
La comunicación de las instituciones públicas

PID_00257285

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

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 9 horas



**Toni Aira Foix**

Periodista, doctor en Comunicación por la Universidad Ramon Llull. Profesor universitario y analista en diferentes medios de comunicación. Ha sido director de la *Revista Barça*, jefe de prensa de Blanquerna y director de comunicación del Partido Demócrata Europeo Catalán. Es director del máster de Comunicación Política e Institucional de la UPF Barcelona School of Management. Profesor de Comunicación Política en los grados de Publicidad y de Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra. Presidente fundador de la Asociación Catalana de Comunicación, Investigación y Estrategia Políticas (ACCIEP), ha sido director y presentador del programa sobre comunicación política de Catalunya *Ràdio Els spin doctors*.

**Víctor Curto Gordo**

Doctor en Comunicación por la Universidad Ramon Llull. Licenciado en Publicidad y Relaciones Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor de grado y posgrado en la Facultad de Comunicación de Blanquerna (URL), en la Universitat Oberta de Catalunya y en Elisava. Vicedecano del Colegio de Publicitarios y Relaciones Públicas de Cataluña. Miembro de la Comisión Asesora sobre Publicidad Institucional de la Generalidad de Cataluña. Autor de varios libros y artículos académicos. Comenzó su actividad profesional en 1984 en la empresa J. Walter Thompson. Ha sido director creativo en las agencias Lintas, Tiempo/BBDO, DEC/BBDO, Orbital/BBDO, Mark/BBDO (Praga), Innuo, Zink y Compact Drive. Actualmente es socio y director creativo de WON-QuinTeam.

**Núria Escalona Nicolás**

Licenciada en Publicidad y Relaciones Públicas, postgrado en Comunicación Digital y máster oficial en Estrategia y Creatividad Publicitarias por la Universidad Ramon Llull. Postgrado en Comunicación Alimentaria por la Universitat Oberta de Catalunya. Profesora en la Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna (URL), la Barcelona School of Management y la Universitat Oberta de Catalunya. Autora de varios libros de comunicación digital y comunicación de instituciones políticas, ha trabajado en agencias de publicidad, la dirección de Comunicación del Ayuntamiento de Barcelona y como productora del programa *Els spin doctors de Catalunya Radio*. Actualmente, combina la docencia universitaria y los servicios en comunicación como profesional independiente con la edición y la dirección del portal *Gastrotalkers*.

**Josep Rom Rodríguez**

Doctor en Publicidad y Relaciones Públicas por la URL y licenciado en Historia Contemporánea por la UB. Profesor y vicedecano de Tecnología de la Facultad de Comunicación Blanquerna (URL). Director académico del máster oficial de Estrategia y creatividad publicitarias (URL). También ha impartido docencia en el posgrado de Comunicación política y relaciones institucionales (URL). Forma parte del Grupo de Investigación en Comunicación Empresarial, Institucional y Sociedad (URL) y ha publicado varios libros y artículos académicos. En la actualidad es director de arte y diseñador gráfico *free-lance* y director de arte del Servicio de Diseño Gráfico y Publicaciones de la Fundación Blanquerna.

Segunda edición: febrero 2019

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

Todos los derechos reservados

© de esta edición, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Diseño: Manel Andreu

Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Depósito legal: B-3.692-2019

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	8
1. ¿Qué es la comunicación de instituciones públicas?.....	9
1.1. Aproximación conceptual a la comunicación de instituciones públicas	9
1.1.1. La Administración pública y los límites del Estado	13
1.2. Constatación histórica de la comunicación de instituciones públicas	15
1.2.1. El control de la publicidad por parte del poder: una constante histórica	16
1.2.2. Primeras civilizaciones: hasta el Antiguo Egipto	17
1.2.3. Grecia y Roma	17
1.2.4. La Edad Media y el Renacimiento	20
1.2.5. De la Revolución Francesa a la Revolución Industrial ...	22
1.2.6. Las guerras mundiales	24
1.2.7. La americanización de la publicidad de instituciones públicas: de la comunicación política a la sociedad de la información	26
1.3. Los límites de la comunicación de instituciones públicas	30
2. Características fundamentales de la comunicación de instituciones públicas.....	35
2.1. La gestión de intangibles	35
2.2. La duración del mandato	36
2.3. Aspectos legales	36
2.4. Los equipos de comunicación	44
2.5. Públicos objetivo	45
3. La estrategia de comunicación en las instituciones públicas.	49
3.1. Funciones de la comunicación de instituciones públicas	49
3.2. El mensaje	51
3.3. Instrumentos y canales	54
3.4. El plan de comunicación de las instituciones públicas	58
3.4.1. ¿Cómo elaborar un plan de comunicación para una institución pública?	60
4. La publicidad de instituciones públicas.....	64
4.1. Definición de <i>publicidad de instituciones públicas</i> a partir de la publicidad, la propaganda y la legislación	64

4.1.1.	Definición de <i>publicidad de instituciones públicas</i> a partir de la definición de publicidad	64
4.1.2.	Definición de <i>publicidad de instituciones públicas</i> a partir de la definición de propaganda	66
4.1.3.	Definición de <i>publicidad de instituciones públicas</i> a partir de la legislación	69
4.2.	Características de la publicidad de instituciones públicas	70
4.3.	Criterios de evaluación de la publicidad de instituciones públicas	80
4.4.	La dimensión de la publicidad de instituciones públicas: el caso del Gobierno central español	82
4.5.	El marco legal de la publicidad de instituciones públicas en España	84
4.6.	Las funciones de la publicidad de instituciones públicas	88
4.6.1.	Funciones de la publicidad de instituciones públicas según la legislación vigente	88
4.6.2.	Funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas	90
5.	El reto de la comunicación de instituciones públicas en el siglo XXI	97
5.1.	La web en las instituciones públicas	98
5.2.	<i>E-government</i> y <i>open government</i>	99
5.3.	Las redes sociales	105
5.4.	Posverdad y otros retos emergentes	107
Resumen		108
Actividades		111
Bibliografía		112

Introducción

En los módulos dedicados a la comunicación política en general y a las campañas electorales en particular se ha estudiado cómo se articula el discurso político para intentar alcanzar y mantener una posición hegemónica de gobierno. Una vez realizado este tipo de análisis, se hace necesario pasar del estudio de la voz del candidato al estudio de la voz del gobernante. Como se verá, no es tarea fácil, pues en la actualidad ambos discursos tienden a solaparse.

Hoy en día, el candidato ya no sólo debe ser entendido como aquel político que quiere conquistar el poder, sino como aquel que, habiéndolo alcanzado, desea mantenerse en él. Así, es relativamente frecuente hallarnos con un doble discurso –a menudo simultáneo y entremezclado– de un mismo cargo electo, en función de su doble vertiente de gobernante y de candidato a la reelección. Y es que hoy en día el político electo actúa y se siente como un perenne candidato en estado de latencia. Sin ir más lejos, el presidente de cualquier gobierno, sea autonómico o estatal, sería una muestra evidente de ello, ya que sus mensajes pueden leerse tanto en la esfera de la acción de gobierno como en clave de líder del partido vencedor de las elecciones y que, como tal, desea reeditar la victoria.

En el marco del funcionamiento normal de un proceso democrático, el candidato vencedor de una contienda electoral pasa a tomar posesión del poder político a través de la dirección de las instituciones públicas. Por lo tanto, en buena medida, es lícito pensar que esas mismas personas que pasan a dirigir esas instituciones incorporen técnicas y discursos aprendidos y utilizados en su etapa de candidatos. Históricamente ha sido así: los aparatos de comunicación de los partidos políticos que triunfan en las elecciones pasan a ser –en parte– los aparatos de comunicación de las instituciones gobernadas por esos partidos. El trasvase de conocimientos y metodología, a través de esas mismas personas que realizan la migración partido-institución, parece lógico e inevitable.

Ahora bien, el discurso de la institución pública no es ni el discurso del partido político ni el discurso de la contienda electoral. Las instituciones públicas, por su naturaleza perdurable y por el papel que les encomienda la sociedad, recogido en gran medida en el marco legal vigente, son símbolo de la soberanía popular. Por lo tanto, su discurso debe mudar de fondo y de forma respecto al discurso partidista para adecuarse a estos altos cometidos y a su vocación irrenunciable de servicio público. El discurso de las instituciones públicas posee, así, unas características específicas, que van a ser abordadas en el presente módulo.

El discurso de la comunicación de instituciones públicas, y especialmente el de la publicidad de instituciones públicas, puede ser entendido también como un elemento distorsionador del sistema democrático, en tanto en cuanto tiene capacidad para elaborar un discurso paralelo al debate real que debe producirse a través de los foros democráticos. Otro tema de interés es, aparentemente, paradójico: las normas sobre el discurso de la institución pública parecen más claras que la propia definición de lo que, hoy en día, es una institución pública en sí. Por lo tanto, también se analizará en el módulo el propio concepto de *institución pública*.

Gran parte de la evolución de la comunicación de instituciones públicas pasa por la aceptación de un nuevo paradigma de relación entre el ciudadano y sus órganos de gobierno, en el que éste pasa a ser no sólo un simple administrado sino un auténtico cliente, del que hay que conocer sus necesidades y deseos y al que hay que ofrecerle productos y servicios que le satisfagan.

Otro de los problemas clave de la comunicación de instituciones públicas es determinar cuándo nos encontramos ante comunicación ideológica realizada de forma sistemática y cuándo no. Es decir, hasta qué punto mensajes formulados desde una determinada institución tienen sólo una dimensión instrumental –netamente informativa– o, por el contrario, llevan implícitos contenidos veladamente propagandísticos.

El actual contexto de cierta falta de credibilidad de la política, o quizá debido precisamente a este motivo, es una de las razones que explican por qué para la Administración pública de hoy comunicar significa acción de gobierno, cuando no equivale a esta acción. De entrada, y antes de abordar el análisis de los mensajes específicos, la propia acción de comunicar visualiza a la administración: una administración que comunica es una administración que existe ante los ojos de los ciudadanos, una administración que está trabajando.

Esta sinonimia que han alcanzado los términos *comunicación* y *actividad* para las administraciones públicas explican en gran medida la proliferación de sus actividades informativas y divulgativas. Y también explican el carácter redundante de gran parte de esa comunicación: divulgar lo ya hecho, explicar lo que a veces es evidente; se trata de volver a darle uso público y, de paso, magnificar su rédito político.

En la percepción cotidiana de las campañas de comunicación de instituciones públicas en ocasiones se constata la existencia de una cierta concepción meramente propagandística de la publicidad de instituciones públicas, entendida ésta como una forma torticera de uso de fondos públicos para enaltecimiento del gobernante y de sus logros en el ejercicio del poder. En el otro extremo de la argumentación, en cambio, se encuentra la obligación política y ética de los

gobiernos democráticos de explicarse ante sus ciudadanos. La esencia misma de la democracia pasa por rendir cuenta ante éstos de la acción de gobierno. Y las campañas de instituciones públicas trabajan en esa dirección.

Los detalles apuntados en esta breve introducción evidencian la dificultad de discernir y delimitar la fina línea que separa el uso del abuso en la comunicación de instituciones públicas. La constatación de la confrontación cotidiana alrededor de este tema es un buen indicador de cómo lo ha venido realizando, tradicionalmente, la propia clase política: la comunicación de instituciones públicas es lícita cuando se está en el poder y está bajo sospecha, cuando no estigmatizada, cuando se está en la oposición.

Esta concepción de la comunicación de instituciones públicas se hace especialmente evidente en la publicidad de instituciones públicas, en la que habitualmente se pone de relieve una frecuente dicotomía simplista: el debate reduccionista y maniqueo que la perjudica, al ponerla en el centro de un debate interesado que la acerca más al concepto de propaganda que al de publicidad.

En definitiva, la comunicación de instituciones públicas es, en nuestros días, sujeto y objeto del debate público. Lo es en sí misma, y por los temas que aporta a la ciudadanía. Lo es por sus gestores, por sus contenidos y por sus usos. Lo es por sus funciones y disfunciones. La comunicación de instituciones públicas es hoy, en buena medida, la metáfora del relato político. Y si la política es relato –tal como se suele afirmar hoy en día– la comunicación de instituciones públicas articula, en la actualidad, buena parte de la gramática de ese lenguaje. De ahí su importancia. De ahí la necesidad de su análisis y comprensión.

"La idea que no trata de convertirse en palabra es una mala idea y la palabra que no trata de convertirse en acción es una mala palabra."

Gilbert Keith Chesterton

Objetivos

Los objetivos que se alcanzarán mediante el estudio del presente módulo son los siguientes:

- 1.** Establecer los principios teórico-prácticos de la comunicación de las instituciones públicas, especialmente de la publicidad de instituciones públicas.
- 2.** Definir y delimitar los principales conceptos vinculados a la comunicación de instituciones públicas.
- 3.** Constatar la dimensión e importancia de la comunicación de instituciones públicas en el contexto del Estado español.
- 4.** Facilitar herramientas y procedimientos para la elaboración de estrategias de comunicación de instituciones públicas.
- 5.** Establecer pautas y criterios para enjuiciar la idoneidad de la publicidad de instituciones públicas.

1. ¿Qué es la comunicación de instituciones públicas?

«Las administraciones públicas son, prácticamente por definición, organizaciones intensivas en información. En realidad, su misma razón de ser es la gestión de la información sobre todo aquello que afecte a la vida de la *res pública*».

Sanromà (2005)

Partiendo de esta idea definida por Sanromà, es evidente que en el ámbito de las instituciones públicas la comunicación tiene un papel de largo recorrido. Pero, a pesar de ello, «si bien es esta ya casi una idea universalmente aceptada, no es tan universal la reflexión sobre lo que realmente significa» (Canel, 2010). María José Canel, citando a Garnett y Han, apunta que «la comunicación no es importante por sí misma, sino por las consecuencias que tiene» (Canel, 2010); en el caso de las instituciones públicas, podemos apuntar que realmente afecta a todas las facetas de un territorio y su población, afecta a los ciudadanos y también a los que trabajan en ella, directa o indirectamente.

Más allá de su significado y sus afectaciones, con el objetivo de saber realmente qué es la comunicación de instituciones públicas, también debemos hablar de confusiones. Cuando hablamos de comunicación de instituciones públicas, se suelen generar toda una serie de confusiones que inducen a error, lo cual afecta directamente al significado del concepto «comunicación de instituciones públicas». Hay quien otorga a la comunicación de instituciones públicas la equivalencia a la comunicación institucional o a la comunicación corporativa. Hay quien la hace sinónimo de la comunicación política o la propaganda. Y hay quien le atribuye la comunicación de un territorio liderado por un equipo de gobierno. Ante esta situación, lo primero que debemos hacer es ordenar este conjunto de conceptos para entender, realmente, dónde se sitúa la comunicación de instituciones públicas. Porque las instituciones públicas, al igual que las empresas o marcas comerciales, también tienen sus necesidades de comunicación. Aunque a simple vista se podría decir que la comunicación la podemos llevar a cabo de la misma manera que cualquier otra marca, esto no es cierto, porque su naturaleza tampoco es la misma que la de cualquier marca que tiene por objetivo obtener beneficios económicos. Así, en las próximas páginas vamos a intentar poner un poco de luz sobre su definición, su constatación histórica y sus límites.

1.1. Aproximación conceptual a la comunicación de instituciones públicas

Existe una cierta confusión terminológica en torno a la comunicación de instituciones públicas y más concretamente en torno a la denominación de la publicidad de instituciones públicas, no tanto por su vertiente de comunica-

ción publicitaria como por el significado del término *institución*, un concepto que se presta a múltiples interpretaciones y cuyo significado varía en función del contexto en el que se emplea.

Así, por ejemplo, la empresa Basf habla en su página web de "publicidad institucional en Tarragona", la Junta de Andalucía nos remite a su "publicidad de instituciones públicas para la ciudadanía" o en el periódico económico *Cinco Días* leemos el titular "La publicidad financiera se centra en préstamos e imagen institucional". Como se puede apreciar, el uso del concepto *publicidad institucional* se da en contextos diversos y, frecuentemente contrapuestos, ya que apelan ora al ámbito de lo privado (la empresa), ora al ámbito de lo público (los organismos oficiales).

Parte de esta confusión surge de la traducción del inglés –a veces parcial o equívoca– de varios términos vinculados al ámbito empresarial. En este doble trasvase, del inglés al castellano y del ámbito empresarial a la esfera pública, es donde con frecuencia se produce la confusión antes mencionada.

Una primera duda –previa incluso a las interpretaciones equívocas del término *institución*– se establece alrededor del concepto *corporación*. Así, es habitual hablar indistintamente de, por ejemplo, la corporación municipal o de la estrategia corporativa de una determinada empresa. Se puede observar, pues, un uso ambiguo del concepto.

Otra confusión, más centrada en el tema de la presente asignatura, gira en torno al propio concepto de *institución*. Una vez más, la ambigüedad del concepto se hace patente en el día a día, pues es muy común hablar indistintamente de *publicidad institucional* tanto cuando se refiere a la de las instituciones públicas como cuando se hace referencia a la publicidad de las compañías privadas en el caso de no incidir en un producto o servicio en concreto de las mismas, sino en su imagen global.

Y, aún más, *institución* es en nuestros días una palabra comodín que encaja en multitud de discursos, especialmente cuando se hace referencia a la solvencia o seriedad de un colectivo, en muchos casos consolidados a lo largo de un dilatado periodo de tiempo. Bajo esta perspectiva, un club deportivo es una institución importante para su ciudad o la solera de la institución es un dato seguro a mencionar en la memoria de cualquier colectivo social de larga trayectoria histórica. A continuación se abordará el origen de estas aparentes controversias.

Como se ha mencionado anteriormente, existe un concepto relacionado con el vocablo *institución* muy próximo en su campo semántico y, a menudo, asociado a él o utilizado como sinónimo, que también está sujeto a una cierta confusión terminológica. Se trata del término *corporación*.

El *Diccionario de uso de la lengua española* define *corporación* como: "agrupación de personas con finalidad e intereses comunes, regida por una ley o estatuto".

Esta definición, aunque amplia, permitiría –en un principio– ubicar a las corporaciones en el ámbito de lo público más que en la esfera de lo privado. No obstante, es posible hacer una lectura empresarial del concepto, puesto que una empresa no deja de ser una agrupación de personas con intereses comunes que se halla también regida por leyes específicas, aunque no parece ser éste el primer sentido etimológico del término.

El diccionario de la Real Academia Española (RAE) centra un poco más el tema, al proponer dos acepciones para el término *corporación*:

- 1) Organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan.
- 2) Empresa, normalmente de grandes dimensiones, en especial si agrupa a otras menores.

Además, la RAE incorpora la acepción *corporación pública* y la define como "la que establece la ley para encomendarle funciones públicas".

La confusión existente en el propio ámbito de la lengua castellana parece provenir, pues, de la traducción y aplicación de un concepto inglés (*corporate*), utilizado para describir de forma imprecisa tanto a las propias empresas –especialmente a las de grandes magnitudes o a las formadas por diversas unidades operativas– o a un determinado tipo de estructura –*corporation*–, como a su ámbito de actividad o a su vida empresarial, entendida ésta como la gestión cotidiana y coordinada de todos sus ámbitos.

Esta confusión se acrecienta en los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, dado que las grandes compañías de este país –en ausencia tanto de demanda como de productos para ofrecer– optan por realizar publicidad patriótica para mejorar su vinculación emocional con la ciudadanía. A este tipo de publicidad ya entonces se la denominó indistintamente *corporate advertising*, *institutional advertising* y *corporate image advertising*. La confusión terminológica, como hemos visto, continuará hasta nuestros días.

Así, actualmente es posible observar cómo se equipara el uso del término *corporación* al de *empresa*. Y, si esto es así, parece lógico utilizar, en aras de la precisión, un término menos ambiguo. La lengua castellana nos ofrece dos: *compañía* o *empresa*, de los cuales nos quedamos con la definición –entre otras acepciones– que compete a nuestro ámbito de estudio:

- **Compañía:** sociedad mercantil.
- **Empresa:** sociedad mercantil o industrial.

Tal como se ha detallado anteriormente, el término *institución* es, hoy en día, un concepto difuso que admite múltiple lecturas. Cuando se recurre al *Diccionario de uso de la lengua española*, se comprende, parcialmente, el porqué de esta confusión, ya que las diversas acepciones del término *institución* mueven a diferentes interpretaciones:

- acción de instituir(se);
- establecimiento o fundación de algo;
- cosa fundada, y
- organismos sobre los que descansa la organización política de un país.

Por su parte, el diccionario de la RAE afina más las posibles acepciones del término *institución* hasta elevarlas al número de siete:

- establecimiento o fundación de algo;
- cosa establecida o fundada;
- organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente;
- cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad;
- instrucción, educación, enseñanza;
- colección metódica de los principios o elementos de una ciencia, de un arte, etc., y
- órganos constitucionales del poder soberano en la nación.

Además, la RAE incorpora la acepción *ser una institución*, que define como "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".

Por lo tanto, y a la luz de lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que es posible determinar una **triple lectura del concepto de institución**: el vinculado estrictamente a los poderes públicos, el referido a la empresa privada y el que hace una lectura amplia e inclusiva, que atribuye esta denominación tanto a la esfera de los organismos políticos como a los empresariales. En el presente módulo abordaremos la comunicación de instituciones públicas a la luz de su primera acepción: la estrictamente vinculada a los poderes públicos.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta el momento, en busca de una definición para el concepto de comunicación de instituciones públicas, diremos que la comunicación de instituciones públicas hace referencia a toda aquella actividad comunicativa vinculada a la estructura que conforma el sector público de un territorio. Y la distinguiremos de la comunicación pública entendiendo que esta podría ser toda aquella comunicación que se hace desde los medios

vinculados al sector público, como lo que se hace o comunica desde una radio o televisión pública. Eso es comunicación pública a secas, pero si se hablara de servicios o actividad de instituciones públicas, entonces ya sí estaríamos hablando de comunicación de las instituciones públicas.

1.1.1. La Administración pública y los límites del Estado

Si, en el marco de este módulo, entendemos el concepto de **comunicación de instituciones públicas** (mal nombrada como comunicación institucional) como aquella comunicación propia de las administraciones públicas, se hace ineludible precisar dónde se halla el límite de estas instituciones con un propósito claro: conocer el alcance real de la comunicación de instituciones públicas.

Este propósito no es una tarea sencilla, puesto que las administraciones públicas –generadoras de comunicación y publicidad de instituciones públicas– con el tiempo han alcanzado un gran nivel de complejidad estructural.

Al amparo de la teoría neoempresarial de la Administración pública que, *de facto*, es la corriente ideológica imperante en la gestión de la Administración pública española y de gran parte de los países del primer mundo, se articulan nuevas entidades de carácter mixto: las empresas públicas, que adoptan, conceptual y legalmente, formas a medio camino entre el mundo empresarial y el Estado, lo que aún dificulta más la delimitación de las fronteras de éste.

Si a esto se le suma la estructura autonómica propia del Estado español, la pléyade de entidades de carácter local –ayuntamientos que, a su vez, se organizan en diputaciones y otras agrupaciones supramunicipales tales como los consejos comarcales– y la propia complejidad del Estado central, es fácil comprender la magnitud y dificultad de la tarea.

En el caso del Estado español, la Ley 47/2003 General Presupuestaria, de 26 de noviembre (actualizada el 30 de junio de 2017), establece en su título I el ámbito y la organización del sector público estatal. Por ello se convierte en el referente legal que delimita el concepto de Administración pública dependiente del Gobierno central (y que será la base que marcará también el ámbito de regulación legal de la actividad comunicativa de la misma). En el artículo 2.1, la Ley general presupuestaria dispone:

«1. A los efectos de esta Ley, forman parte del sector público estatal:

- a) La Administración General del Estado.
- b) El sector público institucional estatal.

2. Integran el sector público institucional estatal las siguientes entidades:

- a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en:

1. Organismos autónomos.
2. Entidades públicas empresariales.
 - b) Las autoridades administrativas independientes.
 - c) Las sociedades mercantiles estatales.
 - d) Los consorcios adscritos a la Administración General del Estado.
 - e) Las fundaciones del sector público adscritas a la Administración General del Estado.
 - f) Los fondos sin personalidad jurídica.
 - g) Las universidades públicas no transferidas.
 - h) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados.
 - i) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General del Estado.
3. Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, forman parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico-financiero por esta Ley, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, esta Ley no será de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado».

A fin de clarificar la enorme complejidad de organismos e instituciones mencionados, la propia Ley los engloba en tres grandes grupos:

- el sector público administrativo,
- el sector público empresarial y
- el sector público fundacional.

Vemos, pues, cómo la estructura del sector público estatal es de una gran complejidad. Si a esta complejidad se suma la propia de las administraciones autonómicas y locales, se comprenderá la dificultad de observar y acotar la publicidad de instituciones públicas que generan esta pléyade de organismos oficiales.

Además, se da la circunstancia de que hoy en día los lindes de los diversos estamentos que se consideran Estado no son nítidos. En función de las variables de análisis y de los distintos criterios taxonómicos se pueden establecer diversos límites orgánicos del Estado. En estos criterios desempeña un papel determinante la propia consideración de la definición de Estado, ya que en función de esta definición se fijan sus necesidades, sus competencias, sus atribuciones, su filosofía y su estructura. Si no se conoce para qué se quiere al Estado y hasta dónde puede llegar, difícilmente se podrán acotar las competencias del mismo y, entre ellas, las referidas a su comunicación.

Otra constatación posible es que, a pesar de la multiplicidad y complejidad de las instituciones públicas, incluso el peso individual de la inversión publicitaria de cada una de estas instituciones es tal que, por un lado, descubre la creciente importancia de las magnitudes de este tipo de anunciante y, por el otro lado, justifica ya de por sí el abordaje de las peculiaridades propias de la comunicación del sector.

No obstante, más allá de la dificultad de establecer unos límites claros y precisos del sector público estatal, lo que queda fuera de toda duda es el peso específico que representan sus actividades de comunicación. Así lo entiende también González Lobo:

"La utilización de la publicidad por parte de las empresas y organismos públicos es un hecho relativamente reciente, pero tan generalizado en las economías occidentales que, si sumáramos la inversión realizada por todas las entidades públicas, incluidos los partidos políticos, nos encontraríamos con el principal anunciante según volumen de inversión en cada país. España no es una excepción."

(1998, pág. 27)

Si bien es cierto que estamos hablando de un conjunto muy amplio de anunciantes vinculados a las instituciones públicas, todos ellos comparten, en un sentido taxonómico amplio, un denominador común –el servicio público al ciudadano, promovido y gestionado por instancias oficiales– que permite agruparlos bajo un mismo concepto.

1.2. Constatación histórica de la comunicación de instituciones públicas

"El Sabio dice: aquel que reciba la calumnia del mundo es el que preservará al Estado. Aquel que lleva consigo los pecados del mundo es el rey del mundo. Las palabras rectas parecen deshonestas."

Lao-Tsé (*Tao Te Ching*)

El poder político y sus manifestaciones –las instituciones públicas– han necesitado, desde sus orígenes históricos hasta hoy en día, llegar a los ciudadanos, comunicarse con ellos mediante todo tipo de mensajes, habitualmente de carácter normativo y ejecutivo. Estas normas, acuerdos y resoluciones articulan la vida pública.

Si bien es cierto que la comunicación de instituciones públicas se halla muy presente en las sociedades modernas, cabe formularse una pregunta: ¿ha existido comunicación de instituciones públicas en el pasado? Esto es, ¿podemos determinar –a través de las diversas épocas históricas– la existencia de comunicación de carácter informativo/persuasivo entre los poderes públicos, cualesquiera que sea la forma política que adopten, y los ciudadanos con fines no estrictamente electorales?

La respuesta es afirmativa, siempre que se adopten unos criterios taxonómicos amplios y no restrictivos. Por ejemplo, la publicidad –en el sentido actual de la palabra– adquiere carta de naturaleza durante el siglo XIX con la implantación del capitalismo en los países occidentales avanzados. Por lo tanto, hablar de publicidad de instituciones públicas en etapas anteriores al propio nacimiento del concepto moderno de publicidad pudiera parecer paradójico, a menos que se adopte un punto de vista que adscriba a esta categoría prefiguraciones y manifestaciones de lo que se pudiera considerar conceptualmente protopublicidad de instituciones públicas a lo largo de los diferentes momentos históricos.

1.2.1. El control de la publicidad por parte del poder: una constante histórica

Otro factor clave del estudio histórico de la comunicación de instituciones públicas es la constatación de que, desde sus orígenes, los canales y medios de comunicación social han estado controlados por el poder, entendido éste en todas sus formas: político, pero también religioso y económico. La comunicación pública ha sido históricamente unidireccional, con un férreo control de los canales de comunicación por parte del emisor. Desde la Grecia clásica hasta nuestros días, la regulación y el dictado de normas restrictivas son una constante vinculada al desarrollo de la comunicación pública.

La evolución histórica trae consigo el ascenso de nuevas clases dirigentes que culminan con la democratización de las instituciones pero, aun así, el acceso a la comunicación queda reservado a los estamentos dominantes, cualquiera que sea su forma de organización: desde los reyes y la Iglesia hasta la clase rectora del capitalismo comercial e industrial. Desde los *alba* romanos hasta la actualidad, la comunicación de instituciones públicas es portavoz y símbolo del poder, sirve a sus intereses y está permanentemente promovida, tutelada y vigilada desde la autoridad, tanto espiritual como terrenal. Antes de la Revolución Francesa, el poder del rey es absoluto y emana de Dios. A ese poder absoluto no puede oponerse ningún tipo de libertad de expresión. A modo de ejemplo, baste citar que en la época citada era privilegio real el permiso o prohibición de cualquier periódico o folleto.

Y precisamente esta línea de pensamiento es la que llevará a determinar que las posiciones ideológicas hegemónicas pueden defenderse también férreamente recurriendo de forma directa a la comunicación de instituciones públicas. Sin ir más lejos, en España encontramos la constante histórica de este firme control de la comunicación por parte del poder. Tal como describe García Ruescas en su obra *Historia de la publicidad y el arte comercial en España* (2000, pág. 53), uno de los primeros edictos de Fernando VII a su llegada a España tras su exilio en 1814 decía así:

"Ha resuelto Su majestad que no puedan fijarse carteles ni anuncios escritos de ningún género sin haber sido presentados previamente a la persona que tenga a su cargo el Poder Público, quien dará o denegará permiso para la publicación, oída la opinión de personas responsables".

A partir del siglo XVIII aparece un elemento que actúa como contrapunto de la unidireccionalidad de la comunicación de instituciones públicas: el creciente poder del pueblo. Con la llegada de las primeras formas de democracia moderna, las instituciones públicas, y por consiguiente su comunicación, están sometidas tanto al atento –y decisivo– análisis de la opinión pública como al control parlamentario, emanado del voto popular.

1.2.2. Primeras civilizaciones: hasta el Antiguo Egipto

Al iniciar el breve repaso histórico de las diversas manifestaciones (o prefiguraciones) de la comunicación de instituciones públicas, es posible determinar ya en el Egipto de los faraones un material de estudio de incalculable valor: los jeroglíficos que cubren casi en su totalidad las paredes de monumentos funerarios, templos y todo tipo de edificaciones propias de esta civilización. Un tema recurrente en estos textos es la descripción pormenorizada y la exaltación de los logros de sus gobernantes, cuando no directamente su legitimación ante el pueblo. Ambos elementos son susceptibles de ser clasificados, al menos conceptualmente, como una forma incipiente de comunicación de instituciones públicas. Esta constatación pone de manifiesto hasta qué punto la visualización del ejercicio del poder es una constante histórica, profundamente arraigada en la esencia humana, desde las formas más ancestrales de organización social.

Por ejemplo, uno de los más famosos textos de la época, el que se halla en la denominada piedra de Rosetta y que permitió descifrar los jeroglíficos egipcios a Champolion, no es sino un discurso de legitimación de un gobernante: el faraón Tolomeo Epifanes. Los estandartes egipcios son otra plasmación de esa voluntad de manifestación simbólica del poder. De origen bélico, los estandartes pasaron a indicar la unión del Alto y el Bajo Egipto bajo el cetro real. La doble corona del faraón –blanca para significar el Alto Egipto y roja para significar el Delta– incluía también dos imágenes diferenciadas, también con el mismo propósito: el buitre y la serpiente.

1.2.3. Grecia y Roma

Ya en la época clásica, la ciudad griega –la *polis*– ofrece un escenario privilegiado para el desarrollo de la comunicación de instituciones públicas. Una fuerte preponderancia de la vida pública, el ágora como espacio común de debate, el ejercicio de la ciudadanía y una actividad comercial, social y política fuertemente regulada –desde festivales hasta ferias pasando por elecciones y asambleas– son el caldo de cultivo óptimo para el florecimiento de esta forma de actividad publicitaria.

Cabe destacar que los pregoneros (denominados *kérux* en Grecia y, posteriormente, *praecos* en Roma) son funcionarios, cuya función principal es vocear informaciones de interés público. Los anuncios de carácter privado son un añadido a dicha función, un complemento a su retribución a cargo del erario público.

En la Grecia clásica también aparece el cartel –el *axon*– como forma de divulgación pública de mensajes institucionales, del cual Sánchez Guzmán destaca que es:

"utilizado con profusión para inscribir los actos públicos, las leyes promulgadas y las notificaciones a los ciudadanos."

(1989, pág. 22)

Así, por ejemplo, la Atenas de Pericles –siglo V a. C.– contaba con una población aproximada de 150.000 habitantes, de los cuales unos 35.000 tenían la consideración de ciudadanos. Esta cifra explica la necesidad de las instituciones de dotarse de medios para informar a la población con eficacia: el heraldo es el intermediario entre el poder y la población.

En la Roma clásica también encontramos formas de comunicación que revelan, de forma inequívoca, la existencia de mensajes que se pueden adscribir a la categoría de comunicación de instituciones públicas. Entre ellos, destacaremos tres: los *praecones* –*praeco* en singular–, los *alba* –*album* en singular– y los *libelli*.

Los *praecones*, origen etimológico de los pregoneros, voceaban mensajes tanto de particulares como del Estado. Era un cargo oficial, organizado como corporación y dividido en decurias. Una junta exigía a sus miembros las condiciones necesarias para ejercer el cargo y extendía el correspondiente permiso una vez superados estos rigurosos controles.

Las funciones básicas de los *praecones*, que ejercían siempre bajo mandato de la autoridad civil, eran: indicar los impuestos que debían pagarse, anunciar el extravío de objetos, dar a conocer noticias, anunciar las ventas *sub-hasta*, convocar los *contia* para efectuar votaciones y, después de las mismas, proclamar los resultados de los escrutinios.

Los *alba* –muros blanqueados con cal y divididos en rectángulos que servían de base para mensajes públicos y privados– también cumplían diversas funciones y era especialmente interesante la de poner en conocimiento público las decisiones de las autoridades y la convocatoria de los actos públicos. También los resúmenes de los *Annales Maximi* –transcripción de los asuntos más importantes de la sociedad romana, realizada por el *Pontifex Maximus*– existían en formato de *album*. Estos resúmenes incluían abundantes casos de comunicación institucional con el ciudadano.

La comunicación política en Pompeya

El hecho de que en el año 79 d. C. la ciudad de Pompeya fuera cubierta por una rápida e inesperada erupción volcánica permitió posteriormente a los arqueólogos descubrir la vida cotidiana de una ciudad romana, capturada en plena efervescencia. En el tiempo repentinamente detenido de Pompeya se hallan muestras de la existencia cotidiana de diversas manifestaciones de comunicación política e institucional: sólo en la calle Orfebres de esta ciudad romana se pueden contar veintitrés compartimentos para carteles y anuncios diversos. Estos anuncios están protegidos por ley, bajo pena de cincuenta monedas por su deterioro. Asimismo, la proliferación de carteles y grafitis de carácter electoral fue tan intensa en la ciudad que, en un muro, el dueño de la casa escribió "Ruego que no se escriba nada aquí. Maldito sea aquel candidato que estampe su nombre sobre estas paredes porque no será elegido".

Finalmente, el formato más afín a lo que hoy se considera publicidad de instituciones públicas son los *libelli* –*libellus* en singular–, ya que, en su mayor parte, constituían los soportes de los avisos oficiales de los poderes públicos, tales como las ventas de los bienes de los proscritos y de los insolventes, programas de espectáculos, proclamas, listados de objetos perdidos o anuncios de juegos o luchas de gladiadores (*libellus munerarius* y *libellus gladiatorum*, respectivamente).

Otros formatos protopublicitarios de la época romana clásica son los denominados *dipinti* o *programmata*, soportes específicos de propaganda electoral, o un diario manuscrito denominado *Actos Diurnos*. En él se publicaban reseñas de los carteles del foro, noticias no oficiales –bodas, defunciones, compras, ventas– y el estado de cuentas de los Juegos y parece ser que fue uno de los medios de propagación de los discursos de Cicerón sobre Catilina. En la Roma clásica también hay que destacar la existencia de una serie de elementos que, aunque no son formatos protopublicitarios, sí constituyen, desde el punto de vista conceptual, una forma de comunicar una institución pública: arcos de triunfo, columnas conmemorativas, desfiles, etc. En palabras de Eguizábal son:

"manifestaciones del poder, de quien quería congraciarse con su pueblo, recordarle su grandeza o simplemente impresionarle."

(1998, pág. 33)

La relación entre Augusto y el poeta Virgilio supone uno de los casos más excepcionales de esta dinámica de exaltación del poder, tanto por la dimensión literaria de su autor como por el calado y el propio objeto de la comunicación de instituciones públicas que, conceptualmente, constituye un aspecto muy relevante de su obra. Auspiciado por Augusto, Virgilio no sólo loa las victorias y la trayectoria del emperador, sino que transmite su ideario político, su visión idealizada de la sociedad romana y un claro mensaje didáctico sobre cómo debe transformarse. Así, *Las Geórgicas* o *La Eneida* son, más allá de su dimensión literaria, un auténtico compendio de comunicación de instituciones públicas, ya que pretenden que los romanos vuelvan a una vida frugal y rural.

1.2.4. La Edad Media y el Renacimiento

Ya en la Edad Media, se observa un empobrecimiento generalizado de la actividad de comunicación de los poderes públicos referida a los medios escritos y el consiguiente desplazamiento del peso específico de esta comunicación a los medios orales. La figura del pregonero alcanza la categoría de elemento central de la comunicación de instituciones públicas. Su propia etimología proviene directamente del *praeco* romano y, como él, mantiene una doble función, pública y privada, con preponderancia de la primera sobre la segunda.

En Zaragoza existen textos del siglo XV que regulan la profesión de pregonero. La trascendencia y longevidad de este empleo público es patente en dicha ciudad, ya que –todavía en 1870– la Ley municipal de Zaragoza estipula la remuneración correspondiente al pregonero, llamado allí *voz pública*.

Por su parte, el Pregón de París, regulado en 1415 por el rey de Francia, tiene entre sus cometidos el anuncio de procesiones, de niños perdidos y del precio del vino, entre otros. Se trata de un cargo oficial reglamentado que, en algunos casos, es portavoz de comunicación de carácter obligatorio –como es el caso de los anuncios reales– y que transmite a la población informaciones clave para la organización social.

De este modo, desde la Edad Media hasta bien entrado el siglo XVIII son los pregoneros, voceadores y charlatanes quienes llevarán el mayor peso de la comunicación social. Por lo tanto, sobre los mensajes orales –encumbrados forzosamente por una inmensa masa de población analfabeta– recae la misión principal de difundir las proclamas institucionales y comerciales. Los voceadores siguen siendo un servicio público que depende directamente de la autoridad real.

Es en plena Edad Media cuando nace la imprenta, un invento que revolucionará el concepto de la transmisión cultural al permitir el incremento exponencial de todo tipo de publicaciones. Entre estas publicaciones no faltarán las de carácter institucional y propagandístico. El invento de Gutenberg está datado alrededor del año 1440 en Maguncia.

En la primera mitad del siglo XIV aparecen ya en Europa carteles xilografiados de pequeño tamaño, básicamente de temas religiosos, aunque también los encontramos de origen público –llegan incluso a incluir las armas del rey– en los que se publican ordenanzas y edictos. Esta tendencia a reservar el uso del cartel principalmente para declaraciones oficiales del Estado se mantendrá hasta bien entrado el siglo XVI.

En 1496 aparece un folleto –hoja suelta– ilustrado por Durero que avisa a la población de los peligros de la sífilis. Este tipo de mensaje puede ser encuadrado en la categoría de publicidad de instituciones públicas, ya que presenta

información de interés social y no comercial. En 1517 surge el primer folleto turístico, utilizado como guía para una exposición de reliquias en Maastricht y Aquisgrán.

Con la llegada del Renacimiento aparecen factores clave para el impulso de la comunicación de instituciones públicas. Van desde medios técnicos basados en el desarrollo de la impresión hasta elementos sociales que impulsan una transformación radical de la mentalidad renacentista: desaparición del feudalismo, visión crítica del papel de la Iglesia, ampliación de la visión del mundo –época de los descubrimientos–, una nueva actitud ante el conocimiento que lleva al desarrollo de la ciencia, la industria y el comercio, etc.

Todos estos factores se conjugan con un elemento central: la aparición del concepto moderno de Estado. Las doctrinas de Maquiavelo llevan más lejos el poder del monarca: ya no es un mero gestor del equilibrio de poder de su nobleza, sino que se rodea de una estructura política mucho más compleja y logra articular a su alrededor mecanismos de control absoluto sobre sus decisiones; así genera la idea de la unidad nacional del poder y de sus intereses. Para ello, el Estado se apoya en clases emergentes y claramente reformadoras; del soporte feudal se pasa al soporte burgués.

Otro factor determinante para el cambio profundo de mentalidad es la aparición de la reforma protestante. El protestantismo trae consigo una nueva moral, mucho más terrenal, que avala como lícita la generación de valor mediante el dinero. Esta ecuación originará un caldo de cultivo óptimo para la comunicación de instituciones públicas, al fortalecer y modernizar el concepto de Estado.

Además, el auge del protestantismo trae consigo la creación en 1662, por parte de Gregorio XV, de la Sacra Congregatio de Propaganda Fide, institución que dará origen etimológico al término propaganda.



Il Collegio di Propaganda Fide, según Giuseppe Vasi.

Propaganda

Por *propaganda* debemos entender aquella comunicación persuasiva cuyo objetivo es difundir una idea política, religiosa, etc. y conseguir adeptos (Termcat, 1999). Por lo tanto, no podemos equiparar esta disciplina a la publicidad comercial.

1.2.5. De la Revolución Francesa a la Revolución Industrial

Los periódicos denominados de opinión nacen a finales del siglo XVIII en Francia e Inglaterra, con antecedentes tales como el *Daily Advertiser* de 1630. Esta tipología de prensa está bajo la vigilancia y control permanente del poder y su orientación es claramente propagandística, al hacerse menos necesarias y perentorias las formas publicitarias de comunicación de instituciones públicas, dado que la prensa, de por sí, asumía en gran medida esta función.

También en esta época histórica, un pensador de la talla de Montaigne propugna en sus *Essais* la idea de crear en las ciudades algún mecanismo para informar a la población de lo que necesita. Este mecanismo pasa por el registro, por parte de un funcionario público, de las peticiones de ofertantes y compradores para darle después divulgación pública. En esta reflexión se halla también un vislumbre conceptual de publicidad de instituciones públicas, ya que atribuye a los poderes públicos la potestad –y la obligación– de poner en contacto y divulgar públicamente las ofertas y demandas ciudadanas.

En 1704, el *Boston Newsletter*, el primer periódico estable nacido en los Estados Unidos, incluía ya en su segundo número anuncios de recompensas –establecidas por los poderes públicos– por la captura de ladrones.

Con la Revolución Francesa se da también una revolución paralela en el mundo de la comunicación de instituciones públicas. La alta carga ideológica que impregna todas las manifestaciones de la vida pública consigue abarcar no sólo los medios convencionales –folletos, carteles, periódicos– sino que también hace florecer nuevas formas simbólicas para transmitir contenidos políticos. Tal como afirma Eguizábal: "durante la Revolución Francesa todo se vuelve propaganda". Así, desde el gorro frigio y la escarapela tricolor hasta la propia denominación de los meses del año, pasando por todo tipo de mitos, fiestas, himnos y símbolos –como el uso de la palabra *ciudadano*, sustitutiva de *señor*– todo se empapa de ideología y todo se transforma en comunicación social y política. El propio concepto de la revolución se plasma, por primera vez, en un auténtico eslogan de publicidad política y su efectismo y concentración expresiva así lo atestiguan: "libertad, igualdad y fraternidad".

La publicidad de las nuevas instituciones nacidas de la Revolución Francesa se encargará de guiar a la sociedad en esta época de grandes cambios. Con la Revolución Francesa se refuerza de nuevo el papel de la transmisión oral de mensajes institucionales en una visión integrada y un uso orquestado de los medios de persuasión que dotan de gran modernidad a los revolucionarios de la época. Los clubes, los comisarios y las sociedades son núcleos de transmisión oral de ideología, de aleccionamiento revolucionario y no sólo en sus aspectos más teóricos, sino en los de la nueva orientación de la vida cotidiana.

En su conjunto, la eficaz propaganda revolucionaria mostrará el camino de la **nueva comunicación social**. En el seno de la Revolución Francesa es donde se encuentra, por primera vez, una intención de las instituciones públicas –sistemática, deliberada, planificada, masiva y sostenida en el tiempo– de llegar a la población para influir sobre sus opiniones políticas y sus comportamientos públicos. Por lo tanto, se trata de un momento de salto cualitativo en la concepción de la comunicación de instituciones públicas.

A mediados del siglo XIX aparece una forma de publicidad de instituciones públicas –así lo atestigua su concepto y propósito– que formalmente es muy llamativa: las exposiciones universales. Las exposiciones universales nacen como grandes escaparates internacionales de los avances científicos, técnicos y económicos de cada país que magnifican los logros de éstos ante los ojos de los ciudadanos, tanto nacionales como extranjeros. Y en esta faceta es factible percibir su vocación propagandística, que actúa como un gran anuncio del poder político y de las potencialidades de cada nación. Por lo tanto, la función de las exposiciones universales es doble: comercial (con ellas nacen también las ferias comerciales y los grandes almacenes) y política. Con el tiempo, además, despertarán un efecto colateral: el aumento del turismo, que hoy en día es significativamente promovido también a través de campañas de instituciones públicas.

La primera cita de estas características es la Gran Exposición de Trabajos Industriales de Todas las Naciones y se celebra en Londres en 1851. La dinámica propagandística iniciada por las exposiciones universales no sólo no ha desaparecido en la actualidad –baste seguir el rastro por los cinco continentes de las actualmente denominadas *expos*– sino que además se ha diversificado hacia una cierta concepción propagandística de la arquitectura –especialmente la financiada con dinero público–, con toda una pléyade de edificios y barrios emblemáticos que recuperan el espíritu primigenio de las exposiciones universales: actuar como escaparate propagandístico de la prosperidad de una ciudad, comunidad o país y, a su vez, erigirse como visualizador y altavoz del buen hacer de sus poderes públicos.

Hacia la última década del siglo XIX se produce la denominada Segunda Revolución Industrial, que trae consigo la aparición de nuevos productos –el automóvil, la luz eléctrica, la fotografía, etc.– y de los medios de comunicación –básicamente, la radio y el cine–, que suponen un auténtico salto cualitativo en el desarrollo económico que culminará en el periodo que queda bruscamente interrumpido por la Primera Guerra Mundial.

Cabe aquí destacar el papel didáctico que ejerce la publicidad en esta época. Cada nuevo producto debe ser explicado. Este rol de la publicidad, entendida como educadora social –y muy fortalecido en este periodo–, es básico para

entender posteriormente su gran eficacia como arma persuasiva en el campo de los mensajes institucionales. Al fin y al cabo, nos encontramos de nuevo ante la necesidad de educar a la sociedad en nuevos comportamientos, hábitos sociales y formas de consumo.

Si bien es cierto que nacen nuevos medios de comunicación (la radio y el cine) que amplían las posibilidades y los métodos de contacto con los ciudadanos, no se puede dejar de mencionar que en esta época también es cuando los medios tradicionales alcanzan su madurez. La prensa es un medio firmemente establecido, con una capacidad de influencia que difícilmente volverá a repetirse, y el cartel vive un momento de gran vitalidad. En un caso evidente de influencia de las técnicas de la propaganda, el cartel incorpora –más allá de su dimensión estética– una nueva dimensión persuasiva, a través de la llegada del eslogan a este formato.

1.2.6. Las guerras mundiales

Durante la Primera Guerra Mundial publicidad y poder político vuelven a establecer sólidos vínculos. Con la llegada del gran conflicto bélico la incipiente industria publicitaria demuestra su enorme capacidad de movilización social. Y una vez superados los esfuerzos bélicos, este aprendizaje no cae en el olvido de gobiernos e instituciones, de tal manera que se consolida una nueva forma de articular discursos públicos –la publicitaria– para acercarse a los ciudadanos desde los nuevos ámbitos del poder.

La publicidad –puesta al servicio del esfuerzo militar– lleva a cabo lo imposible: contrarrestar y revertir el efecto disgregador de las dinámicas económicas y sociales del capitalismo a través de grandes campañas de propaganda, con una magnitud y eficacia desconocidas hasta la fecha.

La hegemonía política, militar y económica de los Estados Unidos, surgida también en esta época, es otro factor clave para el impulso de la publicidad de instituciones públicas. El modo de hacer estadounidense es el referente a seguir en multitud de campos, entre ellos el de la comunicación de instituciones públicas. Las grandes multinacionales de la publicidad estadounidense toman en esta época carta de naturaleza. Estados Unidos marca la pauta en la comunicación persuasiva entendida como industria y, entre esas pautas, se halla el acercamiento de los poderes públicos al discurso publicitario.

Y es que la industria publicitaria estadounidense se puso al servicio de la causa bélica y destacados profesionales del sector constituyeron la división de Publicidad del Comité de Información Pública, dependiente de la Junta Nacional de Defensa. Su labor era organizar la propaganda bélica. También cabe mencionar la Division of Pictorial Publicity, en la que encuadraron los más prestigiosos ilustradores norteamericanos. Los anunciantes también se unieron a la causa y financiaron por su cuenta numerosos mensajes de la Administración.

En definitiva, tanto por la capacidad de organización del sector publicitario como por la incorporación de nuevas técnicas y medios publicitarios –el cine y la publicidad exterior en carreteras, entre otros–, así como por el alcance de sus mensajes y por el acercamiento a los poderes del Estado, que reconocen la actividad publicitaria como una aliada de primera magnitud para sus causas públicas, la Primera Guerra Mundial supone un gran salto cuantitativo para la reputación, credibilidad y eficacia de la publicidad de instituciones públicas.

La idea que aparece como trascendental tras el gran conflicto bélico es la constatación, por parte del poder político, de que la publicidad puede tener una influencia decisiva en la opinión pública, ya que promueve no sólo ideas sino actitudes, emociones y comportamientos e incide, en definitiva, sobre la conducta humana a una escala desconocida hasta la fecha. Y, lo que es más relevante, que todo ello puede hacerse ya de una forma respetable, a través de unos medios y técnicas publicitarias asumidos plenamente por parte de una gran mayoría social.

Esta reflexión tiene una consecuencia inmediata: los políticos asumen que, si la actividad publicitaria es buena para movilizar un país, también es buena para ganar elecciones. Al finalizar la guerra, el propio presidente Roosevelt convence a uno de los publicistas más destacados de su tiempo, Albert D. Lasker, para que relance el Partido Republicano.

En la Segunda Guerra Mundial, la vinculación entre publicidad y Estado se mantiene y se acrecienta. En Francia nace el Alto Comisariado de la Propaganda Francesa. En los Estados Unidos, se constituye el War Advertising Council, que integra agencias y medios. Creado en 1941 –a instancias del publicitario James Webb Young, de la agencia J. Walter Thompson–, su propósito es incorporar al sector publicitario norteamericano en el esfuerzo bélico. En el desarrollo de sus actividades, se calcula que el War Advertising Council manejó más de mil millones de dólares. Es necesario recordar que este sofisticado aparato publicitario estadounidense nace –en parte– para contrarrestar la potencia persuasiva de la propaganda nacionalsocialista en Alemania, perfectamente teorizada y dirigida por Goebbels. Por lo tanto, se trata de una contienda de poder a poder entre dos naciones que ponen sus respectivas industrias de la persuasión en primera línea de batalla.

Durante la Segunda Guerra Mundial también nace una forma de publicidad institucional –así la denomina, por ejemplo, Eguizábal–, que puede llevar a una cierta confusión terminológica: es la que las empresas realizan no para ofertar productos o marcas concretos, sino para reforzar su imagen global. Dada la escasez de materia prima, o ante la inconveniencia de anunciar productos en tiempos de penuria, algunas empresas norteamericanas utilizan los espacios publicitarios contratados para lanzar mensajes patrióticos u ofrecer consejos prácticos en tiempos de guerra. Todo ello conduce a una mejora en su percepción como empresas comprometidas con su país y con el esfuerzo bélico.



Creación del War Advertising Council.

Un caso especial de comunicación institucional en el periodo de entreguerras se da en la Unión Soviética. En un primer análisis, podría parecer que la publicidad debería ser ajena a este régimen, dada la connotación capitalista que siempre ha tenido esta actividad. Sin embargo, esto no es así. Además, dada la organización política totalitaria del régimen soviético, toda publicidad realizada en su seno pasa a ser publicidad institucional, pues proviene del Estado, dado que por aquel entonces allí no existe el concepto de empresa privada.

En 1921, Lenin lanza un plan denominado Nueva Economía Política (NEP) que, *de facto*, representa una cierta liberalización del mercado. Dentro del NEP nace una incipiente industria publicitaria. En este periodo surge alrededor de la publicidad un arte de vanguardia, que se adelanta en el tiempo a las corrientes futuristas y dadaístas, con autores como Maiakovsky y Rodchenko, que constituyen un equipo creativo denominado constructor-publicitario (*Reklam-Konstruktor*).

1.2.7. La americanización de la publicidad de instituciones públicas: de la comunicación política a la sociedad de la información

Tras la Segunda Guerra Mundial, la industria publicitaria de los Estados Unidos crece exponencialmente y alcanza un alto grado de sofisticación. Paralelamente a este proceso, los publicistas estadounidenses son llamados a colaborar con los partidos políticos, tanto el demócrata como el republicano. Política, marketing, publicidad y relaciones públicas formarán, desde entonces, una alianza que ha continuado actuando sinérgicamente hasta nuestros días.

Así, en el devenir de todos estos procesos históricos se produce un trasvase de conocimientos, técnicas y procedimientos desde la comunicación política hacia la comunicación de instituciones públicas. Son los mismos gestores, los mismos agentes, los mismos actores quienes se hallan en ambos campos: en buena lógica, este aprendizaje compartido acompañará a los políticos electos en la gestión de sus cargos públicos, lo que llevará consigo un incremento en el uso de técnicas de comunicación de instituciones públicas, al mejorar la comprensión, valoración y efectos de dichas técnicas en su acción de gobierno.

Este nuevo paradigma se asienta y se perfecciona en los años siguientes. La relación entre la política y las técnicas de comunicación (publicidad, marketing directo, relaciones públicas, etc.) queda sólidamente establecida y se extiende a otros continentes: desde América Latina hasta el Extremo Oriente, sin olvidar su impacto en la vida política europea.

En este ámbito, algunos momentos culminantes los encontramos en Francia, de la mano del publicitario Jacques Séguéla (de la agencia RSCG) y su eslogan *La force tranquille*, que utilizará François Mitterrand en su campaña electoral realizada bajo parámetros nunca antes vistos en Europa y muy próximos a los elementos más espectaculares de las técnicas electorales estadounidenses. Sin

embargo, también conviene mencionar que sus contrincantes en la contienda electoral francesa también cuentan con asesores provenientes del mundo de las agencias de publicidad: Jacques Chirac trabaja con consejeros de la agencia Eurocom y Raymond Barre, con los de la agencia BBDO.

Mattelart (2000, pág. 110) nos habla de asesores y consejeros *nómadas* en comunicación electoral, como es el caso de Joseph Napolitan –y su agencia homónima de Springfields (Massachussets)– que, después de trabajar para Kennedy y Johnson, asesoró a Valéry Giscard d'Estaing en su campaña a la presidencia francesa de 1974 y a Carlos Andrés Pérez, en Venezuela.

Algo semejante ocurre con las empresas de comunicación: la misma agencia de publicidad de Séguéla, RSCG –multinacional de matriz francesa–, asesorará al sindicato Solidaridad en Varsovia, a grupos opositores al general Pinochet en Chile, llevará a cabo campañas para el partido socialdemócrata alemán y realizará las campañas para el fomento de la participación en las primeras elecciones democráticas de Hungría y Rumanía.

Pero el progresivo acercamiento entre política y publicidad no viene dado sólo desde el lado de la comunicación política, como tampoco se circunscribe sólo a las contiendas electorales. La publicidad comercial –la de bienes y servicios proporcionados por un fabricante/anunciante– aporta conceptos y metodologías que son asumidos *a posteriori* por la dinámica de los periodos electorales. Nos encontramos, por lo tanto, en un escenario donde la relación que se establece entre "la cosa pública" y la comunicación persuasiva es bidireccional y se realimenta de hallazgos que surgen indistintamente en ambas orillas de su relación.

David Ogilvy, creativo publicitario y fundador de la agencia Ogilvy & Mather, teorizó sobre la creación de la *brand image* o imagen de marca, concepto rápidamente asociado a los candidatos y gestores políticos y que se basa en un trabajo a largo plazo que, como afirma Eguizábal, propugna crear una publicidad ideológica.

La comunicación de instituciones públicas tampoco es ajena a otro concepto publicitario, el del **posicionamiento**, que irrumpe en 1972 de la mano de dos estrategas del marketing: Jack Trout y Al Ries. La teoría del posicionamiento establecerá un avance en la concepción psicológica de la misma esencia del sistema económico de libre mercado: la competencia.

Según la **teoría del posicionamiento**, es la percepción del consumidor, su subjetividad, el factor clave que determina el rol de productos, servicios e instituciones en su contexto competitivo. Por lo tanto, es crucial para la oferta en cuestión ocupar una posición nítida y diferenciada en la mente del consumidor, que tiende a simplificar su rango de elección y a crear categorías competitivas *sui generis*.

En el ámbito de estudio de la publicidad de instituciones públicas, esto supone ampliar y complicar el sistema de análisis: por ejemplo, una campaña de instituciones públicas con fines sociales de la Administración pública puede competir, en las particulares taxonomías que se producen en la mente del consumidor, con la acción filantrópica de determinadas ONG o con la acción publicitaria de una empresa privada cuando ésta actúa en el ámbito de la responsabilidad social corporativa.

Pero esta progresiva identificación de las formas y modos de hacer de la publicidad con la política y la gestión pública pronto encontrará su primera disfunción. En la década de los sesenta del pasado siglo comienzan a despuntar los denominados movimientos contraculturales, cuyo origen ideológico lo encontramos en la *beat generation* norteamericana de los cincuenta y que se manifestará de múltiples formas: desde el movimiento *hippie* hasta el mayo del 68 francés. Y en el punto de mira de estos movimientos se hallan, nada casualmente, los dos actores principales de la comunicación de instituciones públicas: la política y sus gestores, por un lado, y la publicidad, entendida como medio de comunicación y portaestandarte de un modelo hegemónico capitalista, consumista y represor, por el otro.

Una vez superados los efectos de estos movimientos contraculturales, la publicidad y la política adoptan en sus discursos elementos propios del aparentemente trasgresor discurso contracultural, que adaptan a sus necesidades y, por lo tanto, de alguna manera domestican. Así, el discurso actual de la comunicación de instituciones públicas se nutre de mensajes hoy denominados *políticamente correctos* –con una fuerte carga utópica y de voluntarismo bienintencionado–, surgidos de las reivindicaciones de la contracultura (un mundo mejor, pacifismo, respeto a la naturaleza, integración racial, más libertad e igualdad, etc.).

Más allá de su incorporación –cosmética o no– al discurso de la comunicación de instituciones públicas, estos mensajes son también la constatación de cómo nuevos valores sociales, y los mensajes que llevan asociados, llegan también a la política, a sus agentes y a sus comunicadores, y de cómo estos actores se adecuan al cambio de escenario y se mimetizan –cuando no se apropian– de conceptos que sintonizan con los nuevos tiempos.

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado aparece un concepto clave para el análisis histórico de la comunicación de instituciones públicas: el de la *sociedad de la información*. Este concepto, en el que hoy nos hallamos inmersos, se caracteriza por la aparición de nuevas tecnologías de la información –satélites, cable, nuevas formas de telefonía, multiplicación de los canales de información tradicionales especialmente la televisión, aparición y popularización de los ordenadores, pero de forma determinante, la aparición de Internet– que multiplican exponencialmente la capacidad de comunicación entre los individuos. Esto, a su vez, trae consigo la aparición de contenidos comunicativos cada vez más universales y transnacionales –pero embebidos en la cultura pos-

moderna que se instala en un eterno presente superficial e inmediato— lo que, unido a la aparición de megaestructuras empresariales en el mundo de la comunicación, dibuja un escenario globalizado, donde los mensajes pueden alcanzar dimensión planetaria en muy poco tiempo pero que, paradójicamente, parece que no ha conducido a una democratización real de la comunicación.

La comunicación pasa a ser multidireccional: cada receptor puede ser, a la vez, agente activo y generar sus propias elecciones, respuestas y mensajes en un diálogo amplificado que —visto en su globalidad— adolece de estructuración clara y de objetivos coherentes.

La comunicación de instituciones públicas recoge los avances tecnológicos y de las ciencias sociales, los hace suyos y los interrelaciona para generar herramientas de persuasión más efectivas y más acordes a los tiempos.

En este contexto se mueve la comunicación de instituciones públicas en la actualidad, al situarse en la encrucijada donde confluyen los factores antes citados (desde la posmodernidad hasta las manifestaciones más innovadoras de la sociedad de la información) y al ejercer un gran poder integrador de todos ellos.

Sin olvidar que, tal como afirma Eguizábal:

"Es en el público donde se están produciendo los cambios más importantes. [...] Es el público quien compra las mercancías, el que vota, paga sus impuestos y consume contenidos comunicativos. Todo depende de su confianza."

(1998, pág. 427)

Y este público que menciona Eguizábal está adquiriendo cada vez más conciencia de su papel activo en la comunicación social actual. Conceptos como el de web 2.0, donde la red se transforma en un auténtico vehículo socializador de contenidos generados por los propios ciudadanos, parecen ser el nuevo reto que le aguardará a la comunicación de instituciones públicas en un futuro próximo, cada vez más cercano.

Así, de alguna manera se completa un círculo iniciado en el ágora griega y que se cierra en la nueva ágora digital que supone Internet. Los ciudadanos vuelven a reunirse en un lugar público para deliberar sobre asuntos políticos, sólo que en el siglo XXI este lugar público, este espacio común, es una red virtual que nos conecta a todos —o a casi todos— a través de distintos dispositivos conectados a la red.

1.3. Los límites de la comunicación de instituciones públicas

Para seguir adentrándonos profundamente en el concepto de «comunicación de instituciones públicas», todavía nos queda tratar un aspecto muy específico: la intersección que hay entre la comunicación de instituciones públicas, el *place branding* y la comunicación política. No se puede negar que estas tres ramas se tocan tanto que se necesitan mutuamente para que su existencia individualizada tenga sentido. Marcar dónde está la frontera entre ellas puede ser muy complicado y complejo (si es que realmente debe haber una frontera).

Igual que las empresas, las instituciones públicas también tienen líderes. Sin embargo, la diferencia entre el líder de una empresa y el líder de una institución pública es que el de esta última previamente ha sido candidato de un partido político. Este hecho tan elemental es muy importante a la hora de marcar la intersección que hay entre los tres tipos de comunicación que, genéricamente, se pueden dar en torno a las instituciones públicas. El líder de una institución pública, antes de llegar ahí, se ha tenido que ganar los votos de los ciudadanos como líder o candidato de un partido político. Esto, comunicativamente, lo ha hecho con el complemento de la comunicación política y, concretamente, con la comunicación electoral. Cuando el líder político pasa a ser el líder de una institución pública, debe focalizar sus esfuerzos hacia el ciudadano y el territorio que representa. Aquí es donde se hará comunicación de instituciones públicas y *place branding*. Sin embargo, tal y como definió Sidney Blumenthal, actualmente los políticos están en campaña permanente. Núria Escalona apunta que esto quiere decir que el líder de una institución pública, en un mismo espacio-tiempo, estará ejerciendo tres posibles roles:

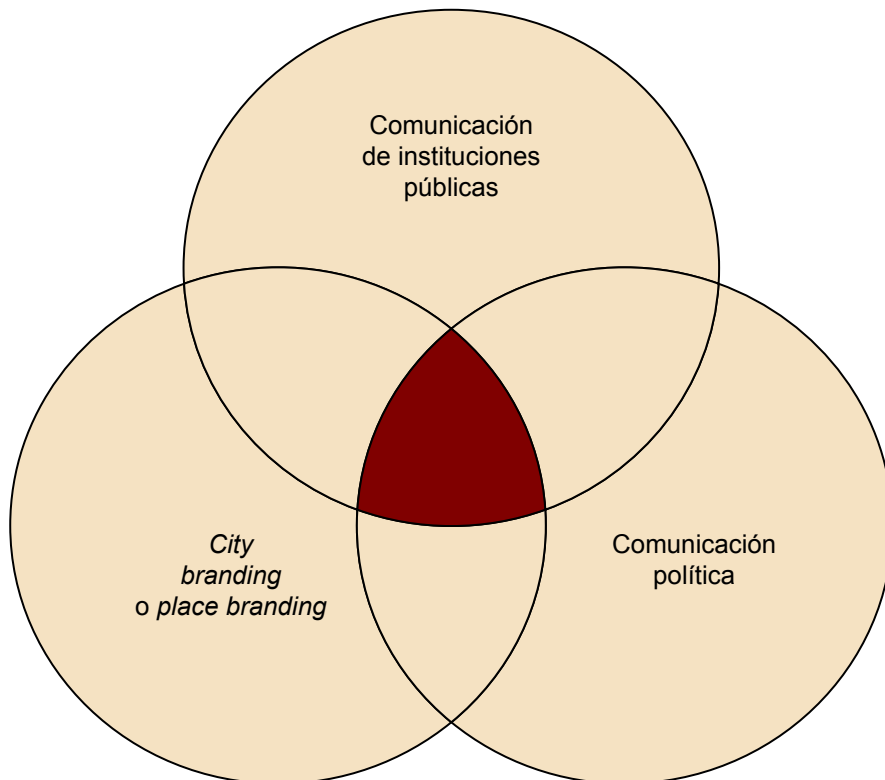
- el rol de líder de una institución pública,
- el rol de representante de un territorio con nombre propio –pero que no es propiedad de nadie y está vinculado a muchas facetas: desde una empresa, pasando por una institución y hasta cada uno de los ciudadanos y personas que transitan por el territorio– y
- el rol como representante de un partido político que querrá seguir gobernando en la siguiente legislatura.

En este entramado –y también en la realidad– queda difuminada la gestión de cada una de las áreas y qué comunicación se llevará a cabo según el área en que nos encontramos. Siempre habrá momentos en los que el líder, que siempre forma parte de un partido político, en una misma situación estará comunicando para nutrir las tres áreas a la vez. Gráficamente, y de forma abstracta, dicha descripción se puede ver representada en el espacio central que propone Núria Escalona y podemos ver seguidamente.

A pesar de la voluntad humana de querer ordenar el conocimiento en ramas separadas, como se ha ido exponiendo, siempre hay confluencias y puntos de contacto de diferentes áreas entre sí. Pero aun sabiendo que esta intersección

existe, no siempre es fácil de ver dónde están las fronteras. Con el objetivo de profundizar en su entendimiento, a continuación vamos a tratar estos tres ámbitos por separado.

Límites interseccionales entre la comunicación de instituciones públicas, el *city branding* y la comunicación política



Fuente: Escalona, N. (2015)

Para entender correctamente cada uno de los ámbitos, de modo generalista, partiremos diciendo lo siguiente.

- La «comunicación de instituciones públicas» hace referencia a toda aquella actividad comunicativa vinculada a la estructura que conforma el sector público de un territorio;
- la «comunicación política» se refiere, estrictamente, a lo que se considera la actividad comunicativa de los partidos políticos;
- el *city branding* o *place branding* hace referencia a la comunicación del nombre de un territorio tratado como marca, donde no solo interviene la Administración, sino otros actores de la sociedad como, por ejemplo, el sector empresarial.

Esta voluntad humana de separar los distintos ámbitos de la comunicación que se plantean en la figura anterior no solamente se refleja de modo conceptual, sino que la misma ley española que regula la comunicación de las instituciones públicas también lo muestra en sus primeros párrafos. Lo hace intentando desvincular la comunicación de las instituciones públicas de la comunicación política. Literalmente, en el capítulo «Exposición de motivos», dice:

Place branding

Este concepto hace referencia a la comunicación del nombre de un territorio tratado como marca, donde no solo interviene la Administración, sino otros actores de la sociedad, como el sector empresarial.

Se emplea *place branding* como concepto paraguas de otros, como el *city branding*, el *region branding* o el *nation branding*. Se puede emplear uno u otro en función de la institución o del territorio que se trabaje.

«El artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno funciones políticas y ejecutivas, un binomio que tiene su reflejo en toda acción de gobierno y que se proyecta, también, sobre la relación comunicativa que en un sistema democrático existe entre gobernantes y gobernados.

El Gobierno es, indudablemente, sujeto y objeto de información y valoración política; pero, en cuanto responsable último de la Administración General del Estado y en razón, precisamente, de la función ejecutiva que constitucionalmente se le encomienda, es emisor de una serie de mensajes dirigidos a los ciudadanos que se engloban bajo la denominación genérica de campañas institucionales de publicidad y de comunicación.

La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos».

A pesar de ello, como apunta Escalona,

«no quiere decir que haya que olvidar que los políticos hacen política (comunicación política) porque tienen un proyecto de ciudad y de sociedad para un territorio concreto (*city marketing* y *city branding*) que acabará gestionando a través de unas instituciones públicas (comunicación de instituciones públicas). Más bien nos indica la convivencia de los tres ámbitos que aquí estamos tratando. Aun siendo conceptos diferenciados con un alto grado de especialización y que, mayoritariamente, se trabajarán por separado, no podemos obviar que ese punto de intersección entre los tres se puede dar en muchas ocasiones. Debemos conocerlo y ser conscientes de ello con el objetivo de actuar en consecuencia».

Es lícito pensar que los líderes políticos que pasan a dirigir instituciones públicas incorporarán técnicas y discursos aprendidos y utilizados en su etapa de candidatos políticos. Denis Lindon, en 1977, aportó una definición sobre marketing político en la que ya se incluía el sector público. Su definición decía así:

«El conjunto de teorías y métodos de los que se pueden servir las organizaciones políticas y los poderes públicos, tanto para definir sus objetivos y programas como para influir en los comportamientos de los ciudadanos».

Lindon (1977)

En este mismo sentido, y reafirmando la intersección que venimos tratando, los profesores Cayetano Medina y Ramón Rufín también confluyen en decir que

«las actividades del marketing público y el marketing político se desarrollan de forma superpuesta o interrelacionada. El marketing político se entrecruza en las acciones del marketing público de las diferentes administraciones, y esto es debido a la actuación de los representantes políticos que se encuentran al frente de las mismas, en especial a lo referente al cumplimiento de las promesas electorales y a los diferentes intercambios de información que formarán parte de la comunicación política».

Medina y Rufín (2012)

En cuanto al *place branding*, este está directamente vinculado al concepto de *place marketing*. La traducción literal de la palabra *place marketing* (marketing de territorio) nos orienta hacia una propuesta de definición de la misma: la aplicación de técnicas de marketing al servicio de un territorio, pero no solo en

un sentido público, sino también en un sentido donde también tiene cabida el sector privado. Bajo la amplitud del concepto del *place marketing* encontramos el concepto de *place branding*, que sería el que utilizaríamos para entender que el nombre de un territorio puede ser tratado como una marca y todo lo que ello conlleva. Según el profesor Mihalis Kavartzis, en referencia a una ciudad, aunque se podría adaptar a un territorio, el *city branding* permite

«que la imagen de la ciudad pueda ser mercadeada con efectividad mientras que los productos que tienen relación con esta permanecen vagamente delimitados».

Kavartzis (2004)

En paralelo a las definiciones propuestas por cada uno de estos ámbitos de la comunicación, las instituciones públicas han pasado a gestionar las ciudades en casi la mayoría de sus ámbitos. Esta tendencia ha llevado a que estas sean gestionadas como una empresa aunque estrictamente no lo sean. Victoria de Elizagarate expone una interesante propuesta donde muestra el paralelismo que existe entre una empresa y una ciudad a la hora de gestionarlas, un punto clave que afecta directamente a su comunicación. A partir de una adaptación de A. Precedo Ledo, Elizagarate propone la tabla que se muestra a continuación.

El paralelismo entre empresa y ciudad		
	Empresas	Ciudades
Alta dirección (<i>corporate governance</i>)	Consejo de administración	Alcalde y equipo de gobierno
Propiedad	Accionistas	Ciudadanos
Productos	Productos fabricados	Servicios Atracciones
Clientes	Consumidores	Empresas Inversores Visitantes Ciudadanos Trabajadores
Competidores	Otras empresas	Otras ciudades

Fuente: De Elizagarate, V. (2008), pág. 48.

Teniendo en cuenta el cuadro propuesto por Elizagarate, se puede ver claramente cómo desde esta otra perspectiva, los diferentes aspectos de los tres ámbitos comunicativos tratados (de instituciones públicas, político y *city branding*) quedan entrelazados y difícilmente separables. El hecho de gestionar una institución pública y una ciudad como si fuera una empresa provoca una visión ampliada, sobre todo en cuanto a productos y clientes, pero al mismo tiempo lo eleva a un entorno competitivo con las otras ciudades. Cuando Elizagarate habla de la fase de comunicación en el proceso de entrega de valor en la ciudad, dice: «Aunque la política de comunicación es un elemento del marketing operativo de las ciudades, no es el único elemento del “marketing mix” del que disponen las ciudades para lograr sus objetivos. En este nuevo contex-

to se pone de manifiesto que no se trata únicamente de lanzar una campaña publicitaria, sino que hay que tomar la decisión de trabajar sobre el espacio público con el fin de reordenarlo, animarlo y diseñar nuevos paisajes urbanos contruidos a imagen de los ciudadanos».

Por lo tanto, aunque a nivel estructural las diferentes ramas intenten trabajar por separado, y teniendo en cuenta las limitaciones legales expuestas, siempre habrá un marco común que en determinados momentos las hará avanzar hacia un mismo objetivo. Veamos un ejemplo.

El 7 de septiembre de 2013 se celebró, en Brasil, la primera ronda de votaciones del Comité Olímpico Internacional para decidir cuál de las ciudades participantes tenía opción de ser la anfitriona de los juegos olímpicos del año 2020. Una de las ciudades que optaban a ello era Madrid. Para alcanzar dicho objetivo, hay muchos requisitos que cumplir. Requisitos que requieren tanto del sector público como del sector privado. Confluyen la venta y proyección de un territorio (*city branding*) junto con una fuerte apuesta del sector público (instituciones públicas) y la representación de sus líderes (políticos). Es decir, estamos delante de un gran evento que se sitúa en la intersección que se dibuja en la figura anterior (límites interseccionales entre la comunicación de instituciones públicas, el *city branding* y la comunicación política). En esta escena, más allá de lo que pudieran implicar los requisitos previos, se dio una importante confluencia comunicativa de los tres ámbitos que aquí estamos tratando. Cada una de las ciudades tenía oportunidad de comunicar los motivos por los que su candidatura era la mejor. La candidatura de Madrid estaba liderada por su alcaldesa Ana Botella. En ese momento, las palabras de Botella podían vender un territorio; su buena venta podía demostrar el interés de la institución pública para beneficiar a los distintos públicos objetivo de la institución y, además, había la oportunidad de reforzar la comunicación política del partido que ella representaba. *A priori*, una gran oportunidad comunicativa que trascendió por una frase que traspasó fronteras: «Relaxing cup of café con leche in Plaza Mayor». Tras muchos esfuerzos puestos en el proyecto, una sola frase consiguió que todo el mundo se hiciera preguntas como: ¿Madrid como territorio solo puede vender relajación, café con leche y una plaza? ¿Dónde queda representada la imagen de las instituciones públicas de Madrid delante de sus públicos? ¿Ana Botella y, en consecuencia, el partido político que representa, realmente son los mejores representantes políticos que se podían tener?

En definitiva, situaciones como esta o semejantes, incluso de menos envergadura, son situaciones en que los límites de estos tres ámbitos de la comunicación van a confluír muchas veces y desde las tareas vinculadas a la comunicación de instituciones públicas no se pueden menospreciar.

2. Características fundamentales de la comunicación de instituciones públicas

Nos hemos aproximado al concepto de «comunicación de instituciones públicas», a sus límites con otras disciplinas de la comunicación, y hemos repasado su constatación histórica. Pero, teniendo esta base, es momento de profundizar más en el tema.

Las instituciones públicas reúnen una serie de características y peculiaridades que las diferencian de cualquier otro tipo de organización o empresa. Esto permite que su comunicación encaje en el concepto de «comunicación sectorial». Al igual que el sector farmacéutico o el sector de las bebidas alcohólicas tienen una fuerte regulación legal que los convierte en sectores específicos de la comunicación, lo mismo pasa con las instituciones públicas. Pero no hablamos simplemente de aspectos legales, sino también de otras características intrínsecas a las instituciones públicas.

Cuando nos decidimos a comunicar una institución pública o cualquiera de sus actividades, estas características y peculiaridades no deben menospreciarse. El hecho de conocerlas y tenerlas siempre en cuenta es lo que permitirá ser especialistas en este tipo de comunicación que, en algunos puntos, será muy distante de las tendencias generales en comunicación.

2.1. La gestión de intangibles

Cuando se trabaja la comunicación de una institución pública, estamos trabajando una serie de intangibles propiedad del conjunto de ciudadanos a los que representa dicha institución. Unos intangibles que deben proyectarse de forma sólida (más allá del cemento de los edificios que los simbolizan físicamente) porque son uno de los pilares que dan sentido a las sociedades democráticas.

Los bienes tangibles son todos aquellos bienes físicamente apreciables, es decir, que se pueden tocar y ocupan un espacio, mientras que los intangibles son bienes que no poseen materialidad, que no se pueden tocar.

Una institución pública gestiona bienes tangibles, como los edificios de su propiedad, pero la más predominante es la gestión de bienes intangibles, como la percepción de la gestión pública, que aportan un valor añadido.

Hay que pensar que una institución pública no es un edificio, aunque los edificios que las albergan suelen ser de gran solidez arquitectónica. Una institución pública es un bien intangible gestionado por unos representantes elegidos democráticamente mediante el sufragio. Dicha gestión es la que se suele desarrollar dentro de unos edificios arquitectónicos muy sólidos. Pensad en la sede del Gobierno de España o en la sede de vuestra comunidad autónoma. Es decir, a pesar de gestionar un gran volumen de intangibles, se emplean los tangibles para dotar de significado, peso y valor a la institución.

2.2. La duración del mandato

A diferencia del sector empresarial, en las instituciones públicas los liderazgos están sujetos a los plazos electorales. Es decir, en las instituciones públicas los liderazgos suelen ser más cortos que en la mayoría de las empresas privadas. Así, los liderazgos institucionales suelen tener una validez de cuatro años, tiempo que se ve reducido cuando se adelantan las elecciones si hablamos de ámbito estatal o autonómico, aunque en el ámbito municipal hay que saber que los municipios no pueden adelantar sus periodos electorales.

Desde el punto de vista comunicativo, esto quiere decir que la estrategia que se empleará no puede extenderse más allá de dicho periodo. En este sentido, todo aquello que pudiera requerir un largo plazo en las instituciones públicas no gozará de ese tiempo. Hay que encontrar la manera de trabajarlo, ya sea acortando tiempos, dedicando más horas o buscando otras alternativas.

Se debe ser muy consciente de la duración de los liderazgos institucionales, pues más allá de comunicar bien, como ya hemos expuesto, al mismo tiempo el equipo de gobierno está trabajando para renovar su candidatura y ser reelegido.

2.3. Aspectos legales

El marco legal es otro de los aspectos fundamentales de la comunicación de instituciones públicas. A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de la comunicación, la comunicación de instituciones públicas está estrictamente regulada. Esta regulación es distinta en cada país, motivo por el cual, a continuación, se va a exponer el marco legal de la comunicación de instituciones públicas en España. Sin embargo, antes hay que saber que, más allá de la regulación directa, las instituciones públicas están sometidas a un mayor escrutinio que las instituciones privadas. Es por ese motivo que también podemos hablar de aspectos legales indirectos a la comunicación de instituciones públicas, entendiéndolo por ello que cualquier error o irregularidad vinculada a la institución, o a aquellos que la representan, le afectará directamente, ya sea a la institución o a la comunicación. Algunos ejemplos de ello podrían ser errores en los procedimientos, no respetar los tiempos marcados por la ley o un error en la declaración de la renta de cualquier representante de la institu-

ción a nivel político. Pero teniendo claro estos dos aspectos del marco legal, veamos la regulación directa, aquella que no podemos descuidar si estamos trabajando para la comunicación de una institución pública.

Los orígenes de la regulación de la comunicación de las instituciones públicas en España no están directamente vinculados al Estado, sino a las autonomías y, concretamente, a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta comunidad, en el año 1995, fue la primera comunidad española que intentó poner orden a la comunicación de instituciones públicas, concretamente a su rama publicitaria. Por ese motivo, se puso en marcha la denominada Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la publicidad institucional, actualmente derogada. Después de Andalucía, otras comunidades autónomas se subieron al carro de la regulación de la comunicación de instituciones públicas y, desde entonces, podemos encontrar nueve autonomías que han tenido o tienen regulación propia. Son las siguientes:

- Comunidad Autónoma de Andalucía. Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la publicidad institucional (derogada).
- Comunidad Autónoma de Extremadura. Ley 6/1996, de 26 de septiembre, reguladora de la publicidad institucional (derogada).
- Comunidad Autónoma de Cataluña. Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional.
- Comunidad Autónoma Valenciana. Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.
- Comunidad Autónoma de Aragón. Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional.
- Comunidad Autónoma de Andalucía. Ley andaluza 6/2005, de 8 de abril, por la que se regula la actividad publicitaria de las administraciones públicas de Andalucía.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León.
- Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de publicidad institucional de las Illes Balears.
- Comunidad Autónoma del País Vasco. Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional de Euskadi.
- Comunidad Autónoma de Extremadura. Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.
- Comunidad Autónoma de La Rioja. Ley 7/2017, de 22 de mayo, de comunicación y publicidad institucional de La Rioja.

Estas nueve leyes autonómicas (a excepción de las derogadas) tienen vigencia en cada una de las autonomías correspondientes. Sin embargo, no hay que olvidar que desde el año 2005 también están sujetas a una regulación estatal, que veremos a continuación. A simple vista, podemos observar que todas estas

leyes no regulan lo mismo. La mayoría de ellas se centran en la regulación de la publicidad institucional, a excepción del País Vasco, Extremadura y La Rioja, que también incluye el término comunicación.

En 2005 apareció la primera ley estatal que regula la comunicación de instituciones públicas. Esta es la Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional, vigente hasta el momento. Como expone la letrada Paloma Sanz, «entre las muchas leyes que, como es costumbre, se publican en los boletines oficiales durante los últimos días de cada año, se encontraba en 2005 la Ley estatal 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional» (Sanz, 2008). Inicialmente, esta ley estaba prevista solo para abordar los aspectos de la comunicación de instituciones públicas vinculados a los órganos de la Administración General del Estado y a sus organismos autónomos. Sin embargo, hoy esta ley es aplicable a todos los niveles de la Administración española, desde el Estado hasta los ayuntamientos y sus organismos independientes. Esto es debido a lo que se describe en la disposición final segunda, donde se dice, literalmente, que «el artículo 4 de esta ley tiene carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución española». Esta disposición fue una de las más discutidas en sede parlamentaria durante la tramitación de la ley; es por ello interesante exponer aquí, en palabras de Paloma Sanz, cómo se llevó a cabo esta disposición tan importante para todos aquellos que trabajan directamente con la comunicación de las instituciones públicas:

«En un principio, el Anteproyecto de Ley elaborado por el Gobierno carecía de esa disposición final segunda que otorga carácter básico al artículo 4. Así, el informe presentado ante el Consejo de Ministros del 1 de abril de 2005 por la vicepresidenta primera y ministra de la Presidencia sobre tal anteproyecto destacaba que esa norma “obligará solamente a la Administración General del Estado y sus organismos autónomos [...]”. El Proyecto de Ley se aprobó en el Consejo de Ministros de 15 de abril de 2005, y tal como se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 22 de abril de 2005 carece de cualquier disposición que otorgue carácter básico a alguno de sus artículos, por lo que se trataba originariamente de una norma de autoorganización de la Administración General del Estado.

El discurso del presidente del Gobierno, Sr. D. José Luis Rodríguez Zapatero, en el Debate sobre el Estado de la Nación, celebrado en el Congreso de los Diputados el 11 de mayo de 2005 contiene una breve referencia a ese Proyecto de Ley; concretamente las palabras del presidente fueron las siguientes: “[...] Con idéntico propósito hemos aprobado el Proyecto de Ley de publicidad y comunicación institucional que prohibirá las campañas de autobombo y el favoritismo en la contratación de la publicidad institucional. Romperemos también, así, con uno de los peores hábitos recientes de una democracia, porque una democracia no es del todo sana, señorías, si los ministros se hacen publicidad con el dinero de los contribuyentes”. De estas palabras se deduce que uno de los principales puntos de la Ley para sus autores radicaba en lo que hoy es el artículo 4.1.a), que prohíbe promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, lo que el presidente del Gobierno, Sr. D. José Luis Rodríguez Zapatero, calificaba como “campañas de autobombo”.

Como se ha dicho, el alcance de esa prohibición se restringía inicialmente a la Administración General del Estado. La ampliación de su ámbito de aplicación al resto de administraciones se produjo en virtud de una enmienda presentada en el Congreso por el Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds. Dicha enmienda consistía en añadir una nueva disposición final, que otorgase carácter básico al artículo 4, y se motivó por sus autores en los siguientes términos: “las prohibiciones contenidas en el artículo 4 obedecen a los principios de no utilización partidaria de los recursos públicos, de lealtad institucional y de respeto a los principios, valores y derechos

constitucionales, principios que han de presidir el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de todas las administraciones públicas”.

El informe de la Ponencia que examinó el Proyecto no aceptó esta enmienda, pero sí lo hizo el Dictamen de la Comisión Constitucional de 6 de octubre de 2005.[8] La aprobación del Proyecto de Ley en el Pleno del Congreso el 20 de octubre de 2005 aceptó íntegramente el texto de la Comisión, por lo que se incluyó la polémica disposición final segunda. Más tarde, durante su debate en el Senado, una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario del PNV propuso suprimir esa disposición, lo que fue aprobado en la votación celebrada por la Cámara Alta con el voto de aquel Grupo Parlamentario y el del Partido Popular. Sin embargo, finalmente, al volver el texto al Congreso de los Diputados, la votación definitiva celebrada el 22 de diciembre de 2005 desestimó las enmiendas introducidas en el Senado, y aprobó el texto definitivo de la Ley tal como se había aprobado en la primera votación en el Pleno de la Cámara Baja, es decir otorgando carácter básico al artículo 4. Quedó de esta manera consumada la transformación de una norma autoorganizativa solo aplicable a la Administración General del Estado en una norma básica, de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas».

Sanz (2008)

Partiendo de esta exposición donde se manifiesta un relevante cambio legal, es importante exponer cuáles fueron dos de los mayores cambios:

- 1) El ya mencionado ámbito de aplicación de estas normas.
- 2) Todas las leyes autonómicas reguladoras de la publicidad institucional admitían la exhibición de los resultados o logros de gestión obtenidos, los cuales quedan suprimidos por la norma estatal. Como ejemplo de ello, podemos ver lo que exponen algunos casos:
 - La Ley catalana 18/2000, de 29 de diciembre, reguladora de la publicidad institucional. Su artículo 3.2.d) señala que «la publicidad institucional tiene por objeto informar de las actividades o proyectos llevados a cabo por la Administración pública en el ámbito de sus atribuciones o competencias».
 - La Ley aragonesa 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional. Su artículo 3.2.b) indica que «la publicidad institucional está al servicio de los ciudadanos, y debe cumplir los siguientes objetivos [...] informar sobre la existencia, composición y funcionamiento de las instituciones públicas; sobre las actividades y proyectos ejecutados, y sobre los servicios prestados por cada Administración pública en el ámbito de sus atribuciones y competencias».
 - La Ley valenciana 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional. El artículo 2.1.a) indica que «a efectos de la presente Ley se entenderá por publicidad institucional la que realicen las instituciones, administraciones públicas y demás entes públicos de la Comunidad Valenciana [...] a través de campañas destinadas a alguno de los siguientes fines [...] la difusión de las actividades, proyectos y resultados de la administración anunciante».
 - La Ley andaluza 6/2005, de 8 de abril, por la que se regula la actividad publicitaria de las administraciones públicas de Andalucía. Señala el artículo 3.i) que «se entiende como actividad publicitaria de las administraciones

públicas la dirigida a informar, con carácter general, sobre los proyectos y resultados en la gestión pública».

Más allá de estas afectaciones generales, en la Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional encontraremos tanto los derechos como las obligaciones a las que quedan sujetas las campañas de comunicación o publicidad de las instituciones públicas. En dicha ley, esto queda recogido en dos capítulos: un primer capítulo donde encontramos las disposiciones generales, y un segundo capítulo donde encontramos las afectaciones de la planificación y ejecución de las campañas. El primer capítulo se compone de diez artículos, que van desde el objeto y ámbito de la ley hasta las situaciones que se dan durante procesos electorales. Todos ellos son importantes y deben consultarse siempre, pero vamos a destacar algunos que hay que tener siempre en mente:

1) El **artículo 1** regula el ámbito subjetivo de aplicación y contiene las actividades excluidas. De forma resumida, podemos decir que esta ley afecta a todos los niveles de la Administración definidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria –como avanzábamos y detallábamos en el primer capítulo de este libro– que lleven a cabo campañas de comunicación o publicidad que no tengan carácter industrial, comercial o mercantil. En caso de darse una de estas tres posibilidades, se aplicaría la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad.

Al mismo tiempo, este primer artículo también excluye de esta ley la publicidad de disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales, y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal (art. 1.3 LPyCI). Sobre este artículo, Sanz apunta que «este último precepto es incongruente con algunos de los objetivos que deben perseguir las campañas institucionales de acuerdo con el artículo 3.1» (Sanz, 2008), como veremos más adelante.

2) El **artículo 2** define qué son las campañas institucionales de comunicación y publicidad. La diferencia entre ambos conceptos radica en el uso o no de soportes publicitarios. Hoy en día esta diferencia es insuficiente, pues como ya apuntaba el profesor Antonio Caro en sus precisiones de carácter legal para definir la comunicación institucional, esto deja al margen muchos de los canales que han dejado de ser no convencionales, sobre todo con el auge de internet, y que hoy pueden ser usados tanto para fines publicitarios como para fines puramente comunicativos.

3) El **artículo 3** enumera los objetivos que pueden tener las campañas, ya sean de publicidad o comunicación. Así, las funciones que asigna esta ley en su artículo 3.1 son:

- «a) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales.
- b) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.
- c) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.
- d) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general.
- e) Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen.
- f) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.
- g) Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural.
- h) Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras.
- i) Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.
- j) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social».

Como hemos avanzado, estos objetivos definidos en el artículo 3.1 son incoherentes con el artículo 3.1 de la misma ley. Según Sanz, el artículo 1.3,

«establece [...] que “quedan excluidos de la aplicación de esta Ley todas las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal”. Pues bien, algunas de esas actuaciones públicas que han de publicarse o difundirse por imperativo legal, y que, por lo tanto, deberían quedar teóricamente fuera del ámbito de aplicación de la LPyCI, se incluyen después en el artículo 3.1 de la misma, a la hora de relacionar los objetivos que puede perseguir una campaña institucional de publicidad o comunicación».

Sanz (2008)

Así, la misma letrada expone algunos ejemplos como:

1) La información a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos a la que alude el artículo 3.1.b) LCyPI ya estaba prevista en otro lugar de nuestro ordenamiento jurídico, concretamente en el Real decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano. Concretamente, el artículo 2 de ese real decreto dispone lo siguiente:

«1. La información general es la información administrativa relativa a la identificación, fines, competencias, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; la relativa a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquellos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con las administraciones públicas en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación. 2. La información general se facilitará obligatoriamente a los ciudadanos, sin exigir para ello la acreditación de legitimación alguna. 3. Cuando resulte conveniente para una mayor difusión, la información de carácter general deberá ofrecerse a los grupos sociales o instituciones que estén interesados en su conocimiento. 4. Se utilizarán los medios de difusión que en cada circunstancia resulten adecuados, potenciando aquellos que permitan la información a distancia, ya se trate de publicaciones, sistemas telefónicos o cualquier otra forma de comunicación que los avances tecnológicos permitan».

2) La información sobre procesos electorales y consultas populares a la que alude el artículo 3.1.c) LPyCI ya está prevista en otros textos legales. Así, la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general dispone, en su artículo 50.1, que

«los poderes públicos que, en virtud de su competencia, legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el periodo electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores. Esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña».

En lo que concierne a las consultas populares o refrenda, la Ley orgánica 2/1980, de 18 de enero, de regulación de las distintas modalidades de referéndum, dispone en su artículo 3.2 que

«el real decreto de convocatoria del referéndum [...] será difundido por radio y televisión».

Tales normas se refieren, como es evidente, a campañas institucionales de publicidad, distintas de la propaganda preparada por los diferentes partidos o formaciones políticas que concurran a las elecciones y cuya emisión se regula en la Ley orgánica 2/1988, de 3 de mayo, reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada, en la Ley orgánica 10/1991, de 8 de abril, de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora, y en la Ley orgánica 14/1995, de 22 de diciembre, de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres.

3) En cuanto a las advertencias acerca de medidas de orden o seguridad públicas que afecten a una pluralidad de ciudadanos a las que se refiere el apartado f) del artículo 3.1, además de tratarse de resoluciones administrativas excluidas del ámbito de la Ley (art. 1.3 LPyCI), ya está prevista su publicidad, entre otros textos legales, en la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Dice esta ley en su artículo 2 que

«la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio será publicada de inmediato en el BOE y difundida obligatoriamente por todos los medios de comunicación públicos y por los privados que se determinen, y entrará en vigor desde el instante mismo de su publicación en aquel. También serán de difusión obligatoria las disposiciones que la autoridad competente dicte durante la vigencia de cada uno de dichos estados».

Con un carácter más general, sin precisar la declaración de tales estados de excepción, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, establece en su artículo 60.1 que

«los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente».

Además de estos ejemplos que chocan directamente con el artículo 1.3, Sanz también señala que el contenido de la letra j del artículo 3.1 también choca con el artículo 4.1 a) de la misma Ley de comunicación y publicidad institucional que prohíbe promover o contratar campañas que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por las administraciones públicas.

Habiendo analizado los puntos más destacados del capítulo 1, también es importante saber que el capítulo 2 de la misma ley regula aspectos relacionados con la planificación y ejecución de las campañas como son: la comisión de publicidad y comunicación institucional, la elaboración de un plan anual sobre la publicidad y la comunicación institucional que sucede con las campañas no previstas en el plan anual, la elaboración de un informe anual sobre la publicidad y comunicación por parte del Gobierno y la regulación de la imagen institucional.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, es sumamente recomendable que todas aquellas personas que trabajen en el ámbito de la comunicación de instituciones públicas sean conocedoras de las leyes que les afectan. Todos deberán conocer la ley estatal, y a su vez, si trabajan en una autonomía que también tiene una ley en este ámbito, deberán ser conocedores de la misma y compatibilizarlas. Pero al mismo tiempo, si trabajamos en niveles inferiores a los estatales o autonómicos, como pueden ser el ámbito provincial o municipal, las instituciones públicas deben seguir la regulación propuesta por el Gobierno central y/o, en caso de que la hubiera, la regulación de la comunidad autónoma de procedencia. Pero más allá de esto, también nos podemos encontrar con instituciones públicas de estos niveles que también disponen de sus normativas respecto al tema.

Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona cuenta con lo que se denomina «Carta municipal de Barcelona», donde se incluyen algunas enmiendas sobre la comunicación institucional. Concretamente, esta carta está regulada por la Ley 22/1998 del Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña, es decir, ya depende de un organismo autónomo e implica la aceptación de la normativa reguladora que está por encima.

Sin duda, todas estas leyes que acabamos de enumerar, de publicidad y comunicación de instituciones públicas, no quedan exentas de los términos y condiciones de la legislación general sobre la materia, el reglamento orgánico y las ordenanzas. Por este motivo, siempre deberemos tener en cuenta la legalidad más allá de la normativa específica que regula nuestro ámbito de estudio.

2.4. Los equipos de comunicación

Mientras que el sector privado cuenta mayoritariamente con equipos de comunicación formados por comunicadores, en las instituciones públicas la figura de un profesional de la comunicación aún, en muchos casos, es percibida como un requisito de ciencia ficción, hecho que se pronuncia a medida que nos acercamos a niveles de menor envergadura. Sin embargo, en la última década hemos asistido a una profesionalización de la comunicación de instituciones públicas y cada vez son más las instituciones públicas que van incorporando expertos en comunicación en sus equipos. Todavía estamos en el inicio de dicha etapa; es por ello que debemos saber cuál es la situación actual de los equipos de comunicación de las instituciones públicas si nuestro objetivo es conocer cómo en ellas se gestiona la comunicación.

Según ya hemos visto, el historiador Raúl Eguizábal apuntaba que antaño las instituciones públicas se servían de sus propios trabajadores para comunicar. De alguna manera, podemos decir que las instituciones públicas siguen empleando a sus equipos técnicos (funcionarios) para desarrollar esta actividad. Pero ¿cómo podemos detectar que hay una profesionalización de la comunicación de instituciones públicas?

En el año 1979, Ronald Reagan se proclamó vencedor de las elecciones norteamericanas contra Jimmy Carter. Reagan confiaba mucho en el equipo que le ayudó a alcanzar su meta, presidir los Estados Unidos. Su confianza hacia ese equipo era tan grande que, como agradecimiento, y pensando ya en lo que Blumenthal denominaría «campana permanente», se los llevó a la Casa Blanca. Por primera vez, se incorporó un equipo de profesionales de la comunicación externos designados por el equipo de gobierno en el engranaje comunicativo de una institución pública. Desde entonces hasta nuestros días esta es un proceder cada vez más frecuente, de manera que la comunicación de instituciones públicas se ve desarrollada por unos equipos que combinan los profesionales de la comunicación designados por el equipo de gobierno y los equipos técnicos de las instituciones públicas. En definitiva, un equipo formado por aquellos que dominan el ámbito de la comunicación junto a los equipos técnicos que, sin tener grandes conocimientos en comunicación, aportan un valor añadido esencial: el conocimiento interno de las instituciones públicas. Este último no lo tiene ningún profesional de la comunicación que no haya estado antes en el seno de cualquier institución pública.

Si comparamos los equipos de comunicación de una institución pública con los de una empresa privada, podemos decir que el margen de selección que tiene el líder de una institución pública es más estrecho: conviven los nombramientos de confianza con los funcionarios. Mientras que los primeros estarán de forma temporal, los segundos estarán siempre ahí. Este aspecto afecta directamente a la comunicación de la institución, pues «la comunicación de una institución pública pasa por los encuentros y desencuentros entre funcionarios (cuyo trabajo y experiencia técnica dependen del éxito de cualquier proyecto político) y no funcionarios (quienes, por desconocimiento, incomodidad o desprecio hacia la burocracia, podrían, con sus actuaciones y decisiones, “enconar” la maquinaria en lugar de “engrasarla”). El líder de la institución pública sabe que, como punto de partida, no todos los que están bajo su mandato se sienten del mismo equipo; y sabe también que si quiere implicar a la Administración pública ha de saber transmitir a todos la idea de proyecto compartido» (Canel, 2010).

En términos generales, este es el gran aspecto que marca la diferencia entre las instituciones públicas y el sector privado. Pero para poder entender el funcionamiento y la composición de dichos equipos, vamos a entrar más en detalle. El organigrama comunicativo de una institución pública empieza a formarse el primer día de legislatura, pues los equipos de comunicación de la legislatura que se queda atrás suelen haberse disuelto rápidamente, sin dejar más rastro que lo que se precisa por imperativo legal. Es momento de construir un nuevo equipo, y no existe ningún manual que marque cómo se debe hacer. Más allá de los equipos técnicos con los que ya cuenta la institución pública, hay que designar a las personas que ocuparán un cargo de confianza. Y en este mismo momento

«es preciso señalar que los errores que se cometan en la selección de personal son errores que se arrastrarán, y que más tarde darán problemas, a veces difíciles de resolver».

Canel (2010)

2.5. Públicos objetivo

Después de ver que las instituciones públicas gestionan intangibles, tienen un marco legal específico y un complejo equipo de comunicación, ha llegado el momento de saber quiénes son los actores con los que interactúa, sus públicos objetivo.

Siempre que nos decidimos a comunicar, lo hacemos para un público determinado. Antaño, imperaba la publicidad que lanzaba mensajes de forma masiva; sin embargo, hubo un momento en el que el marketing hizo un viraje: pasó de comunicar a los consumidores o clientes sin miramiento a comunicar, específicamente, para los distintos públicos objetivo que pudiese tener una empresa u organización. Se empezaron a utilizar técnicas de segmentación para identificar las necesidades de cada uno de los grupos que forman el conjunto de públicos objetivo. Así, se entiende que el público objetivo no es un público más

homogéneo, sino que tiene diferentes necesidades y motivaciones y, por tanto, se comporta de manera diferente. Eso implica identificar diferencias para poder adaptar el mensaje a cada uno de los grupos que componen el público.

Situándonos en las instituciones públicas, podemos decir que no solo hay que comunicar al ciudadano, sino que hay que comunicar a todos los públicos que pueda tener una institución, tanto los internos como los externos. En ese momento es cuando podemos hablar menos de publicidad y más de comunicación. Cuando la publicidad es una pieza más, y no solo en las instituciones públicas, también en cualquier otro tipo de organización, sigue siendo uno de los instrumentos de comunicación de instituciones públicas más destacables, y por ello dedicaremos un único punto para hablar de ello.

En términos generales, y comunicativamente hablando, es muy poco probable que nos encontremos trabajando para llegar a un público objetivo universal, sobre todo cuando apostamos por la segmentación. En cambio, esto sí se puede dar si trabajamos en la comunicación de las instituciones públicas, igual como también se puede dar en la comunicación política de los partidos políticos denominados *catch all*, que son aquellos que se dirigen a grandes mayorías, aunque, evidentemente, siempre con fronteras. Pero ¿por qué el público objetivo de la comunicación de instituciones públicas es tan amplio? Las instituciones públicas representan a todos los ciudadanos de un territorio; eso quiere decir que todos los ciudadanos deben poder entender la comunicación que se emite desde una institución pública. En este sentido, se deben contemplar desde todos y cada uno de los ciudadanos de un territorio hasta los inversores, pasando por toda la variedad de públicos que podamos imaginar. Así, podemos decir que el público objetivo por excelencia de las instituciones públicas es el conjunto de los ciudadanos.

Para aquellos que trabajan la comunicación de una institución pública, este hecho tiene tantos aspectos positivos como negativos. En positivo podemos destacar que el hecho de dirigirse a una gran amplitud de públicos que solo tienen en común un territorio permite que se pueda emplear un gran abanico de herramientas, canales y formatos, hecho no tan habitual cuando tenemos un público muy específico. En negativo, y afectando directamente al contenido, también nos encontramos con que los mensajes que se emitan deberán ser comprensibles para todos los niveles de la sociedad, es decir, siempre deberán ser lo más sencillos posible. Más allá de las situaciones donde se tratará con un público objetivo universal, por ejemplo en la campaña informativa de convocatoria de elecciones, en muchos otros casos sí que habrá comunicaciones que requieran trabajar con un público específico (haciendo uso de la segmentación de públicos) con el fin de ser eficaces.

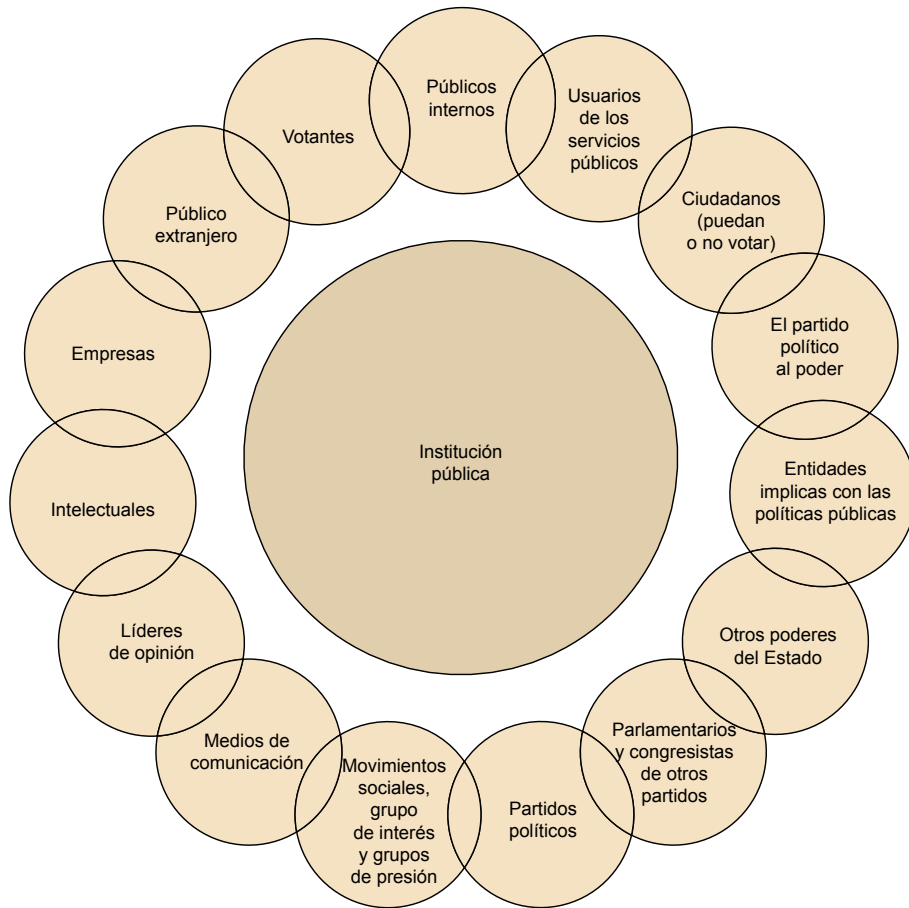
La estructura de públicos de una institución pública debe estar formada por todos los públicos con los que se establezca una interacción. Es decir, el conjunto de personas con los que la institución pública tenga una relación o un vínculo particular. Este conjunto será el público universal. Pero como ya hemos apuntado, no todos los públicos van a tener el mismo rol o relación con la institución, pues cada servicio tiene un público específico.

Para organizar el público universal en públicos segmentados, es importante crear un mapa de públicos. En este punto habrá que tener en cuenta que una misma persona puede situarse en más de uno de los segmentos definidos, ya que puede ejercer en sí misma más de un rol o relación con la institución. En este contexto es vital establecer cuáles son los públicos prioritarios y los públicos secundarios. Estos se deben priorizar en función de las características de la institución, de cuál es la relación que se mantiene con ellos, así como de la situación en la que la misma se encuentra. Con el trabajo de priorización no solo se descubren cuáles son los públicos de una institución, sino que de alguna manera ella misma los va a ir configurando mediante la interacción que se establezca. La institución va a conocer cómo se forman, cuáles son sus intereses y cómo es la estructura de cada una de las segmentaciones. Y al mismo tiempo detectará cuáles son más influyentes a fin de alcanzar los objetivos que se persiguen.

A continuación se facilita un gráfico sobre posibles públicos de una institución pública.

Mapa de públicos

Un mapa de públicos es una herramienta que permite ver cómo una organización puede dividir y segmentar aquellos grupos a los que se dirige. A su vez, permite hacer una primera diferenciación de los distintos mensajes clave que se deberán abordar y dotarlos de prioridad.



3. La estrategia de comunicación en las instituciones públicas

Sabemos qué es la comunicación de instituciones públicas y conocemos cuáles son las particularidades que la convierten en un sector especializado en el ámbito de la comunicación que, a su vez, es distinto al sector de la comunicación política. Y es que son muchos los hilos que hay que mover para conseguir resultados positivos. Hilos que hasta ahora hemos visto por separado pero que hay que mover en paralelo para obtener un resultado conjunto y satisfactorio. De alguna manera, podemos decir que la orquesta ha de trabajar coordinadamente si se quiere obtener un resultado sin desafinar. En el momento en que falle la coordinación de la orquesta, el resultado desafinará y no será el esperado. Eso quiere decir que todos los detalles expuestos previamente deben trabajar al mismo son, el de la estrategia de comunicación, un hilo conductor clave para alcanzar los objetivos que nos hayamos propuesto. En este contexto, el director de comunicación será el director de orquesta, quien lleva la batuta. La partitura será el plan estratégico de comunicación. Los miembros del equipo de comunicación serán los músicos que le dan forma. Los instrumentos que toquen serán todas aquellas herramientas que empleen para obtener el resultado final: la melodía. Una melodía que, si está bien coordinada, dará con el resultado esperado que se haya marcado en los objetivos.

Desde un punto de vista profesional, si se quiere que la comunicación sea eficaz, es aconsejable apostar por una perspectiva de la comunicación integral, aunque los datos digan que nos encontramos ante una realidad que sea así. Según el estudio DIRCOM 2007 (estudio que no se ha vuelto a realizar hasta el momento), solo un 36,9 % de las instituciones públicas españolas cuentan con un plan de comunicación formalmente escrito; el resto aporta distintos argumentos para avalar la inexistencia de dicho plan. Sin embargo, no hay que desistir para que algún día se pueda llegar a cifras que rocen el 100 % de existencia de planes de comunicación en las instituciones públicas si apostamos por un trabajo profesionalizado y constante que consiga lograr este fin. Con ese objetivo, en los próximos puntos vamos a detallar los instrumentos que se tienen que trabajar de forma estratégica y cómo todo el conjunto se agruparía ordenadamente en el denominado plan estratégico de comunicación. Una apuesta por el trabajo integral y estructurado con el fin de que la comunicación de instituciones públicas sea eficaz.

3.1. Funciones de la comunicación de instituciones públicas

La Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional, la cual se debe aplicar en el ámbito estatal, es la que marca en España cuáles son las funciones de la comunicación de instituciones públicas. Lo hace en su artículo 3.1 expuesto en el apartado de aspectos legales del punto anterior. Sin embargo,

también podemos abordar la temática al margen de esta, ya que la práctica real no siempre está escrita en las leyes. Intentar determinar sus funciones nos ayudará a establecer prioridades en el desarrollo del plan de comunicación que toda institución pública debería tener y aplicar.

A lo largo de la historia, como hemos visto al repasar la constatación histórica, cuando se predominaba el concepto de publicidad y no el de comunicación, a la publicidad de instituciones públicas se le encomendaban dos grandes tipologías de mensajes:

- los de información de interés ciudadano y
- los de promoción de valores y actitudes cívicas.

Sea cual sea la ley estudiada, y cómo ésta haya ordenado o delimitado sus cometidos, es posible realizar una clasificación de los mismos a la luz de estas dos grandes agrupaciones conceptuales.

Cabe destacar en este punto que estas dos tipologías de mensajes de las instituciones públicas han existido previamente a la promulgación de las diversas leyes nacionales y autonómicas que los regulan. Desde la instauración del régimen democrático en nuestro país nos encontramos con actuaciones de la Administración pública en el ámbito de la comunicación que pueden adscribirse a las tipologías anteriormente descritas. Así, a partir de 1978 se observa cómo la Administración gana protagonismo como anunciante a través de cuatro tipos de campañas recogidas en la siguiente clasificación (Pérez Ruiz, 2003, pág. 326-329):

1) Campañas de sensibilización social: engloban desde la petición de donación de sangre hasta las campañas que abogan por el respeto a las madres solteras (sufragadas por el Ministerio de Cultura) pasando por temas tales como la seguridad en el trabajo, ICONA (incendios forestales), la reducción del consumo de alcohol y tabaco, la racionalización del consumo de fármacos, la seguridad vial y la gran campaña de promoción exterior del turismo, en la que se invierten altos presupuestos.

2) Campañas de educación para el consumo: reducción del consumo energético, especialmente de electricidad, gasolina y sus derivados.

3) Campañas de concienciación ciudadana: en este apartado destaca la aparición de los primeros mensajes de la Hacienda pública sobre la necesidad de pagar impuestos.

4) Campañas políticas: propias de la efervescencia política del momento, donde el Estado tuvo un papel preponderante en la educación de la metodología electoral y el fomento del voto.

Estas tipologías ya abarcaban muchas de las áreas y actividades de las instituciones públicas dando pie a la detección de las funciones desde la práctica hacia la teoría. Pero, con el paso de los años, la Administración y sus necesidades de comunicación han evolucionado dando lugar a más tipologías y funciones, algunas de ellas recogidas ya en el citado artículo 3.1 de la Ley de comunicación y publicidad institucional española.

El debate sobre cuáles son las funciones de la comunicación de instituciones públicas está abierto. No existe acuerdo, ni en el mundo académico, ni en el mundo profesional. Sin embargo, cabe puntualizar que lo importante para cualquier persona que se dedique a la comunicación de instituciones públicas es no olvidar las funciones marcadas legalmente, ya que estas sí que están pautadas y se deben asumir.

3.2. El mensaje

Entenderemos que la identidad, la imagen y la reputación de las instituciones públicas son tres elementos que forman parte de una construcción compartida entre todos los factores que definen la institución: todos los instrumentos que se usan para comunicar y todas aquellas personas con quien se interrelaciona, sean o no de la institución. El mensaje que se quiere transmitir desde la institución, mediante técnicas de comunicación, también se debe trabajar de forma estratégica; ello es imprescindible para que la comunicación sea eficaz.

Cuando hablamos del mensaje, no hacemos referencia a un conjunto de palabras escritas o pronunciadas, vamos más allá. La noción de mensaje que aquí tratamos es más amplia, completa y compleja. El mensaje a comunicar debe contemplar todas las dimensiones de la institución. En este sentido, más allá de las partes que forman el mensaje en la comunicación –palabras, colores, símbolos, expresiones, tono de voz, etc.–, el mensaje también incluye acciones: gestos, medidas, leyes, decisiones, etc. Y esto no solo es aplicable al ámbito de las instituciones públicas, sino que sirve para cualquier empresa, marca u organización. De alguna manera, el mensaje refuerza la creación de una identidad que afectará directamente a la imagen y a la reputación de la misma institución.

En una institución pública, el mensaje se definirá con el inicio de legislatura, teniendo en cuenta los objetivos y el público objetivo. Cuando hablamos de trabajar el mensaje estratégicamente, queremos decir que este se basa en transmitir un enfoque determinado. La idea es poder crear un marco de referencia para que los públicos puedan interpretarlo, sea cual sea el canal por el que les llegue. Esta manera de trabajar el mensaje está basada en la teoría de *framing*, donde se considera que al transmitir un enfoque de la realidad los receptores no consideran la cuestión de la misma manera, pues cada individuo tiene su

propio marco de referencia –también marcado por sus valores, creencias y experiencias–, lo que da lugar a múltiples interpretaciones. Y se puede tratar de incidir en ello enmarcando la acción y el debate públicos.

Los mensajes son la base de la credibilidad de la institución, y cuando estos son dispersos y contradictorios nos estarán denotando una ausencia de estrategia.

Para diseñar el mensaje de una institución pública, Canel (2010) propone las siguientes pautas:

- Debe tener sustento y fondo. Es por ello que se necesitan informes y análisis profundos de lo que se va a exponer en el discurso público.
- Debe ser coherente y consistente. Dado que el mensaje supone un modo de concebir las cosas, todos los extremos del mensaje deben guardar relación.
- Debe ser sencillo, claro, fácil de interpretar, directo. Es en este sentido que debe contener una idea central, que se expresa en un atributo integral.
- Debe estar en sintonía con los públicos de la institución. Debe hacer referencia directa a los problemas reales de las personas. Un buen mensaje resuena culturalmente. Y hay que saber plantear los problemas tal y como se los plantea la gente.
- Debe ser susceptible de ser transmitido a través de acciones –medidas concretas– y comunicación –las medidas han de visualizarse en los productos comunicativos.
- Tiene que ser «traducido» a los distintos registros: el técnico, el parlamentario, el legal, el periodístico, el popular y todos aquellos que sean necesarios.
- Debe llevar asociados unos patrones, es decir, personas ajenas a la institución que contribuyan a promocionarlo.

En palabras de Canel,

«de todo esto se desprende que el mensaje de una institución es una definición, abstracta y concreta a la vez, de lo que la institución es: incluye las líneas fuerza, los recursos simbólicos a través de los cuales se comunica, las frases en las que se sistematiza, los escenarios, los eventos a través de los cuales se puede transmitir, los personajes que mejor la proyectan, etc. En este mensaje, se transmite una idea de la institución, de quien la lidera, y de la acción pública que se lleva a cabo».

Canel (2010)

El hecho de haber elaborado un buen mensaje no es garantía de éxito. El éxito del mensaje viene dado por múltiples factores como por ejemplo, entre otras, las cualidades del mensajero.

Igual que en la construcción de la identidad de una institución no interviene un único factor, en la gestión estratégica de la comunicación tampoco. Una vez diseñado el mensaje, hay que ponerlo en conocimiento de los distintos públicos, y para ello hay que contar con un plan de comunicación. Estas son dos piezas que se necesitan, pues la una sin la otra no funciona plenamente. Un mensaje bien elaborado sin un plan de comunicación no llegará a todos

los públicos de forma eficaz, y un buen plan de comunicación con un mensaje mal elaborado dará resultados indeseados. Ambos deben trabajarse con el mismo grado de importancia y teniendo en cuenta todos sus puntos clave. Esto implica que, antes de poner en marcha el plan de comunicación, es importante identificar cuáles son los instrumentos y canales con los que se contará a la hora de implementar dicho plan.

Es común clasificar los instrumentos empleados para llevar a cabo la comunicación de instituciones públicas en dos grandes grupos:

1) Los instrumentos publicitarios.

2) Los instrumentos no publicitarios.

A pesar de que esta clasificación es correcta, si la analizamos en profundidad podemos determinar que los instrumentos que utiliza la comunicación de instituciones públicas provienen básicamente de cuatro áreas específicas:

- Los instrumentos surgidos por mandato legal.
- Los instrumentos vinculados a la actividad periodística.
- Los instrumentos vinculados a la actividad publicitaria.
- Los instrumentos vinculados a la actividad de relaciones públicas.

Desde el punto de vista de la inversión de dinero público, los instrumentos vinculados a la actividad publicitaria son, sin duda, los más importantes: las campañas de publicidad de instituciones públicas alcanzan un monto económico muy superior –como detallaremos en posteriores epígrafes– al destinado a la suma de las inversiones realizadas en el resto de instrumentos comunicacionales de la Administración.

Sobre los instrumentos surgidos por mandato legal –edictos, decretos, etc.– baste decir que, aunque mencionados, no se contemplan en el presente análisis, dado el carácter puramente instrumental. De hecho, la propia Ley 29/2005 de comunicación y publicidad de instituciones públicas los exime de su control, dada su obligatoriedad y naturaleza.

Por su parte, los instrumentos vinculados a la actividad periodística nacen en el seno de los gabinetes de prensa de las diversas administraciones: dossiers informativos, comunicados, ruedas de prensa, etc. son actividades cotidianas surgidas desde este ámbito. En algún caso, sus cometidos pueden encontrarse muy próximos a los de las relaciones públicas, ya que, por ejemplo, la convocatoria de una rueda de prensa puede ser entendida como un instrumento común, propio de ambos ámbitos, y cuyo objetivo final puede entenderse también a la luz de la generación de un cierto tipo de *publicity* –información generada desde una institución y que se incorpora a los medios de comunicación en sus contenidos editoriales, pero es el medio de comunicación quien decide dicha incorporación y, por lo tanto, controla sus contenidos–, en cu-

yo caso es tarea reivindicada desde el ámbito de las relaciones públicas. Aun así, el ámbito de las relaciones públicas posee cometidos propios, no compartidos con el ámbito periodístico, aunque parece que algunas de sus tareas – por sofisticación o imprecisión– son difíciles de adscribir a la comunicación de instituciones públicas. Así, el protocolo puede ser entendido como una forma de comunicación, pero de difícil adscripción conceptual. Mucho más difícil puede llegar a ser la generación de *spin doctors* relacionados con los mensajes de la Administración pública.

En cuanto a los instrumentos publicitarios –los más importantes, sin duda, tanto por sus magnitudes económicas como por el alcance masivo de sus mensajes– cabe mencionar que, dada su vocación generalista, las campañas de publicidad de instituciones públicas se realizan, en su mayor medida, en el marco de los denominados medios convencionales –o *above-the-line*–, es decir, aquellos medios de comunicación de masas de máximo alcance y cobertura. Esto es una consecuencia lógica y evidente de la naturaleza de los mensajes de la publicidad de instituciones públicas, destinados a amplias capas de la población, cuando no a la población en general sin excepciones. Y el conjunto de la población debe ser abordado por medios generalistas, de alcance nacional y de consumo masivo. Así, aunque Internet va ganando aceleradamente protagonismo en las inversiones de publicidad de instituciones públicas, la propia Administración es consciente de que muchos de sus mensajes no son susceptibles de vehicularse mediante este canal, ya que aún hay amplios sectores sociales que son refractarios a su uso ya sea por edad o por nivel económico o cultural.

Por todo lo apuntado hasta aquí, televisión, prensa, radio y medio exterior se erigen como los protagonistas habituales en lo referido a soportes de los mensajes de publicidad de instituciones públicas.

3.3. Instrumentos y canales

Otra de las clasificaciones que podemos encontrar es la de Sancho (1999). En este caso, en vez de hablar de instrumentos o disciplinas, propone hacerlo desde las funciones departamentales del ámbito de la comunicación. De su exposición podemos extraer cuatro ramas instrumentales:

- **Relaciones con la prensa.** Se trata de estar en contacto permanente con los medios de comunicación para situar en ellos la información a los intérpretes que garantizan que esta será recibida por parte del conjunto de los ciudadanos. El gabinete de comunicación debe cuidar al máximo sus relaciones con los medios, manteniendo una actitud de veracidad y transparencia.
- **Diseño de campañas publicitarias.** Supone dar a conocer aspectos específicos de cara al ciudadano para mejorar su presentación. En el caso de las instituciones públicas, la publicidad no es un objetivo prioritario como en las grandes marcas comerciales y financieras, motivo por el cual mu-

chas veces los departamentos de comunicación se limitan a gestionar y a supervisar las campañas encargadas a agencias externas.

- **Relaciones directivas y comunicación corporativa.** El objetivo de esta función es establecer vínculos de relación con líderes de grupos sociales y movimientos intelectuales en torno a la organización, con los legisladores y los responsables de gobierno de otras administraciones públicas, y con los directivos de grupos económicos del entorno con la finalidad de estimular estrategias de colaboración y cooperación, haciéndolos partícipes de las grandes líneas de actuación de la organización. Esta función se centra en el ciudadano y en el favorecimiento de la imagen de la organización ante el conjunto de la opinión pública. Se trata de proyectar a la sociedad un mensaje positivo de la institución.
- **Política de comunicación interna.** Supone diseñar las comunicaciones entre unidades y miembros de la propia organización, de forma que el personal del servicio público conozca perfectamente los objetivos estratégicos y operativos.

De las funciones departamentales descritas por Sancho (1999), las tres primeras funciones serán las que sustentan la comunicación dirigida a los públicos externos, mientras que la última, como su nombre indica, se sitúa en la comunicación dirigida a los públicos internos de la institución. En esta misma línea, y como se ha puntualizado en la primera clasificación, vemos que el uso de internet está adquiriendo cada vez más relevancia en las instituciones públicas y, por tanto, él destaca que internet es un instrumento más en su estrategia. Así, el autor expone que internet como instrumento tiene unas características propias que hay que tener en cuenta:

- Su alcance queda limitado al segmento de la población que tiene acceso a la red, lo que supone un claro condicionante cuando se quiere acceder a determinados grupos sociales.
- En este canal, el público está especialmente motivado por la búsqueda de información, hecho que posibilita conectar al ciudadano con un gran volumen de datos referentes a la temática a comunicar. La información establecida de forma jerárquica permite al usuario de este canal decidir el nivel de profundidad con que quiere conocer un tema.
- La posibilidad de combinar imágenes, sonidos y textos otorga a este canal una gran capacidad creativa en el diseño de mensajes.
- Es un canal muy útil como complemento o referente de amplificación de la información que aparece en otros canales.

En el ámbito de la comunicación de instituciones públicas locales, se suele actuar en dos direcciones muy claras ya apuntadas: la comunicación externa y la comunicación interna. En esta dirección está enfocada la propuesta del profesor Toni Puig (2003), que propone lo que él mismo ha denominado «mapa de la comunicación municipal» (figura siguiente). En esta propuesta, la marca de

la institución pública se sitúa en el eje central con el objetivo de extenderse hacia todos los públicos, externos e internos. Tanto la comunicación externa como la comunicación interna son consideradas los brazos de la marca, y cada uno de estos brazos incorpora los instrumentos básicos con los que garantizar una comunicación corporativa eficaz.

Mapa de la comunicación municipal



Fuente: Puig, T. (2003, pág. 41)

Los instrumentos del brazo de la comunicación externa son:

- **La imagen corporativa.**
- **La comunicación convencional.** Aquella que garantiza una presencia en los grandes medios de comunicación.
- **La comunicación no convencional.** Como por ejemplo los correos personalizados, los objetos inusuales en la vía pública, las muestras y los eventos, los consejos de participación ciudadana, entre otros.
- **El gabinete de prensa,** como una pieza más –importante– en el mapa de la comunicación municipal, pero no la principal.
- **El catálogo de servicios,** donde están contemplados todos los servicios que se ofrecen, ya que estos son los que se irán comunicando.

- **Las relaciones con las organizaciones**, desde las más grandes a las más pequeñas, con el objetivo de que estas se sientan implicadas y participen en la gestión de la ciudad.
- **La comunicación electrónica**, es decir, los ayuntamientos en línea.
- **Los centros de información y atención**, los cuales permiten el cara a cara con el ciudadano y la institución.
- **Las quejas y las sugerencias**, una línea de comunicación donde los ciudadanos puedan manifestar sus inquietudes sobre la ciudad y aportar propuestas de mejora.
- **La personalización de los servicios** en el momento en que el ciudadano está usando un servicio determinado.
- **Los medios propios**, aquellos que son propiedad de la institución y a los cuales el ciudadano está vinculado para conocer el día a día de su territorio.

Los instrumentos del brazo de la comunicación interna son:

- **Las puertas abiertas**, haciendo referencia al trabajo directo con la alta y media dirección, con el objetivo de alcanzar un liderazgo de motivación constante.
- **Las convenciones**, para exponer la dirección de la institución en sus diferentes aspectos.
- **La revista interna.**
- **La formación**, en comunicación especialmente.
- **Los desayunos** entre trabajadores y políticos, altos cargos o media dirección llevados a cabo en un clima de complicidad.
- **La intranet**, un instrumento flexible y básico para la comunicación interna.
- **Los correos electrónicos dirigidos a trabajadores.**
- **Los proyectos de cooperación** donde los trabajadores también puedan hacer sus aportaciones e, incluso, proponer proyectos.

En al ámbito local, pero también en el resto de niveles de las instituciones públicas,

«la comunicación interna es, en buena medida, base de la comunicación externa, porque todos los miembros del ayuntamiento son transmisores de su imagen y son elementos de información y comunicación hacia el exterior. Por lo tanto, es necesario tener informadas a todas las personas que forman parte de la institución, para que el retrato que cada una de ellas transmita en su entorno sea coherente y responda a los objetivos planteados por la política de comunicación. Pero además, la comunicación interna es un mecanismo para que los individuos se adapten a la organización y es también el vehículo principal a través del cual los miembros de la agrupación pueden ayudar a dirigir cambios en la misma, influyendo en las actividades de otros individuos que cooperan».

Camacho (2001)

En este sentido, cabe apuntar que la comunicación digital no pertenece únicamente a una de las disciplinas definidas, sino que puede ser un canal o una herramienta más a tener en cuenta por todas las disciplinas, un instrumento transversal que a su vez debe ser trabajado desde las distintas perspectivas, pues todas tienen cabida en la misma y necesitan de ello para comunicar efi-

cazmente en una sociedad que ha incorporado ya internet a su vida cotidiana. Se está yendo hacia la multicanalidad, por lo que un mismo mensaje se debe adaptar a distintos canales para obtener mayor contacto con el público y así tratar de aumentar su eficacia.

El éxito de la estrategia de comunicación de la institución no dependerá solo de la coordinación de los diferentes instrumentos y técnicas en el departamento de comunicación, sino que en una visión integrada,

«igual que debe mantenerse una relación directa con la dirección general ha de procurarse también un contacto asiduo y fluido con los responsables de otros departamentos, porque para no parecer ineficaz a causa de su ignorancia el responsable de comunicación debe estar permanentemente al corriente de todo lo que sucede en la entidad».

Arteta, Bayón y Del Castillo (1992)

Así, la estrategia de comunicación global de una institución pública debería tener en cuenta la información que emerge de las diferentes áreas de la organización, pero al mismo tiempo integrar y armonizar la comunicación externa e interna. En definitiva, se trata de ir definiendo una comunicación coherente que encaje con los objetivos de la institución y que los potencie.

3.4. El plan de comunicación de las instituciones públicas

El modelo estratégico de la comunicación de instituciones públicas cuenta con distintas figuras y funciones. Cualquier organización, ya sea pública o privada, cuando quiere trabajar la comunicación de forma eficaz, debe incorporar un elemento esencial: el plan de comunicación. Tener un plan de comunicación es algo esencial, porque es aquel documento que nos permitirá tener y trabajar la comunicación estratégica.

Esto parece obvio y esencial, pero según los datos del último estudio DIRCOM (2007), únicamente un 36,9 % de las instituciones públicas en España cuenta con un plan de comunicación formal. ¿Y el resto cómo trabaja la comunicación? Básicamente, de forma operativa y sin ninguna directriz estratégica.

Las razones que expone el mismo estudio DIRCOM sobre por qué no existe un plan de comunicación son variopintas y preocupantes; las dos razones principales son la argumentación de falta de tiempo y la creencia de que la comunicación es un ejercicio táctico. A su vez, estos datos nos muestran que, en el ámbito de la comunicación eficaz en las instituciones públicas, todavía nos queda un largo camino por recorrer.

Los participantes del estudio consideran que «en las administraciones públicas no es habitual tener un plan de comunicación estratégico e integral para el departamento de comunicación» (DIRCOM, 2007), ya que, según indican algunos de los entrevistados, «el instrumento de trabajo de todo el ayuntamiento es el plan de acción municipal, el programa de gobierno del ayuntamien-

to». Estas afirmaciones son altamente preocupantes, sobre todo para aquellos ciudadanos que, a su vez, saben de la importancia y los beneficios de la comunicación. En el mismo estudio, cabe destacar que aquellos responsables que sí poseen un plan de comunicación global suelen coincidir con aquellos que tienen una visión global de la comunicación. Es evidente que hay dificultades todavía en este ámbito.

Otro dato preocupante, en la misma línea del plan de comunicación, hace referencia al plan de comunicación de crisis, pues un 65 % de las instituciones públicas no dispone del mismo, mientras que solo un 13,8 % lo tiene formalmente escrito. Similares son los datos para el plan de comunicación interna, pues solo un 16,9 % de las instituciones públicas lo tiene formalmente escrito. Todos estos datos, además de mostrarnos que todavía se deben invertir muchos esfuerzos para que las instituciones públicas vean bien invertidos sus esfuerzos en comunicación, también nos muestran que, a diferencia de lo que hemos ido apuntando hasta ahora como elementos esenciales de coordinación, se siguen separando demasiado los públicos internos de los externos y que el plan de crisis queda totalmente desvinculado de la comunicación estructurada en el plan que prevalece cuando no se está delante de una crisis. En el modelo estratégico de la comunicación de instituciones públicas propuesto en la asignatura y definido a lo largo de estas páginas, se entiende que se deben trabajar todos los públicos, canales y posibles situaciones dentro de un mismo plan de comunicación global. En este plan global los públicos internos y el plan de crisis deben formar parte del mismo.

La planificación de la comunicación mediante un plan global de comunicación busca dar respuesta a dos grandes preguntas: qué contar y cómo contarlo. Define cómo comunicar los mensajes correctos a los públicos correctos en el momento más adecuado. En esencia, lo que venimos apuntando en los capítulos previos. Así, el plan global de comunicación es una herramienta de apoyo para alcanzar los objetivos de la institución de forma planificada. Este debe establecerse para un periodo de tiempo determinado, habitualmente un año, y debe tener carácter de documento formalmente escrito. En el ámbito de las instituciones públicas, este debe concentrarse en los objetivos institucionales, intentando diseñar la comunicación de las distintas acciones de gobierno, la agenda de la institución y el programa de todas las áreas de la institución, incluidos los servicios. La importancia de tener un plan de comunicación radica en la oportunidad de transformar una institución en términos de credibilidad y unidad. Pero, además, también conlleva otras ventajas, como la posibilidad de alcanzar los objetivos y las metas, establecer prioridades, evitar visiones reactivas, prevenir los imprevistos de última hora, dotar al equipo de comunicación de los sentidos de orden y control y, sobre todo, de la posibilidad de enfocar eficaz y eficientemente las prioridades de las tareas diarias.

3.4.1. ¿Cómo elaborar un plan de comunicación para una institución pública?

Dispuestos a elaborar un plan de comunicación para una institución pública, primero debemos saber que, sea cual sea el modelo que se escoja, todos tienen en común cuatro fases en este mismo orden:

- investigación,
- planificación,
- ejecución
- y valoración.

Más allá de esta opción básica, como se ha apuntado anteriormente, en la elaboración de un plan de comunicación para una institución pública también son importantes otros elementos, como los objetivos, el público, el mensaje y los instrumentos. En este sentido, vamos a desarrollar una propuesta más completa ya existente, una propuesta definida por el Gobierno de Navarra (2011) en un documento que tiene por objetivo profesionalizar la comunicación de las administraciones públicas, lo que nos indica que hay instituciones públicas que ya son conscientes de las necesidades que tienen sus departamentos comunicativos. El resumen gráfico de su propuesta se puede ver en la figura siguiente.

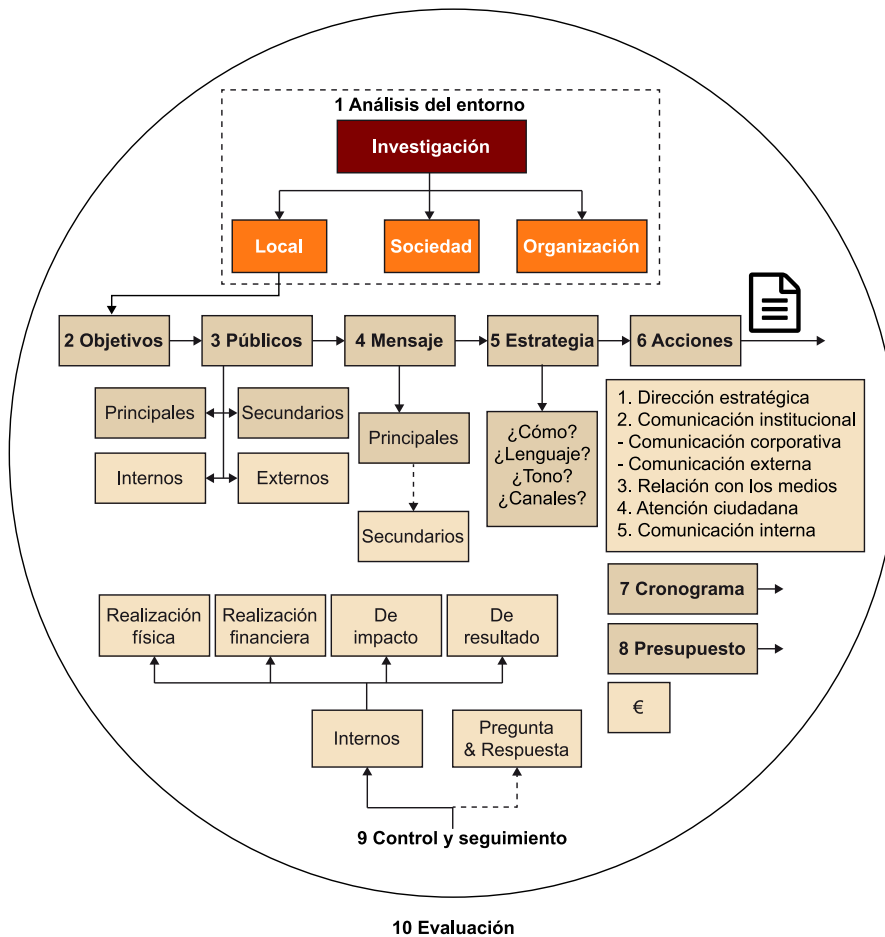
Esta propuesta contempla diez puntos, los esenciales en cualquier plan de comunicación y los que hemos ido definiendo como esenciales en el sector de la comunicación de instituciones públicas, y por ello es un buen modelo a seguir, puesto que ya incorpora las características de nuestro ámbito de estudio. Hay que decir que, en la misma propuesta, a pesar de recoger diez puntos, ya se dice que «estas etapas se pueden resumir en cuatro grandes apartados: diagnóstico, estrategia, acciones y control» (Gobierno de Navarra, 2011), lo que nos indica que también sigue, aunque con distintos nombres, la base de cualquier plan de comunicación. A continuación, detallaremos brevemente los puntos que se deben trabajar, pero si se va a desarrollar un plan de comunicación con este modelo, se aconseja revisar el documento original (disponible en los recursos del aula virtual), ya que incluye interesantes tablas de trabajo. Así, punto por punto, lo que habrá que tener en cuenta es:

1) Estudio del entorno: análisis e investigación. Tiene por objetivo conocer el contexto teniendo en cuenta los antecedentes comunicativos de la institución, la historia de la misma, el conocimiento de la sociedad y el conocimiento de la propia institución. Esta información dará como resultado una fotografía clave para adaptar y anticipar la estrategia, a la vez que permitirá anticipar y diseñar actuaciones que mejoren aspectos críticos o débiles en la planificación. La mayor o menor profundidad de la información aquí tratada dependerá de la envergadura que se le quiera dar al plan de comunicación que se va a desarrollar.

2) Objetivos. Con los resultados del estudio del entorno y teniendo en cuenta las prioridades de la institución pública, es momento de definir los objetivos y las metas de comunicación: qué se quiere conseguir con la elaboración del plan de comunicación y su implementación. Recordemos que los objetivos de comunicación deben ser específicos, cuantificables, reales, medibles, temporalizados y deben estar ordenados según su importancia.

3) Público objetivo. Una vez analizado el entorno y definidos los objetivos de comunicación, hay que definir el público objetivo. Es momento de tener en cuenta lo que se ha expuesto en el segundo capítulo. Recordad que, dada la gran amplitud de públicos con los que cuenta una institución pública, es imprescindible tener muy claro cuáles son los públicos principales y los públicos secundarios.

Representación gráfica de la planificación de la comunicación en una institución pública



Gobierno de Navarra (2012, pág. 21).

4) Mensaje. Es imprescindible tener muy claro el mensaje principal. Este debe ser claro, conciso y adaptable a los distintos niveles en los que se clasifica el público objetivo, pero sobre todo hay que tener muy claro qué se quiere conseguir con él. También es momento de definir los mensajes secundarios que derivarán del mensaje principal. A modo de ejemplo, si la institución para la cual estamos desarrollando el plan define que sus principales ejes de legislatura son la seguridad, la limpieza y los servicios sociales, el mensaje principal de-

berá incidir en ello. De ahí saldrán los mensajes secundarios, por ejemplo, uno por cada eje definido. Estos mensajes, *a posteriori*, conllevarán el diseño de acciones concretas para potenciar y reforzar las líneas estratégicas del gobierno.

Se aconseja que, en la medida en que se pueda, se vaya contrastando la eficacia de los mensajes para poder rectificar cuando sea necesario. Hay que tener en cuenta que todos los mensajes deben ser entendibles y no toda la sociedad usa el mismo lenguaje.

5) Estrategia. Teniendo en cuenta el análisis del entorno, los objetivos de comunicación, el público objetivo y el mensaje, es momento de diseñar la estrategia: cómo comunicaremos el mensaje al público objetivo para alcanzar los objetivos que nos hemos marcado. En el diseño de la misma no hay que confundir estrategia con acciones tácticas; esto vendrá luego.

Puestos a definir la estrategia, habrá que responder a cómo se desarrollará, con qué lenguaje y qué tono se va a comunicar y a través de qué canales. Esto debe ser así por cada uno de los objetivos de comunicación marcados y los distintos públicos vinculados a cada objetivo. Una forma de hacerlo es empleando una tablas o cuadros de mando. En función de lo que se defina en este punto, *a posteriori*, se emplearán unas tácticas u otras; nunca se deben definir antes.

6) Acciones de comunicación (táctica). Una vez definida la estrategia, hay que definir las acciones tácticas que se van a implementar para alcanzar los objetivos de comunicación definidos inicialmente en el plan de comunicación. Deben servir para divulgar el plan y los mensajes que se quieren comunicar. Llegados aquí, se creará un plan de acción que definirá cada una de las tácticas y las principales herramientas que se van a utilizar, es decir, se establece un programa de trabajo para desarrollar el conjunto del plan de comunicación.

En esta fase, es importante que las tácticas se dirijan a todos los públicos que hemos definido previamente. Si algún público no tiene táctica, habrá que retroceder y planificar bien el conjunto de ellas. Es en este punto donde también se debe diferenciar entre producción, creatividad y plan de medios. La producción materializa los mensajes; la creatividad será el rostro que va a tener una campaña; y el plan de medios nos proporcionará los sitios donde vamos a difundir el mensaje. Para estos tres puntos es imprescindible conocer muy bien el público objetivo, no tanto en aspectos demográficos como en gustos y hábitos.

También será esencial saber redactar *briefings* y dominar el funcionamiento de contratación de la Administración pública, pues su carácter natural implica una gran diferenciación con el sector privado.

7) Cronograma. No es más que establecer una calendarización de las acciones que serán llevadas a cabo y cuándo. Es importantísimo que sea real y que se cumpla, pues no tendría ningún sentido comunicar algo que ya ha pasado.

8) Presupuesto. La definición del presupuesto es básica para poder diseñar las acciones que se van a desarrollar. Sin presupuesto sería difícil poder llevar a cabo todas las acciones. El volumen presupuestario marcará claramente cómo serán las acciones.

9) Control y seguimiento. Todo plan de comunicación debería hacer un control y un seguimiento de las acciones desarrolladas. Esto, que es esencial en las empresas privadas, es una de las tareas más olvidadas en las instituciones públicas.

En esta fase, se deben construir unos indicadores de control sobre los que ir realizando mediciones periódicas. Hacerlo permitirá descubrir si todo marcha como se esperaba o si se deben aplicar acciones correctoras al detectarse desviaciones.

10) Evaluación. Tras desarrollar el seguimiento y el control, es momento de evaluar los resultados de la comunicación con la finalidad de disponer de información importante para el desarrollo de futuras acciones. Esta evaluación debe hacerse teniendo en cuenta si se han alcanzado o no los objetivos propuestos para poder valorar, en conjunto, cómo se ha desarrollado el plan de comunicación planteado desde el inicio.

Hemos visto los diez puntos de la propuesta teórica de plan de comunicación para una institución pública del Gobierno de Navarra, pero todavía es importante mencionar algunos detalles. Uno de los más importantes en este y en cualquier otro plan de comunicación es la esfera que envuelve todas las fases. Esta esfera nos indica que estamos en un proceso de realimentación y mejora permanente. Siempre tenemos que estar a tiempo de rectificar, pero, además, los resultados de la evaluación deben ser contemplados como información de primera mano para desarrollar el siguiente plan de comunicación.

4. La publicidad de instituciones públicas

"En cierto modo, el bien es desconsolador."

Franz Kafka

Como se ha indicado anteriormente, la actividad publicitaria de las administraciones públicas constituye –en términos de inversión presupuestaria, alcance global y presencia mantenida en los medios de comunicación– el instrumento más relevante de la comunicación de instituciones públicas actual. Por ello, consideramos necesario abordarla de forma específica y detallada, tanto desde la óptica de su propia definición como desde la de sus características y cometidos en un punto dedicado exclusivamente a ello.

4.1. Definición de *publicidad de instituciones públicas* a partir de la publicidad, la propaganda y la legislación

La publicidad de instituciones públicas manifiesta una naturaleza dual, ya que puede encuadrarse en las definiciones tanto de publicidad como de propaganda y comparte elementos de ambas materias. Como se verá a continuación, esta naturaleza dual se debe a que en la comunicación de la acción de gobierno, aunque formalmente tenga un carácter instrumental –por lo que se acerca a la comunicación publicitaria–, está impregnada de elementos ideológicos con lo que, consustancialmente, también se aproxima a la comunicación de tipo propagandístico.

A continuación, delimitaremos el concepto de publicidad y el concepto de propaganda a fin de hallar los elementos comunes que permiten, a su vez, definir el concepto de publicidad de instituciones públicas. La definición legal de este concepto también nos permitirá la constatación de una serie de elementos comunes.

4.1.1. Definición de *publicidad de instituciones públicas* a partir de la definición de publicidad

Definir la publicidad es una tarea harto compleja que, además, se aleja de los objetivos específicos del presente módulo. No obstante, antes de abordar las particularidades propias de la publicidad de instituciones públicas consideramos relevante llevar a cabo una aproximación a diversas definiciones de publicidad que permitan, en una lectura conjunta y transversal, comprender más y mejor la especificidad propia de la disciplina objeto de estudio.

En una de las tres acepciones propuestas, la RAE define *publicidad* como "la divulgación de noticias o anuncios de carácter comercial para atraer a posibles compradores, espectadores, usuarios, etc."

Por su parte, la **Ley 34/1998 general de la publicidad** establece que, desde el punto de vista jurídico, la *publicidad* es:

"Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones".

Para **García Uceda**, la publicidad se define como:

"Un proceso de comunicación de carácter impersonal y controlado, que a través de medios masivos, pretende dar a conocer un producto, servicio, idea o institución, con objeto de informar y/o influir en su compra o aceptación."

(2001, pág. 20-21)

Esta definición en concreto es especialmente inclusiva por lo que se refiere a publicidad de instituciones públicas, pues explicita el concepto institución como propio de la actividad publicitaria.

Sánchez Guzmán, por su parte, aporta su particular interpretación del fenómeno publicitario:

"La consideración de la publicidad como modelo de comunicación ofrece un andamiaje teórico de gran utilidad para conocer los procesos a través de los que un productor identificado difunde las propuestas de compra persuasivas de su mercancía entre un gran conjunto de consumidores de carácter anónimo, heterogéneo y geográficamente disperso."

(1979, pág. 51)

Según el catedrático de publicidad de la Universidad Complutense de Madrid, **González Martín**:

"La publicidad es una actividad comunicativa mediadora entre el mundo material de la producción y el universo simbolizado del consumo, que permite que los anunciantes, merced al desarrollo de un lenguaje específico, creen demanda para sus productos, pudiendo no sólo controlar los mercados, sino incluso prescindir de ellos."

(1996, pág. 5)

Mattelart realiza una definición de publicidad basada en los actores de la misma y, en la línea del tono ensayístico de sus trabajos, afirma:

"En el reparto del acto publicitario figuran tres actores profesionales: el anunciante, la agencia y el soporte. El primero pone en marcha el proceso al encargar un servicio a la segunda, que lo aconseja, concibe el mensaje y lo orienta hacia el tercero [...]. Todos estos actores tienen un tema de preocupación y estudio común: el blanco, metáfora balística que designa y representa al público y las fronteras de ese público al que intencionalmente apuntan los mensajes."

(2000, pág. 15-16)

A la luz de las diversas definiciones de publicidad hasta aquí expuestas, se va a tratar de analizar hasta dónde encaja en ellas la publicidad de instituciones públicas –propia de las administraciones públicas– rescatando de cada definición aquella parte o concepto más afín al objeto de estudio. Así, se puede concluir que la publicidad de instituciones públicas es publicidad en tanto en cuanto:

- Es divulgación de noticias y anuncios (RAE).
- Está realizada por una persona jurídica y pública con el fin de promover servicios, derechos y obligaciones (Ley general de publicidad).
- Es un proceso de comunicación impersonal, controlado y que, a través de medios masivos, busca dar a conocer un servicio, idea o institución, con objeto de informar y/o influir en su aceptación (García Uceda).
- Es un modelo de comunicación dirigido a un público anónimo, heterogéneo y geográficamente disperso, a partir de un emisor profesional, canales de propagación masivos y una colectividad de destinatarios que se intenta transformar en receptores efectivos (Sánchez Guzmán).
- Es un lenguaje específico propio de un anunciante específico (González Martín).
- Su marco de actuación queda delimitado por el anunciante, la agencia, el soporte y los públicos objetivo (Mattelart).
- Podemos afirmar, por lo tanto, que el concepto de publicidad de instituciones públicas queda sólidamente anclado en la definición general –y, por lo tanto, más amplia– de publicidad, al compartir sus elementos centrales y consustanciales .

4.1.2. Definición de *publicidad de instituciones públicas* a partir de la definición de *propaganda*

Conviene destacar que, en el caso concreto del concepto **propaganda**, no es posible abordar su definición legal, ya que ésta no está contemplada en la Ley general de publicidad.

Para la RAE, la *propaganda* es: "la acción o efecto de dar a conocer algo con el fin de atraer adeptos o compradores".

Nótese la imprecisión de la mencionada definición, ya que admite el hecho comercial como motor de la acción propagandística, con lo cual la RAE estaría, de alguna manera, refrendando el uso popular de la palabra *propaganda* como sinónimo de *publicidad*.

De la extensa relación de características de la propaganda citadas por Herreros (1995, pág. 25-26) en su obra *La publicitat: fonaments de la comunicació publicitària*, a continuación se extraen los principios más relevantes:

- Es comunicación persuasiva al servicio de principios ideológicos, políticos o religiosos.
- Se sirve de la comunicación personal y de la impersonal.
- En el aspecto político, la propaganda pretende la perpetuación o el cambio de las estructuras sociales del poder.
- Pretende provocar la congruencia conductual del individuo persuadido, es decir, obliga a éste a ser consecuente con las ideas y creencias adoptadas.

El mismo autor, en su obra de referencia *Teoría y técnica de la propaganda electoral: (formas publicitarias)* y tras un exhaustivo repaso de la etimología del vocablo *propaganda*, concluye que éste:

"Está íntimamente ligado con la divulgación de doctrinas e ideologías para conseguir adeptos a las mismas. Es decir, se refiere a toda acción tendente a expandir, extender, divulgar doctrinas o creencias religiosas y que, por ampliación del significado se aplica también al plano político y filosófico."

(Herreros, 1989, pág. 63)

González Lobo, por su parte, define el término *propaganda* como sigue:

"Denominamos propaganda a la actividad que tiende a convertir a los demás a nuestras propias creencias y opiniones [...]. Aunque en nuestros días la palabra propaganda ha perdido su connotación totalitaria, se sigue utilizando para designar la actividad de los políticos (gobiernos y partidos) que tiene por principal objeto conseguir votos del público y ganarse su favor."

(1998, pág. 55)

García Uceda caracteriza la propaganda como una disciplina propia de la comunicación social –en contraposición a la comunicación comercial– y la define como:

"La actividad que trata de influir en las actitudes y opiniones de las personas, intentándolas acercar a las del propio emisor."

(2001, pág. 20)

González Martín no entra en una definición formal del término propaganda, aunque apunta una reflexión interesante que, en cierta medida, engloba una cierta aproximación conceptual a la clarificación del concepto:

"Tampoco es posible seguir distinguiendo la publicidad como comunicación comercial y la propaganda como comunicación ideológico-política, pues ello equivaldría a afirmar que en los anuncios de detergentes, por ejemplo, no existe ideología o que en las campañas electorales los aspectos económicos no están presentes."

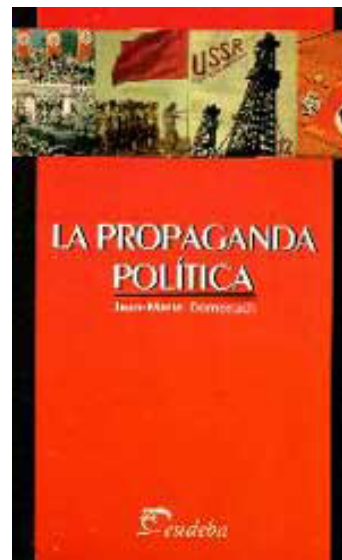
(1996, pág. 17)

Domenach apunta en su obra *La propaganda política* que ésta es "una empresa organizada para influir y dirigir la opinión". Este autor sostiene que, en su acepción moderna, la propaganda política surge en el siglo XX por la conjunción de dos factores clave: el nacimiento de la sociedad entendida como "masa" y la aparición de nuevas técnicas y medios de información y comunicación. También alerta sobre el reduccionismo de convertir la propaganda en un cierto número de leyes funcionales para su ejecución:

"La propaganda es polimorfa y juega con recursos casi indefinidos. Como decía Goebbels: «Hacer propaganda es hablar de la idea en todas partes, incluso en el tranvía». La propaganda es ilimitada en sus variaciones, en su flexibilidad de adaptación y en sus efectos." (1963, pág. 19)

En función de las diversas definiciones mencionadas del término propaganda hemos procedido a asociar aquellos rasgos característicos de las mismas vinculados a la actividad publicitaria de las administraciones públicas. De ello se deduce que la publicidad de instituciones públicas manifiesta aspectos concomitantes con la propaganda, debido a los siguientes factores:

- Es una acción que da a conocer algo con el fin de atraer adeptos (RAE).
- Persigue la reafirmación o la conversión de las personas hacia creencias y principios ideológicos o políticos, utilizando comunicación impersonal con el fin de promover la perpetuación o el cambio de las estructuras de poder, al tiempo que busca que el individuo persuadido sea congruente con las ideas y creencias adoptadas (Herreros).
- Divulga, extiende y expande ideología –en el plano político– para conseguir adeptos a la misma (Herreros).
- Pretende convertir a los demás a otras opiniones; es utilizada para la actividad política de los gobiernos y tiene por objetivo conseguir votos del público y ganarse su favor (González Lobo).
- Influye en actitudes y opiniones, intentándolas acercar a las del propio emisor (García Uceda).
- Incorpora elementos ideológico-políticos en formas publicitarias (González Martín).
- Está organizada para influir y dirigir opinión (Domenach).



La propaganda política, de Jean-Marie Domenach.

Una vez realizada la exploración en el terreno de las definiciones de la propaganda, se observa que la publicidad de instituciones públicas comparte elementos definitorios de suficiente entidad como para hacer posible su adscripción al ámbito conceptual de la propaganda.

4.1.3. Definición de *publicidad de instituciones públicas* a partir de la legislación

En los dos apartados anteriores se ha alcanzado una definición de publicidad de instituciones públicas a partir de aportaciones fragmentarias extraídas, a su vez, de las definiciones del concepto publicidad y del concepto propaganda. Aun así, queda por abordar una tipología de definición de publicidad de instituciones públicas: la que proviene del ámbito legal. Este tipo de definiciones son especialmente valiosas por dos factores decisivos:

- 1) por su valor jurídico y
- 2) porque definen específicamente el concepto de publicidad institucional (refiriéndose a la de las administraciones públicas).

La legislación estatal y la de las comunidades autónomas y, más en concreto, sus respectivas leyes sobre publicidad institucional establecen una definición precisa de este concepto. Dado el mayor ámbito de aplicación de la norma del Gobierno central, se apuntará, en primer término, la definición de publicidad institucional que recoge el artículo 2 de la Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional:

"A los efectos de esta Ley, se considerará:

- 1) Campaña institucional de publicidad, toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1.
- 2) Campaña institucional de comunicación, la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios."

El artículo 1 al que se refiere la Ley es el que delimita su objeto y ámbito, a la vez que determina el marco de aplicación:

Artículo 1

"Esta Ley establece el régimen jurídico de las campañas de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1. de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria,"

Dos conclusiones se pueden extraer del redactado de la Ley. En primer lugar, que establece la definición de publicidad institucional no por la propia naturaleza de esta actividad, sino por la naturaleza del anunciante. Asimismo, deslinda el concepto de comunicación institucional del de publicidad institucional, para lo que utiliza la diferenciación de sus instrumentos, es decir, las formas de comunicación no estrictamente publicitarias.

La Ley excluye de su ámbito de aplicación "las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que le son propios". Como veremos posteriormente la propia Administración central se obliga, no obstante, a dar cuenta de los conceptos e importes destinados a tal fin y que son recogidos en el Plan de comunicación y publicidad institucional.

Otra conclusión de la lectura de este artículo es que se abre una rendija para, de alguna manera, contravenir los principios de la propia Ley. Por ejemplo, siguiendo el mandato y la filosofía de esta Ley, el Gobierno central español no puede realizar –y, de hecho, no ha realizado– una campaña de publicidad de instituciones públicas sobre la llegada del AVE a Barcelona, pues sería enaltecer un logro de la acción de gobierno. No obstante, Renfe sí ha realizado una campaña sobre el mencionado tema. Y lo hace en virtud del carácter comercial que puede atribuirse a su acción comunicativa. Dada la dependencia de Renfe de la Administración central, sería lícito atribuir una cierta concomitancia de intereses, más allá de lo estrictamente comercial, en la publicidad de Renfe sobre la llegada del AVE a Barcelona.

Hasta aquí, se han podido analizar múltiples definiciones, tanto de publicidad como de propaganda, con el fin de crear un mínimo común denominador de la publicidad de instituciones públicas. No se trata, pues, de preferir o anteponer una definición por encima de otra sino de ver, en su conjunto, los elementos comunes y las múltiples coincidencias que posibilitan definir sólidamente –mediante un ejercicio transversal de superposición– el concepto de publicidad de instituciones públicas.

4.2. Características de la publicidad de instituciones públicas

Debido a su origen, fruto de la hibridación de los conceptos de publicidad y de propaganda, la publicidad de instituciones públicas presenta unas características propias. Estas características, en una aproximación sinérgica, van más allá de la suma de las características individuales de las dos disciplinas que la conforman. Además, la propia dinámica de la actividad política confiere a este tipo de comunicación una serie de especificidades, surgidas de planteamientos y procesos que, aunque netamente políticos, requieren un despliegue comunicacional muy concreto. Acto seguido vamos a describir algunos de estos rasgos distintivos.

La existencia de un espacio conceptual propio para la publicidad de instituciones públicas es abordado por Sotelo en su obra *Introducción a la comunicación institucional* (2001, pág. 160) en la que opta por una definición ambivalente que da cabida tanto a su acepción empresarial como a su acepción vinculada a las administraciones públicas.

Ello es posible porque pone a ambas acepciones en un mismo punto de partida: los Estados Unidos en la época de la Segunda Guerra Mundial. Y ello es debido a que: "Ya durante la guerra, tanto los empresarios como los gobernantes habían comprobado su utilidad para la transmisión de mensajes de forma unívoca y masiva. A las empresas, ante la imposibilidad de realizar publicidad comercial, les había servido para mantener en la mente de los consumidores el recuerdo de las marcas y los productos que adquirirían en tiempo de paz. A los gobiernos, este modo de informar les sirvió para involucrar a la población en la contienda".

Según Sotelo (2001, pág. 160-161) –y bajo una visión ambivalente tanto para el mundo empresarial como para el de las administraciones públicas– la publicidad institucional se define por tres elementos:

a) Como elemento informativo, aprovecha las ventajas del anuncio publicitario: seguridad en la difusión, fuerza persuasiva (retórica y visual) y control del contenido. Este control del contenido la desmarca claramente de la técnica de la *publicity*, propia de las relaciones públicas, donde los periodistas interpretan y materializan el mensaje, transformándolo en contenido editorial.

b) Transmite hechos, ideas o juicios relacionados con el conjunto de la institución, lo que facilita al público poseer un concepto integral de la entidad (los ciudadanos necesitan albergar percepciones generales sobre las instituciones a fin de guiar su comportamiento con respecto a ellas).

c) Su modelo de comunicación es unilateral y encomienda a los destinatarios el papel de receptores. Éstos aceptan o rechazan los mensajes de la institución, pero no participan en su conformación. De ahí, la posterior dicotomía entre la identidad y la imagen de una institución: "la identidad" pertenece a la institución, "la imagen", en cambio, radica en la percepción que los consumidores/ciudadanos tienen sobre esa institución. No siempre son coincidentes.

Si se opta por una definición unívoca de la publicidad de instituciones públicas como la propia y exclusiva de las instituciones públicas –descartando así el mundo corporativo-empresarial– se pueden encontrar y describir otra serie de características, mucho más específicas. Entre las más relevantes, destacan:

1) La publicidad de instituciones públicas tiene dos *briefings*: el nominal y el subyacente

Todo *briefing* de publicidad de instituciones públicas consta, en realidad, de dos *briefings* superpuestos: aquel por el cual se propone y licita la campaña en concreto –que será denominado, el *briefing nominal*– y otro *briefing* no escrito, que aparece siempre como tema de fondo, dadas las características intrínsecas de la publicidad de instituciones públicas. Este otro *briefing* entre líneas será denominado *briefing subyacente*.

Esta afirmación se puede constatar con un ejemplo: un *briefing* típico para una campaña de publicidad municipal puede ser el de la promoción de la recogida selectiva de basuras. Éste es, en principio, el único *briefing* pero, para el comunicador avezado, esto no es así: de forma latente aparece otro que se solapa con el *briefing nominal* y que consiste en demostrar, a través de la promoción de la recogida selectiva de basuras, que el equipo municipal lo está haciendo bien, que es eficaz, que complace a la ciudadanía y que el municipio progresa con ello. Y esto tiene un fin último, que es manifestar y recordar –a los conciudadanos, vistos ahora como futuros votantes– la conveniencia y la idoneidad de su pasada elección, con el deseo de que se repita en el futuro.

Por lo tanto, el *briefing* real no es tanto "fomentar la recogida selectiva de basuras" (*briefing nominal*) como "quiero volver a ser reelegido, hablando (también) de lo bien que lo estoy haciendo, como lo demuestra la recogida selectiva de basuras" (*briefing subyacente*). El matiz introducido por la superposición tácita de *briefings* da un giro copernicano al tipo de comunicación y a su estilo. No entender las sutilidades de este *briefing subyacente* o, incluso, desconocer su existencia, es la causa más frecuente de fracaso en las convocatorias de concursos públicos de publicidad de instituciones públicas.

2) La publicidad de instituciones públicas es publicidad "en positivo": no existen problemas, sino soluciones

Íntimamente ligada a lo descrito en el punto anterior, aparece una consecuencia inevitable: dado que el *briefing subyacente* de cualquier campaña de publicidad de instituciones públicas trabaja para la perpetuación en el poder del equipo de gobierno y busca congraciarse con el ciudadano –considerado, en el contexto del *briefing subyacente*, como futuro votante– la publicidad de instituciones públicas debe adecuarse a este propósito. Y esta adecuación pasa por la adaptación correcta de dos elementos de la comunicación:

- el tono y
- el mensaje.

Y es que a la hora de diseñar una campaña de instituciones públicas, en ambos elementos, la positividad debe ser el eje vertebrador. Tiene que haber mensajes positivos, expresados en un tono positivo. Para la publicidad de instituciones

Briefing

Documento, elaborado generalmente por un anunciante, que recoge información del mercado, el producto, el consumidor, la competencia, la distribución, los objetivos de marketing, los objetivos de comunicación, el presupuesto para hacer una campaña publicitaria, etc., y que se presenta a la agencia de publicidad para que ésta la utilice como información base y guía de instrucciones para elaborar la estrategia publicitaria (Termcat, 1999).

públicas, salvo contadas excepciones –la lucha contra la siniestralidad en la carretera, por ejemplo–, no existen problemas, existen soluciones. Además, estas soluciones deben construir un mañana mejor, una promesa de futuro.

A la luz de lo expuesto hasta aquí, una campaña, por ejemplo, sobre la prevención del consumo de drogas no debería hacer énfasis en el problema (con mensajes del tipo "las drogas acechan a nuestros jóvenes"), sino en la solución (con mensajes tipo "entre todos, estamos ganando la batalla a las drogas"). En la primera tipología de mensajes, basados en el problema, la acción de gobierno queda excluida de forma explícita y, de forma implícita, revela impotencia o inacción. En la segunda tipología de mensajes, la acción de gobierno queda explícita y evidencia que afronta la lucha contra el problema, que cohesiona a la ciudadanía y que la lidera de forma eficiente.

Del paternalismo al "entre todos"

Los mensajes de la publicidad de instituciones públicas se adecuan a la evolución de la sociedad. Con la madurez de ésta, forzosamente la publicidad de instituciones públicas debe cambiar su discurso. En sociedades poco desarrolladas, o con un nivel incipiente de implantación democrática, el discurso del poder tiende a evidenciar un cierto paternalismo: el poder "otorga" los servicios a la ciudadanía, reducida ésta a meros receptores pasivos que deben agradecer las dádivas. Con la evolución social, los ciudadanos son cada vez más conscientes de su contribución al desarrollo del país –a través de los impuestos o de sus decisiones democráticas, por ejemplo–, con lo cual el discurso del "yo te lo doy" cada vez tiene menos cabida. En esta circunstancia, la tipología de los mensajes pasa a ser más inclusiva y más participativa: ya no es el esfuerzo del gobernante el que consigue los logros anunciados por la publicidad de instituciones públicas, sino que estos logros son fruto de una acción conjunta entre la sociedad y sus representantes electos. Aparecen entonces discursos de instituciones públicas encabezados por expresiones tales como "entre todos" o "juntos".

Además, es posible hacer otro tipo de adscripción a la tipología de discursos: tradicionalmente, el discurso paternalista se asocia más a gobiernos conservadores y el discurso participativo, a gobiernos de signo progresista.

3) La publicidad de instituciones públicas debe mantener claras sinergias con la línea política del partido en el poder

La publicidad de instituciones públicas es una herramienta comunicativa de los equipos de gobierno de las diversas administraciones públicas. Pero, como se ha manifestado en apartados anteriores, estos equipos de gobierno obedecen y aplican una "hoja de ruta", previamente propuesta a los ciudadanos y que éstos han refrendado mediante elección democrática. Esta "hoja de ruta" es el programa político/electoral de cada partido, una serie de propuestas y compromisos de tipo social, económico y de toda índole que, en el caso de vencer, deben cumplirse de forma ajustada.

Si la acción de gobierno de los políticos electos obedece a estos programas políticos, en buena medida la comunicación de instituciones públicas debe recoger los principios y propuestas detallados en ellos. Y esto debe hacerse tanto en el fondo como en la forma. Se trata, pues, de recoger las ideas-fuerza, los temas centrales –y sus correspondientes verbalizaciones– para plasmarlas en las campañas de publicidad de instituciones públicas. Por lo tanto, un buen

consejo profesional para la realización de una campaña de publicidad de instituciones públicas determinada es consultar el ideario y el programa electoral del partido al que pertenece el gestor público que convoca un concurso.

Un ejemplo puede ilustrar este propósito: si el programa electoral de un determinado partido sitúa como eje central la modernización de la sociedad, las propuestas de publicidad de instituciones públicas que refuercen este concepto pasan a ser claramente ventajosas y no sólo se trata de verbalizar la palabra *modernización*, sino de mostrarla en las imágenes de la campaña, en los personajes protagonistas, en el tono de la comunicación. Y, en un paso más allá, es necesario hacer un despliegue de medios que corrobore este concepto de modernidad: la campaña debe insertarse no sólo en los medios tradicionales, sino utilizar nuevos canales y tecnologías –Internet, viralidad, sms, etc.–. De esta manera, fondo y forma connotan un valor central recogido en la propuesta electoral y que sintoniza con la voluntad mayoritaria de los ciudadanos.

4) La publicidad de instituciones públicas es publicidad de mínimo común denominador

La publicidad de instituciones públicas pretende llegar al conjunto de la sociedad. Esta vocación generalista trae consigo una serie de limitaciones en la tipología y en la construcción de sus mensajes: no hay cabida para discursos demasiado complejos u oscuros, que sean susceptibles de ser incomprendidos por parte de algún colectivo social. Así, la elaboración de los mensajes de la publicidad de instituciones públicas está presidida por el principio del mínimo común denominador: reducir el mensaje a su forma más simple posible para que sea entendido por todos los ciudadanos, sin excepción. Esta simplicidad debe existir tanto en el plano formal como en el conceptual: mensajes simples, expresados –además– de forma simple.

Otro factor apoya la norma del mínimo común denominador en la publicidad de instituciones públicas: la actual saturación de mensajes publicitarios en los medios de comunicación. En este contexto, la tendencia reduccionista de los mensajes de instituciones públicas queda más acentuada, si cabe: es necesario un máximo nivel de síntesis y simplicidad para alcanzar con mayor eficiencia a un ciudadano disperso, saturado de mensajes y muy selectivo en cuanto a la voluntad de recepción de los mismos.

5) La publicidad de instituciones públicas rehúye el conflicto, la polémica y, por lo tanto, el riesgo

La publicidad de instituciones públicas se halla en el ojo del huracán del debate político. Su naturaleza pública, y el hecho de que sea un notorio y polémico instrumento del ejercicio del poder, hace que esta disciplina esté en permanente y atento escrutinio tanto por parte de los partidos de la oposición como por la ciudadanía. A modo de constatación basta comentar que actualmente es habitual ver cómo la publicidad de instituciones públicas es un tema recu-

rente en las preguntas de control parlamentario de los gobiernos y es también un argumento que se repite con insistencia en los artículos de opinión y en las cartas de los lectores de los medios de comunicación más influyentes. En este contexto, la cautela por parte de sus inspiradores y artífices es un precepto de obligado cumplimiento.

Ahora bien, si la cautela guía a la publicidad de instituciones públicas en su ejecución, lo más sensato es rehuir cualquier elemento que pueda llevar a la confrontación política o social. De ahí que la publicidad de instituciones públicas tienda por naturaleza a evitar la polémica en sus formulaciones. Una vez más, la polémica debe leerse en dos planos, el conceptual y el formal: la publicidad de instituciones públicas debe evitar aproximaciones conflictivas a los asuntos de interés político y social y, una vez determinado el enfoque de estos temas, debe ejecutarse, en el plano formal, de manera también apacible o neutra. Es decir, se trata de plasmar ideas no conflictivas de forma no conflictiva. Desde el punto de vista publicitario, esta estrategia trae consigo la búsqueda de ejecuciones que eviten todo tipo de riesgos y de previsibles conflictos: en publicidad de instituciones públicas no se trata de explorar los límites formales de la comunicación ni de arriesgar, por lo que son preponderantes los discursos *mainstream*.

6) La publicidad de instituciones públicas debe ser de lectura unívoca

Como consecuencia de los dos puntos anteriores, que se refieren a la publicidad de instituciones públicas como una comunicación de mínimo común denominador y antagonista de la polémica, el conflicto y el riesgo, surge un corolario que cierra una trilogía de instrucciones formales en cuanto a la ejecución de las campañas de publicidad de instituciones públicas. Esta instrucción hace referencia a la necesidad de una lectura unívoca de la publicidad de instituciones públicas. La unicidad de la lectura de la publicidad de instituciones públicas es, a la vez, causa y efecto de la aplicación de los preceptos analizados en los puntos anteriores.

La publicidad de instituciones públicas debe evitar a toda costa lecturas tendenciosas, cuando no maliciosas. Por lo tanto, hay que ser especialmente cuidadoso en dilucidar y deducir cómo serán utilizados sus mensajes y plasmaciones tanto por parte de los partidos de la oposición como por parte de los medios de comunicación de masas e, incluso, por la ciudadanía.

Nada hay más temible para el gestor de la publicidad de instituciones públicas que el uso tendencioso o malicioso de ésta. Una prueba de ello es la ausencia prácticamente total del humor como estrategia creativa en este tipo de campañas. El humor es difícilmente modulable y muestra grandes posibilidades de despertar susceptibilidades diversas así como grados de valoración muy variables, de ahí que su manejo en las campañas de publicidad de instituciones públicas esté minimizado.

Discurso *mainstream*

Por discurso *mainstream* –del inglés *corriente principal*– entendemos el conjunto de pensamientos y preferencias aceptados mayoritariamente por el conjunto de la sociedad. Estas preferencias mayoritarias pueden darse en todos los ámbitos, pero se aplican especialmente en el terreno de la cultura popular.

Es preciso, por lo tanto, evaluar todas las lecturas posibles de los mensajes explícitos o implícitos de la campaña de publicidad de instituciones públicas en su fase de ideación y creación. En el caso de que el mensaje analizado admita lecturas equívocas, éste debe desecharse: aplicar aquí el principio de precaución es absolutamente perentorio.

La lectura unívoca de la publicidad de instituciones públicas es la causante, en gran medida, de su tono habitual, alejado de excesos, estridencias y juegos creativos de difícil o equívoca decodificación.

7) La publicidad de instituciones públicas está subordinada a lo políticamente correcto

La publicidad de instituciones públicas constituye un poderoso mecanismo de *feedback* social: por su misma naturaleza política, los discursos de la publicidad de instituciones públicas y de la sociedad se sincronizan y acompasan y deben mostrar, además, la misma sensibilidad y tono. Sólo así puede esta forma de comunicación política ser efectiva e incidir adecuadamente en la sociedad. Para que la publicidad de instituciones públicas pueda fluir armónicamente en el cuerpo social se hace necesario que participe de los valores sociales de una mayoría de ciudadanos. Estas mayorías sociales son las que construyen, en buena medida, el discurso de lo políticamente correcto. De ahí que la publicidad de instituciones públicas, con el fin de complacerlas, sea tributaria de este tipo de discurso.

En esta dinámica, temas como el discurso de género o la multiculturalidad se recogen de forma frecuente en la publicidad de instituciones públicas, tanto en sus aspectos formales –cuando sus temas son otros– como en sus aspectos centrales, cuando se elaboran discursos y campañas centradas precisamente en estos temas.

La espiral del silencio

La teoría de la espiral del silencio, propuesta por la politóloga alemana Elisabeth Noelle-Neumann, nos explica que los individuos que creen sostener una opinión minoritaria dentro de un grupo tienden a ocultar su discrepancia para evitar el rechazo y el aislamiento social. Este mecanismo crea un efecto dinámico de retroalimentación y polarización, donde la voz de la mayoría se acrecienta constantemente y, en consecuencia, silencia cada vez más la de la minoría. En este proceso, los medios de comunicación de masas actúan amplificando el discurso mayoritario y, por lo tanto, restando presencia a las opiniones minoritarias.

Todo ello puede llevar a una percepción equivocada sobre lo que opina la sociedad: sus voces discrepantes, encerradas en sí mismas, quedan autoexcluidas del debate público y generan una falsa imagen de consenso social sobre un tema determinado.

Por otro lado, la publicidad de instituciones públicas no sólo es subordinada de la corrección política sino que, además, en gran medida crea, construye, amplifica o refuerza los conceptos que conforman esta imprecisa amalgama

de *issues* políticos y sociales que constituyen lo políticamente correcto. Aquí el efecto *feedback* funciona cerrando el círculo que conecta el discurso social imperante con el discurso político de las instituciones públicas.

8) La publicidad de instituciones públicas se adecua a la agenda política

La publicidad de instituciones públicas es, también, una herramienta de gestión de la vida política y, como tal, vive inmersa en un ecosistema complejo y sutil. Así como hay temas recurrentes y cíclicos en sus cometidos habituales –desde la lucha contra la siniestralidad en la carretera hasta el recuerdo de las obligaciones tributarias de los ciudadanos–, es posible hallar temas puntuales e imprevistos, fruto de la situación política. Temas como el fomento del ahorro en el consumo de agua o la lucha contra la violencia sexista surgen cuando la sociedad demanda de los políticos mensajes de estas tipologías, fruto de acontecimientos sobrevenidos y no siempre previsibles.

Por lo tanto, los gobernantes pueden también mostrar agilidad, capacidad de reacción y sintonía política con la sociedad mediante el uso de la publicidad de instituciones públicas. La sincronización entre la publicidad de instituciones públicas y los *issues* de la agenda política pone de relieve la importancia de esta actividad comunicativa en el contexto de la gestión –real o simbólica– de los asuntos y problemas sociales más acuciantes.

En un caso extremo de adecuación a la agenda y a los avatares políticos, hay que recordar que la publicidad de instituciones públicas suele ser una de las partidas que primero se reducen –o incluso se eliminan– en caso de ajustes presupuestarios de todo tipo por parte de las administraciones públicas, habitualmente vinculadas a una coyuntura económica desfavorable.

9) La publicidad de instituciones públicas tiende a la discontinuidad

En el mundo de la empresa privada existe un axioma por el cual la construcción de marca se realiza en gran medida a través de la coherencia de sus mensajes publicitarios y la continuidad conceptual a lo largo del tiempo. Este axioma es de difícil aplicación en el ámbito de la publicidad de instituciones públicas.

Varios son los motivos que mueven a la falta de continuidad en la comunicación publicitaria de las administraciones públicas:

a) Los mecanismos de contratación

El sistema de contratación de la publicidad de instituciones públicas –al menos la de ciertas magnitudes– se basa en el concurso público. Mediante este sistema, diversas agencias de publicidad concurren periódicamente a concurso para las campañas licitadas. En este procedimiento es muy frecuente que un mismo tema –en el cual no hay variaciones sustanciales de

briefing, tanto en posicionamiento como en mensaje o tono— sea abordado sucesivamente por agencias diversas y, a menudo, con enfoques radicalmente diferentes.

Abundando en esta variación continua de ejecuciones, el hecho de que una misma agencia gane repetidamente el concurso sobre un mismo tema de publicidad de instituciones públicas se percibe como algo negativo y teñido de suspicacias. En aras de evitar situaciones tales como interpelaciones parlamentarias o un permanente estado de sospecha, el gestor de la publicidad de instituciones públicas tiende, por lo tanto, a la rotación de agencias. El continuismo, pues, no deja de estar de alguna manera penalizado.

b) La rotación de gestores

Tampoco encontramos estabilidad en los equipos que gestionan la publicidad de instituciones públicas. Los cargos electos, por su propia naturaleza, varían en función de los resultados de las consultas democráticas.

Los equipos que forman parte de la estructura funcional de las administraciones públicas son, *a priori*, más estables, aunque esto no es siempre así: reestructuraciones, cambios de destino o de cometidos alteran también su composición. Además, en la mayoría de los casos, la estructura funcional ejecuta las decisiones tomadas por el cargo político, por lo que su acción sobre la publicidad de instituciones públicas se hace más evidente en la vertiente de la gestión.

c) La tipología de temas

Como ya se ha descrito anteriormente, algunos temas de la publicidad de instituciones públicas vienen marcados por la cambiante agenda de la vida política. Son temas de naturaleza coyuntural o puntual. Por lo tanto, pueden ser novedosos para sus gestores y no existir referentes contrastados previamente sobre cómo abordarlos. En este caso, la naturaleza discontinua de la publicidad de instituciones públicas es inevitable y consustancial a los nuevos temas planteados, por lo que no puede ser atribuida a un sistema de gestión inadecuado.

d) La dinámica centrífuga de la gestión de marca de las administraciones públicas

A menudo, los gestores a cargo del complejo entramado que conforman las diferentes organizaciones de la Administración pública pretenden dejar su impronta personal, su particular forma de gestionar el área específica de su competencia mediante la creación de códigos y estilos de comunicación diferenciados de otros organismos semejantes. Es una forma de mostrar valía, mérito y personalidad. A veces, también, forma parte de una determinada concepción sobre el manejo y la gestión de su carrera profesional. Este deseo, aunque muy humano, trae consigo una disfunción en la comunicación —harto frecuente no sólo en las administraciones

públicas, sino en todo tipo de organizaciones complejas–: la tendencia a la dispersión formal y conceptual. Los deseos específicos de los gestores de área y el cúmulo de sus voluntades, criterios y prioridades conforman una auténtica fuerza centrífuga que, de no contrarrestarse, suele ocasionar una gran dispersión de mensajes, tonos y formas de comunicación. Y esta dispersión es sin duda dañina para la percepción única de la marca o institución para la cual trabajan. A esta fuerza centrífuga sólo puede oponerse –y con gran dificultad– el férreo control de los procesos y de los elementos formales y conceptuales de la comunicación por parte de contados gestores de la misma, que deben dotarse de visión global y a largo plazo, al tiempo que son capaces de priorizar el interés general y estratégico de la institución por encima de los diversos intereses –particulares y menores– de algunos de sus responsables de área.

10) La publicidad de instituciones públicas no es gestionada por expertos en comunicación

Tanto los cargos de naturaleza política de las administraciones públicas como los equipos de funcionarios que gestionan la publicidad de instituciones públicas no son necesariamente expertos en comunicación. Entre los primeros, abundan las designaciones por perfil político, a menudo ajenas a las áreas específicas que se les encomiendan. En cuanto a los funcionarios, éstos suelen mostrar perfiles técnicos, propios de cada área específica de la Administración.

No obstante, en ningún caso puede por ello menoscabarse su valía o capacidad personal y profesional aunque su perfil de tipo técnico o político tiende a generar sesgos a la hora de valorar una propuesta publicitaria u otra en el marco de los concursos públicos.

Esto tiene una consecuencia inmediata: la forma de presentar las campañas en el proceso de concurso público. Tanto por el mecanismo de concurso –en el que la agencia autora de la propuesta de campaña no está habitualmente presente en el momento de la apertura de los sobres y, por lo tanto, no puede explicar los matices de la campaña– como por la naturaleza técnica o política de quienes las juzgan, las propuestas deben ser autoexplicativas y meridianamente claras en los mensajes y plasmaciones.

Por todo lo apuntado hasta aquí, parece sensato afirmar también que se manifiesta la necesidad de buscar mecanismos que garanticen una mayor continuidad y potencien la coherencia de los mensajes de la publicidad de instituciones públicas. Estos mecanismos pasan tanto por la continuidad de sus gestores –cargos políticos y estructura funcional– como por la formación específica de estas personas para el manejo de la publicidad de instituciones públicas.

4.3. Criterios de evaluación de la publicidad de instituciones públicas

"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 publicidad de instituciones públicas, como toda actividad de comunicación que busque la eficiencia, debería contar no sólo con pautas razonadas para su elaboración –tal como se ha establecido en puntos anteriores– sino también con criterios de análisis que permitan una evaluación lo más objetiva, imparcial y razonable posible. Esta evaluación, sin llegar a ser una modelización, va en el camino de ofrecer parámetros sólidos de análisis que, por su naturaleza inmutable y más allá de la dinámica cortoplacista y táctica de gran parte de la actividad política, permiten una visión sensata, calmada y reflexionada sobre la conveniencia o no de desarrollar una determinada actividad de publicidad de instituciones públicas. A grandes rasgos, los criterios de evaluación que proponemos son:

1) Necesidad

El tema que origina la campaña de publicidad de instituciones públicas debe ser cuidadosamente analizado y valorado. Éste debe ser lo suficientemente relevante como para justificar la inversión publicitaria correspondiente. Sin duda, las administraciones públicas tienen muchos puntos de contacto con la sociedad, temas de gran trascendencia para ser abordados desde el ámbito de la comunicación. Frente a la vastedad de los temas, nos encontramos la limitación económica que imponen unos presupuestos de comunicación predeterminados y no siempre suficientes. La priorización se hace, pues, ineludible. Y las prioridades deben marcarse en función de las necesidades reales de comunicación con los ciudadanos, teniendo siempre en mente los cometidos de la publicidad de instituciones públicas: su capacidad de educación social, de fomento de los valores, de generar información de la forma más eficaz. La publicidad de instituciones públicas debería tratar, en definitiva, los grandes temas de debate público en el ámbito de competencia de cada administración, originados en la sensibilidad de la sociedad sobre una serie de temas –específicos y variables– hacia los que el buen gestor de comunicación debe mostrar sintonía y capacidad de adaptación.

2) Consenso

Los temas de la publicidad de instituciones públicas deberían estar fuera del habitual combate partidista. La norma legal ya establece que no pueden publicitarse los logros del gobierno, con lo cual, el nivel de tensión gobierno-oposición sobre este tema debería haber disminuido ostensiblemente. Pero esto es sólo un primer estadio, ya que a continuación aún quedan aquellos temas que siguen siendo polémicos aunque en sí mismos no son de ostentación de los logros del gobierno. Habitualmente obedecen a la tipología de mensajes que parte del arco parlamentario no suscribe al no adecuarse a sus principios

ideológico-programáticos. Por ello se hace necesario un esfuerzo especial en busca del consenso en los temas de la publicidad de instituciones públicas. Este consenso trabaja a favor de la percepción final que tienen los ciudadanos de sus administraciones. Por contra, cada campaña de publicidad de instituciones públicas que acaba en polémica, debilita y socava la propia credibilidad de la Administración que la ha auspiciado.

3) Proporcionalidad

Debería existir una proporción lógica y razonable entre la trascendencia e importancia del tema abordado por la publicidad de instituciones públicas y el monto de la inversión publicitaria destinado a este fin por parte de la administración correspondiente. Un tema menor o puntual no debería tener un gran despliegue de medios publicitarios. Este exceso publicitario puede originar efectos adversos en la ciudadanía, muy sensible a los "derroches" de este tipo, aunque el gestor político también puede tender a pensar que el rédito en términos de imagen pública de la acción publicitaria es el fin en sí mismo de tal acción y que el tema es una mera excusa que le permita realizar un despliegue comunicacional de envergadura.

4) Adecuación temporal

El factor temporal es otra clave en el análisis y gestión de la publicidad de instituciones públicas. La cercanía a periodos electorales, en los que la ley lo permite, tiende a teñir toda comunicación de instituciones públicas con el tinte del electoralismo. Esta percepción puede ser injusta, pero parece inevitable. Por otro lado, publicitar actuaciones inacabadas o que, por el contrario, acabaron hace mucho tiempo son dos extremos que conducen a un mismo resultado: todo tipo de objeciones tanto de la oposición política como de la ciudadanía.

Por el contrario, ajustar las campañas de publicidad de instituciones públicas a los momentos en los que se hacen necesarias puede aumentar su crédito y efectividad. Por otro lado, las administraciones públicas pueden mantener una presencia continua en los medios y una tranquilizadora comunicación periódica con los ciudadanos mediante la buena planificación temporal de las diversas campañas. Así se evita desaparecer del ecosistema mediático durante periodos demasiado extensos que pueden causar sensación de inacción, planificación inadecuada de la acción de gobierno o, incluso, vacío de poder.

5) Contextualización

La oportunidad de la publicidad de instituciones públicas no es un concepto abstracto e inamovible: depende también de factores externos y coyunturales. Estos factores pueden, por sí mismos, variar la percepción de la publicidad de instituciones públicas, relativizarla o dotarla de nuevas lecturas y significados, no siempre en el mismo sentido en el que se pretendía establecer el mensaje. Así, en un contexto de recesión económica generalizada, cualquier campaña de comunicación de instituciones públicas puede pasar de la consideración de necesaria a la de superflua por parte de la opinión pública, a pesar de que sus

contenidos y mensajes intrínsecos pudieran no haber sido considerados como tales en el pasado o en otra coyuntura diferente. Dos momentos económicos diferentes condicionan un mismo mensaje de instituciones públicas y lo dotan de connotaciones diferentes para los ciudadanos.

4.4. La dimensión de la publicidad de instituciones públicas: el caso del Gobierno central español

En España, la inversión conjunta en comunicación del Gobierno central, comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos y empresas y organismos públicos de todo tipo se sitúa en cabeza –y a gran distancia– del conjunto de principales anunciantes del Estado español.

Ya en la década de los noventa del pasado siglo, nos encontramos con un incremento sustancial de la inversión en publicidad de instituciones públicas en el Estado español, hasta tal punto que González Lobo afirma que, en 1996:

"[...] se calcula que la publicidad realizada por el sector público supera el 10% de toda la publicidad nacional. Los dos capítulos más importantes de este total son las campañas publicitarias de los distintos ministerios y las realizadas por empresas participadas por el Gobierno. Las comunidades autónomas también están incrementando sus inversiones."

(1998, pág. 27)

No obstante, la constatación de que la publicidad de instituciones públicas de las administraciones públicas constituye el primer anunciante del Estado español no se percibe de forma evidente, dado que nos hallamos ante el siguiente problema metodológico: no existe un sumatorio total –y exclusivo– de la inversión publicitaria realizada por este tipo de instituciones que recoja la dispersión de sus datos entremezclados y, por ello, diluidos entre otras tipologías de anunciantes y que, por lo tanto, consolide la inversión global en publicidad de instituciones públicas y muestre su magnitud real. Y sin estos datos se hace difícil el análisis de la misma, especialmente a efectos comparativos.

Por lo tanto, hablar de datos y cifras de la publicidad de instituciones públicas en el Estado español en general, y del Gobierno central en particular, supone hablar de un reto. Si la compleja estructura de organismos públicos –constituidos, a su vez, en anunciantes de instituciones públicas– es ya de por sí difícil de abarcar, las partidas presupuestarias, procedimientos y conceptos administrativos en los que se puede hallar alguna forma de publicidad de instituciones públicas asociada son aún más complejos. A todo ello se debe añadir una voluntad política no siempre proclive a hacer transparentes estas cifras y procedimientos en los múltiples ámbitos de gestión de la publicidad de instituciones públicas.

Por todo ello, la creación, en 2007, del **Plan de comunicación y publicidad institucional** supone un punto de inflexión en estas dinámicas. El Plan de comunicación y publicidad institucional nace por mandato de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional. Este plan

cristaliza la voluntad política de acotar y desvelar, de forma ordenada y comprensible, las principales partidas presupuestarias destinadas a publicidad de instituciones públicas por parte del Gobierno español. Por primera vez, en 2007, el Gobierno hizo público el global de su inversión publicitaria.

En función de los datos aportados por el Plan de comunicación y publicidad institucional se puede determinar, por ejemplo, que la inversión prevista por la Administración General del Estado para el año 2018 es de 71,56 millones de euros para un total de 102 campañas, un 73,30 % menos que el presupuesto total que se preveía destinado a esta materia en el año 2007, año de elaboración del primer Plan de Publicidad y Comunicación Institucional. A esta cantidad hay que añadir 151,6 millones de euros suplementarios destinados a la publicidad comercial de la Administración General del Estado, que se destina a la venta de productos y servicios y cuyos presupuestos no se contemplan en el Plan. La publicidad comercial del Estado se refiere a campañas de los ministerios y de sus organismos o empresas, tales como el Tesoro Público, Loterías y Apuestas del Estado, Correos, Renfe o Paradores, y que en 2018 suman un total de 53 campañas publicitarias. Así pues, nos encontramos con una inversión publicitaria total de 124.137.042 millones de euros por parte de la Administración central, cifra que había ascendido hasta 338,8 millones de euros en 2007.

Del análisis histórico de las cifras de inversión que el Gobierno español ha destinado a la publicidad de instituciones públicas se desprende que, antes de la crisis económica, se produjo un notable incremento y, por consiguiente, un gran salto cuantitativo y cualitativo en la inversión publicitaria del Estado. Basta observar el importe de los principales apartados del Plan de 2007 para darnos cuenta de la magnitud y trascendencia que el Estado central actual otorga a su propia comunicación publicitaria. Sin embargo, si nos fijamos en el plan de 2018 las cifras son mucho menores, aunque no dejan de ser de importe elevado. Si analizamos en detalle las partidas presupuestarias recogidas en el Plan de comunicación y publicidad institucional, se constata que las campañas a las que se dedica un mayor esfuerzo publicitario son las de seguridad vial, promovidas por la Dirección General de Tráfico, cuya inversión publicitaria asciende a 13 millones de euros, y la de sensibilización fiscal e información al ciudadano de la Agencia Tributaria, con 9 millones de euros, y la de transformación digital de Red.es, con 7 millones de euros.

De las campañas denominadas comerciales –dedicadas a la venta de productos y servicios y, por lo tanto, no sujetas a la Ley como las cataloga el propio Plan–, las de mayor inversión son las del organismo Loterías y Apuestas del Estado, cuyas tres campañas suman un total de 63.984.800 euros, y la de Turespaña, con un importe de 9.000.000 euros, un importe mucho menor del que se había llegado en 2007 antes de la crisis económica. Asimismo, el Gobierno central se reserva el derecho de contratar nuevas campañas "por motivos de urgencia u otras causas sobrevenidas".

Las cifras de la publicidad de instituciones públicas en los Estados Unidos

Las cifras de inversión publicitaria de los Estados Unidos avalan la magnitud y la trascendencia económica de su publicidad de instituciones públicas: según *Advertising Age* –la publicación de referencia en el ámbito de la publicidad en todo el mundo– el Gobierno de los Estados Unidos, con una inversión publicitaria de 1.121,9 millones de dólares, se halla en el puesto 34 del ranking de los 100 mayores anunciantes de Estados Unidos publicado en 2007. Esta inversión le sitúa por delante de grandes anunciantes como, por ejemplo, Coca-Cola o Nike, que ocupan los puestos 53 y 59 respectivamente en el citado ranking de *Advertisig Age*.

En su faceta de anunciante de instituciones públicas, el Gobierno de los Estados Unidos engloba los siguientes organismos: Air National Guard, Amtrak, Army National Guard, Bureau of Engraving & Printing, Centers 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, US Air Force, US Air Force Reserve, US Army Accessions Command, US Army Reserve, US Coast Guard, US Department of Health & Human Services, US Department of Transportation, US Marine Corps, US Mint, US Navy y US Postal Service.

4.5. El marco legal de la publicidad de instituciones públicas en España

El Plan de comunicación y publicidad institucional, como ya hemos mencionado, tiene su origen en la promulgación de la Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional y su cometido es cristalizar uno de sus principios fundamentales: el de la transparencia sobre la inversión pública en el ámbito estatal. Ahora bien, el Plan de comunicación y publicidad institucional va más allá de este principio y no sólo concreta la filosofía de la Ley, sino que pone en claro cifras, importes, partidas y destinatarios de la inversión en comunicación del denominado sector público.

Tal como se ha apuntado anteriormente, todo profesional de la comunicación que desempeñe su actividad en el ámbito de la publicidad de instituciones públicas deberá conocer el marco legal que regula esta actividad. Por ello, en este punto nos detendremos en el análisis de los principios básicos de la Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional, lo que, a su vez nos permitirá comprender el propósito del legislador y la voluntad política que lo impulsa.

Ya en su exposición de motivos, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional clarifica algunos conceptos básicos para su posterior análisis y discusión. Así, por ejemplo, determina que de la función ejecutiva del Gobierno emana su capacidad para emitir mensajes a los ciudadanos:

"El Gobierno es, indudablemente, sujeto y objeto de información y valoración política; pero, en cuanto responsable último de la Administración General del Estado y, en razón, precisamente, de la función ejecutiva que constitucionalmente se le encomienda, es emisor de una serie de mensajes dirigidos a los ciudadanos que se engloban bajo la denominación genérica de campañas institucionales de publicidad y de comunicación."

A su vez, en la exposición de motivos de la Ley encontramos uno de los principios fundamentales de la actividad comunicativa del gobierno, el de desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas:

"La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y la comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos."

De este modo se constata, pues, que uno de los objetivos más destacados de la Ley es separar nítidamente la opinión de los datos, la labor política de la gestión ejecutiva destinada al servicio público y el interés de los derechos y deberes de los ciudadanos.

Y es, precisamente, en la búsqueda de la máxima eficacia y transparencia en la gestión ejecutiva de las labores comunicativas del Gobierno, donde se halla un segundo eje vertebrador de la Ley:

"La eficacia en la acción comunicativa de los poderes públicos en la sociedad contemporánea requiere, además, que aquellas soluciones que ya ha hecho suyas la sociedad de la información se habiliten como parte de los recursos informativos de las Administraciones públicas y se incorporen las técnicas que permiten difundir con eficiencia mensajes de interés para los ciudadanos y los colectivos en los que se integran. El propósito de la Ley es que toda la información llegue a todos los ciudadanos. Para ello, se ordena la utilización de medios y soportes o formatos que, por un lado, aseguren el acceso a la información de las personas con discapacidad y, por otro, atendiendo a criterios objetivos, garanticen mejor la difusión de los mensajes."

El concepto "que toda la información llegue a todos los ciudadanos" podría ser el *leitmotiv* o eslogan que resume la esencia misma de la Ley.

En este sentido, cabe destacar cómo ésta aboga por adaptar permanentemente los canales de comunicación de los poderes públicos a los tempos que marca la sociedad, en una adecuación dinámica a una realidad que el legislador interpreta como inmersa en un estadio de cambio e innovación continuos. De ahí la calculada ambigüedad en la formulación del enunciado.

Además, la propia Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional destaca cuatro objetivos como prioritarios:

1) Garantizar la utilidad pública de la comunicación de instituciones públicas

En este aspecto destaca la erradicación de todas aquellas campañas que tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno: "Se garantiza así que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos y no a quien las promueve".

2) La profesionalización

Bajo este epígrafe, el legislador busca asegurar "el máximo aprovechamiento de los recursos públicos", tanto en la planificación como en la ejecución y evaluación de las campañas de instituciones públicas.

3) La transparencia

Este concepto se sustancia principalmente a través del Plan de comunicación y publicidad institucional –ya que en él se recoge la planificación y el monto global de las campañas de publicidad de instituciones públicas dependientes del gobierno central– y de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, que dirime con diligencia –el plazo máximo estipulado para sus resoluciones es de seis días– los conflictos que puedan generarse en el ámbito de la comunicación de la Administración pública central.

4) La lealtad institucional

Este apartado hace referencia a la prohibición de "las campañas destinadas a denostar la actividad de otras administraciones en el uso legítimo de sus competencias". Este principio cobra especial relevancia en las situaciones de intensa crispación política, en las que las fuerzas políticas que gobiernan instituciones con intereses opuestos pueden caer en la tentación de utilizar todo tipo de tácticas y armas, incluidas las publicitarias, para dirimir públicamente sus diferencias, cuando no sus enfrentamientos.

Un caso es, a título de ejemplo, la confrontación en todos los ámbitos, incluidos el publicitario, entre el Gobierno central –gestionado por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)– y los gobiernos autonómicos de Murcia y la Comunidad Valenciana –en manos del Partido Popular (PP)– a cuenta de la derogación del trasvase del Ebro. En plena crisis institucional, la por aquel entonces ministra de Medio Ambiente, Cristina Narbona, acusó a algunos dirigentes del PP de estas dos comunidades de estar "gastando millones de euros en una campaña a favor del trasvase del Ebro".

Asimismo, la Ley busca un sistema ágil de control, dado que la duración de las campañas institucionales hace inviables los procedimientos habituales de tipo administrativo o judicial. Se articula así un procedimiento administrativo "de carácter especial y sumario que permite a los ciudadanos solicitar la cesación o la rectificación de la actividad contraria a las prohibiciones dispuestas por la Ley". La competencia para conocer este tipo de solicitudes se otorga a una Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, adscrita al Ministerio de la Presidencia.

Otro tipo de control determinado por la Ley viene dado por la obligación de presentar un informe anual a las Cortes Generales, en el cual debe figurar la enumeración de todas las campañas contratadas por la Administración General del Estado y la relación de los adjudicatarios de los contratos celebrados. Su ámbito de aplicación son todos los organismos, instituciones y entidades englobados en el sector público estatal, tal como quedan definidos en el artículo

2.1. de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria y quedan excluidas de este control legal "las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios". Asimismo, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Ley todas aquellas comunicaciones que deban publicarse o difundirse por mandato legal.

En cuanto a los requisitos y prohibiciones de las campañas de instituciones públicas de publicidad y comunicación cabe destacar que se autoriza a dar a conocer los valores constitucionales, los derechos y deberes ciudadanos –especialmente las disposiciones novedosas que, por su repercusión social, merecen una difusión especial–, a informar sobre los procesos electorales y consultas populares, a advertir de las medidas de orden público o de prevención de riesgos (para las personas o para el patrimonio natural), a apoyar a los sectores económicos españoles en el exterior, a difundir las lenguas españolas y el patrimonio cultural y, en un sentido más amplio, a "comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social", sólo "cuando concurren razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias".

En cuanto a las prohibiciones, destacan la de las campañas que tengan como finalidad ensalzar los logros de gestión, las que menoscaben u obstaculicen cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público, las que incluyan mensajes anticonstitucionales o contrarios al ordenamiento jurídico y las que generen confusión de símbolos, ideas o expresiones entre los mensajes de instituciones públicas y los empleados por cualquier formación política u organización social. Además, las campañas institucionales de la Administración se deberán identificar claramente como tales –incluyendo la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante– y no podrán llevarse a cabo campañas de este tipo en periodos electorales, excepto las propias de la organización de los comicios o las que puedan resultar imprescindibles para salvaguardar el interés público.

Como se ha podido constatar, la Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional manifiesta una clara vocación de delimitar, ordenar y racionalizar la actividad comunicacional de las instituciones públicas del Estado. Más allá de su función reguladora, esta Ley muestra también un cierto carácter ejemplarizante, dado que pretende evitar situaciones del pasado, que alcanzaron amplio eco social. En este sentido, cabría destacar las confrontaciones en el ámbito de los mensajes institucionales llevadas a cabo por autonomías de signo contrario o el descrédito de la actividad publicitaria del Gobierno, cuando ésta se realiza con fines marcadamente electoralistas o partidistas. Las nuevas limitaciones que esta Ley impone a la publicidad institucional parecen estar destinadas a hacer inviable estos usos a partir de la fecha de su promulgación.

Cabe destacar que esta norma estatal y de carácter general convive con las ya mencionadas leyes autonómicas sobre publicidad de instituciones públicas. Y sobre las mismas, conviene recordar que todas las disposiciones promulgadas con posterioridad a la ley estatal incorporan los nuevos preceptos que ésta establece.

4.6. Las funciones de la publicidad de instituciones públicas

"No estamos gobernando porque la sociedad no sabe qué estamos haciendo."
Alfonso Guerra

Como ya hemos apuntado, la publicidad de instituciones públicas tiene encomendados, por mandato legal, una serie de cometidos que van a ser abordados en el siguiente punto. Pero, adicionalmente y fruto del continuado cumplimiento de estas funciones, la publicidad de instituciones públicas ha desarrollado otras funciones paralelas que podemos considerar tanto o más importantes que las estipuladas por la legislación vigente. Estas funciones paralelas, a las que nosotros denominaremos funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas, también serán objeto de estudio en este punto.

4.6.1. Funciones de la publicidad de instituciones públicas según la legislación vigente

En el marco de los requisitos que deben cumplir las campañas de instituciones públicas, la Ley 29/2005 de publicidad y comunicación institucional indica de manera explícita los objetivos a los que pueden responder las campañas de publicidad y comunicación institucional. Así, como ya hemos dicho anteriormente, cabe recordar que a tenor del artículo 3.1. de la Ley, las funciones asignadas a la publicidad y comunicación institucional son las siguientes:

- 1) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales. Informar a los ciudadanos sobre derechos y obligaciones legales de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.
- 2) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.
- 3) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que por su importancia e interés así lo aconsejen.
- 4) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad pública cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.
- 5) Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o para el patrimonio nacional.
- 6) Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras.
- 7) Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.
- 8) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés nacional.

Pero también existe una norma autonómica, concretamente la promulgada por la Generalitat de Cataluña en el año 2000, que describe de forma precisa la naturaleza intrínseca, la finalidad y los cometidos propios de la publicidad de instituciones públicas. En su aspecto definitorio, es una Ley mucho más precisa, por lo que se hace conveniente transcribir su artículo 3:

- 1) A los efectos que se dispone en esta Ley, se entiende por publicidad institucional la publicidad que llevan a cabo las instituciones públicas para promover y defender los valores y conductas que permitan consolidar la democracia, el bienestar social, la salud o la prevención y la seguridad.
- 2) De acuerdo con la concepción especificada por el apartado 1, la publicidad institucional tiene por objeto:
 - a) Promover y defender la democracia y los valores de la sociedad, como son el bienestar social, la cultura de la paz, la solidaridad o la salud.
 - b) Informar sobre los derechos y las obligaciones de los ciudadanos o grupos de ciudadanos.
 - c) Informar sobre la existencia de las entidades y las instituciones públicas, de las actividades que llevan a cabo, de los servicios que prestan o de los productos que promueven.
 - d) Informar de las actividades o los proyectos llevados a cabo por la Administración pública en el ámbito de sus atribuciones o competencias.
 - e) Promover cualquier otro mensaje en el ámbito de las competencias o el objeto social de la entidad, la sociedad o la persona jurídico-pública que promueve la comunicación.
- 3) La publicidad institucional proviene de la Administración y, por lo tanto, está inherentemente al servicio de todos los ciudadanos de Cataluña.
- 4) La publicidad institucional debe constituir un instrumento útil para el desarrollo global y velar por los derechos de las personas destinatarias y por el respeto de la ética publicitaria
- 5) La publicidad institucional, además de ser explicativa de la institución en su marco global, debe difundir mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos en el proceso de construcción de una sociedad avanzada desde el punto de vista de su progreso económico y social y de su conciencia cívica. Asimismo, debe tener siempre presente en sus mensajes una voluntad cohesionadora e integradora del conjunto de la sociedad.

De esta exhaustiva definición sobre el concepto y las atribuciones de la publicidad de instituciones públicas que realiza la Ley catalana, se considera de especial relevancia destacar la aportación que significa calificar esta actividad como "servicio público" e "instrumento útil" si, como además afirma, se trata de "implicar a los ciudadanos en el proceso de construcción de una sociedad avanzada".

Por el contrario, esta Ley es más ambigua que la norma española en cuanto a su ámbito de aplicación, al no delimitar claramente lo que se considera Administración pública catalana. Asimismo, el epígrafe d) del apartado 2 del artículo 3, referente a informar sobre actividades y proyectos llevados a cabo por la Administración catalana, puede entrar en conflicto con lo promulgado por la posterior Ley española, ya que ésta no autoriza a divulgar logros de la Administración.

4.6.2. Funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas

Más allá de las funciones informativa y persuasiva –propias de toda actividad publicitaria– la publicidad de instituciones públicas asume y realiza cometidos que van más allá de sus estrictos ámbitos y atribuciones publicitarias. Estas tareas pueden ser descritas, por lo tanto, como funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas.

Como veremos a continuación, las funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas realizan cometidos que, en ocasiones, superan el objeto intrínseco de la campaña de publicidad de instituciones públicas.

Las funciones metapublicitarias también explican, en parte, la proliferación de campañas de instituciones públicas de comunicación: más allá de su mensaje concreto –explicitado tanto en el *briefing* de la campaña puntual como en sus ejecuciones–, la publicidad de instituciones públicas constituye una eficaz aliada de la acción de gobierno, de un modo *sui generis* –ajeno al tema en sí de cada campaña–, pero no por ello menos efectivo y poderoso.

A través de las funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas, el espacio conceptual y los cometidos de esta disciplina se expanden y alcanzan una nueva dimensión, donde su riqueza, efectividad, trascendencia y posibilidades quedan multiplicadas y se ubican en un espacio central y de gran importancia para el ejercicio del poder.

Las funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas se enmarcan en tres tipologías:

- 1) Educación social.
- 2) Diseño de la agenda pública.
- 3) Simulación de la acción política.

Estos tres cometidos no son excluyentes entre sí y se pueden sumar sinérgicamente entre ellos. Además, es importante recordar que dichas funciones se realizan en el contexto de campañas concretas de publicidad de instituciones públicas, cuyos temas puntuales y explícitos no deben ser soslayados; así la acción de las funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas se asienta y combina con los temas propios de cada acción publicitaria emprendida por las administraciones públicas.

Educación social

La publicidad de instituciones públicas se ha establecido sólidamente como una herramienta eficaz de educación social. Esta función debe suscribirse en el corto plazo, debido a la propia naturaleza efímera de toda manifestación publicitaria.

Aun teniendo en cuenta el factor acumulativo de las diversas tipologías de campañas de concienciación social que realizan las administraciones públicas, parece sensato circunscribir y reservar la educación social en el largo plazo a las dos instituciones a las que esta tarea les es propia: el ámbito familiar y el ámbito escolar. La publicidad de instituciones públicas debería, pues, complementar –nunca interferir– el papel protagonista de las instituciones a las que tradicionalmente se les ha venido encomendando la tarea de la formación de los ciudadanos del mañana.

No obstante, cuando es necesario concienciar –con rapidez y amplio alcance– al conjunto de la sociedad sobre un tema específico, se hace ineludible recurrir a la campaña publicitaria de instituciones públicas. Una simple constatación histórica permitiría refrendar este supuesto: las campañas realizadas para afrontar temas en su momento tan acuciantes y novedosos como, por ejemplo, el sida –con el inherente despliegue didáctico sobre nuevas pautas de conducta sexual– evidencian la enorme capacidad educativa que ejerce la publicidad de instituciones públicas sobre la ciudadanía.

Los temas en los que la publicidad de instituciones públicas actúa como agente de educación social son múltiples, desde inculcar hábitos alimentarios saludables o explicar las novedades legislativas que se incorporan al ordenamiento jurídico y cuyos efectos impactan directamente en la población hasta comunicar los nuevos preceptos de tráfico. Todos estos temas manifiestan un denominador común: la información de servicio público con una marcada voluntad didáctica sobre la población.

Esta tipología de mensajes es muy común en la publicidad de instituciones públicas actual y su efecto acumulativo sobre la ciudadanía –tanto por la multiplicidad de temas abordados como por la presencia cíclica y continuada en el tiempo de los mismos– constituyen una nueva dimensión de análisis de la publicidad de instituciones públicas y le otorgan la capacidad efectiva de incidir en el ámbito de la educación sobre grandes colectivos, cuando no sobre el conjunto de la sociedad.

Por lo tanto, podemos aventurarnos a apuntar que, ante un eventual cambio de paradigmas sociales, la publicidad de instituciones públicas podría llegar a desempeñar un papel importante. Y ello es así porque en la evolución de la sociedad hacia nuevas formas de consumo y nuevos valores cívicos, la información y argumentación que aportan las campañas de publicidad de instituciones públicas serán herramientas plenamente útiles y válidas, con una gran

trascendencia y peso específico. Un ejemplo claro de ello puede encontrarse en los cambios de hábitos alimentarios de la población, auspiciados desde diversas administraciones, incluidas las supranacionales.

Esta acción educativa de la publicidad de instituciones públicas está alcanzado tal nivel de eficacia y sofisticación que incluso se da la circunstancia de que se puede exportar y se pueden extender sus efectos más allá de las fronteras del país donde fue planificada y gestionada. Como muestra, basta citar el caso de las campañas publicitarias que el Gobierno español lleva a cabo en el Senegal, uno de los habituales países de origen de la inmigración ilegal, para concienciar sobre los peligros de esta práctica.

Diseño de la agenda pública

El análisis de la publicidad de instituciones públicas también puede –y debe– contextualizarse en el marco del análisis de los medios de comunicación de masas, soporte de este tipo de publicidad en la gran mayoría de los casos. Y es que la publicidad de instituciones públicas comparte lectores, oyentes o televidentes con los propios contenidos de esos medios.

Walter Lippmann, ya en el año 1922, reflexionó en su obra *Public Opinion* sobre los medios informativos y su capacidad para generar opinión pública. Según Lippmann, nuestra visión de la realidad viene condicionada por la única forma que tenemos de conocer todo aquello ajeno a nuestra experiencia directa, inmediata y cotidiana: los medios de comunicación de masas.

Más allá de su función informativa, estos medios crean mapas cognitivos que explican el mundo en su conjunto y nos sitúan en él. Estos mapas cognitivos no tienen por qué corresponder siempre con la realidad, sino con una pseudo-realidad o pseudo-entorno, forjada por la mera selección y priorización de temas dada la capacidad finita de atención e interés de las personas y del espacio, también finito, de los propios medios, cuando no por la parcialidad, distorsión, inexactitud o la visión incompleta y forzosamente sintética de los *mass-media*.

Estas reflexiones sitúan a Lippmann como el padre intelectual de la teoría del establecimiento de la agenda (o *Agenda Setting*) que, como vimos en el módulo dedicado a la comunicación política, convierte a los medios de comunicación en gestores determinantes de la realidad cotidiana de sus públicos. A través de los contenidos, los medios de comunicación de masas fijan prioridades del debate social, incluyen o excluyen temas en ese debate y modulan la intensidad del mismo.

Así, la percepción sobre los temas reales de preocupación por parte del público –por ejemplo, el grado de seguridad o inseguridad ciudadana– viene establecida por la relevancia mediática de dicho tema: a partir del énfasis e insistencia



Walter Lippmann.

que se dé a noticias vinculadas con un determinado problema –situándolas así en el centro del foco de atención social, la ciudadanía generará un baremo colectivo de importancia– independientemente de su realidad cotidiana.

Por el sistema del establecimiento de la agenda, los medios deciden qué es prioritario –y, por lo tanto, lo que no lo es– para la atención y consideración de sus usuarios. Ahora bien, cuando se considera esta capacidad de los medios, se asocia a su contenido editorial. La publicidad inserta en ellos, en un principio, quedaría relegada en el contexto de esta teoría, dada su función *a priori* meramente comercial, con lo cual no podría generar agenda en los asuntos de interés social. Sin embargo, las características específicas de la publicidad de instituciones públicas han hecho reconsiderar esta presunción. Y lo han hecho desde una cuádruple vertiente:

1) Por los propios contenidos de la publicidad de instituciones públicas, vinculados estrechamente a temas de interés social. De hecho, y como se ha visto en apartados anteriores, cada vez es más frecuente que el poder político aborde mediante publicidad de instituciones públicas materias que se hallan en el mismo centro del debate ciudadano. Se manifiesta así una sintonía con la sociedad y, a la vez, una sensibilidad hacia estos debates.

2) Por la dinámica establecida en la gestión de la publicidad de instituciones públicas, en la que las campañas de cierto calado son presentadas a los medios de comunicación a través algunas estrategias de relaciones públicas que incluyen la organización de ruedas de prensa o la elaboración de materiales informativos como dossiers o notas de prensa. Esta dinámica retroalimenta los efectos de la propia campaña, al aparecer también como noticia –dada su relevancia social– en lo que podríamos calificar como una forma particular de *publicity*.

3) Porque, a partir de lo aportado en el punto segundo, el poder político puede utilizar la publicidad de instituciones públicas para modificar los tempos del debate político: una campaña de instituciones públicas podría abrir el debate sobre un tema concreto –por ejemplo, los accidentes de tráfico– a voluntad de quien la promueva. Es decir, la publicidad de instituciones públicas podría iniciar el proceso de establecimiento de agenda.

4) Porque si se acepta el papel de la publicidad de instituciones públicas en la fijación de la agenda pública, se debería considerar que, además y por definición, la publicidad manifiesta una intención persuasiva que puede magnificar sus efectos sociales sobre otros contenidos mediáticos meramente informativos.

De este modo, se constata que la publicidad de instituciones públicas dispone de una cierta capacidad para establecer la agenda de la vida política. Realizar una campaña de instituciones públicas puede ser también una estrategia para situar un tema determinado en el centro del debate público. Esta forma de

instaurar y encuadrar los temas y los tempos del debate político tiene en la publicidad de instituciones públicas una buena aliada, más aún si se tiene en cuenta el despliegue paralelo de técnicas de comunicación y relaciones públicas que puede originar el lanzamiento de una campaña de publicidad de instituciones públicas.

La acción combinada de ambos elementos (campaña de instituciones públicas y *publicity* gestionada desde los profesionales de las relaciones públicas y, más concretamente, desde los gabinetes de prensa de las instituciones) obtiene un efecto sinérgico y asienta con solidez el tema común de ambos como una prioridad tanto de los gobernantes como del interés público. Y esto trae consigo otro efecto positivo: se muestra sintonía entre las necesidades y demandas de la sociedad, por una parte, y la planificación de la acción de gobierno, por la otra parte. La publicidad de instituciones públicas orienta, así, a los ciudadanos sobre temas que los propios ciudadanos consideran relevantes.

Simulación de la acción política

En el contexto político y económico actual, el margen real de maniobra de las diversas administraciones parece cada vez más estrecho. Su capacidad de acción e iniciativa política se hallan constreñidas por múltiples factores que van desde organizaciones supranacionales que determinan políticas comunes (Unión Europea, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.) hasta entramados empresariales de gran envergadura y con altos grados de incidencia en la vida pública (corporaciones transnacionales).

En este escenario de cierta limitación política, la publicidad de instituciones públicas puede pasar a realizar una función metapublicitaria: la simulación del ejercicio del poder. Como ya hemos avanzado anteriormente, ante la limitación del alcance real de sus decisiones, los poderes públicos pueden optar por llevar a cabo acciones publicitarias que, en cierta manera, son paliativas – o, incluso, sustitutivas– de acciones ejecutivas de mayor calado e implicación política, económica o social. Y esto puede llevarse a cabo de tres maneras diferentes:

- 1) Sustituyendo la acción política de calado real por publicidad de instituciones públicas que, con un efecto catártico, evoca el problema y crea una apariencia –o esperanza– de solución.
- 2) Articulando un tipo de publicidad de instituciones públicas donde se traslada, en cierta medida, la solución del problema político a la ciudadanía mediante la apelación a la concienciación social.
- 3) Actuando de forma reactiva contra acciones publicitarias de terceros para ejemplificar así una acción contundente de gobierno, que luego queda en un acto superficial y de efectos meramente cosméticos

En el primer caso, conviene recordar las primeras campañas contra la denominada **violencia sexista** cuando, por ejemplo, aún no existían medidas complementarias de índole legal, policial o presupuestaria que resolvieran el problema de forma integral.

En la segunda tipología se encuentran, por ejemplo, la campaña contra el consumo de pescado inmaduro, denominado publicitariamente *pezqueñines*, llevada a cabo entre los años 2005 y 2006 por el Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos del Mar (FROM), institución dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesca. En esta campaña, el titular rezaba así: "Sólo los animales comen pezqueñines". Dado que el consumidor de pescado inmaduro puede hacerlo gracias a la actuación deficiente de la Administración –insuficiencia de sus medidas de control sobre las capturas– y que este consumidor es el eslabón final de una serie de personas y empresas que se benefician en este proceso de comercialización ilegal, la orientación de este tipo de campañas podría parecer discutible y los réditos políticos obtenidos, dudosos.

En la tercera tipología se encuentran las acciones emprendidas por el Gobierno español contra los anuncios de la marca de moda y complementos Dolce & Gabbana o la súper hamburguesa de la empresa Burger King. En ambos casos, los problemas de fondo que se pretenden combatir (la violencia sexista o los malos hábitos alimentarios de la población) van mucho más allá de la prohibición de estos anuncios y no existe proporcionalidad entre el despliegue mediático realizado por la Administración con motivo de la aparición de dichos anuncios respecto a otras acciones y políticas de su competencia –de alcance y trascendencia mucho mayor– para afrontar los mencionados problemas de fondo.

En estos casos, la publicidad de instituciones públicas asume, una vez más, funciones que van más allá de su mero ámbito competencial. En el ámbito de la simulación de acción política, la publicidad de instituciones públicas se convierte en un instrumento que suplanta el ejercicio efectivo del poder, que exorciza problemas sociales y apunta una solución de los mismos que no siempre tiene la efectividad –vinculada a una verdadera determinación política– capaz de proporcionar un remedio real y efectivo. El gobernante encuentra así un nuevo vehículo para la catarsis social, una apariencia de solución que tranquiliza a la ciudadanía y que produce, además, un efecto colateral ejemplarizante al demostrar determinación en lo simbólico, mientras se evita entrar en el complejo ámbito de las soluciones reales.

Las tres funciones metapublicitarias de la publicidad de instituciones públicas apuntadas (educación social, establecimiento de la agenda pública y simulación de acción política) podrían explicar, en parte, el gran auge de esta actividad de comunicación por parte de las diversas administraciones públicas. A través de sus funciones metapublicitarias, la riqueza, la efectividad y las enormes posibilidades de los cometidos propios de la publicidad de instituciones públicas quedan multiplicadas y se ubican en un espacio central y de gran trascendencia para el ejercicio del poder. Así, el espacio conceptual de la publicidad de instituciones públicas se magnifica y asume nuevas competencias y cometidos.

Cita

"Si un partido político se atribuye el mérito de la lluvia, no debe extrañarnos que sus adversarios le hagan culpable de la sequía."
Morrov

5. El reto de la comunicación de instituciones públicas en el siglo XXI

El reto de la comunicación del siglo XXI, indistintamente del sector en que se aplique la comunicación, es la llegada de internet y cómo esto ha hecho cambiar la forma de comunicar del conjunto de la sociedad. No es un reto teórico, ni está por venir; es un reto con el que convivimos y que evoluciona vertiginosamente.

Estamos inmersos en ello, y las instituciones públicas no quedan al margen; de hecho, nadie lo está. Por ello, desde la llegada de internet en 1993, se han ido sucediendo muchos cambios que no son perdurables en el tiempo. Primero, vimos la llegada de las webs de instituciones públicas, la llegada de plataformas que simulaban redes sociales –pero que no triunfaron–, la inclusión de las redes sociales en las estrategias de comunicación de las instituciones públicas, el reclamo de atención al ciudadano mediante las redes sociales, la inclusión de aplicaciones para teléfonos inteligentes, entre otros. Vivimos en un universo multipantalla mediante la incorporación de distintos dispositivos a nuestra cotidianidad, y todo ello pasa de forma inmediata, sin tiempo suficiente con el que adaptarnos, ni los consumidores, ni las empresas y tampoco las instituciones públicas, las cuales suelen ir a remolque de los dos primeros. Y no hay que olvidar que, además, a día de hoy, los ciudadanos también somos *prosumers*, es decir, también producimos contenidos además de consumirlo.

«Aunque el modelo de la comunicación de masas caracterizado por su unidireccionalidad todavía puede ser vigente, estamos viviendo un cambio de paradigma comunicativo debido al desarrollo de la web 2.0. Las características socializadoras que se dan en este nuevo entorno han provocado que en el modelo comunicativo cambiemos la unidireccionalidad por la bidireccionalidad. Una bidireccionalidad que permite que las funciones de emisor y receptor sean intercambiables».

Escalona (2013)

Evidentemente, todo esto afecta a la forma de comunicar a todos los niveles. Así en este sector, si se quiere salir adelante, se deberán tener en cuenta los nuevos canales, herramientas y denominaciones lingüísticas, entre otros muchos aspectos. Estamos en un proceso de transición que ha transformado la manera de relacionarse con los públicos. Este nuevo contexto demanda rapidez, atención involucración, seguimiento y diálogo real. Así, a grandes rasgos, podemos listar los grandes cambios del contexto comunicativo en:

- Democratización de la información.
- Información en tiempo real.
- Información a la carta, adaptada a las necesidades de los usuarios.
- Información multimedia.
- Multiplicidad de canales.
- Fragmentación de la información

- Exceso de atención debido a la sobreinformación.
- Mayor poder de movilización ciudadana.
- Nuevos espacios de diálogo y participación.
- Absorción de información en poca profundidad (mensajes cortos).

Las instituciones públicas no pueden quedar al margen. El propio sistema las lleva a ser partícipes del proceso evolutivo. Pero, a la vez, debe existir la voluntad de integrarse en el cambio para seguir conectado con los ciudadanos. Y hacerlo pasará por ofrecer servicios tales como apostar por la conexión wifi gratuita en distintos puntos de las ciudades, estudiar la evolución de la sociedad en el ámbito de las TIC para ofrecer soluciones basadas en los intereses reales del ciudadano, fomentar la educación en los currículums académicos para saldar la actual brecha digital, facilitar las gestiones con la Administración y ofrecer toda una serie de servicios que van más allá del concepto de comunicación de instituciones públicas.

A continuación, destacamos aquellos que se han convertido en esenciales a la hora de comunicar.

5.1. La web en las instituciones públicas

La evolución de las páginas web de las instituciones públicas no ha dejado de ser ascendente en cuanto a volumen desde que, en 1991, Tim Berners-Lee creara la primera página web de la historia para explicar su proyecto, y el 30 de abril de 1993 el CERN publicara la primera página web pública de la historia anunciando que la web sería gratuita para todo el mundo sin ningún tipo de honorario. Situados a inicios de los noventa, se daba el pistoletazo de salida a un entorno que no ha parado de innovar. En 1994, la Casa Blanca, con Bill Clinton en la presidencia, pisaba por primera vez el mundo de internet. En España, también empezó por entonces el desembarco de las instituciones públicas en la red. En el ámbito autonómico, la primera web de la Generalitat de Cataluña se lanzó el 4 de septiembre de 1995 y, en el ámbito local, el mismo año también se lanzaba la web del Ayuntamiento de Barcelona. Esta es una etapa que jamás ha existido en blanco y negro, siempre a todo color, y a medida que la tecnología ha ido avanzando, ha ido volviendo las webs más complejas y sofisticadas.

La incorporación de una web a una institución pública implica la gestión de un nuevo intangible, su edificio digital. Es la puerta de acceso directa a un medio propio donde cualquier persona debería encontrar información de primera mano. Información que no ha sido filtrada por ningún medio de comunicación. La voz directa de la institución. En un estudio de carácter municipal, Pere Oriol Costa y Santiago Giraldo (2013) definieron que las webs de las instituciones públicas deben cumplir ocho funciones:

- Información básica.
- Información de actualidad.

- Atención al ciudadano.
- Fomento de la participación.
- Difusión y promoción de servicios.
- Difusión de proyectos.
- *City marketing* y desarrollo económico.
- Rendimiento de cuentas y de gestión (transparencia).

Estas funciones son extrapolables a los distintos niveles de la Administración, pues de alguna manera están interesados en interactuar con la ciudadanía de la misma manera que los ayuntamientos, pero con unos servicios determinados más amplios en el territorio que abarcan. Si hablamos de los distintos niveles de la Administración, cabe destacar la «Guía de comunicación digital para la Administración General del Estado», elaborada en 2013 por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Sin entrar en detalle en las funciones que deben cumplir las páginas web del Estado, a lo largo de 289 páginas esta guía recopila un marco de recomendaciones y buenas prácticas en referencia a los aspectos técnicos de la comunicación digital. En este sentido, no solo hace referencia a los aspectos técnicos de la web, sino que detalladamente va ampliando sus contenidos teniendo en cuenta los medios sociales y los equipos de trabajo de estos entornos. Una primera guía que nos muestra que, al menos, hay un interés en mantener un orden, como mínimo técnico, en la esfera digital del Estado. Otro mundo aparte es el de los contenidos, el cual hasta el momento no está regulado.

5.2. E-government y open government

En paralelo al nacimiento de las webs de las instituciones públicas, también emergían nuevos conceptos que hoy nos resultan más familiares.

«Las perspectivas reales de cambio que ofrecían las nuevas tecnologías en ámbitos vinculados con la Administración pública podían jugar un papel importante [...], en la doble vertiente de posibilitar el acceso a la información por parte de los ciudadanos y de mejorar la transparencia y la eficacia de la Administración pública».

Salvador (1999)

Estas dos vertientes son las denominadas *e-government* y *open government*.

«La administración del siglo XXI vive en un entorno de redes, es una administración en red, una administración relacional, incluso si no es consciente de este hecho o si es resistente a la realidad».

Calderón y Lorenzo (2010)

Una situación que, una vez más, pide que también las entrañas de las instituciones públicas trabajen en red y se coordinen eficazmente para satisfacer con éxito las necesidades de los ciudadanos. Pues, como veremos, tanto el *e-government* como el *open government* no solo dependen del departamento de comunicación, sino que implican la participación de otros departamentos.

El *e-government* y el *open government* no son sinónimos. Por un lado, el *e-government* hace referencia «a la aplicación de las TIC y sus herramientas en los procedimientos administrativos preexistentes, es decir, no estamos hablando de cambios en los valores o procedimientos, sino de pura tecnología. No repensamos la administración, solo tecnificamos procesos. El *e-government* no transforma la sociedad, simplemente –y no es poco– hace más fácil la vida de los ciudadanos» (Calderón y Lorenzo, 2010).

Ejemplo de ello son todas aquellas gestiones que requerían tramitarse en un espacio-tiempo concreto y que ahora podemos hacer desde la misma web de las instituciones públicas, pues la mayoría de ellas tienen un espacio específico destinado a este tipo de gestiones. La tramitación de un permiso de obras o la solicitud de inscripción en un registro público serían dos ejemplos que están relacionados con el *e-government*.

Por otro lado, el *open government*, a diferencia del *e-government*, sí tiene que ver con un cambio de valores y procedimientos por parte de las instituciones públicas y no tanto con la tecnificación de procesos. El gran auge del *open government* entra en efervescencia a partir del 21 de enero de 2009, fecha en que el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, presentó el *Memorándum sobre transparencia y gobierno abierto*, el cual se sostenía en tres pilares esenciales: transparencia, colaboración y participación. En estos tres ámbitos, el avance de la técnica ha sido imprescindible para su desarrollo, pero el cambio real está en la voluntad de querer cambiar. Si no se quiere cambiar la técnica, no sirve de nada. Teniendo en cuenta lo aquí expuesto, y el hecho de que todavía no hay un acuerdo por parte del sector académico para definir qué es y qué no es *open government*, diremos que el *open government* hace referencia directa a la libertad de acceso a la información que tiene el gobierno por parte del ciudadano.

En términos de aplicación, si hablamos de *e-government*, podemos decir que hubo un momento en la historia donde España se situó, a escala mundial, como uno de los principales países donde el desarrollo del *e-government* estaba más avanzado, según el informe *E-government Survey* elaborado por las Naciones Unidas. Si en el año 2010 España ocupaba la novena posición en el *ranking* mundial, dos años después, en el 2012, su posición cayó hasta la vigésimo tercera posición, y en el último *E-government Survey*, con fecha de 2016, se ha recuperado hasta la decimoséptima posición, aunque lejos quedan los datos que le situaban como pionera.

En general, el reto en este ámbito concreto es la apuesta por la transparencia de las instituciones públicas mediante las posibilidades que ofrece internet y supone un punto donde se está haciendo más hincapié. Muestra de ello es el «Sello InfoParticipa», nacido en 2014, que otorga la Universidad Autónoma de Barcelona a los consistorios que certifiquen su compromiso con la transparencia y la participación mediante el cumplimiento de cincuenta y dos indicadores fijados por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la UAB. Estos cincuenta y dos indicadores se dividen en cinco grandes bloques:

a) ¿Quiénes son los representantes políticos?

1) ¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: nombre y apellidos, foto y partido político?

2) ¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: biografía y/o currículum?

3) ¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido político?

4) ¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?

5) ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido y político? (No se contabilizará en los casos en que no haya oposición).

6) ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: biografía y/o currículum? (No se contabilizará en los casos en que no haya oposición).

7) ¿Se publican las retribuciones (mensuales y/o anuales) de los representantes políticos? (En caso de que no perciban remuneración, se explicará con claridad).

8) ¿Se publican las declaraciones de actividades y bienes de los cargos electos?

9) ¿Se publica la agenda institucional del alcalde o la alcaldesa?

10) ¿Se publican en la web datos de contacto de los miembros del gobierno: correo electrónico y/o Twitter y/o Facebook y/o página web y/o teléfono? (Se validará si se publica el contacto del área o de la concejalía).

11) ¿Se publican en la web datos de contacto de los miembros de la oposición: correo electrónico y/o Twitter y/o Facebook y/o página web y/o teléfono? (No se contabilizará en los casos en que no haya oposición).

b) ¿Cómo gestionan los recursos colectivos?

12) ¿Se da información sobre la composición de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno y/o comisiones informativas?

13) ¿Se da información sobre las competencias y el calendario de trabajo de estos órganos de gobierno?

14) ¿Se publica el organigrama completo con los nombres y apellidos de las personas responsables y sus funciones?

15) ¿Se publican las convocatorias con los órdenes del día previos a la celebración de los plenos municipales?

16) ¿Se publican las actas del pleno municipal?

17) ¿Se publican los acuerdos completos de la junta de gobierno y/o las actas íntegras cuando la junta de gobierno actúe en delegación del pleno? (No se contabilizará en los municipios con menos de 5.000 habitantes, que no hayan constituido).

18) ¿Se da información del plan de gobierno (PG), del plan de actuación municipal (PAM) y/o del plan estratégico?

19) ¿Se da información del plan de ordenación urbanística municipal (POUM), del plan general de ordenación (PGO) o de otras normas de planificación urbanística, así como de sus modificaciones puntuales?

20) ¿Se publican las ordenanzas municipales, los reglamentos y/u otras disposiciones de relevancia jurídica?

c) ¿Cómo gestionan los recursos económicos: presupuestos, salarios, contrataciones, subvenciones...?

21) ¿Se publica el presupuesto del ayuntamiento del año en curso, y de los organismos autónomos y entes dependientes, en el caso de existir?

22) ¿Se publica información sobre la ejecución trimestral del presupuesto del año en curso?

23) ¿Se publican las modificaciones presupuestarias realizadas? (En caso de que no se hagan, se explicará con claridad).

24) ¿Se publica información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y/o el nivel de endeudamiento?

25) ¿Se publica la liquidación de los presupuestos de ejercicios anteriores y/o la cuenta general?

26) ¿Se publica la relación de puestos de trabajo y las retribuciones del personal laboral y funcionario del ayuntamiento, según las categorías?

27) ¿Se publica el listado y las retribuciones de los directivos y de los cargos de confianza, sus funciones y su currículum? (En los casos en que no exista, se explicitará con claridad).

28) ¿Se publica la oferta de trabajo del ayuntamiento, el proceso de los concursos públicos y los resultados? (En los casos en que no se haga ninguna convocatoria, se explicitará con claridad).

29) ¿Se publica el inventario general del patrimonio del ayuntamiento?

30) ¿Se publican todos los contratos formalizados, mayores y menores?

31) ¿Se publican las licitaciones en curso y la composición de las mesas de contratación?

32) ¿Se publican las actas de las mesas de contratación?

33) ¿Se publican las modificaciones de los contratos formalizados y sus prórrogas, las licitaciones suspendidas y las resoluciones anticipadas?

34) ¿Se publica la relación completa de proveedores, adjudicatarios y/o contratistas, así como la cuantía económica?

35) ¿Se publica el periodo medio de pago a los proveedores?

36) ¿Se publican las subvenciones otorgadas, las respectivas convocatorias y resoluciones? (En los casos en que no se convoquen, se explicitará con claridad).

37) ¿Se publican los convenios firmados, especificando las partes, su objeto y las obligaciones económicas que se deriven, en su caso? (En los casos en que no se hayan firmado, se explicitará con claridad).

38) ¿Se publica el coste y las características de las campañas de publicidad institucional en los medios de comunicación? (En los casos en que no se realicen, se explicitará con claridad).

d) ¿Qué información proporcionan sobre el municipio y la gestión de los recursos colectivos?

39) ¿Se publican noticias, informaciones y/u opiniones sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con la gestión del gobierno?

40) ¿Se publican noticias, informaciones y/u opiniones sobre las actuaciones de los miembros de la oposición y/o de los grupos políticos relacionadas con el control de la gestión del gobierno? (No se contabilizará en los casos en que ello no se haga).

41) ¿Se publican noticias sobre el desarrollo del pleno, las mociones presentadas por los diferentes grupos políticos, el debate y los acuerdos?

42) ¿Se publica información histórica sobre el municipio?

43) ¿Se da información sobre la situación del municipio: datos del término municipal, la población empadronada y su diversidad social, las actividades económicas, los equipamientos culturales y de ocio...?

44) ¿Se ofrece en la web la agenda de actividades municipales y ciudadanas?

45) ¿Se publica el contacto con la persona responsable de prensa, información y/o comunicación de la corporación, ya sea técnica o política? (Se validará con un contacto genérico, en su caso).

e) ¿Qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana?

46) ¿Se da información en la web del reglamento de participación ciudadana o de otras normas al respecto?

47) ¿Se da información en la web de otros mecanismos o entes de participación que estén vigentes como consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc.?

48) ¿Se publican las actas de las reuniones de los otros mecanismos o entes de participación mencionados en el indicador 47?

49) ¿Se ofrece en la web el directorio de entidades y asociaciones del municipio y/o el registro de los grupos de interés, en su caso?

50) ¿Se ofrecen en la web instrumentos de consultas y/o de participación sobre temas actuales de interés local?

51) ¿Se ofrece en la web la relación de los servicios que se prestan (carta de servicios) y los compromisos ante la ciudadanía?

52) ¿Se proporcionan en la web instrumentos para valorar los servicios y para presentar quejas o sugerencias sobre su funcionamiento?

Como podemos observar a partir de estos indicadores, pues cada vez son más ayuntamientos que trabajan para ostentar este título, el *e-government* y el *open government* tienen mucho que ver con los contenidos que se ofrecen en las webs de las instituciones públicas.

5.3. Las redes sociales

Otro de los canales clave para poder comunicar en la era de internet es el dominio de las redes sociales. El desarrollo de las redes sociales y el conjunto de las tecnologías de la información facilitan la creación, publicación y explotación de la información generada en el seno de las instituciones públicas. Así, ante una sociedad cada vez más conectada, los medios sociales se posicionan como un canal imprescindible en las instituciones públicas para establecer una relación con los públicos.

No hay que ver los medios sociales como un medio de comunicación masivo, ya que fracasaría completamente la apuesta de cambio. Hay que tomarlos como su naturaleza reivindica, como canales que favorecerán el avance hacia formas de inteligencia colectiva donde se respeta la bidireccionalidad. Usarlos de forma unidireccional sería utilizarlos como un medio masivo; con ello se desaprovecha ese punto que suma a la estrategia comunicativa donde también se plantea escuchar al ciudadano.

En la primera década del siglo XXI han sido numerosos los estudios vinculados a la sociedad de la información en España, pero no son muchos los que se dedican exclusivamente a las instituciones públicas ya que la mayoría de ellos se centran en el *e-government*, también denominado e-administración. En 2013, la Fundación Orange y Capgemini Consulting publicó el primer estudio de uso de redes sociales en las instituciones públicas, concretamente en el ámbito autonómico. Dado que este estudio ofrece una perspectiva real de cómo en este ámbito de las instituciones públicas trabajan los medios sociales, cabe destacar los principales puntos que aborda:

- La presencia y el posicionamiento.
- Los objetivos y la estrategia.
- La organización.
- La operativa y la gestión.
- La medición y la valoración.

Si nos fijamos, estos cinco puntos destacados por Fundación Orange y Capgemini Consulting son muy parecidos a los puntos básicos de un plan de comunicación, incluso al plan de comunicación de instituciones públicas abordado en este mismo módulo. Igual que trabajamos un plan de comunicación, en los medios sociales, si se quiere trabajar de forma estratégica, también se hace imprescindible trabajar con un plan de comunicación dedicado a los medios

Enlace recomendado

El estudio de uso de redes sociales en las instituciones públicas de la Fundación Orange y Capgemini Consulting se puede encontrar en el siguiente enlace: https://www.proyectosfundacionorange.es/docs/Usos_RRSS_CC_AA_2013.pdf

sociales, el *social media plan*. Para ello, es importante conocer en detalle qué supone internet en el ámbito de la comunicación, cuál es el comportamiento de los usuarios de los medios sociales, cuáles son los canales y herramientas que podremos usar y cuáles son las distintas posibilidades comunicativas que nos ofrecen, además de conocer las necesidades de la propia institución.

En una institución pública, aunque se trabajará desde un plan de comunicación en medios sociales, hay que tener en cuenta que no solo tendremos un perfil, sino que una misma institución pública puede tener un despliegue de muchos perfiles. Eso viene dado por la gran variedad de temáticas que aborda una institución, desde su propia gestión como marca única a todos los servicios que, a pesar de ser de la misma institución, tienen entidad propia. Esto mismo implica que haya distintas personas gestionando distintos perfiles de medios sociales y no necesariamente trabajen codo con codo en un mismo espacio físico. Para solventar este problema y dar coherencia a la voz de la institución en internet, **las instituciones públicas trabajan con las denominadas guías de usos y estilos en los medios sociales.**

Las guías de usos y estilos de redes sociales de las instituciones públicas son un documento semejante a un libro de estilo de un periódico que el departamento de comunicación elabora para poder trasladar la estrategia de comunicación a todos los gestores de perfiles que pertenecen a la institución. No hay un único modelo, pero los puntos que no suelen faltar son:

- Principios que inspiran a la institución a tener presencia en los medios sociales.
- Definición y argumentación de en qué medios sociales la institución va a tener presencia.
- Indicaciones de identidad visual corporativa para cada canal.
- Usos de cada uno de los canales permitidos por la institución.
- Normas de escritura, tipos de publicación y cómo dar respuestas a las interacciones con los ciudadanos.
- Indicaciones de qué datos recoger para posteriormente poder evaluar el trabajo llevado a cabo.

En este sentido, España es uno de los países referentes en el uso de guías de usos y estilo. Destacan la «Guía de usos y estilos de redes sociales de la Generalitat de Cataluña» y la «Guía de usos y estilos de redes sociales del Gobierno Vasco». Ambas son pioneras y distintas instituciones –también empresas privadas– las emplean como referentes para elaborar sus propias guías.

En este campo no hay nada establecido como definitivo, menos aplicado en el ámbito de las instituciones. En este sentido, se debe ser consciente de que estamos ante un reto en el cual la prueba y el error son fundamentales para ir avanzando.

Enlace recomendado

La «Guía de usos y estilos de redes sociales de la Generalitat de Cataluña» y la «Guía de usos y estilos de redes sociales del Gobierno Vasco» se pueden encontrar en los siguientes enlaces:
- <https://bit.ly/2GHTgQS>
- <https://bit.ly/1djULyu>

Participación en las redes sociales de las personas vinculadas a las instituciones públicas

Las personas vinculadas a las instituciones públicas también participan de redes sociales digitales destinadas a ello. Las más destacadas son:

1) **Novagob**. Fundada en 2013 por Francisco Rojas Martín y Juan Ignacio Criado en el seno de la Universidad Autónoma de Madrid; es la red que ha registrado un mayor crecimiento, ya que en solo tres años se han sumado a ella más de nueve mil empleados públicos de España y de Iberoamérica. Hoy por hoy, Novagob es la red social referente de la Administración pública y cuenta con más de 185 grupos de trabajo, 2.100 debates abiertos y más de 4.900 entradas de blogs.

2) **INAP SOCIAL**. Es la red social creada por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y cuenta entre sus atractivos con lo que denominan el «banco de conocimientos más importante de la Administración». Si hubiera que ponerle un pero, sería el hecho de tener que registrarse mediante certificado digital, lo cual supone un freno para muchas personas a la hora de animarse a participar en ella.

3) **GOBLONET**. Esta red social fue puesta en marcha en el año 2010 por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y pretende ser un punto de encuentro para todas aquellas personas que trabajan en el ámbito de la Administración local.

5.4. Posverdad y otros retos emergentes

El diccionario de Oxford entronizó el concepto *posverdad* como palabra del año en 2016. Esta, entre otras opciones, fue elegida como tal por distintos motivos que tienen que ver con la política y las instituciones. Ante una sociedad abarrotada e infocada de mensajes de forma permanente y saturada de información, se da la situación de que emergen circunstancias en que los hechos objetivos influyen menos en la formación de la opinión pública que los llamamientos a la emoción y a la creencia personal.

En este mismo marco de posverdad también aparecen las llamadas *noticias falsas* o *fake news*, que tras el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos han resultado ser un tema de rabiosa actualidad. Incluso Facebook ha cambiado su algoritmo tras verificarse que en él se podía aumentar la difusión de noticias falsas sin demasiado esfuerzo.

Hay que lidiar con ello, pues pone en juego la credibilidad de gobernantes y, en consecuencia, de las instituciones públicas. Pero en paralelo también se van forjando otros retos, como pueden ser el uso del *big data* o la incorporación de las criptomonedas. Estos avances van mucho más rápidos que las propias instituciones y muchas veces las sobrepasan, aunque no por ello deben dejarse de lado.

Resumen

Una vez el candidato (con la ayuda de su aparato de comunicación) conquista el poder, inicia una nueva etapa en la que muda su discurso para convertirlo en el del gobernante: es el cambio de discurso de la campaña política a la de la comunicación de instituciones públicas. Hoy en día, el discurso del candidato y el discurso del gobernante pueden incluso darse de forma simultánea, solapada en el tiempo, pues en ocasiones se hace difícil deslindar el uno del otro.

Ahora bien, la comunicación de instituciones públicas no es una invención moderna, pues a lo largo de la historia es posible hallar prefiguraciones de este tipo de discurso. Y es que los gobernantes han necesitado comunicarse y congraciarse –de una u otra forma– con sus gobernados, en toda época histórica y en todo tipo de régimen político.

En el contexto de la comunicación de instituciones públicas, el sentido de la palabra *institución* es ambiguo, ya que puede adscribirse tanto a la comunicación de las administraciones públicas como a la comunicación de la empresa privada, cuando ésta genera mensajes genéricos y globales y no de sus marcas o productos concretos. Así, con el objetivo de evitar confusiones, a lo largo de todo el módulo se apuesta por denominar comunicación de instituciones públicas.

A la comunicación de instituciones públicas se le encomiendan dos grandes tipologías de mensajes: los de información de interés ciudadano y los de promoción de valores y actitudes cívicas.

Los instrumentos de la comunicación de instituciones públicas pueden ser clasificados entre instrumentos publicitarios y no publicitarios, aunque sería más correcto crear cuatro grandes clasificaciones: instrumentos surgidos por mandato legal, instrumentos vinculados a la actividad periodística, instrumentos vinculados a la actividad publicitaria e instrumentos vinculados a las relaciones públicas. A pesar de ello, la actividad publicitaria sigue siendo uno de los instrumentos clave y por ello se ha desarrollado en profundidad dentro de este módulo.

La publicidad de instituciones públicas procede de la hibridación de dos discursos: el publicitario y el propagandístico aunque, de esta hibridación, nace una disciplina con características propias. Es posible definir unas características propias y diferenciales de la publicidad de instituciones públicas. La publicidad de instituciones públicas puede ser evaluada a la luz de cinco criterios: necesidad, consenso, proporcionalidad, adecuación temporal y contextualización.

Las inversiones en publicidad de instituciones públicas del Estado central español evidencian cómo, *de facto*, éste pasa a ser el primer anunciante del país. La Ley 29/2005 de publicidad y comunicación de instituciones públicas es el marco legal que regula la comunicación del Estado central español con los ciudadanos. La legislación española, tanto la central como la autonómica, establece las funciones de la publicidad institucional. Más allá del ámbito legal, surgen una serie de funciones metapublicitarias que magnifican la labor de la publicidad institucional: la de educación social, el diseño de la agenda pública y la función de simulación de la acción política. Más allá de la publicidad, teniendo en cuenta el conjunto de instrumentos de los que dispone la comunicación de instituciones públicas para llevar a cabo su cometido, se establece que el plan de comunicación de instituciones públicas, junto con el conocimiento de los aspectos básicos –la gestión de intangibles, la duración del mandato, el equipo, el público objetivo y los aspectos legales–, son esenciales para trabajar de forma estratégica.

La evolución de la sociedad de la información y los vertiginosos cambios que se dan en ella retan a las instituciones a abordar nuevas maneras de comunicar en internet adaptándose a los nuevos hábitos de los ciudadanos. La esfera digital en la que se reclama fuertemente la apuesta por la transparencia de las instituciones, y una atención digital eficaz y eficiente por parte del ciudadano, forman parte del gran reto de la comunicación de instituciones públicas en el siglo XXI.

Actividades

1. Encuentra un caso donde, según tu criterio, se acrediten positivamente los cinco criterios de evaluación de la publicidad institucional descritos en el apartado 4.3. y otro donde no se cumpla alguno de los criterios apuntados.
2. Crea una campaña de instituciones públicas de promoción de la población donde vives acorde con lo aprendido en el presente módulo. Justifica tu opción estratégica y creativa.
3. Con instrumentos de comunicación de instituciones públicas, ¿cómo volverías a situar en el centro del debate público y político el tema del sida, ahora que los grupos de riesgo han bajado la guardia por la falsa creencia de que el sida ya no es peligroso? Crea, para tal fin, un plan de comunicación que englobe instrumentos tanto publicitarios como no publicitarios.
4. Busca cinco campañas de publicidad de instituciones públicas (de ámbito nacional) que pueden circunscribirse en la categoría de "información ciudadana" y otras cinco que se inscriban en la de "formación en valores cívicos".

Bibliografía

Administración General del Estado (2007). *Plan anual de publicidad y comunicación institucional 2008* [documento en línea]. Madrid: Administración General del Estado. [Fecha de consulta: 14 de noviembre 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* [documento en línea]. Nueva York: Advertising Age. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2008]. <<http://adage.com/images/random/lna2006.pdf>>

Calderón, C.; Lorenzo, S. (2010). *Open Government – Gobierno Abierto* (pág. 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: Tecnos.

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

Caro, A. (2010). «Comunicación institucional y términos afines. Una delimitación conceptual». En: *XXI Foro de Investigación en Comunicación de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Rey Juan Carlos* [transcripción en línea]. 25 de noviembre de 2010. Conferencia inaugural. [Fecha de consulta: 28 de diciembre 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». En: 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, 2004.

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.

E-Government Survey 2016 (2016). *E-government for the people* [en línea]. Nueva York: United Nations. [Fecha de consulta: 20 de marzo de 2018]. <kcy.me/jsqz>

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?» [documento en PDF en línea]. Navarra: Gobierno de Navarra. [Fecha de consulta: 18 de febrero de 2014]. <<http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/5FBD54A1-D7CF-4EAF-9EC3-43AD2FCD3A9E/0/Guiaparaelaborarunplandecomunicacion2012x.pdf>>

Gobierno Vasco (2012). Gobierno vasco – Irekia [home de la plataforma en línea]. Bilbao: Gobierno Vasco. [Fecha de consulta: 18 de agosto 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* [documento en línea]. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. [Fecha de consulta: 7 de enero 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, n.º 1, págs. 58-73).

Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad. Boletín Oficial del Estado, 15 de noviembre de 1988 (núm. 274, págs. 32.464-32.467).

Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la publicidad institucional (derogada).

Ley 6/1996, de 26 de septiembre, reguladora de la publicidad institucional (derogada).

Ley 22/1998 del Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.

Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional.

Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.

Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre de 2003, general presupuestaria. Boletín Oficial del Estado, 27 de noviembre de 2003 (núm. 284, págs. 42.079-42.126). <<https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=33&modo=1¬a=0>>

Ley andaluza 6/2005, de 8 de abril, por la que se regula la actividad publicitaria de las administraciones públicas de Andalucía.

Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León.

Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de publicidad institucional de las Illes Balears.

Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional de Euskadi.

Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.

Boletín Oficial del Estado Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional. , 30 de diciembre de 2005, n.º 312, pág. 21524-21525.

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

Lippmann, W. (1922). *Public Opinion*. Nueva 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.; Rufin, R. (2012). *Marketing público. Investigación, aplicaciones y estrategia*. Madrid: ESIC Editorial.

O'Connor, A. (2005). «Reputation». En: R. L. Heath (ed.). *Encyclopedia of public relations. Volume II* (págs. 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, págs. 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 línea]. Espasa-Calpe. [Fecha de consulta: 6 de diciembre 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* (pág. 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* (pág. 130). Madrid: Tecnos.

Sanders, K. (2013). «La acción de los gobiernos en la reputación de las ciudades. ¿Qué aporta la comunicación?». En: 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» [artículo en línea]. *UOC Papers* (núm. 1). [Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2013]. <<http://www.uoc.edu/uocpapers/1/dt/cat/sanroma.pdf>>

Sanz, P. (2008, enero). «La Ley estatal de publicidad y comunicación institucional: análisis de algunos aspectos interesantes» [artículo en línea]. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid* (núm. 25). Madrid: Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. [Fecha de consulta: 28 de diciembre 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.

United Nations (2012). *E-Government Survey 2012. E-government for the people* [en línea]. Nueva York: United Nations. [Fecha de consulta: 29 de marzo de 2018]. <kcy.me/jsqz>

Vega, A. de la (2011). *Marcas con nombre de ciudad. Barcelona vende* (pág. 78). Trabajo de fin de máster presentado en los estudios de Estrategia y Creatividad Publicitarias de la Facultad de Comunicación Blanquerna. Barcelona: Facultad de Comunicación Blanquerna.

Páginas web

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

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