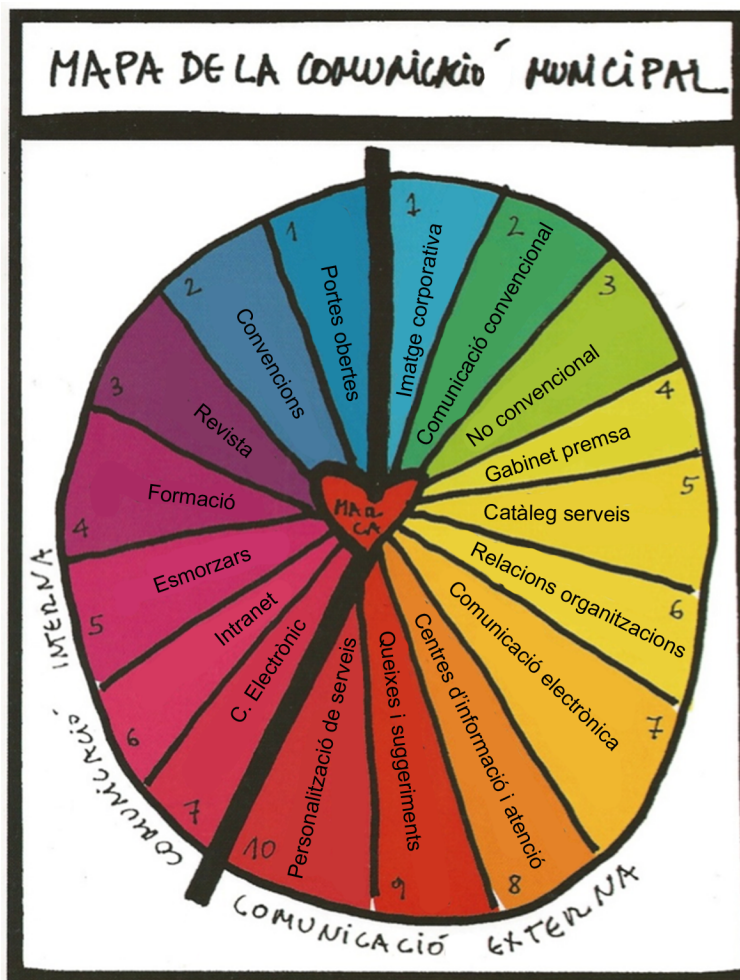
- **Política de comunicació interna.** Comporta dissenyar les comunicacions entre unitats i membres de l'organització, de manera que el personal del servei públic conegui perfectament els objectius estratègics i operatius.

De les funcions departamentals descrites per Sancho (1999), les tres primeres funcions seran les que sustentin la comunicació dirigida als públics externs, mentre que l'última, com el nom indica, se situa en la comunicació dirigida als públics interns de la institució. En aquesta línia, i com s'ha puntualitzat en la primera classificació, veiem que l'ús d'internet està adquirint cada vegada més rellevància en les institucions públiques i, per tant, ell destaca que internet és un instrument més en l'estratègia. Així, doncs, l'autor exposa que internet com a instrument té unes característiques pròpies que cal tenir en compte:

- El seu abast queda limitat al segment de la població que té accés a la xarxa, la qual cosa comporta un clar condicionant quan es vol accedir a determinats grups socials.
- En aquest canal el públic està especialment motivat per la recerca d'informació, fet que possibilita connectar el ciutadà amb un gran volum de dades referents a la temàtica que es vol comunicar. La informació establerta de manera jeràrquica permet a l'usuari del canal decidir el nivell de profunditat amb què vol conèixer un tema.
- La possibilitat de combinar imatges, sons i textos atorga al canal una gran capacitat creativa en el disseny de missatges.
- És un canal molt útil com a complement o referent d'amplificació de la informació que apareix en altres canals.

En l'àmbit de la comunicació d'institucions públiques locals s'acostuma a actuar en dues direccions molt clares ja apuntades: la comunicació externa i la comunicació interna. En aquesta direcció s'enfoca la proposta del professor Toni Puig (2003), que proposa el que ha anomenat Mapa de la comunicació municipal (figura següent). En aquesta proposta, la marca de la institució pública se situa en l'eix central amb l'objectiu d'estendre's cap a tots els públics (externs i interns). Tant la comunicació externa com la comunicació interna es consideren els braços de la marca, i cadascun dels braços incorpora els instruments bàsics amb els quals garantir una comunicació corporativa eficaç.

Mapa de la comunicació municipal



Font: T. Puig (2003), pàg. 41.

Els instruments del braç de la comunicació externa són els següents:

- **La imatge corporativa.**
- **La comunicació convencional.** Aquella que garanteix una presència en els grans mitjans de comunicació.
- **La comunicació no convencional.** Com ara els correus personalitzats, els objectes inusuals en la via pública, les mostres i els esdeveniments, els consells de participació ciutadana, entre d'altres.
- **El gabinet de premsa.** Com una peça més –important– en el mapa de la comunicació municipal, però no la principal.
- **El catàleg de serveis.** En el qual estan contemplats tots els serveis que s'ofereixen, ja que són els que s'aniran comunicant.

- **Les relacions amb les organitzacions.** Des de les més grans fins a les més petites, amb l'objectiu que se sentin implicades i participin en la gestió de la ciutat.
- **La comunicació electrònica.** És a dir, els ajuntaments en línia.
- **Els centres d'informació i d'atenció.** Que permeten el cara a cara amb el ciutadà i la institució.
- **Les queixes i els suggeriments.** Una línia de comunicació per la qual els ciutadans puguin manifestar les seves inquietuds sobre la ciutat i aportar propostes de millora.
- **La personalització dels serveis.** Quan el ciutadà està utilitzant un servei determinat.
- **Els mitjans propis.** Aquells que són propietat de la institució i als quals el ciutadà està vinculat per a conèixer el dia a dia del territori.

Els instruments del braç de la comunicació interna són els següents:

- **Les portes obertes.** Fent referència al treball directe amb l'alta i mitjana direcció, amb l'objectiu d'aconseguir un lideratge de motivació constant.
- **Les convencions.** Per a exposar la direcció de la institució en els diferents aspectes.
- **La revista interna.**
- **La formació.** Enfocada especialment en comunicació.
- **Els esmorzars.** Entre treballadors i polítics, alts càrrecs o mitjana direcció que es duen a terme en un clima de complicitat.
- **La intranet.** Un instrument flexible i bàsic per a la comunicació interna.
- **Els correus electrònics adreçats a treballadors.**
- **Els projectes de cooperació.** En els quals els treballadors també puguin fer les seves aportacions i, fins i tot, puguin proposar projectes.

En l'àmbit local, però també en la resta de nivells de les institucions públiques:

«la comunicació interna és, en bona mesura, base de la comunicació externa, perquè tots els membres de l'ajuntament són transmissors de la seva imatge i són elements d'informació i de comunicació cap a l'exterior. Per tant, cal tenir informades totes les persones que formen part de la institució, perquè el retrat que cadascuna transmeti al seu entorn sigui coherent i respongui als objectius plantejats per la política de comunicació. Però a més, la comunicació interna és un mecanisme perquè els individus s'adaptin a l'organització i també el vehicle principal per mitjà del qual els membres de l'agrupació poden ajudar a dirigir canvis, tot influint en les activitats d'altres individus que hi cooperen.» (Camacho, 2001)

En aquest sentit, cal apuntar que la comunicació digital no pertany únicament a una de les disciplines definides, sinó que pot ser un canal o una eina més a tenir en compte per totes les disciplines, un instrument transversal que al seu torn s'ha de treballar des de les diferents perspectives, ja que totes hi tenen

cabuda i es necessita per a comunicar eficaçment en una societat que ja ha incorporat internet a la vida quotidiana. Anem cap a la multicanalitat i, per tant, un mateix missatge s'ha d'adaptar a diferents canals per a obtenir més contacte amb el públic i mirar d'augmentar-ne l'eficàcia.

L'èxit de l'estratègia de comunicació de la institució no dependrà només de la coordinació dels diferents instruments i tècniques en el departament de comunicació, sinó que en una visió integrada:

«igual que ha de mantenir-se una relació directa amb la direcció general també ha de procurar-se un contacte assidu i fluït amb els responsables d'altres departaments perquè, per a no semblar ineficaç a causa de la seva ignorància, el responsable de comunicació ha d'estar permanentment al corrent de tot el que passa en l'entitat.» (Arteta, Bayón i Del Castillo, 1992)

Així, doncs, l'estratègia de comunicació global d'una institució pública hauria de tenir en compte la informació que emergeix de les diferents àrees de l'organització, però al mateix temps integrar i harmonitzar la comunicació externa i interna. En definitiva, es tracta d'anar definint una comunicació coherent que encaixi amb els objectius de la institució i que els potencii.

3.4. El pla de comunicació de les institucions públiques

El model estratègic de la comunicació d'institucions públiques té diferents figures i funcions. Qualsevol organització, tant si és pública com privada, quan vol treballar la comunicació de manera eficaç ha d'incorporar un element essencial: el pla de comunicació. Tenir un pla de comunicació és quelcom essencial, perquè és el document que ens permetrà tenir i treballar la comunicació estratègica.

Però això que sembla tan obvi i essencial, segons les dades de l'últim estudi Dircom (2007), únicament un 36,9% de les institucions públiques a Espanya té un pla de comunicació formal. Aleshores, la resta d'institucions com treballen la comunicació? Bàsicament de forma operativa i sense cap directriu estratègica.

Les raons que exposa l'estudi Dircom sobre per què no hi ha un pla de comunicació són diverses i preocupants, essent les dues raons principals l'argumentació de falta de temps i la creença que la comunicació és un exercici tàctic. Al seu torn, aquestes dades ens mostren que en l'àmbit de la comunicació eficaç en les institucions públiques encara queda un llarg camí per a recórrer.

Els participants en l'estudi consideren que «en les administracions públiques no és habitual tenir un pla de comunicació estratègic i integral per al departament de comunicació» (Dircom, 2007), ja que segons indiquen alguns dels entrevistats «l'instrument de treball de tot ajuntament és el pla d'acció muni-

cial, el programa de govern de l'ajuntament». Aquestes afirmacions són altament preocupants, sobretot per a aquells ciutadans que al seu torn coneixen la importància i els beneficis de la comunicació. En el mateix estudi, cal destacar que els responsables que sí que posseeixen un pla de comunicació global acostumen a coincidir amb els qui tenen una visió global de la comunicació. És evident que encara hi ha dificultats en aquest àmbit.

Una altra dada preocupant, en la línia del pla de comunicació, fa referència al pla de comunicació de crisi, ja que un 65% de les institucions públiques no en disposa, mentre que només un 13,8% el tenen formalment escrit. Les dades per al pla de comunicació interna són similars, i només un 16,9% de les institucions públiques el tenen formalment escrit. Totes aquestes dades, a més de mostrar-nos que encara cal fer molts esforços perquè les institucions públiques vegin ben invertits els esforços en comunicació, també ens mostren que, a diferència del que hem anat apuntant fins ara com a elements essencials de coordinació, es continuen separant massa els públics interns dels externs, i que el pla de crisi queda totalment desvinculat de la comunicació estructurada en el pla que preval quan no s'està davant d'una crisi. En el model estratègic de la comunicació d'institucions públiques proposat en l'assignatura, i definit al llarg d'aquestes pàgines, s'entén que cal treballar tots els públics, canals i possibles situacions dins d'un mateix pla de comunicació global. Els públics interns i el pla de crisi han de formar part d'aquest pla global.

La planificació de la comunicació mitjançant un pla global de comunicació busca respondre dues grans preguntes: què explicar i com explicar-ho. Defineix com comunicar els missatges correctes als públics correctes en el moment més adequat. En essència, el que ja apuntem en els capítols anteriors. Així, doncs, el pla global de comunicació és una eina de suport per a aconseguir els objectius de la institució de manera planificada. Aquest ha d'establir-se per a un període de temps determinat, habitualment un any, i ha de tenir caràcter de document formalment escrit. En l'àmbit de les institucions públiques ha de concentrar-se en els objectius institucionals i intentar dissenyar la comunicació de les diferents accions de govern, l'agenda de la institució i el programa de totes les àrees de la institució, inclosos els serveis. La importància de tenir un pla de comunicació radica en l'oportunitat de transformar una institució en termes de credibilitat i d'unitat. Però també comporta altres avantatges, com ara la possibilitat d'aconseguir els objectius i les metes, establir prioritats, evitar visions reactives, prevenir els imprevists d'última hora, dotar l'equip de comunicació dels sentits d'ordre i de control i, sobretot, de la possibilitat d'enfocar eficaçment i eficientment les prioritats de les feines diàries.

3.4.1. Com elaborar un pla de comunicació per a una institució pública?

Disposats a elaborar un pla de comunicació per a una institució pública, primer hem de saber que sigui quin sigui el model que s'esculli tots tenen en comú quatre fases en aquest ordre:

- investigació,
- planificació,
- execució, i
- valoració.

Més enllà d'aquesta opció bàsica, com s'ha apuntant anteriorment, en l'elaboració d'un pla de comunicació per a una institució pública també són importants altres elements com els objectius, el públic, el missatge i els instruments. En aquest sentit desenvoluparem una proposta més completa que ja existeix, una proposta definida pel Govern de Navarra (2011) en un document que té com a objectiu professionalitzar la comunicació de les administracions públiques, la qual cosa ens indica que hi ha institucions públiques que són conscients de les necessitats que tenen els departaments comunicatius. El resum gràfic de la proposta es pot veure en la figura següent.

Aquesta proposta inclou deu punts, els essencials en qualsevol pla de comunicació, i que hem anat definint com a essencials en el sector de la comunicació d'institucions públiques. Per això és un bon model a seguir, ja que incorpora les característiques del nostre àmbit d'estudi. Cal dir que en la mateixa proposta, malgrat tenir deu punts, ja es recull que «aquestes etapes es poden resumir en quatre grans apartats: diagnòstic, estratègia, accions i control» (Govern de Navarra, 2011), la qual cosa ens indica que també segueix, encara que amb diferents noms, la base de qualsevol pla de comunicació. A continuació detallarem breument els punts que cal treballar, però si es vol desenvolupar un pla de comunicació amb aquest model s'aconsella revisar el document original (disponible en els recursos de l'aula virtual) perquè inclou interessants taules de treball. Així, doncs, punt per punt, caldrà tenir en compte el següent:

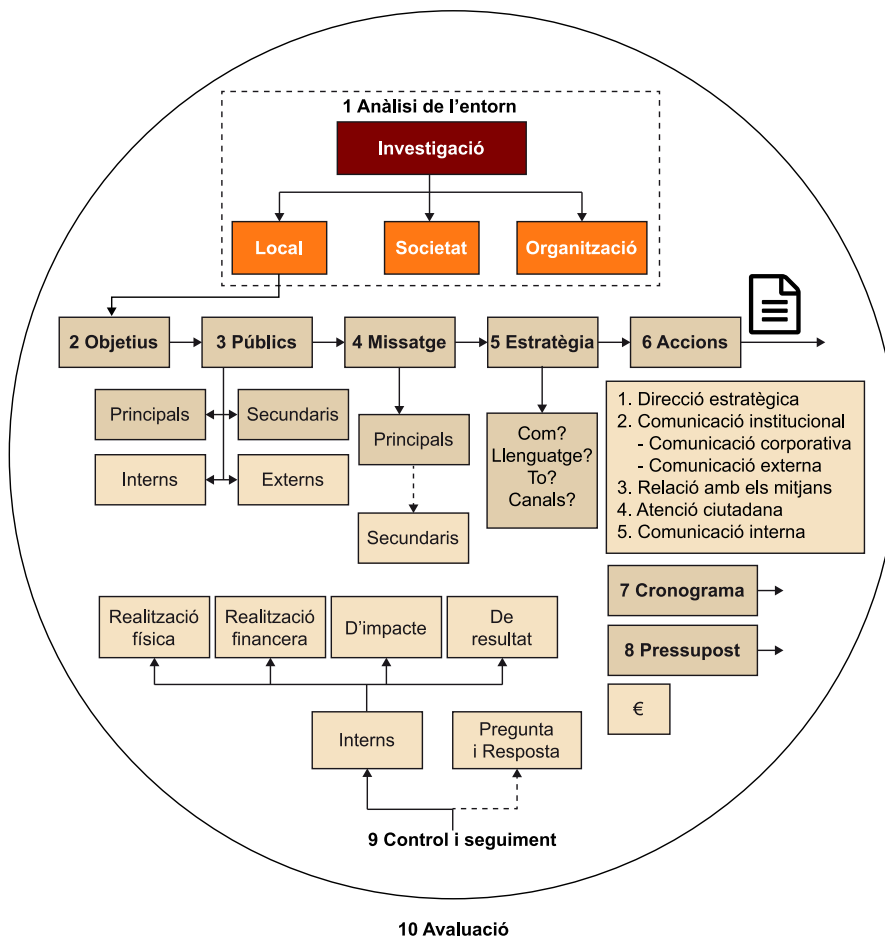
1) Estudi de l'entorn: anàlisi i investigació. Té com a objectiu conèixer el context tenint en compte els antecedents comunicatius de la institució, la seva història, el coneixement de la societat i el coneixement de la institució. Aquesta informació donarà com a resultat una fotografia clau per a adaptar i anticipar l'estratègia, alhora que permetrà anticipar i dissenyar actuacions que millorin aspectes crítics o febles en la planificació. La major o menor profunditat de la informació tractada dependrà de l'envergadura que es doni al pla de comunicació que es vol desenvolupar.

2) Objectius. Amb els resultats de l'estudi de l'entorn, i tenint en compte les prioritats de la institució pública, és el moment de definir els objectius i les metes de comunicació: què es vol aconseguir amb l'elaboració del pla de co-

municació i la seva implementació. Recordem que els objectius de comunicació han de ser específics, quantificables, reals, mesurables, temporalitzats i han d'estar ordenats segons la importància.

3) Públic objectiu. Una vegada analitzat l'entorn i definits els objectius de comunicació, cal definir el públic objectiu. És el moment de tenir en compte el que s'ha exposat en el segon capítol. Recordeu que a causa de la gran amplitud de públics que té una institució pública és imprescindible tenir molt clar quins són els públics principals i els públics secundaris.

Representació gràfica de la planificació de la comunicació en una institució pública



Font: Govern de Navarra (2012), pàg. 21.

4) Missatge. És imprescindible tenir molt clar el missatge principal. El missatge ha de ser clar, concís i adaptable als diferents nivells en els quals es classifica el públic objectiu, però sobretot cal tenir molt clar què es vol aconseguir. També és el moment de definir els missatges secundaris que derivaran del missatge principal. Com a exemple, si la institució per a la qual estem desenvolupant el pla defineix que els seus principals eixos de legislatura són la seguretat, la neteja i els serveis socials, el missatge principal haurà d'incidir en això. D'aquí sortiran els missatges secundaris, per exemple, un per cada eix definit. Aquests missatges, *a posteriori*, comportaran el disseny d'accions concretes per a potenciar i reforçar les línies estratègiques del govern.

S'aconsella que quan es pugui es vagi contrastant l'eficàcia dels missatges per a poder rectificar quan sigui necessari. Cal tenir en compte que tots els missatges s'han d'entendre, i no tota la societat utilitza el mateix llenguatge.

5) Estratègia. Tenint en compte l'anàlisi de l'entorn, els objectius de comunicació, el públic objectiu i el missatge, és el moment de dissenyar l'estratègia: com comunicarem el missatge al públic objectiu per a aconseguir els objectius que ens hem marcat. En el seu disseny no s'ha de confondre estratègia amb accions tàctiques, això vindrà després.

Posats a definir l'estratègia, caldrà respondre: com es desenvoluparà, amb quin llenguatge, quin to es comunicarà i per quins canals. Això s'ha de fer per cadascun dels objectius de comunicació marcats i els diferents públics vinculats a cada objectiu. Una manera de fer-ho és utilitzant unes taules o quadres de comandament. En funció del que es defineixi en aquest punt s'utilitzaran, *a posteriori*, unes tàctiques o unes altres, que mai no s'han de definir abans.

6) Accions de comunicació (tàctica). Una vegada definida l'estratègia, cal definir les accions tàctiques que s'implementaran per a aconseguir els objectius de comunicació del pla de comunicació, i que han de servir per a divulgar el pla i els missatges que es volen comunicar. Cal crear un pla d'acció que definirà cadascuna de les tàctiques i les principals eines que s'utilitzaran, és a dir, que s'establirà un programa de treball per a desenvolupar el conjunt del pla de comunicació.

En aquesta fase és important que les tàctiques es dirigeixin a tots els públics que hem definit prèviament. Si algun públic no té tàctica, caldrà retrocedir i planificar bé el conjunt. En aquest punt també cal diferenciar entre producció, creativitat i pla de mitjans. La producció materialitza els missatges. La creativitat serà el rostre que tindrà una campanya, i el pla de mitjans ens proporcionarà els llocs on difondrem el missatge. Per als tres punts és imprescindible conèixer molt bé el públic objectiu, no tant en aspectes demogràfics com en gustos i hàbits.

També serà essencial saber redactar brifings i dominar el funcionament de contractació de l'administració pública, ja que el seu caràcter natural té una gran diferenciació amb el sector privat.

7) Cronograma. Consisteix en establir un calendari de les accions que es duran a terme i quan. És molt important que sigui real i que es compleixi, perquè no tindria cap sentit comunicar una cosa que ja ha passat.

8) Pressupost. La definició del pressupost és bàsica per a poder dissenyar les accions que es desenvoluparan. Sense pressupost seria difícil dur a terme totes les accions. El volum pressupostari marcarà clarament com seran les accions.

9) Control i seguiment. Tot pla de comunicació hauria de fer un control i un seguiment de les accions desenvolupades. Això, que és essencial en les empreses privades, és una de les feines més oblidades en les institucions públiques.

En aquesta fase cal construir uns indicadors de control sobre els quals anar fent mesuraments periòdics. Fer-ho permetrà descobrir si tot va com s'esperava o si s'han d'aplicar accions correctores si es detecten desviacions.

10) Avaluació. Una vegada desenvolupat el seguiment i el control, és el moment d'avaluar els resultats de la comunicació amb la finalitat de disposar d'informació important per al desenvolupament de futures accions. Aquesta avaluació ha de fer-se tenint en compte si s'han aconseguit o no els objectius proposats per a poder valorar en conjunt com s'ha desenvolupat el pla de comunicació plantejat des del principi.

Hem vist els deu punts de la proposta teòrica del pla de comunicació per a una institució pública del Govern de Navarra, però és important esmentar alguns detalls. Un dels més importants, en aquest i en qualsevol altre pla de comunicació, és l'esfera que envolta totes les fases. Aquesta esfera ens indica que som en un procés de realimentació i millora permanent. Sempre hem de ser a temps de rectificar, però a més, els resultats de l'avaluació han de tenir-se en compte com a informació de primera mà per a desenvolupar el següent pla de comunicació.

4. La publicitat d'institucions públiques

«En certa manera, el bé és desconsolador.» (Franz Kafka)

Com s'ha apuntat anteriorment, l'activitat publicitària de les administracions públiques constitueix –en termes d'inversió pressupostària, abast global i presència mantinguda en els mitjans de comunicació– l'instrument més rellevant de la comunicació d'institucions públiques actual. És per això que considerem necessari tractar-la de manera específica i detallada, tant des de l'òptica de la seva definició com des de les seves característiques i comeses, en un punt exclusiu.

4.1. Definició de *publicitat institucional* a partir de la publicitat, la propaganda i la legislació

La publicitat d'institucions públiques manifesta una naturalesa dual, ja que es pot enquadrar en les definicions tant de *publicitat* com de *propaganda*, i comparteix elements d'ambdues matèries. Com veurem a continuació, aquesta naturalesa dual es deu al fet que en la comunicació de l'acció de govern, encara que formalment tingui un caràcter instrumental –fet pel qual s'apropa a la comunicació publicitària–, està impregnada d'elements ideològics, amb la qual cosa, consubstancialment, també s'aproxima a la comunicació de tipus propagandístic.

A continuació, delimitarem el concepte de publicitat i el concepte de propaganda, a fi de trobar els elements comuns que permeten, al seu torn, definir el concepte de «publicitat d'institucions públiques». La definició legal d'aquest concepte també ens permetrà la constatació d'una sèrie d'elements comuns.

4.1.1. Definició de *publicitat d'institucions públiques* a partir de la definició de *publicitat*

Definir la publicitat és una tasca molt complexa que, a més, s'allunya dels objectius específics d'aquest mòdul. No obstant això, abans de tractar les particularitats de la publicitat d'institucions públiques considerem rellevant dur a terme una aproximació a diverses definicions de *publicitat* que permetin, en una lectura conjunta i transversal, comprendre més i millor l'especificitat pròpia de la disciplina objecte d'estudi.

En una de les tres accepcions proposades, la RAE defineix *publicitat* com la «divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, etc.».

D'altra banda, la **Llei 34/1998 general de la publicitat** estableix que, des del punt de vista jurídic, la *publicitat* és:

«tota forma de comunicació feta per una persona física o jurídica, pública o privada, en l'exercici d'una activitat comercial, industrial, artesanal o professional, a fi que promogui de manera directa o indirecta la contractació de bens mobles o immobles, serveis, drets i obligacions».

Per a **García Uceda**, la publicitat es defineix com:

«un procés de comunicació de caràcter impersonal i controlat, que per mitjans massius, pretén donar a conèixer un producte, servei, idea o institució, per tal d'informar o influir en la seva compra o acceptació.» (2001, pàg. 20-21)

Aquesta definició en concret és especialment inclusiva pel que fa a publicitat d'institucions públiques, ja que explicita el concepte *institució* com a propi de l'activitat publicitària.

Sánchez Guzmán, d'altra banda, aporta la seva particular interpretació del fenomen publicitari:

«la consideració de la publicitat com a model de comunicació ofereix una bastida teòrica de gran utilitat per a conèixer els processos pels quals un productor identificat difon les propostes de compra persuasives de la seva mercaderia entre un gran conjunt de consumidors de caràcter anònim, heterogeni i geogràficament dispers.» (1979, pàg. 51)

Segons el catedràtic de publicitat de la Universitat Complutense de Madrid, **González Martín**:

«la publicitat és una activitat comunicativa medidora entre el món material de la producció i l'univers simbolitzat del consum, que permet que els anunciants, a mercè del desenvolupament d'un llenguatge específic, creïn demanda per als seus productes, podent no solament controlar els mercats, sinó fins i tot prescindir-ne.» (1996, pàg. 5)

Mattelart fa una definició de *publicitat* basada en els seus actors, i en la línia del to assagístic dels seus treballs afirma:

«En el repartiment de l'acte publicitari figuren tres actors professionals: l'anunciant, l'agència i el suport. El primer posa en marxa el procés en encarregar un servei a la segona que ho aconsella, concep el missatge i l'orienta cap al tercer. [...] Tots aquests actors tenen un tema de preocupació i estudi comú: el blanc, metàfora balística que designa i representa el públic i les fronteres d'aquest públic al qual intencionalment apunten els missatges.» (2000, pàg. 15-16)

A la vista de les diverses definicions de publicitat exposades fins aquí, mirarem d'analitzar fins a on hi encaixa la publicitat d'institucions públiques –pròpia de les administracions públiques– rescatant de cada definició la part o el concepte més afí a la finalitat d'estudi. Així, es pot concloure que la publicitat d'institucions públiques és publicitat perquè:

- És divulgació de notícies i anuncis (RAE).
- Està feta per una persona jurídica i pública, a fi de promoure serveis, drets i obligacions (Llei general de publicitat).

- És un procés de comunicació impersonal, controlat i que per mitjans massius busca donar a conèixer un servei, idea o institució, per tal d'informar o influir en la seva acceptació (García Uceda).
- És un model de comunicació dirigit a un públic anònim, heterogeni i geogràficament dispers, a partir d'un emissor professional, canals de propagació massius i una col·lectivitat de destinataris que s'intenta transformar en receptors efectius (Sánchez Guzmán).
- És un llenguatge específic propi d'un anunciant específic (González Martín).
- El seu marc d'actuació queda delimitat per l'anunciant, l'agència, el suport i els públics objectius (Mattelart).

Podem afirmar, per tant, que el concepte de publicitat d'institucions públiques queda sòlidament ancorat en la definició general –i, per tant, més àmplia– de publicitat, en compartir els seus elements centrals i consubstancials.

4.1.2. Definició de *publicitat d'institucions públiques* a partir de la definició de *propaganda*

Convé destacar que, en el cas concret del concepte *propaganda*, no és possible abordar-ne la definició legal, ja que no està contemplada en la Llei general de publicitat.

Per a la RAE, la *propaganda* és: «la acció o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores».

Cal que noteu la imprecisió d'aquesta definició, ja que admet el fet comercial com a motor de l'acció propagandística, amb el qual la RAE estaria ratificant, d'alguna manera, l'ús popular de la paraula «propaganda» com a sinònim de «publicitat».

De l'extensa relació de característiques de la propaganda citades per **Herreros** (1995, pàg. 25-26) en la seva obra *La Publicidad: fonaments de la comunicació publicitària*, a continuació n'extraurem els principis més rellevants:

- És comunicació persuasiva al servei de principis ideològics, polítics o religiosos.
- Se serveix de la comunicació personal i de la impersonal.
- En l'aspecte polític, la propaganda pretén la perpetuació o el canvi de les estructures socials del poder.
- Pretén provocar la congruència conductual de l'individu persuadit, és a dir, l'obliga a ser conseqüent amb les idees i les creences adoptades.

El mateix autor, en la seva obra de referència *Teoría i tècnica de la propaganda electoral: (Formes publicitàries)*, després d'un exhaustiu repàs de l'etimologia del vocable «propaganda», conclou que aquest:

«està íntimament lligat a la divulgació de doctrines i ideologies per a aconseguir-ne adeptes. És a dir, es refereix a tota acció que tendeix a expandir, estendre, divulgar doctrines o creences religioses i que, per ampliació del significat s'aplica també al pla polític i filosòfic.» (Herreros, 1989, pàg. 63)

González Lobo, d'altra banda, defineix el terme *propaganda* com:

«l'activitat que tendeix a convertir els altres a les nostres creences i opinions [...] encara que, actualment, la paraula "propaganda" ha perdut la seva connotació totalitària, es continua utilitzant per a designar l'activitat dels polítics (governos i partits) que té per principal objecte aconseguir vots del públic i guanyar-se el seu favor.» (1998, pàg. 55)

García Uceda caracteritza la propaganda com una disciplina pròpia de la comunicació social –en contraposició amb la comunicació comercial– i la defineix com:

«l'activitat que mira d'influir en les actituds i opinions de les persones, intentant apropar-les a les de l'emissor.» (2001, pàg. 20)

González Martín no entra en una definició formal del terme *propaganda*, encara que apunta una reflexió interessant, que, en certa mesura, engloba una aproximació conceptual a la clarificació del concepte:

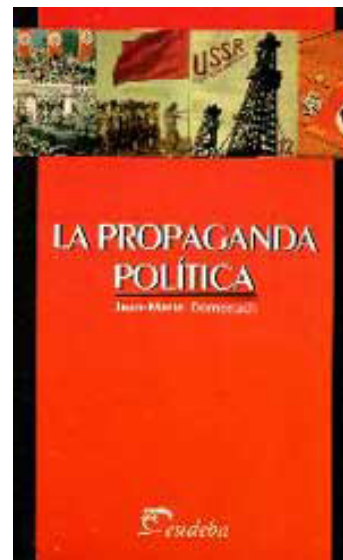
«Tampoc no és possible continuar distingint la publicitat com a comunicació comercial i la propaganda com a comunicació ideològicopolítica, ja que això equivaldria a afirmar que en els anuncis de detergents, per exemple, no hi ha ideologia, o que en les campanyes electorals els aspectes econòmics no estan presents.» (1996, pàg. 17)

Domenach apunta en la seva obra *La propaganda política* que la propaganda és «una empresa organitzada per a influir i dirigir l'opinió». Aquest autor sosté que, en la seva accepció moderna, la propaganda política sorgeix al segle XX per la conjunció de dos factors clau: el naixement de la societat entesa com a «massa» i l'aparició de noves tècniques i mitjans d'informació i comunicació. També alerta sobre el reduccionisme de convertir la propaganda en un determinat nombre de lleis funcionals per a la seva execució:

«La propaganda és polimorfa i juga amb recursos gairebé indefinits. Com deia Goebbels: "Fer propaganda és parlar de la idea a tot arreu, fins i tot al tramvia. La propaganda és il·limitada en les seves variacions, en la seva flexibilitat d'adaptació i en els seus efectes.» (1963, pàg. 19)

En funció de les diverses definicions esmentades del terme *propaganda* hem procedit a associar-ne els trets característics vinculats a l'activitat publicitària de les administracions públiques. D'això se'n dedueix que la publicitat d'institucions públiques manifesta aspectes concomitants amb la propaganda, a causa dels factors següents:

- És una acció que dona a conèixer alguna cosa a fi d'atreure adeptes (RAE).
- Persegueix la reafirmació o la conversió de les persones cap a creences i principis ideològics o polítics, utilitzant comunicació impersonal, amb la finalitat de promoure la perpetuació o el canvi de les estructures de poder, al mateix temps que busca que l'individu persuadit sigui congruent amb les idees i creences adoptades (Herreros).



La propaganda política, de Jean-Marie Domenach

- Divulga, estén i expandeix ideologia –en el pla polític– per a aconseguir-ne adeptes (Herreros).
- Pretén convertir els altres a altres opinions, és utilitzada per a l'activitat política dels governs i té per objectiu aconseguir vots del públic i guanyar-se el seu favor (González Lobo).
- Influeix en actituds i opinions, intentant-les apropar a les de l'emissor (García Uceda).
- Incorpora elements ideologicopolítics en formes publicitàries (González Martín).
- És organitzada per a influir i dirigir opinió (Domenach).

Un cop feta l'exploració, en el terreny de les definicions de la propaganda, s'observa que la publicitat d'institucions públiques comparteix elements definitoris amb prou entitat per a fer possible la seva adscripció en l'àmbit conceptual de la propaganda.

4.1.3. Definició de publicitat d'institucions públiques a partir de la legislació

En els dos apartats anteriors s'ha assolit una definició de «publicitat d'institucions públiques» a partir d'aportacions fragmentàries extretes, al seu torn, de les definicions del concepte «publicitat» i del concepte «propaganda». Tot i això, queda per tractar una tipologia de definició de «publicitat d'institucions públiques»: la que prové de l'àmbit legal. Aquest tipus de definicions són especialment valuoses per dos factors decisius:

- 1) el seu valor jurídic, i
- 2) perquè defineixen específicament el concepte «publicitat institucional» (referint-se a la de les administracions públiques).

La legislació estatal i la de les comunitats autònomes i, més en concret, les respectives lleis de publicitat institucional, estableixen una definició precisa del concepte. Atès el major àmbit d'aplicació de la norma del govern central, s'apuntarà, en primer terme, la definició de «publicitat institucional» que recull l'article 2 de la Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional:

«Als efectes de la Llei, es considerarà:

1) Campanya institucional de publicitat tota activitat orientada i ordenada a la difusió d'un missatge o objectiu comú, dirigida a una pluralitat de destinataris, que utilitzi un suport publicitari pagat o cedit i sigui promoguda o contractada per algun dels subjectes enunciat en l'article 1.

2) Campanya institucional de comunicació la que utilitzant formes de comunicació diferents de les estrictament publicitàries, tant si és contractada per algun dels subjectes enunciat en l'article 1 per a difondre un missatge o com si és objectiu comú a una pluralitat de destinataris.»

L'article 1 a què es refereix la Llei és el que en delimita l'objecte i l'àmbit, alhora que en determina el marc d'aplicació:

Article 1

«Aquesta Llei estableix el règim jurídic de les campanyes de publicitat i de comunicació promogudes o contractades per l'Administració General de l'Estat i per les altres entitats integrants del sector públic estatal, enumerades en l'article 2.1 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.»

Dues conclusions es poden extreure del redactat de la Llei. En primer lloc, que estableix la definició de *publicitat institucional* no per la naturalesa de l'activitat, sinó per la naturalesa de l'anunciant. Així mateix, separa el concepte de «comunicació institucional» del de «publicitat institucional», utilitzant per a fer-ho la diferenciació dels seus instruments, és a dir, les formes de comunicació no estrictament publicitàries.

La Llei exclou del seu àmbit d'aplicació «las campanyes de caràcter industrial, comercial o mercantil que desenvolupin els subjectes enumerats en l'apartat anterior en el compliment de les finalitats que li són pròpies». Com veurem posteriorment, la mateixa Administració central s'obliga, no obstant això, a informar dels conceptes i imports destinats a aquesta finalitat, i que són recollits en el Pla de comunicació i publicitat institucional.

Una altra conclusió de la lectura d'aquest article és que s'obre una escletxa per a, d'alguna manera, contravenir els principis de la Llei. Per exemple: seguint el mandat i la filosofia d'aquesta Llei, el Govern central espanyol no pot fer – i, de fet, no ha fet – una campanya de publicitat d'institucions públiques sobre l'arribada de l'AVE a Barcelona, ja que seria enaltir un èxit de l'acció de govern. No obstant això, RENFE sí que ha fet una campanya sobre aquest tema. I ho fa en virtut del caràcter comercial que es pot atribuir a la seva acció comunicativa. Atesa la dependència de RENFE de l'Administració central, seria lícit atribuir una certa concomitància d'interessos, més enllà d'allò estrictament comercial, en la publicitat de RENFE sobre l'arribada de l'AVE a Barcelona.

Fins aquí, s'han pogut analitzar múltiples definicions, tant de «publicitat» com de «propaganda», a fi de crear un «mínim comú denominador» de la publicitat d'institucions públiques. No es tracta, per tant, de preferir o anteposar una definició per sobre d'una altra, sinó de veure, en conjunt, els elements comuns i les múltiples coincidències que possibiliten definir sòlidament –mitjançant un exercici transversal de superposició– el concepte de «publicitat d'institucions públiques».

4.2. Característiques de la publicitat d'institucions públiques

A causa del seu origen, fruit de la hibridació dels conceptes de «publicitat» i de «propaganda», la publicitat d'institucions públiques presenta unes característiques pròpies. Aquestes característiques, en una aproximació sinèrgica, van més enllà de la suma de les característiques individuals de les dues disciplines que la formen. A més, la mateixa dinàmica de l'activitat política confeïx a aquest tipus de comunicació una sèrie d'especificitats, sorgides de plan-

tejaments i processos que, tot i que netament polítics, requereixen un desplegament comunicacional molt concret. Tot seguit descriurem alguns d'aquests trets distintius.

L'existència d'un espai conceptual propi per a la publicitat d'institucions públiques és tractat per Sotelo en la seva obra *Introducción a la Comunicación Institucional* (2001, pàg. 160), en la qual opta per una definició ambivalent que en permet tant l'accepció empresarial com l'accepció vinculada a les administracions públiques.

Això és possible perquè posa ambdues accepcions en un mateix punt de partida, els EUA, en l'època de la Segona Guerra Mundial, i això es deu al fet que:

«Ja durant la guerra, tant els empresaris com els governants havien comprovat la seva utilitat per a la transmissió de missatges de manera unívoca i massiva. A les empreses, davant de la impossibilitat de fer publicitat comercial, els havia servit per a mantenir en la ment dels consumidors el record de les marques i els productes que adquirien en temps de pau. Als governs, aquesta manera d'informar els va servir per a involucrar la població en la contesa.»

Segons Sotelo (2001, pàg. 160-161) –i sota una visió ambivalent tant per al món empresarial com per al de les administracions públiques– la publicitat institucional es defineix per tres elements:

a) Com a element informatiu, aprofita els avantatges de l'anunci publicitari: seguretat en la difusió, força persuasiva (retòrica i visual) i control del contingut. Aquest control del contingut la desmarca clarament de la tècnica de la *publicity*, pròpia de les relacions públiques, en la qual els periodistes interpreten i materialitzen el missatge, transformant-lo en contingut editorial.

b) Transmet fets, idees o judicis relacionats amb el conjunt de la institució, cosa que facilita al públic tenir un concepte integral de l'entitat (els ciutadans necessiten allotjar percepcions generals de les institucions, a fi de guiar el seu comportament respecte a elles).

c) El seu model de comunicació és unilateral, encomanant als destinataris el paper de receptors. Aquests accepten o rebutgen els missatges de la institució, però no participen en la seva formació. Motiu de la posterior dicotomia entre la identitat i la imatge d'una institució: «la identitat» pertany a la institució, «la imatge», en canvi, arrela en la percepció que els consumidors / ciutadans tenen sobre aquesta institució. No sempre són coincidents.

Si s'opta per una definició unívoca de la publicitat d'institucions públiques com la pròpia i exclusiva de les institucions públiques –descartant així el món corporatiu-empresarial– es poden trobar i descriure una altra sèrie de característiques, molt més específiques. Entre les més rellevants, destaquen:

1) La publicitat d'institucions públiques té dos brífings: el nominal i el subjacent

Tot brífung de publicitat d'institucions públiques consta, en realitat, de dos brífings superposats: aquell pel qual es proposa i licita la campanya en concret –que s'anomenarà «brífung nominal»– i un altre brífung no escrit, que apareix sempre com a tema de fons, ateses les característiques intrínseques de la publicitat d'institucions públiques. Aquest altre brífung entre línies s'anomenarà «brífung subjacent».

Aquesta afirmació es pot constatar amb un exemple: un brífung típic per a una campanya de publicitat municipal pot ser el de la promoció de la recollida selectiva d'escombraries. Aquest és, en principi, l'únic brífung, però per al comunicador avesat, això no és així: de manera latent n'apareix un altre que s'encavalca amb el brífung nominal: demostrar, per mitjà de la promoció de la recollida selectiva d'escombraries, que l'equip municipal ho està fent bé, que és eficaç, que complau la ciutadania i que el municipi progressa. I tot, amb una finalitat última: manifestar i recordar –als conciutadans, vistos ara com a futurs votants–, la conveniència i la idoneïtat de la passada elecció, amb el desig que es repeteixi en el futur. Per tant, el brífung real no és tant «fomentar la recollida selectiva d'escombraries» (brífung nominal) com «vull tornar a ser reelegit, parlant (també) de com ho estic fent de bé, com ho demostra la recollida selectiva d'escombraries» (brífung subjacent). El matís introduït per la superposició tàcita de brífings fa un gir copernicà cap al tipus de comunicació i cap al seu estil. No entendre les subtilitats del brífung subjacent, o fins i tot desconèixer-ne l'existència, és la causa més freqüent de fracàs en les convocatòries de concursos públics de publicitat d'institucions públiques.

2) La publicitat d'institucions públiques és publicitat «en positiu»: no hi ha problemes, sinó solucions

Íntimament lligat amb el descrit en el punt anterior, apareix una conseqüència inevitable: ja que el brífung subjacent de qualsevol campanya de publicitat d'institucions públiques treballa per a la perpetuació en el poder de l'equip de govern, buscant congraciarse amb el ciutadà –considerat, en el context del brífung subjacent, com a futur votant– la publicitat d'institucions públiques s'ha d'adequar a aquest propòsit.

I aquesta adequació passa per la correcta adaptació de dos elements de la comunicació:

- el to
- el missatge

I és que a l'hora de dissenyar una campanya d'institucions públiques, en ambdós elements, la positivitat ha de ser l'eix vertebrador. Missatges positius, expressats en un to positiu. Per a la publicitat d'institucions públiques, llevat en

Brífung

Document, elaborat generalment per un anunciant, que recull informació del mercat, el producte, el consumidor, la competència, la distribució, els objectius de màrqueting, els objectius de comunicació, el pressupost per a fer una campanya publicitària, etc., i que es presenta a l'agència de publicitat perquè l'utilitzi com a informació base i guia d'instruccions per a elaborar l'estratègia publicitària (Termcat, 1999).

comptades excepcions –la lluita contra la sinistralitat a la carretera, per exemple–, no hi ha problemes: hi ha solucions. A més, aquestes solucions han de construir un demà millor, una promesa de futur.

A la vista del que hem exposat fins ara, una campanya, per exemple, sobre la prevenció del consum de drogues no hauria de fer èmfasi en el problema (amb missatges del tipus: «Les drogues assetgen els nostres joves»), sinó en la solució (amb missatges del tipus «Entre tots, estem guanyant la batalla a les drogues»). En la primera tipologia de missatges, basats en el problema, l'acció de govern queda exclosa de manera explícita, i, de manera implícita, revela impotència o inacció. En la segona tipologia de missatges, l'acció de govern queda explicitada, evidenciant que afronta la lluita contra el problema, que cohesiona la ciutadania i que la lidera de manera eficient.

Del paternalisme a l'«entre tots»

Els missatges de la publicitat d'institucions públiques s'adeqüen a l'evolució de la societat. Amb la seva maduresa, forçosament la publicitat d'institucions públiques ha de canviar el discurs. En societats poc desenvolupades, o amb un nivell incipient d'implantació democràtica, el discurs del poder tendeix a evidenciar un cert paternalisme: el poder «atorga» els serveis a la ciutadania, reduïda aquesta a mers receptors passius que han d'agrair els regals. Amb l'evolució social, els ciutadans són cada cop més conscients de la seva contribució al desenvolupament del país –mitjançant els impostos o per les seves decisions democràtiques, per exemple–, amb la qual cosa el discurs del «jo te'l dono» cada vegada té menys cabuda. En aquestes circumstàncies, la tipologia dels missatges passa a ser més inclusiva i més participativa: ja no és l'esforç del governant el que aconsegueix els èxits anunciats per la publicitat d'institucions públiques, sinó que aquests són fruit d'un èxit conjunt entre la societat i els representants electes. Apareixen llavors discursos d'institucions públiques encapçalats per expressions com ara «entre tots» o «junts».

A més, és possible fer un altre tipus d'adscripció de la tipologia de discursos: tradicionalment, el discurs paternalista s'associa més a governs conservadors, i el discurs participatiu a governs de signe progressista.

3) La publicitat d'institucions públiques ha de mantenir clares sinèrgies amb la línia política del partit en el poder

La publicitat d'institucions públiques és una eina comunicativa dels equips de govern de les diverses administracions públiques. Però, com s'ha manifestat en apartats anteriors, aquests equips de govern obeeixen i apliquen un «full de ruta», prèviament proposat als ciutadans i que aquests han ratificat mitjançant elecció democràtica. Aquest «full de ruta» és el programa polític / electoral de cada partit. Una sèrie de propostes i compromisos de tipus social, econòmic i de tota classe que, en el cas de vèncer, s'han de complir de manera ajustada.

Si l'acció de govern dels polítics electes obeeix a aquests programes polítics, en bona mesura la comunicació d'institucions públiques ha de recollir els principis i les propostes que s'hi detallen. I això cal fer-ho tant en el fons com en la forma. Es tracta, per tant, de recollir les idees/força, els temes centrals –i les corresponents verbalitzacions–, per a plasmar-les en les campanyes de publicitat d'institucions públiques. Per tant, un bon consell professional per a la re-

alització d'una campanya de publicitat d'institucions públiques determinada és consultar l'ideari i el programa electoral del partit al qual pertany el gestor públic que convoca un concurs.

Un exemple pot il·lustrar aquest propòsit: si el programa electoral d'un determinat partit situa com a eix central la modernització de la societat, les propostes de publicitat d'institucions públiques que reforcin aquest concepte passen a ser clarament avantatjoses; i no només es tracta de verbalitzar la paraula «modernització», sinó de mostrar-la en les imatges de la campanya, en els personatges protagonistes i en el to de la comunicació. I, en un pas més enllà, cal fer un desplegament de mitjans que corrobore el concepte de modernitat: la campanya s'ha d'inserir no solament en els mitjans tradicionals, sinó utilitzar nous canals i tecnologies com ara internet, viralitat, SMS, etc. Així, fons i forma connoten un valor central recollit en la proposta electoral, i que sintonitza amb la voluntat majoritària dels ciutadans.

4) La publicitat d'institucions públiques és publicitat de «mínim comú denominador»

La publicitat d'institucions públiques pretén arribar al conjunt de la societat. Aquesta vocació generalista implica una sèrie de limitacions en la tipologia i la construcció dels seus missatges: no hi ha cabuda per a discursos massa complexos o foscos, que siguin susceptibles de ser incompresos per part d'algun col·lectiu social. Així, l'elaboració dels missatges de la publicitat d'institucions públiques està presidida pel principi del denominador mínim comú: reduir el missatge a la forma més simple possible perquè sigui entès per tots els ciutadans, sense excepció. Aquesta simplicitat ha d'existir tant en el pla formal com en el conceptual: missatges simples, expressats –a més– de manera simple.

Un altre factor dona suport a la norma del denominador mínim comú en la publicitat d'institucions públiques: l'actual saturació de missatges publicitaris en els mitjans de comunicació. En aquest context, la tendència reduccionista dels missatges d'institucions públiques queda més accentuada: és necessari un màxim nivell de síntesi i simplicitat per assolir amb més eficiència un ciutadà dispers, saturat de missatges i molt selectiu pel que fa a la voluntat de recepció d'aquests.

5) La publicitat d'institucions públiques defuig el conflicte, la polèmica i, per tant, el risc

La publicitat d'institucions públiques és a l'«ull de l'huracà» del debat polític. La seva naturalesa pública, i el fet que sigui un notori i polèmic instrument de l'exercici del poder, fa que aquesta disciplina estigui en permanent i atent escrutini, tant per part dels partits de l'oposició com per la ciutadania. A tall de constatació n'hi ha prou de comentar que actualment és habitual veure com la publicitat d'institucions públiques és un tema recurrent en les preguntes de control parlamentari dels governs, i és també un argument que es repeteix

amb insistència en els articles d'opinió i en les cartes dels lectors dels mitjans de comunicació més influents. En aquest context, la cautela per part dels seus inspiradors i artífexs és un precepte de compliment obligat.

Ara bé, si la cautela guia la publicitat d'institucions públiques en la seva execució, el més sensat és defugir qualsevol element que pugui portar a la confrontació política o social. I per això la publicitat d'institucions públiques tendeix per naturalesa a evitar la polèmica en les seves formulacions. Un cop més, la polèmica s'ha de llegir en dos plans, el conceptual i el formal: la publicitat d'institucions públiques ha d'evitar aproximacions conflictives als assumptes d'interès polític i social, i, un cop determinat l'enfocament dels temes, s'ha d'executar, en el pla formal, de manera també plàcida o neutra. És a dir, es tracta de plasmar idees no conflictives, de manera no conflictiva. Des del punt de vista publicitari, aquesta estratègia implica la recerca d'execucions que evitin tot tipus de riscos i de previsibles conflictes: en publicitat d'institucions públiques no es tracta d'explorar els límits formals de la comunicació ni d'arriscar, essent preponderants els discursos *mainstream*.

Discurs *mainstream*

Per discurs *mainstream* (corrent principal) entenem el conjunt de pensaments i preferències acceptats majoritàriament pel conjunt de la societat. Aquestes preferències majoritàries es poden donar en tots els àmbits, però s'apliquen especialment en el terreny de la cultura popular.

6) La publicitat d'institucions públiques ha de ser de lectura unívoca

Com a conseqüència dels dos punts anteriors, que es refereixen a la publicitat d'institucions públiques com a una comunicació de «mínim comú denominador» i antagonista de la polèmica, el conflicte i el risc, sorgeix un corollari que tanca una trilogia d'instruccions formals pel que fa a l'execució de les campanyes de publicitat d'institucions públiques. Aquesta instrucció fa referència a la necessitat d'una lectura unívoca de la publicitat d'institucions públiques. La unicitat de la lectura de la publicitat d'institucions públiques és, alhora, causa i efecte de l'aplicació dels preceptes analitzats en els punts anteriors.

La publicitat d'institucions públiques ha d'evitar tant sí com no lectures tendencioses, quan no malicioses. Per tant, cal ser especialment acurat a dilucidar i deduir com seran utilitzats els seus missatges tant per part dels partits de l'oposició, com per part dels mitjans de comunicació de masses i, fins i tot, per la ciutadania.

No hi ha res més temible per al gestor de la publicitat d'institucions públiques que el seu ús tendenciosos o maliciós. Una prova n'és l'absència pràcticament total de l'humor com a estratègia creativa en aquest tipus de campanyes. L'humor és difícilment modulable, mostrant grans possibilitats de despertar susceptibilitats diverses i graus de valoració molt variables, i per això que el seu maneig en les campanyes de publicitat d'institucions públiques està minimitzat.

Cal, per tant, avaluar totes les lectures possibles dels missatges explícits o implícits de la campanya de publicitat d'institucions públiques en la seva fase d'ideació i creació. En el cas que el missatge analitzat admeti lectures equívokes, s'ha de rebutjar: aplicar aquí el principi de precaució és absolutament peremptori.

La lectura unívoca de la publicitat d'institucions públiques és la causant, en gran manera, del seu to habitual, allunyat d'excessos, estridències i jocs creatius de descodificació difícil o equívoca.

7) La publicitat d'institucions públiques està subordinada a allò «políticament correcte»

La publicitat d'institucions públiques constitueix un poderós mecanisme de retorn social: per la seva naturalesa política, els discursos de la publicitat d'institucions públiques i de la societat se sincronitzen i es compassen, i han de mostrar, a més, la mateixa sensibilitat i to. Només així aquesta manera de comunicació política pot ser efectiva i incidir adequadament en la societat. Perquè la publicitat d'institucions públiques pugui fluir harmònicament en el cos social cal que participi dels valors socials d'una majoria de ciutadans. Aquestes majories socials són les que construeixen, en bona mesura, el discurs d'«allò que és políticament correcte». I això explica que la publicitat d'institucions públiques, a fi de complaure-les, sigui tributària d'aquest tipus de discurs.

En aquesta dinàmica, temes com el discurs de gènere o la multiculturalitat es recullen de manera freqüent en la publicitat d'institucions públiques, tant en els seus aspectes formals –quan els seus temes són uns altres– com en els seus aspectes centrals, quan s'elaboren discursos i campanyes centrades precisament en aquests temes.

L'espiral del silenci

La teoria de l'espiral del silenci, proposada per la politòloga alemanya **Elisabeth Noelle-Neumann**, ens explica que els individus que creuen sostenir una opinió minoritària dins d'un grup tendeixen a ocultar la seva discrepància per a evitar el rebuig i l'aïllament social. Aquest mecanisme crea un efecte dinàmic de retroalimentació i polarització, en el qual la veu de la majoria augmenta constantment i, conseqüentment, silencia cada cop més la de la minoria. En aquest procés, els mitjans de comunicació de masses actuen amplificant el discurs majoritari i, per tant, restant presència a les opinions minoritàries.

Tot això pot portar a una percepció equivocada sobre el que opina la societat: les seves veus discrepants, tancades en si mateixes, queden autoexclòses del debat públic, i generen una falsa imatge de consens social sobre un determinat tema.

D'altra banda, la publicitat d'institucions públiques no solament és subordinada de la correcció política, sinó que, a més, en gran manera crea, construeix, amplifica o reforça els conceptes que formen aquesta imprecisa amalgama

d'*issues* polítics i socials que constitueixen «allò políticament correcte». Aquí l'efecte retorn funciona tancant el cercle que connecta el discurs social imperant amb el discurs polític de les institucions públiques.

8) La publicitat d'institucions públiques s'adequa a l'agenda política

La publicitat d'institucions públiques és, també, una eina de gestió de la vida política i, com a tal, viu immersa en un ecosistema complex i subtil. De la mateixa manera que hi ha temes recurrents i cíclics en les seves comeses habituals –des de la lluita contra la sinistralitat a la carretera fins al recordaroti de les obligacions tributàries dels ciutadans–, és possible trobar temes puntuals i imprevistos, fruit de la situació política. Temes com el foment de l'estalvi en el consum d'aigua, o la lluita contra la violència sexista sorgeixen quan la societat demanda dels polítics missatges d'aquestes tipologies, fruit d'esdeveniments sobrevinguts i no sempre previsibles.

Per tant, els governants poden mostrar també agilitat, capacitat de reacció i sintonia política amb la societat mitjançant l'ús de la publicitat d'institucions públiques. La sincronització entre la publicitat d'institucions públiques i els *issues* de l'agenda política posen en relleu la importància d'aquesta activitat comunicativa en el context de la gestió –real o simbòlica– dels assumptes i problemes socials més apressants.

En un cas extrem d'adequació a l'agenda i els avatars polítics, cal recordar que la publicitat d'institucions públiques sol ser una de les partides que primer es redueixen –o fins i tot s'eliminen– en cas d'ajustos pressupostaris per part de les administracions públiques, habitualment vinculats a una conjuntura econòmica desfavorable.

9) La publicitat d'institucions públiques tendeix a la discontinuïtat

En el món de l'empresa privada hi ha un axioma pel qual la construcció de marca es fa en gran manera per mitjà de la coherència dels seus missatges publicitaris i la continuïtat conceptual al llarg del temps. Aquest axioma és de difícil aplicació en l'àmbit de la publicitat d'institucions públiques.

Els motius que mouen a la falta de continuïtat en la comunicació publicitària de les administracions públiques són diversos:

a) Els mecanismes de contractació

El sistema de contractació de la publicitat d'institucions públiques –si més no, les d'una certa magnitud– es basa en el concurs públic. Mitjançant aquest sistema, diverses agències de publicitat es presenten periòdicament a concurs per a les campanyes licitades. En aquest procediment és molt freqüent que un mateix tema –en el qual no hi ha variacions substanci-

als de brífing, tant en posicionament com en missatge o to– sigui tractat successivament per agències diverses, i, sovint, amb enfocaments radicalment diferents.

Abundant en aquesta variació contínua d'execucions, el fet que una mateixa agència guanyi repetidament el concurs sobre un mateix tema de publicitat d'institucions públiques es percep com una mica negatiu i tenyit de suspicàcies. En nom d'evitar situacions com ara interpellacions parlamentàries o un permanent estat de sospita, el gestor de la publicitat d'institucions públiques tendeix, per tant, a la rotació d'agències. El continuisme està d'alguna manera penalitzat.

b) La rotació de gestors

Tampoc no hi ha estabilitat en els equips que gestionen la publicitat d'institucions públiques. Els càrrecs electes, per la seva naturalesa, varien en funció dels resultats de les consultes democràtiques.

Els equips que formen part de l'estructura funcionarial de les administracions públiques són, *a priori*, més estables, tot i que això no és sempre així: reestructuracions, canvis de destinació o de comeses n'alteren també la composició. A més, en la majoria dels casos, l'estructura funcionarial executa les decisions preses pel càrrec polític, fet pel qual la seva acció sobre la publicitat d'institucions públiques es fa més palesa en el vessant de la gestió.

c) La tipologia de temes

Com ja s'ha descrit anteriorment, alguns temes de la publicitat d'institucions públiques vénen marcats per la canviament agenda de la vida política. Són temes de naturalesa conjuntural o puntual. Per tant, poden ser nous per als seus gestors, no hi ha referents contrastats prèviament sobre com abordar-los. En aquest cas, la naturalesa discontinua de la publicitat d'institucions públiques és inevitable i consubstancial als nous temes plantejats, fet pel qual no pot ser atribuïda a un sistema de gestió inadequat.

d) La dinàmica centrífuga de la gestió de marca de les administracions públiques

Sovint, els gestors a càrrec del complex entramat que formen les diverses organitzacions de l'administració pública pretenen deixar la seva empremta personal, la seva particular manera de gestionar l'àrea específica de la seva competència, mitjançant la creació de codis i estils de comunicació diferenciats d'altres organismes semblants. És una manera de mostrar vàlua, mèrit i personalitat. De vegades, també, forma part d'una determinada concepció sobre el maneig i la gestió de la seva carrera professional. Aquest desig, encara que molt humà, implica una disfunció en la comunicació, molt freqüent no solament en les administracions públiques, sinó en tot tipus d'organitzacions complexes: la tendència a la dispersió formal i conceptual. Els desitjos específics dels gestors d'àrea, i el cúmul de les seves voluntats, criteris i prioritats conformen una autèntica força centrífuga

que, de no contrarestar-se, sol ocasionar una gran dispersió de missatges, tons i formes de la comunicació. I aquesta dispersió és sens dubte danyosa per a la percepció única de la marca o institució per a la qual treballen. A aquesta força centrífuga només s'hi pot oposar –i amb gran dificultat– el ferri control dels processos i dels elements formals i conceptuals de la comunicació per part dels seus comptats gestors, els quals s'han de dotar de visió global i a llarg termini, mentre són capaços de prioritzar l'interès general i estratègic de la institució per sobre dels diversos interessos –particulars i menors– d'alguns dels responsables d'àrea.

10) La publicitat d'institucions públiques no és gestionada per experts en comunicació

Tant els càrrecs de naturalesa política de les administracions públiques com els equips de funcionaris que gestionen la publicitat d'institucions públiques no són necessàriament experts en comunicació. Entre els primers, abunden les designacions per perfil polític, sovint alienes a les àrees específiques que se'ls encomanen. Pel que fa als funcionaris, aquests solen mostrar perfils tècnics de cada àrea específica de l'administració.

No obstant això, en cap cas no se'n pot menyscar la vàlua o capacitat personal i professional per aquest motiu, tot i que el seu perfil de tipus tècnic o polític tendeix a generar biaixos a l'hora de valorar una proposta de campanya o una altra, en el marc dels concursos públics.

Això té una conseqüència immediata: la manera de presentar les campanyes en el procés de concurs públic. Tant pel mecanisme de concurs –en el qual l'agència autora de la proposta publicitària no és habitualment present en el moment de l'obertura dels sobres i, per tant, no pot explicar els matisos de la campanya–, com per la naturalesa tècnica o política de qui les jutgen, les propostes han de ser autoexplicatives i molt clares en els seus missatges i plasmacions.

Per tot el que hem apuntat fins aquí, sembla sensat afirmar també que es manifesta la necessitat de buscar mecanismes que garanteixin més continuïtat i potenciïn la coherència dels missatges de la publicitat d'institucions públiques. Aquests mecanismes passen tant per la continuïtat dels seus gestors –càrrecs polítics i estructura funcional– com per la formació específica d'aquestes persones per al maneig de la publicitat d'institucions públiques.

4.3. Criteris d'avaluació de la publicitat d'institucions públiques

«A popular government without popular information, or the means of acquiring it, is but a prologue to a farce of tragedy, or perhaps both.» (James Madison)

La publicitat d'institucions públiques, com tota activitat de comunicació que busqui l'eficiència, hauria de tenir no solament pautes raonades per a la seva elaboració –tal com s'ha establert en punts anteriors–, sinó també criteris d'anàlisi que permetin una avaluació el més objectiva, imparcial i raonable possible. Aquesta avaluació, sense arribar a ser una modelització, va en la direcció d'oferir paràmetres sòlids d'anàlisi que, per la seva naturalesa immutable i més enllà de la dinàmica curtterminista i tàctica de gran part de l'activitat política, permet una visió sensata, calmada i reflexionada sobre la conveniència o no de desenvolupar una determinada activitat de publicitat d'institucions públiques. A grans trets, els criteris d'avaluació que proposem són els següents:

1) Necessitat

El tema que origina la campanya de publicitat d'institucions públiques ha de ser analitzat acuradament i ser valorat. Aquest ha de ser prou rellevant per a justificar la inversió publicitària corresponent. Sens dubte, les administracions públiques tenen molts punts de contacte amb la societat, temes de gran transcendència per a ser abordats des de l'àmbit de la comunicació. Davant de la vastitud dels temes, tenim la limitació econòmica que imposen uns pressupostos de comunicació predeterminats, i no sempre suficients. La prioritització es fa, per tant, ineludible. I les prioritats s'han de marcar en funció de la necessitats reals de comunicació amb els ciutadans, tenint sempre en ment les comeses de la publicitat d'institucions públiques: la seva capacitat d'educació social, de foment dels valors i de generar informació de la manera més eficient. La publicitat d'institucions públiques hauria de tractar, en definitiva, els grans temes de debat públic en l'àmbit de competència de cada administració, originats en la sensibilitat de la societat sobre una sèrie de temes –específics i variables– cap als quals el bon gestor de comunicació ha de mostrar sintonia i capacitat d'adaptació.

2) Consens

Els temes de la publicitat d'institucions públiques haurien d'estar fora de l'habitual combat partidista. La norma legal ja estableix que no es pot fer publicitat dels èxits del govern, amb la qual cosa, el nivell de tensió govern/oposició sobre aquest tema hauria d'haver disminuït ostensiblement. Però això és només un primer estadi, ja que a continuació encara queden els temes que continuen sent polèmics encara que en si mateixos no són d'ostentació dels èxits del govern. Habitualment obeeixen a la tipologia de missatges que part de l'arc parlamentari no subscriu, perquè no s'adeqüen als seus principis ideològicoprogramàtics. És per això que es fa necessari un especial esforç en la recerca del consens en els temes de la publicitat d'institucions públiques. Aquest consens treballa a favor de la percepció final que tenen els ciutadans de les seves administracions. Per contra, cada campanya de publicitat d'institucions públiques que acaba en polèmica, debilita i socava la credibilitat de l'administració que l'ha afavorit.

3) Proporcionalitat

Hauria d'existir una proporció lògica i raonable entre la transcendència i la importància del tema abordat per la publicitat d'institucions públiques i la suma de la inversió publicitària destinada a aquesta finalitat per part de l'administració corresponent. Un tema menor o puntual no hauria de tenir un gran desplegament de mitjans publicitaris. Aquest excés publicitari pot originar efectes adversos en la ciutadania, molt sensible als «balafiaments» d'aquest tipus, encara que el gestor polític també pot tendir a pensar que el rèdit en termes d'imatge pública de l'acció publicitària és la finalitat en si mateixa de l'acció, essent el tema una mera excusa que li permeti fer un desplegament comunicacional d'envergadura.

4) Adequació temporal

El factor temporal és una altra clau en l'anàlisi i la gestió de la publicitat d'institucions públiques. La proximitat a períodes electorals, en els quals la llei la permet, tendeix a tenyir tota comunicació d'institucions públiques amb el tint de l'electoralisme. Aquesta percepció pot ser injusta, però sembla inevitable. D'altra banda, fer publicitat d'actuacions inacabades o que, al contrari, van acabar fa molt de temps són dos extrems que condueixen a un mateix resultat: tot tipus d'objeccions tant de l'oposició política com de la ciutadania.

Al contrari, ajustar les campanyes de publicitat d'institucions públiques als moments que es fan necessàries, pot augmentar-ne el crèdit i l'efectivitat. D'altra banda, les administracions públiques poden mantenir una presència continuada en els mitjans i una tranquil·litzadora comunicació periòdica amb els ciutadans mitjançant la bona planificació temporal de les diverses campanyes, evitant així «desaparèixer» de l'ecosistema mediàtic per períodes massa extensos que poden causar sensació d'inacció, planificació inadequada de l'acció de govern o, fins i tot, buit de poder.

5) Contextualització

L'oportunitat de la publicitat d'institucions públiques no és un concepte abstracte i inamovible: depèn també de factors externs i conjunturals. Aquests factors poden, per si mateixos, variar la percepció de la publicitat d'institucions públiques, relativitzar-la o dotar-la de noves lectures i significats, no sempre en el mateix sentit en què es pretenia establir el missatge. Així, en un context de recessió econòmica generalitzada, qualsevol campanya de comunicació d'institucions públiques pot passar de la consideració de necessària a la de «supèrflua» per part de l'opinió pública, malgrat que els seus continguts i missatges intrínsecs poguessin no haver-ho estat considerats en el passat, o en una altra conjuntura diferent. Dos moments econòmics diferents condicionen un mateix missatge d'institucions públiques, i el doten de connotacions diferents per als ciutadans.

4.4. La dimensió de la publicitat d'institucions públiques: el cas del govern central espanyol

A Espanya, la inversió conjunta en comunicació del Govern central, comunitats autònomes, diputacions, ajuntaments i empreses i organismes públics de tot tipus se situa al capdavant –i en gran distància– del conjunt de principals anunciants de l'Estat espanyol.

Ja en la dècada dels noranta del segle passat, hi ha un increment substancial de la inversió en publicitat d'institucions públiques en l'Estat espanyol, fins al punt que González Lobo afirma que, l'any 1996:

«[...] es calcula que la publicitat feta pel sector públic supera el 10% de tota la publicitat nacional. Els dos capítols més importants d'aquest total són les campanyes publicitàries dels diversos ministeris i les fetes per empreses participades pel govern. Les comunitats autònomes també estan incrementant les seves inversions.» (1998, pàg. 27)

No obstant això, la constatació que la publicitat d'institucions públiques de les administracions públiques constitueix el primer anunciament de l'Estat espanyol no es percep de manera evident, ja que estem davant del problema metodològic següent: no hi ha un sumatori total –i exclusiu– de la inversió publicitària que fan aquest tipus d'institucions que reculli la dispersió de les seves dades, entremesclades i, per tant, diluïdes entre altres tipologies d'anunciants, i que, per tant, consolidi la inversió global en publicitat d'institucions públiques, i mostri la seva magnitud real. I sense aquestes dades se'n fa difícil l'anàlisi, especialment a efectes comparatius.

Per tant, parlar de dades i xifres de la publicitat d'institucions públiques en l'Estat espanyol en general, i del Govern central en particular, comporta parlar d'un repte. Si la complexa estructura d'organismes públics –constituïts, al seu torn, en anunciants d'institucions públiques– és per si difícil d'incloure, les partides pressupostàries, els procediments i els conceptes administratius en els quals es pot trobar alguna forma de publicitat d'institucions públiques associada són encara més complexos. A tot això cal afegir una voluntat política no sempre procliu a fer transparents les xifres i els procediments en els múltiples àmbits de gestió de la publicitat d'institucions públiques.

Per tot això, la creació l'any 2007 del **Pla de comunicació i publicitat institucional** significa un punt d'inflexió en aquestes dinàmiques. El Pla de comunicació i publicitat institucional neix per mandat de la Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat i comunicació institucional. Aquest pla cristal·litza la voluntat política de delimitar i revelar, de manera ordenada i comprensible, les principals partides pressupostàries destinades a publicitat d'institucions públiques per part del Govern espanyol. Per primer cop, l'any 2007, el Govern va fer públic el global de la seva inversió publicitària.

En funció de les dades aportades pel Pla de comunicació i publicitat institucional es pot determinar, per exemple, que la inversió prevista per l'Administració General de l'Estat per a l'any 2018 és de 71,56 milions d'euros, per a un total de cent dues campanyes. A aquesta quantitat cal afegir 151,6 milions d'euros suplementaris destinats a la publicitat comercial de l'Administració General de l'Estat, la qual es destina la venda de productes i serveis –i els pressupostos de la qual no es contemplen en el pla. La publicitat comercial de l'Estat es refereix a campanyes dels ministeris, els seus organismes o empreses, com ara Tresor públic, Loteries i apostes de l'Estat, Correus, RENFE o Paradors, i que l'any 2018 sumen un total de cinquanta-tres campanyes publicitàries. Així, doncs, hi ha una inversió publicitària total de 124.137.042 milions d'euros per part de l'Administració central, xifra que va ascendir fins a 338,8 milions d'euros l'any 2007.

De l'anàlisi històrica de les xifres d'inversió que el govern espanyol ha destinat a la publicitat d'institucions públiques es desprèn que, abans de la crisi econòmica, es va produir un notable increment i, per tant, un gran salt quantitatiu i qualitatiu en la inversió publicitària de l'Estat. N'hi ha prou d'observar l'import dels principals apartats del pla de 2007 per a adonar-nos de la magnitud i transcendència que l'Estat central actual atorga a la seva comunicació publicitària. No obstant, si ens fixem en el pla de 2018 les xifres són molt menors, tot i que no deixen de ser d'import elevat. Si analitzem amb detall les partides pressupostàries recollides en el Pla de comunicació i publicitat institucional, es constata que les campanyes a les quals es dedica més esforç publicitari són les de seguretat viària, promogudes per la Direcció General de Trànsit, la inversió publicitària de la qual ascendeix a 13 milions d'euros, i la de sensibilització fiscal i informació al ciutadà de l'Agència Tributària, amb 9 milions d'euros, i la de transformació digital de Red.es, amb 7 milions d'euros. De les campanyes denominades «comercials» –dedicades a la venda de productes i serveis i, per tant, no subjectes a llei, com les cataloga el pla–, les d'inversió més alta són les de l'organisme Loteries i apostes de l'Estat, les tres campanyes del qual sumen un total de 63.984.800 euros i la de Turespaña, amb un import de 9.000.000 euros, un import molt menor del que s'havia arribat l'any 2007 abans de la crisi econòmica. Així mateix, el Govern central es reserva el dret de contractar campanyes noves «per motius d'urgència o altres causes sobrevingudes».

Les xifres de la publicitat d'institucions públiques als Estats Units d'Amèrica

**Les xifres d'inversió publicitària dels EUA avalen la magnitud i la transcendència econòmica de la seva publicitat d'institucions públiques: segons *Advertising Age* –la publicació de referència en l'àmbit de la publicitat a nivell mundial– el govern dels EUA, amb una inversió publicitària de 1.121,9 milions de dòlars, està en el lloc trenta-quatre del rànquing dels cent anunciants més importants dels EUA publicat l'any 2007. Aquesta inversió el situa per davant de grans anunciants com, per exemple, Coca-Cola o Nike, que ocupen el lloc número cinquanta-tres i cinquanta-nou (respectivament) en el rànquing esmentat d'*Advertising Age*.

En la seva faceta d'anunciant d'institucions públiques, el govern dels EUA engloba els següents organismes: Air National Guard, Amtrack, Army National Guard, Bureau of Engraving & Printing, Centres for Disease Control & Prevention, Central Intelligence Agency,

Department of Homeland Security, Department of the Army, Housing & Urban Development, Internal Revenue Service, Joint Advertising, Market Research & Studies, Medicare, Office of National Drug Control Policy, U.S. Air Force, U.S. Air Force Reserve, U.S. Army Accessions Command, U.S. Army Reserve, U.S. Coast Guard, U.S. Dept. of Health & Human Services, U.S. Department of Transportation, U.S. Marine Corps, U.S. Mint, U.S. Navy i U.S. Postal Service.

4.5. El marc legal de la publicitat d'institucions públiques a Espanya

El Pla de comunicació i publicitat institucional, com ja hem esmentat, té el seu origen en la promulgació de la Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional, i la seva comesa és cristal·litzar un dels seus principis fonamentals: el de la transparència sobre la inversió pública en l'àmbit estatal. Ara bé, el Pla de comunicació i publicitat institucional va més enllà d'aquest principi i no solament concreta la filosofia de la llei, sinó que posa en clar xifres, imports, partides i destinataris de la inversió en comunicació del sector denominat «públic».

Tal i com s'ha apuntat anteriorment, tot professional de la comunicació que desenvolupi la seva activitat en l'àmbit de la publicitat d'institucions públiques haurà de conèixer el marc legal que regula aquesta activitat. És per això que, en aquest punt ens aturarem en l'anàlisi dels principis bàsics de la Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional, cosa que, al seu torn ens permetrà comprendre el propòsit del legislador i la voluntat política que l'impulsa.

Ja en la seva exposició de motius, la Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat i comunicació institucional aclareix alguns conceptes bàsics per a la seva posterior anàlisi i discussió. Així, per exemple, determina que de la funció executiva del Govern n'emana la capacitat per a emetre missatges als ciutadans:

«El Govern és, indubtablement, subjecte i objecte d'informació i valoració política; però, en tant que responsable últim de l'Administració General de l'Estat i, en raó, precisament, de la funció executiva que constitucionalment se li encomana, és emissor d'una sèrie de missatges dirigits als ciutadans que s'engloben sota la denominació genèrica de campanyes institucionals de publicitat i de comunicació.»

Al seu torn, en l'exposició de motius de la Llei hi ha un dels principis fonamentals de l'activitat comunicativa del govern; el de deslligar l'opinió política de la informació veraç i neutral sobre les seves polítiques públiques:

«La dualitat entre la naturalesa política i executiva de l'acció governamental s'ha de mantenir en esferes comunicatives separades. La valoració, el judici i la informació de caràcter polític tenen les seves vies i no s'han de barrejar amb l'activitat comunicativa que, ordenada i orientada a la difusió d'un missatge comú, emprèn l'Administració per a donar a conèixer als ciutadans els serveis que presta i les activitats que desenvolupa. Ha de ser un principi fonamental de l'activitat comunicativa del Govern, per mitjà de campanyes institucionals, deslligar l'opinió política de la informació veraç i neutral sobre les seves polítiques públiques. La publicitat i la comunicació institucional han d'estar a l'estricta servei de les necessitats i dels interessos dels ciutadans, facilitar l'exercici dels seus drets i promoure el compliment dels seus deures, i no han de perseguir objectius inadequats al bon ús dels fons públics.»

D'aquesta manera es constata, per tant, que un dels objectius més destacats de la Llei és separar nítidament l'opinió de les dades, la tasca política de la gestió executiva destinada al servei públic i en interès dels drets i dels deures dels ciutadans.

I és, precisament, en la recerca de la màxima eficàcia i transparència en la gestió executiva de les tasques comunicatives del Govern, on hi ha un segon eix vertebrador de la Llei:

«L'eficàcia en l'acció comunicativa dels poders públics en la societat contemporània requereix, a més, que aquelles solucions que ja ha fet seves la societat de la informació s'habilitin com a part dels recursos informatius de les Administracions públiques i s'incorporin les tècniques que permeten difondre amb eficiència missatges d'interès per als ciutadans i els col·lectius als quals s'integren. El propòsit de la Llei és que tota la informació arribi a tots els ciutadans. Per a aconseguir-ho, s'ordena la utilització de mitjans i suports o formats que, d'una banda, assegurin l'accés a la informació de les persones amb discapacitat i, d'una altra, atenent a criteris objectius, garanteixin millor la difusió dels missatges.»

El concepte «que tota la informació arribi a tots els ciutadans» podria ser el *leitmotiv* o eslògan que resumeix l'essència de la Llei. En aquest sentit, es pot destacar com aquesta advoca per adaptar permanentment als canals de comunicació dels poders públics els *tempos* que marca la societat, en una adequació dinàmica a una realitat que el legislador interpreta com a immersa en un estadi de canvi i d'innovació continuus. D'allà la calculada ambigüitat en la formulació de l'enunciat.

A més, la mateixa Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional destaca quatre objectius com a prioritaris:

1) Garantir la utilitat pública de la comunicació d'institucions públiques

En aquest aspecte, destaca l'eradicació de totes les campanyes que tinguin com a finalitat enaltir la tasca del Govern: «Es garanteix així que les campanyes serveixin als seus destinataris legítims, que són els ciutadans i no a qui les promou».

2) La professionalització

Sota aquest epígraf, el legislador busca assegurar «el màxim aprofitament dels recursos públics», tant en la planificació com en l'execució i l'avaluació de les campanyes d'institucions públiques.

3) La transparència

Aquest concepte se substancia principalment amb el Pla de Comunicació i Publicitat Institucional –ja que s'hi recull la planificació i la suma global de les campanyes de publicitat d'institucions públiques dependents del govern central– i de la Comissió de publicitat i comunicació institucional, que dirimeix

amb diligència –el termini màxim estipulat per a les seves resolucions és de sis dies– els conflictes que es puguin generar en l'àmbit de la comunicació de l'Administració pública central.

4) La lleialtat institucional

Aquest apartat fa referència a la prohibició de «les campanyes destinades a injuriar l'activitat d'altres administracions en l'ús legítim de les seves competències». Aquest principi cobra especial rellevància en les situacions d'intensa crispació política, en les quals les forces polítiques que governen institucions amb interessos oposats poden caure en la temptació d'utilitzar tot tipus de tàctiques i armes, inclosa la publicitària, per a dirimir públicament les seves diferències, o els seus enfrontaments.

Un cas és, a títol d'exemple, la confrontació en tots els àmbits, inclòs el publicitari, entre el Govern central –gestionat pel Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE)– i els governs autonòmics de Múrcia i la Comunitat Valenciana –a mans del Partit Popular (PP)– a compte de la derogació del transvasament de l'Ebre. En plena crisi institucional, qui en aquell moment era ministra de Medi Ambient, Cristina Narbona, va acusar alguns dirigents del PP d'aquestes dues comunitats d'estar «gastant milions d'euros en una campanya a favor del transvasament de l'Ebre».

Així mateix, la Llei busca un sistema àgil de control, ja que la durada de les campanyes institucionals fa inviàbles els procediments habituals de tipus administratiu o judicial. S'articula així un procediment administratiu «de caràcter especial i sumari que permet als ciutadans sol·licitar l'aturada o la rectificació de l'activitat contrària a les prohibicions disposades per la Llei». La competència per conèixer aquest tipus de sol·licituds s'atorga a una Comissió de publicitat i comunicació institucional, adscrita al Ministeri de Presidència.

Un altre tipus de control determinat per la Llei és l'obligació de presentar un informe anual a les Corts Generals, en el qual ha de figurar l'enumeració de totes les campanyes contractades per l'Administració General de l'Estat i la relació dels adjudicataris dels contractes subscrits. El seu àmbit d'aplicació són tots els organismes, les institucions i entitats englobades en el sector públic estatal, com queden definits en l'article 2.1 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària i queden excloses d'aquest control legal «les campanyes de caràcter industrial, comercial o mercantil que desenvolupin els subjectes enumerats en l'apartat anterior en el compliment de les finalitats que els són pròpies». Així mateix, queden excloses d'àmbit d'aplicació de la Llei totes aquelles comunicacions que s'hagin de publicar o difondre per mandat legal.

Pel que fa als requisits i les prohibicions de les campanyes d'institucions públiques de publicitat i comunicació es pot destacar que s'autoritza donar a conèixer els valors constitucionals, els drets i els deures ciutadans –especialment

les disposicions noves que, per la seva repercussió social, mereixen una difusió especial–, a informar sobre els processos electorals i consultes populars, a advertir de les mesures d'ordre públic o de prevenció de riscos (per a les persones o per al patrimoni natural), a donar suport als sectors econòmics espanyols a l'exterior, a difondre les llengües espanyoles i el patrimoni cultural, i, en un sentit més ampli, a «comunicar programes i actuacions públiques de rellevància i interès social», només «quan es presentin raons d'interès públic i a l'exercici de competències pròpies».

Pel que fa a les prohibicions, destaquen les de les campanyes que tinguin com a finalitat enaltir els èxits de gestió, les que menyscabin o obstaculitzin qualsevol actuació legítimament feta per un altre poder públic, les que incloguin missatges anticonstitucionals o contraris a l'ordenació jurídica i les que generin confusió de símbols, idees o expressions entre els missatges d'institucions públiques i els emprats per qualsevol formació política o organització social. A més, les campanyes institucionals de l'Administració s'hauran d'identificar clarament com a tals –incloent la menció expressa de l'Administració o entitat promotora o contractant– i no es podran dur a terme campanyes d'aquest tipus en períodes electorals –excepte les pròpies de l'organització dels comicis o les que puguin resultar imprescindibles per a salvaguardar l'interès públic.

Com s'ha pogut constatar, la Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional manifesta una clara vocació de delimitar, ordenar i racionalitzar l'activitat comunicacional de les institucions públiques de l'Estat. Més enllà de la seva funció reguladora, aquesta Llei mostra també un cert caràcter exemplaritzant, ja que pretén evitar situacions del passat, que van assolir un ampli eco social. En aquest sentit, es podrien destacar les confrontacions en l'àmbit dels missatges institucionals dutes a terme per autonomies de signe contrari, o el descreït de l'activitat publicitària del Govern, quan aquesta es fa amb finalitats marcadament electoralistes o partidistes. Les noves limitacions que aquesta Llei imposa a la publicitat institucional semblen estar destinades a fer inviables aquests usos a partir de la data de la seva promulgació.

Es pot destacar que aquesta norma estatal i de caràcter general conviu amb les ja esmentades lleis autonòmiques sobre publicitat d'institucions públiques. I sobre les mateixes, convé recordar que totes les disposicions promulgades posteriorment en la llei estatal incorporen els nous preceptes que aquesta estableix.

4.6. Les funcions de la publicitat d'institucions públiques

«No estem governant, perquè la societat no sap què estem fent.» (Alfonso Guerra)

Com ja hem apuntat, la publicitat d'institucions públiques té encomanades, per mandat legal, una sèrie de cometes que seran abordades en el punt següent. Però, addicionalment i fruit del continuat compliment d'aquestes funcions, la publicitat d'institucions públiques ha desenvolupat altres funcions paral·leles

que podem considerar tant o més importants que les estipulades per la legislació vigent. Aquestes funcions paral·leles, que nosaltres denominarem «funcions metapublicitàries» de la publicitat d'institucions públiques, també seran objecte d'estudi en aquest punt.

4.6.1. Funcions de la publicitat d'institucions públiques segons la legislació vigent

En el marc dels requisits que han de complir les campanyes d'institucions públiques, la Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional indica de manera explícita els objectius als quals poden respondre les campanyes de publicitat i comunicació institucional. Així, com ja hem dit anteriorment, cal recordar que d'acord amb l'article 3.1 de la Llei, les funcions assignades a la publicitat i comunicació institucional són les següents:

- 1) Promoure la difusió i el coneixement dels valors i dels principis constitucionals.
- 2) Informar els ciutadans sobre drets i obligacions legals d'aspectes rellevants del funcionament de les institucions públiques i de les condicions d'accés i d'ús dels espais i serveis públics.
- 3) Informar els ciutadans sobre l'existència de processos electorals i consultes populars.
- 4) Difondre el contingut de les disposicions jurídiques que per la seva importància i interès així ho aconsellin.
- 5) Advertir de l'adopció de mesures d'ordre o de seguretat pública quan afectin una pluralitat de destinataris.
- 6) Anunciar mesures preventives de riscos o que contribueixin a l'eliminació de danys de qualsevol naturalesa per a la salut de les persones o per al patrimoni nacional.
- 7) Donar suport a sectors econòmics espanyols a l'exterior, promoure la comercialització de productes espanyols i atreure inversions estrangeres.
- 8) Difondre les llengües i el patrimoni històric i natural d'Espanya.
- 9) Comunicar programes i actuacions públiques de rellevància i d'interès nacional.

Però també hi ha una norma autonòmica, concretament la promulgada per la Generalitat de Catalunya l'any 2000, que descriu de manera precisa la naturalesa intrínseca, la finalitat i les comeses pròpies de la publicitat d'institucions públiques. En el seu aspecte definitori, és una Llei molt més precisa, fet pel qual es fa convenient transcriure'n l'article 3:

- 1) Als efectes que es disposa en aquesta Llei, s'entén per publicitat institucional, la publicitat que duen a terme les institucions públiques per a promoure i defensar els valors i conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut o la prevenció i la seguretat.
- 2) D'acord amb la concepció especificada per l'apartat 1, la publicitat institucional té per objecte:
 - a) Promoure i defensar la democràcia i els valors de la societat, com són el benestar social, la cultura de la pau, la solidaritat o la salut.
 - b) Informar sobre els drets i les obligacions dels ciutadans o grups de ciutadans.

c) Informar sobre l'existència de les entitats i les institucions públiques, de les activitats que duen a terme, dels serveis que presten o dels productes que promouen.

d) Informar de les activitats o dels projectes duts a terme per l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències.

e) Promoure qualsevol altre missatge en l'àmbit de les competències o l'objecte social de l'entitat, la societat o la persona jurídicopública que promou la comunicació.

3) La publicitat institucional prové de l'Administració i, per tant, està inherentment al servei de tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya.

4) La publicitat institucional ha de constituir un instrument útil per al desenvolupament global, i velar pels drets de les persones destinatàries i pel respecte de l'ètica publicitària.

5) La publicitat institucional, a més de ser explicativa de la institució en el seu marc global, ha de difondre missatges que contribueixin a implicar els ciutadans i les ciutadanes en el procés de construcció d'una societat avançada des del punt de vista del seu progrés econòmic i social i de la seva consciència cívica. Així mateix, ha de tenir sempre present en els seus missatges una voluntat cohesionadora i integradora del conjunt de la societat.

D'aquesta exhaustiva definició sobre el concepte i les atribucions de la publicitat d'institucions públiques que fa la llei catalana, es considera d'especial rellevància destacar l'aportació que significa qualificar aquesta activitat com a «servei públic» i «instrument útil» si, com a més afirma, es tracta d'«implicar els ciutadans en el procés de construcció d'una societat avançada».

Al contrari, aquesta llei és més ambigua que la norma espanyola pel que fa a l'àmbit d'aplicació, en no delimitar clarament el que es considera «administració pública catalana». Així mateix, l'epígraf *d* de l'apartat 2 de l'article 3, referent a informar sobre activitats i projectes duts a terme per l'Administració catalana, pot entrar en conflicte amb el que ha promulgat la posterior llei espanyola, ja que aquesta no autoritza a divulgar èxits de l'Administració.

4.6.2. Funcions metapublicitàries de la publicitat d'institucions públiques

Més enllà de les funcions informativa i persuasiva –pròpies de tota activitat publicitària– la publicitat d'institucions públiques assumeix i duu a terme cometes que van més enllà dels seus estrictes àmbits i atribucions publicitàries. Aquestes tasques poden ser descrites, per tant, com a funcions metapublicitàries de la publicitat d'institucions públiques.

Com veurem a continuació, les funcions metapublicitàries de la publicitat d'institucions públiques fan cometes que, de vegades, superen l'objecte intrínsec de la campanya de publicitat d'institucions públiques.

Les funcions metapublicitàries també expliquen, en part, la proliferació de campanyes d'institucions públiques de comunicació: més enllà del seu missatge concret –explícit tant en el brífing de la campanya puntual com en les seves execucions–, la publicitat d'institucions públiques constitueix una efiç aliada de l'acció de govern, d'una manera *sui generis* –aliè al tema de cada campanya–, però no és per això menys efectiu i poderós.

Per mitjà de les funcions metapublicitàries de la publicitat d'institucions públiques, l'espai conceptual i les comeses d'aquesta disciplina s'expandeixen i assolixen una nova dimensió, en la qual la seva riquesa, efectivitat, transcendència i les seves possibilitats queden multiplicades, i s'ubiquen en un espai central i de gran importància per a l'exercici del poder.

Les funcions metapublicitàries de la publicitat institucional s'emmarquen en tres tipologies:

- 1) Educació social.
- 2) Disseny de l'agenda pública.
- 3) Simulació de l'acció política.

Aquestes tres comeses no són excloents entre elles, i es poden sumar sinèrgicament. A més, és important recordar que aquestes funcions es fan en el context de campanyes concretes de publicitat d'institucions públiques, els temes puntuals i explícits de les quals no han de ser defugits; així l'acció de les funcions metapublicitàries de la publicitat d'institucions públiques s'assenta i combina amb els temes propis de cada acció publicitària empresa per les administracions públiques.

Educació social

La publicitat d'institucions públiques s'ha establert sòlidament com una eina eficient d'educació social. Aquesta funció s'ha de subscriure en el curt termini, a causa de la naturalesa efímera de tota manifestació publicitària.

Tot i tenint en compte el factor acumulatiu de les diverses tipologies de campanyes de conscienciació social que fan les administracions públiques, sembla sensat circumscriure i que reservi l'educació social en el llarg termini les dues institucions a les quals aquesta tasca els és pròpia: l'àmbit familiar i l'àmbit escolar. La publicitat d'institucions públiques hauria de complementar, per tant –mai no interferir– el paper protagonista de les institucions a les quals tradicionalment se'ls ha encomanat la tasca de la formació dels ciutadans del demà.

No obstant això, quan cal conscienciar –amb rapidesa i ampli abast– el conjunt de la societat sobre un tema específic, es fa ineludible recórrer a la campanya publicitària d'institucions públiques. Una simple constatació històrica permetria refrendar aquest supòsit: les campanyes fetes per a afrontar temes en el seu moment tan apressants i nous com, per exemple, la sida –amb l'inherent desplegament didàctic sobre noves pautes de conducta sexual– evidencien l'enorme capacitat educativa que exerceix la publicitat d'institucions públiques sobre la ciutadania.

Els temes en els quals la publicitat d'institucions públiques actua com a agent d'educació social són múltiples, des d'inculcar hàbits alimentaris saludables, explicar les novetats legislatives que s'incorporen a l'ordenació jurídica i els

efectes de les quals impacten directament en la població, fins a comunicar els nous preceptes de trànsit. Tots aquests temes manifesten un denominador comú: la informació de servei públic amb una voluntat didàctica marcada sobre la població.

Aquesta tipologia de missatges és molt comuna en la publicitat d'institucions públiques actual, i el seu efecte acumulatiu sobre la ciutadania –tant per la multiplicitat de temes abordats, com per la seva cíclica i continuada presència en el temps– construeixen una nova dimensió d'anàlisi de la publicitat d'institucions públiques, atorgant-li la capacitat efectiva d'incidir en l'àmbit de l'educació de grans col·lectius, quan no del conjunt de la societat.

Per tant, ens podem aventurar a apuntar que, davant d'un eventual canvi de paradigmes socials, la publicitat d'institucions públiques podria arribar a tenir un rol important. I això és així perquè en l'evolució de la societat cap a noves formes de consum i nous valors cívics, la informació i argumentació que aporten les campanyes de publicitat d'institucions públiques seran eines plenament útils i vàlides, amb una gran transcendència i pes específic. Un exemple clar d'això està en els canvis d'hàbits alimentaris de la població, afavorits des de diverses administracions, incloses les supranacionals.

Aquesta acció educativa de la publicitat d'institucions públiques està assolint un nivell d'eficàcia i de sofisticació que fins i tot es dona la circumstància que es pot «exportar», i estendre'n els efectes més enllà de les fronteres del país on va planificar-se i gestionar-se. Com a mostra, n'hi ha prou d'esmentar el cas de les campanyes publicitàries que el govern espanyol duu a terme al Senegal, un dels habituals països d'origen de la immigració il·legal, per a conscienciar sobre els perills d'aquesta pràctica.

Disseny de l'«agenda pública»

L'anàlisi de la publicitat d'institucions públiques també es pot –i cal– contextualitzar en el marc de l'anàlisi dels mitjans de comunicació de masses, suport d'aquest tipus de publicitat en la gran majoria dels casos. I és que la publicitat d'institucions públiques comparteix lectors, oients o televidents amb els continguts propis d'aquests mitjans.

Walter Lippmann, ja l'any 1922, va reflexionar, en la seva obra *Public Opinion*, sobre els mitjans informatius i la seva capacitat per a generar opinió pública. Segons Lippmann, la nostra visió de la realitat està condicionada per l'única forma que tenim de conèixer tot allò aliè a la nostra experiència directa, immediata i quotidiana: els mitjans de comunicació de masses.

Més enllà de la seva funció informativa, aquests mitjans creen mapes cognitius que expliquen el món en conjunt, i ens hi situen. Aquests mapes cognitius no tenen perquè correspondre sempre amb la realitat, sinó a una pseudorealitat o pseudoentorn, forjada per la mera selecció i prioritjació de temes atesa la capacitat finita d'atenció i d'interès de les persones i de l'espai, també finit, dels mitjans, o per la parcialitat, distorsió, inexactitud o la visió incompleta i forçosament sintètica dels *mass-media*.

Aquestes reflexions situen Lippmann com el pare intel·lectual de la teoria de l'establiment de l'agenda (o *agenda setting*) que, com vam veure en el mòdul dedicat a la comunicació política, converteix els mitjans de comunicació en gestors determinants de la realitat quotidiana dels seus públics. Per mitjà dels seus continguts, els mitjans de comunicació de masses fixen prioritats del debat social, inclouen o exclouen temes en el debat i en modulen la intensitat.

Així, la percepció sobre els temes reals de preocupació per part del públic, – per exemple, el grau de seguretat / inseguretat ciutadana– està establert per la rellevància mediàtica del tema: a partir de l'èmfasi i la insistència que es doni a notícies vinculades amb un determinat problema –situant-lo així al centre del focus d'atenció social, la ciutadania generarà un barem col·lectiu d'importància–, independentment de la realitat quotidiana.

Pel sistema de l'establiment de l'agenda, els mitjans decideixen què és prioritari –i, per tant, què no ho és– per a l'atenció i consideració dels seus usuaris. Ara bé, quan es considera aquesta capacitat dels mitjans, s'associa al contingut editorial. La publicitat que hi ha inserida, en principi, quedaria relegada en el context d'aquesta teoria, atesa la seva funció *a priori* merament comercial, amb la qual cosa no podria generar agenda en els assumptes d'interès social. Tanmateix, les característiques específiques de la publicitat d'institucions públiques ha fet reconsiderar aquesta presumpció, i ho ha fet des d'un quàdruple vessant:

1) Pels continguts propis de la publicitat d'institucions públiques, vinculats estretament a temes d'interès social. De fet, i com s'ha vist en apartats anteriors, cada vegada és més freqüent que el poder polític abordi mitjançant publicitat d'institucions públiques matèries que són al mateix centre del debat ciutadà. Es manifesta així una sintonia amb la societat i, alhora, una sensibilitat cap a aquests debats.



Walter Lippmann

2) Per la dinàmica establerta en la gestió de la publicitat d'institucions públiques, en la qual les campanyes de determinada produït són presentades als mitjans de comunicació, mitjançant algunes estratègies de relacions públiques que inclouen l'organització de rodes de premsa o l'elaboració de materials informatius, com ara dossiers o notes de premsa. Aquesta dinàmica retroalimenta els efectes de la campanya quan apareix també com a notícia –atesa la seva rellevància social– en el que podríem qualificar com una forma particular de *publicity*.

3) Perquè, si partim del segon punt, el poder polític pot utilitzar la publicitat d'institucions públiques per a modificar els *tempos* del debat polític: una campanya d'institucions públiques podria obrir el debat sobre un tema concret –per exemple, els accidents de trànsit–, a voluntat de qui la promogui. És a dir, la publicitat d'institucions públiques podria iniciar el procés d'establiment d'agenda.

4) Perquè si s'accepta el paper de la publicitat d'institucions públiques en la fixació de l'agenda pública, s'hauria de considerar que, a més, i per definició, la publicitat manifesta una intenció persuasiva que pot magnificar els seus efectes socials sobre altres continguts mediàtics merament informatius.

D'aquesta manera, es constata que la publicitat d'institucions públiques disposa d'una certa capacitat per a establir l'agenda de la vida política. Fer una campanya d'institucions públiques pot ser també una estratègia per a situar un tema determinat al centre del debat públic. Aquesta manera d'instaurar i enquadrar els temes i els *tempos* del debat polític tenen en la publicitat d'institucions públiques una bona aliada, més encara si es té en compte el desplegament paral·lel de tècniques de comunicació i relacions públiques que pot originar el llançament d'una campanya de publicitat d'institucions públiques.

L'acció combinada d'ambdós elements (campanya d'institucions públiques i *publicity* gestionada des dels professionals de les relacions públiques i, més concretament, dels gabinets de premsa de les institucions) obté un efecte sinèrgic, assentant sòlidament el tema comú d'ambdós com una prioritat tant dels governants com de l'interès públic. I això implica un altre efecte positiu: es mostra sintonia entre les necessitats i les demandes de la societat, d'una banda, i la planificació de l'acció de govern, d'una altra. La publicitat d'institucions públiques orienta, així, els ciutadans sobre temes que ells consideren rellevants.

Simulació de l'acció política

En el context polític i econòmic actual, el marge real de maniobra de les diverses administracions sembla cada cop més estret. La seva capacitat d'acció i iniciativa política estan restringides per múltiples factors que van des d'organitzacions supranacionals que determinen polítiques comunes (Unió

Europea, Banc Mundial, Fons Monetari Internacional, etc.), fins a entramats empresarials de gran envergadura i amb alts graus d'incidència en la vida pública (corporacions transnacionals).

En aquest escenari de certa limitació política, la publicitat d'institucions públiques pot passar a fer una funció metapublicitària: la simulació de l'exercici del poder. Com ja hem avançat anteriorment, davant de la limitació de l'abast real de les seves decisions, els poders públics poden optar per dur a terme accions publicitàries que, en certa manera, són pal·liatives –o, fins i tot, substitutives– d'accions executives de més profunditat i implicació política, econòmica o social. I això es pot dur a terme de tres maneres diferents:

1) Substituint l'acció política de profunditat real per publicitat d'institucions públiques que, amb un efecte catàrtic, evoca el problema i crea una aparença –o esperança– de solució.

2) Articulant un tipus de publicitat d'institucions públiques en la qual es trasllada, en certa mesura, la solució del problema polític a la ciutadania, mitjançant l'apel·lació a la conscienciació social.

3) Actuant de manera reactiva contra accions publicitàries de tercers, per exemplificar així una acció contundent de govern, que després queda a un acte superficial i d'efectes merament cosmètics.

En el primer cas, convé recordar les primeres campanyes contra l'anomenada **violència de gènere**, quan, per exemple, encara no hi havia mesures complementàries, d'índole legal, policial o pressupostària, que resolguessin el problema de manera integral.

En la segona tipologia hi ha, per exemple, la campanya contra el consum de peix immadur, denominat publicitàriament «pezqueñines», feta entre els anys 2005 i 2006 pel Fons de Regulació i Organització del Mercat dels Productes de la Pesca i Cultius del Mar (FROM), institució dependent del Ministeri d'Agricultura i Pesca. En aquesta campanya, el titular deia així: «Només els animals mengen "pezqueñines"». Com que el consumidor de peix immadur pot fer-ho gràcies a l'actuació deficient de l'Administració –insuficiència de les mesures de control sobre les captures–, i com que aquest consumidor és la baula final d'una sèrie de persones i d'empreses que es beneficien del procés de comercialització il·legal, l'orientació d'aquest tipus de campanyes podria semblar discutible, i els rèdits polítics obtinguts, dubtosos.

En la tercera tipologia hi ha les accions empreses pel Govern espanyol contra els anuncis de la marca de moda i complements Dolce & Gabanna, o la superhamburguesa de l'empresa Burger King. En ambdós casos, els problemes de fons que es pretenen combatre (violència sexista o mals hàbits alimentaris de la població) van molt més enllà de la prohibició dels anuncis quan no hi ha proporcionalitat entre el desplegament mediàtic fet per l'Administració amb mo-

tiu de l'aparició dels esmentats anuncis, respecte a altres accions i polítiques de la seva competència –de molt més abast i transcendència– per a afrontar els problemes de fons esmentats.

En aquests casos, la publicitat d'institucions públiques assumeix un cop més, funcions que van més enllà del seu mer àmbit competencial. En l'àmbit de la simulació d'acció política, la publicitat d'institucions públiques es converteix en un instrument que suplanta l'exercici efectiu del poder, que exorcitza problemes socials apuntant-ne una solució que no sempre té l'efectivitat –vinculada a una veritable determinació política– capaç de proporcionar un remei real i efectiu. El governant troba així un nou vehicle per a la catarsi social, una aparença de solució que tranquil·litza la ciutadania i que produeix, a més, un efecte col·lateral exemplaritzant, demostrant determinació en allò simbòlic, mentre s'evita entrar en el complex àmbit de les solucions reals.

Les tres funcions metapublicitàries de la publicitat d'institucions públiques apuntades (educació social, establiment de l'agenda pública i simulació d'acció política) podrien explicar, en part, el gran apogeu d'aquesta activitat de comunicació per part de les diverses administracions públiques. Mitjançant les seves funcions metapublicitàries, la riquesa, l'efectivitat, i les enormes possibilitats de les comeses de la publicitat d'institucions públiques queden multiplicades, i s'ubiquen en un espai central i de gran transcendència per a l'exercici del poder. Així, l'espai conceptual de la publicitat d'institucions públiques es magnifica i assumeix noves competències i comeses.

Citació

«Si un partit polític s'atribueix el mèrit de la pluja, no ens ha d'estranyar que els seus adversaris el facin culpable de la sequera» (Morrov).
(Morrov)

5. El repte de la comunicació d'institucions públiques al segle XXI

El repte de la comunicació del segle XXI, indistintament del sector en què s'apliqui la comunicació, és l'arribada d'internet i com ha fet canviar la manera de comunicar del conjunt de la societat. No és un repte teòric o que ha d'arribar, és un repte amb el qual convivim i que evoluciona vertiginosament.

Estem immersos en això, i les institucions públiques no en queden al marge, de fet ningú no n'està. Per això, des de l'arribada d'internet l'any 1993 hi ha hagut molts canvis que no són perdurables en el temps. Primer vam veure l'arribada de les webs d'institucions públiques, l'arribada de plataformes que simulaven xarxes socials –però que no van triomfar–, la inclusió de les xarxes socials en les estratègies de comunicació de les institucions públiques, el reclam d'atenció al ciutadà mitjançant les xarxes socials i la inclusió d'aplicacions per a telèfons intel·ligents, entre d'altres. Vivim en un univers multipantalla amb la incorporació de diferents dispositius en la nostra quotidianitat, i tot passa de manera immediata, sense prou temps per a adaptar-s'hi, ni els consumidors, ni les empreses, ni tampoc les institucions públiques, que acostumen a anar a remolc dels dos primers. No hem d'oblidar que avui dia els ciutadans també som consumidors proactius (*prosumers*), és a dir, que també produïm continguts a més de consumir-los.

«Tot i que el model de la comunicació de masses caracteritzat per la seva unidireccionalitat encara pot ser vigent, estem vivint un canvi de paradigma comunicatiu a causa del desenvolupament de la Web 2.0. Les característiques socialitzadores que es donen en aquest nou entorn han provocat que en el model comunicatiu canviem la unidireccionalitat per la bidireccionalitat. Una bidireccionalitat que permet que les funcions d'emissor i de receptor siguin intercanviables.» (Escalona, 2013)

Evidentment, tot això afecta la manera de comunicar a tots els nivells. Per tant, en aquest sector, si es vol tirar endavant, s'hauran de tenir en compte els nous canals, eines i denominacions lingüístiques entre molts altres aspectes. Estem en un procés de transició que ha transformat la manera de relacionar-se amb els públics. Aquest nou context demanda rapidesa, atenció, involucració, seguiment i diàleg real. A grans trets, podem fer un llistat dels grans canvis del context comunicatiu en:

- Democratització de la informació.
- Informació en temps real.
- Informació a la carta, adaptada a les necessitats dels usuaris.
- Informació multimèdia.
- Multiplicitat de canals.
- Fragmentació de la informació.
- Excés d'atenció a causa de la sobreinformació.
- Major poder de mobilització ciutadana.

- Nous espais de diàleg i de participació.
- Absorció d'informació en poca profunditat (missatges curts).

Les institucions públiques no poden quedar-ne al marge. El sistema les porta a ser participants del procés evolutiu, però alhora hi ha d'haver la voluntat d'integrar-se en el canvi per a continuar connectat amb els ciutadans. Fer-ho passarà per oferir serveis com ara la connexió Wi-Fi gratuïta en diferents punts de les ciutats, estudiar l'evolució de la societat en l'àmbit de les TIC per a oferir solucions basades en els interessos reals del ciutadà, fomentar l'educació en els currículums acadèmics per a superar l'actual bretxa digital, facilitar les gestions amb l'administració, i oferir tot un seguit de serveis que van més enllà del concepte de comunicació d'institucions públiques.

A continuació, destaquem els serveis que s'han convertit en essencials a l'hora de comunicar.

5.1. La web en les institucions públiques

L'evolució de les pàgines web de les institucions públiques no ha deixat de ser ascendent, quant a volum, des que l'any 1991 Tim Berners-Lee creés la primera pàgina web de la història per a explicar el seu projecte, i el 30 d'abril de 1993, el CERN publicà la primera pàgina web pública de la història anunciant que seria gratuïta per a tothom. Situat a començament de la dècada dels anys noranta, es donava el tret de sortida a un entorn que no ha deixat d'innovar. L'any 994 la Casa Blanca, amb Bill Clinton a la presidència, trepitjava per primera vegada el món d'internet. A Espanya també va començar aquells dies el desembarcament de les institucions públiques a la xarxa. En l'àmbit autonòmic, la primera web de la Generalitat de Catalunya es va llançar el 4 de setembre de 1995 i, en l'àmbit local, aquell any també es llançava la web de l'Ajuntament de Barcelona. Aquesta és una etapa que mai no ha existit en blanc i negre, sempre a tot color, i que a mesura que la tecnologia ha avançat, ha anat tornant les webs més complexes i sofisticades.

La incorporació d'una web a una institució pública implica la gestió d'un nou intangible, el seu edifici digital. És la porta d'accés directa a un mitjà propi en el qual qualsevol persona hauria de trobar informació de primera mà, informació que no ha estat filtrada per cap mitjà de comunicació, la veu directa de la institució. En un estudi de caràcter municipal, Pere Oriol Costa i Santiago Giraldo (2013) van definir que les webs de les institucions públiques han de complir vuit funcions:

- Informació bàsica.
- Informació d'actualitat.
- Atenció al ciutadà.
- Foment de la participació.
- Difusió i promoció de serveis.
- Difusió de projectes.

- *City marketing* i desenvolupament econòmic.
- Rendiment de comptes i de gestió (transparència).

Aquestes funcions són extrapolables als diferents nivells de l'administració, ja que d'alguna manera estan interessats a interactuar amb la ciutadania igual que els ajuntaments, però amb uns serveis determinats més amplis en el territori que comprenen. Si parlem dels diferents nivells de l'administració, cal destacar la Guia de Comunicació Digital para la Administración General del Estado, elaborada l'any 2013 pel Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Sense entrar detalladament en les funcions que han de complir les pàgines web de l'Estat, al llarg de 289 pàgines la guia recopila un marc de recomanacions i de bones pràctiques que fa referència als aspectes tècnics de la comunicació digital. Però no només es refereix als aspectes tècnics de la web, sinó que detalladament va ampliant els continguts tenint en compte els mitjans socials i els equips de treball d'aquests entorns. Una primera guia que ens mostra que hi ha un interès a mantenir un ordre, com a mínim en el pla tècnic, en l'esfera digital de l'Estat. Un món a part és el dels continguts, que fins al moment no està regulat.

5.2. Administració electrònica i govern obert

En paral·lel al naixement de les webs de les institucions públiques, també emergien nous conceptes que avui ens resulten més familiars.

«Les perspectives reals de canvi que oferien les noves tecnologies en àmbits vinculats amb l'administració pública podien tenir un paper important [...], en el doble vessant de possibilitar l'accés a la informació per part dels ciutadans i de millorar la transparència i l'eficàcia de l'administració pública.» (Salvador, 1999)

Aquests dos vessants són l'administració electrònica (*e-government*) i el govern obert (*open government*).

«L'administració del segle XXI viu en un entorn de xarxes, és una administració en xarxa, una administració relacional, fins i tot si no n'és conscient o si es resisteix a la realitat.» (Calderón, Lorenzo, 2010)

Una situació que, una vegada més, demana que també les entranyes de les institucions públiques treballin en xarxa i es coordinin eficaçment per a satisfer amb èxit les necessitats dels ciutadans. Com veurem, tant l'administració electrònica com el govern obert no només depenen del departament de comunicació, sinó que impliquen la participació d'altres departaments.

L'administració electrònica i el govern obert no són sinònims. D'una banda, l'administració electrònica fa referència a «l'aplicació de les TIC i les seves eines en els procediments administratius preexistents, és a dir, no estem parlant de canvis en valors o procediments, sinó de pura tecnologia. No repensem

l'administració, només tecnifiquem processos. L'administració electrònica no transforma la societat, simplement –i no és poc– fa més fàcil la vida dels ciutadans» (Calderón, Lorenzo, 2010).

Un exemple són totes les gestions que requerien tramitar-se en un espai/temps concret, i que ara podem fer des de la web de les institucions públiques perquè la majoria tenen un espai específic destinat a aquest tipus de gestions. La tramitació d'un permís d'obres o la sol·licitud d'inscripció en un registre públic serien dos exemples que estan relacionats amb l'administració electrònica.

D'altra banda, el govern obert, a diferència de l'administració electrònica, sí que té relació amb un canvi de valors i de procediments per part de les institucions públiques, i no tant amb la tecnificació de processos. El gran auge del govern obert entra en efervescència a partir del 21 de gener de 2009, data en què el president dels Estats Units, Barack Obama, va presentar el Memoràndum sobre Transparència i Govern Obert que se sostenia en tres pilars essencials: transparència, col·laboració i participació. En els tres àmbits, l'avenç de la tècnica ha estat imprescindible per al seu desenvolupament, però el canvi real està en la voluntat de voler canviar. Si no es vol canviar, la tècnica no serveix de res. Si tenim en compte tot el que hem exposat, i que encara no hi ha un acord per part del sector acadèmic per a definir què és i què no és el govern obert, direm que fa referència directa a la llibertat d'accés a la informació que té el govern per part del ciutadà.

En termes d'aplicació, si parlem d'administració electrònica podem dir que hi va haver un moment en la història en el qual Espanya va situar-se a nivell mundial com un dels països més avançats en el seu desenvolupament, segons l'informe E-government Survey elaborat per les Nacions Unides. Si l'any 2010 Espanya ocupava la novena posició en el rànquing mundial, dos anys després queia fins a la vint-i-tresena, i en l'últim E-government Survey, de l'any 2016, estava en la dissetena posició, encara lluny de les dades que la situaven com a pionera.

En general, el repte en aquest àmbit concret és l'aposta per la transparència de les institucions públiques mitjançant les possibilitats que ofereix internet, i que és un punt en el qual s'està insistint. Mostra d'això és el Sello Infoparticipa, nascut l'any 2014, que atorga la Universitat Autònoma de Barcelona als consistoris que certifiquin el seu compromís amb la transparència i la participació mitjançant el compliment de cinquanta-dos indicadors fixats pel Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural (LPCCP) de la UAB. Aquests cinquanta-dos indicadors es divideixen en cinc grans blocs:

a) Qui són els representants polítics?

1) Es dona informació bàsica sobre l'alcalde o l'alcaldesa: nom i cognoms, foto i partit polític?

- 2) Es dona informació bàsica sobre l'alcalde o l'alcaldesa: biografia o currículum?
- 3) Es dona informació bàsica sobre els representants que formen part del govern: noms i cognoms, foto i partit polític?
- 4) Es dona informació bàsica sobre els representants que formen part del govern: biografia o currículum?
- 5) Es dona informació bàsica sobre els representants que no formen part del govern: noms i cognoms, foto i partit polític? (No es comptabilitzarà en cas que no hi hagi oposició.)
- 6) Es dona informació bàsica sobre els representants que no formen part del govern: biografia o currículum? (No es comptabilitzarà en cas que no hi hagi oposició.)
- 7) Es publiquen les retribucions (mensuals o anuals) dels representants polítics? (en cas que no percebin remuneració, s'explicitarà amb claredat).
- 8) Es publiquen les declaracions d'activitats i bens dels càrrecs electes?
- 9) Es publica l'agenda institucional de l'alcalde o l'alcaldesa?
- 10) Es publiquen a la web dades de contacte dels membres del govern (correu electrònic, Twitter, Facebook, pàgina web o telèfon? (Es validarà si es publica el contacte de l'àrea o de la regidoria.)
- 11) Es publiquen a la web dades de contacte dels membres de l'oposició (correu electrònic, Twitter, Facebook, pàgina web o telèfon? (No es comptabilitzarà en cas que no hi hagi oposició.)

b) Com gestionen els recursos col·lectius?

- 12) Es dona informació sobre la composició dels òrgans de govern: ple, junta de govern o comissions informatives?
- 13) Es dona informació sobre les competències i el calendari de treball dels òrgans de govern?
- 14) Es publica l'organigrama complet amb els noms i cognoms de les persones responsables i les seves funcions?
- 15) Es publiquen les convocatòries previstes amb les ordres del dia de la celebració dels plens municipals?

16) Es publiquen les actes del ple municipal?

17) Es publiquen els acords complets de la junta de govern o les actes íntegres quan la junta de govern actua en delegació del ple? (No es comptabilitzarà en els municipis amb menys de 5.000 habitants que no hagin constituït.)

18) Es dona informació del Pla de Govern (PG), del Pla d'Actuació Municipal (PAM) o del Pla Estratègic?

19) Es dona informació del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM), del Pla General d'Ordenació (PGO) o d'altres normes de planificació urbanística, així com de les modificacions puntuals?

20) Es publiquen les ordenances municipals, els reglaments o altres disposicions de rellevància jurídica?

c) Com gestionen els recursos econòmics: pressupostos, salaris, contractacions, subvencions?

21) Es publica el pressupost de l'ajuntament de l'any en curs, i dels organismes autònoms i ens dependents, en el cas d'existir?

22) Es publica informació sobre l'execució trimestral del pressupost de l'any en curs?

23) Es publiquen les modificacions pressupostàries realitzades? (En cas que no se'ns facin, s'explicitarà amb claredat.)

24) Es publica informació sobre el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera o del nivell d'endeutament?

25) Es publica la liquidació dels pressupostos d'exercicis anteriors o del compte general?

26) Es publica la relació de llocs de treball i les retribucions del personal laboral i funcionari de l'ajuntament, segons les categories?

27) Es publica el llistat i les retribucions dels directius i dels càrrecs de confiança, les seves funcions i el seu currículum? (En el cas que no existeixi, s'explicitarà amb claredat.)

28) Es publiquen les ofertes de feina de l'ajuntament, el procés dels concursos públics i els resultats? (En cas que no es faci cap convocatòria, s'explicitarà amb claredat.)

29) Es publica l'inventari general del patrimoni de l'ajuntament?

- 30) Es publiquen tots els contractes formalitzats, majors i menors?
- 31) Es publiquen les licitacions en curs i la composició de les meses de contractació?
- 32) Es publiquen les actes de les meses de contractació?
- 33) Es publiquen les modificacions dels contractes formalitzats i les pròrrogues, les licitacions suspeses i les resolucions anticipades?
- 34) Es publica la relació completa de proveïdors, adjudicatariis o contractistes, així com la quantia econòmica?
- 35) Es publica el període mitjà de pagament als proveïdors?
- 36) Es publiquen les subvencions atorgades, les respectives convocatòries i resolucions? (En cas que no es convoquin, s'explicitarà amb claredat.)
- 37) Es publiquen els convenis signats, especificant-ne les parts, el seu objecte i les obligacions econòmiques que se'n deriven, si escau? (en cas que no s'hagin signat, s'explicitarà amb claredat).
- 38) Es publica el cost i les característiques de les campanyes de publicitat institucional en els mitjans de comunicació? (En cas que no es facin, s'explicitarà amb claredat.)
- d) Quina informació proporcionen del municipi i de la gestió dels recursos col·lectius?**
- 39) Es publiquen notícies, informacions o opinions de les actuacions dels membres del govern relacionades amb la gestió del govern?
- 40) Es publiquen notícies, informacions o opinions de les actuacions dels membres de l'oposició o dels grups polítics relacionades amb el control de la gestió del govern? (No es comptabilitzarà en cas que no hi hagi oposició.)
- 41) Es publiquen notícies del desenvolupament del Ple, les mocions presentades pels diferents grups polítics, el debat i els acords?
- 42) Es publica informació històrica del municipi?
- 43) Es dona informació sobre la situació del municipi: dades del terme municipal, la població empadronada i la diversitat social, les activitats econòmiques, els equipaments culturals i d'oci...?
- 44) S'ofereix a la web l'agenda d'activitats municipals i ciutadanes?

45) Es publica el contacte de la persona responsable de premsa, informació o comunicació de la corporació, tant si és tècnica com política? (Es validarà amb un contacte genèric, si escau.)

e) Quines eines ofereixen per a la participació ciutadana?

46) Es dona informació a la web del reglament de participació ciutadana o d'altres normes del tema?

47) Es dona informació a la web d'altres mecanismes o ens de participació que estiguin vigents, com ara consells territorials, consells de ciutat, consells sectorials, etc.?

48) Es publiquen les actes de les reunions dels altres mecanismes o ens de participació esmentats en l'indicador 47?

49) S'ofereix a la web el directori d'entitats i d'associacions del municipi o el registre dels grups d'interès, si escau?

50) S'ofereixen a la web instruments de consultes o de participació sobre temes actuals d'interès local?

51) S'ofereix a la web la relació dels serveis que es presten (carta de serveis) i els compromisos davant de la ciutadania?

52) Es proporcionen a la web instruments per a valorar els serveis, i per a presentar queixes o suggeriments sobre el seu funcionament?

Com podem observar a partir d'aquests indicadors, i com a conseqüència que cada vegada són més els ajuntaments que treballen per a tenir el títol, l'administració electrònica i el govern obert tenen molta relació amb els continguts que s'ofereixen a les webs de les institucions públiques.

5.3. Les xarxes socials

Un altre dels canals clau per a poder comunicar les institucions públiques en l'era d'internet és el domini de les xarxes socials. El desenvolupament de les xarxes socials i el conjunt de les tecnologies de la informació facilita la creació, la publicació i l'explotació de la informació generada en el si de les institucions públiques. Així, doncs, davant d'una societat cada vegada més connectada, els mitjans socials es posicionen com un canal imprescindible en les institucions públiques per a establir una relació amb els públics.

No s'ha de pensar en els mitjans socials com en un mitjà de comunicació massiu, ja que fracassaria completament l'aposta de canvi. Cal pensar-hi com la seva naturalesa reivindica, com a canals que afavoriran l'avenç cap a formes d'intel·ligència col·lectiva en les quals es respecta la bidireccionalitat. Utilitzar-los de manera unidireccional seria utilitzar-los com un mitjà massiu, i es desaprofitaria el punt que sumen a l'estratègia comunicativa en la qual també es planteja escoltar el ciutadà.

En la primera dècada del segle XXI han estat nombrosos els estudis vinculats a la societat de la informació a Espanya, però no n'hi ha gaires que es dediquin exclusivament a les institucions públiques, perquè la majoria se centren en l'administració pública. L'any 2013, la Fundación Orange i Capgemini Consulting van publicar el primer estudi d'ús de xarxes socials en les institucions públiques, concretament en l'àmbit autonòmic. Atès que l'estudi ofereix una perspectiva real de com treballen les institucions públiques els mitjans socials en l'àmbit autonòmic, cal destacar els principals punts que tracta:

- La presència i el posicionament.
- Els objectius i l'estratègia.
- L'organització.
- L'operativa i la gestió.
- El mesurament i la valoració.

Si ens hi fixem, aquests cinc punts destacats per la Fundación Orange i Capgemini Consulting són molt semblats als punts bàsics d'un pla de comunicació, fins i tot al Pla de comunicació d'institucions públiques tractat en aquest mòdul. Igual que treballem un pla de comunicació, en els mitjans socials, si es vol treballar de manera estratègica, també es fa imprescindible un pla de comunicació dedicat als mitjans socials, el *social media plan*. Per a això és important conèixer detalladament què significa internet en l'àmbit de la comunicació, quin és el comportament dels usuaris dels mitjans socials, quins són els canals i les eines que podrem utilitzar, i quines són les diferents possibilitats comunicatives que ens ofereixen, a més de conèixer les necessitats de la institució.

En una institució pública, encara que es treballarà des d'un pla de comunicació en mitjans socials, cal tenir en compte que no només tindrem un perfil, sinó que una mateixa institució pública pot tenir un desplegament de molts perfils. Això és a causa de la gran varietat de temàtiques que tracta una institució, des de la seva gestió com a marca única, fins a tots els serveis que malgrat ser de la mateixa institució tenen entitat pròpia. Tot això implica que hi hagi diferents persones gestionant diferents perfils de mitjans socials, i que no treballin necessàriament braç a braç en un mateix espai físic. Per a solucionar el problema i donar coherència a la veu de la institució a internet, les institucions públiques treballen amb les anomenades guies d'usos i estils a les xarxes socials.

Enllaç recomanat

L'estudi d'ús de xarxes socials en les institucions públiques de la Fundación Orange i Capgemini Consulting es pot trobar a: https://www.proyectosfundacionorange.es/docs/uso_rrss_ccaa_2013.pdf

Les guies d'usos i estils a les xarxes socials de les institucions públiques són un document semblant a un llibre d'estil d'un diari que el departament de comunicació elabora per a poder traslladar l'estratègia de comunicació a tots els gestors de perfils de la institució. No hi ha un únic model, però sí uns punts que no acostumen a faltar:

- Principis que inspiren la institució a tenir presència en els mitjans socials.
- Definició i argumentació dels mitjans socials en els quals la institució tindrà presència.
- Indicacions d'identitat visual corporativa per a cada canal.
- Usos de cadascun dels canals permesos per la institució.
- Normes d'escriptura, tipus de publicació i com respondre les interaccions amb els ciutadans.
- Indicacions de quines dades recollir per a posteriorment poder avaluar el treball dut a terme.

En aquest sentit, Espanya és un dels països referents en l'ús de les guies d'usos i estil. Destaquen la Guia d'usos i estil a les xarxes socials de la Generalitat de Catalunya, i la Guía de Usos y Estilo en las Redes Sociales del Govern Basc. Ambdues són pioneres, i diferents institucions (també empreses privades) les utilitzen com a referents per a elaborar les seves guies.

En aquest camp no hi ha res establert com a definitiu, encara menys aplicat en el pla de les institucions. Cal ser conscient que som davant d'un repte en el qual la prova i l'error són fonamentals per a anar avançant.

Participació a les xarxes socials de les persones vinculades a les institucions públiques

Les persones vinculades a les institucions públiques també participen de xarxes socials digitals destinades a aquesta finalitat. Aquestes són les més destacades:

1) **Novagob**. Fundada l'any 2013 per Francisco Rojas Martín i Juan Ignacio Criado, en el si de la Universitat Autònoma de Madrid, és la xarxa que ha registrat un major creixement, ja que en només 3 anys s'hi han sumat més de 9.000 empleats públics d'Espanya i d'Iberoamèrica. Ara com ara, Novagob és la xarxa social de referència de l'administració pública i té més de 185 grups de treball, 2.100 debats oberts i més de 4.900 entrades de blogs.

2) **INAP SOCIAL**. És la xarxa social creada per l'Institut Nacional d'Administracions Públiques (INAP), que depèn del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, i que té entre els seus atractius el que anomenen el «banc de coneixements més important de l'administració». Si se li hagués de posar un però, seria el fet d'haver de registrar-se mitjançant certificat digital, la qual cosa és un fre per a moltes persones a l'hora d'animar-se a participar-hi.

3) **GOBLONET**. Aquesta xarxa social va iniciar-la l'any 2010 la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), i pretén ser un punt de trobada per a totes les persones que treballen en l'àmbit de l'administració local.

Enllaç recomanat

La Guia d'usos i estil a les xarxes socials de la Generalitat de Catalunya, i la Guía de Usos y Estilo en las Redes Sociales del Govern Basc es poden trobar a:

<https://bit.ly/2QytF1E> i
<https://bit.ly/1djULyu>

5.4. Postveritat i altres reptes emergents

El diccionari d'Oxford va entronitzar el concepte postveritat com a paraula de l'any el 2016. Aquesta, entre altres opcions, va ser elegida com a tal per diferents motius que tenen a veure amb la política i les institucions. Davant d'una societat abarrotada i infoxicada de missatges de manera permanent i saturada d'informació, es dona la situació que emergeixen circumstàncies en què els fets objectius influeixen menys en la formació de l'opinió pública que les crides a l'emoció i de la creença personal.

En aquest mateix marc de postveritat també apareixen les anomenades *notícies falses* o *fake news*, que després del triomf de Donald Trump als Estats Units han resultat ser un tema de rabiosa actualitat. Fins i tot Facebook ha canviat el seu algoritme després de verificar que podia augmentar la difusió de notícies falses sense gaire esforç.

Cal bregar amb això, ja que posa en joc la credibilitat de governants i, en conseqüència, de les institucions públiques. Però en paral·lel també es van forjant altres reptes, com poden ser l'ús del *big data* o la incorporació de les monedes digitals. Aquests avenços van molt més ràpids que les mateixes institucions i moltes vegades les sobrepassen, encara que no per això han de deixar-se de banda.

Resum

Un cop el candidat (amb l'ajuda del seu aparell de comunicació) conquereix el poder, inicia una nova etapa en què canvia el seu discurs per a convertir-lo en el del governant: és el canvi de discurs de la campanya política a la de la comunicació d'institucions públiques. Avui dia, el discurs del candidat i el discurs del governant es poden donar fins i tot de manera simultània, encavalcada en el temps, ja que de vegades es fa difícil separar l'un de l'altre.

Ara bé, la comunicació d'institucions públiques no és una invenció moderna, ja que al llarg de la història és possible trobar prefiguracions d'aquest tipus de discurs. I és que els governants han necessitat comunicar-se i congraciar-se – d'una manera o d'una altra – amb seus governats, en tota època històrica i en tot tipus de règim polític.

En el context de la comunicació d'institucions públiques, el sentit de la paraula «institució» és ambigu, ja que es pot adscriure tant a la comunicació de les administracions públiques com a la comunicació de l'empresa privada, quan aquesta genera missatges genèrics i globals, i no de les seves marques o productes concrets.

Així, amb l'objectiu d'evitar confusions, al llarg de tot el mòdul s'aposta per denominar comunicació d'institucions públiques.

A la comunicació d'institucions públiques se li encomanen dues grans tipologies de missatges: els d'informació d'interès ciutadà i els de promoció de valors i actituds cíviques.

Els instruments de la comunicació d'institucions públiques poden ser classificats en instruments publicitaris i no publicitaris, encara que seria més correcte crear quatre grans classificacions: instruments sorgits per mandat legal, instruments vinculats a l'activitat periodística, instruments vinculats a l'activitat publicitària i instruments vinculats a les relacions públiques. Tot i això, l'activitat publicitària continua essent un dels instruments clau, i per això s'ha desenvolupat en profunditat dins d'aquest mòdul.

La publicitat d'institucions públiques procedeix de la hibridació de dos discursos: el publicitari i el propagandístic, tot i que, d'aquesta hibridació neix una disciplina amb característiques pròpies. És possible definir unes característiques pròpies i diferencials de la publicitat d'institucions públiques. La publicitat d'institucions públiques pot ser avaluada a la vista de cinc criteris: necessitat, consens, proporcionalitat, adequació temporal i contextualització.

Les inversions en publicitat d'institucions públiques de l'Estat central espanyol evidencien com, *de facto*, aquest passa a ser el primer anunciant del país. La Llei 29/2005 de publicitat i comunicació d'institucions públiques és el marc legal que regula la comunicació de l'Estat central espanyol amb els ciutadans. La legislació espanyola, tant central com autonòmica, estableix les funcions de la publicitat institucional. Més enllà de l'àmbit legal, sorgeixen una sèrie de funcions metapublicitàries que magnifiquen la tasca de la publicitat institucional: la d'educació social, el disseny de l'«agenda pública» i la funció de simulació de l'acció política. Més enllà de la publicitat, tenint en compte el conjunt d'instruments dels quals disposa la comunicació d'institucions públiques per a dur a terme la seva missió, s'estableix que el pla de comunicació d'institucions públiques juntament amb el coneixement dels aspectes bàsics –la gestió d'intangibles, la durada del mandat, l'equip, el públic objectiu i els aspectes legals– són essencials per a treballar de manera estratègica.

L'evolució de la societat de la informació i els vertiginosos canvis que s'hi produeixen desafien les institucions a tractar noves maneres de comunicar a internet i a adaptar-se als nous hàbits dels ciutadans. L'esfera digital en la qual es reclama fortament l'aposta per la transparència de les institucions i una atenció digital eficaç i eficient per part del ciutadà, formen part del gran repte de la comunicació d'institucions públiques del segle XXI.

Activitats

- 1) Troba un cas en què, segons el teu criteri, s'acreditin positivament els cinc criteris d'avaluació de la publicitat institucional descrits en l'apartat 4.3, i un altre en el qual no es compleixi algun dels criteris apuntats.
- 2) Crea una campanya d'institucions públiques de promoció de la població on vius, d'acord amb el que has après en aquest mòdul. Justifica la teva opció estratègica i creativa.
- 3) Amb instruments de comunicació d'institucions públiques, com tornaries a situar al centre del debat públic i polític el tema de la sida, ara que els grups de risc han abaixat la guàrdia, per la falsa creença que la sida ja no és perillosa? Crea, amb aquesta finalitat, un pla de comunicació que englobi instruments tant publicitaris com no publicitaris.
- 4) Busca cinc campanyes de publicitat d'institucions públiques –d'àmbit nacional– que es poden circumscriure en la categoria d'«informació ciutadana» i unes altres cinc que s'inscriuïn en la de «formació en valors cívics».

Bibliografia

Administración General del Estado (2007). *Plan anual de publicidad y comunicación institucional 2008* [en línia]. Madrid: Administración General del Estado. [Data de consulta: 14 de novembre de 2008]. <<http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/A4EDC4BD-01B9-4FD9-A7D3-0E33A1FA5BA7/80441/PlanPublicidadInstitucional2007.pdf>>

Administración General del Estado (2018). *Plan anual de publicidad y comunicación institucional 2018*. Madrid: Administración General del Estado.

Advertising Age (2006). *100 Leading National Advertisers 2006* [en línia]. Nova York: Advertising Age. [Data de consulta: 14 de novembre de 2008]. <<http://adage.com/images/random/lna2006.pdf>>

Calderón, C.; Lorenzo, S. (2010). *Open Government – Gobierno Abierto* (pàg. 24). Jaén: Algon Editores.

Camacho, I. (2001). «Comunicación institucional. Funciones de los gabinetes de comunicación en la Administración local». *Revista Latina de Comunicación Social* (núm. 44).

Canel, M. J. (2010). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.

Capgemini Consulting; Fundación Orange (2013). «Uso de las redes sociales por las comunidades autónomas españolas» [document en línia]. [Data de consulta: 2 de febrer de 2014]. <http://www.proyectosfundacionorange.es/docs/Uso_RRSS_CCAA_2013.pdf>

Caro, A. (2010). «Comunicación institucional y términos afines. Una delimitación conceptual». A: *XXI Foro de Investigación en Comunicación de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Rey Juan Carlos* [transcripción en línia de la conferencia inaugural del 25 de noviembre de 2010]. [Data de consulta: 28 de desembre de 2013]. <https://www.academia.edu/1704678/Comunicacion_institucional_y_terminos_afines._Una_delimitacion_conceptual>

Costa, L. (2009). *La comunicación local*. Barcelona: Editorial UOC.

Costa, P. O; Giraldo, S. (2013). «La alfabetización mediática: una responsabilidad de las administraciones en la época del gobierno electrónico». A: H. Gutiérrez; M. T. La Porte. *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*. Barcelona: Editorial UOC («UOCpress», 28).

Dewey, J. (2004) *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Morata.

Diccionario de uso de la lengua española (1998). Madrid: Sociedad General Española de Librería.

DIRCOM, Asociación de Directivos de Comunicación (2007). *La dirección de comunicación en las administraciones públicas. Retos y oportunidades*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública («Estudios y Documentos»).

Domenach, J. M. (1963). *La propaganda política*. Barcelona: Edicions 62.

Eguizábal, R. (1998). *Historia de la publicidad*. Madrid: Eresma / Celeste.

Elizagarate, V. de (2008). *Marketing de ciudades. Estrategias para el desarrollo de ciudades atractivas y competitivas en un mundo global*. Madrid: ESIC-Pirámide.

Escalona, N. (2013). *#DigiTalk. Del màrqueting directe a la comunicació 2.0*. Barcelona: Editorial UOC.

Escalona, N. (2015). *Comunicación de instituciones públicas*. Barcelona: Editorial UOC.

Ferry, J. M.; Wolton, D. (1998). *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.

Gobierno de Navarra (2012). «¿Cómo planificar la comunicación desde una institución pública?» [document en línia]. Navarra: Gobierno de Navarra. [Data de consulta: 18 de febrer de 2014]. <<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/5FBD54A1-D7CF-4EAF-9EC3-43AD2FCD3A9E/0/Guiaparaelaborarunplandecomunicacion2012x.pdf>>

Gobierno Vasco (2012). Gobierno vasco – Irekia [página inicial de la plataforma en línia]. Bilbao: Gobierno Vasco. [Data de consulta: 18 d'agost de 2012]. <<http://www.irekia.euskadi.net/es>>

Guadián, C. (2011). «Open government: una nueva manera de entender las administraciones públicas». *Revista Más Poder Local* (núm. 6).

Herreros, M. (1989). *Teoría y técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.

Herreros, M. (1995). *La publicitat: fonaments de la comunicació publicitària*. Barcelona: Pòrtic.

Instituto Nacional de Estadística (2013, 25 de octubre). *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de la información y comunicación en hogares. Año 2013* [en línia]. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. [Data de consulta: 7 de gener de 2014]. <<http://www.ine.es/prensa/np803>>.

Kavaratzis, M. (2004). «From city marketing to city branding: towards a theoretical framework for developing city Brands». *Place Branding* (vol. 1, núm. 1, pàg. 58-73).

Llei 34/1988, d'11 de novembre, general de publicitat. BOE, 15 de novembre de 1988, núm. 274, pàg. 32.464 a 32.467 (4 pàgines).

Llei 5/1995, de 6 de novembre, reguladora de la publicitat institucional (derogada).

Llei 6/1996, de 26 de setembre, reguladora de la publicitat institucional (derogada).

Llei 22/1998 del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional.

Llei 7/2003, de 20 de març, de publicitat institucional de la Comunitat Valenciana.

Llei 16/2003, de 24 de març, sobre publicitat institucional.

Llei 47/2003, de 26 de novembre de 2003, general pressupostària. BOE, 27 de novembre de 2003, núm. 284, pàg. 42.079 a 42.126 (48 pàgines) (actualitzada). <<https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=33&modo=1¬a=0>>

Llei andalusa 6/2005, de 8 d'abril, per la qual es regula l'activitat Publicitària de les Administracions públiques d'Andalusia.

Llei 4/2009, de 28 de maig, de publicitat institucional de Castella-Lleó.

Llei 13/2010, de 9 de desembre, de publicitat institucional de les Illes Balears.

Llei 6/2010, de 23 de desembre, de publicitat i comunicació institucional del País Basc.

Llei 8/2013, de 27 de desembre, de comunicació i publicitat institucional d'Extremadura.

Llei 29/2005, de 29 de desembre, de publicitat i comunicació institucional. BOE, 30 de desembre de 2005, núm. 312, pàg. 21524-21525.

Lindon, D. (1977). *Marketing político y social*. Madrid: Tecniban.

Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. Nova York: MacMillan.

Lippmann, W. (2003). *La opinión pública*. Blanca Guinea Zubimendi (trad.); C. de Langre (rev.). Madrid: Langre.

Marín, J. L.; Pintos, C. (2013). *Open Data. Reutilización de la información pública*. Oleiros: Netbiblo.

Martínez Solana, Y. (2004). *La comunicación institucional: análisis de sus problemas y soluciones*. Madrid: Fragua.

McCombs, M. (2006). *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.

Medina, C.; Rufín, R. (2012). *Marketing público. Investigación, aplicaciones y estrategia*. Madrid: ESIC Editorial.

Nacions Unides (2012). *E-Government Survey 2012. E-government for the people* [en línia]. Nova York: United Nations. [Data de consulta: 29 de març de 2018]. <kcy.me/jsqz>

O'Connor, A. (2005). «Reputation». A: R. L. Heath (ed.). *Encyclopedia of public relations. Volume II* (pàg. 745-746). Thousand Oaks: Sage.

Pratchett, L. (1999). «New technologies and the modernization of local Government: An analysis of biases and constraints». *Public Administration* (vol. 7, pàg. 731-750).

Puig, T. (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona: Ediciones Paidós.

Qualter, T. H. (1994). *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*. Barcelona: Paidós.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española* [en línia]. Espasa-Calpe. [Data de consulta: 6 de desembre de 2013]. <<http://lema.rae.es/drae/>>

Robles, J. M. (2009). *Ciudadanía digital. Introducción al nuevo concepto de ciudadano digital*. Barcelona: Editorial UOC.

Sabés, F.; Verón, J. J. (2008). *La gestión de la información en la Administración local*. Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

Salvador, E. (ed.) (1999). *Catalunya davant la societat de la informació: nous actors i noves polítiques* (pàg. 8). Barcelona: Editorial Mediterrània.

Sánchez Guzmán, J. R. (1989). *Breve historia de la publicidad*. Madrid: Ciencia 3.

Sancho, D. (1999). *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad* (pàg. 130). Madrid: Tecnos.

Sanders, K. (2013). «La acción de los gobiernos en la reputación de las ciudades. ¿Qué aporta la comunicación?». A: H. Gutiérrez; M. T. La Porte. *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*. Barcelona: Editorial UOC («UOCpress», 28).

Sanromà, M. (2005). «L'administració digital: una nova forma de gestionar la informació en l'Administració pública» [article en línia]. *UOC Papers* (núm. 1). [Data de consulta: 30 de novembre de 2013]. <<http://www.uoc.edu/uocpapers/1/dt/cat/sanroma.pdf> >

Sanz, P. (2008, gener). «La Ley estatal de publicidad y comunicación institucional: análisis de algunos aspectos interesantes» [article en línia]. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* (núm. 25). Madrid: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. [Data de consulta: 28 de desembre de 2013]. <http://www.madrid.org/cs/ContentServer?pagename=RevistaJuridica/Comunes/Presentacion/imprimirArticulo_RJU&cid=1142405807603&c=CM_Revista_FP&language=es&siteName=RevistaJuridica>

Scrutton, R. (1982). *A dictionary of political thought*. Londres: Macmillan Press.

Sotelo, C. (2001). *Introducción a la comunicación institucional*. Barcelona: Ariel.

Termcat (1999). *Diccionari de comunicació empresarial: publicitat, relacions públiques i màrqueting*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana.

Vega, A. de la (2011). *Marcas con nombre de ciudad. Barcelona vende* (pàg. 78). Treball de fi de màster presentat en els estudis d'Estratègia i Creativitat Publicitàries de la Facultat de Comunicació Blanquerna. Barcelona: Facultat de Comunicació Blanquerna.

Pàgines web

<https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-6071-consolidado.pdf>

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>