



Universitat Ramon Llull

TESIS DOCTORAL

Título	Escenarios de la publicidad institucional. Definición, contextualización, historia y operativa de la publicidad de las administraciones públicas.
Realizada por	Víctor Curto Gordo
en el Centro	Facultat de Comunicació Blanquerna (URL)
y en el Departamento	Publicidad y Relaciones Públicas
Dirigida por	Dr. Joan Sabaté López

C. Claravall, 1-3

08022 Barcelona

Tel. 936 022 200

Fax 936 022 249

E-mail: urlsc@sec.url.es

www.url.es

TESIS DOCTORAL

Escenarios de la publicidad institucional

Definición, contextualización, historia y operativa de la
publicidad de las administraciones públicas.

Víctor Curto Gordo

Director: Dr. Joan Sabaté López

*Facultat de Comunicació Blanquerna
Universitat Ramon Llull*

2013

“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

“No estamos gobernando, porque la sociedad no sabe lo que estamos haciendo”

Alfonso Guerra

0. Índice

0. Índice	7
1. Índice de abreviaturas y siglas.....	11
2. Índice de figuras	15
3. Agradecimientos.....	17
4. Introducción: el contexto político y social de la publicidad Institucional.....	21
5. Objetivos de la investigación	51
6. Metodología y fuentes de trabajo.....	54
7. Hipótesis.....	67
8. Acotando el campo de estudio: la definición de institución	70
7.1. Genealogía de la confusión: <i>corporate</i> y corporación	71
7.2. El sentido del término institución	74
9. La administración pública: un concepto elusivo	78
10. Primer marco teórico: definición de publicidad institucional a partir de los términos publicidad y propaganda, y su definición legal.....	86
10.1. Definición de publicidad institucional a partir de la definición de publicidad	87
10.2. Definición de publicidad institucional a partir de la definición de propaganda .	93
10.3. Definición legal de publicidad institucional.....	99
10.4. Publicidad institucional y conceptos afines.....	104
11. Segundo marco teórico. La publicidad institucional a partir de la teoría de la función pública, el marketing político y social, y la comunicación pública, política e institucional.....	110
11.1. La publicidad institucional y los modelos de gestión pública	111
11.2. La publicidad institucional y el marketing.....	122
11.3. Marketing político. Concepto.	124
11.4. Diferenciación marketing político, marketing electoral, marketing social.....	127
11.5. La publicidad institucional y la comunicación pública	130
11.6. Publicidad institucional y comunicación política	133

11.7.	Publicidad institucional en el contexto de la comunicación institucional.....	137
12.	Constatación histórica de la publicidad institucional.....	140
12.1.	Relatividad histórica del concepto publicidad	142
12.2.	Una constante histórica: el control unidireccional de la publicidad institucional	144
12.3.	Primeras civilizaciones, hasta el Antiguo Egipto.....	146
12.4.	Grecia y Roma	148
12.5.	Edad Media y Renacimiento	153
12.6.	De la Revolución Francesa a la Revolución Industrial.....	159
12.7.	Las Guerras Mundiales.....	167
12.8.	La americanización de la publicidad institucional: el camino desde la campaña de Eisenhower hasta la sociedad de la información	177
12.9.	Un breve apunte histórico sobre los inicios de la publicidad institucional moderna en el estado español: Franquismo y Transición.....	188
13.	Marco actual de la publicidad institucional del gobierno central español.....	193
13.1.	Marco legal: La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional	193
13.2.	El Plan de Comunicación y Publicidad Institucional	199
14.	Dimensionando la publicidad institucional.....	204
14.1.	El caso del gobierno central español: ¿el primer anunciante del país?.....	205
14.2.	La publicidad institucional en España: análisis global de la inversión publicitaria sectorial (2005-2011)	209
14.3.	La dimensión internacional de la inversión en publicidad institucional en el Estado español.....	223
14.4.	El caso del <i>U.S. Government</i>	224
15.	Las funciones de la publicidad institucional	227
15.1.	Las funciones de la publicidad institucional según la legislación española ...	227
15.2.	Funciones metapublicitarias de la publicidad institucional.....	230

15.2.1.	Educación social	231
15.2.2.	Establecimiento de la agenda pública.....	239
15.2.3.	Simulación de acción política.....	248
16.	Características de la publicidad institucional.....	255
17.	Criterios de evaluación de la publicidad institucional.....	271
17.1.	Un nuevo criterio de evaluación: la corresponsabilidad.....	275
18.	Conclusiones	279
18.1.	Verificación de las hipótesis.....	283
19.	Fuentes	304
20.	Anexos.....	323

1. Índice de abreviaturas y siglas

ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ATL *Above The Line*

AVE Alta Velocidad Española

BBDO Batten, Barton, Durstine & Osborn

BTL *Below The Line*

CAPI *Comissió Assessora sobre Publicitat Institucional (Generalitat de Catalunya)*

CCAA Comunidades Autónomas

CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

DDB Doyle, Dane & Bernbach

DOGC *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*

DR Doctor

ESADE Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas

EUA Estados Unidos de América

FROM Fondo de Regulación y Organización del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos del Mar

FTC *Federal Trade Commission*

IAB *International Advertising Bureau*

ICONA Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza

IGAE Intervención General de la Administración del Estado

IGE Intervención General del Estado

INE Instituto Nacional de Estadística

INVESPE Inventario de Entes del Sector Público Estatal

JWT James Walter Thompson

NAD *National Advertising Divison*

NARB *National Advertising Review Board*

NDLTD *Networked Digital Library of Theses and Dissertations*

NEP (Plan de) Nueva Economía Política

NPM *New Public Management*

OATD Open Access Theses and Dissertations

OECD *Organisation for Economic Co-operation and Development*

OIM Organización Internacional para las Migraciones

ONG Organización No Gubernamental

PAM *Programa d'Actuació Municipal*

PP Partido Popular

PPP Partenariado Público-Privado

PSOE Partido Socialista Obrero Español

RAE Real Academia Española

RENFE Red Española de Ferrocarriles Españoles

RNE Radio Nacional de España

RSCG Roux, Séguela, Cayzac & Goudard

SIDA Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida

SRI *Stanford Research Institute*

TDT Televisión Digital Terrestre

TIC Tecnologías de la Información y la Comunicación

UNAV Universidad de Navarra

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

URL *Universitat Ramon Llull*

USA *United States of America*

USP *Unique Selling Proposition*

VALS *Values and Life-Styles*

2. Índice de figuras

- Figura 1: Características diferenciales de la publicidad institucional, corporativa, y social..... 106
- Figura 2: Evolución del número de empresas públicas en España (1998-2011)... 119
- Figura 3: Modelos y corrientes de la gestión pública y el rol de los ciudadanos.... 120
- Figura 4: Las 4 P,s versus las 4 C´s según Kotler..... 122
- Figura 5: Convergencia entre el marketing y la Administración Pública..... 124
- Figura 6: Anuncio de prensa del *War Advertising Council* 176
- Figura 7: Inversión publicitaria y número de campañas de “Gobierno de España” según el *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional* en millones de euros (2007-2011). 202
- Figura 8: Comparativa de la inversión publicitaria del primer anunciante español según Infoadex y la inversión publicitaria de “Gobierno de España” en millones de euros (2007-2011) 207
- Figura 9: Evolución de la inversión publicitaria del primer anunciante español según Infoadex y la inversión publicitaria de “Gobierno de España” en millones de euros (2007-2011) 208
- Figura 10: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2005..... 210
- Figura 11: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2006..... 212
- Figura 12: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2007..... 214
- Figura 13: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2008..... 216
- Figura 14: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2009..... 218
- Figura 15: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2010..... 220
- Figura 16: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2011..... 222
- Figura 17: Evolución de la inversión publicitaria de “Interés Público” en España (2005-2011). 223
- Figura 18: Inversión total (en millones de dólares) y número de ranking de *U.S. Government* en *100 Leading Advertisers* (2005-2011). 225

- Figura 19: Evolución de inversión total de *U.S. Government* como anunciante en *100 Leading Advertisers (2005-2011)*. 226
- Figura 20: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Departament de Salut*. “*El fum és fatal*”. 236
- Figura 21: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Departament de Salut*. “*Tindràs temps per a noves aficions*”. 237
- Figura 22: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Departament d’Agricultura, Ramaderia i Pesca*. “*En què s’assemblen una clementina de les terres de l’ebre i un pollastre del prat?*”. 238
- Figura 23: Papel que juega el establecimiento de la agenda de los medios de comunicación 240
- Figura 24: Agentes generadores de la *agenda setting*..... 242
- Figura 25: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència i Interior*. “*Nou estatut, d’ara endavant*”. 245
- Figura 26: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Servei Català de Trànsit*. “*A l’asfalt tu ets el més feble. No corris*”. 246
- Figura 27: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Servei Català de Trànsit*. “*Foc zero*”. 247
- Figura 28: Anuncio gráfico del *Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya*. “*Evitem els riscos a la feina*”. 252
- Figura 29: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Servei Català de Trànsit*. “*Talla amb els mals rotllos*”. 253
- Figura 30: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Servei Català de Trànsit*. “*Espai lliure. Aire lliure*”. 254
- Figura 31: Comparativa del descenso porcentual de la inversión en publicidad institucional Gobierno de España - *U.S. Government (2007-2011)*. 291
- Figura 32: Herramientas para el vinculación digital en cada etapa de la acción política 298

3. Agradecimientos

La presente tesis doctoral es la culminación de un camino de investigación iniciado en 2005. Y, como en todo camino, lo más importante son los compañeros de viaje. Me considero una persona afortunada por los míos. He contado -y cuento- con los mejores que uno pueda imaginar. Se atribuye a Newton una acertada frase, de la que comparto su filosofía: “si pude ver más lejos fue porque caminaba sobre hombros de gigantes”. En mi caso, se da la paradoja de que yo no he elegido a los mejores: ellos me han elegido a mí.

En primer lugar quiero dar las gracias al doctor Joan Sabaté. Nos conocimos en el lejano 1982, cursando los estudios de Publicidad en la *Universitat Autònoma de Barcelona*. Me llamó para incorporarme a J. Walter Thompson en 1984. Desde entonces me ha demostrado su aprecio personal en innumerables ocasiones, aunque no siempre he sabido estar a la altura de ello. Su inteligencia, su calidad humana, su visión, su rigor, su incombustible capacidad de trabajo y su generosidad planean por todas y cada una de estas páginas. Ha sido un implacable y meticuloso director de tesis, del que -una vez más- he aprendido algo que va más allá del mero trabajo cotidiano: la obsesión por huir del conformismo, la búsqueda de la excelencia en, literalmente, cada palabra y concepto. He de decir que soy consciente de haber contado con un director de tesis excepcional, y que su dura exigencia -siempre justa, siempre razonada- era fruto de su voluntad de obtener de mí -y de todos sus doctorandos- simplemente lo mejor. Esto sí es aprecio personal -del bueno, del que no nace de la mera complacencia-, porque busca, con gran esfuerzo y severidad, mejorar las competencias de la persona tutelada, poniéndole siempre el listón unos centímetros por encima de donde cree que está su máximo nivel, y logra que lo alcance. *Gràcies, Joan.*

También quiero agradecer aquí a todos mis compañeros del *Grup de Recerca en Estratègia i Creativitat Publicitàries* de la *Facultat de Comunicació Blanquerna*, especialmente a la doctora Isabel Solanas -con quien compartí también profesión publicitaria- y el doctor Josep Rom: su amistad -paciente, comprensiva-, sus sabios consejos y, su entusiasmo han sido un estímulo y un referente para mí.

Quiero agradecer a mis compañeros de la *Facultat de Comunicació Blanquerna* de la *Universitat Ramon Llull*, y muy especialmente a los del Departamento de Publicidad y Relaciones Públicas, por hacerme sentir su espíritu de equipo. Y, en su momento, liderándolos el doctor Miquel Altarriba y el exdecano, el doctor Miquel Tresserras, personas que me han honrado con su confianza, su aprecio y su apoyo. Vaya aquí mi agradecimiento también al actual equipo directivo de la *Facultat*, a la que tanto le debo.

Continuando dentro del ámbito de la *Facultat de Comunicació Blanquerna*, quiero agradecer la inestimable ayuda de nuestro equipo de bibliotecarios. Su profesionalidad, eficacia y apoyo les convierten en parte destacada del equipo de la presente tesis.

Me gustaría dar las gracias a la profesora Sandra Vilajoana por su apoyo y providencial ayuda en varios temas abordados en la tesis. Asimismo, Núria Crespillo me ha proporcionado -con su proverbial eficacia y predisposición- la revisión orototipográfica del documento. Mari Carmen Lahoz ha sido también de gran ayuda con sus sabios consejos, su apoyo constante y sus imprescindibles ánimos cuando las fuerzas flaqueaban. Mi compañero y amigo, el doctor Toni Aira me ha proporcionado valiosos consejos desde el ámbito del periodismo y la comunicación política.

A lo largo de estos más de 29 años de profesión he tenido el honor de trabajar con excelentes profesionales y mejores personas: a todos ellos mi agradecimiento por lo mucho que he aprendido y vivido con ellos. Es un listado demasiado extenso para incluirlo aquí, pero de ellos quiero dejar constancia, aunque solo sea de forma global, por falta de espacio y por el miedo de olvidarme de alguien en concreto. Ojalá pueda devolverles algún día lo mucho que han hecho por mí: me siento en deuda con personas excepcionales, auténticos referentes éticos, profesionales y personales. Destaca poderosamente entre ellos Enrique González, compendio de bonhomía, sabiduría e integridad. De su sapiencia y afecto personal han surgido, mediante largas conversaciones, algunas ideas y referencias bibliográficas recogidas en la presente tesis. También merece mención muy especial José Requena, mi compañero de dirección en una larga sucesión de peripecias profesionales, -que incluyen DEC/BBDO, Orbi-

tal/BBDO, Compact Drive y WON-Quinteam- una gran persona y amigo - sensato, inteligente, entusiasta y profundamente bueno- que ha hecho de mi trabajo cotidiano en el mundo de la agencia de publicidad un lujo y un placer. Hago extensivo este agradecimiento a todos mis compañeros de WON-Quinteam, un verdadero *dreamteam* profesional y humano.

Este agradecimiento se extiende también a los anunciantes para los que he trabajado, y, muy especialmente, para todos aquellos pertenecientes al ámbito de la administración pública -*Ajuntament de Barcelona, Generalitat de Catalunya*, la Junta de Andalucía, en el FROM (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación), la *Entitat de Medi Ambient* de la *Entitat Metropolitana de Barcelona*, *Circuit de Barcelona-Catalunya*, por citar algunas instituciones significativas en mi carrera profesional-. Todos ellos me han ayudado a entender mejor la publicidad institucional.

Merece también especial mención Marc Puig. Podría hablar aquí de sus aportaciones a la presente tesis doctoral a partir de su experiencia como Director General de la *Direcció de Difusió Corporativa de la Generalitat de Catalunya*, Decano del *Col·legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya*, consejero de la *Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals* o Director de Comunicación del *Ajuntament de Barcelona*. Toda esta experiencia, insisto, me ha sido ofrecida por una persona que se distingue por su visión, inteligencia, generosidad y la lealtad a sus amigos, de los cuales me honro en formar parte. Otra virtud de Marc es que sabe rodearse de equipos excepcionales, como es el caso en el *Ajuntament de Barcelona*: Rosa Romà, Elisabet García, Raquel Gisbert, Eva Padró, Núria Escalona... magníficos profesionales y personas con quien he compartido intensas y fructíferas colaboraciones.

También quiero agradecer el constante aprendizaje realizado junto a las personas que componen y trabajan -o trabajaron- para la CAPI¹ (*Comissió Assessora sobre Publicitat Institucional*) de la *Generalitat de Catalunya*, el *Col·legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya* y la *Societat Catalana*

¹ "Decret 86/2002, de 5 de març, pel qual s'estableix el règim jurídic de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional". *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (14 de març de 2002) núm. 3595, p. 44602

d'Estratègia i Comunicació Política, instituciones de las cuales formo parte y que me han apoyado y ayudado en gran medida. Sus miembros me han aportado valiosos consejos y, lo que aún valoro más, su generosidad y su compañerismo ejemplar. Dentro de la propia estructura funcional de la CAPI quiero agradecer la gran colaboración prestada por Alba Ibero, que va mucho más allá de sus meras obligaciones profesionales. Personas como ella justifican -y son claro ejemplo de- algunas de las nuevas visiones sobre la función pública que se apuntan en este trabajo doctoral.

Gracias sinceras a todos aquellos que han hecho posible el viaje: mi sacrificada familia, en especial mis queridos y maravillosos hijos Víctor y Emma -sin duda, lo mejor de mi vida-, mi madre María Cinta y mi difunto padre Joan. Con ellos he contraído una deuda difícil de pagar, que me han perdonado con una generosidad conmovedora. Gracias también a María José Carbonell -por los momentos compartidos-, mis amigos y todas aquellas personas positivas que me han inyectado ánimos y que han conseguido que el proceso sea placentero, intenso, lleno de afecto e impregnado de buen humor. Me considero un hombre muy afortunado por tenerlos cerca.

No puedo dejar de mencionar los compañeros y amigos procedentes del mundo de la universidad, en su acepción más extensa. Desde los ya fallecidos -e inolvidables- Dr. José María Ricarte y Dr. Mario Herreros, profesores que fueron decisivos para mi vocación publicitaria, y que en todo momento me honraron con su afecto y amistad-, hasta académicos como el Dr. Josep Fernández Cavia -compañero de peripecias en el *Col.legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya*-, o el Dr. Juan Rey -grato y fructífero hallazgo personal, académico y editorial-. *Last but not least*, quiero agradecer al Dr. Juan de los Ángeles de la Universidad de Navarra sus muchos años de amistad, de trabajo conjunto y su apoyo cercano, aún en la distancia.

4. Introducción: el contexto político y social de la publicidad Institucional

Empecé a trabajar en publicidad en 1984, en la oficina de Barcelona de la agencia J. Walter Thompson. Durante estos más de 29 años de actividad profesional en el campo de la comunicación publicitaria, he desarrollado mi función de Director Creativo, además, en Lintas, Tiempo/BBDO, DEC/BBDO, Mark/BBDO (Praga), Innuo, Orbital/BBDO, Zink, Compact Drive y WON-Quinteam.

A lo largo de toda esta singladura a través de los 360° de la comunicación publicitaria una constante en el desarrollo de mi actividad profesional ha sido el manejo de cuentas de publicidad institucional. En múltiples ocasiones he participado en concursos de todo tipo de administraciones públicas: para la *Generalitat de Catalunya*, el *Ajuntament de Barcelona*, la Junta de Andalucía, el FROM (organismo dependiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación); para proyectos auspiciados por instituciones europeas tales como el del fomento del consumo del mosto o el de fomento del consumo de flores y plantas. La participación en concursos públicos se ha transformado en manejo de cuentas institucionales en las ocasiones en que la agencia donde desempeñaba mis funciones de dirección creativa ha sido la adjudicataria de los mismos.

A lo largo de los muchos concursos vividos -tanto los ganados como los perdidos- para cuentas de publicidad institucional, pude comprobar cómo esta disciplina se escapaba, en varios aspectos, de los parámetros clásicos de gestión de la actividad publicitaria comercial. Hace ya muchos años empecé a intuir que la publicidad institucional funcionaba de otra manera, y que sus normas de funcionamiento -me refiero aquí a las normas y procedimientos profesionales, ya que la normativa jurídica que las regula sí existe como *corpus* específico en el ámbito legal- no estaban descritas con precisión, aún siendo sus actores anunciantes de primera magnitud y gran importancia, tanto individual como en su cómputo colectivo. Es más, muchos de los conceptos, procedimientos y especificidades de la publicidad institucional no estaban descritos en absoluto, como mínimo, en el ámbito profesional de la publicidad.

En un clásico sistema de prueba y error, las agencias en las que he trabajado se presentaban -y se presentan- a los concursos publicitarios de la administración pública intentando acertar con unos planteamientos dubitativos, apriorísticos, siempre con la sensación de que se estaba trabajando en otra cosa, de que no acababan de conocer muy bien la naturaleza específica del anunciante y de que había unas reglas del juego diferentes y no escritas. Esta última característica -el hecho de no dejar constancia escrita de lo aprendido en los concursos públicos y en el manejo de las cuentas institucionales- era especialmente preocupante en un sector caracterizado por la alta rotación de sus profesionales, olvidadizo -por frenético y porque suele subvalorar su pasado- y con escasa tendencia a la teorización rigurosa a partir de la experiencia profesional.

Esta sensación difusa y generalizada de falta de conocimiento específico sobre la publicidad institucional la he hecho mía a lo largo del tiempo y ha sido para mí un motivo frecuente de reflexión profesional: ¿Qué hace diferente a la publicidad institucional? ¿Cómo opera? ¿Cuáles son sus mecanismos y normas específicos? ¿Existe una manera de abordarla con mayor aplomo y conocimiento de causa? ¿Es posible teorizar sobre ella, ya no solo con espíritu taxonómico y analítico, sino con el objetivo claro de la generación de una serie de principios que contribuyan a una mejor práctica profesional?

El análisis acumulativo de los fracasos y los aciertos en el manejo de esta tipología de cuentas institucionales es, sin duda, el punto de partida de mi proyecto de tesis doctoral. También lo es la constatación práctica de los logros y fracasos -tanto comunicacionales como en términos de cambio de actitudes y comportamientos de la ciudadanía- obtenidos mediante esas mismas campañas.

Por otra parte, desde 1996 compagino mi actividad publicitaria con la docencia en la *Facultat de Comunicació Blanquerna de la Universitat Ramon Llull*. En este contexto personal, profesional y académico, era lógico traspasar la gran cuestión sobre la publicidad institucional desde mi vertiente profesional a mi vertiente académica. Si la profesión publicitaria me ha ofrecido la pregunta, el mundo universitario me ha ofrecido el método para intentar resolverla: la perspectiva universitaria sistematizada, rigurosa, fundamentada, es el camino óptimo para

resolver un enigma que el mundo profesional tiende a dilucidar con apriorismos, opiniones sin contrastar y experiencias personales valiosas, pero limitadas.

La publicidad institucional me permitía realizar algo que se tiene, hoy en día, como un planteamiento del máximo interés: vincular la realidad profesional a la realidad universitaria. Mi deseo era que este proceso fuera algo más que un simple -y, espero, feliz- encuentro, sino que las dos partes se enriquecieran mutuamente, y que mi aportación generara un trabajo que fuera de interés en ambas vertientes. Profundizar desde una visión universitaria en un tema profesional en el que llevo trabajando más de 29 años, y en el que creo que nos movemos más por intuiciones que por certezas ha sido un gran acicate para mí.

Otra motivación importante para mí fue que este tema en concreto me permitía sumarme y contribuir a las líneas de investigación trazadas por el *Grup de Recerca en Estrategia i Creativitat Publicitàries de la Facultat de Comunicació Blanquerna* de la *Universitat Ramon Llull*, del cual formo parte, y cuyos compañeros han sido, a lo largo de los años, todo un referente académico y personal para mí por su enorme capacidad de trabajo, rigor y búsqueda incansable de la excelencia, todo ello combinado con una excepcional calidad humana.

Si el mundo profesional de la agencia y el ámbito docente eran ya un fuerte acicate para adentrarme en el territorio inexplorado de la publicidad institucional, una tercera aproximación a este tema acabó cerrando el círculo y haciendo aún más evidentes mis motivaciones para abordar este campo de estudio. Como miembro de la *Junta de Govern del Col·legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya* -y en su representación-, fui requerido para ser miembro de la *Comissió Assessora sobre Publicitat Institucional (CAPI)* de la *Generalitat de Catalunya*, por un período superior a los seis años, correspondientes a los mandatos de los decanos Ildelfonso García-Serena y Marc Puig. Este órgano, dependiente del *Departament de Presidència*, emite dictámenes previos sobre la idoneidad y conveniencia de los *briefings* de las campañas de publicidad institucional de la *Generalitat de Catalunya* y, una vez realizadas dichas campañas, las evalúa y autoriza su difusión. Queda fuera de su ámbito competencial los procesos de adjudicación de las campañas de publicidad insti-

tucional de la *Generalitat*, así como la publicidad política desarrollada por los partidos políticos catalanes, propia de los períodos electorales.

Esta tercera perspectiva me acercaba a la visión del anunciante institucional, y lo hacía desde un mirador privilegiado, ya que en la CAPI pude valorar -en primera línea- las razones profundas de la publicidad institucional, su casuística y su gestión política y técnica, sin tener por ello que vivir los procedimientos administrativos de la adjudicación de campaña, tema que no constituye el núcleo central de esta investigación.

Por tanto, el tema de estudio quedó centrado en la publicidad institucional, un territorio difuso entre la propaganda y la publicidad. En un primer momento, y tras múltiples lecturas y constataciones profesionales, llegué a la conclusión apriorística de que la publicidad institucional es una gran desconocida que, paradójicamente, se convierte en su conjunto, en uno de los principales anunciantes de los países más avanzados. Igualmente paradójico es el hecho de que la publicidad institucional era una especialización profesional dentro del ámbito de la publicidad a la que no se le prestaba la atención que se le merecía o que, incluso, era inexistente como tal, aunque empleaba a una gran cantidad de personas, tanto en el campo de la agencia como en el de la administración pública.

Paralelamente, otra constatación se manifestó en estos primeros momentos de conceptualización del trabajo doctoral: la publicidad institucional era una realidad poliédrica, multiforme y transversal que interesaba a muchas disciplinas y que requería un abordaje amplio y dinámico. El simple hecho de establecer un escenario de la publicidad institucional, una visión global sobre su definición, límites, historia, contextualización y funcionamiento se dibujaba como un reto apasionante. Un reto ambicioso, quizá demasiado, y que, por sus múltiples enfoques podría llevar a la dispersión formal y conceptual. No obstante, preferí darle a la tesis doctoral una visión global, panorámica, que enmarcara los diversos ámbitos de análisis de esta disciplina publicitaria.

La razón para preferir esta visión global y, por ello, quizá menos exhaustiva, era la convicción personal de que esta tesis sería un punto de inicio, y no de final, en el estudio de la publicidad institucional. He preferido, pues, delimitar el

territorio de la publicidad institucional, explorar sus límites y antecedentes, acotar los campos de estudio que se requieren para su mejor comprensión, con el fin último de realizar un mapa de situación de la disciplina de estudio. Una vez establecido este mapa de situación, el objetivo ha de ser completar sus datos, ajustar sus perímetros, profundizar en determinados análisis puntuales, pero -insisto- para ello creí, y creo, que previamente era necesario situarse en una perspectiva generalista, que permitiera una visión global sobre una disciplina que me parecía observada desde la parcialidad y sin un previo asentamiento de sus principios generales.

Por lo tanto, -y desde esta tesis, metafóricamente establecida como mirador o atalaya que busca elevarse para lograr una perspectiva amplia del sujeto de estudio- empieza un camino en este sentido, estableciendo el andamiaje conceptual, taxonómico, funcional e histórico que otorgue solidez al presente trabajo, que enriquezca los ámbitos de la publicidad institucional, y que quiere caracterizarse por su visión global e integradora, y por su búsqueda de una perspectiva de análisis multifactorial. De ahí también que en el propio título de la tesis hable ya de escenarios -en plural- de la publicidad institucional, consciente de que debería abordar diversos campos de estudio, que van desde la teoría de la función pública hasta el marketing político, pasado por la historia, definición, magnitudes y marco legal de la publicidad institucional.

Un último elemento, esta vez propio del ámbito político español y fruto de la mera casualidad en cuanto a su sincronización temporal con esta tesis doctoral, acabó por componer una situación idónea para el estudio de la publicidad institucional: en el mismo año que inicié los primeros pasos del presente trabajo de investigación -2005- se aprobó la ley española que regula nuestro ámbito de estudio², con lo que se consolidaba un marco legal estable para el desarrollo de esta actividad. Ello hacía presagiar una nueva etapa de la publicidad institucional en el ámbito español, alejada de una visión tacticista, y de ciertos excesos y revanchismos que se habían dado en el pasado.

² "Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional". Boletín Oficial del Estado (30 diciembre 2005), núm. 312, p. 42903.

Ahora bien, si el marco legal español de la publicidad institucional podía ya considerarse normalizado, no podríamos decir lo mismo del escenario mediático en el que se circunscribe y vehicula dicha actividad. En la actualidad, como ya ocurría en el 2005, los intereses políticos, económicos, empresariales y mediáticos parecen confluír de manera convulsa y no siempre clara en los grandes grupos de comunicación españoles e internacionales. Y este factor, como veremos, ayuda explicar el auge de la publicidad institucional como herramienta incólume -por su capacidad de control directo y absoluto- al servicio del poder político.

El político actual sabe que cuenta con dos grandes canales de comunicación con los ciudadanos:

- Los medios de comunicación de masas
- La publicidad institucional

De los dos solo puede controlar férreamente y en su totalidad -mensajes, formatos, tonos, *tempos*- al segundo de ellos, mientras que en el primero -los *mass-media*- encontrará posiciones pre-establecidas en función de intereses político-económico-mediáticos, cuando no sesgos u oposición frontal. De ahí que haya descubierto las bondades de la publicidad institucional como elaboradora de discursos políticos y cívicos milimétricamente ceñidos a sus necesidades y con una eficiencia contrastada. En este sentido, Vivanco pone en boca del profesor Longo, director del Instituto de Gobernanza y Gestión Pública de ESA-DE las siguientes palabras:

“En tiempos de crisis, es muy importante que los políticos construyan discursos, sepan adaptarse y hagan un gran ejercicio de adaptación, de ser flexibles a las circunstancias y de redefinir modelos de gestión”.³

Y a esta adaptación y construcción de nuevo discurso -aquí mencionados- ha contribuido decisivamente la publicidad institucional, fruto de una nueva visión política sobre ella.

³ VIVANCO, F. “Contra recortes, imaginación”. *La Vanguardia* [Barcelona] (9 de enero 2011), núm. 46.426, p.19.

Antes de abordar la presente tesis, era conveniente investigar la existencia de trabajos similares sobre el tema. En el ámbito español se encuentra la obra *Publicidad Institucional: El Estado Anunciante*, de García López.⁴ Tras una lectura detallada, es factible constatar las evidentes diferencias en los enfoques propuestos por su autor y las tesis sostenidas en estas páginas.

Esta oposición nace, en gran parte, de una concepción de la publicidad institucional que difiere en algunos extremos de las prácticas y criterios profesionales habituales y es radicalmente diferente a la descrita en el presente trabajo de investigación. Así, García López demoniza la publicidad institucional al considerarla “como dispositivo llamado a estructurar, cada vez más, el modo de comunicación entre los ciudadanos y las instituciones públicas desde una lógica tecnocrática”. Tal lógica tecnocrática convierte, en su opinión, “a los profesionales de la publicidad en jueces sobre los asuntos de trascendencia social”.⁵ Abundando en esta línea argumental, el autor vuelve a insistir en su principal tesis:

La publicidad institucional, que se encuentra en el centro de la tríada anunciante-agencia-medio, se define por trabajar para los anunciantes (administraciones públicas) y para los medios, pero no trabaja para la sociedad civil. Cuando decimos que la publicidad institucional concebida desde este plano no trabaja para los sociedad civil, nos estamos refiriendo a cómo los procesos de comunicación publicitaria entre las administraciones públicas y los ciudadanos se concentran sobre los media, los grupos económicos que los controlan y las agencias, impregnando la publicidad institucional de la lógica del business. Así las cosas, la publicidad institucional se convierte, a mi entender, en modelo de una forma de redefinir los valores públicos en función directa de los intereses privados, haciendo pasar, por tanto, las relaciones de intercambio por la forma natural de las relaciones entre los individuos, los grupos y las instituciones públicas.⁶

Bajo la perspectiva que vamos a abordar en la presente tesis, este planteamiento nos parece un error de calado, ya que los temas y tiempos de la publicidad institucional no son decididos por las agencias de publicidad -meras ejecutoras del proyecto-, sino por las administraciones públicas -cuya dirección y gestión emana de procesos democráticos y, por tanto, dotadas de legitimidad

⁴ GARCÍA LÓPEZ, M. *Publicidad Institucional: El Estado Anunciante*. Málaga: Servicio de Publicaciones. Universidad de Málaga, 2001.

⁵ GARCÍA LÓPEZ, M. (2001), p.17.

⁶ GARCÍA LOPEZ, M. (2001), p.19-20.

para ello-. En una demostración mediante el absurdo, el hecho de que las obras de una autovía, por ejemplo, estén ejecutadas por una empresa privada -tal como es habitual, ya que el Estado no dispone de empresas que puedan ejecutar tal cometido- no presupone ninguna lógica tecnocrática ni ninguna privatización de un servicio público, ya que la necesidad de tal autovía, el control y supervisión, tanto del trazado como de los estándares de calidad, y la titularidad -es decir, la propiedad- de la obra recaen en la Administración, así como los beneficios sociales del trabajo son disfrutados por la ciudadanía. Dicho de otro modo: sin el auxilio de las empresas privadas que ejecutan actividades para el Estado, éste debería contar con innumerables empresas con el fin exclusivo de la ejecución -en el sentido más literal del término- de todo tipo de cometidos (desde construir autovías a limpiar sus sedes oficiales, por ejemplo), lo cual no deja de ser chocante, y nos hace pensar en una organización política próxima a regímenes autárquicos o totalitarios.

Lo mismo sucede con la publicidad institucional: una campaña publicitaria de las administraciones públicas sobre la prevención de conductas de riesgo ante el SIDA, sobre la recogida selectiva de basuras, o sobre la implantación de la televisión digital terrestre (TDT) -por citar tres ejemplos de categorías propias de la publicidad institucional- obedecen a una evidente lógica de interés público al servicio de la ciudadanía, y son ejecutadas por agencias de publicidad ganadoras de los correspondientes concursos públicos según criterios de adecuación a los requerimientos y condicionantes de la Administración, la cual supervisa y controla todo el proceso y garantiza la utilidad social de las mismas. No parecería ni razonable ni operativo, por el contrario, que las administraciones públicas dispusieran de sus propias agencias internas de publicidad para elaborar dichas campañas, si no fuera en el seno de una lógica que genera un Estado cuyos estamentos adquirieren unas proporciones de tamaño colosal e inasumible.

Por tanto, un propósito claro de la presente tesis doctoral será reivindicar el papel de la publicidad institucional como instrumento al servicio de los poderes democráticos, emanados de la ciudadanía, y por tanto, legitimados por ella.

Por otro lado, el modelo alternativo a esta lógica tecnocrática antes mencionada queda, en la obra de García López, en un cúmulo de propuestas inarti-

culadas, que reivindican una supuestamente añorada Arcadia comunicativa. Veamos un párrafo significativo al respecto:

La cultura popular en la Edad Media y en el renacimiento gozaba de un cierto derecho de extraoficialidad y donde la sinceridad y el trato entre las personas exento de ceremonias reinaba construyendo un ambiente de libertad. La plaza pública; compartir el espacio público por el pueblo, suponía la creación de ese espacio como representación del mundo de los ideales y sentimientos del pueblo sobre aspiraciones utópicas de renovación social. Y cuya manifestación frente al poder oficial, en la lucha por la hegemonía, eran las fiestas populares y públicas (siendo el carnaval su máxima representación). Penetrando temporalmente en el reino utópico de la universalidad, de la libertad, de la igualdad y de la abundancia, el individuo podía establecer unas relaciones realmente humanas y le permitía sentirse un ser humano entre sus semejantes.⁷

Una vez más, discrepamos de lo establecido aquí. Baste decir que, a nuestro entender, en la Edad Media, el espacio público de las plazas, aunque ocupado periódicamente por ferias y carnavales, estaba presidido y dominado frecuentemente por un cadalso o una pica, donde eran expuestos a escarnio, torturados y hasta ejecutados aquellos que osaban discrepar del rey, o cualquiera de los poderes imperantes (político o religioso). Por lo tanto, se nos hace muy difícil percibir ese añorado “espacio de libertad” de los tiempos pretéritos, al menos tal y como lo describe el autor. Y aún se nos hace más difícil contraponer esa supuesta superior forma de “libertad” con las libertades democráticas actuales.

Además, a partir de textos de esta índole, se torna sumamente complejo dibujar una alternativa válida, ya no en el plano teórico o ético, sino en el sentido meramente operativo, a la publicidad institucional actual. Más allá de una crítica al *statuo quo* de la publicidad institucional, la obra de García López carece de una contrapropuesta nítida, estructurada y eficiente para articular el discurso persuasivo de las administraciones públicas, especialmente en su vertiente vinculada a su práctica profesional.

Por todo lo apuntado hasta aquí -y por otras razones metodológicas y de enfoque que sería demasiado prolijo detallar en estas páginas- se puede considerar el texto de García López como totalmente divergente -y hasta opuesto- en

⁷ GARCÍA LÓPEZ, M. (2001), p. 80.

temas de fondo y forma a los argumentos que se presentan en este trabajo. Por tanto, la lectura completa de la obra de García López, y su posterior comparación con la presente tesis podría constituir un sano ejercicio de confrontación intelectual de teorías no solo diferentes, sino hasta antagónicas sobre la publicidad institucional.

Más allá de la obra de García López parece evidenciarse una cierta escasez académica en lo concerniente a los estudios de calado sobre la publicidad institucional, tal como evidencia, por ejemplo Cortés afirma:

Son aún escasos los estudios sobre publicidad institucional, aunque es una cuestión que poco a poco va acaparando cada vez más miradas. A pesar de ello, estos estudios están demasiado focalizados en lo que podemos considerar rutinas profesionales, sin atender a su dimensión pública, de presencia de lo ciudadano en el espacio público. Este tipo de publicidad es, en consecuencia, un factor importante en el desarrollo de la vida democrática y parlamentaria de nuestras sociedades.⁸

Este mismo autor, en otro de sus trabajos, *La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva*, reafirma tanto la importancia del tema en cuestión como la falta de estudios sobre el mismo, constatando que:

La publicidad institucional (que por supuesto es la más importante en España), dentro del conjunto de los estudios sobre publicidad, cada vez atrae más interés desde la investigación y la Universidad en nuestro país, aunque es un objeto todavía poco trabajado a pesar de la enorme importancia de esta forma de comunicación de las Administraciones Públicas y de la riqueza de los enfoques desde los cuales podemos aproximarnos a la misma (perspectivas como la sociológica, la política y la económica). Sin embargo, este interés creciente, todavía no ha traspasado la frontera de la investigación (apenas ha llegado siquiera a las aulas) demostrándose que no existen rutinas profesionales distintas en la publicidad institucional respecto a la comercial, a pesar de la naturaleza y fines tan dispares de ambos tipos de anunciantes.⁹

⁸ CORTÉS GONZÁLEZ, A. "Publicidad televisiva del Estado y el fomento de la cultura de paz". *Revista Latina de Comunicación Social* [La Laguna] (2008), vol. 63, p. 98-105.

⁹ CORTÉS GONZÁLEZ, A. "La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva". *Razón y Palabra*, [Ciudad de México] (2011), vol. 75, p. 52.

Martínez Pestaña en su obra sobre producción de tesis españolas,¹⁰ “*La producción de tesis doctorales sobre temas publicitarios (1971-2001)*” viene a sumarse y corroborar, la escasez de obras de calado sobre este tema. Esta afirmación puede mantenerse, -con la única excepción de la tesis de Salerno¹¹- tras la visita a las bases de datos TDX¹² y TESEO.¹³

A partir de 2001, se observa en el ámbito nacional la existencia de ciertas aportaciones al tema de la publicidad institucional, pero alguna de ellas desde enfoques colaterales, lejanos, o por el contrario, desde temas muy específicos como pueden ser su perspectiva jurídica, su actividad en el ámbito municipal, o casos concretos de su aplicación. Acto seguido se menciona los principales hallazgos de la presente investigación:

- Campillo: “*Comunicación pública y administración municipal: una propuesta de modelo estructural*”.¹⁴
- Martínez y Vizcaíno-Laorga: “*Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico*”.¹⁵
- Viedma: “*Manual de publicidad administrativa no sexista*”.¹⁶
- García: “*Régimen jurídico de la actividad de las Administraciones Públicas*”.¹⁷
- Gaona y Vizcaíno-Laorga: “*Integración, inmigración y publicidad: análisis*

¹⁰ MARTÍNEZ PESTAÑA, M. J. “La producción de tesis doctorales sobre temas publicitarios (1971-2001). *Documentación de las Ciencias de la Información*, [Madrid] (2004), vol. 27, p. 237-267.

¹¹ SALERNO, A., *El régimen jurídico de la publicidad institucional de las administraciones públicas*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2003.

¹² CONSORCI DE BIBLIOTEQUES UNIVERSITÀRIES DE CATALUNYA (CBUC). Tesis Doctorals en Xarxa. [En línea] Barcelona: CBUC, 2012. <<http://www.tdx.cat/>> [Consulta: 7 diciembre de 2012]

¹³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Base de Datos de Tesis Doctorales (TESEO). [en línea] [Madrid]: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE <<https://www.educacion.gob.es/teseo/irGestionarConsulta.do;jsessionid=C7D71703855F55DAAA34A50523EA4679>> [Consulta: 1 diciembre de 2012]

¹⁴ CAMPILLO, C. “Comunicación pública y administración municipal: una propuesta de modelo estructural”. *Pensar la Publicidad. Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias*. [Valladolid] (2010), vol. 4, núm.1, p. 45-62.

¹⁵ MARTÍNEZ, E. y VIZCAÍNO-LAORGA, R. “Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico”. *Revista Latina de Comunicación Social*. [La Laguna] (2008), vol. 63, p. 90-98.

¹⁶ VIEDMA, M. *Manual de publicidad administrativa no sexista*. Málaga: Asociación de Estudios Históricos sobre la Mujer, 2003.

¹⁷ GARCÍA INDA, A. “Régimen jurídico de la actividad de las Administraciones Públicas”. *Cuadernos de Derecho Público*. [Madrid] (2001), vol. 12, p.151-169.

de la publicidad y de su percepción por los inmigrantes".¹⁸

- Moreu: "La administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad institucional".¹⁹
- Moragas: "Publicidad institucional: comunicación y civismo".²⁰
- Feliu Albaladejo: "Los ámbitos de la Publicidad Institucional".²¹
- Cid: "Publicidad institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol".²²

Dado su carácter -específico, colateral o puntual- estos estudios pueden ser considerados como complementarios, pero no substitutivos de los que buscan aportar una visión holística e integradora de la actividad de la publicidad institucional, como pretende ser la presente tesis doctoral.

Esta cierta falta de estudios de referencia sobre la materia es extensible al entorno académico internacional, según los investigadores Schumann, Hathcote y West²³. En su artículo *Corporate advertising in America: a review of Published Studies on Use, Measurement and Effectiveness* exponen:

*However, to date, no comprehensive review of the research concerning corporate advertising has been forthcoming. Because of a foreseen expanded role for corporate advertising in the future, such a review at this time seems most appropriate.*²⁴

Esta visión también es compartida por Bouzas, autor que expone²⁵:

¹⁸ GAONA, C, MARTÍNEZ, E.; VIZCAÍNO-LAORNA, V. *Integración, inmigración y publicidad: análisis de la publicidad y de su percepción por los inmigrantes*. Madrid: Observatorio de las Realidades Sociales y de la Comunicación, 2007.

¹⁹ MOREU, E. *La administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad*. Pamplona: Aranzadi, 2005.

²⁰ MORAGAS, M. de. "Publicidad institucional: comunicación y civismo". *Metròpolis Mediterrània*. [Barcelona] (2005), vol 6 p. 72-77.

²¹ FELIU, A. "Los ámbitos de la Publicidad Institucional" en FELIU, E. (Ed.), *Comunicación. Memoria, historia, modelos*, Madrid: Edipo, 2009, p. 428-436.

²² CID, R. "Publicidad institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol". *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación* [Madrid] (2004), vol. 59.

²³ SCHUMANN, D; HATHCOTE, J.; WEST, S. "Corporate advertising in America: a review of Published Studies on Use, Measurement and Effectiveness". *Journal of Advertising* [Austin] (1991), vol. 20, núm. 3, p. 35.

²⁴ Sin embargo hasta la fecha no ha aparecido un trabajo de investigación exhaustivo en publicidad institucional. Debido a la importancia creciente y el papel amplificado de la publicidad institucional en el futuro, esta revisión parece ser necesaria en el momento en el que nos encontramos. (Trad. A.).

*Other barriers must also be overcome for public sector marketing to be consolidated in the field of public administration studies. It will gain greater acceptance as other disciplines discover that public sector marketing researchers provide initiatives for transdisciplinary cooperation in training and research programs. There is still a manifest deficit in the diffusion of knowledge and a low diversity of scientific backgrounds in the specialized publications, even those that offer broad coverage.*²⁶

En el marco de la presente investigación se han indagado las palabras-clave de búsqueda *institutional advertising* y *government advertising* en las siguientes bases de datos sobre tesis doctorales internacionales:

- DART-Europe E-thesis Portal.²⁷
- ProQuest.²⁸
- NDLTD: Networked Digital Library of Theses and Dissertations.²⁹
- OATD: Open Access Theses and Dissertations.³⁰

El único resultado que concuerda con estas palabras de búsqueda, y que ubican la publicidad institucional como la propia de las administraciones públicas es:

- Millard: "Are the people listening to government's good advice: source credibility in government attributed social marketing messages".³¹

²⁵ BOUZAS, R. "Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue". *Internacional Review on Public and Nonprofit Marketing* [Berlin] (2010), vol. 7, p. 123.

²⁶ Otras barreras que también se han de superar en el marketing del sector público para consolidarse son los estudios en el campo de la administración pública. Ganará una mayor aceptación a medida que otras disciplinas descubran que los investigadores del marketing del sector público proporcionan iniciativas para la cooperación transdisciplinar en formación e investigación. Existe todavía un déficit manifiesto en la difusión del conocimiento y una baja diversidad en el trabajo científico de las publicaciones especializadas, incluso en aquellas que ofrecen una cobertura más amplia. (Trad. A.).

²⁷ ASSOCIATION OF EUROPEAN RESEARCH LIBRARIES. *DART-Europe E-theses Portal*. [En línea] Londres: DART-Europe, 2012. <<http://www.dart-europe.eu>> [Consulta: 1 noviembre 2012]

²⁸ PROQUEST. *Connect to databases*. [En línea] Cambridge: ProQuest, 2012. <www.proquest.com> [Consulta: 7 diciembre de 2012]

²⁹ NETWORKED DIGITAL LIBRARY OF THESES AND DISSERTATIONS. *Scirus ETD Search*. [En línea] Blacksburg: NDLTD, 2012. <<http://www.ndltd.org/serviceproviders/scirus-eta-search>> [Consulta: 7 diciembre de 2012]

³⁰ OATD. *Open Access Theses and Dissertations* [En línea] Winston-Salem: OATD, 2012 <<http://www.oatd.org/>> [Consulta: 7 diciembre de 2012]

³¹ MILLARD, A. D *Are the people listening to government's good advice: source credibility in government attributed social marketing messages*. Tesis Doctoral. Wellington: Victoria University, 2010.

Otras obras internacionales identificadas son, en su mayoría artículos académicos, y no tesis doctorales -u obras de entidad equiparable-, que, habitualmente, se centran en aspectos puntuales y/o colaterales: la publicidad institucional aplicada a campos tales como transporte público o la salud, o la fiabilidad del Gobierno estadounidense como fuente de información pública, por ejemplo. Por tanto, en el ámbito internacional creemos que siguen escaseando las obras que abordan la publicidad institucional desde una visión global. Los siguientes hallazgos, realizados en el seno de la presente investigación, así parecen corroborarlo:

- Wang, C. H. "Factors predicting the effectiveness of endorsement public service announcement".³²
- Waltzer: "*Corporate Advocacy Advertising and Political Influence*".³³
- Kaplan y Haenlein: "The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration".³⁴
- Lewis: "The potential for international and transnational public service *advertising* in public spaces in American and Chinese global cities: Conclusions from a 2010 survey of advertisements in subways in Beijing, New York, Shanghai and Washington".³⁵
- González y Harvell: "U.S. government information policy and the aids epidemic".³⁶
- Wall: "Government "demarketing" as viewed by its target audience".³⁷

³² WANG, C. H. *Factors predicting the effectiveness of endorsement public service announcement*. Huntsville: Sam Houston State University, 2010. Second Annual General Business Conference Proceedings, p. 391-396.

³³ WALTZER, H. "Corporate Advocacy Advertising and Political Influence". *Public Relations Review* [Amsterdam] (1998), vol. 14, núm. 1, p. 41-55.

³⁴ KAPLAN, A, HAENLEIN, M., "The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration". *European Management Journal* [Amsterdam] (2009), vol. 27, p.197-212.

³⁵ LEWIS, S. "The potential for international and transnational public service *advertising* in public spaces in American and Chinese global cities: Conclusions from a 2010 survey of advertisements in subways in Beijing, New York, Shanghai and Washington". *Public Relations Review* [Amsterdam] (2012), vol. 38, núm. 5, p. 765-778.

³⁶ GONZÁLEZ D., HARVELL, T. "U.S. government information policy and the aids epidemic". *Government Publications Review* [San Francisco] (1989), volume 16, núm. 2, p.157-171.

³⁷ WALL, A. P. "Government "demarketing" as viewed by its target audience". *Marketing Intelligence & Planning* [Manchester] (2007), vol. 25, núm. 2, p.123-135.

Un ejemplo final que ilustra la escasez de producción académica sobre el objeto de estudio la encontramos en la revista de referencia académica *International Journal of Advertising*. En el marco de la presente investigación, se ha estudiado el período de publicación comprendido entre 2000 y 2012, siguiendo un criterio de recencia. Sobre un total de 393 artículos publicado en este periodo, solo 6 aluden (y, a veces, de forma colateral) a la publicidad institucional:

- Turk T., Ewing, M. T., Newton F. J.: “Using ambient media to promote HIV/AIDS protective behaviour change”.³⁸
- Devlin, E. [et al.]: “Comparative study of young people’s response to anti-smoking messages”.³⁹
- Decrop, A.: “The influence of message format on the effectiveness of print advertisements for tourism destinations”.⁴⁰
- Paek, H. [et al.]: “Peer or expert? The persuasive impact of YouTube public service announcements producers”.⁴¹
- Hill, R., Moran, N.: “Social marketing meets interactive media: lessons for the advertising community”.⁴²
- Newman, C. [et al.]: “The influence of consumer concern about global climate change on framing effects for environmental sustainability messages”.⁴³

³⁸ TURK T., EWING M. T., NEWTON F. J. “Using ambient media to promote HIV/AIDS protective behaviour change”. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2006), vol 25, núm. 3, p. 333-359.

³⁹ DEVLIN, E. [et al.] “Comparative study of young people’s response to anti-smoking messages”. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2007), vol. 26, núm. 1, p. 99-128.

⁴⁰ DECROP, A. “The influence of message format on the effectiveness of print advertisements for tourism destinations”. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2007), vol. 26, núm. 4, p. 505-525.

⁴¹ PAEK, H. [et al.] “Peer or expert? The persuasive impact of YouTube public service announcements producers”. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2011), vol. 30, núm. 1, p.161-188.

⁴² HILL, R., MORAN, N. “Social marketing meets interactive media: lessons for the advertising community”. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2011), vol. 30, núm. 5, p. 815-838.

⁴³ NEWMAN, C. [et al.] The influence of consumer concern about global climate change on framing effects for environmental sustainability messages. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2012), vol. 31, núm. 3, p. 511-527.

Por todo lo expuesto hasta aquí, la presente tesis doctoral pretende cubrir una determinada carencia académica sobre el tema, ya que se basa en el abordaje comprensivo e integrador de la publicidad institucional. En ella se intentará abordar la descripción, el alcance, la contextualización, el análisis sistematizado y la operativa de uno de los grandes discursos hegemónicos actuales, el del poder político, articulado a través del lenguaje específico de la publicidad institucional.

Como todo viaje empieza, ineludiblemente, con un simple paso, esta investigación se inicia ubicándose en un somero análisis del contexto social donde se enmarca la publicidad institucional actual. En el año 2000, el teórico de la comunicación Mattelart afirmaba:

La publicidad ha cambiado de naturaleza. Ya no estructura sólo un estudio de mercado y la oferta de productos y servicios. Metamorfoseada en comunicación y habiendo multiplicado sus "oficios" y sus campos de peritaje profesional, está a punto de convertirse en un principio de organización de la sociedad entera entorno a la institución Empresa.⁴⁴

Con la perspectiva que aporta el tiempo transcurrido desde la publicación de este texto, se puede constatar en nuestra vida cotidiana la veracidad de tal afirmación. De hecho, el propio autor -acercándose a los postulados teóricos de la denominada *permanent campaign*, que describiremos posteriormente- señala:

El problema de cara al tercer milenio es que las nuevas prácticas de marketing socio-político no viven ya sólo en los períodos calientes de los enfrentamientos entre candidatos, sino que se han convertido en un elemento que estructura la vida diaria de todo habitante de la ciudad.⁴⁵

Pero también hay algo más a extraer de sus palabras: Mattelart nos habla de la institución Empresa, refiriéndose a su nueva dimensión transnacional -que la convierte, en el caso de las grandes multinacionales, en una superestructura global. Ahora bien, basta darle un giro al concepto institución empresa y transformarlo en empresa institución para empezar a enmarcar el presente estudio e intuir uno de los factores clave de la multiplicación de los oficios publicitarios a los que hace referencia Mattelart: las instituciones públicas, entendidas como

⁴⁴ MATTELART, A. *La Publicidad*. Barcelona: Paidós, 2000, p. 13.

⁴⁵ MATTELART, A. (2000) p. 111-112.

anunciante. Porque, si bien es cierto que las empresas han experimentado una metamorfosis profunda en el período analizado por este teórico, no es menos cierto que las instituciones públicas también han vivido su particular transformación, hasta devenir anunciantes de primera magnitud, como lo evidencia, por ejemplo, el hecho de que el *U.S. Government* figura de manera continuada en el ranking *100 Leading National Advertisers* de EUA, editado por la publicación internacional de referencia *Advertising Age*.⁴⁶

Como se verá, gran parte de esta transformación pasa por la aceptación de un nuevo paradigma de relación entre el ciudadano y sus órganos de gobierno, donde 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 los satisfagan.

En esta nueva dinámica neoempresarial de las administraciones públicas, se prevé que la publicidad institucional juegue un papel preponderante, en consonancia, y en un nivel equiparable, al que lo hace la publicidad comercial en las relaciones actuales entre cliente y empresa. No obstante, existen ciertas diferencias de base en esta equiparación entre empresa y Estado, ya que como afirma Sampedro:

Es preciso recordar que el interés privado y el interés público no tienen siempre los mismos objetivos, aunque coincidan en parte. Las empresas persiguen una prosperidad reflejada en las máximas ganancias posibles, mientras que el interés común busca fines más variados a los que muchas veces hay que sacrificar el beneficio económico; fines tales como la salud pública, la mejora de la sociedad mediante la educación, el respeto a la naturaleza, la observancia de ciertos valores inmateriales, el cultivo de actividades estéticas, la cohesión social y, sobre todo, el acatamiento de unas normas éticas de convivencia, entre otras manifestaciones del progreso humano.⁴⁷

Aunque los intereses comunes a los que se refiere Sampedro no pueden tratarse sólo desde la óptica empresarial, cabe destacar que temas como la salud pública, la mejora de la sociedad mediante la educación, el respeto a la naturaleza o la observancia de valores inmateriales (el civismo, por ejemplo) -por

⁴⁶ ADVERTISING AGE. *100 Leading National Advertisers* [En línea] New York: Advertising Age, 2012. http://adage.com/datacenter/datapopup.php?article_id=235491 [Consulta: 6 septiembre 2012]

⁴⁷ SAMPEDRO, J. L. *El mercado y la globalización*. Barcelona: Destino, 2002, p. 45-46.

citar sólo algunos- entran de lleno en las competencias comunicacionales propias de la publicidad institucional actual. Porque, y tal como se verá a lo largo de la presente tesis doctoral, a la publicidad institucional -en su conjunto- se le encomiendan la conceptualización, elaboración y difusión de dos grandes tipologías de mensajes: los de información de interés ciudadano y los de promoción de valores y actitudes cívicas.

Otro de los problemas clave que se hallan en la génesis de la presente investigación es determinar cuándo nos encontramos ante comunicación ideológica realizada a propósito -de forma consciente y 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. Tal como afirma Herreros:

Lo verdaderamente complicado consiste en discernir en qué medida, si por encima o por debajo de un determinado contenido ideológico, deben o no entenderse como propagandísticos los mensajes difundidos por los medios de comunicación de masas y hasta qué punto la defensa, el elogio o la censura y denigración de actos o situaciones sociopolíticas al expresar opiniones pueden o no considerarse como una manifestación próxima a la propaganda, a favor o en contra de una determinada ideología.⁴⁸

Este relativismo conceptual viene enmarcado en un contexto más amplio, que viene a hacer aún más complejo el análisis de los mensajes institucionales. Así, Gaggi y Narduzzi, en su obra *El fin de la clase media y el nacimiento de la sociedad de bajo coste*, realizan una disección de la cuestión social en los países del primer mundo vaticinando un cambio de paradigma en el entorno mundial, donde la globalización económica acarreará verdaderos giros copernicanos en la esfera no sólo de lo económico, sino también de lo social y político. Y en el centro de este análisis, destaca la siguiente reflexión:

Fenómenos como la crisis de los partidos políticos o de la prensa, que son además el resultado de una serie de procesos distintos (desde la crisis de confianza en un sistema político que tiende cada vez más a sustituir el empuje ideal por la pura profesionalidad hasta la difusión de nuevos “medios” electrónicos que ocupan el espacio de los periódicos)

⁴⁸ HERREROS, M. *Teoría y técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989, p. 43.

cos de papel), deben interpretarse en este contexto: resulta muy difícil estar en sintonía con una sociedad que, acabada la historia y la economía de la materia, se libera de las limitaciones de la dimensión “contrarrevolucionaria” y de la elección delegada para hacerse preguntas sin límites, fluidas, segmentadas, apolíticas o geopolíticas, simplificadas y cínicas. Es la sociedad del poder difundido que no se puede contener con barreras políticas y organizativas heredadas del pasado reciente. Es un contexto en espera de ser gobernado por alguien que sepa definir un nuevo marco de referencia, quizá una nueva dimensión intelectual capaz de reinterpretar los conceptos de progreso y desarrollo.⁴⁹

Difícilmente se hubieran encontrado unos párrafos que contextualizaran mejor el presente análisis. Porque en medio del debate que ilustra la anterior cita, aparece la publicidad institucional como una de los actores que define y gestiona este nuevo marco de referencia que reformula la relación triangular gobernante-gobernado-contexto social y económico. La publicidad institucional aparece aquí como una poderosa herramienta para construir esta nueva forma de gobierno social.

Por su parte, González Martín, en su obra *Teoría general de la publicidad* se refiere a la publicidad como:

Una práctica ideológico-significante. (...) La articulación de las relaciones sociales y las fuerzas que transforman su actuación operan en el marco de un sistema de valores, que es en definitiva el que orienta el desarrollo de esa comunidad. En las sociedades modernas el papel que juega la publicidad es determinante: cada vez más el papel, el discurso y la actualización de los sujetos de la historia social responde a un conglomerado de estereotipos y elementos residuales de otras culturas, de logotecnias y de elementos que se reutilizan nuevamente en una dinámica social “bricoleur”, de tal modo que lo que parece originario e improvisado, en el fondo está atestiguando la presencia de creencias y de valoraciones, que son las que convierten en tolerable o en inaceptables e insoportables las relaciones sociales vigentes.⁵⁰

Esta aseveración se hace más evidente en la publicidad institucional, ya que no en vano su componente ideológico y conformador del sistema de valores sociales es, como se analizará posteriormente, más preponderante, si cabe, que

⁴⁹ GAGGI, M; NARDUZZI, E. *El fin de la clase media y el nacimiento de la sociedad de bajo coste*. Madrid: Lengua de Trapo, 2006, p. 7-8.

⁵⁰ GONZÁLEZ MARTÍN, J. A. *Teoría general de la Publicidad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 436.

en la publicidad comercial. Se observa, pues, que la publicidad institucional puede analizarse, a la vez, como causa y efecto de la nueva situación política y social. Nacida como instrumento de una concepción del ejercicio del poder basada en la eficiencia, llega a ciudadanos que buscan información eficiente, pautas de conducta social y nuevos referentes emanados desde las instancias públicas.

A partir de esta sincronización, la publicidad institucional se convierte en uno de los barómetros que miden y anticipan -más allá de los mensajes concretos que soporta- un nuevo estadio de relación gobernante-gobernado. La publicidad institucional es signo de los tiempos, en la acepción más neutra del concepto.

A la publicidad institucional, entendida como instrumento eficiente de la nueva comunicación política, le aguardan retos de primera magnitud. Las transformaciones sociales venideras, y sus implicaciones económicas y políticas, deberán contar con ella como herramienta de gestión. Y, prospectivamente hablando, parece que trabajo no le va a faltar, a la vista de análisis como el que se cita a continuación:

La clase de masas, de hecho aprenderá a replicar muy pronto sus hábitos de compra incluso en el caso de la oferta de servicios personales. Así, provocará la principal revolución de la agenda política desde la época de entreguerras y elaborará las bases de un sistema de servicios públicos de bajo coste y de una reorganización de la recaudación fiscal.⁵¹

La publicidad institucional del futuro tendrá entre sus máximos retos gestionar este estado de la cuestión social y económica que parece convertirse en nuevo paradigma.

Esta predicción viene reforzada por estudios anteriores que apuntan a una nueva lógica de las relaciones entre la sociedad y la política. Así, Naisbitt, en su macro-análisis sistemático de las noticias económicas y sociales recogidas por la prensa estadounidense, -bautizado como *Megatrends* y aparecido en 1982- ya apuntaba a grandes cambios sociales, basados en una sociedad cons-

⁵¹ GAGGI, M; NARDUZZI, E. (2006) p. 84.

truida alrededor de la información, más globalizada, donde las instituciones reconocen que deben intervenir más, donde los ciudadanos demandan y consiguen una mayor presencia y poder no sólo en el gobierno sino también en el mercado, y donde los ordenadores acaban con las viejas estructuras organizativas, para crear redes de trabajo.⁵²

Pero, aún en este nuevo contexto, la publicidad institucional no es ni será, como no lo ha sido, omnímoda. Gaggi y Narduzzi señalan sus limitaciones y alertan sobre sus posibles fracasos:

Las dimensiones del problema quedan muy bien ilustradas por lo que ocurrió con los referendos de Francia y Holanda para ratificar la Constitución europea: a pesar del pleno apoyo al sí por parte de los gobiernos y de las fuerzas políticas tradicionales, el electorado no dudó en demoler cincuenta años de política comunitaria; ante la inexistencia de una propuesta europea capaz de responder a sus miedos, se ha refugiado en el interior del horizonte nacional. Un escenario destinado a repetirse muy a menudo en un futuro próximo, cuando la política esté ausente en los programas propuestos o no sea creíble.⁵³

Este contexto de 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 -cuando no equivale- a acción de gobierno.

De entrada, y antes del 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, que está trabajando. Por tanto, y a la inversa, el hecho de no comunicar condena a esa misma administración a una cierta forma de invisibilidad ante la ciudadanía. Fruto de esta dinámica -y, hasta cierto punto, esclava de ella-, la administración pública está abocada, como veremos, a un proceso de intensificación de su actividad comunicacional. Y todo ello no es ajeno a uno de los conceptos básicos de marketing político actual -que ha supuesto un auténtico giro copernicano en la gestión de la planificación estratégica de las diversas administraciones públi-

⁵² NAISBITT, J. *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. Nueva York: Warner Books, 1982.

⁵³ GAGGI, M; NARDUZZI, E. (2006), p. 135.

cas contemporáneas-: la *permanent campaign*.⁵⁴ Este concepto, acuñado por Blumenthal -paradójicamente, a partir del concepto de “revolución permanente” de Trosky, ya que Blumenthal fue uno de los principales asesores de comunicación del conservador presidente estadounidense Ronald Reagan-, presupone de hecho -como veremos- el fin de la diferenciación entre candidato y gobernante, difuminando la separación⁵⁵ que -sobre el papel- se establecía en el pasado: una vez conseguido el poder, el gobernante debe seguir pensando y comportándose en clave de latente candidato permanente, manteniendo desde el poder una campaña constante para su re-elección. Y en esta campaña, la publicidad institucional jugará un papel central.

La publicidad institucional de un gobierno es uno de sus principales referentes ante la sociedad y uno de los escasos cauces para justificarse ante el electorado. Al hallarse inmersa en los medios de comunicación de mayor alcance (televisión, radio, etc.) y adoptar formas publicitarias - consustancialmente atractivas y persuasivas- se le presupone una penetración, alcance y difusión optimizada respecto a otros tipos de discurso político. En muchos casos, y para aquellas personas ajenas al debate político -reflejado, por ejemplo, en medios de comunicación de referencia, como es el caso de la prensa- es uno de los escasos puntos de contacto comunicacional entre el gobernado y la acción de gobierno. De ahí su trascendencia.

Tal como afirman Leiss, Klein y Jahlly⁵⁶, los mensajes de la publicidad institucional auto-proclaman las cualidades del propio gobierno, con la subsiguiente posibilidad de ser entendidos o decodificados como mera acción propagandística y auto-justificatoria del partido en el poder:

“Corporate image” -and, at least in some countries, “national image”- advertising has become increasingly prominent in recent years, doubtless trading on the success of the product-image ad. Quasi-political messages promulgate the self proclaimed qualities of

⁵⁴ BLUMENTHAL, S. *The Permanent Campaign: Inside the world of elite political operatives*. Boston: Beacon Press, 1980.

⁵⁵ “Las campañas de Margaret Thatcher (1979) y Ronald Reagan (1980) borran los restos de las líneas divisorias entre los tiempos de la campaña y las tareas de gobierno”. AIRA, T. *Los Spin Doctors. Cómo mueven los hilos los asesores de los líderes políticos*. Barcelona: Editorial UOC, 2009, p. 54.

⁵⁶ LEISS, W.; KLINE, S.; JHALLY, S. *Social communication in advertising. Persons, products & images of well-being*. London: Routledge, 1990, p. 292.

*the business or government entity itself, or its reflections on what is happening in society and politics (...) governments routinely use media advertising to promote "government policy", which is widely regarded as a poorly disguised exercise in self-promotion for the party in power.*⁵⁷

La aparente 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, es volver a darle uso público y, de paso, magnificar su rédito político. En definitiva, se trata de que los ciudadanos perciban acción de gobierno, porque, tal como afirma Ramoneda:

Siempre, pero especialmente en momentos de zozobra, la ciudadanía necesita comprobar que hay alguien al mando, que sabe dónde está y a dónde quiere llegar. En política, la percepción es decisiva. No basta que el presidente sepa adónde va, se necesita que la gente perciba que lo sabe.⁵⁸

A la luz de esta dinámica, nos encontramos, por ejemplo, con el nacimiento de la marca Gobierno de España, que se adjunta a toda comunicación realizada por los organismos e instituciones dependientes del gobierno central español -especialmente sus ministerios- desde el año 2006. Esta marca, de clara vocación inclusiva, sirve, por un lado, para englobar toda la acción de gobierno en un mismo concepto de fácil atribución y visualización y, por el otro, como resultado de esta atribución y visualización, para facilitar al ciudadano la percepción de la actividad total y unitaria desplegada por el Gobierno español.

En el mismo sentido, el periodista Ángel Expósito realiza en *La Vanguardia* una reflexión sobre los motivos del nacimiento de la marca Gobierno de España:

⁵⁷ La creciente importancia en los últimos años de la publicidad de imagen corporativa, y al menos en algunos países, la “imagen nacional”, está sin duda relacionada con el éxito del anuncio producto-imagen. Los mensajes casi-políticos promulgan las auto-proclamadas cualidades del negocio o del gobierno en sí mismo o sus reflejos en lo que está ocurriendo en la sociedad y en la política. (...) los gobiernos utilizan rutinariamente publicidad masiva para promover “las políticas de gobierno”, las cuales son ampliamente consideradas como un ejercicio mal disimulado de autopromoción del partido en el poder. (Trad. A.).

⁵⁸ RAMONEDA, J. “La puerta abierta”. *El País* [Madrid] (16 noviembre 2006), núm. 10753, p. 24.

La Moncloa es consciente de que uno de los problemas ha sido la “venta” ante la opinión pública de lo que consideran principales logros del equipo Zapatero. Por ello el equipo del presidente confía en el éxito de la campaña “Gobierno de España”, con la que finalizan miles de cuñas publicitarias insertadas en casi todos los medios de comunicación de España con anuncios sobre tráfico, sanidad, consumo, vivienda, educación... El Ejecutivo espera que los oyentes se acostumbren al mensaje de que todo eso es cosa del gobierno, a base de insistencia.⁵⁹

Esta situación no ocurre sólo en el gobierno central español, sino también en los ámbitos más cercanos a los ciudadanos, gestionados por los gobiernos locales y autonómicos. Por ejemplo, la *Generalitat* catalana también optó en su momento por la marca *Govern de Catalunya*-. Asimismo, parece suceder también en otros países. A este respecto, es muy ilustrativa la historia que desgrana Paul Arden -director creativo ejecutivo de la agencia de publicidad Saatchi & Saatchi en Londres, y uno de los más reputados publicitarios de su país- sobre una campaña para el gobierno británico.⁶⁰

*For six months we worked on a government scheme devised to help school leavers get jobs. The best people in the agency worked with passion to help solve a social problem. The resulting work was marvelous, and there was a lot of it. It was rejected. All of it. We had failed to understand, not the brief, but the politics that lay behind it. All the minister wanted was for the public to know he was spending x millions on advertising for the scheme. To let people know he was doing something about it. It was a PR exercise for him. It had nothing at all to do with humanity.*⁶¹

Tal como podría inferirse del caso expuesto por Arden, se constata -como será analizado en el capítulo 16 de la presente tesis- la posible existencia de un doble *briefing* en la publicidad institucional. El primero aborda temas (aparentemente o no) de interés ciudadano. El segundo obedece una concepción mera-

⁵⁹ EXPÓSITO, A. “El mirón perplejo”. *La Vanguardia* [Barcelona] (12 julio 2007), núm. 45160, p. 23.

⁶⁰ ARDEN, P. *It's not how good you are, it's how good you want to be*. London: Phaidon, 2003, p. 41.

⁶¹ Durante seis meses trabajamos en un proyecto del gobierno diseñado para ayudar a jóvenes que habían abandonado sus estudios a conseguir trabajo. Las mejores mentes de la agencia trabajaron con pasión para ayudar a resolver el problema social. El resultado fue un trabajo maravilloso y abundante. Fue rechazado. Absolutamente todo. Nos equivocamos en entender, no el briefing, sino los políticos que había detrás. Lo que el ministro quería era que la opinión pública conociera que él había gastado X millones en publicidad para el proyecto. Dar a conocer a la gente que estaba haciendo algo al respecto. Era un ejercicio de Relaciones Públicas para él. No tenía nada que ver con humanidad. (Trad. A.).

mente propagandística de la publicidad institucional, entendida ésta como una forma malintencionada y sesgada 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 -y a veces separada tan solo por una fina e imprecisa línea- se encuentra, en cambio, la obligación política y ética de los gobiernos democráticos de explicarse ante sus ciudadanos. La esencia misma de la democracia pasa por rendir cuentas ante éstos de la acción de gobierno, y las campañas institucionales trabajan en esa dirección, tal como afirman Castiñeira y Lozano:

Algún día caeremos en la cuenta del inmenso error político y conceptual que encierra el eslogan "*Fets, no paraules*". Porque sin palabras los hechos y la misma gestión pública no tienen perfil, desaparecen en la bruma de su múltiple diversidad y quedan disponibles para cualquier interpretación. La política también se hace con palabras. Más aún: sin palabras, propiamente, no hay política.⁶²

Esta reflexión sobre la palabra como elemento central e insustituible de la política es especialmente acuciante en el caso del político gobernante. La palabra en la acción del gobierno es esencial. Sin palabras es imposible articular un discurso político, coherente y comprensible. Y, hoy en día, el gobernante se ha dado cuenta de que para hacer llegar su palabra al ciudadano, su discurso cuidadosamente elaborado, no existen tantos canales directos como aparentemente la sociedad de la información proporciona. Y esto se debe a dos motivos, situados en extremos opuestos, que limitan la capacidad de comunicación del gobernante con el ciudadano:

- por una lado, el control de los contenidos de los medios de comunicación por parte de grupos mediáticos que pueden obedecer a lógicas político-económicas gestionadas de forma espuria, con los consiguientes sesgos y mixtificaciones interesadas que ello pudiera suscitar,
- y por otro -en el extremo contrario- la falta de control de la comunicación que consustancialmente se le presupone a Internet, especialmente en su denominada filosofía 2.0., donde una ciudadanía participativa libremente elabora y/o gestiona sus contenidos comunicativos -user

⁶² CASTIÑEIRA, A; LOZANO, J. M. "El silencio de las ideas". *La Vanguardia* [Barcelona] (31 agosto 2007), núm. 45210, p. 17.

generated content-, rebatiéndolos, modificándolos o potenciándolos mediante la amplificación exponencial que posibilita la difusión viral en el entorno web, entendido éste como plataforma ineludible y ubicua para la información popular.⁶³

Y en un papel central y crucial, por equidistante de estos extremos -donde la voz del gobernante puede ser distorsionada bien por intereses político-económico-mediáticos, bien por la capacidad de los propios ciudadanos de generar, modificar y difundir contenidos- aparece la publicidad institucional como uno de los escasos recursos sobre los que el gobernante mantiene el control total del mensaje: el qué, el cómo, el cuándo y el dónde.

En la publicidad institucional, el gobernante determina con precisión contenidos, tonos y *tempos* de su discurso, con el añadido de que lo reviste de un componente persuasivo. Todo ello -escasez de canales directos de comunicación, control de los mensajes en todos sus aspectos- hace de la publicidad institucional una herramienta sumamente valiosa para el gobernante de hoy. Un mensaje difundido a través de publicidad institucional *a priori* no está sujeto, en su origen, a la interpretación del periodista, ni a la línea editorial del medio donde aparece, ni a la ingobernabilidad de la red, la pérdida del sentido de autoría y la cacofonía discordante de voces que, en no pocas ocasiones, presupone la filosofía 2.0. en el entorno web.⁶⁴

Si todos estos factores no fueran pocos para acrecentar la presión sobre el gobernante, una supuesta constatación apriorística sobre el estado de ánimo colectivo, del conjunto mayoritario de actitudes y sentimientos que alberga gran parte del cuerpo social viene a comprometer la acción comunicativa de las administraciones. Abundando en esta dificultad, la politóloga Noelle-Neumann acuñó la teoría de la Espiral del Silencio, que pone en entredicho las supuestas o pretendidas unanimidades de las opiniones colectivas en torno a temas de debate ciudadano.⁶⁵ Según esta teoría las personas que sostienen opiniones

⁶³ SIVERA, S. *Marketing Viral*. Barcelona: Editorial UOC, 2008, p. 38-43.

⁶⁴ Para profundizar en las disfunciones de la denominada filosofía 2.0 en Internet es sumamente recomendable la lectura de KEEN, A. *The cult of the amateur: how today's Internet is killing our cultura and assaulting our economy*. New York: Crown Business, 2007.

⁶⁵ NOELLE-NEUMANN, E. *La Espiral del Silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós, 1995.

divergentes respecto a la mayoría tienden a ocultarlas, con lo cual se origina un fenómeno de retroalimentación, tanto de las voces mayoritarias, como del silencio de las minorías.

A través de La Espiral del Silencio, la publicidad institucional 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. Por lo tanto, no debe verse a la publicidad institucional como un mero vehículo o incluso un rehén conceptual de lo que la sociedad espera recibir en términos comunicacionales, sino también como uno de sus agentes activos, una artífice y un escaparate de pretendida unanimidad en ciertos temas del debate social. La publicidad pública se subordina a la corrección política, pero también puede crearla, realimentando un círculo vicioso, tal como es descrito por Noelle-Neumann.

La publicidad institucional puede ser también entendida como un elemento distorsionador del sistema democrático, en tanto en cuanto su capacidad para elaborar un discurso paralelo al debate real que debe producirse a través de los foros democráticos. En este sentido, podría sumarse a otros agentes mistificadores de la democracia, los cuales, tal como apunta Sáez⁶⁶, suplantando los verdaderos mecanismos de debate democrático. El discurso de la publicidad institucional, por su propia naturaleza mediática y persuasiva, puede modelar -como se verá más adelante en la presente tesis doctoral- la agenda de debate público, focalizándose sobre temas reales o ficticios y desviando o centrando la atención ciudadana a conveniencia de los poderes públicos que la controlan. En la misma senda de la suplantación democrática, también se constatará en la presente investigación la capacidad que manifiesta la publicidad institucional para realizar simulacros de acción de gobierno, entronizando el manejo simbólico de la realidad sobre el ejercicio real y consecuente del poder.

⁶⁶ SÁEZ, F. *El crepuscle de la democràcia*. Barcelona: Edicions 62, 1999.

Y relacionado con este tema, surge la reflexión de Kotler y Zaltman.⁶⁷

*There will be charges that it is [marketing of social objectives] “manipulative” and consequently contributes to bringing the society closer to Orwell’s 1984. There will be charges that even if not manipulative, social marketing will increase the amount of “promotional noise” in the society, which is found distasteful both because it emphasizes “trivial differences” and because it is “noise”. Finally, social marketing will be accused of increasing the costs of promoting social causes beyond the point of a net gain either to the specific cause or the society as a whole”.*⁶⁸

Las propias administraciones públicas parecen ser conscientes de esta posible disfunción. En su obra recopilatoria *10 Anys de Publicitat Institucional*,⁶⁹ la *Generalitat de Catalunya* reflexiona sobre como su publicidad no puede convertirse en un vehículo para la mera exaltación de la acción gubernamental, al tiempo que es consciente de que la comunicación de los gobiernos es uno de los talones de Aquiles de la comunicación institucional. Para evitar ambos extremos, la legislación catalana sobre la materia pone en manos de las instituciones herramientas -como la CAPI- para gestionarla con equilibrio y medida.

Por todo lo expuesto hasta aquí se evidencia la dificultad de discernir y delimitar la delgada línea que separa el uso del abuso en la comunicación institucional. La constatación de la confrontación cotidiana alrededor de este tema es un buen indicador de cómo lo ha hecho, tradicionalmente, la propia clase política: la comunicación institucional es lícita cuando se está en el poder, y está bajo sospecha, cuando no estigmatizada, cuando se está en la oposición.

Así, en el año 2007, podemos encontrar a Xavier Trias, líder del grupo municipal de *Convergència i Unió*, en ese momento en la oposición del consistorio de Barcelona, proponiendo “una comisión de control que ponga fin al escán-

⁶⁷ KOTLER, P.; ZALTMAN, G. “Social Marketing: An approach to planned Social Change”. *Journal of Marketing* [Chicago] (1971), núm. 35, p. 11-12.

⁶⁸ Se acusará [al marketing de objetivos sociales] de “manipulador” y que consecuentemente contribuye a llevar a la sociedad cerca del “1984” de Orwell. Se considerará que incluso sin ser manipulador, el marketing social incrementa la cantidad de “ruido promocional” en la sociedad, lo cual es desagradable tanto porque enfatiza “diferencias triviales” como porque es “ruido”. Finalmente, al marketing social se le acusará de incrementar el coste de promoción de causas sociales más allá del punto neto de ganancia, tanto para la causas específicas como para la sociedad en general”. (Trad. A.).

⁶⁹ GENERALITAT DE CATALUNYA. *10 anys de publicitat institucional 2001-2010*. Barcelona: Departament de la Presidència. Direcció General de Difusió Corporativa, 2010.

dalo que supone el gasto en publicidad institucional del Ayuntamiento, que sólo sirve para hacer propaganda del alcalde”,⁷⁰ o, en éste mismo ámbito, a Alberto Fernández Díaz, líder del grupo Popular en este mismo consistorio y en esa misma época, clamando que una de las múltiples actividades de promoción institucional del Ayuntamiento constituye “una forma de malgastar el dinero de todos los barceloneses en beneficio de las formaciones del tripartito”.⁷¹

Este ejemplo sirve para poner de relieve la frecuente dicotomía simplista, el debate reduccionista y maniqueo que ha perjudicado a la publicidad institucional, al ponerla en el centro de un debate interesado que la acerca más al concepto de propaganda que al de publicidad.

Uno de los resultados de este debate alrededor de las intenciones de la publicidad institucional ha sido la elaboración de una batería de medidas legislativas para poner coto a los presuntos usos improcedentes, sesgados, arbitrarios o, incluso, abusivos que se han hecho de esta actividad comunicacional de las administraciones públicas. En el estado español esto queda evidenciado, como veremos más adelante, con la promulgación de la *Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional*, de ámbito nacional,⁷² y del correspondiente despliegue normativo autonómico sobre el mismo concepto.

En definitiva, la publicidad institucional es, en nuestros días, sujeto y objeto del debate público. En sí misma, y por los temas que aporta a la ciudadanía. Por sus gestores, por sus contenidos y por sus usos. Por sus funciones y disfunciones. Tal como apunta Juliana:

Lo cual nos conduce, por fin, a George Lakoff, que es el nuevo dios de los demócratas norteamericanos. Autor de un ensayo de reciente traducción titulado *No pienses en un elefante*, el lingüista Lakoff defiende que las metáforas, más allá de ser un elemento formal del lenguaje, poseen una gran capacidad de articulación del pensamiento humano. Crean marcos mentales. Al igual que el tiempo, son grandes fabricantes de realidad. En los restaurantes de Madrid frecuentados por dirigentes socialistas no se habla de otra

⁷⁰ JUSTICIA, A. “CiU y PP ofrecen a Hereu pactos concretos si gobierna en minoría”. *La Vanguardia* [Barcelona] (31 mayo 2007), núm 45118, p. 2, sección *Vivir*.

⁷¹ CIA, B. “El plan estratégico y los euros que cuesta el “Aibó”. *El País* [Madrid] (15 noviembre 2006), núm. 10752, p. 33.

⁷² “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”. *Boletín Oficial del Estado* (30 diciembre 2005) núm. 312, p. 42903.

cosa que del dichoso elefante. “¡Política es relato!”, exclaman entusiasmados ante la certeza de que la metáfora es un arma cargada de futuro.⁷³

La publicidad institucional es hoy, en buena medida, la metáfora del relato político. Y, si la política es relato -reflexión que Juliana pone en boca de ciertos miembros de la propia clase política-, la publicidad institucional 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.

⁷³ JULIANA, E. “No pienses en Catalunya, dijo Lakoff”. *La Vanguardia* [Barcelona] (3 septiembre 2007), núm. 45213, p. 15.

5. Objetivos de la investigación

Anteriormente se ha puesto de relieve la escasez de estudios de referencia que aborden la publicidad institucional en su conjunto -tesis doctorales, monografías, artículos aparecidos en revistas de alto impacto-, por lo que parece hacerse evidente la necesidad de nuevas aportaciones al mundo académico de trabajos de referencia -y, por tanto, con una cierta entidad- sobre la materia. La investigación de Martínez Pestaña sobre producción de tesis españolas⁷⁴ viene a sumarse a, y corroborar, tal afirmación.

Del mismo modo, y como también se ha expresado en el capítulo anterior, se ha evidenciado una cierta falta de estudios de referencia sobre la materia -cuanto menos, con una vocación amplia e inclusiva- en el entorno académico internacional (Schumann, Hathcote, West).⁷⁵

Por otro lado, las aportaciones a campos tales como las teorías neoempresariales de la función pública -numerosas, dado que se ha generado al respecto un *corpus* teórico consistente- pueden, en algún caso, mencionar aspectos relativos al marketing social y político, y, por ello, podrían vincularse indirectamente a la publicidad institucional. No obstante, la conclusión final de la búsqueda realizada lleva a considerar que las visiones globales de la publicidad institucional -con la ambición de ubicarla y explicarla en su conjunto- son harto infrecuentes, por lo que la presente tesis doctoral parece tener sentido e imbuirse de un propósito relevante en el terreno de la investigación académica.

Uno de los pocos estudios existentes en nuestro país sobre publicidad institucional, la obra de García López *Publicidad Institucional: el estado Anunciante* es analizada y comparada en nuestro trabajo de investigación. Sin embargo, no constituye una referencia para la presente tesis doctoral ya que postula que la publicidad institucional no trabaja para los sociedad civil, sino para los intereses privados,⁷⁶ tesis antagónica a la que aquí se pretende ofrecer.

⁷⁴ MARTÍNEZ PESTAÑA, M. J. (2004), p. 237-267.

⁷⁵ SCHUMANN, D.; HATHCOTE, J.; WEST, S. (1991), p. 35.

⁷⁶ GARCÍA LÓPEZ, M. (2001), p. 19-20.

Por tanto, y en definitiva, la aparente escasez de estudios que aborden de manera amplia, integral y sistemática la publicidad institucional pone de manifiesto un cierto vacío en el conocimiento del discurso persuasivo al servicio de los gobiernos, en lo que corresponde a sus formas publicitarias. Del intento de aportar conocimiento sobre este campo específico de la publicidad nace la presente tesis doctoral.

La propuesta del presente estudio al conocimiento existente sobre publicidad institucional presenta una doble vertiente: académica y profesional. En primer lugar, pretende abordar la descripción, el alcance, la contextualización y el análisis sistematizado de uno de los grandes discursos hegemónicos actuales, el del poder político, articulado a través del lenguaje específico de la publicidad institucional. En segundo lugar y a través de la definición de las funciones, características, operativa y criterios de evaluación, servir de guía tanto para los diversos perfiles profesionales de la comunicación en agencias de publicidad, como responsables de contratación y evaluación de campañas de publicidad institucional en las diversas administraciones públicas, con el fin último de mejorar el abordaje profesional a esta materia.

El objetivo de la presente tesis es también ofrecer una mirada poliédrica al fenómeno de la publicidad institucional que permita primero ubicar y después profundizar de manera sistemática en un ámbito de la publicidad, que tal y como se ha descrito, ha sido escasamente estudiado desde la perspectiva académica. De esta manera, con este estudio el autor pretende proporcionar una herramienta útil que permita un mejor entendimiento y una mejora de la práctica existente, tanto en el ámbito de las agencias de publicidad como en la vertiente del anunciante institucional.

Asimismo, esta aportación -dadas sus múltiples aproximaciones- no pretende ser un punto y final sobre el tema, sino servir de punto de partida de otros futuros estudios académicos sobre la materia. Por tanto, el objetivo no es detenerse en los hallazgos que puedan realizarse a lo largo de la obra, sino que, parafraseando a Caro:

La comprensión que implique la transformación de lo comprendido, la aprehensión fáctica del mismo por parte de la colectividad concebida por su vigencia bajo la forma de to-

ma de postura activa a su respecto que abra la vía a su transformación incluyendo así la praxis en el interior de la teoría.⁷⁷

Por lo tanto, la presente tesis doctoral aboga por un entendimiento holístico de la publicidad institucional que abarque desde su estudio en el ámbito académico hasta la determinación de elementos que procuren una mejora de la práctica profesional, mediante un proceso dinámico e integrador que vincule e interaccione los diversos campos de análisis e investigación.

⁷⁷ CARO, A. *Comprender la Publicidad*. Barcelona: Trípodos, 2010, p. 19.

6. Metodología y fuentes de trabajo

Tal y como se ha explicado en el capítulo de la presente tesis “Introducción: el contexto social de la publicidad Institucional”, la publicidad institucional parece no haber sido objetivo de investigación académica de cierta envergadura.

La falta de literatura y estudios previos sobre una material debería lógicamente conllevar la necesidad de un proceso de construcción del conocimiento desde la base, con una aproximación exploratoria, que sirva a su vez como base para otros estudios. Y esto parece ser lo que se da en el caso de la publicidad institucional, tal como constan autores como Cortés González,⁷⁸ Martínez Pestaña,⁷⁹ Schumann, Hathcote y West.⁸⁰

En el caso que nos ocupa, la aparente falta de una base suficientemente sólida de estudios sobre publicidad institucional y de una sistematización en su práctica, exige que la presente tesis tenga un abordaje exploratorio y poliédrico, que permita descubrir los múltiples enfoques necesarios para conocer este complejo objeto de estudio. La necesaria visión multifacética de éste hasta la fecha escasamente abordada materia, desaconseja el abordaje exhaustivo desde un punto de vista único, que dejaría sin atender otras visiones necesarias para entender en su globalidad los diversos escenarios donde se mueve la publicidad institucional.

Para la elaboración de la presente tesis doctoral se ha considerado necesario adoptar un enfoque pluridisciplinar en lo conceptual y basado en fuentes también múltiples. Si esto pudiera ya presuponerse como práctica habitual en toda búsqueda metódica que se asocia a la elaboración de una tesis doctoral, aún lo es más en la presente, dada su vocación de ampliar los límites y perspectivas del objeto de estudio, desde una óptica panorámica e integradora. No en vano, su propio título “Escenarios de la Publicidad Institucional: definición, contextualización, historia y operativa de la publicidad de las administraciones públi-

⁷⁸ CORTÉS GONZÁLEZ, A. (2011) p. 52.

⁷⁹ MARTÍNEZ PESTAÑA, M. J. (2004), p. 237-267.

⁸⁰ SCHUMANN, D.; HATHCOTE, J.; WEST, S. (1991), p. 35.

cas” apunta en la dirección de la pluralidad de enfoques. Esta visión se basa en dos palabras claves, presentes ya en el título de la obra: “escenarios” y “contextualización”. La primera apunta a una pluralidad de ámbitos de estudio y situaciones, y la segunda a la ubicación y referenciación del objeto de estudio en función de otras disciplinas e, incluso, coyunturas sociales y políticas que lo enmarcan.

En una primera clasificación, los campos y fuentes de estudio vienen determinados por la investigación bibliográfica, hemerográfica y en Internet -pero, en este caso, prestando especial atención a la selección y uso exclusivo de fuentes oficiales o de referencia-. Un aspecto relevante sobre la investigación viene determinado por el interés que está despertando el análisis de la publicidad institucional en los medios periodísticos, en tanto en cuanto generadores de opinión y reflejo de los intereses ciudadanos. Así, en sucesivos capítulos, se aportarán artículos de opinión sobre el tema que nos ocupa y análisis sobre el mismo por parte de columnistas habituales en estos medios, especialmente referidos a las interacciones entre la publicidad institucional y la acción de gobierno de las diversas administraciones.

Para establecer datos serán de incuestionable valor las revistas profesionales de referencia sobre publicidad (en especial, *Anuncios* -en el ámbito nacional- y *Advertising Age* -en el ámbito internacional-) y las empresas como *Infoadex*, dado que cuantifican la inversión publicitaria, y la propia Administración central española, la cual se obliga al principio de transparencia aplicado a los datos económicos y de contratación de su publicidad institucional, y que se vehicula a partir del *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional* surgido por mandato legal de ley de 2005.⁸²

Dada la gran importancia del marco legal de nuestro objeto de estudio, la consulta al ordenamiento jurídico será fundamental, tanto el que se refiere al gobierno central español como al de las diversas comunidades autónomas -con especial énfasis en la administración pública catalana-.

⁸² “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902-42905.”

En cuanto a las fuentes bibliográficas, el estudio se centrará en las siguientes áreas de conocimiento: publicidad, propaganda, publicidad institucional, teoría de la función pública, y marketing político y social, ya que son materias de gran importancia para la comprensión del objeto de estudio y que convergen en el fenómeno poliédrico que es la publicidad institucional:

- Sobre publicidad: tanto en lo referente a su evolución histórica como a sus definiciones. Aquí se hace necesario diferenciar las obras referidas a la definición de la publicidad -habitualmente ubicada en un contexto académico de explicación global de las funciones y naturaleza de la actividad publicitaria- de aquellas obras que establecen una visión histórica de la propia actividad publicitaria, explorando las prefiguraciones de dicha actividad -previas al nacimiento de la publicidad moderna-, así como el relato de la expansión y perfeccionamiento de esta disciplina de la comunicación, a partir del momento que puede hablarse de publicidad en un sentido estricto.
- Sobre propaganda: del mismo modo, seguiremos tanto su evolución histórica como a sus definiciones. Dado que una de las hipótesis de la presente tesis doctoral trata de establecer la vinculación conceptual de la propaganda con la publicidad institucional, abordaremos este ámbito de estudio desde una perspectiva integradora e inclusiva. Y ello debe ser así, a nuestro entender, porque no son infrecuentes las visiones teóricas que enfocan la actividad propagandística como algo previo al poder -ya que se utiliza para conquistarlo o derrocarlo-, o como una herramienta oculta -y ominosa- de propio poder. En el marco de la presente investigación pretendemos establecer que desde el propio concepto de propaganda -desvestido de sus connotaciones peyorativas- es posible realizar una aproximación plausible y normalizada al estudio de la actividad comunicacional de las administraciones públicas contemporáneas, lejos de asunciones apriorísticas. Estas suspicacias nacidas alrededor de la propaganda solo pueden ser comprendidas si se hace una sucinta mención a su génesis histórica, es por ello que también se ofrecerá una visión desde esta perspectiva.

- Sobre publicidad institucional: Como no podía ser de otra manera, las obras sobre la propia disciplina de estudio deben formar parte central del *corpus* de investigación. Cabe destacar aquí que la publicidad institucional, como tal, ha generado hasta la fecha un número aparentemente reducido de producción bibliográfica tanto nacional como internacional. Y más aún si establecemos una correlación entre su importancia cualitativa y cuantitativa con el global de la actividad publicitaria. Aún reconociendo dicha importancia,⁸³ el sector publicitario y el mundo académico parecen no dedicarle un esfuerzo parejo a sus méritos. Parte de ello probablemente se debe, como veremos, a que la publicidad institucional se ubica a menudo en el concepto más amplio de comunicación institucional, y ahí se desdibuja, entremezclada con otras disciplinas que van desde el periodismo a las relaciones públicas. Otra razón para aislar la publicidad institucional -entendida como la publicidad propia de las administraciones públicas- como objeto de estudio es también la confusión sobre el propio concepto que subyace en la palabra institución, lo cual ha llevado a que, como veremos, se produzcan interpretaciones académicas y profesionales que la ubican en el ámbito del mundo empresarial, mientras otras lo hacen en el ámbito de lo público (o en una zona intermedia que abarca ambas concepciones). Asimismo se realizará una aproximación a este concepto desde su perspectiva legal.
- Sobre marketing político y social: En este ámbito, intentaremos establecer un recorrido conceptual que nos lleve desde el establecimiento del marketing, más allá de su concepción como la disciplina que ajusta oferta y demanda en el mercado, a un sentido más amplio, por el cual se establece como la ciencia del intercambio donde se produce valor para todas las partes involucradas en el proceso, siendo posible dicho intercambio en

⁸³ Un ejemplo de ello lo encontramos en menciones como esta: "El uso de la publicidad por parte de las empresas y organismos públicos es un hecho tan generalizado en las economías occidentales que, si sumáramos las inversiones realizadas por todas las entidades públicas (...) nos encontraríamos con el principal anunciante de cada país. España no es una excepción. Se calcula que la publicidad realizada por el sector público se acerca al 20% de toda la publicidad nacional. La costumbre de firmar anuncios con la rúbrica "Gobierno de España" pone de manifiesto la importancia cuantitativa de estas campañas. Las comunidades autónomas también han incrementado sensiblemente sus inversiones". GONZÁLEZ LOBO, A. M.; PRIETO, M. D. *Manual de Publicidad*. Madrid: ESIC, 2009, p. 33.

áreas que van más allá de los meros mercados -bien ofreciendo una visión que supera la meramente económica, bien entendiendo como mercado otros ámbitos de intercambio social, cultural y político-. Por lo tanto, pasaremos de una visión reduccionista del marketing -circunscrita en el ámbito de la gestión empresarial de la oferta y la demanda comercial- a una visión mucho más amplia, donde dichos intercambios se expanden mediante múltiples cometidos y actores. En este camino, se produce otra transformación del marketing: la que va de su concepción como mero instrumento de gestión comercial eficiente, a la que se asienta como mentalidad y, por ello, es capaz de incorporar su visión a nuevos ámbitos. Fruto de esta visión más amplia, el marketing se acerca a la sociedad desde nuevas aproximaciones, siendo una de ellas la del mundo de la política. Así, el marketing puede ser entendido como una forma eficiente de intervención en los ámbitos sociales y políticos. El marketing emana de la sociedad, y se propone como un enfoque de gestión de la misma. En esta aproximación se producen no pocas propuestas conceptuales, lo cual puede llevar a una cierta dispersión -que trataremos de clarificar-.

- Sobre teoría de la administración pública: La publicidad institucional puede entenderse como una herramienta de gestión comunicacional de la actividad de las administraciones públicas. Si ello es así, consideramos que una investigación que busque determinar las funciones y atribuciones de la publicidad institucional deberá hacerlo a la luz de las diferentes corrientes de pensamiento que determinan los cometidos y ámbitos de la función pública. Por lo tanto, realizaremos un somero análisis del estado de la cuestión sobre las diversas teorías en este campo, dado que, en función de sus postulados, puede observarse un mayor o menor grado de afinidad -tanto ideológica como funcional- entre la actividad publicitaria y la de las administraciones públicas, y, por consiguiente, una redefinición de los diversos cometidos atribuibles a nuestra disciplina de estudio.

En lo referente a las fuentes documentales secundarias, la investigación se centra en las siguientes tipologías de fuentes:

- Fuentes hemerográficas: en la doble vertiente de prensa generalista y revistas especializadas en publicidad, tanto del ámbito español como internacional.
- Fuentes académicas y científicas: artículos internacionales y nacionales publicados en revistas científicas de impacto y elaborados por reconocidos estudios de la materia.
- Fuentes monográficas que cumplan el doble criterio de relevancia de los autores y del tema tratado, para aportar una visión contemporánea y actualizada del objeto de estudio.
- Fuentes *on-line*: tanto de publicaciones digitales, como de información sobre organismos e instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales. En este canal digital, se observarán criterios especialmente estrictos para la validación de fuentes, basados en su origen institucional, o de reconocido prestigio -y, por ello, de referencia-.
- Fuentes legales y jurídicas: legislación española -tanto del estado central como de las comunidades autónomas- sobre publicidad, en general, y sobre publicidad institucional, en particular. Además recurriremos a *la Ley General Presupuestaria* para acotar lo que se considera Estado, desde el punto de vista administrativo.

Es necesario también explicar en este apartado una decisión metodológica, basada en el alcance de la propia investigación. El tema del análisis sobre publicidad institucional debe, consustancialmente, ceñirse al ámbito de unas determinadas instituciones. Un estudio apriorístico o basado en datos demasiado generales puede desdibujar la precisión del análisis. Concorre otro factor que induce a ser selectivos en la investigación: la dificultad para conseguir datos sobre inversión publicitaria en el ámbito de la publicidad institucional. Ello se debe a:

- La gran cantidad de anunciantes institucionales.
- La dificultad de delimitar qué o quién es, en propiedad, un anunciante institucional.

- El oscurantismo de algunas administraciones públicas sobre sus inversiones publicitarias, en muchas ocasiones escondidas o solapadas bajo conceptos difusos.
- La disparidad de criterios con las que se elaboran y valoran los datos sobre inversión publicitaria institucional de algunas Administraciones. Por ejemplo, la divergencias en la forma de valorar el sumatorio de las inversiones publicitarias de la marca “Gobierno de España” que realizan el *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional* -elaborado por el ministerio de la Presidencia, por mandato legal-, e *Infoadex-Anuncios*, respectivamente.

Por todo ello, se ha optado por analizar aquellas administraciones en las que concurriera un doble criterio:

- Su transparencia: es decir, que ofrezcan datos públicos y fiables.
- Su relevancia: aquellas que por su magnitud e importancia aporten elementos decisivos o de mayor interés para la investigación.

Por esta razón, en la presente investigación se ha optado por estudiar las magnitudes y cifras de dos administraciones públicas en concreto: la Administración central del estado español -agrupada bajo la denominación Gobierno de España-, y la Administración central de los Estados Unidos de América -bajo su denominación oficial: *U.S. Government*-.

En el caso de la Administración central del Estado español, porque consideramos que:

- es el ámbito natural -geográfico y político- del presente estudio y,
- sólo el gobierno central español presenta sus datos de inversión en publicidad institucional de una forma sistemática y estructurada, como consecuencia del mandato de la *Ley sobre la Publicidad y Comunicación Institucional*.⁸⁴

⁸⁴ "Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional", p. 42902-42905.

Y en el caso del *U.S. Government* por el carácter de potencia mundial hegemónica de los Estados Unidos de América -en ámbitos de especial relevancia para la presente tesis como son el político, el económico, el marketing o la comunicación- que, además, tal como se verá en el apartado dedicado a la historia de la publicidad institucional, en su seno se crea y lidera el propio concepto de publicidad institucional moderna.

Por tanto, estamos ante la decisión metodológica de prescindir -en aras de la precisión y de la acotación- del análisis cuantitativo sobre la publicidad institucional efectuada por otras administraciones del Estado español, pese a que constituyen Estado: comunidades autónomas, administración local, etc. Se trata de una multitud de instituciones -por ejemplo, sólo en el ámbito municipal, el Estado español cuenta con 8.112 ayuntamientos, según el censo del INE de 2009-⁸⁵, lo que implicaría una excesiva dispersión del estudio. Además, en un mismo nivel de estudio, -por ejemplo, el autonómico o el de las administraciones locales- nos encontramos con atribuciones en publicidad institucional muy similares -cuando no idénticas-, lo cual tiende a llevarnos a la conclusión de que no por estudiar más casos puntuales aportaríamos datos adicionales que pudieran considerarse novedosos para nuestra investigación. Por otro lado, la determinación exacta de las magnitudes de la inversión en publicidad institucional por parte del conjunto de las administraciones públicas españolas requeriría -en sí mismo- un estudio monográfico sobre el tema, lo que aquí no se pretende.

Tampoco se pretende ofrecer una visión panorámica internacional sobre el estado de la cuestión, especialmente en lo referente a cifras de inversión, aunque sí habrá referencias a la aportación concreta y puntual de diversos países a la génesis del moderno concepto de publicidad institucional.

Siguiendo en la labor de acotar con precisión el objeto de estudio, llega el momento de entrar en otro ámbito de delimitación: el de la exclusión del análisis de las campañas electorales. Así, se hace necesario recalcar que en la presente tesis doctoral no se pretende estudiar cómo se articula el discurso político para

⁸⁵ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2009* [En línea] Madrid: INE, 2012 <<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e260/a2009/10/&file=pro002.px&type=pcaxis&L=0>> [Consulta: 1 octubre 2012]

intentar alcanzar y mantener una posición de gobierno a través de procesos electorales. El análisis de los discursos de la contienda electoral queda fuera, por tanto, de su ámbito de investigación.

Ahora bien, una vez realizado estas puntualizaciones sobre el tipo de análisis que se pretende llevar a cabo, se hace necesario subrayar que pasar del estudio de la voz del candidato al estudio de la voz del gobernante -que es la propia de la presente tesis- es tarea harto difícil pues en la actualidad ambos discursos tienden a solaparse, generando una difusa área de indefinición, casi imposible de acotar.

Hoy en día, el candidato ya no sólo debe ser entendido como aquel político que quiere conquistar el poder, sino el que, habiéndolo alcanzado, desea mantenerse en él. Así, no es infrecuente 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. En la actualidad, la escena política vive inmersa en una era presidida por los efectos de la denominada *permanent campaign*.⁸⁶ Según la teoría que emana de este concepto, el político electo se siente y actúa como un perenne candidato en estado de latencia, por lo que su discurso puede leerse tanto en la esfera de su acción de gobierno como en clave de miembro relevante del partido concurrente a las siguientes elecciones y que, como tal, desea alcanzar o reeditar la victoria.

En el 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

⁸⁶ El concepto *permanent campaign* fue acuñado por Blumenthal, *spin-doctor* y jefe de campaña de Ronald Reagan. Paradójicamente -dada su extracción *neo-con*- su inspiración proviene del concepto "revolución permanente" de Trosky. Para más información: BLUMENTHAL, S. (1980).

realizan la migración del partido a la institución en el ámbito de la comunicación, 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 y la legalidad, son símbolo de la soberanía popular. Por tanto, su discurso debe mudar de fondo y de forma respecto al discurso partidista, adecuándose a estos cometidos y a su vocación irrenunciable de servicio público.

El discurso de las instituciones públicas posee, por tanto, unas características específicas, lo que nos lleva, de nuevo, al convencimiento de que la comunicación política generada en torno a las contiendas electorales no es el objeto del presente trabajo doctoral. Y esto hace referencia tanto a la actividad comunicacional de los partidos políticos durante los procesos electorales, como a las campañas de información generadas por las administraciones públicas tendentes a informar sobre los diversos aspectos inherentes a los procesos electorales.

Por tanto, tampoco abordaremos en esta tesis la publicidad de procesos electorales, es decir, aquella en que la Administración informa sobre calendarios electorales, formas de votación -voto por correo o consulta del censo por ejemplo-, es decir, toda aquella comunicación de marcado carácter informativo -ya que es este su principal propósito- destinada a la organización y correcta celebración del ejercicio del voto. Su carácter informativo le priva de ningún tipo de connotación y, por lo tanto, de elementos de análisis, situándose como uno más de los elementos propios de la orquestación de un proceso de votación. Es por ello que se ha optado por dejarla fuera de la presente investigación.

Asimismo, se seguirá el criterio de diversas leyes sobre publicidad institucional elaboradas en el Estado español, por las que se excluyen determinadas tipologías de comunicación institucional en dicho concepto. Así, la *Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional* nos dice en su capítulo I, artículo 2:

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.⁸⁷

A la luz de este artículo, otras formas de comunicación de las administraciones públicas con el ciudadano que no adopten formas publicitarias -edictos, avisos públicos, notificaciones oficiales en medios de comunicación de masas, etc.- quedarán fuera del ámbito de análisis. También lo hace constar así, por ejemplo, la pionera ley catalana sobre el mismo tema en su artículo 2⁸⁸:

*Als efectes del que disposa aquesta Llei, no es considera publicitat institucional la comunicació pública que les administracions duen a terme amb caràcter estrictament informatiu, en forma de convocatòria o d'avís o relativa al funcionament de serveis.*⁸⁹

Estudiar la propaganda política de los partidos en contiendas electorales es un ejercicio complejo, merecedor en sí mismo de otro tipo de trabajo de investigación: precisa una aproximación diferente a la expuesta aquí y, por ello, se ha decidido no abordarla en la presente tesis doctoral.

No obstante, el hecho de que no se contemple el despliegue comunicacional -en sus formas publicitarias- de los partidos políticos en época de elecciones no es óbice para que se estudie la propaganda política en un sentido más amplio, ya que, como se verá, se pretende establecer un vínculo, tanto histórico como conceptual, con la publicidad institucional.

Por otro lado, y como se abordará al estudiar cómo influyen los diversos modelos organizativos de las administraciones públicas en la propia concepción de la publicidad institucional, nos encontramos con la denomina corriente o teoría neoempresarial de la administración pública. Uno de sus postulados más relevantes se refiere al abordaje de la gestión de la Administración del Estado entendiendo a ésta como una gran empresa, con todas las consecuencias que ello implica. Una de ella es la externalización de funciones, escindiendo el concepto

⁸⁷ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42903.

⁸⁸ “Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional”. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (8 gener 2001), núm. 3300, p. 331.

⁸⁹ A efectos de lo dispuesto en esta Ley, no se considera publicidad institucional la comunicación pública que las administraciones llevan a cabo con carácter estrictamente informativo, en forma de convocatoria o aviso o relativa al funcionamiento de servicios. (Trad. A.).

mismo de lo público en dos categorías diferentes, al delegar en organismos semi-públicos o privados algunas funciones ejercidas por el Estado en el pasado.

Esto tiene consecuencias en la particular taxonomía de la investigación, ya que si determinada actividad de la administración pública se ejerce desde estructuras formalmente no pertenecientes a esa administración, se complica el proceso de análisis y clasificación: ¿la comunicación persuasiva de estos organismos semi-públicos o privados debe considerarse publicidad institucional? La opción por la que se ha optado ante esta pregunta es responder afirmativamente, ya que se considera que un tema de forma no puede distraernos de un tema de fondo. Independientemente del rango y asignación legal de estos mensajes, son comunicaciones decididas, planificadas y gestionadas desde ámbitos de competencia de los poderes públicos. Por lo tanto, se tratará de demostrar que responden a los criterios que los encuadran en la categoría de publicidad institucional.

Otra particularidad del análisis que se va a realizar se centra en el aspecto histórico de la publicidad institucional. En primer lugar se realizará una lectura amplia del propio concepto de publicidad institucional para poderlo aplicar al estudio histórico de esta forma de comunicación. Ello permitirá buscar a lo largo de la historia, con amplitud de miras, elementos de comunicación persuasiva de masas con finalidades políticas y al servicio del poder. Esto es necesario dado que las propias definiciones de publicidad e institución deben leerse de forma no restrictiva, buscando su fondo conceptual y no meramente sus aspectos formales, ya que de lo contrario el rastreo de tal actividad a lo largo de la historia se convertiría en tarea imposible.

En segundo lugar, se realizará un estudio diacrónico de esta disciplina, para lo cual la investigación no se ceñirá a las etapas y períodos habituales de la historiografía. Ello se debe a que, en aras de la síntesis, se han abordado -y agrupado- aquellos momentos históricos significativos para el estudio específico -allá donde se producen saltos cualitativos realmente reseñables para la publicidad institucional-, obviando otros períodos donde la evolución del objeto de estudio es escasa o nula.

En definitiva, y por todo lo apuntado hasta aquí, en la base de esta tesis se hallan una serie de decisiones metodológicas tendentes a generar una visión coherente y sistemática del objeto de estudio. Estas decisiones poseen, a nuestro entender, una lógica interna basada en la concreción, la modelización y la búsqueda de resultados realmente significativos que -más allá de la mera acumulación de datos- aporten luz para verificar o no las hipótesis planteadas.

7. Hipótesis

Una vez definida la metodología y acotado el proceso de investigación resta articular las diversas hipótesis que se pretenden validar en la presente tesis.

Al abordar el estudio de la publicidad de las administraciones públicas surgen numerosas dudas, susceptibles de ser transformadas en hipótesis de trabajo, dado que el tema es complejo y presenta múltiples facetas. Cada nueva perspectiva de análisis consigue aflorar nuevas aproximaciones a la materia, nuevos campos de conocimiento a explorar. En sí misma, esta visión transversal, multifactorial y poliédrica de la publicidad institucional constituye uno de los grandes temas de fondo de la presente tesis. No obstante, es preciso acotar el objeto de la investigación, en el marco de la estructuración y el rigor que se presupone a un trabajo académico de doctorado.

Después de muchos años de ejercicio profesional trabajando en campañas de publicidad institucional, supervisando y validando su idoneidad en el marco de la propia administración pública -como es el caso de mi actividad en la CAPI-, de múltiples lecturas académicas y la elaboración de producción científica sobre la materia -que abarca desde diversas comunicaciones a congresos, a la co-elaboración de una asignatura universitaria sobre la materia y una obra al respecto-, he optado por plantear una serie de cuestiones, hipótesis primordiales que, de ser constatadas, pretenden constituir ya en sí mismas un base sólida de conocimiento científico.

La constatación o refutación de dichas hipótesis constituyen el objeto de la presente tesis. Pero no queremos dejar de señalar aquí el gran potencial de investigación que presenta la visión transversal de la publicidad institucional, si es abordada desde las diversas ópticas, enfoques y aproximaciones que son presentadas en el trabajo. Por ello, apuntamos la voluntad seminal e inspiradora que posibilita -y alienta- el futuro camino a posteriores investigaciones segmentadas a partir de este primer *corpus* central.

Por todo lo enumerado hasta aquí, el objeto de la presente investigación es confirmar o refutar las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1:

Existe una confusión conceptual sobre el uso del término publicidad institucional, derivada de las diversas acepciones del término institución. Esta confusión puede resolverse a través del estudio del marco legal español y del *corpus* teórico existente sobre la materia.

Hipótesis 2:

La publicidad institucional puede ser definida a partir de las definiciones de publicidad y de propaganda -y, por tanto, puede ubicarse en un terreno equidistante de ambas-, al tiempo que puede ser enmarcada desde la perspectiva legal, del marketing político (y conceptos afines) y desde los diversos modelos teóricos de la función pública.

Hipótesis 3:

Es posible constatar la importancia cuantitativa de la publicidad institucional a partir de la observación de los volúmenes de inversión publicitaria en esta materia, en dos países significativos:

- Estados Unidos de América (EUA) -primera potencia mundial en el ámbito político y económico. En este caso, lo haremos a través de su gobierno central, *U.S. Government*.
- España -y, más en concreto, también en su gobierno central, enmarcado bajo la denominación Gobierno de España-, por ser el país donde se ubica la presente investigación.

Hipótesis 4.

Existen manifestaciones conceptualmente susceptibles de ser definidas como publicidad institucional, o prefiguraciones de ella, a lo largo de las diversas etapas de la historia de la publicidad.

Hipótesis 5.

Es posible describir una serie de características y funciones consustanciales e inherentes que confieren a la publicidad institucional su especificidad como objeto de estudio dentro de la práctica publicitaria.

Hipótesis 6.

Es posible identificar una serie de criterios de análisis y de evaluación de la publicidad institucional.

Sin duda las hipótesis a plantear podrían haber sido más numerosas, pero se ha optado por circunscribirlas a las anteriormente enumeradas, con el fin de evitar una excesiva dispersión. Esta limitación a seis hipótesis de trabajo obedece, asimismo, a una estrategia de investigación que pretende:

- anclar sólidamente la definición del sujeto de análisis -la publicidad institucional-,
- delimitarlo conceptualmente con precisión,
- poner de relieve sus magnitudes -lo que lleva a determinar su importancia-,
- constatar su existencia a lo largo de la historia,
- evidenciar la pluralidad de enfoques que admite la investigación sobre publicidad institucional, y
- describir sus características, funciones y criterios de evaluación para lograr consecuentemente tanto un análisis más sistemático de esta materia como una mejor práctica de la misma.

En las conclusiones de la presente investigación se volverán a retomar estas hipótesis antes enumeradas, con el fin de evidenciar si, durante el proceso de trabajo se han visto validadas o refutadas, bien en su totalidad o parcialmente.

8. Acotando el campo de estudio: la definición de institución

Existe un cierta confusión terminológica en torno a la publicidad institucional, no tanto por su vertiente de publicidad como por la de institución. Esta última palabra -institución- se presta a múltiples lecturas, y su significado varía en función del contexto o el autor estudiado.

Según Curto en el capítulo 1.2 *La comunicació institucional: definició del terme institució*, incluido en la obra de Aira, Curto y Rom.⁹⁰

*Així, per exemple, l'empresa Basf parla al seu lloc web de "publicitat institucional a Tarragona", la Junta d'Andalusia ens remet a la seva "publicitat institucional per a la ciutadania" o en el diari econòmic Cinco Días llegim el titular "La publicitat financiera se centra en préstamos e imagen institucional". Com es pot apreciar, l'ús del concepte publicitat institucional es dóna en contextos diversos i, freqüentment contraposats, ja que apel·len ara a l'àmbit privat -empresa-, ara a l'àmbit públic -organismes oficials.*⁹¹

Parte de esta confusión proviene de la traducción del inglés -a veces parcial o incluso errónea- de varias palabras vinculadas al ámbito empresarial. En este doble trasvase, del inglés al castellano y del ámbito empresarial a la esfera pública, es donde, frecuentemente, se produce la confusión antes mencionada.

Se considera importante, a los efectos de la presente tesis doctoral, delimitar con precisión el sentido estricto de la palabras, porque en función de ello queda acotado -o no- el campo de estudio.

Una primera confusión -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 determinada empresa. Se puede observar, pues, un uso ambiguo del concepto.

⁹⁰ AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. *"Comunicació política i d'administracions públiques"* Barcelona: Editorial UOC. 2009, p. 196.

⁹¹ De esta manera, por ejemplo, la empresa BASF habla en su página web de "publicidad institucional en Tarragona", la Junta de Andalucía nos remite a su "publicidad institucional para la ciudadanía" o en el diario económico Cinco Días leemos el titular "la publicidad institucional financiera se centra en préstamos e imagen institucional". Como se puede apreciar, el uso del concepto aparece en contextos diferentes y, frecuentemente, contrapuesto ya que se apela tanto en el ámbito privado -empresa- como en el ámbito público -organismos oficiales-. (Trad. A.).

Otra confusión, sin duda la más próxima al objeto de estudio de la esta investigación, 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 que repercute 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 período 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 esta aparente controversia, con las miras puestas en el intento de esclarecimiento de la misma. Buscar la raíz etimológica del objeto de estudio es, al menos en este caso, una necesidad ineludible, aunque se deberá tener presente que el uso social -en medios de comunicación, políticos y de todo tipo- de los términos corporación e institución presumiblemente estará regido por una cierta imprecisión, propia de la vaguedad conceptual en su uso, y que esta falta de concreción etimológica cotidiana puede acabar haciéndose patente, en algún momento, en determinados puntos del análisis que se llevará a cabo en la investigación.

7.1. Genealogía de la confusión: *corporate* y corporación

Como se ha abordado en el punto anterior, existe un concepto relacionado con el vocablo institución, muy próximo en su campo semántico y, a menudo, asociado a él o utilizado como sinónimo, el cual también está sujeto a una cierta confusión terminológica: se trata del término corporación.

Esta acepción de la palabra *corporate*, la encontramos, por ejemplo, en la multinacional Goodyear, cuando nos habla de su “*corporate timeline*”.⁹²

El *Diccionario de Uso de la Lengua Española* define corporación como la “agrupación de personas con finalidad e intereses comunes, regida por una ley o estatuto”.⁹³ 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 este el primer sentido etimológico del término.

El diccionario de la RAE centra un poco más el tema, al proponer dos acepciones para el mismo término:

- organización compuesta por personas que, como miembros de ella, la gobiernan.
- empresa, normalmente de grandes dimensiones, en especial si agrupa a otras menores.

Además, incorpora la acepción corporación pública como “la que establece la ley para encomendarle funciones públicas”.⁹⁴

La confusión -aunque existente en el propio ámbito de la lengua castellana- parece provenir, pues, de la traducción y aplicación de un concepto inglés -*corporate*-, usado para describir de forma algo imprecisa tanto a las empresas -especialmente las de grandes magnitudes-, o un determinado tipo de estructura -*corporation*-, como a su ámbito de actividad, su vida empresarial, entendida ésta como la gestión cotidiana y coordinada de todos sus ámbitos.⁹⁵

⁹² GOODYEAR. *Our History* [En línea] Akron, 2012

<<http://www.goodyear.com/corporate/history/>> [Consulta: 1 octubre 2012]

⁹³ *Diccionario de Uso de la Lengua Española*. Madrid: Sociedad General Española de Librería, 1998, p. 127.

⁹⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). *Diccionario de la lengua española* [En línea] Madrid: RAE, 2001. <<http://lema.rae.es/drae/?val=corporación>> [Consulta: 1 octubre 2012]

⁹⁵ SOTELO, C. *Introducción a la comunicación institucional*. Barcelona: Ariel, 2001, p. 23.

Tal y como define el *Diccionario Oxford*.⁹⁶

*Corporate: relating to a large company or group.*⁹⁷

*Corporation: a large company or group of companies authorized to act as a single entity and recognized as such in law.*⁹⁸

Esta confusión se acrecienta en Estados Unidos durante la II 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 a la ciudadanía. A este tipo de publicidad ya entonces se la denominó indistintamente *corporate advertising*, *institutional advertising* y *corporate image advertising*.⁹⁹ La confusión terminológica continuará, como se verá, hasta nuestros días.

Así, hoy en día es posible hallar este uso en obras de primer nivel para el estudio del mundo empresarial, como puede ser *Dirección de Marketing* de Kotler:

Algunas corporaciones dan mucha libertad a sus unidades estratégicas de negocio para que establezcan sus propios planes y objetivos de venta y beneficios, exigiendo sólo que dichas unidades proporcionen los resultados prometidos.¹⁰⁰

Observamos, pues, cómo en el ámbito anglosajón, se equipara el uso del término *corporación* al de empresa, mientras que -se ha podido constatar- en el ámbito español, este término puede asociarse también a organismos públicos.

Prueba de este uso, es que Kotler define comunicación corporativa como la actividad que se refiere a las comunicaciones interna y externa y trata de favorecer la imagen de la empresa”,¹⁰¹ y la encuadra como una de las disciplinas propias de la actividad profesional de las relaciones públicas.

⁹⁶ OXFORD UNIVERSITY PRESS. Oxford Dictionary of English. [En línea] Oxford: Oxford University Press, 2012. <<http://oxforddictionaries.com/>> [Consulta: 1 noviembre 2012]

⁹⁷ Relativo a una empresa de gran tamaño o grupo. (Trad. A.).

⁹⁸ Una gran compañía o grupo de compañías autorizadas para actuar como una entidad única y reconocidas así por la ley. (Trad. A.).

⁹⁹ SCHUMANN, D.; HATHCOTE, J.; WEST, S. (1991), p. 35.

¹⁰⁰ KOTLER, P. [et.al] *Dirección de marketing*. Madrid: Prentice Hall, 1995, p. 75.

¹⁰¹ KOTLER, P. [et.al] (1995), p. 732.

Si esto es así, parece lógico utilizar, en aras de la precisión, un concepto menos ambiguo. La lengua castellana nos ofrece dos: compañía o empresa, de las cuales recogemos la definición -entre otras acepciones- que compete a nuestro ámbito de estudio:

- Compañía: sociedad mercantil.
- Empresa: sociedad mercantil o industrial.¹⁰²

Asimismo, autores como Sotelo siguen manteniendo el uso del término institución aplicado al mundo empresarial, y lo prefieren al uso de los vocablos empresa, organización y corporación.¹⁰³

7.2. El sentido del término institución

Tal como se ha detallado en la introducción de este capítulo, 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 interpretaciones diferentes:

- acción de instituir (se);
- establecimiento o fundación de algo;
- cosa fundada y,
- organismos sobre los que descansa la organización política de un país.¹⁰⁴

La RAE afina más las posibles acepciones, hasta elevarlas al número de siete:

- establecimiento o fundación de algo;

¹⁰² DICCIONARIO DE USO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, (1988), p. 112 y 185.

¹⁰³ SOTELO, C. (2001), p. 23.

¹⁰⁴ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). *Diccionario de la lengua española* [En línea] Madrid: RAE, 2001. < <http://lema.rae.es/drae/?val=institución> > [Consulta: 1 octubre 2012]

- 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, incorpora la acepción “ser una institución”, definiéndola 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”.¹⁰⁵

Martínez Solana defiende un doble uso para la palabra institución: institución pública e institución privada, y sitúa a la publicidad como un instrumento válido y necesario para ambos tipos de organizaciones:

Al ser uno de sus posibles cometidos la proyección de mensajes a la sociedad, de acuerdo con los fines de la corporación de que se trate (beneficio exclusivamente social, en el caso de entidades públicas o de derecho público, ó mixto social-económico, cuando se trata de empresas privadas). En todos los casos se pretende defender la imagen de la institución y la de sus integrantes.¹⁰⁶

Por su parte, Llano, en su obra *El humanismo en la empresa* aporta una pista del porqué de las preferencias actuales en el mundo empresarial por el uso del término institución, aplicada a su ámbito de actuación: “Lo que diferencia a una institución de una simple organización funcional es que la institución es capaz de configurarse en torno a valores”.¹⁰⁷ Este autor vincula el concepto valor

¹⁰⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). *Diccionario de la lengua española* [En línea] Madrid: RAE, 2001. < <http://lema.rae.es/drae/?val=institución> > [Consulta: 1 octubre 2012]

¹⁰⁶ MARTÍNEZ SOLANA, Y. *La Comunicación Institucional: análisis de sus problemas y soluciones*. Madrid: Fragua, 2004, p. 89.

¹⁰⁷ LLANO, A. [et al.] *El humanismo en la empresa*. Pamplona: Rialp, 1992, p. 26.

al grado de utilidad, aptitud o significado de las cosas, en función de cómo satisfacen las necesidades humanas. Así entendida, la empresa que se considera institución, incorpora una dimensión social, incluso moral, a su función económica y estructura productiva.

Por lo tanto, y a la luz de lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que, desde el ámbito de análisis de la presente investigación, es posible determinar una triple lectura del concepto institución:

- el vinculado estrictamente a los poderes públicos
- el referido a la empresa privada
- el que hace una lectura amplia e inclusiva, atribuyendo esta denominación tanto a la esfera de los poderes públicos como al mundo empresarial.

Esta triple acepción constituye la fuente de no pocas confusiones conceptuales. Para evitar dicha confusión -y la subsiguiente dispersión en el objeto de estudio- para la elaboración de la presente tesis doctoral se ha optado para la denominación de publicidad institucional por la primera acepción -la vinculada estrictamente a los poderes públicos-.

Esto se debe a que, más allá de la polisemia anteriormente descrita, la ley española es clara respecto al uso de la palabra institución, asignándole un sentido unívoco, vinculado a las administraciones públicas. Tal y como recoge la actual *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*:¹⁰⁸

Artículo 2. *Definición de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación.*

A los efectos de esta Ley, se considerará:

- a) 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.
- b) 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

¹⁰⁸ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902-42905.

de destinatarios.

Cabe destacar que, como se observa en la cita anterior, la ley denomina publicidad institucional exclusivamente a la publicidad de las administraciones públicas, por lo tanto el autor se inclina por la primera opción: aquella que vincula estrictamente la publicidad institucional a los poderes públicos.

9. La administración pública: un concepto elusivo

Hablar de la administración pública como anunciante significa entrar en un terreno conceptualmente difícil. Y ello se debe a que, al comparar sus parámetros con la actividad publicitaria de la empresa privada, se pueden establecer diversas categorizaciones que a su vez generan criterios muy diversos, discutibles e incluso divergentes hasta constituirse en fuente de controversia.

Rufín y Medina recogen, explicitan y ordenan los diferentes factores que contribuyen a generar esta controversia:

Con referencia a la Administración Pública, se puede hablar, con justificación, de publicidad institucional, ya que muchos de los intereses generales, cuya gestión tiene encomendada legalmente la Administración, se benefician del clima de confianza y de buena imagen que la publicidad puede crear con carácter único entre todos los medios comunicativos. La publicidad institucional es aquella que pretende prestigiar a la empresa fabricante del producto o prestadora del servicio anunciado para crear entorno a la misma un clima de confianza por parte del consumidor o usuario.

No obstante, la publicidad denominada institucional plantea, en relación con los anunciantes públicos y privados, diversas cuestiones:

- En primer lugar, acerca del concepto mismo de publicidad, nos encontramos, en efecto, ante una manifestación publicitaria en la que la finalidad de promover la contratación, incluso de forma indirecta o inmediata, prácticamente desaparece. Lo esencial en la publicidad institucional es la creación de imagen, propiciar un clima de simpatía y confianza. Ello se antepone de tal manera a las finalidades promocionales de relaciones contractuales incluso económicas, de forma que los aspectos puramente comunicativos ocultan cualquier otro.
- En numerosas ocasiones, la publicidad institucional adopta una técnica de presentación del mensaje publicitario que se conoce con la denominación de "publicidad redaccional". Ésta se refiere a la modalidad publicitaria en la que la comunicación aparece con las características propias de la información periodística que generalmente se encuentra prohibida.
- Con la publicidad institucional y redaccional antes expuesta se relaciona la información de relaciones públicas. Este tipo de información resulta difícil de deslindar de la publicidad institucional, peor mientras que ésta, en la medida en que pueda entenderse que promociona la contratación, queda dentro del ámbito de la Ley Publicitaria, aquella resul-

ta excluida del ordenamiento jurídico de la publicidad por tratarse de una comunicación de carácter diverso.

- La publicidad institucional realizada por anunciantes públicos o privados se sitúa en una zona fronteriza entre la comunicación puramente publicitaria y la información general, donde la dificultad de aplicar el criterio legal de promoción de la contratación resulta aún más difícil.¹⁰⁹

Como elementos de análisis, se puede constatar cómo, en primer lugar, la publicidad institucional de las administraciones públicas se financia de una forma diferente a la de la publicidad convencional. Al hacerlo a través de los impuestos, se convierte en un coste social, mientras que la publicidad comercial se financia a través de la venta de los productos y servicios por parte de los anunciantes. De hecho, los propios anunciantes comerciales financian indirectamente la actividad publicitaria de los diversos estamentos del Estado, vía los tributos que satisfacen a éste.

Por otro lado, aunque hablamos de administración pública como si fuera un único sujeto de análisis, de hecho no existe un anunciante global -de naturaleza y alcance mundial- de publicidad institucional, a diferencia de los anunciantes comerciales, ampliamente extendidos por el mundo, a través de su estructura de empresa multinacional. Así, según los rankings que anualmente elabora *Advertising Age*, la publicación profesional de referencia en el ámbito internacional de la publicidad, el primer anunciante mundial es Procter & Gamble Co. (con una inversión global de 4.971,5 millones de dólares, según el informe de esta revista correspondiente al año 2011).¹¹⁰ (Véase Anexo V).

En cambio, circunscritos en sus ámbitos legales de actuación, los anunciantes institucionales no pueden presentarse, en *estricto sensu*, como un único conjunto coordinado -múltiple y unitario a la vez-, y, por tanto, su categoría global no constituye un único anunciante, en el sentido más habitual y común del

¹⁰⁹ RUFÍN, R., MEDINA, C. *Marketing público. Investigación, aplicaciones y estrategia*. Madrid: ESIC, 2012, p. 121-122.

¹¹⁰ ADVERTISING AGE. *100 Leading National Advertisers* [En línea] New York: Advertising Age, 2012. http://adage.com/datacenter/datapopup.php?article_id=235491 [Consulta: 6 septiembre 2012]

término, entendido éste como concepto unívoco y enmarcado en la definición legal de “una persona física o jurídica, pública o privada”, en singular.¹¹¹

Ahora bien, si se considera que existe una clara diferenciación de cometidos entre los anunciantes públicos y los privados, y que los cometidos propios de las administraciones públicas obedecen a un fin común de servicio público, si puede establecerse una categoría propia para la publicidad institucional. Y, dentro del conjunto de la actividad publicitaria, esta categoría reclama un lugar destacado tanto por el volumen de sus inversiones, como por las funciones específicas que acomete. Así lo entiende, por ejemplo, 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, incluidas los partidos políticos, nos encontraríamos con el principal anunciante según volumen de inversión en cada país. España no es una excepción.¹¹²

Bien es cierto que estamos hablando de un conjunto muy amplio de anunciantes institucionales, pero 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 dentro del presente análisis, pero, aún así, hacemos constar la pequeña maquinación que permite englobar a los anunciantes institucionales en una misma unidad conceptual, pero no así, a los anunciantes privados -como elemento de comparación o confrontación. Así, por ejemplo, podríamos considerar a los anunciantes de automoción en su conjunto, como ejemplo de potencia sectorial en inversiones publicitarias.

No vamos a negar la gran importancia cuantitativa y cualitativa de la publicidad institucional. De hecho, la presente tesis doctoral nace de la búsqueda de constatación de esta presunción. Pero tampoco estableceremos atajos conceptuales para llegar a establecer dicha importancia.

¹¹¹ “Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad”. *Boletín Oficial del Estado* (15 noviembre 1988), núm. 274, p. 32.464.

¹¹² GONZÁLEZ LOBO, M. A. *Curso de Publicidad*. Madrid: Eresma y Celeste, 1998, p. 27.

Con la intención de ejemplificar este debate, se ofrece un dato significativo que orienta sobre la importancia de la publicidad institucional, en este caso centrada en el ámbito del estado español. Dicho dato se basa en la comparación de anunciantes publicitarios únicos, es decir, aquellos que firman el global de las comunicaciones persuasivas.

Así, podemos observar como el anunciante “Gobierno de España” invirtió en 2011, un total de 80.468.390 euros, mientras que el primer anunciante comercial del ranking de *Infoadex* -y primero en términos absolutos de dicho ranking-, Procter & Gamble España S.A. invirtió un total de 123,8 millones de euros, en ese mismo año. Aquí es posible constatar, bajo el prisma de inversión por anunciante, como Gobierno de España podría situarse entre los primeros anunciantes españoles siendo el primero Procter & Gamble. Esto supondría también la aceptación del criterio taxonómico por el cual la actividad publicitaria del gobierno central español equivale a la de un anunciante único.

Una vez más, al analizar casos como los de la marca Gobierno de España, nos encontramos con el problema de la categorización, puesto que las administraciones públicas -generadoras de la publicidad institucional- han alcanzado un gran nivel de complejidad estructural.

Al amparo de la teoría neoempresarial de la administración pública que, como se verá, 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 y comarcal, y la propia complejidad del Estado central, es fácil comprender la magnitud y dificultad de la tarea.

Un artículo de Fernando Ónega en *La Vanguardia* ilustra esta afirmación:

Elena Salgado lo intuía, pero nunca pensó que podía encontrar tal marasmo en la Administración Civil del Estado. Su dificultad no es coordinar comunidades, encauzar conflictos o resolver competencias. Su dificultad está en dirigir, controlar, coordinar e incluso

contar el enjambre de órganos colegiados y comisiones interministeriales. ¿Sabes cuántos hay? Más de un millar: tantos como días hábiles tiene la legislatura.¹¹³

En el caso del Estado español, la *Ley General Presupuestaria*, de 2003, establece en su Título I el ámbito y la organización del sector público estatal,¹¹⁴ convirtiéndose por ello 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 publicitaria de las mismas).

En su artículo 2.1, la *Ley General Presupuestaria* dispone:

A los efectos de esta ley forman parte del sector público estatal:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.
- c) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mútuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
- d) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- e) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
- f) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado.
- g) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los artículos 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente

¹¹³ ÓNEGA, F. "Cómo echar a Zapatero y no morir en el intento". *La Vanguardia* [Barcelona] (8 septiembre 2007), núm. 45218, p. 17.

¹¹⁴ "Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria". *Boletín Oficial del Estado* (27 noviembre 2003) núm. 284 p. 42079- 42126.

a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.¹¹⁵

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

- el sector público administrativo
- el sector público empresarial
- el sector público fundacional

Así, en su artículo 3, la *Ley General Presupuestaria* reza:

A los efectos de esta ley, el sector público estatal se divide en los siguientes:

1. El sector público administrativo, integrado por:

a) Los sujetos mencionados en los párrafos a), b) y d) del apartado 1 y en el apartado 3 del artículo anterior.

b) Las entidades mencionadas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo anterior, que cumplan alguna de las dos características siguientes:

1ª. Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.

2ª. Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.

2. El sector público empresarial, integrado por:

a) Las entidades públicas empresariales.

b) Las sociedades mercantiles estatales.

¹¹⁵ “Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”, p. 42.085.

- c) Las entidades mencionadas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo anterior no incluidas en el sector público administrativo.
3. El sector público fundacional, integrado por las fundaciones del sector público estatal.¹¹⁶

Vemos pues, cómo la estructura del sector público estatal es de una complejidad enorme. Si a esta complejidad se suman la de las administraciones autonómicas y locales, se comprenderá la dificultad de observar y acotar la publicidad institucional que generan esta constelación de organismos oficiales.

En la actualidad los lindes de los diversos estamentos que se consideran Estado se definen por su complejidad: la propia *Ley General Presupuestaria* española, tal como se ha visto, precisa una extensa relación de tipologías de instituciones, organismos y entes estatales, y lo hace con una finalidad importante, ya que se trata de dilucidar el reparto de fondos estatales entre ellos, vía Presupuestos Generales del Estado.

Por tanto, se define el alcance del Estado Central español de una forma hasta cierto punto colateral -y, por tanto, no intrínseca- ya que la taxonomía se establece en función de la financiación de los diversos estamentos estatales, y no por su propia naturaleza.

En función de las variables de análisis y de los distintos criterios taxonómicos se pueden establecer diversos límites orgánicos en la gestión de gobierno de los diversos organismos que componen la Administración del Estado, es decir, de la función pública estatal. En estos criterios juega un papel determinante la propia consideración de la definición de función pública, porque en función de esta definición se fijan las necesidades, competencias, atribuciones y estructura del propio estado. Si no se conoce para qué se quiere al aparato gestor del estado, y hasta dónde puede llegar su rango de actuación, difícilmente se podrán acotar las competencias del mismo y, entre ellas, las referidas a su comunicación.

¹¹⁶ “Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”, p. 42.085.

Por tanto, y a la luz de todo lo analizado hasta aquí, la presente investigación principalmente se basa, por un lado, en la definición que el estado central hace de sí mismo, a través de la legislación, y por otro, en las diversas corrientes de pensamiento que hoy en día estudian la función pública y sus cometidos.

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 otro, justifica ya de por sí un estudio como el que se pretende abordar en la presente tesis doctoral.

Además, y como se verá, más allá de la importancia cuantitativa de la publicidad institucional, entendida como la propia de las administraciones públicas, su importancia cualitativa hace ya de por sí necesario un estudio específico sobre la cuestión. Dicha importancia cualitativa nace tanto de la trascendencia de los temas específicos de la publicidad institucional, como de las funciones metapublicitarias que ésta asume, funciones que, por su relevancia, merecerán un capítulo específico en el presente trabajo de investigación.

10. Primer marco teórico: definición de publicidad institucional a partir de los términos publicidad y propaganda, y su definición legal

Tal como afirma Qualter en el prefacio de su obra *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*:

Publicidad es un concepto suficientemente amplio como para incluir cualquier cosa, desde el cartel escrito a mano que aparece en el escaparate de la tienda de un pueblo (...) al anuncio de una bebida refrescante o de un nuevo modelo de coche (...) que ha utilizado el talento de cientos de personas y ha costado millones de pesetas.¹¹⁷

Debido a esta amplitud del concepto, se cree conveniente realizar un breve recorrido a través de algunas definiciones, referidas tanto a la publicidad como a la propaganda, con el fin de precisar el objeto de estudio. Esta precisión en las definiciones de los conceptos publicidad y propaganda permitirá establecer términos y parámetros de análisis y comparación, fruto de los cuales debería ser una propuesta de definición inclusiva del concepto publicidad institucional, que incorpore los matices y los elementos complementarios hallados en esta exploración terminológica.

Se trata, forzosamente, de una somera exploración terminológica, ya que profundizar en una definición exhaustiva y totalmente inclusiva de ambos conceptos sería el objeto *per se* de un trabajo que superaría -y se apartaría-, con mucho, lo que se pretende en el contexto de la aproximación conceptual a la publicidad institucional, a la que se refiere el presente capítulo.

Con esta visión panorámica sobre las definiciones de publicidad y propaganda se pretende encontrar aquellos elementos formales y conceptuales compartidos que posibiliten adscribir a la publicidad institucional en una triple ubicación:

- La publicidad institucional como una forma específica de publicidad, con la cual comparte elementos definitorios, planteamientos y filosofía.

¹¹⁷ QUALTER, T. H. *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*. Barcelona: Paidós, 1994, p. 8.

- La publicidad institucional entendida como una forma específica de propaganda, compartiendo un abanico de términos, conceptos, usos y planteamientos teóricos.
- La publicidad institucional como un sujeto propio de análisis, fruto de la intersección de las definiciones de publicidad y propaganda.

10.1. Definición de publicidad institucional a partir de la definición de publicidad

Definir publicidad es una tarea harto compleja. En un clásico ejemplo de ello, Ferrer compila más de doscientas definiciones sobre este término.¹¹⁸ La presente investigación no pretende ser tan exhaustiva, pero si manifiesta la voluntad de aproximarse a diversas definiciones de publicidad que permitan, en una lectura conjunta y transversal, una aproximación suficientemente rigurosa al objeto de análisis.

Para trazar una aproximación al concepto publicidad, se empezará por la definición que hace de la misma el *Diccionario de la Real Academia Española* (RAE), se seguirá con la definición que hace de ella un diccionario especializado en temas de comunicación empresarial, y, antes de entrar en las definiciones propias del ámbito académico, se abordará la definición legal de publicidad, tal como es contemplada en la Ley General de Publicidad. De este modo, se pasará del uso general del concepto a su uso específico, y de uso normativo a sus definiciones académicas.

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.”.¹¹⁹

Según el Termcat, en su *Diccionari de comunicació empresarial: publicitat, relacions públiques i màrqueting*,¹²⁰ la publicidad se define como:

¹¹⁸ FERRER, E. *Publicidad y Comunicación*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

¹¹⁹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). *Diccionario de la lengua española* [En línea] Madrid: RAE, 2001. <<http://lema.rae.es/drae/?val=publicidad>> [Consulta: 1 octubre 2012]

*Comunicació persuasiva i/o informativa sobre els productes, el serveis, les marques, etc., d'un anunciant, per mitjà, fonamentalment, d'anuncis subscrits i pagats per l'anunciament, que es proposa com a objectiu incidir directament o indirectament en el comportament de compra i de consum dels públics a què s'adreça.*¹²¹

La *Ley 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.¹²²

En su obra *La Publicitat: fonaments de la comunicació publicitària*, Herberos¹²³ aborda exhaustivamente diversas fórmulas para la definición de publicidad, entre ellas destacamos:

*En un sentit general i globalitzador, podem considerar la publicitat una activitat o un sistema comunicatiu encaminat a la consecució d'uns objectius integrats en un sistema més complex format pel conjunt d'accions i tècniques utilitzades en la comercialització de productes i serveis.*¹²⁴

El interés de esta definición de Herreros radica en su capacidad para ubicar la publicidad en el contexto del marketing. No obstante, en la misma obra, el autor opta por otra definición complementaria, más centrada en el propio ámbito publicitario¹²⁵:

¹²⁰ TERMCAT, CENTRE DE TERMINOLOGIA. *Diccionari de comunicació empresarial: Publicitat, relacions públiques i màrqueting*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana, 1999, p. 192.

¹²¹ Comunicación persuasiva y/o informativa sobre los productos, los servicios, las marcas, etc., de un anunciante, por medio, fundamentalmente, de anuncios subscritos y pagados por el anunciante, que se propone como objetivo incidir directamente o indirectamente en el comportamiento de compra y de consumo de los públicos a los que se dirige. (Trad. A.).

¹²² "Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad". *Boletín Oficial del Estado*, p. 32464.

¹²³ HERREROS, M. *La publicitat: fonaments de la comunicació publicitària*. Barcelona: Pòrtic, 1995, p. 15.

¹²⁴ En un sentido general y globalizador, podemos considerar la publicidad una actividad o un sistema comunicativo encaminado a la consecución de unos objetivos integrados en un sistema más complejo formado por el conjunto de acciones y técnicas utilizadas en la comercialización de productos y servicios. (Trad. A.).

*La publicitat es materialitza en qualsevol forma de comunicació impersonal pagada i transmesa a través del mitjans de masses a fi de presentar i promoure els béns o serveis d'un patrocinador identificat.*¹²⁶

Para García Uceda, autora de la obra *Las claves de la publicidad*, ésta 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.¹²⁷

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

En la obra de Sabaté, *La Publicitat*,¹²⁸ esta actividad queda definida como:

*Una forma de comunicació comercial masiva de caràcter persuasiu i/o informatiu integrada en el procés de comercialització de productes i serveis. El seu objectiu principal consisteix a aconseguir una resposta favorable als interessos empresarials de l'emissor per part del públic al qual s'adreça.*¹²⁹

Sánchez Guzmán, por su parte, nos brinda una 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

¹²⁶ La publicidad se materializa en cualquier forma de comunicación impersonal pagada y transmitida a través de los medios de masas con el fin de presentar y promover los bienes o servicios de un patrocinador identificado. (Trad. A.).

¹²⁷ GARCÍA UCEDA, M. *Las claves de la publicidad*. Madrid: ESIC, 2001, p. 20-21.

¹²⁸ SABATÉ, J. *La Publicitat*. Barcelona: Pòrtic, 1997, p. 13.

¹²⁹ Una forma de comunicación comercial masiva de carácter persuasivo y/o informativo integrada en el proceso de comercialización de productos y servicios. Su objetivo principal consiste en conseguir una respuesta favorable a los intereses empresariales del emisor por parte del público al cual se dirige. (Trad. A.).

conjunto de consumidores de carácter anónimo, heterogéneo y geográficamente disperso.¹³⁰

Esta definición de publicidad se complementa con un alegato del autor sobre:

La transparencia de sus protagonistas: un emisor profesional cuya intención comunicativa, a pesar de estar estereotipado por necesidad, no es menos inferible; canales de propagación mass-mediáticos con propiedades cada vez mejor delimitadas; y una colectividad de destinatarios que una tecnología de emisión más y más perfeccionada intenta transformar en receptores efectivos.¹³¹

Según 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.¹³²

Mattelart realiza una definición de publicidad basada en los actores de la misma, y en la línea del tono ensayístico de su trabajo, 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.¹³³

Kotler realiza una sintética definición de publicidad, pero valiosa por lo relevante del autor y por lo que -en su esquematismo- revela como esencial para el gestor de marketing: "Publicidad es toda comunicación no personal y pagada

¹³⁰ SÁNCHEZ GUZMÁN, J. R. *Introducción a la teoría de la publicidad*. Madrid: Tecnos, 1979, p. 51.

¹³¹ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1979), p. 51.

¹³² GONZÁLEZ MARTIN, J.A. (1996), p. 5.

¹³³ MATTELART, A. (2000), p. 15-16.

para la presentación y promoción de ideas, bienes o servicios para una empresa determinada”.¹³⁴

O’Guinn, Allen y Semenik definen publicidad como “un esfuerzo pagado, transmitido por medios masivos de información con objeto de persuadir”.¹³⁵

Por su parte, Arens y Weingold definen publicidad en los siguientes términos:

Publicidad es la comunicación no personal estructurada y compuesta de información, por lo general pagada y de naturaleza persuasiva, sobre productos (bienes, servicios e ideas) por patrocinadores identificados a través de varios medios.¹³⁶

Estos mismos autores enriquecen más adelante su definición incorporando una nueva dimensión de reflexión:

La publicidad puede usarse para satisfacer una variedad de objetivos del patrocinador. Algunos anuncios pretenden ayudar a generar ganancias para el anunciante, otros son patrocinados por grupos no lucrativos. Algunos anuncios tratan de animar a la audiencia seleccionada a la acción inmediata, otros crean conciencia o comprensión de la oferta del anunciante.¹³⁷

A la luz de las diversas definiciones de publicidad hasta aquí examinadas, se va a tratar de analizar hasta dónde encaja en ellas la publicidad institucional - 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 institucional es publicidad en tanto en cuanto:

- Es divulgación de noticias y anuncios (RAE).
- Es comunicación persuasiva y/o informativa que busca incidir en los comportamientos de los públicos (Termcat).

¹³⁴ KOTLER, P. [et.al] (1995), p. 654.

¹³⁵ ALLEN, C; SEMENICK, R.; O’GUINN, T. *Publicidad*. México: International Thomson, 2010, p.6.

¹³⁶ ARENS, W.; ARENS, C.; WEIGOLD, M. *Publicidad*. México: McGraw-Hill Interamericana, 2008, p.7.

¹³⁷ ARENS, W; ARENS, C; WEIGOLD, M. (2008), p. 24.

- Está realizada por una persona jurídica y pública, con el fin de promover servicios, derechos y obligaciones (*Ley General de Publicidad*).
- Es un conjunto de actividades integradas en un sistema más complejo que busca divulgar servicios de un patrocinador identificado, mediante comunicación impersonal pagada y transmitida a través de medios de masas (Herreros).
- 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).
- Busca la respuesta favorable a los intereses del emisor por parte del público a la cual se dirige (Sabaté).
- 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).
- Promociona ideas, bienes y servicios (Kotler).
- Es un esfuerzo pagado que busca persuadir (O'Guinn, Allen, Semenik).
- Está patrocinada por un emisor que no siempre quiere lucrarse y busca crear conciencia o comprensión del mensaje del anunciante (Arens, Arens y Weigold).

A través de esta lectura transversal de las diferentes definiciones de publicidad llevadas a cabo en el contexto de la presente investigación, se puede afirmar que el concepto de publicidad institucional queda sólidamente anclado dentro de la definición general -y, por tanto, más amplia- de publicidad, al com-

partir elementos centrales y consustanciales de todas las definiciones consultadas.

10.2. Definición de publicidad institucional a partir de la definición de propaganda

La correlación entre publicidad institucional y política es una constante que va más allá de su encuentro en la adscripción parcialmente propagandística de la primera, ya que, tal como afirman Leiss, Kline y Jhally¹³⁸:

*The most difficult question for public policy is concerned with the broad significance of advertising as an enormously versatile and attractive genre of social communication, and with its overall relation to cultura and society.*¹³⁹

Además, la propia dinámica de la actividad política confiere a este tipo de comunicación una serie de especificidades, fruto de planteamientos y procesos que, aunque netamente políticos, requieren un despliegue comunicacional muy concreto, dada su carga ideológica. Por ello se hace también necesario abordar la publicidad institucional desde la intersección entre ideología y persuasión: la propaganda.

Con el fin de facilitar el análisis comparativo entre los conceptos publicidad y propaganda, se abordará la misma metodología indicada en el apartado dedicado al análisis del término publicidad: la definición que hace de propaganda el diccionario de la RAE, el diccionario del Termcat -especializado en temas de comunicación empresarial- y se recogerán, también, las definiciones propias de académicos y expertos en la materia. De esta manera, se pasará del uso general del concepto a su uso específico, y a sus definiciones académicas.

¹³⁸ LEISS, W., KLINE, S., JHALLY, S. (1990) p. 386.

¹³⁹ La cuestión más difícil para la política pública es la referida al amplio significado de la publicidad como género enormemente versátil y atractivo de comunicación social, y su relación global con la cultura y la sociedad. (Trad. A.).

Conviene destacar que, en el caso concreto del concepto propaganda, no es posible abordar su definición legal, ya que 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”.¹⁴⁰ 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.

La propaganda queda definida, según el Termcat,¹⁴¹ en su *Diccionari de comunicació empresarial: publicitat, relacions públiques i màrqueting*, como “*Comunicació persuasiva l’objectiu de la qual és difondre una ideologia política, religiosa, etc, i aconseguir-ne adeptes*”.¹⁴²

Para Herreros,¹⁴³ en su obra *La Publicitat: fonaments de la comunicació publicitària*:

La propaganda percaça objectius particulars i distints de qualsevol altre tipus de comunicació, com la conversió, o l’afermament de les persones a creences religioses o polítiques, encara que les formes d’expressió siguin idèntiques o semblants.¹⁴⁴

De la extensa relación de características de la propaganda citadas por Herreros, 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.

¹⁴⁰ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). *Diccionario de la lengua española* [En línea] Madrid: RAE, 2001. < <http://lema.rae.es/drae/?val=propaganda> > [Consulta: 1 octubre 2012]

¹⁴¹ TERMCAT, CENTRE DE TERMINOLOGIA (1999), p. 189.

¹⁴² Comunicación persuasiva cuyo objetivo es difundir una ideología política, religiosa, etc, y conseguir nuevos adeptos. (Trad. A.).

¹⁴³ HERREROS, M. (1995), p. 24.

¹⁴⁴ La propaganda persigue objetivos particulares y distintos a cualquier otro tipo de comunicación, como la conversión, el afianzamiento de las personas a creencias religiosas o políticas, aunque las formas de expresión sean idénticas o parecidas. (Trad. A.).

- Pretende provocar la congruencia conductual del individuo persuadido, es decir, obliga a éste a ser consecuente con las ideas y creencias adoptadas.¹⁴⁵

El mismo autor, en su obra de referencia *Teoría y técnica de la propaganda electoral (Formas publicitarias)*, 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.¹⁴⁶

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.¹⁴⁷

García Uceda caracteriza a 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”.¹⁴⁸

Sabaté¹⁴⁹ realiza una definición sintética de propaganda, la cual engloba su carácter ideológico y su voluntad de mover a la acción: “*la propaganda induce a creure en una determinada ideología i a obrar a favor seu*”.¹⁵⁰

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

¹⁴⁵ HERREROS, M. (1995), p. 25-26.

¹⁴⁶ HERREROS, M. (1989), p. 63.

¹⁴⁷ GONZÁLEZ LOBO, M. A. (1998), p. 55.

¹⁴⁸ GARCÍA UCEDA, M. (2001), p. 20.

¹⁴⁹ SABATÉ, J. (1997), p. 19.

¹⁵⁰ La propaganda induce a creer en una determinada ideología y a obrar a su favor. (Trad. A.).

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.¹⁵¹

Según Domenach, en su canónica obra *La Propaganda Política*, 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.¹⁵² 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”.¹⁵³

Jowett y O'Donnell,¹⁵⁴ en su obra de referencia *Propaganda and Persuasion*, definen esta disciplina de la siguiente manera: “*Propaganda is the deliberate systematic attempt to shape perceptions, manipulate cognitions, and direct behavior to achieve a response that furthers the desired intent of the propagandist*”.¹⁵⁵

Y, por último, incluimos una definición de propaganda que se muestra especialmente exhaustiva y significativa por lo que se refiere a su riqueza de matices, obra de Nelson.¹⁵⁶

Propaganda is neutrally defined as a systematic form of purposeful persuasion that attempts to influence the emotions, attitudes, opinions, and actions of specified target audiences for ideological, political or commercial purposes through the controlled trans-

¹⁵¹ GONZÁLEZ MARTIN, J.A. (1996), p.17.

¹⁵² DOMENACH, J.M. *La Propaganda Política*. Barcelona: Edicions 62, 1963, p. 19.

¹⁵³ DOMENACH, J.M. (1963), p. 54.

¹⁵⁴ JOWETT, G.; O'DONNELL, V. *Propaganda and Persuasion*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2006, p. 7.

¹⁵⁵ Propaganda es el intento deliberado y sistemático de modelar percepciones, manipular cogniciones, y dirigir el comportamiento para conseguir una respuesta que favorezca el objetivo del propagandista. (Trad. A.).

¹⁵⁶ NELSON, R.A. *A Chronology and Glossary Of Propaganda in the United States*. Westport: Greenwood Publishing, 1996, p. 232-233.

*mission of one-sided messages (which may or may not be factual) via mass and direct media channels.*¹⁵⁷

En función de las diversas definiciones hasta aquí examinadas de propaganda, se intentará asociar conceptos de las mismas a la actividad publicitaria de las administraciones públicas. Para ello, se buscará en cada definición de propaganda los conceptos más afines al objeto de estudio. Por todo ello, se puede apuntar ya que la publicidad institucional 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)
- es comunicación persuasiva que pretende difundir ideología política y conseguir adeptos (Termcat)
- 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 (Herrerros)
- divulga, extiende y expande ideología -en el plano político- para conseguir adeptos a la misma (Herrerros)
- 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)
- induce a creer en una determinada ideología y a actuar en su favor (Sabaté)

¹⁵⁷ Propaganda se define de manera neutra como una forma sistemática de persuasión intencionada que pretende influenciar las emociones, actitudes, opiniones y acciones de un target específico con una finalidad ideológica, política o comercial, a través de la transmisión de mensajes unidireccionales controlados (los cuales pueden ser o no ser factuales) vía canales de comunicación masiva y directa. (Trad. A.).

- incorpora elementos ideológico-políticos en formas publicitarias (González Martín)
- está organizada para influir y dirigir opinión (Domenach)
- es un intento deliberado de modelar percepciones y dirigir comportamientos (Jowett y O'Donnell)
- intenta influir en las emociones, actitudes, opiniones y acciones de un público específico con fines ideológicos o políticos, mediante la transmisión de mensajes unidireccionales (Nelson).

Una vez realizada la exploración en el terreno de las definiciones de la propaganda, se observa que la publicidad institucional comparte también elementos definitorios de suficiente entidad como para también hacer posible su adscripción taxonómica dentro del ámbito conceptual de la propaganda.

Por tanto, y a la luz de lo también acotado en el apartado anterior -referido a la definición del concepto publicidad-, se puede inferir que la publicidad institucional manifiesta una naturaleza dual, ya que puede encuadrarse en las definiciones tanto de publicidad como de propaganda, compartiendo elementos de ambas materias.

Es precisamente esta doble naturaleza de la publicidad institucional donde aflora la posibilidad de estudiarla como un sujeto de análisis específico, ya que la intersección de características atribuidas a la publicidad con las que se vinculan a la propaganda tiende a conferirle rasgos propios. Cabe aquí recordar que en el inicio de la investigación que mueve a la presente tesis doctoral se hallaba la intuición -originada por muchos años de práctica profesional relacionados con esta materia de estudio- de que la publicidad institucional merecía un análisis propio, dadas sus magnitudes, pero, sobre todo, dadas estas especificidades que surgen a la luz de su definición a partir de las ideas de publicidad y propaganda, y las intersecciones conceptuales que surgen al combinarlas.

10.3. Definición legal de publicidad institucional

En los dos apartados anteriores se ha alcanzado, a la luz de lo aportado por un abanico de expertos, una definición de publicidad institucional a partir de aportaciones fragmentarias extraídas, a su vez, de las definiciones del concepto publicidad y del concepto propaganda. Aún así, queda una tipología de definición de publicidad institucional: la que proviene del ámbito legal. Este tipo de definiciones son especialmente valiosas por dos factores decisivos:

- su propio valor legal y, por lo tanto, normativo
- porque definen específicamente y estrictamente el concepto publicidad institucional, aislado de definiciones genéricas referidas a la actividad publicitaria en su conjunto

La legislación española 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 carácter nacional de la norma del gobierno central, se apuntará, en primer término, la definición de publicidad institucional que recoge el artículo 2 de la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*:

A los efectos de esta Ley, se considerará:

- a) 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.
- b) 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.¹⁵⁹

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

¹⁵⁹ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42903.

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.¹⁶⁰

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, utilizando para ello 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”.¹⁶¹ Como se verá en capítulos posteriores, 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 institucional 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.

Si la norma española define publicidad institucional a partir de la tipología del anunciante, existe una norma autonómica, concretamente la promulgada por

¹⁶⁰ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42903.

¹⁶¹ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42903.

la *Generalitat de Catalunya* en el año 2000,¹⁶² que sí describe de forma precisa la naturaleza intrínseca, la finalidad y los cometidos propios de la publicidad institucional. En su aspecto definitorio, es una ley mucho más precisa, tal como se puede apreciar en el redactado de su artículo 3, correspondiente a la descripción de su ámbito de aplicación¹⁶³:

- 1) *Als efectes del que disposa aquesta Llei, s'entén per publicitat institucional la publicitat que duen a terme les institucions públiques per promoure i defensar els valors i les conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut o la prevenció i la seguretat.*
- 2) *D'acord amb la concepció especificada per l'apartat 1, la publicitat institucional té per objecte:*
 - a) *Promoure i defensar la democràcia i els valors de la societat, com ara el benestar social, la cultura de la pau, la solidaritat o la salut.*
 - b) *Informar sobre els drets i les obligacions dels ciutadans o grups de ciutadans.*
 - c) *Informar sobre l'existència de les entitats i les institucions públiques, de les activitats que duen a terme, dels serveis que presten o dels productes que promouen.*
 - d) *Informar de les activitats o els projectes duts a terme per l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències.*
 - e) *Promoure qualsevol altre missatge en l'àmbit de les competències o l'objecte social de l'entitat, la societat o la persona jurídicopública que promou la comunicació.*
- 3) *La publicitat institucional prové de l'Administració i, per tant, està inherentment al servei de tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya.*
- 4) *La publicitat institucional ha de constituir un instrument útil per al desenvolupament global, i vetllar pels drets de les persones destinatàries i pel respecte de l'ètica publicitària.*
- 5) *La publicitat institucional, a més d'ésser explicativa de la institució en el seu marc global, ha de difondre missatges que contribueixin a implicar els ciutadans i les ciutadanes en el procés de construcció d'una societat avançada des del punt de vista del seu progrés econòmic i social i de la seva consciència cívica. Així mateix, ha de tenir sempre present en els seus missatges una voluntat cohesionadora i integradora del conjunt de la societat.*¹⁶⁴

¹⁶² "Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional", p. 331.

¹⁶³ "Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional", p. 331.

¹⁶⁴ 1) A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entiende por publicidad institucional la publicidad que llevan a cabo las instituciones públicas para promover y defender los valores y las conduc-

De esta exhaustiva definición sobre el concepto y las atribuciones de la publicidad institucional que realiza la ley catalana, se considera de especial relevancia destacar la aportación que significa calificar a esta actividad como servicio público e instrumento útil.

Por el contrario, esta Ley es más ambigua que la norma española en cuanto 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, de rango superior, ya que ésta no autoriza a divulgar logros de la Administración.

Existen otras leyes autonómicas sobre publicidad institucional. Citamos por orden cronológico las dos leyes andaluzas: la primera - la *Ley 5/1995, de 6 de noviembre, Reguladora de la Publicidad Institucional*- que quedó derogada por la *Ley 4/1999, de 11 de mayo, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía*. Le siguen la ley extremeña -*Ley 6/1996, de 26 de septiembre, reguladora de la Publicidad Institucional*-, la aragonesa -*Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre Publicidad Institucional*-, la asturiana -*Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales*-

tas que permitan consolidar la democracia, el bienestar social, la salud o la prevención y la seguridad.

2) De acuerdo con la concepción especificada en el apartado 1, la publicidad institucional tiene por objeto:

a) Promover y defender la democracia y los valores de la sociedad, como el bienestar social, la cultura de la paz, la solidaridad o la salud.

b) Informar sobre los derechos y 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, los servicios que prestan o los productos que promueven

d) Informar sobre 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 jurídicopública que promueve la comunicación.

3) La publicidad institucional proviene de la Administración y por tanto, está inherentemente al servicio de todos los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

4) La publicidad institucional ha de 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, ha de difundir mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos y a las ciudadanas en el proceso de construcción de una sociedad avanzada desde el punto de vista de su proceso económico, social y de su conciencia cívica. De la misma manera, ha de tener siempre presente en sus mensajes una voluntad cohesionadora e integradora del conjunto de la sociedad” (Trad. A.).

o la canaria -Ley 2/2007, de 9 de febrero, Reguladora de las Campañas Institucionales Realizadas por los Órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las Restantes Entidades Comprendidas en el Sector Público Autonómico Canario.

En todas ellas nos encontramos con definiciones de publicidad institucional muy próximas -cuando no clónicas-, destacando que las promulgadas con posterioridad a la ley estatal de 2005, además incorporan los nuevos preceptos que ésta establece. A título de ejemplo, y por ser la que aporta algún elemento diferencial respecto a las otras leyes estudiadas, a continuación se cita la definición de publicidad institucional que establece la *Ley reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía* que, como cabe recordar, data de 1999:

A los efectos de esta Ley, y sin perjuicio de lo establecido en la normativa de publicidad, las actividades publicitarias se clasifican en los siguientes grupos:

- a) Aquellas que tienen por finalidad informar, en orden a favorecer la transparencia y concurrencia, sobre actos y procedimientos administrativos y los servicios que prestan las administraciones públicas andaluzas; difundir la imagen de Andalucía o del ámbito de cada administración con fines de promoción turística; favorecer la existencia de hábitos saludables individual o colectivamente; promover el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes en condiciones de igualdad y fomentar actitudes y comportamientos de los ciudadanos en relación a bienes o servicios públicos de carácter educativo, cultural, social, sanitario, de fomento de empleo u otros de análoga naturaleza.
- b) Aquellas actividades, distintas de las anteriores, cuyo objeto es informar, con carácter general, sobre los proyectos, las realizaciones o logros en la gestión pública”.¹⁶⁵

En el apartado b) de la ley andaluza nos encontramos, tal como hemos visto que sucede en la ley catalana, un claro conflicto con la posterior ley nacional, ya que, una vez más, se cita a la información sobre los logros en la gestión pública como uno de los cometidos propios de la publicidad institucional, extremo que, recordemos, la ley española prohíbe expresamente.

¹⁶⁵ “Ley 4/1999, de 11 de mayo, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía”. *Boletín Oficial del Estado* (9 junio 1999), núm. 137, p. 22119.

La ley andaluza aporta, como conceptos de especial interés, la apelación que se hace a la publicidad institucional como instrumento para el fomento de la transparencia y la concurrencia. Asimismo, explicita que el fomento del turismo y de la imagen de Andalucía entran de lleno en las competencias de la publicidad institucional, incorporando así en su ámbito la venta de productos y servicios auspiciados desde la administración pública, algo que la ley española de publicidad y comunicación institucional, en cambio, deja fuera de sus atribuciones.

Como conclusión, se puede afirmar, en primer lugar, que en el ámbito de la regulación normativa sobre publicidad institucional, las administraciones autonómicas se anticipan cronológicamente a ley estatal. Con la llegada de la norma española, algunos supuestos recogidos en la normativa autonómica quedan en entredicho -especialmente los relativos a dar publicidad a los logros de la acción de gobierno-, ya que manifiestan un claro conflicto con la letra y el espíritu de la ley estatal, de mayor rango.

10.4. Publicidad institucional y conceptos afines

La existencia de un espacio conceptual propio para la publicidad institucional, dentro del ámbito genérico de la publicidad, también ha merecido la atención de varios autores. En sus contenidos introductorios, la obra de Sabaté ya recoge su importancia¹⁶⁶:

*La publicitat també és una eina molt eficaç per als organismes públics. Aquests també la utilitzen amb freqüència per a comunicar-se amb els ciutadans. Els organismes de l'estat, els ajuntaments, les comunitats autònomes i altres, en el seu conjunt, són un dels principals anunciants.*¹⁶⁷

Este espacio conceptual propio para la publicidad institucional es abordado por Sotelo en su obra *Introducción a la Comunicación Institucional*, en la que

¹⁶⁶ SABATÉ, J. (1997), p. 13.

¹⁶⁷ La publicidad también es una herramienta muy eficaz para los organismos públicos. Estos también la utilizan con frecuencia para comunicarse con los ciudadanos. Los organismos del Estado, los ayuntamientos, las comunidades autónomas y otros, en su conjunto, son uno de los principales anunciantes. (Trad. A.).

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 sitúa a ambas acepciones en un mismo punto de partida, los EUA, en la época de la Segunda Guerra Mundial, debido a que:

Ya durante la guerra, tanto los empresarios como 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 adquirían en tiempo de paz. A los gobiernos, este modo de informar les sirvió para involucrar a la población en la contienda.¹⁶⁸

Según Sotelo -y siempre bajo esta visión ambivalente tanto para empresa privada como para poderes públicos- la publicidad institucional se define por tres elementos:

- 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.
- 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).
- Su modelo de comunicación es unilateral, encomendando 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.¹⁶⁹

Como colofón a esta aproximación terminológica y conceptual a la publicidad institucional, a continuación se incorpora una tabla comparativa entre tres

¹⁶⁸ SOTELO, C. (2001), p. 160.

¹⁶⁹ SOTELO, C. (2001), p. 160-161.

tipologías de publicidad (publicidad institucional, publicidad corporativa y publicidad social), las cuales quedan ubicadas -por comparación- al tiempo que se ilustran las diferencias entre ellas. Dicha diferenciación se realiza en función del sujeto, su función y su tipología.

Nótese como en ella, a la publicidad estrictamente comercial se la denomina publicidad corporativa y se le atribuye la función de generación de imagen de marca, con lo cual los autores parecen estar abordando la publicidad generada por empresas privadas con el fin de potenciar su imagen global, y no la de sus productos o servicios concretos.

Figura 1: características diferenciales de la publicidad institucional, corporativa, y social.

	PUBLICIDAD INSTITUCIONAL	PUBLICIDAD CORPORATIVA	PUBLICIDAD SOCIAL
Sujeto	Organismos públicos (Administración central, autonómica, local y organismos autónomos dependientes)	Empresas privadas	Asociaciones (Organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y sindicatos)
Función	Interés público Integración social	Comercial Marketing	Solidaridad Sensibilización Colaboración Afilación
Tipo	Campañas de servicios sociales	Campañas de imagen de marca	Campañas de causas sociales Campañas electorales

Fuente: Alameda, D. Fernández, E.: "Aproximación conceptual a la publicidad institucional".¹⁷⁰

Esta tabla comparativa introduce el concepto de publicidad social, el cual, y dada su importancia merece una definición algo más extensa. Así lo atesti-

¹⁷⁰ ALAMEDA, D; FERNÁNDEZ, E. "Aproximación conceptual a la publicidad institucional". *Sphera Pública* [Murcia] (2002), núm. 2, p. 173.

guan autores como Sabaté y Sorribas: “la publicidad social constituye uno de los fenómenos comunicacionales más presentes en las sociedades occidentales”.¹⁷¹

La publicidad social, entendida como herramienta de las políticas de impulsión propias del marketing social, es definida por Kotler -junto a Zaltman, los impulsores del concepto marketing social-¹⁷² como “un esfuerzo organizado, dirigido por un grupo (el agente de cambio) que intenta persuadir a otros (los adoptantes objetivo) de que acepten, modifiquen o abandonen ciertas ideas, actitudes, prácticas y conductas”.¹⁷³

Esta definición ha sido ampliada por autores como Alvarado, el cual afirma que la publicidad social es “publicidad derivada de una causa o proyecto social y promovida por anunciantes sin ánimo de lucro”.¹⁷⁴

Sabaté y Sorribas¹⁷⁵ definen cinco objetivos de la publicidad social:

- Proporcionar nueva información a las personas y elevar su nivel de conocimiento sobre temas sociales, hasta el extremo de poder cambiar sus percepciones sobre el tema en cuestión
- Persuadir a los individuos para que realicen o no un acto o práctica específica
- Lograr el compromiso explícito de los individuos
- Cambiar ciertas conductas, valores y hábitos sociales fuertemente arraigados
- Mejorar la imagen de la institución anunciante, aumentar su notoriedad entre la opinión pública y diferenciarla de la competencia (la totalidad de

¹⁷¹ SABATÉ, J.; SORRIBAS, C. *Publicidad social: antecedentes, concepto y objetivos*. Actas de las XIII Jornadas Internacionales de Jóvenes Investigadores en Comunicación. Zaragoza: Universidad San Jorge, 2006, doc. 6, p. 2004-2016.

¹⁷² KOTLER, P.; ZALTMAN, G. (1971) p. 3-12.

¹⁷³ KOTLER, P.; ROBERTO, E. L. *Marketing social. Estrategias para cambiar la conducta pública*. Madrid: Díaz de Santos, 1992. p. 7.

¹⁷⁴ ALVARADO, M. C. “La publicidad social: concepto, objeto y objetivos”. *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación* [Sevilla] (2005), núm. 2, p. 267.

¹⁷⁵ SABATÉ, J; SORRIBAS, C. (2006).

éste último punto acerca la publicidad social a los propósitos de la publicidad convencional).

Puede observarse en esta descripción como la denominada publicidad social comparte algunos elementos taxonómicos y de propósito con la publicidad institucional.

Una vez llegado a este punto, y como colofón a todo proceso transversal de definición de publicidad institucional- debemos remitirnos de nuevo al capítulo 8 de la presente tesis doctoral, donde se concluía con una triple acepción de la palabra “institución”:

- La vinculada estrictamente a los poderes públicos
- La referida a la empresa privada
- La que hace una lectura amplia e inclusiva, atribuyendo esta denominación tanto a la esfera de los organismos públicos como al mundo empresarial.

Una vez realizada la exploración correspondiente al presente capítulo, comprobamos que ocurre algo parecido con el concepto “publicidad institucional”, dado que la triple acepción de la palabra “institución”, enlaza y concuerda - al existir una correlación conceptual- con la triple acepción posible del término “publicidad institucional”. Así, podemos constatar que existen tres posibles acepciones cotidianas en el uso del concepto publicidad institucional:

- aquella que inscribe la publicidad institucional dentro del ámbito empresarial,
- aquella otra que la adscribe en la esfera de las instituciones públicas,
- y una tercera vía que admite el uso del concepto publicidad institucional tanto en el ámbito empresarial como en el ámbito de la administración pública, de forma indistinta.

Es precisamente en este uso indistinto de la acepción publicidad institucional -empresa privada/administración pública- donde se halla el origen de las algunas habituales confusiones terminológicas y conceptuales sobre la materia en cuestión. La opción que se pretende sostener y acreditar en la presente tesis doctoral es la que se halla recogida en la correspondiente ley: debe entenderse

como publicidad institucional la propia de las administraciones públicas, descartándose otras opciones terminológico-conceptuales que la vinculan con la empresa privada. A éste determinado tipo de publicidad empresarial sería, tal vez más conveniente y preciso denominarla “publicidad corporativa”, a fin de evitar confusiones con la actividad publicitaria propia de las administraciones públicas.

11. Segundo marco teórico. La publicidad institucional a partir de la teoría de la función pública, el marketing político y social, y la comunicación pública, política e institucional.

La publicidad institucional puede ser contextualizada desde múltiples campos de estudio, ya que emana, convive, se integra o se relaciona con disciplinas conceptualmente próximas. Así, es posible hallar puntos de unión entre la publicidad institucional y materias tales como:

- los modelos de gestión pública -establecidos según las diversas teorías de la función pública-
- la comunicación institucional
- el marketing institucional
- el marketing político
- la comunicación política

La publicidad institucional puede ser vista o interpretada como un reflejo, o una manifestación, de la gestión de la *res pública*: los temas, preocupaciones y prioridades del conjunto de la sociedad, articulados desde los instrumentos y mecanismos que ésta misma sociedad se ha dado para gestionarse. Por lo tanto, los idearios, instrumentos y mecanismos que gestionan la actividad política de la colectividad no son ajenos a nuestro ámbito de estudio.

Cada una de las disciplinas antes mencionadas aporta una perspectiva particular sobre la publicidad institucional, al tiempo que muestra el interés y preeminencia de nuestro objeto de análisis: la publicidad institucional se halla en el centro del debate de diversas disciplinas, incardinándose en ellas y convirtiéndose en una importante aportación -e instrumento válido- para la construcción y discusión de otros ámbitos académicos.

A continuación veremos como la publicidad institucional se armoniza conceptualmente con estos campos de estudio.

11.1. La publicidad institucional y los modelos de gestión pública

Tal como afirma Hauriou¹⁷⁶: “En toda institución (lo mismo en el Estado) se dan la idea de fin, un poder organizado para la realización de la idea y un grupo de individuos beneficiarios de dicho fin o proyecto. Esto constituye esencialmente un organismo social estructurado. Uno de ellos es el Estado”. Entender la finalidad de la publicidad institucional implica, en un primer estadio, entender para qué se precisa a la Administración del Estado y, por tanto, entender la finalidad del propio Estado. La finalidad de la publicidad institucional es servir como instrumento informativo y persuasivo a las diversas administraciones públicas. Por tanto, la publicidad institucional, como instrumento de las políticas públicas, está sometida -coherentemente- a la finalidad misma del Estado, a su modelo y su lógica de gestión.

Como se pretende demostrar, es posible establecer una correlación entre el modelo de gestión pública y la mayor o menor preponderancia de la publicidad institucional, dado que, en función del paradigma estudiado, se le asigna a ésta roles diferentes, tanto conceptualmente como por el alcance de las misiones y competencias que se le atribuyen.

Como se verá, hasta un no muy lejano pasado, la publicidad institucional está minimizada en el contexto de una organización del estado denominada por los autores estudiados -referentes académicos en el tema- como “burocrática”. La visión burocrática de la administración pública tiende a justificarse en sí misma, encerrada en sus estructuras y paradigmas arcaicos y, por tanto, entendiendo a los ciudadanos como meros receptores pasivos de sus políticas. En este contexto, la publicidad institucional es poco necesaria. ¿Para qué persuadir a los ciudadanos, si no se cuenta con ellos?, ¿qué novedades hay que comunicarles, si todo funcionamiento público permanece inmovilizado en los mismos patrones cíclicos? En una analogía con el dicho pre-marketiniano de que “el buen paño en el arca se vende”, la administración pública burocrática -arcaica,

¹⁷⁶ HAURIUO, A., *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ariel, Barcelona, 1980, p. 129-154.

auto-suficiente, inmovilista, unidireccional, endogámica, patrimonialista y con escaso sentido de servicio- no necesita venderse, encerrada en su arca.

Dos son las obras seminales que acaban con la tradicional concepción burocrática de la función pública y abren el camino a un nuevo paradigma de la gestión de las diversas organizaciones del Estado. Por un lado, Barzelay y Armajani formulan las bases de la denominada Gestión Postburocrática en su obra *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing government*, publicada en 1992.¹⁷⁷ En dicha obra se aboga por romper con el control centralizado, la rigidez, la jerarquización y la ineficiencia del paradigma burocrático que durante siglos imperó en la administración pública. Para los autores, el paradigma burocrático es un sistema que sirve poco y mal a los ciudadanos y que tiende a perpetuar su esclerosis funcional. Frente a esto, se propugna una concepción de la función pública radicalmente opuesta a la establecida y basada en la orientación al servicio al cliente y el funcionalismo, potenciando a las personas que actúan en el *front-line* de atención a los ciudadanos e introduciendo fuerzas de mercado en el gobierno de la cosa pública.

Estas bases de la Gestión Postburocrática conllevan un acercamiento a los planteamientos del marketing tradicional, en esta ocasión, aplicado a la función pública: el ciudadano pasa a ser considerado cliente y la eficiencia del mercado determina nuevas políticas de gestión pública. De ahí a considerar al estado como una gran empresa hay sólo un paso, por lo que Barzelay y Armajani se adscriben como unos de los padres fundadores de la denominada visión neoempresarial de la función pública.

Como se mencionaba anteriormente, esta visión neoempresarial cuenta con una segunda obra fundacional. Se trata de *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, de Osborne y Gaebler. En ella se propugna:

¹⁷⁷ BARZELAY, M., ARMAJANI, B. *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.

Pasar de un tipo de gobierno de tipo burocrático a otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz.¹⁷⁸

En su obra, Osborne y Gaebler apuntan la necesidad de que, dentro de este nuevo paradigma neoempresarial, las instituciones gobiernen más por la persuasión y los incentivos que por las órdenes. Así pues, en el marco de una dinámica de la gestión pública basada en parámetros empresariales, es coherente hablar de persuasión a los ciudadanos, como lo sería, en el marco de la visión empresarial -basada en el marketing- hablar de persuasión a los consumidores. Es posible, por tanto, constatar cómo se inicia un camino conceptual que acerca la visión neoempresarial de la gestión pública hacia la publicidad institucional: la empresa-Estado persuade al ciudadano-consumidor para mejorar la eficiencia del sistema y armonizar sus intereses, y lo hace a través del instrumento propio de la comunicación persuasiva, la publicidad. En su caso, lo hace con la publicidad que les es propia: la publicidad institucional.

En función del modelo de administración pública por el que se opte -burocrática/postburocrática-, la definición del concepto de ciudadano varía, y en función de este concepto cambiante, mudan también las funciones asignadas a la comunicación institucional. En su obra *Teoría de la organización y administración pública*, Ramió recogiendo las aportaciones de Barzelay, establece las diferencias básicas entre el paradigma burocrático y el postburocrático:

- Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas; una agencia postburocrática, hacia las necesidades del *cliente*.
- Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de los recursos que controla como por las tareas que desempeña; una agencia postburocrática, por los resultados que alcanza para sus clientes.
- Una agencia burocrática controla los costos; una agencia postburocrática crea valor neto sobre aquéllos.

¹⁷⁸ OSBORNE, D., GAEBLER, T. *La reinvencción del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós, 2002, p. 19.

- Una agencia burocrática depende de la rutina; una agencia postburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- Una agencia burocrática lucha por su feudo; una agencia postburocrática compite por negocios.
- Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados; una agencia postburocrática construye decisiones a sus sistemas de operación para servir a su propósito.
- Una agencia burocrática anuncia políticas y planes; una agencia postburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer; una agencia postburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a sus clientes.¹⁷⁹

Los puntos primero, quinto, sexto y séptimo son de especial interés por su vinculación a la publicidad institucional, ya que de todos ellos surge una clara conexión conceptual hacia esta disciplina persuasiva: satisfacer las necesidades del cliente, compitiendo por negocios, tomando decisiones operativas ágiles para conseguir tal fin y generando una comunicación de doble vía para redefinir constantemente sus objetivos. Estos parámetros de actuación encajan a la perfección con los cometidos y las capacidades operativas de la publicidad institucional, tal como han sido definidas en capítulos anteriores.

Cabe destacar que en el punto séptimo, se observa que, aún en la visión propia de las agencias burocráticas, se hace necesario anunciar políticas, con lo cual parece quedar establecida la necesidad de la publicidad institucional por parte de la administración pública, aún en sus formas más arcaicas e inmovilistas. Este mismo punto séptimo anuncia nuevas formas de publicidad institucional, vinculadas a los nuevos principios de gestión postburocrática, basados en el diálogo cliente-administración (lo que el autor denomina “comunicación de doble vía”) y que, en términos de definición publicitaria, parece estar alumbrando una

¹⁷⁹ RAMIÓ, C. *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos, 2002, p. 153.

visión más cercana de la comunicación persuasiva, asociada a las disciplinas del *below-the-line*, en general, y del marketing relacional, en particular.

La corriente neoempresarial de la gestión pública, nacida en los años 90 del siglo pasado, ha ido paulatinamente - pero con rapidez- ganando adeptos entre las clases políticas dirigentes, hasta convertirse en el paradigma hegemónico actual sobre este tema en España y los países occidentales, bajo la denominación genérica y global de Nueva Gestión Pública.¹⁸⁰ La Nueva Gestión Pública se establece, pues, como un conjunto -coherente en sus supuestos teóricos- de perspectivas reformadoras sobre la forma de gestionar las administraciones públicas.

A esta imperante visión neoempresarial de la gestión pública se le opone, según Ramió, una “todavía poco estructurada corriente que denominamos neopública”.¹⁸¹ Según este autor, las aportaciones teóricas que alimentan esta corriente de pensamiento son muy difusas y parciales -de hecho, algunas nacen sólo de ciertas prácticas políticas cotidianas, sin su correspondiente teorización-, por lo que se hace necesario establecer sus parámetros a partir de las características más destacadas de la denominada corriente neopública:

- Se refuerza el concepto de ciudadanía como forma de recrear la legitimidad política de la administración pública.
- Se refuerzan los valores de la cosa pública, creando una cultura administrativa basada tanto en la eficacia como en la ética de la gestión pública.
- Se reconocen y garantizan los derechos de los ciudadanos
- Se tiene como horizonte la satisfacción de los ciudadanos y la simplificación de tiempos y procesos.
- Se contraponen los valores de universalidad e igualdad en los servicios públicos a los de economicismo y gestión.
- Se busca incrementar la calidad y el número de servicios públicos.

¹⁸⁰ RAMIÓ, C. (2002), p. 152-156.

¹⁸¹ RAMIÓ, C. (2002), p. 152.

- Se definen claramente qué ámbitos de la gestión pública son externalizables y cuáles no. En el caso de los externalizables, se debe garantizar la dirección y control de los mismos a las autoridades públicas, siempre con el fin de salvaguardar los intereses de los ciudadanos.¹⁸²

A la luz de estas características, es posible establecer una hoja de ruta de las corrientes neopúblicas que pasa por la repolitización de la vida social, el aumento de la regulación en todos los ámbitos públicos, la reivindicación de la participación ciudadana y de la ética pública. A estas características, Ramió contrapone genéricamente las de las corrientes neoempresariales:

- Estado relacional y sociedad del bienestar en lugar de Estado intervencionista y del bienestar. “No remar, sino hacer que otros remen”.
- La administración pública muta de proveedora de servicios públicos a intermediaria que ofrece servicios públicos.
- Adopción del lenguaje y conceptos del sector privado.
- Relación administración - clientes (de servicios públicos).
- Fragmentación de la administración en unidades más pequeñas, eficientes y con capacidad operativa para reajustarse a las necesidades del cliente.
- Todo lo anterior se materializa en organismos con formas jurídicas no siempre dentro del Derecho Público.¹⁸³

De especial relevancia entre las características de las corrientes neoempresariales es la mención a “la adopción del lenguaje y conceptos del sector privado”¹⁸⁴ pues, en buena medida, el lenguaje empresarial se articula a través del marketing, y éste, a su vez, se apoya en el discurso publicitario -como herramienta fundamental de sus políticas de impulsión-, con lo que -una vez más- se completa la línea de pensamiento que acerca el paradigma neoempresarial de la gestión pública hacia la publicidad institucional. En este contexto ideológico, la publicidad institucional pasa a enarbolar las políticas de comunicación de una gestión pública articulada y reorientada bajo los preceptos del marketing.

Por otro lado, cuando Ramió nos habla de “no remar, sino hacer que otros remen” -es decir, movilizar la iniciativa pública hacia la supervisión de la

¹⁸² RAMIÓ, C. (2002), p. 156-157.

¹⁸³ RAMIÓ, C. (2002), p. 156.

¹⁸⁴ RAMIÓ, C. (2002), p. 156.

iniciativa privada, en clara relación con los postulados las corrientes neoempresariales-, podemos entender esta premisa desde dos perspectivas.

- La primera es la de la privatización de servicios (convenientemente tutelados por el Estado), con la intención de que éstos funcionen de forma más autónoma (tanto económica como operativamente).
- Pero una segunda lectura nos puede llevar, una vez más, hacia la publicidad institucional: “hacer que otros remen” parece constituir también una apelación a la gestión mediante la persuasión -contrapuesta a la imposición-. Y la gestión pública mediante la persuasión es una de las bondades atribuibles a la publicidad institucional, dado su carácter de comunicación persuasiva, tal como se ha establecido en el capítulo definitorio de la misma.

Por lo tanto, y a la luz de lo analizado en los dos párrafos anteriores, las corrientes neoempresariales de la administración pública parecen llevar aparejadas una afinidad y una vinculación mayor a la publicidad institucional. La publicidad institucional como terminología, como concepto y como instrumento se halla muy próxima a los preceptos de la corriente neoempresarial de la gestión de las administraciones públicas. Y se hace necesario recordar aquí, que esta visión de la administración es la imperante y hegemónica en la mayor parte de los estados desarrollados. De ahí que sea posible inferir de esta proximidad ideológica entre corrientes neoempresariales y publicidad institucional como una de las causas del aumento de dicha actividad comunicacional por parte de los Estados.

En lo referente a los otros elementos establecidos por Ramió como consustanciales de la visión neoempresarial cabe destacar, como indicador que aglutina todos los preceptos anteriores, el de la creación de organizaciones que adoptan formas jurídicas alejadas del Derecho Público. Un indicador fehaciente de ello son las denominadas empresas semi-públicas. Si a esto unimos que la teoría neoempresarial de la Administración Pública es la opción por la que parece decantarse el modelo de Administración Pública española, se hace lógico investigar si este supuesto -el de la creación de formas jurídicas más o menos alejadas del Derecho Público- se halla presente en nuestro país. Un dato con-

cluyente hacia la consolidación de éste modelo de gestión pública lo encontramos en la cuantificación de las nuevas empresas públicas creadas. Es un indicador significativo, ya que la teoría neoempresarial aboga por la externalización de la gestión pública, y una de sus formas más habituales para llevar a cabo esta práctica es la creación de empresa pública, con rasgos híbridos -y, a menudo, desdibujados- entre el modelo clásico de organismo público y algunos elementos propios de la empresa privada.

En la década comprendida entre 1995 y 2005, las empresas públicas gestionadas por las comunidades autónomas españolas crecieron, en su conjunto, un significativo 39%¹⁸⁵, según recoge el informe *Sector Público Empresarial y Fundacional. Composición y estructura 2009* publicado por la Intervención General del Estado (IGE)¹⁸⁶. Según este informe, la comunidad líder en la creación de empresa pública durante el referido periodo es Cataluña (46 empresas más que en 1995 y un total de 94 compañías). En 1995 existían en el estado español un total de 438 empresas públicas dependientes de gobiernos autonómicos. En 2004, esta cantidad había crecido hasta 609. Para relativizar este dato, se apunta también que el número de empresas públicas dependientes del Estado ha decrecido en ese mismo periodo de 534 a 366. Ahora bien, si sumamos el número de empresas públicas dependientes del Estado y las dependientes de las autonomías, nos encontramos que en 2005 existían un total de 975 empresas públicas, número harto significativo y que ilustra a la perfección la tendencia neoempresarial asumida por el conjunto de las administraciones públicas españolas.

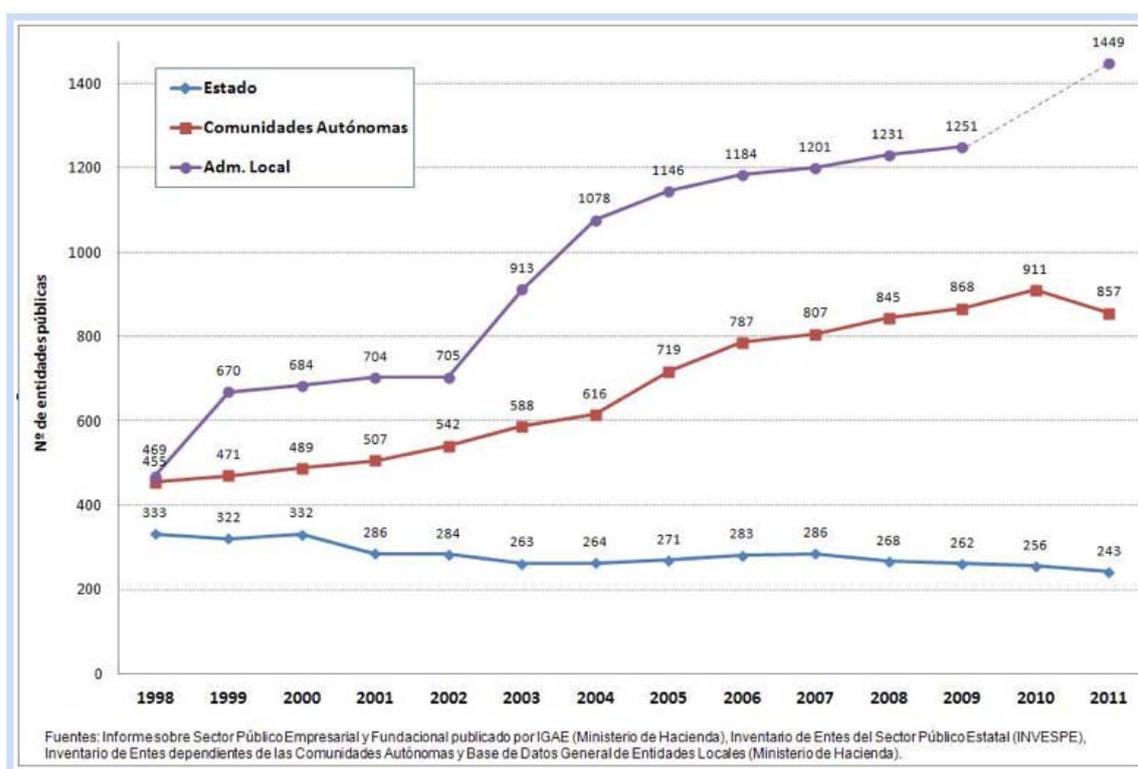
Podría parecer que la crisis económica habría hecho disminuir el número de empresas públicas, pero no es así. Según los datos existentes, el número de éstas ha crecido, debido a una continuada irrupción de empresas públicas muni-

¹⁸⁵ “Catalunya, líder en creación de empresas públicas”. La Vanguardia [Barcelona] (21 de agosto de 2006) núm. 44.838 p. 47.

¹⁸⁶ MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la composición del sector público empresarial y fundacional [En línea] Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 2009. <<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/CInPublicaciones/CInPublicacionesLinea/Documents/PDF%20con%20NIPO%20y%20correcciones%20de%20Pilar%20-%20OK.pdf>> [Consulta: 7 diciembre 2012]

cipales. Según la publicación del Instituto de Empresa¹⁸⁷ *¿Cuántas empresas públicas tiene España?* se contabiliza, en 2011, un total de 2.550 empresas entre las pertenecientes al Estado central, las comunidades autónomas y la administración local. La siguiente tabla ilustra el crecimiento global de este tipo de empresa:

Figura 2: Evolución del número de empresas públicas en España (1998-2011).



Fuente: Papillón, R.: "¿Cuántas empresas públicas tiene España?".¹⁸⁸

Una vez constatado como la teoría neoempresarial de la función pública cristaliza en manifestaciones tan concretas como la proliferación de las empresas públicas, recuperamos el hilo de la comparación de los diversos modelos de gestión de la Administración. En la siguiente tabla puede observarse, de manera

¹⁸⁷ PAPILLÓN, R. [en línea] "¿Cuántas empresas públicas tiene España? Madrid: Instituto de empresa, 2012. <<http://economy.blogs.ie.edu/archives/2012/09/cuantas-empresas-publicas-tiene-espana.php>> [Consulta: 1 de marzo de 2013]

¹⁸⁸ PAPILLÓN, R. [En línea] ¿Cuántas empresas públicas tiene España? Madrid: Instituto de empresa, 2012. <<http://economy.blogs.ie.edu/archives/2012/09/cuantas-empresas-publicas-tiene-espana.php>> [Consulta: 1 de marzo de 2012]

sintética, las diferencias más importantes entre los tres paradigmas de gestión pública.

Figura 3: Modelos y corrientes de la gestión pública y el rol de los ciudadanos.

	MODELO BUROCRÁTICO	CORRIENTES NEO-EMPRESARIALES	CORRIENTES NEOPÚBLICAS
Dimensión política	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (otros mecanismos de influencia política)
Dimensión económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Dimensión de servicios públicos	Usuario	Cliente	Ciudadano, accionista y cliente
Rol de los ciudadanos	Pasivo	Activo (recepción de servicios), pasivo en el resto de las dimensiones	Activo en todas las dimensiones

Fuente: Ramió, C. "Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales"¹⁸⁹

Es importante destacar de nuevo la asimetría de estos tres paradigmas, ya que el primero, el burocrático, se considera unánimemente superado, mientras que entre las corrientes neoempresariales y corrientes neopúblicas:

El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual; las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras Administraciones; las corrientes que podríamos denominar "neopúblicas", en cambio, son claramente mi-

¹⁸⁹ RAMIÓ, C. "Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel". V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2000.

noritarias tanto en el mundo académico como en las bases conceptuales de las innovaciones en la gestión pública de nuestras Administraciones.¹⁹⁰

Así, por ejemplo, las directrices apuntadas por Gaggi y Narduzzi para la reconversión de los estados actuales en estados eficientes de futuro, pasan por la concepción neoempresarial de la función pública

Comprendiendo que, en la economía moderna, las infraestructuras públicas, los servicios, la enseñanza y la propia justicia son elementos esenciales de la competencia internacional y, por lo tanto, deben gestionarse con lógicas empresariales (incluida la continua verificación de los resultados obtenidos sobre los parámetros precisos), y, también, encontrando la fuerza política y los recursos económicos para poner en práctica una verdadera revolución en la organización de los servicios a las personas, dejando algunos a la iniciativa privada, en un marco, sin embargo, severamente reglamentado y sometido a una vigilancia continua y atenta.¹⁹¹

En el pasado, si el ciudadano era entendido, de facto, como un mero súbdito, la comunicación dirigida a él debía ser forzosamente impositiva, situando al receptor en una posición pasiva. A medida que la concepción del papel del ciudadano cambia hacia parámetros de mayor participación, el tono y estilo de la comunicación dirigida a él debería ser cada vez más participativo y menos coercitivo. En la teoría neoempresarial de la administración pública el ciudadano es equiparado a un *cliente*, con todo lo que ello comporta en términos de comunicación publicitaria: búsqueda de su satisfacción, diálogo continuado -donde se pasa de la mera transacción a la relación-, interacción, bidireccionalidad, análisis motivacional de sus comportamientos, prospectiva de necesidades y deseos, etc.

Si tendemos a equiparar la visión y mentalidad de la Administración con la visión y mentalidad de la empresa privada - y la lógica derivada de todo ello-, tal como afirma la teoría neoempresarial, entonces surgen paralelismos que afectan de lleno en el terreno de la comunicación. Tal como afirma Mattelart:

El Estado central precedió a las colectividades locales en la apropiación de las técnicas propias de las empresas. En efecto, primero en las huellas de las nuevas demandas formuladas por las administraciones, las agencias de publicidad imaginaron los nuevos

¹⁹⁰ RAMIÓ, C. (2002), p. 156.

¹⁹¹ GAGGI, M.; NARDUZZI, E. (2006), p. 127.

conceptos de “comunicación institucional”, “comunicación de interés general”, “comunicación social” y “comunicación pública”.¹⁹²

Y en esta transición hacia el Estado-empresa, donde sus gestores adoptan estrategias, discursos incardinados en el marketing, la publicidad institucional parece encontrar un caldo de cultivo propicio para su desarrollo y crecimiento, no en vano se trata de “brazo comunicacional” de las políticas de impulsión propias de toda gestión marketiniana.

11.2. La publicidad institucional y el marketing

La publicidad institucional es una herramienta clave en esta nueva dinámica de gestión pública, entendida bajo parámetros de marketing. Así, en las clásicas políticas de marketing denominadas de las 4 P's (*Product, Place, Promotion, Price*), nos encontramos que una de ellas es la de *promotion*, terreno donde la comunicación es el arma fundamental.¹⁹³ En la obra *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance* el propio Kotler vincula marketing con sector público, afinando el paradigma de las 4P's, específicamente en este ámbito, mediante la transformación de las cuatro Ps en cuatro C's¹⁹⁴:

Figura 4: Las 4 P,s versus las 4C's según Kotler.

Four Ps	Four Cs
Product	Customer solution
Price	Customer cost
Place	Convenience
Promotion	Communication

Fuente: Kotler, P.; Lee, N. "Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance".¹⁹⁵

¹⁹² MATTELART, A. (2000), p. 109.

¹⁹³ KOTLER, P. [et.al] (1995), p. 122.

¹⁹⁴ KOTLER, P.; LEE, N. R. *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. New Jersey: Pearson Education, Inc., 2007, p. 36.

¹⁹⁵ KOTLER, P.; LEE, N. R. (2007), p. 36.

Tal y como queda establecido en el gráfico anterior, Kotler evoluciona la “p” de promoción en la “c” de comunicación, lo que cada vez parece prefigurar - en boca de éste autor de referencia- la preeminencia de la actividad publicitaria dentro del sector público.

Kotler también sitúa a los gobiernos e instituciones públicas en el centro de la estructura de flujos de una moderna economía de intercambios, en constante diálogo con los mercados de recursos, de consumo, de transformación y de intermediarios.¹⁹⁶

En una lectura política de los cometidos del marketing, observamos como la publicidad institucional puede actuar (educando socialmente, ayudando a fomentar o desincentivar comportamientos, explicando la planificación de la gestión pública y privada de bienes y servicios públicos) en todos los niveles de demanda analizados por Kotler¹⁹⁷:

- demanda negativa: el consumidor/usuario desaprueba el servicio o, incluso está dispuesto a pagar por evitarlo.
- demanda inexistente: el consumidor/usuario siente indiferencia o desinterés ante el servicio.
- demanda latente: gran cantidad de consumidores/usuarios comparten una necesidad no satisfecha por ningún servicio existente.
- demanda en declive: caída de la demanda por parte de los consumidores/usuarios.
- demanda irregular: variaciones cíclicas o estacionales en la solicitud de servicios.
- demanda completa: correlación perfecta entre oferta y demanda de servicios.
- sobredemanda: nivel de demanda superior a la de la oferta de servicios.

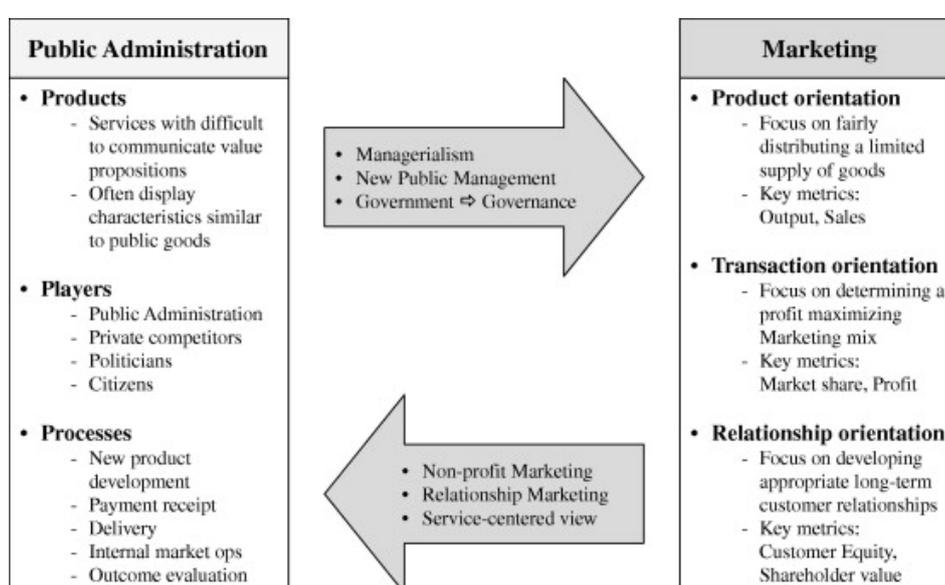
¹⁹⁶ KOTLER, P. [et.al] (1995), p. 13.

¹⁹⁷ KOTLER, P. [et.al] (1995), p. 16-17.

- demanda indeseable: erradicación del consumo de productos o servicios considerados perjudiciales.

Esta convergencia entre gestión pública y marketing también la exponen Kaplan y Haenlein¹⁹⁸ en su artículo *The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration* a través de este ilustrativo gráfico:

Figura 5: Convergencia entre el marketing y la administración pública



Fuente: Kaplan, A.; Haenlein, M.: *“The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration”*.¹⁹⁹

11.3. Marketing político. Concepto.

Tal y como afirma Martín Salgado, concretamente en el capítulo 4 de su obra *Marketing Político*:

Si la utilización de técnicas para persuadir es tan antigua como el hombre, el marketing político es sin embargo producto de la segunda mitad del siglo XX. Como ocurría con la persuasión y la propaganda, no existe una definición única del fenómeno. De hecho,

¹⁹⁸ KAPLAN, A.; HAENLEIN, M. (2009), p. 202.

¹⁹⁹ KAPLAN, A., HAENLEIN, M. (2009), p. 202.

llama la atención que en la abundante bibliografía que existe sobre la cuestión no haya apenas definiciones, ya que la mayoría de los autores se lanzan directamente a describir estrategias y técnicas.²⁰⁰

Aunque bien es cierto que, como afirma Marín Salgado, a lo largo de ésta investigación se han hallado más páginas dedicadas a la práctica del marketing político que a su definición, no es menos cierto que es posible encontrar algunas definiciones que buscan establecer criterios taxonómicos sobre esta materia. Veamos algunas de ellas:

Para O'Shaughnessy²⁰¹: "*Political marketing would appear to be distinguished from propaganda by its conceptualization of voters as customers and its consequent stress on market-research-driven policy*".²⁰²

Según Herreros, el marketing político se define como:

El conjunto de técnicas empleadas para influir en las actitudes y las conductas ciudadanas a favor de ideas, programas y actuaciones de organismos o personas determinadas que detentan el poder, intentan mantenerlo y consolidarlo, o aspiran a conseguirlo.²⁰³

De especial interés es la definición de marketing político que realiza Mauser, ya que lo hace a partir de conceptos explícitamente cercanos a la publicidad.²⁰⁴

Political marketing is the application of consumer research and advertising-format techniques to politics. Its purpose is, first, to elicit the values, attitudes, and opinions of voters (the "consumers" in the marketplace of politics) about issues of concern to those involved with electoral campaigns, candidates, and politicians; and second, to utilize those findings in the construction of campaign strategies. Here, just as in the realm of consumer

²⁰⁰ MARTÍN SALGADO, L. *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*. Barcelona: Editorial Paidós, 2002. p. 45.

²⁰¹ O'SHAUGHNESSY, N. "The marketing of political marketing". *European Journal of Marketing*. Bingley: Emerald, 2001, vol. 35, núm. 9/10, p. 1048.

²⁰² El marketing político podría ser diferenciado de la propaganda por su conceptualización de los votantes como clientes y su consecuente énfasis en las políticas dirigidas por la investigación de mercado. (Trad. A.).

²⁰³ HERREROS, M. (1989), p. 197.

²⁰⁴ MAUSER, G. 1989 "Marketing and Political Campaigning: Strategies and Limits". En MARGOLIS, M.; MAUSER, G. A. (ed.) *Manipulating Public Opinion*. Belmont: Wadsworth, 1989, p.186.

*goods, marketing cannot offer foolproof formulas for success; it can offer useful procedures for problem solving, but it gives no guarantees.*²⁰⁵

Por otro lado, Newman define el marketing político com²⁰⁶:

*The application of marketing principles and procedures in political campaigns by various individuals and organizations. The procedures involved include the analysis, development, execution, and management of strategic campaigns by candidates, political parties, governments, lobbyists and interest groups that seek to drive public opinion, advance their own ideologies, win elections, and pass legislation and referenda in response to the needs and wants of selected people and groups in a society.*²⁰⁷

En el común de estas definiciones subyacen un punto de especial interés, que vincula marketing político con marketing comercial: el origen de su actividad es el consumidor (en el caso del marketing político, éste es abordado en su acepción de ciudadano). Es del análisis de sus necesidades y comportamientos de donde nace la capacidad del marketing -entendido éste como un conjunto de técnicas eficientes destinadas a satisfacerle- para abordar el ámbito específico de la actividad política.

²⁰⁵ El marketing político es la aplicación de técnicas de investigación del consumidor y publicidad a la política. Su objetivo es, en principio, obtener los valores, actitudes y opiniones de los votantes (los “consumidores” en el mercado de la política) sobre los temas que conciernen a aquellos involucrados en campañas electorales, candidatos y políticos, y utilizar los hallazgos en la construcción de las estrategias de campaña. Aquí, del mismo modo que en los productos de consumo el marketing no puede ofrecer fórmulas irrefutables para su éxito; puede ofrecer procedimientos para la resolución de problemas, pero sin garantías. (Trad. A.).

²⁰⁶ NEWMAN, B.I.; PERLOFF, R. “Political Marketing: Theory, Research, and Applications”. En: Kaid, L. L. (ed.) *Handbook of Political Communication Research*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2008, p. 17.

²⁰⁷ La aplicación de los principios de marketing y sus procedimientos en campañas políticas por varios individuos y organizaciones. Los procedimientos involucrados incluyen el análisis, desarrollo, ejecución y gestión de campañas estratégicas por parte de candidatos, partidos políticos, gobiernos, grupos de presión, y grupos de interés que buscan dirigir la opinión pública, dar ventaja a su propia ideología, ganar elecciones, aprobar legislación y referéndums en respuesta a las necesidades y deseos de un grupo seleccionado de personas y grupos en una sociedad. (Trad. A.).

11.4. Diferenciación marketing político, marketing electoral, marketing social

Sorribas realiza una contextualización histórica sobre la evolución de las diversas concepciones del marketing, la cual resulta de especial interés para evidenciar los diversos cometidos que se le incorporan a esta disciplina al avanzar su práctica a lo largo de los años:

La mayor parte de las definiciones sobre el concepto de marketing de la década de los sesenta del siglo XX se centraban en señalar los intercambios económicos que se producían en las operaciones de marketing. Pero ya en la misma década, surgió un debate sobre la ampliación de su definición, que sugería que el concepto de marketing debía dar cabida a organizaciones distintas a la empresa, que no hacía falta exigir fines lucrativos en los intercambios y proponía la inclusión de las ideas, además de los bienes y los servicios, como objeto del marketing. Fruto de este debate, en 1971 se introdujo y definió el concepto de marketing social y, posteriormente, aparecieron otros conceptos como el marketing social corporativo, el marketing de organizaciones no lucrativas, el marketing con causa, etcétera.²⁰⁸

Newman²⁰⁹ profundiza esta idea al afirmar: *It has become impossible not to incorporate a marketing orientation when running for office or, for that matter, when running the country. Politics today is increasingly being influenced by marketing.*²¹⁰

Para Herreros, más allá del marketing clásico, en su acepción de marketing comercial, cabe hablar de tres clases nuevas de marketing: el marketing político, el marketing electoral y el marketing social. El marketing electoral es una variante específica del marketing político ya que se refiere:

²⁰⁸ SORRIBAS, C. *Marketing con causa. Precedentes, origen y desarrollo en España. Elaboración de un modelo procedimental de desarrollo de programas de marketing con causa entre las organizaciones no lucrativas y la comunidad empresarial*. Tesis doctoral. Barcelona: Facultat de Ciències de la Comunicació Blanquerna, Univesitat Ramon Llull, 2010, p. 240.

²⁰⁹ NEWMAN, B.I.; PERLOFF, R. (2008), p. 18.

²¹⁰ Ha sido imposible no incorporar una orientación de marketing cuando se ha dirigido una oficina, o, en este aspecto, cuando se ha dirigido un país. De manera creciente, la política hoy está influenciada por el marketing. (Trad. A.).

Con exclusividad al planteamiento, realización y difusión de unos determinados mensajes, con ocasión de la puesta en marcha de procesos electorales para designar el gobierno de una determinada comunidad política.²¹¹

A su vez, el marketing social “comprende un ámbito referido a todas aquellas acciones o iniciativas a favor de las llamadas causas sociales,”²¹² entendidas como tales aquellas que son asumidas por una amplia mayoría social, de tal forma que quedan ya fuera de las diferencias programáticas de los partidos, dado su palmario consenso.

El marketing social posee una doble dimensión, ya que puede entenderse como un género específico dentro del marketing, pero también como una visión global y profunda de la actividad de marketing, en cualquier ámbito, y que tiene por misión situar la dimensión social como referente de las actividades económicas, gubernamentales, culturales y de todo tipo, tesis sostenida por Macquet²¹³:

*C'est pourquoi, marketing, on devra penser à la fonction sociale des produits, des services, des profits, des attitudes, etc. Le marketing social ne pourra véritablement contribuer à solutionner les problèmes de l'heure que dans une approche directe et concrète, mais dans une perspective humaine et spirituelle.*²¹⁴

Hoy es posible analizar la administración pública, y gestionarla, desde los postulados del marketing en su vertiente más social. Este enfoque del marketing social en palabras de Kolter:

Supone que la tarea de las organizaciones es identificar necesidades, deseos e intereses de sus públicos objetivos, suministrarlos de manera más efectiva que la competencia y de forma que preserven o realcen el bienestar a largo plazo de los consumidores y la sociedad.²¹⁵

²¹¹ HERREROS, M. (1989), p. 197.

²¹² HERREROS, M. (1989), p. 197.

²¹³ MACQUET, J. C. “Le marketing social”. *Communication et langages*. Lyon: École Nationale Supérieure des Sciences de l'information et des bibliothèques, 1979, vol. 41, núm., 41- 42, p. 179.

²¹⁴ Esta es la razón por la que en cuanto al marketing, debemos pensar en la función social de los productos, servicios, beneficios, actitudes, etc. El marketing social no puede realmente contribuir a resolver los problemas actuales en un abordaje directo y concreto, sino es desde un punto de vista humano y espiritual. (Trad. A.).

²¹⁵ KOTLER, P. [et.al] (1995), p. 33.

Donovan en su artículo *Social marketing's mythunderstandings* estudia la evolución del concepto del marketing social y se plantea nuevas hipótesis sobre su naturaleza. En este reciente estudio el autor desmiente algunos tópicos y malentendidos sobre la materia, situándola en una nueva perspectiva:²¹⁶

- *Mythunderstanding: we do not "use" social marketing - we "do" social marketing.*
- *Mythunderstanding: "so-and-so" is doing this-and-that. Is that social marketing?*
- *Mythunderstanding: social marketing's first and foremost defining characteristic is that it is about behavior change.*
- *Mythunderstanding: social marketing involves only voluntary behavior change.*
- *Mythunderstanding: "law" is not part of marketing and hence not part of social marketing.*
- *Related mythunderstanding: advocacy is not part of social marketing.*
- *Mythunderstanding: "education" is not part of marketing and hence not part of social marketing.*
- *Mythunderstanding: marketing is not an appropriate basis for social marketing as it ignores environmental influences.*
- *Mythunderstanding: any partner is a good partner.*²¹⁷

En conceptos tales como "educación social", o "cambio de comportamientos", esta visión aquí presentada y la presente tesis doctoral convergen, tal como se verá, por ejemplo en su apartado "Funciones Metapublicitarias de la Publicidad Institucional".

Ya para finalizar este apartado, constatar que, en la presente investigación se ha hallado que, en el ámbito académico anglosajón, con cierta frecuencia la publicidad institucional se adscribe dentro del marketing social, como es el

²¹⁶ DONOVAN, R. "Social marketing's mythunderstandings". *Journal of Social Marketing*. Bingley: Emerald, 2011, vol. 1, núm. 1, p. 8-16.

²¹⁷ Mito/malentendido: No "usamos" marketing social, sino "hacemos" marketing social.

Mito/malentendido: El "haré esto y lo otro". ¿Esto es social marketing?

(Nota de la traducción: Aquí Donovan se refiere a la discontinuidad y la falta de solidez y coherencia en las acciones de marketing social).

Mito/malentendido: Ante todo, la principal característica del marketing social es que es relativo al cambio de comportamiento.

Mito/malentendido: El marketing social solo implica cambios voluntarios de comportamiento.

Mito/malentendido: La legislación no es parte del marketing y por tanto no es marketing social.

Mito/malentendido relacionado: El apoyo a causas no es parte del marketing social.

Mito/malentendido: la educación no es parte del marketing y por tanto no es parte del marketing social.

Mito/malentendido: El marketing no es la base apropiada para el marketing social ya que ignora las influencias del entorno.

Mito/malentendido: cualquier socio es un buen socio. (Trad. A.).

caso de Kotler y Lee, “*social marketing efforts are only one of many marketing activities conducted by those involved in nonprofit or public sector marketing*”.²¹⁸ Otros autores como Millard avalan esta interpretación del concepto.²¹⁹

A lo largo de las sucesivas aproximaciones a las diversas lecturas del marketing político y social, los autores consultados abogan por su dimensión trascendente de servicio público. En este sentido, no se observan discrepancias en cuanto a las misiones de la publicidad institucional, por lo que ésta podría integrarse armónicamente en sus postulados.

11.5. La publicidad institucional y la comunicación pública

Según Tornos y Galán en su obra *Comunicación Pública* -realizada desde un abordaje jurídico sobre esta materia- define la comunicación pública según una doble acepción:

De entrada, podemos hablar de comunicación pública en sentido amplio, noción en la que se incluyen todas las actividades desarrolladas por la Administración en los sectores de la información y de la comunicación. En otras palabras, está constituida por la actividad que realiza la Administración con la finalidad de suministrar la información a los ciudadanos. Por lo tanto, en esta acepción, la comunicación pública adquiere una gran extensión: se identifica con una actividad comprensiva de la entera función informativa de la Administración. Asimismo, y en tanto que la relación comunicativa posee una doble dirección, dentro de esta acepción amplia de comunicación pública debemos incluir también la actividad informativa desarrollada por los propios particulares en relación con la Administración, o sea, el suministro de informaciones por los ciudadanos a la Administración.

Por otro lado, nos encontramos con la comunicación pública en sentido estricto, entendida como el instrumento a través del cual la Administración desempeña esta actividad comunicativa, es decir, mediante el cual suministra la información a los ciudadanos. Esta segunda acepción supone el paso de un concepto extenso a otro mucho más limitado de

²¹⁸ KOTLER, P.; LEE, N. R. (2008). *Social Marketing: Influencing Behaviours for Good*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 2008, p. 18.

²¹⁹ MILLARD, A. D. (2010).

comunicación pública: no se identifica ya con toda una actividad de la Administración, sino únicamente con el instrumento a través del cual se realiza.²²⁰

Estos mismos autores realizan una primera clasificación de la comunicación pública:

Las principales formas a través de las cuales puede realizarse la comunicación pública son las que podemos denominar “comunicación jurídico-formal”, “comunicación-imagen” “comunicación de servicio” y “comunicación administrativa” (...). La segunda modalidad de comunicación pública, conocida como comunicación-imagen, englobaría todas aquellas actividades públicas dirigidas a promover la imagen de la institución, legitimando de este modo su propia existencia y su actividad. Frecuentemente, esta actividad es realizada mediante el uso de técnicas tomadas del mundo de las relaciones públicas y de la comunicación comercial.²²¹

Dado el carácter jurídico de la obra, Tornos y Galán continúan su labor taxonómica afinando las diferentes posibilidades de clasificación según propósito o función²²²:

(...) podemos, paralelamente, distinguir cuatro tipos de comunicación pública según la función o propósito que principalmente persiga:

- Comunicación descriptiva o informativa, o sencillamente, información pública: cuando el ente público autor de la comunicación pretende simplemente transmitir conocimientos, información. Es lo que, en la terminología empleada en este libro, se ha denominado “comunicación de servicio”, que tiene como objeto suministrar información sobre los servicios prestados por la Administración.
- Comunicación prescriptiva o preceptiva, que persigue influir en el comportamiento del receptor del mensaje, para modificarlo. Según la mayor o menor obligatoriedad de la prescripción, se pueden distinguir, a su vez, distintos tipos: imperativos, consejos o peticiones. La comunicación plasmada mediante normas jurídicas, por ejemplo, suele adoptar la forma de imperativos, mientras que modernamente existen técnicas más *suaves* para influir en la conducta de la ciudadanía, mediante la publicidad, en la que, junto a consejos o peticiones, se encuentran también exhortos.

En este libro se denomina a esta modalidad de comunicación “comunicación administrativa” o “comunicación social”, cuando persigue promover la realización de conductas positivas para la sociedad. También se integrarían en esta categoría con idiosincrasia pro-

²²⁰ TORNOS, J.; GALÁN, A. “La comunicación pública”, en *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid: Marcial Pons, 2000, p. 29-30.

²²¹ TORNOS, J.; GALÁN, A. (2000), p.29-30.

²²² TORNOS, J.; GALÁN, A. (2000), p. 182-184.

pia, la publicidad comercial realizada a instancia de empresas públicas, o controladas por los poderes públicos; así como la promoción de la imagen del país o de sus territorios, con finalidades fundamentalmente turísticas.

- Comunicación constitutiva, mediante la que se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas. En este supuesto, la comunicación es un requisito esencial para el despliegue de la eficacia de los actos administrativos o normas: notificación o publicación. Es la más estudiada por la doctrina y la única que cuenta con una regulación jurídica apreciable. En este libro se hace referencia a la misma como “comunicación jurídico-formal”.
- Comunicación expresiva, a través de la cual se pretende hacer participar a los ciudadanos de estados de ánimo, o hacerles compartir valoraciones propias del ente público emisor del mensaje. Constituye el objeto específico de este trabajo, y en el libro que tiene el lector entre sus manos, se le califica convencionalmente como “comunicación institucional” o “comunicación imagen”.

Modalidades de comunicación pública según la concreción de sus destinatarios. La publicidad institucional.

Otro criterio clasificatorio de relevancia es el que distingue según la concreción de los destinatarios del mensaje, es decir, según que éste se dirija a un colectivo concreto, más o menos numeroso, o a un colectivo indeterminado, generalmente bastante amplio.

- Comunicación pública dirigida a sujetos individualizados: el mensaje emitido por el poder público tiene como destinatarios una persona o grupo de personas individualizadas: la notificación de un acto administrativo a su o sus destinatarios, el suministro de información a quienes formulan una consulta tributaria, etc.
- Comunicación pública dirigida a colectivos indeterminados: si el mensaje se dirige a cualquier sujeto que pueda alcanzarlo: anuncio en televisión, publicación de una norma en un boletín oficial, etc.

Esta última modalidad comunicativa tiene una relevancia especial tanto por la pretensión de amplitud que conlleva, cuanto por la importancia de los medios financieros que se les destinan. Por ello, ha suscitado interés específico de la doctrina y la legislación, que se suelen referir a ella como “publicidad institucional”.

Modalidades de comunicación pública según se conciba o distribuya por medios propios o ajenos del poder público autor.

La tipología que nos interesa resaltar según este criterio es la que resulta de la siguiente bipartición:

- Comunicación realizada y distribuida por medios propios del poder público emisor. En ocasiones, el autor de la comunicación es el personal del poder público, encuadrado en órganos propios del mismo, y la transmisión del mensaje se realiza también por sus propios medios: oficinas de atención al público, boletines oficiales, servicios de publicaciones, distribución de folletos por correo...

- Comunicación realizada o distribuida por medios ajenos al poder público emisor. En otros casos, sin embargo, los poderes públicos, por razones diversas, necesitan acudir a empresas, bien para crear el propio mensaje, bien para su transmisión: concepción de campañas publicitarias, inserción en medios de comunicación social, etc.

Decíamos que esta clasificación tiene relevancia, pues los dos tipos citados de comunicación pública suscitan problemas jurídicos y políticos bien distintos. La comunicación realizada y distribuida por medios propios del poder público, plantea los problemas jurídicos generales de toda comunicación pública, y se rige fundamentalmente por la normativa administrativa general (orgánica, procedimiento, etc.).²²³

Para concluir, Tornos y Galán, advierten sobre posibles disfunciones de la comunicación pública:

La comunicación realizada o distribuida por medios ajenos, sin embargo, teniendo en cuenta la importancia de los recursos financieros que mueve, suscita también la necesidad de utilizar criterios objetivos para encargar la realización o distribución de mensajes, de modo que no se falsee la libre competencia ni se emplee para “subvencionar” más o menos ocultamente a los medios adeptos, discriminando a los “hostiles”. Por ello, revista suma importancia la aplicación rigurosa de la legislación sobre contratación, que definirá los criterios a tener en cuenta para adjudicar objetivamente los servicios de que se trate.²²⁴

11.6. Publicidad institucional y comunicación política

Dado que la publicidad es una forma persuasiva de la comunicación, y que la publicidad institucional se origina en el ámbito de la acción de gobierno, y, por tanto, de la política, tiene sentido vincular la publicidad institucional al concepto “comunicación política”. Aunque, como se verá a continuación, la expresión “comunicación política” posee amplias acepciones y, por tanto, adquiere connotaciones polisémicas, su sentido amplio sirve para enmarcar -también de la forma más genérica- la actividad comunicacional de la publicidad institucional. Canel realiza una doble definición del concepto “comunicación política”:

²²³ TORNOS, J.; GALÁN, A. (2000), p. 41-42.

²²⁴ TORNOS, J.; GALÁN, A. (2000), p.184.

Comunicación Política (con mayúsculas) es una expresión que designa un campo de reciente y creciente desarrollo en el entorno académico científico; la comunicación política (con minúsculas) es un término amplio, apenas utilizado en el mundo profesional, que incluye una serie de fenómenos comunicativos como la propaganda, el marketing electoral, el marketing político, las relaciones públicas o la comunicación institucional política.²²⁵

A la luz de esta definición, es posible englobar a la comunicación institucional -aquí acotada, además, como política- como una técnica enmarcada dentro de esta disciplina.

Para Canel, la política es “la actividad por la que se adoptan y aplican decisiones en y para la comunidad”²²⁶ y la comunicación incide sustancialmente en esa actividad de adopción y aplicación de decisiones, ya que:

- para la toma de decisiones se necesita información, entendida ésta como conocimiento de la situación, recolección de datos o intercambio de opiniones y puntos de vista.
- la comunicación es esencial para que las medidas adoptadas sean vinculantes, es decir, que sean relevantes sobre aquellos a quienes van dirigidas.
- la comunicación es esencial para la organización de la comunidad: sirve para orientarla en la definición de objetivos, identificación de problemas y logro de consensos.

Aunque la publicidad institucional actúa sobre los tres puntos, la autora apunta el segundo punto como el que presenta un mayor engarce conceptual con la publicidad institucional:

La comunicación es necesaria en el ejercicio del poder, ya que, en un sentido muy básico, para que las medidas adoptadas por la autoridad legítima sean cumplidas, es preciso que sean conocidas y, para ello, publicadas. En un sentido más complejo, la legitimidad obtenida en las elecciones sólo se consolida si se gestiona adecuadamente la comuni-

²²⁵ CANEL, M. J. *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid: Tecnos, 1999, p. 15.

²²⁶ CANEL, M. J. (1999), p. 17.

cación, es decir, si el que está en el poder se comunica, de manera fluida, con aquellos a quienes gobierna, de manera que sus medidas sean entendidas y asumidas.²²⁷

Ello puede atribuirse a que la publicidad institucional participa de algunos elementos propios de la propaganda y de la publicidad, situándose en un término intermedio. Así, la publicidad institucional presenta la constante de un doble discurso solapado: formalmente publicitario, conceptualmente propagandístico. Y las objeciones a su función vienen dadas desde cada uno de estos discursos:

- en el publicitario, por su coste económico y su “dirigismo” social
- en el propagandístico, por voluntad solapada de enaltecer los logros de gobierno con fines electoralistas

Lo que une a ambos tipos de objeciones es su origen: son formuladas desde la oposición a la acción de gobierno, tanto por parte de partidos políticos como de agentes sociales de todo tipo.

Canel agrupa algunas definiciones de comunicación política realizadas por otros autores, en algunos casos caracterizadas por un cierto planteamiento esquemático, e incluso, reduccionista²²⁸:

- Actividad comunicativa considerada política en virtud de las consecuencias tanto actuales como potenciales que tiene en el funcionamiento del sistema político (Fagel, 1966:20).
- El papel de la comunicación en el proceso político (Chafee, 1975:15).
- Comunicación con efectos actuales o potenciales en el funcionamiento de un estado político o de una entidad (Blake y Haroldsen, 1975:7).

Por otro lado, autores como Trent and Friedenber²²⁹ describen comunicación política como: “*The communication involved in winning elections, gover-*

²²⁷ CANEL, M.J. (1999), p. 17.

²²⁸ CANEL, M.J. (1999), p. 19-20.

²²⁹ TREND, J.; FRIEDENBERG, R. *Political Campaign Communication. Principles and Practices*. Connecticut: Praeger, 1995, p. 18.

ning a nation, reporting on governmental activity, gathering and determining public opinion, lobbying, and socializing people into a nation".²³⁰

Para Meadow la comunicación política es "cualquier intercambio de símbolos y mensajes que está condicionado por el sistema político y que, a su vez, influyen en éste".²³¹

Otra definición de comunicación política la encontramos en Swanson y Nimmo²³² "*the strategic use of communication to influence public knowledge, beliefs, and action on political matters*".²³³

Como puede ser observado en lo apuntado hasta aquí, los autores estudiados en el ámbito de la comunicación política mencionan elementos consustanciales de ella que también podrían ser compartidos desde la perspectiva de la publicidad institucional. Así, y como se ha citado previamente, Canel atribuye a la comunicación política la capacidad de organizar la sociedad, Trent y Friedenberg le otorgan la potestad de determinar la opinión pública y Swanson y Nimmo nos habla de su capacidad de influencia sobre los públicos, actividades también propias de la publicidad institucional. También Meadow apunta que cualquier intercambio simbólico y de mensajes coordinados desde el sistema político es comunicación política y, una vez más, la publicidad institucional podría encajar en esa definición. Por todo ello es posible inferir que la publicidad institucional podría ser estudiada desde la perspectiva de la comunicación política, en el más amplio de sus sentidos.

²³⁰ La comunicación que se ocupa de ganar elecciones, gobernar una nación, rendir cuentas de la actividad de un gobierno, unir y guiar la opinión pública, hacer "*lobbying*" y socializar a las personas para convertirlas en una nación. (Trad. A.).

²³¹ MEADOW, R. *Politics as Communication*. Norwood: Ablex Publishing, 1980, p. 32.

²³² SWANSON, D.; NIMMO, D. *New Directions in Political Communication: A Resource Book*. Thousand Oaks: Sage, 1990, p. 9.

²³³ El uso estratégico de la comunicación para influenciar el conocimiento, creencias y acción del público en asuntos políticos. (Trad. A.).

11.7. Publicidad institucional en el contexto de la comunicación institucional

Según el autor de la presente tesis doctoral, en el capítulo III de la obra de Aira, Curto y Rom²³⁴, *La comunicació de les institucions públiques*, los instrumentos empleados para llevar a cabo la comunicación institucional pueden, en una primera aproximación, ser divididos en dos grandes grupos:

- los instrumentos publicitarios
- los instrumentos no-publicitarios

Sin embargo, y tal y como profundiza el mismo autor, los instrumentos que utiliza la comunicación institucional 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

En este capítulo, el autor²³⁵ describe estos instrumentos:

Des del punt de vista d'inversió de diners públics, els instruments vinculats a l'activitat publicitària són, sens dubte, els més importants: les campanyes de publicitat institucional abasten una suma econòmica molt superior a la destinada a la suma de les inversions fetes en la resta d'instruments comunicacionals de l'administració.

Sobre els instruments sorgits per mandat legal -edictes, decrets, etc.- n'hi ha prou de dir que, tot i que esmentats, no es contemplan en aquesta anàlisi, donat el seu caràcter purament instrumental. De fet, la mateixa Llei 29/2005 de Comunicació i Publicitat Institucional els exigeix del seu control, donada la seva obligatorietat i naturalesa.

Per la seva part, els instruments vinculats a l'activitat periodística neixen en el si dels gabinets de premsa de les diverses administracions: dossiers informatius, comunicats, rodes de premsa, etc., són activitats quotidianes sorgides des d'aquest àmbit. En algun cas, les seves comeses es poden trobar molt pròximes a les de relacions públiques, ja

²³⁴ AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. (2009), p. 196.

²³⁵ AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. (2009), p. 203-204.

que, per exemple, la convocatòria d'una roda de premsa pot ser entès com un instrument comú propi del dos àmbits, i l'objectiu final del qual es pot entendre també a la vista d'un cert tipus de *publicity* -informació generada des d'una institució i que s'incorpora als mitjans de comunicació en els seus continguts editorials, sent el mitjà de comunicació qui decideix aquesta incorporació i, per tant, controla els seus continguts-, cas en el qual és tasca reivindicada des de l'àmbit de les relacions públiques. Així i tot, l'àmbit periodístic, encara que sembla que algunes de les seves tasques -per sofisticació o imprecisió- són difícils d'adscriure a la comunicació institucional. Així, el protocol pot ser entès com una forma de comunicació, però de difícil adscripció conceptual. Molt més difícil pot arribar a ser la generació de *spin doctors* relacionats amb els missatges de l'administració pública.

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

Per tot el que hem apuntat fins aquí, televisió, premsa, ràdio i mitjà exterior s'erigeixen com els protagonistes habituals pel que fa a suports dels missatges de publicitat institucional.²³⁶

²³⁶ 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 institucional alcanzan una suma económica muy superior a la destinada a la suma de las inversiones realizadas en el resto de instrumentos comunicacionales de la administración.

En relación a los instrumentos surgidos por mandato legal -edictos, decretos, etc.- es suficiente con decir que, aunque mencionados, no se contemplan en este análisis dado su carácter puramente instrumental. De hecho, la misma *Ley 29/2005 de Comunicación y Publicidad Institucional* les exime de su control, dada su obligatoriedad y naturaleza.

Por su parte, los instrumentos vinculados a la actividad periodística nacen en los gabinetes de prensa de las diferentes administraciones: dossiers informativos, comunicados, ruedas de prensa, etc., son actividades cotidianas surgidas desde este ámbito. En algún caso, sus cometidos se encuentran 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 los dos ámbitos, y el objetivo final del cual se puede entender también bajo la óptica de un cierto tipo de *publicity* -información generada desde una institución y que se incorpora a los medios de comunicación en sus contenidos editoriales, siendo el medio de comunicación el que decide su incorporación y, por tanto, controla sus contenidos-, caso en el cual es labor reivindicada desde el ámbito de las relaciones públicas. Aun así, el ámbito de las relaciones públicas tiene cometidos

Como evolución de la referencia a la anterior mención al canal Internet por parte del autor, cabe destacar que sería lógico esperar que, con el paso del tiempo, la brecha digital que separa hoy en día a una parte de la población del acceso y uso de Internet vaya estrechándose hasta reducirse de forma significativa, por lo que podríamos inferir que el uso de este canal por parte de las administraciones públicas podría consecuentemente incrementarse. Los datos de la penetración de Internet en el estado español parecen indicar esta dirección: en noviembre de 2012 la penetración de internet en España es del 68% - lo que significa que 27,1 millones de españoles utilizan Internet de forma cotidiana-, representando un 17% de incremento respecto a 2010. España acredita una penetración ligeramente superior a la media europea, establecida ésta en un 65% - penetración de Internet en Europa-.²³⁷ Estas cifras son ya significativas y evidencian un aumento de la población que usa Internet habitualmente, hecho al cual las administraciones públicas no pueden permanecer ajenas.

propios, no compartidos con el ámbito periodístico, a pesar de que parezca que alguna de sus labores -por sofisticación o imprecisión- son difíciles de adscribir a la comunicación institucional. Así, el protocolo puede ser entendido como una plataforma 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 referencia 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 institucional se hacen, mayoritariamente, en el marco de los llamados medios convencionales -o *above-the-line*- es decir, aquellos medios de comunicación de masas de máximo alcance y cobertura. Así es una consecuencia lógica y evidente de la naturaleza de los mensajes de la publicidad institucional, destinados a amplias capas de la población, cuando no a la población en general, sin excepciones. Y el conjunto de la población ha de ser abordado por medios generalistas, de alcance nacional y de consumo masivo. Por esta razón, a pesar de que Internet está ganando aceleradamente protagonismo en las inversiones de publicidad institucional, la propia administración es consciente de que muchos de sus mensajes no son susceptibles de vehicularse mediante este canal, ya que todavía hay amplios sectores sociales que son refractarios a su uso -por edad o nivel económico o cultural-. Por todo lo apuntado hasta este punto, televisión, prensa, radio y medio exterior se erigen como los protagonistas habituales en cuanto a soportes de los mensajes de publicidad institucional. (Trad. A.).

²³⁷ INTERNATIONAL ADVERTISING BUREAU. *Europe Mediascope 2012*. [En línea] Londres: IAB, 2012 <http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2012/07/IAB-Europe-Mediascope-ES-Launch-Presentation_2012.pdf> [Consulta: 1 noviembre de 2012]

12. Constatación histórica de la publicidad institucional

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 y articular todo tipo de mensajes, habitualmente de carácter normativo y ejecutivo.

Esas normas, acuerdos y resoluciones articulan la vida pública, ya que la vida social y política de las comunidades humanas necesita de la comunicación para llegar a todos y cada uno de sus miembros, ordenando y cohesionando el colectivo. Así, por ejemplo, las notificaciones y avisos oficiales que aparecen en la prensa, más allá de su carácter legal -que lo tienen- ponen de manifiesto el axioma aplicable no sólo a la publicidad comercial, sino a la institucional: allí donde se produce la imposibilidad física de contactar uno a uno con el público destinatario de la comunicación masiva -tanto por lejanía física como por su número creciente-, se hace indispensable la publicidad. Tal como afirma Co-
ne²³⁸: “*Advertising is what you do when you can't go see somebody. That's all it is*”.²³⁹

Si bien es cierto que la publicidad institucional se halla muy presente en las sociedades modernas, cabe formularse una pregunta: ¿ha existido publicidad institucional 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?

La respuesta a esta pregunta requiere un examen previo de la historia de la publicidad y de la propaganda, desde la óptica de la publicidad institucional. Para ello, se pretende realizar un somero ejercicio de re-lectura de la historia de la publicidad, con la vista puesta en vestigios, apuntes y manifestaciones de lo que se pudiera considerar conceptualmente publicidad institucional a lo largo de los diferentes momentos históricos. Se buscan puntos de contacto e interacción

²³⁸ UNIVERSITY OF TEXAS. *Advertising Quotes* [En línea] Austin: University of Texas, 2007. <<http://advertising.utexas.edu/research/quotesq100.html>> [Consulta: 4 abril 2010]

²³⁹ Publicidad es lo que haces cuando no puedes ir a ver a alguien. (Trad. A.).

entre la actividad comunicacional de los poderes públicos de cada época histórica -y la constatación de su voluntad persuasiva- y las formas protopublicitarias de cada uno de esos momentos.

En la presente investigación se pretende hallar aquellos instrumentos publicitarios que, formalmente o conceptualmente -o en ambos aspectos-, presentan características propias que prefiguran la categoría de publicidad institucional, tal como ha sido definida en páginas anteriores de la presente tesis. Bien es cierto que, en muchos casos, la adscripción a la categoría de publicidad institucional precisa amplitud de miras, dadas las formas protopublicitarias objeto de análisis. De ahí que, en esta ocasión, consideramos lo más relevante juzgar la voluntad y propósito del emisor del mensaje institucional en cada momento histórico, más allá del análisis estricto de la forma que tal mensaje adopte, y del canal por el cual se hace llegar a la ciudadanía.

Otra particularidad del análisis diacrónico que se presenta es su no adscripción a las etapas y períodos habituales de la historiografía. Ello se debe a que, tal como se explicó en el capítulo dedicado a la metodología empleada en la presente investigación, en aras de la síntesis se han abordado aquellos períodos históricos significativos para el estudio -allá donde se producen saltos realmente reseñables para la publicidad institucional-, obviando otros momentos históricos donde la evolución del tema objeto de estudio es escasa o nula.

A la luz del análisis de estos momentos históricos relevantes para la publicidad institucional, se verá cómo se da la paradoja de que en los orígenes históricos de la publicidad, ésta es aún un vehículo incipiente de comunicación que da cabida a mensajes de diversas tipologías: desde los de carácter comercial hasta los de carácter oficial. Entre esas tipologías se encuentran rastros de evidencias de lo que hoy se calificaría como publicidad institucional. En cambio, más tarde, cuando la publicidad se centra en su aspecto comercial, la especialización de la publicidad como voz de la economía acota y segrega el concepto de publicidad institucional, para escindirlo de su cuerpo central, postergándolo a una actividad secundaria, fuera de su ámbito prioritario: la publicidad, por antonomasia, se define como instrumento de dinamización de la actividad comercial. Sus usos políticos e institucionales son minusvalorados, cuando no relegados o

ignorados. Habrá que esperar a épocas más recientes para ver como se cierra el ciclo iniciado en el período protopublicitario, al devolver de nuevo a la publicidad institucional a la primera línea de la actividad publicitaria, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

12.1. Relatividad histórica del concepto publicidad

Tal como apunta Sánchez Guzmán en su obra *Breve Historia de la Publicidad*, las diversas consideraciones sobre el mismo concepto de publicidad - entendida ésta como medio de persuasión, instrumento económico o como institución social- establecen diferencias clave para el análisis histórico de la actividad publicitaria en general, y afectan de lleno a la investigación histórica sobre la publicidad institucional:

Es evidente que entre los emblemas simbólicos utilizados por los griegos, el pregón medieval, los carteles de Jules Chéret o Alphonse Mucha, el anuncio en prensa, los telefilms y los spots televisivos, hay una cierta cantidad de rasgos comunes que permiten, en una primera aproximación, unificarlos bajo un mismo concepto. Sin embargo, al hacerlo puede perderse el verdadero significado de muchos de estos hechos, puesto que al estudiarlos dentro del marco de su contexto histórico adquieren dimensiones que rebasan, con mucho, lo meramente publicitario.²⁴⁰

Si esto es cierto en el contexto más amplio del estudio de la publicidad en general, aún lo es más en el ámbito específico del estudio histórico de la publicidad institucional. El propio concepto de publicidad debe ser contemplado con flexibilidad en su contexto histórico y es necesaria una cierta amplitud de miras para entender como manifestaciones publicitarias algunas de las que se apuntan como tales. Así, a la luz de las diversas definiciones de publicidad, algunos hechos, actividades o soportes quedan excluidos o incluidos en la cronología de la actividad publicitaria, dándose también el caso que pueda alterarse su asignación temporal.

²⁴⁰ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. *Breve Historia de la Publicidad*. Madrid: Ciencia 3, 1989, p. 12.

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. Esto es así por la confluencia de tres factores:

- la capacidad de producir masivamente (nacimiento de las primeras fábricas en el contexto de la Revolución Industrial)
- el distanciamiento físico entre productor y sus múltiples compradores (sociedades cuyos miembros crecen ya exponencialmente, esparciéndose geográficamente, y en la que -por primera vez en la historia- amplias capas sociales superan la economía de supervivencia, pudiendo acceder al consumo sistemático de bienes y servicios)
- el perfeccionamiento -en términos cuantitativos y cualitativos- de los medios de comunicación de masas.

De esta manera, se cierra un círculo virtuoso por el cual las fábricas pueden producir masivamente productos que pueden ser comprados por un gran número de personas, a los cuales se las puede informar eficazmente sobre la existencia de estos productos.

Tal como afirma Sánchez Guzmán:

Es enormemente significativo que la palabra publicidad no adquiera su adjetivación de comercial que hoy tiene, hasta el comienzo del siglo XIX en la terminología inglesa y hasta el segundo cuarto del mismo siglo en la terminología francesa. Aunque el vocablo existía ya en el siglo XVII, su significación era estrictamente jurídica, designando indistintamente la cualidad consistente en que algo adquiera notoriedad pública o que algo sea de propiedad pública.²⁴¹

Así pues, la denominación de publicidad, entendida como disciplina adscrita al comercio, nace con el advenimiento de la Revolución Industrial, lo que no es casual, dado el contexto antes descrito. Pero la cita de Sánchez Guzmán conduce también a una reflexión de interés para la presente tesis doctoral: la publicidad, como vocablo, nace en la esfera de lo institucional, a la sombra de los poderes públicos, puesto que la administración de justicia es una tarea pro-

²⁴¹ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 13.

pia del Estado, independientemente de la forma política que adopte. Esta dimensión jurídica y de notoriedad y propiedad pública podría dar a entender que los elementos necesarios para la génesis de publicidad de carácter institucional concurren, como mínimo, ya en esos tiempos -siglo XVII-, adelantándose en dos siglos a la acepción comercial del término publicidad.

12.2. Una constante histórica: el control unidireccional de la publicidad institucional

Otro factor clave del estudio histórico de la publicidad institucional es la constatación de que, desde sus orígenes, las diversas formas de la comunicación social han estado controladas por el poder, entendido éste en todas sus modalidades: político, pero también religioso y económico.

La comunicación pública, tal como apunta Eguizábal,²⁴² ha sido históricamente unidireccional, con un férreo control de los canales de comunicación por parte del emisor. Desde la Grecia clásica a nuestros días, la supervisión y la regulación -el dictado de normas restrictivas, cuando no la censura directa- 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, aún 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 oligarquía rectora del capitalismo comercial e industrial, pasando por formas más cercanas de control como son ayuntamientos, gremios y hermandades.

Por tanto, si hay una constante en el desarrollo de la publicidad institucional, ésta es su control por parte del poder.

Desde los *alba* romanos hasta la actualidad, la publicidad institucional es portavoz y símbolo del poder, sirve a sus intereses -a menudo, partidistas- y es promovida, tutelada y vigilada desde la autoridad. Como instrumento de esceni-

²⁴² EGUIZÁBAL, R. *Historia de la Publicidad*. Madrid: Eresma & Celeste Ediciones, 1998, p. 83.

ficación del poder, la publicidad institucional -en sus formas arcaicas- demuestra que la publicidad en su conjunto es, ya desde sus inicios, algo más que la simple venta de mercancías. Su capacidad de inocular ideología y creencias políticas ha estado presente, como veremos en estas páginas, a lo largo de la historia.

Así, por ejemplo, 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. Es, por tanto, privilegio real el permiso o prohibición de cualquier periódico o folleto. Según Eguizábal: “El rey concedía tal oportunidad, por considerar que se trataba de una realización provechosa para sus súbditos, pero, sobre todo, en cuanto que servía a sus propios intereses”.²⁴³

Es esta línea de pensamiento la que llevará a determinar que otra buena forma de plantear y defender las posiciones ideológicas reales es recurrir de forma directa a la publicidad institucional. A título de ejemplo, una orden del Consejo de Estado francés, fechada el 22 de enero de 1653, castigaba con la pena de muerte a todo aquel que fijase o imprimiese carteles sin previo aviso,²⁴⁴ y, todavía en 1722, el Gobierno francés somete a control la colocación de carteles. En 1742 se publica un edicto real que obliga a depositar dos ejemplares de cada cartel en la Biblioteca Real.²⁴⁵ Más adelante, en 1791, se llega incluso a prohibir el uso del papel blanco para los carteles publicitarios, con el fin de reservarlo exclusivamente para los anuncios oficiales.²⁴⁶

Sin ir más lejos, encontramos en España la constante histórica de este férreo control de la publicidad por parte del poder. A su llegada a España tras su exilio en 1814, uno de los primeros edictos de Fernando VII dice 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

²⁴³ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 103.

²⁴⁴ PUIG, J. J. *5000 Años de Historia del Comercio y la Publicidad*. Barcelona: Rosaljai, 1996, p. 106.

²⁴⁵ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 86.

²⁴⁶ PUIG, J.J. (1996), p. 106.

Poder Público, quien dará o denegará permiso para la publicación, oída la opinión de personas responsables.²⁴⁷

En su descargo, también se puede afirmar que -tal como ocurre con la publicidad en su conjunto- los intereses y actores de la publicidad institucional son evidentes y claros. Las “normas el juego”, por así decirlo, no engañan ni se prestan a confusión, como ocurre con otros agentes comunicativos.

Históricamente, la publicidad institucional se reconoce como tal, no se disfraza ni incorpora discursos paralelos o encubiertos. Esta idea está perfectamente recogida por Eguizábal:

La publicidad se caracteriza por la manifestación de sus códigos. Allí donde la propaganda se oculta, se “disfraza” de periodismo, de educación, de pintura, de literatura; la publicidad manifiesta siempre lo que es...No es que la publicidad no pueda engañar o manipular, es que lo hace a cara descubierta, utilizando soportes que le han sido asignados y manifestando sus códigos.²⁴⁸

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

A continuación se detallará un repaso histórico de la actividad publicitaria desde la perspectiva de la publicidad institucional, entendida ésta tanto en sus aspectos formales como en los conceptuales.

12.3. Primeras civilizaciones, hasta el Antiguo Egipto

Es posible rastrear la existencia de signos de comunicación social desde los albores de los tiempos, en los que los seres humanos empezaron a organi-

²⁴⁷ GARCÍA RUESCAS, F. *Historia de la publicidad y el arte comercial en España*. Madrid: Arus, 2000, p. 53.

²⁴⁸ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 109.

zarse en estructuras sociales y culturales cada vez más complejas. También es posible atribuir a algunos de estos primeros signos de comunicación social una voluntad simbólica y persuasiva, con lo cual pueden ser adscritos conceptualmente como formas protopublicitarias.

Ahora bien, autores como Sánchez Guzmán ponen en tela de juicio esta vinculación por motivos que, como se verá, no disienten de los mantenidos en la presente tesis doctoral:

Confundir las placas conmemorativas, las armas votivas, los bajorrelieves genealógicos, las estelas de las épocas sumeria, asiria y egipcia, con los primeros vestigios de la publicidad, es un contrasentido corriente. La representación simbólica (desde la pintura rupestre al obelisco de Luxor) estaba al servicio de la significación política, religiosa estética o geográfica, siendo muy dudoso encontrar en ella sentido comercial y, consecuentemente, publicitario.²⁴⁹

El propio autor señala como uno de los propósitos de estas formas de comunicación “la significación política” con lo cual, aún en la descalificación global que hace de éstas como formas publicitarias comerciales, sí es posible adscribirlas a las prefiguraciones publicitarias, vinculadas conceptualmente a la publicidad institucional.

En este sentido -y para dar ya inicio al somero viaje histórico enmarcado en el presente capítulo- el Egipto antiguo nos legó un material de estudio de incalculable valor: los jeroglíficos que -a través de las diversas dinastías faraónicas- 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 publicidad institucional. 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.

²⁴⁹ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 59.

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 evidente acto de legitimación de un gobernante: el faraón Tolomeo Epifanes (196 a.d.C.), el cual es presentado como “el verdadero Hijo del Sol, Padre de la Luna y Custodio de la Felicidad de los Hombres”.²⁵⁰

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 Bajo Egipto bajo el cetro real. La doble corona del faraón - blanca para significar Alto Egipto y roja para significar el Delta- incluía también dos imágenes diferenciadas, también con el mismo propósito: el buitre y la serpiente. En palabras del historiador Puig, son “símbolos, imágenes y colores utilizados para dar a conocer, para informar, para anunciar la consolidación del poder y de la monarquía”.²⁵¹ Nótese el uso de la palabra anunciar para describir la función simbólica de dichos estandartes.

12.4. Grecia y Roma

En el mundo antiguo, la ciudad griega clásica *-polis-* ofrece un escenario privilegiado para el desarrollo de la publicidad institucional. Una fuerte preponderancia de la vida pública, el ágora como espacio común de debate, el ejercicio de la ciudadanía- mediante democracia deliberativa- y una actividad comercial, social y política fuertemente regulada -desde festivales a 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 -a sueldo del Estado-, cuya función principal es vocear informaciones de interés público. Los anuncios de carácter privado son un añadido a dicha función, un complemento a su retribu-

²⁵⁰ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 68.

²⁵¹ PUIG, J. J. (1996), p. 36.

ción a cargo del erario público. De ahí que, tal como apunta Eguizábal, “la actividad anunciadora ha estado, desde sus orígenes, compuesta tanto de anuncios de carácter público como los de carácter privado”.²⁵² No obstante, pesa más el componente institucional en el papel del *kéruk*, ya que es un funcionario público, con un elevado rango social, dado que, además de ser el nexo entre los *soberanis* y el pueblo, también posee atribuciones religiosas. De ahí que el poder lo sitúe bajo la protección de Mercurio y se le conceda carta de inviolabilidad.²⁵³

El vocablo heraldo *-kéruk-*, denomina tanto al pequeño comerciante que anuncia su mercancía como al pregonero oficial, existente ya en la época homérica, descrito por Sánchez Guzmán como “portador del poder, tanto en el plano religioso como en el político y económico”.²⁵⁴

En la Grecia clásica aparece el cartel *-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”.²⁵⁵ Es en estas notificaciones a los ciudadanos, donde se halla una clara referencia a mensajes que se encuadran en la categoría de la publicidad institucional. De hecho, los axones eran de titularidad pública, e incluso estaba legislada la sanción para quien los deteriorase.²⁵⁶ La mención referente al uso público, en el sentido de vinculación al poder, de los carteles en la época griega es una constante en todos los autores consultados. Tal como afirma Puig “durante mucho tiempo, los carteles, colocados en los mercados y lugares céntricos de cada localidad, trataron, solamente, de asuntos oficiales”.²⁵⁷

La Atenas de Pericles -siglo V a.d.C.- tenía una población estimada de 150.000 habitantes, de los cuales unos 35.000 tenían la consideración de ciudadanos. Este considerable número de personas explica la necesidad de dotarse de medios para informar a la población con eficacia: el heraldo es el intermediario entre el poder y la población “transmitiendo no sólo los edictos o las noticias

²⁵² EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 23.

²⁵³ GARCÍA RUESCAS, F. (2000), p. 14.

²⁵⁴ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 22.

²⁵⁵ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 22.

²⁵⁶ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 23.

²⁵⁷ PUIG, J. J. (1996), p. 52.

de carácter público, sino también convocando o disolviendo las asambleas públicas y administrativas”.²⁵⁸

El escritor clásico Luciano se refiere a un personaje griego denominado Alejandro el Paphiagonio, el cual llegó a convencer a las autoridades de hacer figurar un anuncio en las piezas de moneda, el contenido del cual se desconoce. Aún así, es de destacar el intento de vincular publicidad con un elemento generado y controlado por el poder como es el caso de la moneda.²⁵⁹

En la Roma clásica se encuentran formas protopublicitarias que revelan, de forma inequívoca, la existencia de mensajes que se pueden adscribir en la categoría de publicidad institucional.²⁶⁰ De entre estas formas publicitarias destacan 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 y extendía el correspondiente permiso una vez superados estos rigurosos controles.

Las funciones básicas de los *praecones* eran, siempre bajo mandato de la autoridad civil, 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. También convocaban los Juegos Atléticos, coronaban a los vencedores e imponían silencio en asambleas y ceremonias religiosas con la fórmula *favete lingus*.

Los *alba* -muros blanqueados con cal y divididos en rectángulos que servían de base para mensajes públicos y privados- también cumplían diversas funciones, siendo especialmente interesante la de poner en conocimiento público las decisiones de las autoridades y la convocatoria de actos públicos. También los resúmenes de los *Annales Maximi* -transcripción de los asuntos más

²⁵⁸ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 50.

²⁵⁹ PUIG, J. J. (1996), p. 36.

²⁶⁰ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 23.

importantes de la sociedad romana, realizada por el *Pontifex Maximus*- existía en formato de *album*. Estos resúmenes incluían abundantes casos de comunicación institucional con el ciudadano.²⁶¹

Como ejemplos curiosos, baste citar un par de datos referidos a la ciudad de Pompeya. El hecho de que fuera cubierta por una rápida e inesperada erupción volcánica, permitió a los arqueólogos, posteriormente, 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 publicidad política: 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 *graffiti* de carácter electoral fue tan intensa en la ciudad, que en un muro, el dueño de la casa escribió “Ruego no se escriba nada aquí. Maldito sea aquel candidato que estampe su nombre sobre estas paredes, porque no será elegido”.²⁶²

Finalmente, el formato más afín a lo que hoy se considera publicidad institucional, 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, listado de objetos perdidos, anuncios de juegos o luchas de gladiadores (*libellus munerarius* y *libellus gladiatorum*, respectivamente). No obstante, la adscripción a la categoría de publicidad se hace aún difícil, no tanto por su carácter público e institucional, como por su estilo básicamente informativo.

Estos tres medios protopublicitarios vehiculan mensajes institucionales hacia la ciudadanía romana, lo cual da a entender la importancia que la publicidad institucional tenía ya en el período clásico de Roma, donde esta categoría publicitaria puede ser ampliamente establecida.

Altarriba incorpora otros formatos protopublicitarios de la época romana clásica a la panoplia mencionada con anterioridad: los *dipinti* o *programmata*,

²⁶¹ GARCÍA RUESCAS, F. (2000), p. 16.

²⁶² PUIG, J. J. (1996), p. 68.

especialmente interesantes al objeto de esta investigación, por ser soportes específicos de propaganda electoral en las elecciones consulares.²⁶³

Cien años antes de Cristo, ya se publicaba en Roma 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. Dada que su difusión era muy escasa y que no es posible determinar la presencia de formas arcaicas de publicidad institucional, no constituye un medio de especial relevancia, aunque parece ser que fue uno de los medios de propagación del discurso de Cicerón sobre Catilina.²⁶⁴

Hay que destacar en la Roma clásica la existencia de una serie de elementos que, aunque no son formatos protopublicitarios, si constituyen, desde el punto de vista conceptual, una forma de publicidad institucional: arcos de triunfo, columnas conmemorativas, desfiles, etc.; son, en palabras de Eguizábal, “manifestaciones del poder, de quien quería congraciarse con su pueblo, recordarle su grandeza o simplemente impresionarle”.²⁶⁵ En estas intenciones de los gobernantes romanos de la época se percibe constantes propias de la naturaleza de la moderna publicidad institucional: obtener rédito político de la acción de gobierno a través de su explicación y puesta en valor, y persuadir del acierto de la misma son motivaciones vigentes -cuando no centrales- en la publicidad institucional actual.

Cabe resaltar que la época clásica de Roma es también la del florecimiento de técnicas netamente propagandísticas, pero que adoptan formatos publicitarios. Tal como afirma Puig, “los políticos romanos, en su lucha por acceder a los cargos públicos, utilizaban la publicidad para darse a conocer y destacar entre sus adversarios”.²⁶⁶ No es casual, pues, que la consolidación de una incipiente publicidad institucional se produzca en paralelo a un aumento de la competencia en el ámbito político. Esta correlación entre el incremento de la publicidad institucional y la creciente necesidad de venderse de los candidatos llegará hasta nuestros días.

²⁶³ ALTARRIBA, M. *Del pregó al web: una síntesi històrica de la redacció creativa en publicitat*. Barcelona: Trípodós, 2003. p. 34.

²⁶⁴ PUIG, J. J. (1996), p. 72.

²⁶⁵ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 33.

²⁶⁶ PUIG, J. J. (1996), p. 64.

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 publicidad institucional 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 publicidad institucional, ya que pretenden celebrar y auspiciar, según Montanelli, “los placeres de la vida rural y frugal a la que Augusto quería que volviesen todos los romanos”.²⁶⁷

12.5. Edad Media y Renacimiento

En la Edad Media no se observan cambios significativos en cuanto la estructura de los medios protopublicitarios. Si acaso, 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 publicitaria. Su propia etimología proviene directamente del *prae-co* romano, y como él, mantiene una doble función, pública y privada, con preponderancia de la primera sobre la segunda. En el ámbito de Cataluña, el pregonero es también denominado *crida, nunci o corredor*²⁶⁸ y es definido como “*oficial d’un municipi o d’un altra administració pública encarregat de la comunicació o la difusió d’avisos, disposicions, etc.*”²⁶⁹

²⁶⁷ MONTANELLI, I. *Historia de Roma*. Barcelona: Plaza & Janés, 1976, p. 497.

²⁶⁸ SABATÉ, J. *L’ús de la llengua catalana a la publicitat: procés històric i situació actual a Catalunya*. Tesis doctoral. Barcelona: Facultat de Ciències de la Comunicació Blanquerna, Univesitat Ramon Llull, 1999, p. 55.

²⁶⁹ *Gran diccionari de la llengua catalana*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana, 1998, p. 444.

Según Sabaté²⁷⁰ es lícito otorgar la calificación de *protopublicitaria* a la actividad desarrollada por los pregoneros, en el sentido de:

*Comunicació que té indicis o característiques publicitàries embrionaries; i es podria aplicar en sentit ampli i no restrictiu a qualsevol comunicació que té "intencionalitat publicitària" en el sentit que avui en dia li donem, és a dir, qualsevol comunicació que té intenció d'informar o persuadir sobre la venda de béns, serveis o idees, d'un productor a un consumidor, tot i que la comunicació oral comercial no posseeix encara una organització tan complexa i sistematizada com ho serà en el segle XX (...) No només els pregoners sinó en general tota la comunicació oral a l'edat Mitjana és un embrió innegable de la futura indústria de la persuasió.*²⁷¹

En la ciudad de 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*.²⁷²

Para Sánchez Guzmán, con el pregonero nace "la primera forma histórica reseñable de publicidad comercial, en cuanto a tal".²⁷³ Pero el pregonero tiene, además otros cometidos relacionados con la transmisión de los mensajes tanto de los poderes públicos como de la comunidad. Así, en el siglo XIII constan registrados 400 miembros de la corporación de pregoneros, con tarifas preestablecidas.²⁷⁴

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. Es este un cargo oficial, reglamentado, que, en algunos casos,

²⁷⁰ SABATÉ, J. (1999), p. 59-60.

²⁷¹ Comunicación que tiene indicios o características publicitarias embrionarias; y se podría aplicar en sentido amplio y no restrictivo a cualquier comunicación que tiene "intencionalidad publicitaria" en el sentido que hoy en día le otorgamos, es decir, cualquier comunicación que tiene intención de informar o persuadir sobre la venta de bienes, servicios o ideas, de un productor a un consumidor, a pesar de que la comunicación oral comercial no posee todavía una organización tan compleja y sistematizada como la tendrá en el siglo XX (...). No solo los pregoneros sino en general toda la comunicación oral en la Edad Media es un embrión innegable de la futura industria de la persuasión. (Trad. A.).

²⁷² PUIG, J. J. (1996), p. 84.

²⁷³ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 23.

²⁷⁴ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 43.

es portavoz de publicidad de carácter obligatorio²⁷⁵ -como es el caso de los anuncios reales- y que transmite a la población informaciones clave para la organización social. Entre estas funciones encomendadas es lógico presuponer la existencia de mensajes encuadrables en la categoría de publicidad institucional.

Tal como afirma Herreros: “Esta profesión llegó a institucionalizarse y a ser controlada por el poder político: los pregoneros, de un determinado número establecido para cada demarcación, necesitaban la licencia de las autoridades para ejercerla”.²⁷⁶

Curiosamente, Eguizábal atribuye el nacimiento del eslogan no a los pregoneros, sino a los juristas *-legistas-* franceses del medioevo, los cuales utilizan frases ocurrentes, breves y rimadas, propias de los modernos eslóganes comerciales, para hacer entender al pueblo llano conceptos que ayudarían a asentar el poder real en el siglo XIV.²⁷⁷ Un ejemplo de ello es: “*Le roi ne tient son royaume de nului, que de son épée et de lui*”.²⁷⁸

En la España de los Reyes Católicos, el reino otorga poderes a los municipios para dictar ordenanzas, a fin de regular los diversos gremios. Esto sucede entre 1470 y 1484.²⁷⁹ En estas ordenanzas, y más en concreto, en su forma de divulgación, se puede ver una forma arcaica, pero fundamentada, de publicidad institucional.

En 1445, el pregonero oficial de la ciudad de Barcelona es Bernat Cadireta, del cual se conserva una convocatoria para un concurso de tiro de ballesta. En esta época histórica, parece ser que los pregoneros vivían en la calle Trompetes de Jaime I, lo cual parece evidenciar el raigambre de la institución.²⁸⁰

La convocatoria de Bernat Cadireta se halla en el *Dietari dels Consellers*, con fecha de 17 de octubre de 1445. En esta misma publicación se encuentra una cita de época muy posterior, la cual evidencia dos factores de gran importancia: por un lado, la longevidad de la institución de los pregoneros -pues la cita

²⁷⁵ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 24.

²⁷⁶ HERREROS, M. (1995), p. 31.

²⁷⁷ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 42.

²⁷⁸ El rey no debe su reino a nadie, más que a su espada y a él. (Trad. A.).

²⁷⁹ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 21.

²⁸⁰ SABATÉ, J. (1997), p. 22-23.

corresponde ya al período del Renacimiento, más de doscientos años después de la primera mención, antes apuntada- y, por otro lado, el boato y la pompa que, con el tiempo, alcanzan algunas proclamas públicas:

Fueron publicados los presentes edictos, llamamientos y Capítulos de Paz a instancia de Miguel Bonet, Notario, y otros de los Procuradores Fiscales de la Regia Corte por mi Joan Taurina, Corredor público y Trompeta Real en los lugares acostumbrados de la presente ciudad de Barcelona y puestos cinco catafalcos con tenor y voz de ocho trompetas, cinco menestrales, tres pares de timbales y con asistencia de dicho Procurador Fiscal, dos Alguaciles ordinarios, dos escribanos de la Regia Corte para leer los citados llamamientos, hoy, 21 de febrero de 1660.²⁸¹

Asimismo, constan versiones impresas de diversos pregones de la ciudad de Barcelona, por lo que parece deducirse que, en un estadio más avanzado de la evolución histórica de la función del pregonero -ya en el Renacimiento-, se exponían los pregones de forma escrita y pública, combinando de forma integrada dos elementos comunicativos -pregón y cartel - para aumentar la eficacia de su labor.²⁸²

Desde la Edad Media hasta bien entrado el siglo XVIII son los pregoneiros, voceadores y charlatanes quienes llevarán el mayor peso de la comunicación social. Son, por tanto, los mensajes orales -encumbrados forzosamente por una inmensa masa de población analfabeta- sobre quienes 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. Su rígida regulación les llevará, más adelante, a depender también de los ayuntamientos, quienes los nombran y destituyen. Los pregoneros deben prestar juramento y entregar fianza como condición indispensable para formar parte de su gremio. Todo ello indica el férreo control de los poderes públicos sobre su actividad, convertida ya en profesión -y perfectamente establecida en el entramado social de la época-.

El pregonero anuncia los actos oficiales de origen real, de la Iglesia o las cofradías. Anuncia asimismo convocatorias, objetos perdidos y mercancías.

²⁸¹ PUIG, J. J. (1996), p. 83.

²⁸² SABATÉ, J. (1999), p. 118.

Francisco I de Francia, en 1539 ordena que una vez pregonadas sus ordenanzas, además, se fijen pergaminos con los textos de las mismas en todos los distritos de París.

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 publicitario, y, más concretamente, las que se pueden enmarcar dentro de la definición de publicidad institucional. El invento de Gutemberg está datado alrededor del año 1440, en Maguncia.²⁸³

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 cuales se publican ordenanzas y edictos. Esta tendencia a reservar el uso del cartel principalmente a declaraciones oficiales del Estado la encontraremos hasta bien entrado el siglo XVI.

Muestras del arte incipiente de los carteles artísticos con finalidad publicitaria son un cartel francés, realizado por Jean du Pré en 1482 e impreso en los talleres de la calle Saint-Jaques de París -cuyo fin, el anuncio de una peregrinación, podría ser equiparado con una prefiguración del cartel actual de turismo, por lo cual se trataría de un vestigio de actividad publicitaria adscrita hoy en día en gran medida a los cometidos de la publicidad institucional-²⁸⁴, y un cartel alemán, fechado en 1518, realizado por el artista Altdorfer -pintor real de Magdeburgo- utilizado para anunciar una lotería.²⁸⁵

La importancia del cartel como soporte publicitario crecerá de forma exponencial a lo largo del tiempo. Como ejemplo de ello, a principios del siglo XVII el gremio de fijadores francés estaba compuesto por más de cuatrocientos miembros, lo cual demuestra la vitalidad alcanzada por esta técnica comunicativa en la época.²⁸⁶

²⁸³ PUIG, J. J. (1996), p. 121.

²⁸⁴ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 32.

²⁸⁵ PUIG, J. J. (1996), p. 105.

²⁸⁶ PUIG, J. J. (1996), p. 106.

En 1496 aparece un folleto -hoja suelta- ilustrado por Durero que avisa de los peligros de la sífilis.²⁸⁷ Este tipo de mensaje puede ser encuadrado en la categoría de publicidad institucional, ya que presenta información de interés social, y no comercial. En 1517 nace 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 publicidad institucional. 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).

Nace el mercantilismo, doctrina que funda el bienestar y prosperidad de un país en su actividad comercial, guiada e impulsada del propio Estado y que evolucionará hasta convertirse en la base real de la economía capitalista.

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, logrando articular a su alrededor mecanismos de control absoluto sobre sus decisiones, generando así la idea de la unidad nacional del poder y de sus intereses.²⁸⁸ Para ello, el Estado se apoya en clases emergentes y claramente reformativas: 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 publicidad institucional, al fortalecer y modernizar el concepto de Estado.

²⁸⁷ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 57.

²⁸⁸ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 30.

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.²⁸⁹

12.6. 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, con lo cual “su orientación es marcadamente política y propagandística”, tal como afirma Sánchez Guzmán,²⁹⁰ haciéndose menos necesarias y perentorias las formas publicitarias de comunicación institucional, dado que la prensa de por sí asumía en gran medida esta función.

Aún así, se dan casos que son, más allá del contexto político, manifestaciones tempranas de publicidad institucional. Un ejemplo se encuentra en la publicación *The Public Adviser*, nacida el 25 de junio de 1665 de la mano de Roger l’Estrange, cuya finalidad es incluir en ella todos los avisos y disposiciones sanitarias de carácter oficial destinados a hacer frente a la epidemia de peste que se vivía en Inglaterra por aquellos tiempos.

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 las cosas que necesitaba. 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 institucional, ya que atribuye a los poderes públicos la potestad -y la obligación- de poner en contacto y divulgar públicamente la ofertas y demandas ciudadanas.

Mi difunto padre, hombre que, para no tener otras ayudas que las de su carácter y experiencia, poseía un juicio muy claro, solía decirme que había pensado en lo útil que sería

²⁸⁹ HERREROS, M. (1989), p. 60.

²⁹⁰ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 39.

establecer en las ciudades cierto lugar determinado al que pudieren acudir todos los que necesitasen alguna cosa, haciendo registrar su asunto a un funcionario nombrado al efecto. De tal suerte se diría: “Quiero comprar perlas; tengo perlas a la venta; deseo compañía para ir a París; busco un servidor de tales circunstancias; busco señor; precios un obrero; requiero esto; deseo lo otro”. Y así sucesivamente, cada uno según su necesidad. Paréceme que ese medio de anunciarnos sería no de pequeña comodidad al comercio público, siempre hay para una búsqueda una oferta, las cuales, por no encontrarse, dejan a los hombres en gran necesidad.²⁹¹

De hecho, esta idea parece ser recogida por Renaudot, el cual creó una oficina donde se anunciaban demandas y ofertas de todo tipo, pero especialmente de empleo. Tal como afirma Tungate²⁹²:

*Renaudot was a writer and a thinker as well as a physician. His reflections on the parisian poor led him to create, on the Île de la Cité, what he called a bureau des addresses et des rencontres -a recruitment office and notice board for the jobless. This establishment soon becomes a veritable information clearinghouse for those seeking and offering work, buying and selling goods, and making public announcements of all kinds.*²⁹³

Es en estos *public announcements* con clara finalidad de servicio público donde podemos encontrar una prefiguración de alguno de los usos sociales propios de la publicidad institucional.

Ya en el siglo XVIII, debemos nombrar a Henry Fielding (autor de obras como *La historia de Tom Jones* o *Pulgarcito*) como uno de los primeros impulsores de la reglamentación de la publicidad institucional. Fielding, director del diario gubernamental *The Covent Garden Journal*, convence al Gobierno Británico de la instauración de la censura previa, incluida la de la publicidad, ya que considera a ésta como un poderoso instrumento de utilidad social y, por tanto, plenamente susceptible de ser controlado por las autoridades.²⁹⁴

²⁹¹ MONTAIGNE, M. *Ensayos* (I). Barcelona: Ediciones Orbis, 1985, p. 167.

²⁹² TUNGATE, M. *Adland. A Global History of Advertising*. London: Kogan Page, 2007, p. 10-11.

²⁹³ Renaudot fue un escritor, pensador y médico. Sus reflexiones sobre los parisinos pobres le llevaron, en la Île de la Cité, a lo que él llamó *bureau des addresses et des rencontres*, -una oficina de colocación y anuncios para los desempleados. Este establecimiento se convirtió en poco tiempo en un auténtico repositorio de información para aquellos que buscaban y ofrecían trabajo, compraban y vendían productos y hacían públicos anuncios de todo tipo. (Trad. A.).

²⁹⁴ EGUIZÁBAL, R. (1998), p.79.

Pocos años antes de la Revolución Francesa, concretamente en 1766, nos encontramos con un cartel francés cuyo tema puede ser clasificado como publicidad institucional: el reclutamiento de soldados. Lo que hace especialmente interesante a esta pieza es la introducción en su discurso de un fuerte carácter persuasivo:

Aviso a la venturosa juventud. Orden del Rey: aquellos que quieran tomar parte en el Real Cuerpo de Artillería, se les avisa que le Regimiento pertenece a Picardía. En él se celebran bailes tres veces por semana, juegan a la raqueta tres veces y el resto es dedicado a los bolos, a las barras y a hacer armas. Allí reinan los placeres, todos los soldados tienen alta paga, bien recomendados, con plazas de guardias de artillería y de oficiales, con sesenta libras de sueldo. Tienen que dirigirse a Mr. Richoufftz, en su castillo de Vauchelles, cerca de Loyon, en Picardía. Recompensará a quienes alisten hombres de buena presencia.²⁹⁵

Esta última frase da a entender que el fin último del cartel no es sólo el reclutamiento de soldados, sino también lograr agentes captadores de reclutas, incitando a esta tarea persuasiva, bajo mandato real.

En la Inglaterra del siglo XVIII es la introducción de la lotería del Estado la que trae consigo la aparición de carteles más grandes, siendo los denominados vagabundos las personas encargadas de colocarlos en periplos por el país que podían durar de seis a ocho meses.²⁹⁶

En 1704, el *Boston Newsletter*, el primer periódico estable nacido en EUA, incluía ya en su segundo número anuncios de recompensas -establecidas por los poderes públicos- por la captura de ladrones.²⁹⁷

Con la Revolución Francesa se da también una revolución paralela en el mundo de la publicidad. La alta carga ideológica que impregna todas las manifestaciones de la vida pública consigue que no sólo los medios convencionales - folletos, carteles, periódicos- sean utilizados con fines publicitarios, sino que aparezcan nuevas formas simbólicas para transmitir contenidos políticos. Como afirma Eguizábal: “durante la Revolución Francesa todo se vuelve propaganda”. Así, desde el gorro frigio y la escarapela tricolor, a la propia denominación de los

²⁹⁵ PUIG, J. J. (1996), p. 108.

²⁹⁶ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 100.

²⁹⁷ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 106.

meses del año, pasando por todo tipo de mitos, fiestas, himnos y símbolos - como el uso de la palabra *ciudadano*, substitutiva de *señor*-, todo se empapa de ideología y todo se transforma en comunicación social y política. El propio concepto mismo de la revolución se plasma, por primera vez, en un auténtico eslogan -su efectismo y concentración expresiva así lo atestiguan- de publicidad política: "libertad, igualdad y fraternidad". Para Eguizábal, con la Revolución Francesa:

Se inician las organizaciones propagandísticas tendentes a convencer a la masa de población de lo adecuado de las acciones que se estaban llevando a cabo y de las decisiones que se estaban tomando, respondiendo a unas razones de eficacia persuasiva. Mientras la publicidad, a finales del siglo XVIII, se encontraba todavía en mantillas, con mensajes extraordinariamente zafios, bien por lo simple o por lo exagerado de sus argumentos, la propaganda utilizaba ya medios muy elaborados de condicionamiento de sus públicos. No es extraño, por lo tanto, que fuese inicialmente la propaganda la que impusiese su estilo a la publicidad.²⁹⁸

La publicidad de las nuevas instituciones nacidas de la Revolución Francesa se encargará de guiar a la sociedad en esta época de grandes cambios. Es en este momento histórico cuando nacen conceptos que, aún hoy en día, se utilizan habitualmente en el discurso publicitario: la libertad, el derecho, la felicidad, el ascenso social. Estos ideales se insertan en un inteligente discurso, propio de la psicología social, donde al individuo se le incorpora en un ritual, para enardecerlo y ganar su adhesión, un mecanismo utilizado profusamente en la comunicación institucional posterior.

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 clubs, 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.

²⁹⁸ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 108.

En su conjunto, la propaganda revolucionaria -con una eficacia persuasiva contrastada- mostrará el camino de la nueva comunicación social. Es en el seno de la Revolución Francesa 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. Es, por tanto, un momento de salto cualitativo en la concepción de la publicidad institucional.

En el último tercio del siglo XVIII, y hasta entrado el siglo XIX, aparecen en EUA una serie de anuncios, los cuales pueden ser considerados plenamente como publicidad institucional: se trata de los anuncios denominados *de tierras*, nacidos de la necesidad de poblar grandes extensiones vírgenes del territorio estadounidense. Estos anuncios son patrocinados en algún caso por particulares -notablemente por William Penn, del cual deriva el nombre del estado de Pennsylvania-, pero mayoritariamente son pagados por el Gobierno Federal norteamericano. Se da el caso de que esta publicidad, cuyos vehículos principales son la prensa y los folletos, se realiza en varios idiomas, y no sólo en inglés, y se difunde en diversos países, especialmente la Europa septentrional,²⁹⁹ con lo cual se trata, probablemente, de uno de los primeros casos históricos de publicidad institucional con carácter transnacional. También a mediados del siglo XIX, en EUA la publicidad se halla inmersa en una efervescente etapa caracterizada por la falta de regulación normativa, lo que conduce incluso al uso fraudulento o equívoco de conceptos vinculados al gobierno central, tal como la aprobación de ciertos servicios o productos. Como afirma Fox³⁰⁰:

*The ads themselves, restricted only by the imagination and pliable consciences of writers, offered endless enticements in the general spirit of P.T. Barnum ("I thoroughly understood the art of advertising", he said with satisfaction). Gold mines and oil wells. Free offers and cash prizes. A steel engraving, approved by U.S. Government, of George Washington (which turned out to be a postage stamp).*³⁰¹

²⁹⁹ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 81-82.

³⁰⁰ FOX, S. *The mirror makers. A history of american advertising and its creators*. New York: William Morrow and Company, 1984, p. 14-15.

³⁰¹ Los anuncios en sí mismos, limitados tan solo por la imaginación, y la conciencia flexible de los escritores, ofrecen incentivos ilimitados en el espíritu general de P. T. Barnum (*"entendiendo de manera profunda el arte de la publicidad"* dijo con satisfacción). Minas de oro y pozos de petró-

En este periodo, los medios que soportan la publicidad se perfeccionan. La prensa va adquiriendo poco a poco carta de naturaleza entre amplios sectores sociales, y medios tan importantes como el exterior presentan ya una eficacia envidiable. No es de extrañar, pues, que en localidades de toda Europa empiecen a surgir normativas municipales que regulen esta actividad, que amenazaba con invadir y afear ciudades enteras, dada su proliferación descontrolada.

Nevett estudió la publicidad inglesa entre 1810 y 1855, a través de 3.500 anuncios recogidos en la prensa de la época. A partir de su análisis estableció un ranking por tipología de anunciantes. Es de destacar que las noticias públicas y legales ocupan un tercer lugar, con un 11,7 % sobre el total, sólo precedidas por las categorías de subastadores (16 %) y detallistas (13,6 %).³⁰²

La presencia de noticias y anuncios gubernamentales en la prensa también se da en el caso español. En el *Diario de Avisos*, nacido en Madrid en 1825, "se publican anuncios del Gobierno, bandos, citas y emplazamientos, subastas, anuncios de festividades religiosas, ventas, alquileres, criados, diversiones públicas y demás".³⁰³

En 1899, el crítico de arte Raimon Casellas afirmaba en relación a la proliferación del fenómeno del cartelismo en la ciudad de Barcelona (sic)³⁰⁴:

*Barcelona es un centre d'art y de literatura, ahont abundan las casas editorials, las empresas d'espectacles, els cícrcols artistichs, las societats musicals, las festas y altres funcions y institucions oficials y privadas que sense més remey han de recorre a l'anunci para la propagació dels seus actes, empresas, solemnitats i festivals.*³⁰⁵

Es en este periodo donde aparecen otras formas de publicidad no comercial. Las nuevas compañías británicas encargan a agencias -como Lawson&Barrer- la promoción de su venta de acciones. Esta misma agencia cuenta

leo. Regalos y premios en efectivo. Un grabado aprobado por el Gobierno de los EUA de George Washington (que resultó ser un sello postal). (Trad. A.).

³⁰² EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 147.

³⁰³ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 443.

³⁰⁴ QUÍLEZ, F. *El cartell modern a les col·leccions del Museu Nacional d'Art de Catalunya*. Barcelona: MNAC, 2007, p. 212.

³⁰⁵ Barcelona es un centro de arte y de literatura, donde abundan las casas editoriales, las empresas de espectáculos, los círculos artísticos, las sociedades musicales, las fiestas y otras funciones e Instituciones oficiales y privadas que, sin más remedio, han de recurrir al anuncio para la propagación de sus actos, empresas, solemnidades y festivales. (Trad. A.).

ya entre sus clientes con la Universidad de Londres y la Real Institución Nacional.³⁰⁶ Por tanto, es constatable como la publicidad institucional toma ya carta de naturaleza, al dar servicio también a instituciones relacionadas con el Estado.

A mediados del siglo XIX aparece una forma de publicidad institucional, a la que se puede adscribir por su concepto y propósito, pero que formalmente es muy llamativa, especialmente si valoramos su formato excepcional -podemos catalogarlo de monumental e incluso, faraónico-: las exposiciones universales.

Las exposiciones universales nacen como grandes escaparates internacionales de los avances científicos, técnicos y económicos de cada país, magnificando los logros de éstos ante los ojos de los ciudadanos -tanto los nacionales como los extranjeros-. Es en esta faceta donde es factible percibir su vocación propagandística, actuando como un gran anuncio del poder político y las potencialidades de cada nación. Una significativa conexión ilustra sobre la naturaleza simbólica de estos eventos: uno de los principales organizadores de la primera Exposición Universal es Henry Cole (1808-1882), principal teórico de la época sobre las funciones sociales del diseño.³⁰⁷

Por lo tanto, la función de las exposiciones universales es doble: comercial -con ellas nacen también las ferias comerciales y los grandes almacenes-³⁰⁸ y política. Con el tiempo, además, despertarán un efecto colateral: el aumento del turismo, el cual hoy en día es significativamente promovido también a través de campañas institucionales.

La primera cita de estas características es la Gran Exposición de Trabajos Industriales de todas las Naciones, y se celebra en Londres en 1851, siendo el origen de la emblemática construcción Crystal Palace. Les siguieron Nueva York (1853), otra fracasada en Dublín, París (1889) -que trajo consigo la construcción de la Torre Eiffel- entre una larga serie de citas que incluyen Barcelona (1929) y Sevilla (1992).

³⁰⁶ EGUIZÁBAL R. (1998), p. 148-149.

³⁰⁷ ROM, J. *Els fonaments del disseny gràfic: procés projectual i metodologia*. Barcelona: Trípod, 2005, p. 32.

³⁰⁸ ROM, J. *Sobre la direcció d'art: el disseny gràfic a la direcció d'art en publicitat*. Barcelona: Trípod, 2006, p. 20.

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 actuales 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, como afirma Sudjic, recuperan el espíritu primigenio de las exposiciones universales: actuar como escaparate propagandístico de la prosperidad de una ciudad, comunidad o país, siendo visualizador y altavoz del buen hacer de sus poderes públicos.³⁰⁹

Hacia la última década del siglo XIX se produce la denominada Segunda Revolución Industrial, la cual 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 -y con él, el publicitario- que culminará en el período 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: lavadoras, estufas, luz eléctrica, cámaras fotográficas, automóviles, medicamentos, etc. Este rol de la publicidad, entendida como educadora social -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.

A partir de esta época -mediados del siglo XIX- se dan también todos los factores que posibilitan el nacimiento de la agencia de publicidad moderna: marcas comerciales sólidamente establecidas y empresarios que adoptan su nuevo papel de anunciante, medios de comunicación estables, con grandes audiencias y cuyo modelo de negocio se basa en la publicidad, y amplias capas sociales con capacidad económica suficiente para entrar en la dinámica de la denominada sociedad del consumo.

³⁰⁹ SUDJIC, D. *La arquitectura del poder*. Barcelona: Ariel, 2007.

Si bien es cierto que nacen nuevos medios de comunicación -radio y cine- que amplían las posibilidades y los métodos de contacto con los ciudadanos, no se puede dejar de mencionar que es también en esta época donde 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.

12.7. Las Guerras Mundiales

Ya a principios del siglo XX, publicitarios como Hopkins representan la llegada de un nuevo profesionalismo al negocio publicitario estadounidense. Según Fox³¹⁰:

*To manufacturers, still not universally convinced of the need to advertise, Hopkins argued his cause with zeal that can only be called missionary. Advertising, he said, had the power to create new industries, change customs and fashions, build empires, sway the most intimate habits of millions of people.*³¹¹

Es en esta capacidad de “cambiar costumbres” o, incluso en la posibilidad de “construir imperios” por la que aboga Hopkins es donde podemos intuir la fe en la capacidad modeladora de la publicidad, y en su poder transformador social, ambos vinculados esencialmente a las características y potencialidades de la publicidad institucional moderna, tal como se demostrará en las contiendas mundiales.

³¹⁰ FOX, S. (1984), p. 54.

³¹¹ A los fabricantes, todavía no convencidos de la necesidad de publicitarse, Hopkins argumenta con el celo propio del misionero. La publicidad, dice, tiene el poder de crear nuevas industrias, cambiar hábitos y modas, construir imperios, influenciar los hábitos más íntimos de millones de personas. (Trad. A.).

Es durante la Primera Guerra Mundial donde publicidad y poder político vuelven a establecer sólidos vínculos. Con la llegada del gran conflicto bélico la incipiente industria publicitaria demuestra su capacidad de movilización social, tal como afirma Eguizábal:

La naciente industria publicitaria, puesta al servicio de los intereses de guerra, demostró la capacidad que una campaña masiva, organizada y bien dirigida podía tener en la creación de opinión o en la modificación de las conductas de los ciudadanos.³¹²

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 nuevos ámbitos del poder.

Es en la Primera Guerra Mundial donde la actividad publicitaria, transformada ahora en propaganda bélica, vuelve a demostrar su capacidad didáctica, a una escala y con una eficacia inusitadas: el desarrollo desaforado del capitalismo había llevado a los ciudadanos a una pérdida de referentes tradicionales, substituidos por dinámicas egocentristas, de beneficio personal. La llegada de la Gran Guerra obliga a cambiar de forma drástica y acelerada este paradigma: vuelve a ser necesario el altruismo, el patriotismo, la comunión con el proyecto bélico común. Y, en este estado de cosas, 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, tal como apunta Rom³¹³:

*Respecte a les diferències entre publicitat i propaganda, em sembla important recordar que la publicitat fonamenta els seus arguments en actituds relacionades amb l'egocentrisme, que demanen una resposta efímera i intrascendent del subjecte, mentre que la propaganda construeix el seu discurs sobre valors que impliquen l'individu amb un sistema social i exigeixen una resposta vinculada a un interès superior.*³¹⁴

³¹² EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 235.

³¹³ ROM, J. (2006), p. 25.

³¹⁴ Respecto a las diferencias entre publicidad y propaganda, me parece importante recordar que la publicidad fundamenta sus argumentos en actitudes relacionadas con el egocentrismo, que piden una respuesta efímera e intrascendente del sujeto mientras que la propaganda construye

Así, se utiliza la propaganda para indicar a los ciudadanos que deben amar a la patria y odiar al enemigo, apiadarse de las víctimas, mutilados o de los compatriotas prisioneros de guerra, redoblar el esfuerzo fabril en la retaguardia, propiciar el reclutamiento, la recaudación de fondos, elevar la moral, promover el ahorro de ciertos productos estratégicos, fijar prioridades y organizar servicios asistenciales entre la población -bomberos, policías, enfermeras, conductores, etc.- o evitar las filtraciones al enemigo. Y todo ello se hace con un énfasis creciente, dada su efectividad contrastada.

La hegemonía política, militar y económica de los EUA, nacida también en esta época, es otro factor clave para el impulso de la publicidad institucional. El modo de hacer estadounidense es el referente a seguir en multitud de campos, entre ellos el de la comunicación institucional.

Las grandes multinacionales de la publicidad estadounidense toman en esta época carta de naturaleza. EUA 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.

La gran crisis económica del 29 -de unas proporciones y repercusiones devastadoras- trae consigo la *Work Progress Administration*, cuyo fin es crear empleo público, salvaguardar la actividad comercial, ordenar las telecomunicaciones y, también, regular la actividad publicitaria. Este marco legal crea las bases de una nueva publicidad institucional, tras el crack del 29, ya que se abandonan los planteamientos liberales a ultranza propios del sistema económico estadounidense y se sitúa a los poderes públicos como motores y gestores de la actividad económica.

Teniendo en mente los efectos globales de este tipo de campañas, Eguizábal se atreve a aventurar que:

A la vista de los resultados que se obtuvieron con la propaganda en la Primera Guerra Mundial en la creación de actitudes y en la movilización de la población, una gran cam-

su discurso sobre valores que implican al individuo en un sistema social y exige una respuesta vinculada a su interés superior. (Trad. A.).

paña institucional de estimulación del consumo hubiese tenido un efecto positivo sobre la demanda.³¹⁵

Estas palabras del autor evidencian su convencimiento de que la industria publicitaria de ésta época, con su estructura y nivel de sofisticación, permitía a los poderes públicos la realización de grandes campañas de comunicación institucional.

Ahora bien, ¿quiénes eran los autores de esa propaganda tan eficaz? La respuesta es agencias ya plenamente profesionalizadas. En el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, se confían, en un principio, los anuncios del Gobierno a la agencia R.F. White & Son, la cual recibía una comisión del 2,5% por su elaboración.³¹⁶ Más tarde se incorpora en esta labor la agencia Caxton Advertising Agency, especialmente en las campañas de reclutamiento, la cuales tienen un éxito sin precedentes. Los éxitos logrados por las agencias publicitarias muestran a los gobiernos el camino hacia la necesaria profesionalización de la comunicación persuasiva de masas.

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 orquestar 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 entusiásticamente a la causa, y financiaron por su cuenta numerosos mensajes de la Administración.³¹⁷

En EUA, cabe destacar el desarrollo del cartelismo bélico. Del famoso cartel del Tío Sam apuntando al espectador con su dedo y el eslogan *I want you for U.S. Army*, obra de Montgomery Flagg, se imprimieron más de cinco millones de copias.

En definitiva, tanto por la capacidad de organización de la industria publicitaria, como por la incorporación de nuevas técnicas y medios publicitarios -el

³¹⁵ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 241.

³¹⁶ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 245.

³¹⁷ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 247.

cine y la publicidad exterior en carreteras, entre otros-, por el alcance de sus mensajes -especialmente en la profundización psicológica/persuasiva de los mismos- como 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 institucional.

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, promoviendo no sólo ideas, sino actitudes, emociones y comportamientos. En definitiva, incidiendo 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 muy respetable, con unos medios y técnicas publicitarias asumidas 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 Roosevelt convence a uno de los publicitarios más destacados de su tiempo, Lasker, para que relance al Partido Republicano. Lasker se unió al entonces presidente del Comité Republicano Nacional, Hill Hays, para crear un tándem que trabajó conjuntamente.

A Hays se le debe la idea de que un partido político debe equipararse, en su funcionamiento, a una empresa, en una concepción visionaria que habla por sí sola de los planteamientos avanzados que surgen alrededor de la publicidad política en esta época.³¹⁸

En la Segunda Guerra Mundial, la vinculación entre publicidad y Estado se mantiene y acrecienta. En Francia nace al Alto Comisariado de la Propaganda Francesa.

En EUA se constituye el *War Advertising Council*, que integra agencias y medios. Creado en 1941, -a instancias de Webb Young, de la agencia J.Walter

³¹⁸ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 251.

Thompson (JWT)-,³²⁰ su propósito es incorporar a la industria publicitaria norteamericana en el esfuerzo bélico. En el desarrollo de sus actividades, el *War Advertising Council* manejó más de mil millones de dólares. Entre sus cometidos se hallaban las campañas de reclutamiento y venta de bonos, pero también otras como las destinadas a recuperación de metal, la de petición de discreción a los trabajadores de la industria bélica, reclutamiento femenino, redacción de cartas, prevención de incendios, etc.

A título de ejemplo, cabe citar el anuncio *If you're making more money...watch out! Keep prices down*, de 1943, destinado a informar sobre los efectos perversos de la inflación en tiempos de guerra, está firmado así: "*This advertisement, prepared by the War Advertising Council, is contributed by this magazine in co-operation with the Magazine Publishers of America*".³²¹ (Ver página 176).

Todo este proceso de estrecha vinculación entre la publicidad y el esfuerzo bélico, orquestado a través de los poderes públicos, hay que entenderlo desde un contexto aún más profundo, que se acrecienta en gran medida a partir de que los Estados Unidos de Norteamérica se embarcan en la Segunda Guerra Mundial: el del acercamiento de los eficientes procedimientos del marketing a los de la gestión pública. Y, en contra de lo que podría parecer, el proceso es bidireccional, ya que no se trata solo de que el funcionamiento las empresas sirva como ejemplo a la Administración de este país, sino que también ésta - embarcada en un reto de proporciones gigantescas como es vencer una guerra de una escala nunca vista- estimula y fuerza la eficiencia empresarial hasta llevarla a nuevas cotas de perfeccionamiento, donde el marketing es una herramienta cada vez más valiosa.

³²⁰ El discurso "What Shall We Do About It?" de James Webb Young -leído el 14 de noviembre de 1941 ante a los miembros de la Association of Nacional Advertisers y los de la American Association of Advertising Agencies- que dio origen al *War Advertising Council*, puede localizarse en UNIVERSITY OF ILLINOIS. *War Advertising Council File* [En línea] Illinois: University of Illinois, 2006. <<http://web.library.uiuc.edu/ahx/uasfa/1302300.pdf>> [Consulta: 19 abril 2010]

³²¹ WAR ADVERTISING COUNCIL. *War Advertising Council statement from September of 1943* [En línea] Austin: The TinBox, 1996. <<http://www.thetinbox.com/Ads/misc/WarAdCouncil0943.html>> [Consulta: 18 abril 2007]

A este respecto, Parsons y Maclaran, en su obra *Contemporary Issues In Marketing and Consumer Behaviour* -y más en concreto en el capítulo titulado *A History of Marketing Thought*- realizan esta interesante reflexión³²²:

*The reason why marketing practice was increasingly viewed in far more favorable terms in the boardrooms of large companies in the 1950's is perhaps attributable to World War II. During the dramatic worldwide confrontations, such as the two World Wars, industry is not usually permitted to continue producing those products and services which it, or even the consumer, deems appropriate. To be sure, there is a level of give and take here, but generally the government is the largest buyer in a market, and can consequently dictate those products are produced. This occurred during World War II to such an extent that industry again massively expanded on the back of the requirements of the Army, Navy and the military bodies.*³²³

Por lo tanto, todo parece indicar que se podría inferir que el uso de la publicidad como herramienta al servicio del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica durante la Segunda Guerra Mundial no es más que una de las consecuencias previsibles del acercamiento de la lógica empresarial y su filosofía y procedimientos, encarnados por la disciplina del marketing, a la lógica gubernamental del esfuerzo bélico, y que ambas coinciden en la necesidad imperiosa de una mejora constante de la eficiencia en la producción de bienes destinados a la contienda.

En 1942, ya en plena Segunda Guerra Mundial, aparece un artículo académico en la revista *Public Opinion Quarterly*, con el significativo título *Should the government advertise?*³²⁴, en el cual se constata el alineamiento de los ámbitos académicos con los postulados aquí expuestos.

³²² PARSONS, E.; MACCLARAN, P. *Contemporary Issues In Marketing and Consumer Behaviour*. Oxford: Elsevier, 2009, p. 23.

³²³ La razón por la cual la práctica del marketing fue cada vez mejor vista en las Salas de Juntas de las grandes compañías en los años '50 fue quizás atribuible a la II Guerra Mundial. Durante las dramáticas confrontaciones mundiales, como fueron las dos guerras mundiales, la industria generalmente no permitió que continuara la producción de aquellos productos y servicios que el consumidor consideraba apropiados. Para asegurar la oferta el gobierno se convirtió en el comprador más importante del mercado, y como consecuencia dictó qué productos se producían. Este hecho ocurrió en la II Guerra Mundial hasta tal extremo que la industria se amplió de manera masiva por los requerimientos del Ejército, Marina y cuerpos militares. (Trad. A.).

³²⁴ CHESTER, J. [et al] "Should the government advertise?" *Public Opinion Quarterly* [Princeton] (1942), vol. 6, núm. 4.

Por otro lado, es también necesario recordar que este sofisticado aparato publicitario norteamericano nace -en parte- para contrarrestar la potencia persuasiva de la propaganda nacionalsocialista en Alemania, perfectamente teorizada y orquestada por Goebbels. Es por tanto, una contienda de poder a poder, entre dos naciones que ponen sus respectivas industrias de la persuasión en primera línea de batalla.³²⁵

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el propio presidente Roosevelt pide que el espíritu y la labor del *War Advertising Council* permanezcan, aún en tiempos de paz. Así nace *The Advertising Council*, más conocido como *The Ad Council*, dedicado a la elaboración de campañas de carácter cívico y de causas sociales. El *Ad Council* se dedicará a campañas de relevancia nacional -de servicio público y asuntos sociales no partidistas-, y este objetivo se ha mantenido invariable hasta nuestros días, donde, también en sus propias palabras, el *Ad Council*,³²⁶ se posiciona como “*America’s leading producer of public service communications*”.³²⁷

Durante la Segunda Guerra Mundial también nace una forma de publicidad institucional -así la denomina, por ejemplo, Eguizábal en su obra de referencia-, que, puede llevar a una cierta confusión terminológica: 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.³²⁸

Un caso especial de publicidad institucional en el período 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 la actividad publicitaria. Esto no es así. Además, dada la organiza-

³²⁵ ROM, J. (2006), p. 53.

³²⁶ AD COUNCIL. The Story of Ad Council [En línea] New York : Ad Council, 2012.

<<http://www.adcouncil.org/About-Us/The-Story-of-the-Ad-Council>> [Consulta: 1 octubre 2012]

³²⁷ El líder estadounidense en producción de comunicaciones de servicio público. (Trad. A.).

³²⁸ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 256.

ción política totalitaria del régimen soviético, toda publicidad realizada en su seno pasa a ser publicidad institucional, pues proviene del Estado, dado que no existe el concepto de empresa privada.

En 1921, Lenin lanza un plan denominado Nueva Economía Política (NEP), el cual, *de facto*, representa una cierta liberalización del mercado. Dentro del NEP nace una incipiente industria publicitaria. En este período 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, los cuales constituyen un equipo creativo denominado *Constructor-Publicitario (Reklam-Konstruktor)*.³²⁹ El ideal que mueve a ambos artistas publicitarios es el de poner la publicidad al servicio de los nuevos intereses sociales y políticos del país, tal como afirman Rom y Sabaté³³⁰:

*També Maiakovski i Rodchencko van creure que el discurs publicitari es podia transformar en un llenguatge objectiu, coherent amb la filosofia propagandística d'una nova classe política soviètica i van constituir-se en parella creativa per respondre a les necessitats del jove règim comunista.*³³¹

A continuación se cita un texto muy ilustrativo de Maiakovsky, recogido de un artículo titulado “agitación y publicidad”, que data de 1923:

Conocemos el maravilloso poder de la agitación...La burguesía conoce el poder de la publicidad. La publicidad es agitación industrial, comercial. Ningún negocio, ni siquiera el más seguro y fiable, puede mantenerse sin publicidad. La publicidad es el arma surgida de la competencia...No podemos dejar esa arma, esa agitación a favor del comercio, en manos de los Nepmen, en manos de los burgueses extranjeros que comercian aquí. Todo, en la URSS, debe funcionar para bien del proletariado. ¡Prestemos alguna atención a la publicidad.³³²

³²⁹ ROM, J. (2006), p. 36.

³³⁰ ROM, J.; SABATÉ, J. “Publicitat i contracultura”. *Trípodos* (2006), núm. 18, p. 143.

³³¹ También Maiakovski y Rodchencko creyeron que el discurso publicitario se podía transformar en un lenguaje objetivo, coherente con la filosofía propagandística de una nueva clase política soviética y se constituyeron en pareja creativa para responder a las necesidades del joven régimen comunista. (Trad. A.).

³³² EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 300.

Figura 6: Anuncio de prensa del War Advertising Council

IF YOU'RE MAKING MORE MONEY ...WATCH OUT!



WE WANT TO WARN YOU, before you read this page, that you've got to use your head to understand it.

We also want to warn you that—if you don't bother to read it carefully enough to understand it—you may wake up after this war as poor as a church mouse.

This year Americans are going to make—minus taxes—125 billion dollars.

But this year, we civilians are not going to have 125 billion dollars' worth of goods to spend this on. We're only going to have 80 billion dollars' worth. The rest of our goods are being used to fight the war.



That leaves 45 billion dollars' worth of money burning in our jeans.

Well, we can do 2 things with this 45 billion dollars. One will make us all poor after the war. The other way will make us decently prosperous.

This way the 45 billion dollars will make us poor

If each of us should take his share of this 45 billion dollars (which averages approximately \$330 per person) and hustle out to buy all he could

with it—what would happen is what happens at an auction where every farmer there wants a horse that's up for sale.

If we tried to buy all we wanted, we would bid the prices of things up and up and up. Instead of paying \$10 for a dress we're going to pay \$15. Instead of \$5 for a pair of shoes we're going to pay \$8.

Despite the fact that there aren't any more dresses or shoes or anything else than there were before, we're going to be suckers and pay a lot more for them.



Now listen closely:

The bidding for scarce goods is going to raise prices faster than wages. Wages just won't keep up.

So what will people do?

U. S. workers—whether they're laborers or white-collar workers—will ask the boss for more money. Since



labor is scarce, a lot of them will get it. And farmers and business men who feel the pinch are going to ask more money for their goods.

Well, the minute these people—that means maybe you and plenty of your friends and neighbors—get this mon-

ey, they'll begin bidding again for those dresses and shoes and other stuff.

And the prices will go *still higher*. And the majority of us will be in that And the majority of us will be in that same old spot again—only worse.



This is what is known as Inflation. And inflation has occurred—to a greater or less degree—during every war period. And in every case on record the people have been left holding the bag!

Our government is doing a lot of things to keep prices down...rationing the scarcest goods, putting ceiling prices on things, stabilizing wages, increasing taxes. But the government can't do the *whole job*. So let's see what *we* can do about it.

This way the 45 billion dollars will make us prosperous

If, instead of running out with our extra dough, and trying to bid on everything in sight, we buy only what we absolutely need and do some other things that aren't fun, we will come out all right.

If, for instance, we put this money into (1) Taxes; (2) War Bonds; (3) Paying off old debts; (4) Life Insurance; and (5) The Bank, we don't bid up the prices of goods at all. And if besides doing this we (6) refuse to pay more than the ceiling prices; and (7) ask no more for what we have to sell—no more in wages, no more for goods—*prices stay where they are now.*

And we pile up a bank account. We have our family protected in case we die. We have War Bonds that'll make the down payment on a new house after the war, or help us retire some day. And we don't have taxes after the war that practically strangle us to death.



Maybe, doing this sounds as if it isn't fun. But being shot at up at the front isn't fun, either. You have a duty to those soldiers as well as to yourself. You can't let the money that's burning a hole in your pocket start setting the country on fire.

This advertisement, prepared by the War Advertising Council, is contributed by this magazine in co-operation with the Magazine Publishers of America.

KEEP PRICES DOWN!

Use it up
Wear it out
Make it do
Or do without

Fuente: Anuncio de prensa del War Advertising Council publicado en la revista LIFE en el año

1943.³³³

³³³ TIME INC. "Life". Time. 2 agosto, (1943), p. 81.

12.8. La americanización de la publicidad institucional: el camino desde la campaña de Eisenhower hasta la sociedad de la información

Tras la Segunda Guerra Mundial, la industria publicitaria de los EUA crece exponencialmente y alcanza un alto grado de sofisticación.

Paralelamente a este proceso, los publicitarios estadounidenses son llamados a colaborar con los partidos políticos, tanto el demócrata como el republicano. Política, marketing y publicidad formarán desde entonces una alianza que ha continuado hasta nuestros días actuando sinérgicamente.

Por otro lado, otras lecciones formales y conceptuales se habían extraído de la contienda bélica, tal como afirma Rom³³⁴:

*El comunisme i els feixismes van demostrar el valor del patrimoni simbòlic per una ideologia. A partir de la Segona Guerra Mundial els governs i els partits democràtics van adoptar criteris d'identitat visual corporativa en la seva estratègia de comunicació.*³³⁵

Herreros data el origen del marketing político en 1896, cuando el Partido Republicano estadounidense encarga la organización de sus campañas al hombre de negocios Marcus A. Hanna.³³⁶ No obstante, el salto cualitativo de la publicidad política -entendida ésta como sofisticación de la mera propaganda, en la que ya se da el uso sistemático de los instrumentos de persuasión masiva, y donde los asesores políticos y jefes de campaña asimilan las técnicas publicitarias- lo constituye la campaña para las elecciones presidenciales norteamericanas de 1952.

En dicha campaña, el publicitario Rosser Reeves realiza una serie de spots televisivos para *Dwigt Ike* Eisenhower, dónde, gracias a un hábil montaje, consigue generar una imagen cercana e inteligente del candidato, apoyada también por el gancho eufónico y nemotécnico de su slogan: *I like Ike*.

³³⁴ ROM, J. (2006), p. 56.

³³⁵ El comunismo y los fascismos demostraron el valor del patrimonio simbólico para una ideología. A partir de la Segunda Guerra Mundial los gobiernos y los partidos democráticos adoptaron criterios de identidad visual corporativa en su estrategia de comunicación. (Trad. A.).

³³⁶ HERREROS, M. (1989), p. 175.

Por el contrario, su contrincante demócrata, Adlai Stevenson, abomina de las técnicas publicitarias. En sus propias palabras: “la sola idea de que se pueda tratar a los candidatos para el más alto cargo de la nación como a una marca de copos de avena para el desayuno (...) es la mayor indignidad a que podían llegar los procedimientos democráticos”. Lo cierto es que, tal como apunta Eguizábal, a partir de 1952 se entra en una era donde paulatinamente se da “el despo- blamiento ideológico de las campañas electorales y la presentación de los parti- dos como si se tratase de empresas de servicios dispuestos a gestionar un país”.³³⁷

Si el uso de la televisión fue importante en la campaña norteamericana de 1952, su empleo se torna vital en el futuro inmediato de las contiendas presi- denciales posteriores. Tal como afirma Herreros, “ya en el año 52, la televisión relegó al papel de complementarios al resto de los medios de comunicación so- cial, en la campaña para elegir al 34º presidente de los Estados Unidos”.³³⁸

Pero Eguizábal apunta a que este factor no es el único que favorece el éxito de los planteamientos publicitarios en las campañas norteamericanas. El autor apunta también a la relativa indiferenciación de gran parte de las propues- tas políticas de los dos únicos partidos en liza y la cercanía de los dos grandes partidos políticos americanos -especialmente el republicano- a algunas grandes empresas que imponen su estilo publicitario a la comunicación política.

Así, empresarios como E. H. Little, presidente de Colgate-Palmolive, en- carga cuñas publicitarias por su cuenta para el candidato Thomas E. Dewey. A pesar de este tipo de iniciativas, el peso de las campañas políticas presiden- ciales recae ya plenamente en grandes firmas publicitarias norteamericanas: BBDO, Ted Bates y Grey Advertising, entre otras.³³⁹

Uno de los momentos culminantes de las nuevas técnicas persuasivas puestas al servicio de los intereses electorales lo encontramos en el célebre de- bate televisado entre John Kennedy y Richard Nixon, retransmitido en septiem- bre de 1960. La importancia del medio televisivo queda establecida, más allá de

³³⁷ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 359.

³³⁸ HERREROS, M. (1989), p. 177.

³³⁹ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 360.

toda duda, por los efectos electorales que provoca; y marca con ello un hito y un punto de inflexión en el uso de los nuevos medios de comunicación de masas en la contienda electoral. Kennedy, epítome del presidente televisivo -telegénico y conocedor de los recursos persuasivos del medio-, recupera la ventaja mediática que los republicanos tenían hasta la fecha. Cabe destacar que Kennedy confió su campaña electoral a la agencia DDB (Doyle, Dane, Bernbach), tras el éxito de de las campañas de esta agencia para la firma Volkswagen en Estados Unidos.³⁴⁰

Este debate marca un cambio de paradigma en la esfera política: se acabaron los grandes oradores, capaces de enardecer a las masas, para dar paso a una generación emergente de políticos que conocen las posibilidades de los nuevos medios de comunicación y -bajo la tutela de un amplio equipo de expertos- los explotan al máximo.

Así, ya en la campaña de Eisenhower, Reeves convence al candidato y a su equipo de asesores -encabezado por el hermano del general, Milton Eisenhower- del uso de formatos publicitarios -cuñas radiofónicas y novedosos spots televisivos, principalmente- con un triple argumento:

- su bajo coste
- su capacidad para llegar a un nuevo público todavía no movilizado
- la oportunidad de concentrar la presión publicitaria en los relativamente pocos estados donde la intención de voto estaba encabezada por los indecisos.

Otro argumento de peso acabó por decidir la balanza hacia esta decisión: la campaña publicitaria sería sufragada por empresarios amigos de Reeves -bregados ya en el uso de la publicidad como arma comercial y conocedores de su potencial, y del talento del famoso publicitario-, siempre que el propio Reeves fuera el encargado de liderarla.

Para redondear la propuesta, y hacerla incontestable, el aparato político electoral norteamericano -de ambos partidos en liza- descubrió que el asesoramiento y gestión de las campañas políticas por parte de las agencias de publici-

³⁴⁰ HERREROS, M. (1989), p. 181.

dad no le costaba ningún dinero extra, al financiarse éstas por el ya por entonces habitual sistema de comisión sobre los medios. En palabras del autor: “animados entonces también por el hecho de que habían de pagar las mismas tarifas de los espacios con o sin agencia, tanto como por el hecho de que ese trabajo les suponía un mejor aprovechamiento de su dinero, la política se ha convertido en un campo cotidiano de trabajo para los profesionales de la publicidad, y ésa es en definitiva la consecuencia principal de lo que hizo Reeves con la campaña de Eisenhower”.³⁴¹

Así, desde la propaganda electoral, en el sentido más estricto del término, se produce un trasvase de conocimientos, técnicas y procedimientos hacia la publicidad institucional. Son los mismo 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 publicidad institucional, al mejorar la comprensión, valoración y efectos de dichas técnicas en su acción de gobierno. De ahí la importancia de estudiar la historia de la propaganda política como sustrato que posibilita la paralela evolución de la publicidad institucional.

En el período que va desde la campaña electoral de Eisenhower a la de Kennedy se replantea todo el paradigma de la publicidad política: desde la llegada de nuevos medios que, como la televisión, dan un giro copernicano al concepto de público electoral, hasta el liderazgo técnico de las campañas, en manos de profesionales de la publicidad, pasando por el propio perfil del candidato, el cual debe incluir ahora elementos que se tendrán que amoldar a estos nuevos medios y técnicas.

Este nuevo paradigma se asienta y se perfecciona en los años siguientes. La relación política-publicidad queda sólidamente establecida y se extiende a otros continentes: desde América Latina al Extremo Oriente, sin olvidar su impacto en la vida política europea. Este estrechamiento de relaciones entre la publicidad y las fuerzas políticas tiene un primer estadio en las campañas electorales. No obstante, las técnicas, métodos, conocimientos y, ante todo, la actitud

³⁴¹ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 365.

de sistematización y orquestación de la actividad persuasiva que nace en la gestión de las campañas electorales se trasladarán -una vez ganadas las respectivas contiendas políticas- a los aparatos de publicidad institucional de los gobiernos. De ahí el interés de analizar el binomio publicidad-política, nacido en el contexto electoral, como génesis de la posterior magnificación de la publicidad institucional.

En este ámbito, algunos momentos culminantes se encuentran en Francia, de la mano de Jaques Séguéla (de la agencia RSCG) y su eslogan *La force tranquille*, que utilizará 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.

Sus contrincantes también cuentan con asesores provenientes del mundo de las agencias de publicidad: Jaques Chirac trabaja con consejeros de la agencia Eurocom y Raymond Barre, con los de la agencia BBDO.³⁴²

También es famoso el eslogan *Labour isn't working*, creado por la agencia Saatchi & Saatchi, -que parece decisivo para Margaret Thacher en su campaña electoral de 1979, en la cual resultó ganadora.³⁴³ Asimismo, la campaña electoral estadounidense que dio la victoria a Bush contra Dukakis fue gestionada por Sig Rogich, presidente de R&R *Advertising* de las Vegas -como director- y por Ed Ney, ex-presidente de la agencia Young & Rubicam -como asesor jefe-³⁴⁴

Mattelart 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.³⁴⁵

Algo semejante ocurre con las empresas de comunicación: la misma agencia de publicidad de Seguelà, RSCG -multinacional francesa-, asesorará al

³⁴² MATTELART, A. (2000), p. 110.

³⁴³ HERREROS, M. (1989), p. 185.

³⁴⁴ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 373.

³⁴⁵ MATTELART, A. (2000), p. 110.

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 en Hungría y Rumania.³⁴⁶

El progresivo acercamiento entre política y publicidad no viene dado sólo desde el lado de la propaganda 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 que, como se verá a continuación, son asumidos *a posteriori* por la dinámica persuasiva generada entorno a las elecciones de candidatos, y su posterior gestión política. Nos encontramos, por tanto, en un escenario donde la relación que se establece entre la política y la comunicación persuasiva es bidireccional, realimentándose de hallazgos que surgen indistintamente en ambas orillas de su relación.

David Ogilvy, 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, ya que se basa en un trabajo a largo plazo, capaz de crear ideología a través del manejo de lo simbólico. Según Ogilvy: “Las compañías que han cultivado sus identidades individuales moldeando valores, creando héroes, elaborando ritos y rituales, y reconociendo la red cultural en la que viven tienen ventaja sobre las otras”.³⁴⁷

Es fácilmente constatable cómo los políticos de hoy han sabido captar la doctrina que emana de esta cita, y hasta qué punto la publicidad institucional actúa en la actualidad y se integra -cuando no directamente fomenta- en ese cultivo de identidades, creación de héroes y elaboración de ritos y rituales.

La publicidad institucional tampoco es ajena a otro concepto publicitario, el de posicionamiento, que irrumpe en 1972 de la mano de sus autores Jack Trout y Al Ries y cristaliza posteriormente en el libro *Positioning: the battle for your mind*.³⁴⁸ En esta obra se formula la teoría del posicionamiento, la cual esta-

³⁴⁶ MATTELART, A. (2000), p. 111.

³⁴⁷ OGILVY, D. *Anotaciones privadas de David Ogilvy*. Barcelona: Folio, 1990, p. 111.

³⁴⁸ RIES, A; TROUT, J. *Positioning: the battle for your mind*. New York: Mc Graw-Hill, 1981.

blecerá 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 ocupar una posición nítida y diferenciada en la mente del consumidor, el cual tiende a simplificar su rango de elección y a crear categorías competitivas *sui generis*.

En el ámbito de estudio de la publicidad institucional, esto supone ampliar y complicar el sistema de análisis: por ejemplo, una campaña institucional 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's, o con la acción publicitaria de una empresa privada -cuando ésta actúa en su ámbito de 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 60 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 objeto de la investigación: la política y sus gestores, y la publicidad, entendida como medio de comunicación y portaestandarte de un modelo hegemónico capitalista, consumista y represor. Tal como afirma Eguizabal:

Los políticos y los publicitarios sienten que la juventud se les escapa de las manos. Desde los años veinte, la publicidad se había dedicado a responder a la sociedad, más que a darle forma; pero quizá la velocidad, quizá la dirección de los cambios producían un desfase entre lo que estaba ocurriendo en las calles y lo que ocurría en los centros de poder, como Madison Avenue.³⁴⁹

³⁴⁹ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 393.

Una vez pasados los efectos de estos movimientos contraculturales -con resultados a veces francamente contradictorios-,³⁵⁰ la publicidad y la política adoptan en sus discursos elementos propios del aparentemente trasgresor discurso contracultural, adaptándolos a sus necesidades y, por tanto, domesticándolos.³⁵¹ Así, el discurso actual de la publicidad institucional 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 publicidad institucional, estos mensajes son también la constatación de cómo nuevos valores sociales, y de 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, mimetizándose -cuando no apropiándose- de conceptos que sintonizan con los nuevos tiempos.

No sólo los movimientos contraculturales inspiran un cambio de enfoque y estilo en la publicidad institucional: trabajando sinérgicamente en la misma dirección aparece en los EUA de los años 60 otro factor que predispondrá a este tipo de publicidad a acelerar dichos cambios. Se trata del movimiento denominado *consumerista*, inspirado por las leyes de protección al consumidor que se inician bajo el mandato del presidente Kennedy, y que traerán consigo un nuevo estado de opinión en la sociedad norteamericana respecto a las garantías de todo tipo que ofrecían las empresas, la vigilancia sobre la calidad de sus productos y servicios y la veracidad de su actividad promocional.

La Federal Trade Commission (FTC), se erige como guardián de esta nueva actitud reivindicativa de la sociedad norteamericana, con lo que la administración pasa a jugar un papel más activo, también desde el ámbito de la comunicación, para dar respuesta a las demandas ciudadanas. Dentro de esta

³⁵⁰ Sobre los efectos contradictorios de la llamada contracultura es esclarecedor consultar: HEATH, J.; POTTER, A. *Revelarse vende: el negocio de la contracultura*. Madrid: Taurus, 2005.

³⁵¹ ALTARRIBA, M. [et al] "La seducción de la provocación. La importancia de las nuevas tendencias en la construcción del relato publicitario" *Trípodos* [Extra: IV Congreso Internacional Comunicación y Realidad. Las encrucijadas de la comunicación: límites y trasgresiones] [Barcelona] (2007) vol. 2, p. 783-796.

misma dinámica, se crean la National Advertising Division (NAD) y la National Advertising Review Board (NARB) con el fin de enjuiciar la honestidad, veracidad y responsabilidad social de la publicidad.³⁵²

El substrato ideológico de la contracultura y el consumerismo, amplificado por la respuesta normativa y fiscalizadora de la administración pública estadounidense genera un nuevo tipo de consumidor tanto de productos y servicios como de comunicación. Así, el Stanford Research Institute (SRI), a partir de su informe *Values of the consumer: a typology*, de 1978, crea el VALS (*Values and Life-Styles*), donde se categoriza los tipos de consumidor.³⁵³ En la fecha antes apuntada, el 20 % de los consumidores son ya los viejos *hippies* reciclados y maduros, integrados en el sistema pero reticentes al mismo, críticos con el consumismo y muy receptivos a temas tales como la ecología o “lo alternativo” (epíteto que puede aplicarse desde las terapias naturales a estilos musicales). La publicidad institucional toma buena nota de ello y, fruto de esta receptividad, generará mensajes en conexión con este creciente grupo social, del cual se nutrirán, a su vez, las nuevas generaciones dirigentes de la clase política, convirtiéndolo entonces en el colectivo hegemónico.

A partir de la década de los 80 del siglo pasado aparece un concepto clave para el análisis histórico de la publicidad institucional: 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 individuos. Esto, a su vez, trae consigo la aparición de contenidos comunicativos cada vez más universales y transnacionales -pero embebidos en la cultura posmoderna que se instala en un

³⁵² EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 405-406.

³⁵³ PÉREZ, P.; SOLANAS, I. “Incidencia de los estilos de vida en la publicidad y el marketing”. *Trípodos* [Barcelona] (2006), núm. 18.

eterno presente superficial e inmediato-,³⁵⁴ 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, generando sus propias elecciones, respuestas y mensajes en un diálogo amplificado que -visto en su globalidad- adolece de estructuración clara y objetivos coherentes.³⁵⁵

La publicidad 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:

La historia de la publicidad durante el siglo XX refleja con bastante fidelidad los progresos del saber acerca del hombre: el asociacionismo, el behaviorismo, la psicología de la Gestalt, el psicoanálisis, la semiología, etcétera, han marcado con su impronta las etapas en la evolución del mensaje publicitario. Las nuevas técnicas de investigación motivacional, rápidamente desarrolladas y unidas al desarrollo de los medios de comunicación de masas, han convertido a la publicidad en uno de los mecanismos sociales fundamentales para el sostenimiento de la actual organización social.³⁵⁶

Si estas palabras de Sánchez Guzmán son ciertas para la publicidad comercial, cuánto más lo son para la publicidad institucional: a ella se le debe, en gran medida, esta función de sostenimiento de la actual organización social que el autor atribuye a la publicidad en su conjunto.

³⁵⁴ El concepto postmodernidad aplicado al presente ámbito de estudio es reflejado por GONZÁLEZ Martín: "El pastiche, la utilización de todos los medios posibles, el bricolaje intelectual se entronizan como prácticas culturales dominantes. La cultura posmoderna, último eslabón, por ahora, del proceso de industrialización y marketing de la cultura, se origina en un mundo donde la aportación personal es ya difícilmente posible, estamos condenados al pasado, aunque sea inmediato, pero incapacitados para afrontar el tiempo y la historia". Véase: GONZÁLEZ MARTÍN, J.A. (1996), p. 419. También aborda el tema, de forma más exhaustiva, la obra: BROWN, S. *Postmodern Marketing*. London: Routledge, 1995.

³⁵⁵ Muchos son los autores que abordan el problema de la situación de la opinión pública en el contexto de la sociedad de la información. Algunas lecturas recomendables para contextualizarlo son: DEWEY, J. *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Morata, 2004 y FERRY, J.M.; WOLTON, D. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, 1998.

³⁵⁶ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 43.

En este contexto se mueve la publicidad institucional en la actualidad, situándose en la encrucijada donde confluyen los factores antes citados (desde la posmodernidad hasta las manifestaciones más innovadoras de la sociedad de la información) y ejerciendo 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.³⁵⁷

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 múltiples ciudadanos, parecen ser el nuevo reto que le aguardará a la publicidad institucional en un futuro próximo, cada vez más cercano. Tal como afirma Sivera:

Las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) están propiciando dinámicas de relación entre las empresas y los consumidores impensables hace poco más de una década. La rápida aceptación de estas nuevas tecnologías permite que los usuarios adquieran conciencia de su poder como voces amplificadas en un entorno cada vez más común, el ciberespacio. Se dejan oír como seres sociales, como ciudadanos, como creadores de contenidos y, por supuesto, también como consumidores.³⁵⁸

Pero, más allá de esta declaración general sobre algunas de las nuevas tendencias en la comunicación social, Sivera se centra en el ámbito publicitario:

Entramos en la llamada versión 2.0 de la publicidad, en la que los medios masivos van a seguir siendo importantes y dando soporte a la publicidad (interrruptiva e interactiva), pro serán complementados por otros medios, micromedios (como blogs, plataformas de vídeo, tipo YouTube, o sitios web de redes sociales, como Facebook), que pueden ofrecer información más dirigida y de interés. Las combinaciones de estos medios y el rol que asuma cada uno de ellos serán la clave para entender lo que ocurra en el futuro.³⁵⁹

³⁵⁷ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 427.

³⁵⁸ SIVERA, S. *Marketing Viral*. Barcelona: Editorial UOC, 2008, p. 7.

³⁵⁹ SIVERA, S. (2008), p. 44.

En esta creciente autoconciencia del poder cívico de la sociedad y en esta capacidad de amplificar las voces de los ciudadanos por parte de las nuevas tecnologías, por una parte, y en la llegada de la publicidad 2.0, por otra, es donde intuimos figuran los retos que deberá afrontar la nueva publicidad institucional.

Así, de alguna manera se completa un círculo iniciado en el ágora griega y que se cierra en la nueva ágora electrónica que supone Internet. Los ciudadanos vuelven a reunirse en un lugar público para deliberar sobre asuntos políticos y sociales, sólo que en el siglo XXI este lugar público, este espacio común, es una red virtual que nos conecta a todos -o casi todos- desde un ordenador. La publicidad institucional ha estado presente en ese viaje circular desde el ágora griega a la nueva ágora virtual de Internet, acompañando a gobernantes y gobernados, vehiculando y canalizando eficazmente sus mensajes a lo largo de los tiempos, tal como parece indicar la supervivencia y capacidad de adaptación de la disciplina objeto de nuestro análisis.

12.9. Un breve apunte histórico sobre los inicios de la publicidad institucional moderna en el estado español: Franquismo y Transición.

¿Qué ocurría en el Estado español mientras la publicidad institucional moderna adquiría carta de naturaleza en el ámbito internacional? Creemos que esta pregunta merece un breve análisis detallado.

El advenimiento del Franquismo (1939-1975) supone un importante freno a la evolución de esta disciplina. Como acto seguido se verá, con la llegada de la democracia, -a través del proceso denominado Transición- se retoma su senda de crecimiento, hasta situarse en el nivel que le corresponde en correlación al desarrollo del país.

A pesar de la escasez de datos de inversión publicitaria en la etapa previa a la Transición,³⁶⁰ se constata sólo una única -y notoria- excepción a esta constante: la del fomento del turismo.³⁶¹ Así, el 7 de noviembre de 1963 se convocó el concurso para la promoción exterior del turismo español, por un importe de 636 millones de pesetas, lo que supuso una inversión publicitaria excepcional para la época, justificada por el entonces ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne, por el ámbito de la campaña, el cual abarcaba Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Países Escandinavos e Hispanoamérica. La campaña fue adjudicada a la agencia Nelly-Nason Inc., de Nueva York, aduciendo que no existía agencia española con la suficiente entidad e infraestructura internacional como para llevarla a cabo.³⁶²

Contrasta con esta relativa falta de inversión publicitaria de la administración pública española la actividad legisladora sobre éste tema: desde 1970 a 1975 se promulgaron 20 decretos, 21 órdenes ministeriales y 4 leyes relacionadas con la publicidad y se llevó a cabo una fuerte actividad reguladora y sancionadora de la Subdirección de Actividades Publicitarias, cuya función principal era la vigilancia del cumplimiento del Estatuto de la Publicidad.³⁶³

En el informe de la agencia de publicidad J. Walter Thompson (JWT) sobre las cincuenta primeras marcas en inversión publicitaria en España en 1978 (encabezado por El Corte Inglés -con una inversión de 741 millones de pesetas- seguido por Galerías Preciados -y 461 millones de pesetas de inversión-), sólo nos encontramos con RENFE (posición 14 del ranking -129 millones de pesetas de inversión-) y a Iberia (posición 30 del ranking -86 millones de pesetas de inversión-) como anunciantes susceptibles de ser encuadrados en el epígrafe de publicidad institucional. Destaca la ausencia de cualquier Ministerio entre los primeros inversores publicitarios del país.³⁶⁴ A partir de 1978, con la consolidación de la democracia en el Estado español, se observa un cambio de esta ten-

³⁶⁰ PÉREZ RUIZ, M.G. *La transición de la publicidad española 1950-1980: anunciantes, agencias, centrales y medios*. Madrid: Fragua, 2003, p. 159.

³⁶¹ A título de ejemplo existen, incluso, carteles de fomento del turismo español en el extranjero datados en 1935, como el titulado *The sun from Spain* de Amado Oliver. Véase: PUBLIVIA. *La publicidad en el diseño urbano*. Barcelona: Publivia, 1988, p. 68.

³⁶² PÉREZ RUIZ, M.G. (2003), p. 158.

³⁶³ PÉREZ RUIZ, M.G. (2003), p. 326.

³⁶⁴ PÉREZ RUIZ, M.G. (2003), p. 318-319.

dencia, y la Administración gana protagonismo como anunciante, a través de cuatro tipos de campañas, tal como nos las encontramos en la clasificación establecida por Pérez Ruiz³⁶⁵:

- Campañas de sensibilización social: desde la petición de donación de sangre hasta las de respeto por las madres solteras (sufragada por el Ministerio de Cultura) pasando por temas tales como la seguridad en el trabajo, ICONA -incendios forestales-, reducción del consumo de alcohol y tabaco, racionalización del consumo de fármacos, seguridad vial y la conocida campaña de promoción exterior del turismo, con un presupuesto récord de 665 millones de pesetas.
- Campañas de educación para el consumo: reducción del consumo energético, especialmente electricidad y gasolina y sus derivados.
- Campañas de concienciación ciudadana: en este apartado destaca la aparición de los primeros mensajes de la Hacienda Pública sobre la necesidad de pagar impuestos
- 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.

El referéndum de aprobación de la vigente Constitución española, realizado en 1978, marca un punto de inflexión en el período denominado Transición. La campaña institucional sobre este acontecimiento supuso una considerable inversión para la época, tal como indican Jiménez y Ortiz: “La campaña propagandística que realizó el Gobierno con motivo del Referéndum Constitucional podemos decir que fue moderna, masiva en todos los medios y asimismo costosa, ya que invirtieron no menos de 1.500 millones de pesetas”.³⁶⁶

Una vez superada la etapa política de la Transición, el desarrollo del Estado español y todas sus administraciones -las ya existentes y las nacidas en virtud del nuevo ordenamiento constitucional- conducen a un incremento en la

³⁶⁵ PÉREZ RUIZ, M.G. (2003), p. 326-329.

³⁶⁶ ARCEO, J.L. [et al.] *Campañas electorales y publicidad política en España (1976-1991)*. Barcelona: ESERP-PPU, 1993, p. 484.

inversión publicitaria institucional. Así, en la décadas de los ochenta y noventa del pasado siglo nos encontramos con un despegue sustancial de la inversión en publicidad institucional 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.³⁶⁷

Ello evidencia, pues, que a pesar del relativo paréntesis de la época franquista, la actividad publicitaria de las administraciones públicas se incrementa rápidamente, hasta situarse a niveles equiparables a otros países europeos. Este proceso se debe tanto al incremento de administraciones públicas, dada la creación del nuevo mapa político nacido del Estado autonómico, como a la propia modernización de los procesos de gestión de la administración pública.

La clasificación establecida por Pérez Ruiz también pone de relieve una constatación que se consolida con la evolución social y política española, y que concuerda con la evolución de la publicidad institucional en su conjunto: a la publicidad institucional española se le encomiendan dos grandes tipologías de mensajes:

- los de información de interés ciudadano
- 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 taxonomía de los mismos a la luz de estas dos grandes agrupaciones conceptuales. Estas dos tipologías han existido incluso antes de la promulgación de las diversas leyes nacionales y autonómicas, lo cual demuestra cuán pertinentes son. Desde la llegada de la democracia a nuestro país, tras la dictadura franquista ya nos encontramos con actuaciones de la administración pública en el ámbito de la comunicación que pueden adscribirse a las tipologías anteriormente descritas.

³⁶⁷ GONZÁLEZ LOBO, A. M. (1998), p. 27.

A partir de 1978, con la consolidación democrática española, se observa cómo la Administración gana protagonismo como anunciante. Estas tipologías se verán confirmadas, desarrolladas y ampliadas en paralelo a la modernización del Estado. Una administración más compleja y la que se le solicitan nuevos cometidos, necesita, a su vez, una comunicación institucional también más evolucionada, capaz de adecuarse a estas nuevas demandas. Las nuevas funciones de la publicidad y la comunicación institucional abrazan nuevos objetivos, más diversos y ambiciosos.

13. Marco actual de la publicidad institucional del gobierno central español

Como se ha apuntado anteriormente, se considera al Estado español como el espacio natural de la presente investigación. España presenta la particularidad de articularse a través de un sistema autonómico que, a su vez, puede presentar formas organizativas diversas en sus propias instituciones, dadas algunas características específicas (que van desde ciertas prerrogativas históricas hasta el factor diferencial de la insularidad de algunos territorios).

Esta compleja estructura de los diversos poderes públicos españoles dificulta en grado sumo el análisis de la publicidad institucional, pues cada una de las múltiples instituciones nacidas en el seno de esta forma de organización estatal genera su propia comunicación.

Por ello, y en aras de realizar una investigación ajustada a las posibilidades y capacidades de la presente tesis, se ha circunscrito el ámbito de análisis exclusivamente al gobierno central español, cuyos límites e integrantes han quedado delimitados en el apartado 6, con el grado de precisión que les otorga la ley, y que se agrupan en el ámbito comunicacional bajo el paraguas de la marca “Gobierno de España”.

Una oportuna ayuda para la presente investigación es la aparición de la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional* en 2005. Esta ley genera, por primera vez en la historia de la democracia española, un instrumento clarificador sobre la actividad publicitaria del gobierno central español: el *Plan de Comunicación y Publicidad Institucional*, -el primero de ellos aparecido en 2007 y, a partir de ese momento con periodicidad anual- el cual, por su trascendencia y su significación, merece un detallado análisis, tal y como se verá más adelante.

13.1. Marco legal: La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional

Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* el 29 de diciembre de 2005, en su exposición de motivos la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional* pre-

senta conceptos imprescindibles para el análisis y la discusión. Así, 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.³⁶⁸

Cabe destacar de la anterior cita la clarificación terminológica que vincula al gobierno central con la denominación Administración General del Estado, ya que bajo esta nomenclatura podremos rastrear los datos sobre inversión en publicidad institucional.

Acto seguido, la exposición de motivos de la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional* llega a un punto central, donde justifica su verdadera razón de ser:

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.³⁶⁹

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 en interés de los derechos y deberes de los ciudadanos.

³⁶⁸ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

³⁶⁹ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

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 antes mencionada 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 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.³⁷⁰

El concepto “que toda la información llegue a todos los ciudadanos” podría ser el *leit-motif* 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 de Publicidad y Comunicación Institucional* marca cuatro objetivos prioritarios:

- Garantizar la utilidad pública de la comunicación institucional: 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”.³⁷¹
- La profesionalización: Bajo este epígrafe, el legislador busca asegurar “el máximo aprovechamiento de los recursos públicos”,³⁷² tanto en la planificación como en la ejecución y evaluación de las campañas institucionales.

³⁷⁰ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

³⁷¹ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

³⁷² “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

- 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 institucional 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.
- 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”.³⁷³ Este principio cobra especial relevancia en las situaciones de confrontación política, donde las fuerzas 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.

A título de ejemplo, un caso del año 2007 de 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 ministra de Medio Ambiente en ese momento, 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”.³⁷⁴

Asimismo, la Ley busca un sistema ágil de control, dado que la duración de las campañas institucionales hace inviable 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

³⁷³ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

³⁷⁴ “Narbona entregará la documentación de la desaladora si la Generalitat se la pide” [En línea] Madrid: ABC, 2007 <http://www.abc.es/hemeroteca/historico-02-03-2007/abc/Valencia/narbona-entregara-la-documentacion-de-la-desaladora-si-la-generalitat-se-la-pide_1631757284663.html> [Consulta: 26 mayo 2007]

Ley”.³⁷⁵ La competencia para conocer este tipo de solicitudes se otorga a una Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, adscrita al Ministerio de Presidencia.

Otro tipo de control viene dado por la obligación, que fija esta Ley, 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 englobadas en el sector público estatal, tal como quedan definidas en el artículo 2.1 de la *Ley General* -y enumeradas anteriormente en este mismo capítulo-, 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”.³⁷⁶ Asimismo, quedan excluidas de 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 institucionales de publicidad y comunicación cabe destacar que se autoriza dar a conocer:

- los valores constitucionales,
- los derechos y deberes ciudadanos -especialmente las disposiciones novedosas que, por su repercusión social, merecen una difusión especial-,
- informar sobre los procesos electorales y consultas populares,
- advertir de las medidas de orden público o de prevención de riesgos (para las personas o para el patrimonio natural),
- apoyar a los sectores económicos españoles en el exterior,
- difundir las lenguas españolas y el patrimonio cultural, y, en un sentido más amplio,
- comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social”, sólo “cuando concurren razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias.”³⁷⁷

³⁷⁵ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

³⁷⁶ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

³⁷⁷ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

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 institucionales 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 períodos 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 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 regidas por gobiernos 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 imponen a la publicidad institucional parecen estar destinadas a hacer inviable estos usos impropios en el futuro.

Así pues, y por las razones esgrimidas aquí, la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional* constituye una de las piedras angulares sobre las que se articulan la publicidad institucional en España. Es por ello que consideramos oportuno profundizar en sus contenidos, dado que clarifica, enmarca y define conceptos que serán básicos en el desarrollo de la presente investigación.

13.2. El Plan de Comunicación y Publicidad Institucional

El *Plan de Comunicación y Publicidad Institucional* es un instrumento nacido en el ámbito de la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*, el cual pretende cristalizar uno de sus principios fundamentales: el de la transparencia sobre la inversión pública en el ámbito del gobierno central español. El *Plan de Comunicación y Publicidad Institucional* no sólo concreta la filosofía de la ley, sino que pone en claro cifras, importes, partidas y destinatarios de la inversión. No obstante, sólo el conocimiento previo y en profundidad de la *Ley De Publicidad y Comunicación Institucional* nos permitirá ubicar y entender el global del propósito del legislador y la voluntad política que lo impulsa.

Hasta su llegada, hablar de datos y cifras de publicidad institucional en el Estado español genéricamente, y del Gobierno central en concreto, suponía hablar de un reto. Si la compleja estructura de organismos públicos - constituidos, a su vez, en anunciantes institucionales- es ya de por sí difícil de abarcar, las partidas presupuestarias, procedimientos y conceptos administrativos en los cuales se puede hallar alguna forma de publicidad institucional 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 institucional.³⁷⁸

Por todo ello, la llegada del *Plan de Comunicación y Publicidad Institucional* supone un punto de inflexión en estas dinámicas. Este plan cristaliza la voluntad política de acotar y desvelar, de forma ordenada y comprensible, las principales partidas presupuestarias destinadas a publicidad institucional por parte del Gobierno español. Por primera vez, en 2007, el Gobierno central hace público el global de su inversión publicitaria.

³⁷⁸ A título de ejemplo de esta tendencia: *La Vanguardia*: “Esgrimiendo los reglamentos municipales, el portavoz del gobierno, Jordi William Carnes, se negó a facilitar a la concejal Sònia Recasens (CiU), el gasto en publicidad, comunicación e imagen hecho por el Ayuntamiento entre el 1 de enero y el 30 de junio. Recasens puso en duda la transparencia del gobierno y se preguntó si acaso la negativa a facilitar el dato requerido se debe a que se trata de una cifra “obscena”. “El gobierno no declara el gasto en publicidad”. *La Vanguardia*. [Barcelona] (21 julio 2007), núm. 45169, p. 3, sección *Vivir*.

El *Plan de Comunicación y Publicidad Institucional* es mandato de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.³⁷⁹ Más en concreto, a través del mencionado Plan se sustancia el principio de transparencia, el cual se cita como una de las razones fundamentales para la creación de dicha ley. Según Fernando Moraleda, Secretario de Estado de Comunicación en el año 2007, es ésta una ley oportuna, eficaz y modélica porque, tal como argumenta en su artículo del periódico *El País*:

A principios de 2004, igual que en los cincuenta años anteriores, cualquier ministerio podía impunemente decir lo que quisiera en su publicidad, sin dar explicaciones a nadie. Podíamos enterarnos de que el gobierno bajaba los impuestos y subía las pensiones, aunque lo primero no fuera verdad y lo segundo fuera una obligación legal derivada del Pacto de Toledo. Hoy, gracias a la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, eso es sencillamente ilegal, y cualquier ciudadano puede pedir la retirada de una campaña de autobombo promovida por el Gobierno, de agresión de una Administración contra otra, o que confunde símbolos con los partidos políticos.(...) A principios de 2004 se intuía que la Administración era el mayor anunciante del país, pero las partidas destinadas a publicidad se escondían en numerosos recovecos de los ministerios y no había manera de saber cuánto dinero se destinaba, ni para qué en concreto, ni con qué criterios. Hoy sabemos, por primera vez en la historia, que la Administración dedicará 268 millones de euros en publicidad y comunicación institucional (más otros 100 millones de publicidad comercial) (...) Nosotros no creemos que los ciudadanos sean seres estúpidos a los que se convenza con eslóganes fáciles y efectistas repetidos docenas de veces. Nosotros creemos que estamos al servicio de ciudadanos inteligentes que saben distinguir la música del ruido y la sustancia del envoltorio.³⁸⁰

En este relevante artículo de Moraleda se hallan algunas de las claves y, también, de las cuestiones que originan, enmarcan y dan sentido a la presente investigación:

- la magnitud de la publicidad institucional -el autor también considera al Estado como el primer anunciante del país-,
- sus controvertidas funciones y disfunciones, que van desde el uso meramente propagandístico hasta el servicio público para ciudadanos inteligentes, y

³⁷⁹ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42904.

³⁸⁰ MORALEDA, F. “Una ley modélica”. *El País* [Madrid] (16 abril 2007), núm. 10901, p. 33.

- la gran dificultad que entraña cuantificar la inversión global en este concepto por parte de las diversas administraciones públicas.

Un aspecto relevante de este instrumento es su voluntad de anticipación, dado que realiza una previsión de la inversión publicitaria de la Administración del Estado, por lo que se dispone de los datos no al vencimiento del ejercicio, sino durante éste. Así, por ejemplo, a principios de 2013 ya es posible conocer que, en función de los datos aportados por el *Plan 2013 de Comunicación y Publicidad Institucional*,³⁸¹ la inversión prevista por la Administración General del Estado para este año es de 33.065.965 euros, para un total de 44 campañas. A esta cantidad hay que añadir 102.185.778 millones de euros suplementarios destinados a la publicidad comercial de la administración general del estado, la cual se destina a la venta de productos y servicios -y cuyos presupuestos no se contemplan en el Plan-. La denominada publicidad comercial del Estado la constituyen campañas de los ministerios, sus organismos o empresas, tales como Tesoro Público, Instituto de Turismo de España (Turespaña), Loterías y Apuestas del Estado o Paradores, con un total de 51 campañas publicitarias. Así pues, nos encontramos con una inversión publicitaria total de 135.251.743 euros por parte de la administración central. Estos datos contrastan poderosamente con los aportados por Moraleda -provenientes del Plan de 2007- que cifran en ese momento la inversión del gobierno central español en 268 millones de euros (más 100 millones extra en publicidad comercial).³⁸²

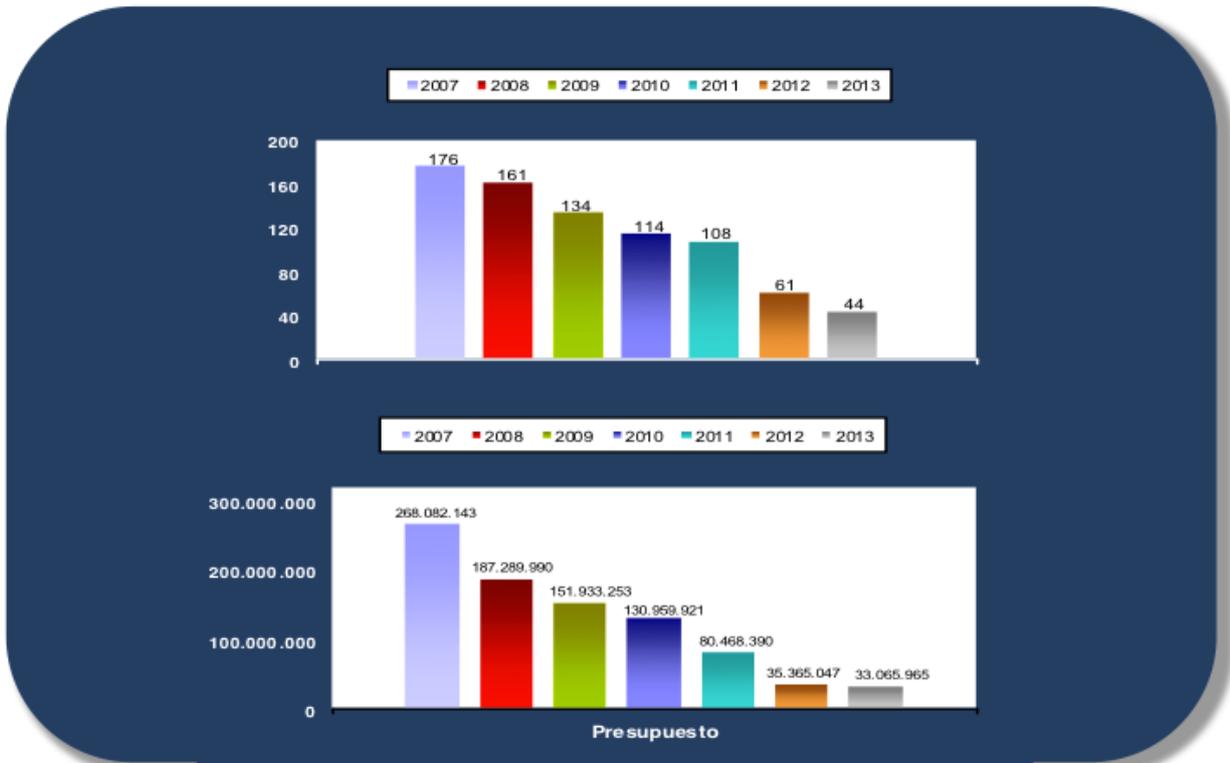
En el siguiente cuadro se puede observar el paulatino decrecimiento de la inversión publicitaria del gobierno central español, tal como se recoge en los datos de los respectivos Planes anuales. El análisis de la comparativa de datos arroja un evidente decremento del -87,7% entre los años 2007 y 2013.³⁸³

³⁸¹ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*. Madrid: Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia, 2012, p. 15.

³⁸² "El Gobierno invertirá 268 millones en publicidad en 2007". *Anuncios* [Madrid] (2007), núm. 1187, p. 9-13.

³⁸³ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*, p. 15.

Figura 7: Inversión publicitaria y número de campañas de “Gobierno de España” según el *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional* (2007-2011)



Fuente: GOBIERNO DE ESPAÑA: “*Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional*”.³⁸⁴

Basta observar el importe de las principales apartados del Plan para darnos cuenta de la magnitud y trascendencia que el gobierno central actual otorga su comunicación publicitaria. Así, por ejemplo, si analizamos en detalle las partidas presupuestarias recogidas en el *Plan 2013 de Comunicación y Publicidad Institucional* se observa como se prevé que durante el año 2013 la campaña de mayor inversión sea la de Seguridad Vial (Dirección General de Tráfico-Ministerio del Interior) con un importe de 10.230.031 euros.³⁸⁶ No es difícil imaginar el impacto de una campaña de más de 10.000.000 de euros en el actual mercado publicitario español, donde estas cifras son poco frecuentes.

Como se verá en el capítulo siguiente, la filosofía del *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional* - y su consiguiente categorización y clasificación de

³⁸⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*, p. 15.

³⁸⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*, p. 15.

la inversión publicitaria propia del gobierno central- parecen no ser recogidos en los datos manejados por el sector del marketing y la publicidad comercial española. Así, el ranking de anunciantes e inversiones que anualmente ofrecen Infoadex y Anuncios,³⁸⁷ ignora la voluntad política y legal de considerar unitariamente la inversión publicitaria de la Administración Central del Estado a través de su marca comunicacional “Gobierno de España” (como si lo hace el propio *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional*). Esta divergencia será estudiada en el siguiente capítulo de la presente tesis doctoral.

³⁸⁷ Infoadex es la empresa que controla las inversiones publicitarias -en el estado español- a precio de tarifa, el número de inserciones y la ocupación de los soportes publicitarios (en televisión, prensa, revistas, radio, cine y exterior). La revista *Anuncios* es la revista profesional de referencia en el sector publicitario español.

14. Dimensionando la publicidad institucional

Para entender mejor la dimensión social e importancia económica de la publicidad institucional, se han tomado dos gobiernos de muestra para el presente estudio: el primero, el gobierno central español (Gobierno de España) por considerar al país donde se lleva a cabo el presente estudio como su ámbito natural de análisis, y el otro, el gobierno central de Estados Unidos (*U.S. Government*) por ser la potencia hegemónica mundial -tanto en el plano económico como político-. Por lo tanto, se trata de dos elementos de análisis equiparables, en sus respectivos ámbitos, ya que se trata -en ambos casos- de un único gobierno -el central, con competencias en el conjunto del país analizado-, y por tanto, no del compendio de las diversas administraciones de cada país.

En ambos casos se tratará de determinar la importancia cuantitativa de la publicidad institucional en el respectivo contexto publicitario. Como se verá, las cifras demuestran el gran peso específico de la publicidad institucional en la industria publicitaria, tanto estadounidense como española. En ambos casos se ha optado por cuantificar la actividad publicitaria que despliegan sus respectivos gobiernos centrales. No obstante, en el caso español se ha ampliado el criterio, para desdoblarlo en dos análisis complementarios:

- en un primer análisis, y con el fin de analizar marcas individuales -a fin de garantizar una comparación neutral y ajustada a los mismos parámetros que el resto de anunciantes (también individuales)-, tomaremos como referencia la marca publicitaria “Gobierno de España” -cuya génesis ha sido ya explicada en capítulos anteriores-. Para ello, compararemos su inversión anual -extraída de la fuente oficial, el Plan de Comunicación y Publicidad Institucional del Gobierno de España, del año correspondiente- y la compararemos con la del primer anunciante de ese mismo año según el ranking Infoadex-Anuncios.
- en un segundo análisis, realizado para valorar el volumen global de la inversión publicitaria en publicidad institucional en España, utilizaremos la visión global del sector ofrecida en el ranking Infoadex-Anuncios -fuente de referencia para el sector publicitario-, donde figura una categoría específica denominada “de interés público”, la cual será transcrita literalmen-

te, para ofrecer escrupulosamente el criterio de dicha fuente, sin interpretaciones o sumatorios de otro tipo.

Si antes se recogían los datos de inversión oficiales -generados por mandato legal- y atribuibles a una sola administración -el gobierno central español-, ahora nos encontramos con otros criterios:

- por un lado, no son datos emanados de los poderes públicos, sino de empresas privadas: Infoadex-Anuncios (utilizados por el conjunto de la profesión publicitaria)
- estos otros datos son más amplios y genéricos, ya que abordan la inversión publicitaria de múltiples administraciones públicas
- existe una divergencia importante entre datos públicos y datos profesionales: el criterio de clasificación de la inversión publicitaria del gobierno central español. El *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional* considera que es una única marca agregada (suma los datos de todos los Ministerios), mientras que Infoadex-Anuncios ofrecen los datos ministerio a ministerio, evitando su sumatorio (y, por lo tanto, soslayando la existencia de un paraguas comunicacional común: la marca “Gobierno de España”).

14.1. El caso del gobierno central español: ¿el primer anunciante del país?

Como se ha explicado en capítulos anteriores, durante el mandato del presidente Rodríguez Zapatero la actividad comunicacional del gobierno central español -y más en concreto, la de los diversos ministerios que lo conforman- quedó englobada bajo la denominación “Gobierno de España”, a fin de ofrecer una marca unificada, que creara una sensación de acción unitaria y conjunta en la mente de los ciudadanos, capitalizando mejor el esfuerzo de comunicación y huyendo de la dispersión propia de los múltiples mensajes lanzados con anterioridad desde los diversos ministerios españoles.

También como ha sido explicado con anterioridad, ha sido decisión metodológica de la presente tesis estudiar en un primer momento -en el caso español- esta única marca publicitaria, en aras de establecer una comparación uniforme y ecuánime de los datos aportados, especialmente en lo que hace referencia a los diversos anunciantes que conforman los rankings de Infoadex y la revista española de referencia en el sector de la publicidad, *Anuncios*. Estos datos corroboran, como se verá a continuación, la importancia de la publicidad institucional en el estado español. Y esta importancia hubiera sido aún superior si se hubiera optado por sumar las montos de la inversión publicitaria que realiza el estado central español en organismos tales como Loterías y Apuestas del Estado o Turespaña, organismos adscritos a y regidos por instancias vinculadas a dicho gobierno central. De haber realizado dicho sumatorio -posible en un sentido amplio conceptual, dado que las cifras gestionadas emanan de una misma fuente-, la cifra total hubiera colocado al gobierno central español como un anunciante de primera magnitud. No se ha optado por hacerlo por un doble motivo:

- el rigor conceptual tendente a buscar y comparar marcas publicitarias reconocidas por los ciudadanos como tales (y el hecho de la firma unificada “Gobierno de España”, así lo atestigua, dado que dicho reconocimiento es el motivo principal de su creación)
- el hecho de que el propio Gobierno central, en su *Plan de Comunicación y Publicidad Institucional* segrega este tipo de publicidad, considerando la promoción de los juegos de azar o el fomento del turismo como “publicidad comercial” del Estado.

Hecha esta consideración, pasamos a un análisis necesario, no por menos evidente: comparar al primer anunciante anual en el ranking Infoadex-Anuncios con los datos de inversión de la marca “Gobierno de España”, correspondientes a ese mismo año, que nos ofrece el *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional*. Los resultados son los siguientes:

Figura 8: Comparativa de la inversión publicitaria del primer anunciante español según Infoadex y la inversión publicitaria de “Gobierno De España” en millones de euros (2007-2011)

Año	1r Anunciante INFOADEX	Inversión 1r Anunciante INFOADEX	Inversión Gobierno de España
2007	Telefónica	171,20 €	268,00 €
2008	Telefónica	173,80 €	187,20 €
2009	Telefónica	129,30 €	151,90 €
2010	Procter & Gamble	132,20 €	130,90 €
2011	Procter & Gamble	123,80 €	80,40 €

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Infoadex y *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional*.³⁸⁸

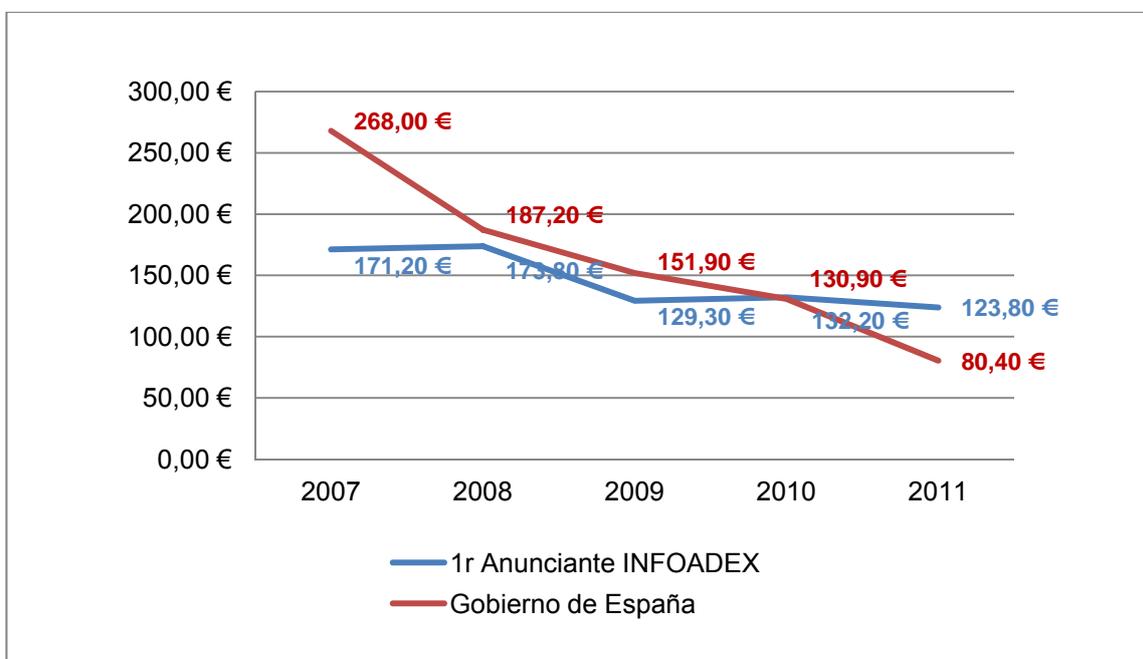
Las cifras son elocuentes y nos presentan diversos elementos de análisis:

- La preponderancia en 2007 como primera marca publicitaria española de “Gobierno de España” -268 millones de euros-, dado que el primer anunciante comercial era, en ese momento Telefónica, con 171,2 millones de euros.
- El progresivo descenso en la inversión publicitaria, en el período analizado (2007-2011), tanto del primer anunciante comercial en el ranking de Infoadex-*Anuncios* como en los datos aportados para “Gobierno de España” en *el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional*.
- Que este progresivo descenso es más acusado en la inversión publicitaria del gobierno central español, de tal manera que, en 2011, los datos han revertido el liderazgo, otorgando una posición nítida como primer anunciante del país a Procter&Gamble, en detrimento de “Gobierno de España”, por una significativa diferencia de 43,4 millones de euros (123,8 *versus* 80,4 millones de euros, res-

³⁸⁸ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*, p. 15. “Ranking Anunciantes Infoadex-*Anuncios* 2005”. *Anuncios* [Madrid] (2006-2012), núm. 131. Julio 2006. “Ranking Anunciantes Infoadex-*Anuncios* 2006”. *Anuncios* [Madrid] (2007), núm. 139. Septiembre 2007. “Ranking Anunciantes Infoadex-*Anuncios* 2007”. *Anuncios* [Madrid] (2008), núm. 145. Julio 2008. “Ranking Anunciantes Infoadex-*Anuncios* 2008”. *Anuncios* [Madrid] (2009), núm. 149. Julio 2009. “Ranking Anunciantes Infoadex-*Anuncios* 2009”. *Anuncios* [Madrid] (2010), núm. 156. Julio 2010. “Ranking Anunciantes Infoadex-*Anuncios* 2010”. *Anuncios* [Madrid] (2011), núm. 150. Julio 2011. “Ranking Anunciantes Infoadex-*Anuncios* 2011”. *Anuncios* [Madrid] (2012), núm. 159. Julio 2012.

pectivamente). En la siguiente gráfica, se visualizan mejor alguna de las afirmaciones anteriores.

Figura 9: Evolución de la inversión publicitaria del primer anunciante español según Infoadex y la inversión publicitaria de “Gobierno de España” en millones de euros (2007-2011)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Infoadex y *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional*.³⁸⁹

Por lo tanto, concluiremos que, más allá de otorgar una posición determinada en un hipotético ranking de anunciantes que contemplara a “Gobierno de España” como lo que es -una única marca publicitaria-, queda demostrada -y parece más razonable y alejado de controversia- la importancia de éste anunciante en el contexto publicitario español, situándose en unos volúmenes de inversión de primer nivel nacional.

³⁸⁹ GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*.

“Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2005”. *Anuncios*.

“Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2006”. *Anuncios*.

“Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2007”. *Anuncios*.

“Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2008”. *Anuncios*.

“Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2009”. *Anuncios*.

“Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2010”. *Anuncios*.

“Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2011”. *Anuncios*.

14.2. La publicidad institucional en España: análisis global de la inversión publicitaria sectorial (2005-2011)

En la presente tesis doctoral -y por razones antes apuntadas- se ha evitado centrar el debate en el conjunto de la inversión en publicidad institucional de los diversos estamentos que conforman la arquitectura de los poderes públicos en el estado español -gobierno central, comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos, empresas y organismos públicos de todo tipo, etc.-, analizando en concreto, y hasta el momento, la publicidad del gobierno central español.

No obstante, según el estudio conjunto de la empresa Infoadex y la revista profesional *Anuncios* -las cuales constituyen, conjuntamente, las fuentes de referencia sobre inversión publicitaria en España-, en sus sucesivos rankings, manejados habitualmente por el sector profesional de la publicidad, la publicidad institucional aparece en un apartado específico (denominado “Interés Público”), donde los datos provienen de todo tipo de administraciones.

En este apartado, además, aparecen segregados los datos de los diversos ministerios del gobierno central español, apartándose así de la filosofía oficial de este mismo gobierno, establecida en su *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional*, donde realiza un sumatorio de toda la inversión publicitaria ministerial, bajo la marca comunicacional “Gobierno de España”.

Dadas éstas dos nuevas variables (diversidad de administraciones públicas contempladas y diferente manera de contabilizar la publicidad llevada a cabo por los diversos ministerios del gobierno central) más algún otro elemento de interés especial (como es la presencia de inversión institucional extranjera), se considera relevante publicar los datos Infoadex-*Anuncios* correspondientes al epígrafe “Interés Público”, correspondientes al período 2005- 2011 (último año disponible hasta la fecha). Cabe mencionar también que, en el caso de algunos ministerios éstos aparecen con denominaciones no uniformes, debido a sus cambios estructurales.

Figura 10: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2005

	ANUNCIANTE	INVERSIÓN	INVERSIÓN	INCREMENTO	INCRM.
		2005	2004	ABSOLUTO	%
1	DIRECCION GENERAL DE TRAFICO	25.619.291	25.306.140	313.151	1,2
2	MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	9.638.836	4.842.458	4.796.378	99,0
3	COMUNIDAD DE MADRID	9.561.409	4.351.888	5.209.521	119,7
4	GENERALITAT DE CATALUNYA	8.300.582	4.449.415	3.851.167	86,6
5	JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	7.996.255	3.984.320	4.011.935	100,7
6	JUNTA DE ANDALUCIA	5.831.422	6.078.632	-247.210	-4,1
7	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE	4.656.609	5.514.548	-857.939	-15,6
8	AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	4.605.687	3.657.942	947.745	25,9
9	AYUNTAMIENTO DE MADRID	4.262.915	3.023.327	1.239.588	41,0
10	MINISTERIO DE DEFENSA	4.001.221	2.236.962	1.764.259	78,9
11	MINISTERIO DE AGRIC., PESCA Y ALIM.	3.829.238	3.888.163	-58.925	-1,5
12	XUNTA DE GALICIA	3.608.786	5.047.300	-1.438.514	-28,5
13	MINISTERIO DE PRESIDENCIA	3.604.312	0	3.604.312	
14	CANAL DE ISABEL II	2.912.600	910.484	2.002.116	219,9
15	GENERALITAT VALENCIANA	2.683.436	1.541.742	1.141.694	74,1
16	AGENCIA TRIBUTARIA	2.540.906	2.361.434	179.472	7,6
17	MINISTERIO DEL INTERIOR	2.496.390	5.863.555	-3.367.165	-57,4
18	INST. PARA DIVERSIFICA. AHORRO ENERG.	2.487.598	1.306.403	1.181.195	90,4
19	GOBIERNO VASCO	2.185.159	1.548.185	636.974	41,1
20	JUNTA DE CASTILLA Y LEON	2.141.719	1.111.901	1.029.818	92,6
21	INSTITUTO MAPFRE	2.040.117	1.811.103	229.014	12,6
22	ADIF	2.002.076	0	2.002.076	
23	MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	1.976.970	43.531	1.933.439	4441,5
24	MINISTERIO DE CULTURA	1.883.320	1.438.543	444.777	30,9
25	PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.861.536	915.133	946.403	103,4
26	GOBIERNO DE CANARIAS	1.783.192	912.612	870.580	95,4
27	MINISTERIO DE FOMENTO	1.646.948	3.310.452	-1.663.504	-50,3
28	RED.ES	1.508.682	1.129.244	379.438	33,6
29	AGENCIA ESP. MEDICAMENTO	1.345.704	785.491	560.213	71,3

30	CONSEJO REG. D.O. LA MANCHA V.	1.193.585	463.520	730.065	157,5
31	DIPUTACION PROVINCIAL DE BARCELONA	1.150.802	497.877	652.925	131,1
32	CONSEJO REG. D.O. NAVARRA	1.061.584	1.890.468	-828.884	-43,8
33	REGION DE MURCIA	973.382	418.137	555.245	132,8
34	GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES	938.385	712.429	225.956	31,7
35	MINISTERIO DE EDUCACION CULTURA	880.265	369.247	511.018	138,4
36	CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA	879.434	577.166	302.268	52,4
37	GOBIERNO DE ARAGON	810.183	512.286	297.897	58,2
38	MINISTERIO INDUSTRIA, TURISMO, CO-	772.845	314.859	457.986	145,5
39	DIPUTACION FORAL DE VIZCAIA	765.153	1.048.198	-283.045	-27,0
40	JUNTA DE EXTREMADURA	684.328	516.333	167.995	32,5
41	UNION EUROPEA	620.503	193.705	426.798	220,3
42	RENFE	576.937	0	576.937	
43	GOBIERNO DE CANTABRIA	573.445	339.211	234.234	69,1
44	SDAD. ESTATAL GESTION INF. TURISTICA	562.504	76.683	485.821	633,5
45	CONSEJO REG. D.O. JAMON.IB-GUIJUELO	540.037	390.909	149.128	38,1
46	SECRETARIA ESTADO SEGURIDAD SOCIAL	531.674	2.094.666	-1.562.992	-74,6
47	AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA	508.435	354.027	154.408	43,6
48	GOBIERNO DE NAVARRA	500.759	556.294	-55.535	-10,0
49	CONSEJO REG.MEJILLON DE GALICIA	485.576	8.120	477.456	5880,0
50	AYUNTAMIENTO DE LAS PALMAS G.CANAR.	428.939	156.548	272.391	174,0
	TOTAL SECTOR	155.778.739	120.677.662	35.101.077	29,1

Fuente: *Anuncios*: "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2005".³⁹¹

³⁹¹ "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2005". *Anuncios*.

Figura 11: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2006.

ANUNCIANTE	INVERSIÓN	INVERSIÓN	INCREMENTO	INCRM.
	2006	2005	ABSOLUTO	%
1 DIRECCION GENERAL DE TRAFICO	33.748.250	27.913.275	5.834.975	20,9
2 MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	17.252.533	10.396.878	6.855.655	65,9
3 COMUNIDAD DE MADRID	15.662.469	9.542.397	6.120.072	64,1
4 MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE	12.586.846	5.134.360	7.452.486	145,2
5 GENERALITAT DE CATALUNYA	11.190.434	7.853.409	3.337.025	42,5
6 AYUNTAMIENTO DE MADRID	6.254.371	4.463.450	1.790.921	40,1
7 JUNTA DE ANDALUCIA	6.225.599	5.013.096	1.212.503	24,2
8 AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	5.311.487	4.487.409	824.078	18,4
9 CANAL DE ISABEL II	4.895.758	2.989.741	1.906.017	63,8
10 MINISTERIO DE AGRIC., PESCA Y ALIM.	4.744.735	3.998.331	746.404	18,7
11 AGENCIA TRIBUTARIA	4.495.485	2.672.989	1.822.496	68,2
12 MINISTERIO DE FOMENTO	4.270.697	1.668.338	2.602.359	156,0
13 MINISTERIO DE DEFENSA	4.050.230	4.390.176	-339.946	-7,7
14 MINISTERIO INDUSTRIA, TURISMO, COMER.	4.029.493	815.090	3.214.403	394,4
15 ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO	3.771.097	234.687	3.536.410	1506,9
16 GOBIERNO DE CANARIAS	3.551.120	1.799.285	1.751.835	97,4
17 JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	3.408.182	9.521.660	-6.113.478	-64,2
18 XUNTA DE GALICIA	3.380.553	3.409.881	-29.328	-0,9
19 GENERALITAT VALENCIANA	2.941.376	2.101.484	839.892	40,0
20 AGENCIA ESP. SEGURIDAD ALIMENT.	2.878.864	1.510	2.877.354	190553,2
21 MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA	2.783.981	2.130.383	653.598	30,7
22 ADIF	2.620.994	2.314.598	306.396	13,2
23 MINISTERIO DE CULTURA	2.556.427	2.013.083	543.344	27,0
24 MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUB.	2.446.692	37.449	2.409.243	6433,4
25 PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.029.632	1.862.660	166.972	9,0
26 INSTITUTO MAPFRE	1.891.179	2.188.090	-296.911	-13,6
27 GOBIERNO VASCO	1.759.656	1.805.624	-45.968	-2,5
28 AGENCIA ESP. MEDICAMENTO	1.520.327	1.435.924	84.403	5,9
29 JUNTA DE CASTILLA Y LEON	1.485.133	2.351.251	-866.118	-36,8

30	GOBIERNO DE ARAGON	1.467.839	804.904	662.935	82,4
31	UNION EUROPEA	1.259.797	924.166	335.631	36,3
32	REGION DE MURCIA	1.237.930	907.618	330.312	36,4
33	DIPUTACION PROVINCIAL DE BARCELONA	1.206.738	1.136.288	70.450	6,2
34	MINISTERIO DE TRABAJO Y AA SS	1.189.220	409.177	780.043	190,6
35	CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA	1.133.854	946.451	187.403	19,8
36	CONSEJO REG. D.O. LA MANCHA V.	1.052.917	1.121.248	-68.331	-6,1
37	MINISTERIO DEL INTERIOR	973.763	1.773.772	-800.009	-45,1
38	GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES	957.513	969.256	-11.743	-1,2
39	DIPUTACION FORAL DE VIZCAYA	932.775	820.663	112.112	13,7
40	MINISTERIO DE VIVIENDA	856.928	220.719	636.209	288,2
41	INSTITUTO DE LA MUJER	843.036	68.088	774.948	1138,2
42	CABILDO DE TENERIFE	798.600	391.730	406.870	103,9
43	CONSEJO REG. I.P.JIJONA TURRON AL.	745.845	441.026	304.819	69,1
44	GOBIERNO DE NAVARRA	745.148	496.161	248.987	50,2
45	AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA	692.532	527.158	165.374	31,4
46	PROMO MADRID	638.366	5.407	632.959	11706,3
47	GOBIERNO DE CANTABRIA	631.815	596.195	35.620	6,0
48	SDAD. ESTATAL GESTION INF. TURISTICA	614.680	581.426	33.254	5,7
49	INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO	598.353	3.771	594.582	15767,2
50	INST. PARA DIVERSIFICA. AHORRO ENERG.	560.727	2.318.289	-1.757.562	-75,8
	TOTAL SECTOR	206.989.960	149.005.021	57.984.939	38,9

Fuente: *Anuncios*. "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2006".³⁹²

³⁹² "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2006". *Anuncios*.

Figura 12: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2007.

	ANUNCIANTE	INVERSIÓN	INVERSIÓN	INCREMENTO	INCRM.
		2007	2006	ABSOLUTO	%
1	DIRECCION GENERAL DE TRÁFICO	32.754.910	33.748.250	-993.340	-2,9
2	MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	21.603.348	17.252.533	4.350.815	25,2
3	COMUNIDAD DE MADRID	20.425.840	15.674.384	4.751.456	30,3
4	MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOC	9.190.911	1.189.220	8.001.691	672,9
5	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE	8.956.785	12.589.846	-3.633.061	-28,9
6	AYUNTAMIENTO DE MADRID	8.886.656	6.199.883	2.686.773	43,3
7	JUNTA DE ANDALUCIA	8.596.425	6.225.599	2.370.826	38,1
8	GENERALITAT DE CATALUNYA	8.336.669	11.190.434	-2.853.765	-25,5
9	MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO, CO-	6.970.718	4.029.493	2.941.225	73,0
10	INST.PARA DIVERSIFICA. AHORRO ENER.	5.416.770	560.727	4.856.043	886,0
11	MINISTERIO DE AGRIC.,PESCA Y ALIM.	4.692.475	4.744.735	-52.260	-1,1
12	AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	4.642.002	5.314.831	-672.829	-12,7
13	MINISTERIO DE CULTURA	4.171.244	2.556.427	1.614.817	63,2
14	CANAL ISABEL II	4.069.604	4.895.758	-826.154	-16,9
15	AGENCIA TRIBUTARIA	4.014.241	4.495.485	-481.244	-10,7
16	XUNTA DE GALICIA	3.991.679	3.380.553	611.126	18,1
17	MINISTERIO DE EDUCACIÓN I CIENCIA	3.643.938	2.732.944	910.994	33,3
18	GENERALITAT VALENCIANA	3.249.943	2.941.376	308.567	10,5
19	MINISTERIO DE DEFENSA	3.121.948	4.050.230	-928.282	-22,9
20	JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	3.031.140	3.408.182	-377.042	-11,1
21	GOBIERNO DE CANARIAS	2.926.974	3.551.117	-624.143	-17,6
22	PRINCIPADO DE ASTURIAS	2.690.610	2.030.117	660.493	32,5
23	MINISTERIO DE VIVIENDA	2.542.693	856.928	1.685.765	196,7
24	PRESIDENCIA DEL GOBIERNO	2.411.987	0	2.411.987	
25	ADMIN. INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS	2.345.763	2.620.994	-275.231	-10,5
26	INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO	2.220.936	598.353	1.622.583	271,2
27	GOBIERNO VASCO	2.201.622	1.759.656	441.966	25,1
28	MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PUBL.	2.156.757	2.446.692	-289.935	-11,9
29	E.M. PROMOCION MADRID	2.127.651	7.912	2.119.739	26791,4

30	JUNTA DE CASTILLA Y LEON	1.904.159	1.485.133	419.026	28,2
31	MINISTERIO DE FOMENTO	1.844.488	4.270.697	-2.426.209	-56,8
32	GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES	1.624.307	959.978	664.329	69,2
33	CONSEJO REG. D.O. QUESOS MANCHEGOS	1.523.702	2.210	1.521.492	68845,8
34	ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO	1.498.489	3.771.097	-2.272.608	-60,3
35	DIPUTACION PROVINCIAL DE BARCELONA	1.388.619	1.206.738	181.881	15,1
36	REGION DE MURCIA	1.329.881	1.237.930	91.951	7,4
37	CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA	1.185.822	1.133.854	51.968	4,6
38	INST.NAC.SEGURIDAD E HIGIEN.TRABAJO	1.091.658	0	1.091.658	
39	DIPUTACION FORAL DE VIZCAIA	994.641	930.983	63.658	6,8
40	GOBIERNO DE ARAGON	977.207	1.467.839	-490.632	-33,4
41	UNION EUROPEA	968.541	1.259.797	-291.256	-23,1
42	AYTO. SANTA CRUZ DE TENERIFE	876.330	394.147	482.183	122,3
43	JUNTA DE EXTREMADURA	825.955	491.161	334.794	68,2
44	AGENCIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD ALI-	807.732	2.878.864	-2.071.132	-71,9
45	AYUNTAMIENTO DE RIVAS VACIAMADRID	792.124	31.747	760.377	2395,1
46	GOBIERNO DE NAVARRA	738.967	745.148	-6.181	-0,8
47	CONSEJO REG. D.O. LA MANCHA V.	663.697	1.052.917	-389.220	-37,0
48	ASOC. ESPAÑOLA CRIANZA DEL MAR	628.637		628.637	
49	GOBIERNO DE CANTABRIA	628.014	634.737	-6.723	-1,1
50	MINISTERIO EDUCACION CULTURA DEPOR.	602.548	346.280	256.268	74,0
	TOTAL SECTOR	214.287.757	185.353.916	28.933.841	15,6

Fuente: *Anuncios*. "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2007".³⁹³

³⁹³ "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2007". *Anuncios*.

Figura 13: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2008.

ANUNCIANTE	INVERSIÓN	INVERSIÓN	INCREMENTO	INCRM.
	2008	2007	ABSOLUTO	%
1 DIRECCION GENERAL DE TRÁFICO	31.913.355	32.760.926	-847.571	-2,6
2 GENERALITAT DE CATALUNYA	12.216.617	8.319.917	3.896.700	46,8
3 COMUNIDAD DE MADRID	12.040.146	20.714.714	-8.674.568	-41,9
4 MINISTERIO DE AGRC., PESCA Y ALIM.	9.549.306	4.699.635	4.849.671	103,2
5 MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	5.852.465	21.858.004	-16.005.539	-73,2
6 JUNTA DE ANDALUCIA	5.807.858	8.580.859	-2.773.001	-32,3
7 AGENCIA TRIBUTARIA	5.493.345	4.014.934	1.478.411	36,8
8 AYUNTAMIENTO DE MADRID	5.232.323	9.054.487	-3.822.164	-42,2
9 ANUNCIOS OFICIALES	5.206.538	6.082.628	-876.090	-14,4
10 MINISTERIO INDUSTRIA, TURISMO, COMER.	5.192.635	6.968.100	-1.775.465	-25,5
11 XUNTA DE GALICIA	4.426.379	3.993.218	433.161	10,8
12 MINISTERIO EDUC.POLIT.SOC.DEPORTE	3.997.418	0	3.997.418	
13 AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	3.137.009	4.702.416	-1.565.407	-33,3
14 SDAD. GESTION IMAGEN EXTREMADURA	2.980.520	38.663	2.941.857	7609,0
15 GOBIERNO VASCO	2.790.216	2.216.903	573.313	25,9
16 JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	2.388.628	2.802.950	-414.322	-14,8
17 MINISTERIO DE DEFENSA	2.095.197	3.187.187	-1.091.990	34,3
18 MINISTERIO DE IGUALDAD	1.932.291	0	1.932.291	
19 CANAL DE ISABEL II	1.928.737	3.442.970	-1.514.233	0,4
20 MINISTERIO DE CULTURA	1.895.590	4.199.430	-2.303.840	-54,9
21 MINISTERIO DE INTERIOR	1.867.336	600.295	1.267.041	211,1
22 MINISTERIO DE FOMENTO	1.837.918	1.851.910	-13.992	-0,8
23 MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACION	1.733.955	0	1.733.955	
24 GENERALITAT VALENCIANA	1.640.029	3.219.057	-1.579.028	-49,1
25 MINISTERIO DE MED.AMB., M.RURAL, MAR.	1.621.221	0	1.621.221	
26 INST.PARA DIVERSIFICA. AHORRO ENER.	1.602.697	5.522.950	-3.920.253	-71,0
27 JUNTA DE CASTILLA Y LEON	1.572.096	1.908.384	-336.288	-17,6
28 GOBIERNO DE CANARIAS	1.533.529	2.919.466	-1.385.937	-47,5
29 PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.322.078	2.654.973	-1.332.895	-50,2

30	MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOC	1.284.685	9.185.712	-7.901.027	-86,0
31	INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO	1.170.211	3.377	1.166.834	34.522,4
32	SDAD.EST.GEST.INNOV.TECN.TURISTA.S.A	1.093.338	122.587	970.751	791,9
33	DIPUTACION PROVINCIAL DE BARCELONA	1.089.494	1.374.262	-284.768	-20,7
34	REGION DE MURCIA	1.075.644	1.330.731	-255.087	-19,2
35	UNION EUROPEA	1.008.197	966.539	41.658	4,3
36	E.M. PROMOCION MADRID	936.320	1.953.891	-1.017.571	-52,1
37	ADIF	903.016	2.238.549	-1.335.533	-59,7
38	GOBIERNO DE RUMANIA	895.432	0	895.432	
39	GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES	777.266	1.624.403	-847.137	-52,2
40	JUNTA DE EXTREMADURA	731.170	807.487	-76.317	-9,5
41	AYTO. SANTA CRUZ DE TENERIFE	722.733	874.663	-151.930	-17,4
42	DIPUTACION FORAL DE VIZCAYA	713.684	1.006.828	-293.144	-29,1
43	GOBIERNO DE ARAGON	676.146	940.099	-263.953	-28,1
44	GOBIERNO DE NAVARRA	659.972	739.986	-80.014	-10,8
45	MINISTERIO DE VIVIENDA	659.795	2.541.544	-1.881.749	-74,0
46	FUND. ECOLUM.	652.380	0	652.380	
47	AYUNTAMIENTO DE CADIZ	581.265	448.356	132.909	29,6
48	CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA	574.055	1.184.553	-610.498	-51,1
49	CONSEJO REG.D.O. LA MANCHA V.	568.427	663.562	-95.135	-14,3
50	GOBIERNO DE CANTABRIA	538.734	638.868	-100.134	-15,7
	TOTAL SECTOR	173.135.322	22.968.995	-47.833.673	-21,6

Fuente: *Anuncios*. "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2008".³⁹⁴

³⁹⁴ "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2008". *Anuncios*.

Figura 14: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2009.

ANUNCIANTE	INVERSIÓN	INVERSIÓN	INCREMENTO	INCRM.
	2009	2008	ABSOLUTO	%
1 DIRECCION GENERAL DE TRAFICO	22.085.839	29.603.155	-7.517.316	-25,4
2 MINISTERIO DE AGRIC., PESCA Y ALIM.	11.433.421	9.494.125	1.939.296	20,4
3 COMUNIDAD DE MADRID	10.190.332	11.784.416	-1.594.084	-13,5
4 GENERALITAT DE CATALUNYA	8.543.247	12.216.256	-3.673.009	-30,1
5 MINISTERIO INDUSTRIA, TURISMO, COMER.	4.898.976	5.139.446	-240.470	-4,7
6 JUNTA DE ANDALUCIA	3.580.580	5.794.397	-2.213.817	-38,2
7 MINISTERIO DE DEFENSA	3.345.716	2.081.064	1.264.652	60,8
8 AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	3.213.146	3.135.294	77.852	2,5
9 INST.PARA DIVERSIFICA.AHORRO ENERG.	3.041.325	1.591.912	1.449.413	91,0
10 MINISTERIO DE MED. AMB., M.RURAL,	2.685.995	1.579.425	1.106.570	70,1
11 MINITSERIO DEL INTERIO	2.673.627	1.865.533	808.094	43,3
12 MINISTERIO DE SANID. Y POLITICA SOC.	2.534.693	0	2.534.693	0,0
13 MINITSERIO DE IGUALDAD	2.500.796	1.898.215	602.581	31,7
14 MINISTERIO DE CULTURA	2.378.026	1.890.804	487.222	25,8
15 JUNTA DE CASTILLA Y LEON	2.356.410	1.564.929	791.481	50,6
16 GOBIERNO DE CANARIAS	2.179.781	1.535.384	644.397	42,0
17 AGENCIA TRIBUTARIA	2.163.526	5.315.312	-3.151.786	-59,3
18 AYUNTAMIENTO DE MADRID	2.127.118	6	2.127.112	90,4
19 MINISTERIO DE FOMENTO	2.047.113	1.835.215	211.898	11,5
20 GOBIERNO VASCO	2.185.159	5.390.440	-3.205.281	-60,5
21 XUNTA DE GALICIA	1.722.725	4.421.618	-2.698.893	-61,0
22 CANAL DE ISABEL II	1.708.834	1.914.746	-205.912	-10,8
23 JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	1.606.295	2.375.403	-769.108	-32,4
24 PRINCIPADO DE ASTURIAS	1.574.213	1.290.001	284.212	22,0
25 GENERALITAT VALENCIANA	1.571.152	1.640.812	-69.660	-4,2
26 DIPUTACION PROVINCIAL DE BARCELONA	1.155.022	1.087.663	67.359	6,2
27 GOBIERNO DE ARAGON	1.126.927	674.734	452.193	67,0
28 MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	1.064.813	5.814.367	-4.749.554	-81,7
29 SDA. GESTION IMAGEN EXTREMADURA	983.691	2.949.395	-1.965.704	-66,6
30 S.A DE XESTION DO PLA XACOBEO	970.612	31.127	939.485	3018,2

31	REGION DE MURCIA	942.779	1.075.637	-132.858	-12,4
32	GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES	933.446	776.756	156.690	20,2
33	ADIF	927.182	897.899	29.283	3,3
34	PARLAMENTO EUROPEO	909.668	0	909.668	0,0
35	PROGRAMA ADO	887.377	276.204	611.173	221,3
36	UNION EUROPEA	805.660	999.846	-194.186	-19,4
37	MINISTERIO DE VIVIENDA	700.029	655.972	44.057	6,7
38	MINISTERIO DE TRABAJO E IMIGRACION	693.933	1.715.020	-1.021.087	-59,5
39	GOBIERNO DE CANTABRIA	656.313	537.890	118.423	22,0
40	ORG.INTERPT.ACEITE OLIVA ESPAÑOL	647.090	0	647.090	0,0
41	DIPUTACIÓN FLORAL DE VIZCAYA	628.959	712.987	-84.028	-11,8
42	INSTITUTO INNOVACARNE	566.841	210.733	356.108	169,0
43	JUNTA DE EXTREMADURA	558.757	711.078	-152.321	-21,4
44	AYUNTAMIENTO DE CADIZ	554.143	580.872	-26.729	-4,6
45	SECRETARIA ESTADO DE TURISMO	550.146	1.081.658	-531.512	-49,1
46	ORG.INTERPROFESIONAL ACEITUNA MESA	528.156	453.493	74.663	16,5
47	CONSEJO REG.D.O.LA MANCHA V.	519.266	561.617	-42.351	-7,5
48	CONSEJO REG.I.G.P.JIJONA TURRON ALI-	509.214	483.492	25.722	5,3
49	INSTITUTO MADRILEÑO DE DESARROLLO	459.268	33.689	425.579	1263,3
50	MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SO-	440.157	1.281.209	-841.052	-65,6
	TOTAL SECTOR	135.342.722	155.741.885	-20.399.163	-13,1

Fuente: Anuncios. "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2009".³⁹⁵

³⁹⁵ "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2009". Anuncios.

Figura 15: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2010.

	ANUNCIANTE	INVERSIÓN	INVERSIÓN	INCREMENTO	INCRM.
		2010	2009	ABSOLUTO	%
1	DIRECCION GENERAL DE TRAFICO	20.016.399	19.666.779	349.620	1,8
2	COMUNIDAD DE MADRID	11.237.769	9.826.246	1.411.523	14,4
3	GENERALITAT DE CATALUNYA	8.191.883	8.541.053	-349.170	-4,1
4	MINISTERIO DE AGRIG., PESCA Y ALIM.	6.210.783	11.564.634	-5.353.851	-46,3
5	MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO , COMER-	5.787.707	4.765.394	1.022.313	21,5
6	MINISTERIO DE SANIDAD POL. SOC. IGUALDAD	3.957.176		3.957.176	0,0
7	S.A. DE XESTION DO PLAN XACOBEO	3.808.975	995.955	2.813.020	282,4
8	MINISTERIO DE MED. AMB. M. RURAL Y MARINO	3.232.244	2.660.842	571.402	21,5
9	AGENCIA ESTATAL ADMINIST. TRIBUTARIA	2.852.563	2.116.232	736.331	34,8
10	AYUNTAMIENTO DE BARCELONA	2.645.085	3.208.258	-563.173	-17,6
11	XUNTA DE GALICIA	2.419.171	1.722.599	696.572	40,4
12	MINISTERIO DE DEFENSA	2.213.174	3.357.162	-1.143.988	-34,1
13	AYUNTAMIENTO DE MADRID	2.095.314	1.989.249	106.065	5,3
14	SDAD GESTION IMAGEN EXTREMADURA	2.006.789	972.683	1.034.106	106,3
15	SODERINSA VEINTIUNO	1.996.590	28.497	1.968.093	6906,3
16	ADIF	1.863.037	896.545	966.492	107,8
17	CANAL DE ISABEL II	1.741.356	1.677.156	64.200	3,8
18	GOBIERNO DE CANARIAS	1.554.585	2.205.784	-651.199	-29,5
19	GENERALITAT VALENCIANA	1.553.735	1.569.297	-15.562	-1,0
20	MINISTERIO DE IGUALDAD	1.552.329	2.452.048	-899.719	-36,7
21	JUNTA DE ANDALUCIA	1.502.599	3.513.131	-2.010.532	-57,2
22	GOBIERNO VASCO	1.368.127	1.816.046	-447.919	-26,7
23	JUNTA DE CASTILLA Y LEON	1.362.226	2.350.602	-988.376	-42,0
24	MINISTERIO DE FOMENTO	1.280.582	2.031.931	-751.349	-37,0
25	INST. PARA DIVERSIFICA. AHORRO ENERGIA	1.215.042	3.112.806	-1.897.764	-61,0
26	INST. NAC. SEGURIDAD E HIGIEN. TRANAJO	1.106.377		1.106.377	0,0
27	ORG. INTERPRE. ACEITE OLIVA ESPAÑOL	997.026	629.593	367.433	58,4
28	MINISTERIO DE TRABAJO E IMIGRACION	871.206	672.866	198.340	29,5
29	GOBIERNO DE ARAGON	868.590	1.124.927	-256.337	-22,8
30	UNION EUROPEA	829.254	815.695	13.559	1,7

31	ORG. INTERPROFESIONAL ACEITUNA MESA	813.486	533.608	279.878	52,5
32	MINISTERIO DE INTERIO	778.143	2.643.312	-1.865.169	-70,6
33	GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES	742.849	933.469	-190.620	-20,4
34	AYUNTAMIENTO DE CADIZ	719.336	554.076	165.260	29,8
35	PRINCIPADO DE ASTURIAS	674.372	1.572.294	-897.922	-57,1
36	AGENCIA MARROQUI DESARROLLO INVERSIONES	666.895		666.895	0,0
37	INSTITUTO INNAVOCARNE	665.997	565.818	100.179	17,7
38	JUNTA DE CASTILLA-LA MANCHA	620.997	1.608.086	-987.089	-61,4
39	AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID	585.480	344.895	240.585	69,8
40	DIPUTACION PROVINCIAL DE BARCELONA	529.588	1.152.798	-623.210	-54,1
41	DIPUTACION FORAL DE VIZCAYA	517.378	626.895	-109.517	-17,5
42	MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO	508.446	1.067.102	-558.656	-52,4
43	CONSEJO REG. D.O. LA MANCHA V.	484.364	389.992	94.372	24,2
44	CONSEJO REG. D.O. JAMON IB-GUIJUELO	483.144	225.276	257.868	114,5
45	JUNTA DE EXTREMADURA	468.792	557.837	-89.045	-16,0
46	AITEX	465.810	362.005	103.805	28,7
47	REGION DE MURCIA	450.921	939.307	-488.386	-52,0
48	AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA	445.090	438.680	6.410	1,5
49	CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA	425.065	287.020	138.045	48,1
50	AYUNTAMIENTO DE MALAGA	377.742	344.171	33.571	9,8
	TOTAL SECTOR	120.060.607	125.912.018	-5.669.064	-4,6

Fuente: Anuncios. "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2010".³⁹⁶

³⁹⁶ "Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2010". Anuncios.

Figura 16: Inversión de los anunciantes de “Interés Público” en España 2011.

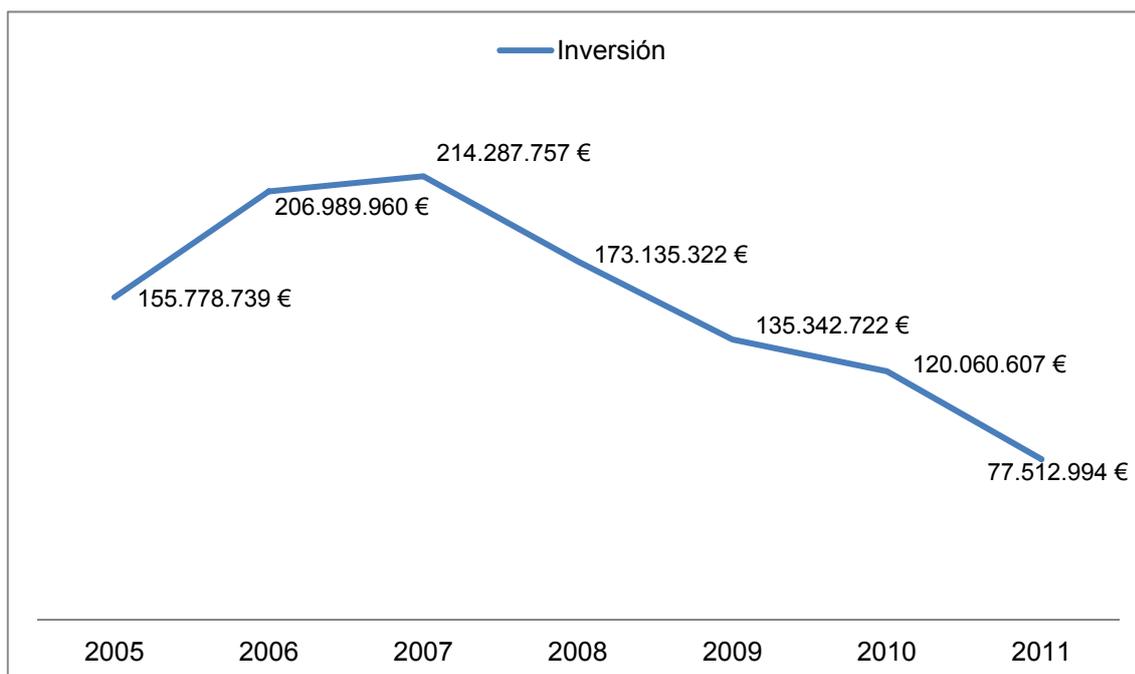
	ANUNCIANTE	INVERSIÓN	INVERSIÓN	INCREMENTO	INCRM.
		2011	2010	ABSOLUTO	%
1	DIRECCION GENERAL DE TRAFICO	16.118.425	20.038.775	-3.920.350	-19,6
2	MINISTERIO DE AGRIG., PESCA Y ALIMEN-	7.288.491	6.209.776	1.078.715	17,4
3	MINISTERIO SANIDAD POL.SOC.IGUALDAD	5.407.833	3.956.951	1.450.882	36,7
4	ANUNCIOS OFICIALES	3.006.271	3.674.288	-668.017	-18,2
5	COMUNIDAD DE MADRID	2.865.500	11.241.614	-8.376.114	-74,5
6	INST. PARA DIVERSIFICA. AHORRO ENERGIA	2.709.755	1.215.296	1.494.459	123,0
7	SERV. PUBLICO EMPLEO ESTATAL	2.483.447	0	2.483.447	0,0
8	AJUNTAMENT BARCELONA	2.244.481	2.623.644	-379.163	-14,5
9	XUNTA DE GALICIA	2.027.721	2.419.449	-391.728	-16,2
10	MINISTERIO DE MED. AMB. M. RURAL MA-	1.850.755	3.230.379	-1.379.624	-42,7
11	AYUNTAMIENTO DE MADRID	1.646.789	2.096.325	-449.536	-21,4
12	GENERALITAT DE CATALUNYA	1.627.665	8.164.537	-6.536.872	-80,1
13	MINISTERIO DE DEFENSA	1.571.857	2.212.279	-640.422	-28,9
14	MINISTERIO DE FOMENTO	1.547.566	1.280.815	266.751	20,8
15	GOBIERNO VASCO	1.244.720	1.366.421	-121.701	-8,9
16	GENERALITAT VALENCIANA	1.168.533	1.553.747	-385.214	-24,8
17	CONSEJO RE. D.O. JAMON IB-GUIJUELO	1.112.471	484.456	628.014	129,6
18	JUNTA DE ANDALUCIA	982.486	1.508.725	-526.239	-34,9
19	GOBIERNO DE CANARIAS	922.935	1.554.573	-631.638	-40,6
20	MINISTERIO DE INTERIOR	746.588	778.818	-32.230	-4,1
	TOTAL SECTOR	77.512.994	106.718.672	-29.205.678	-27,4

Fuente: Anuncios. “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2011”.³⁹⁷

³⁹⁷“Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2011”. Anuncios.

En el siguiente cuadro vemos, a modo de resumen, las cifras totales de inversión por año del apartado publicidad de “Interés Público” en el período analizado (2005-2011) aparecidas en los sucesivos rankings de Infoadex-Anuncios. En él es posible constatar cómo, a partir de 2007, la tónica sostenida es la del decrecimiento.

Figura 17: Evolución de la inversión publicitaria de “Interés Público” en España (2005-2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos de Infoadex-Anuncios 2005-2011.³⁹⁸

14.3. La dimensión internacional de la inversión en publicidad institucional en el Estado español

Es también significativo destacar la presencia de anunciantes institucionales de ámbito internacional en el ranking analizado, lo cual apunta a la progresiva internacionalización de la publicidad institucional. Y esto se puede constatar

³⁹⁸ “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2011”. *Anuncios*.

por partida doble, dado que este fenómeno se observa de forma bidireccional. Por un lado, se advierte el flujo de inversión publicitaria de instituciones públicas foráneas en el Estado español. Y, por otro lado, se puede apuntar la existencia de inversión publicitaria de los organismos públicos españoles realizada en el extranjero.

En los sucesivos rankings de Infoadex-Anuncios aparecen anunciantes institucionales extranjeros que destinan partidas presupuestarias a anunciarse en España. Así, vemos como la Unión Europea figura repetidamente, desde el año 2005, como anunciante institucional, mientras que lo hacen puntualmente el Gobierno de Rumanía (2008), o la Agencia Marroquí de Desarrollo e Inversiones (2010).

En el segundo supuesto, y por mera reciprocidad, es razonable inferir que el grueso de la inversión publicitaria de organismos públicos tales como Turismo de España, Turismo de Andalucía, Turismo de Catalunya u otros organismos autonómicos dedicados a la promoción turística se destina a la promoción exterior (por lo tanto, fuera de España).

14.4. El caso del *U.S. Government*

Los datos de inversión publicitaria del gobierno de EUA son un indicador significativo de la dimensión que está alcanzando la publicidad institucional dado su doble papel de primera economía planetaria y referente político global.

Las cifras de inversión publicitaria de la primera potencia mundial avalan la magnitud y la trascendencia económica de su publicidad institucional: el gobierno de EUA (*U.S. Government*) se halla en el puesto 56 del ranking de los 100 mayores anunciantes de Estados Unidos publicado en 2011 con una inversión publicitaria de 738,5 millones de dólares, por encima de empresas tan asociadas a una fuerte presencia e inversión publicitarias como, por ejemplo, Coca-Cola o Apple, que ocupan el puesto 66 y 62 del mismo ranking, respectivamente. En la

serie histórica, podremos apreciar que llega a alcanzar incluso la posición 27 del ranking de los 100 primeros anunciantes del país, en 2005.³⁹⁹

En su faceta de anunciante institucional, el gobierno de los Estados Unidos engloba los siguientes organismos: *Corporate, Amtrack, Army Marketing & Research Group, Bureau of Engraving & Printing, Centres for Disease Control & Prevention, Central Intelligence Agency, Dep. of Homeland Security, Environmental Protection Agency, Housing & Urban Development, Internal Revenue Service, Joint Advertising, Market Research & Studies, National Guard Bureau, Office of National Drug Control Policy, U.S. Air Force, U.S. Air Force Reserve, U.S. Army, U.S. Air Force Reserve, U.S. Census Bureau, U.S. Coast Guard (Department of Homeland Security), U.S. Department of Labor, U.S. Dept. of Health & Human Services, U.S. Dep. of Transportation, U.S. Marine Corps, U.S. Mint, U.S. Navy y U.S. Postal Service.*⁴⁰⁰

Figura 18: Inversión total (en millones de dólares) y número de ranking de U.S. Government En 100 Leading Advertisers (2005-2011).

Año	INVERSIÓN	Nº RANKING
2005	\$1,217.8	27
2006	\$1,132.7	29
2007	\$1,121.9	37
2008	\$1,195.6	31
2009	\$1,034.1	33
2010	\$1,106.9	28
2011	\$738.5	56

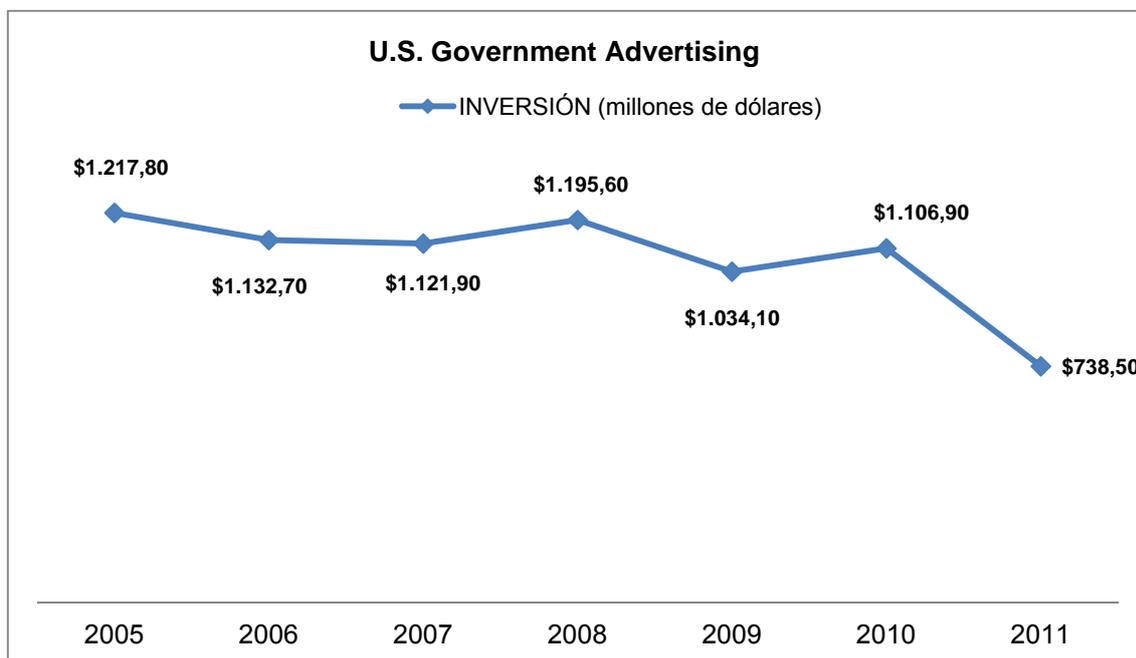
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos en *Advertising Age*.⁴⁰¹

³⁹⁹ ADVERTISING AGE. *100 Leading National Advertisers* [En línea] New York: Advertising Age, 2012. http://adage.com/datacenter/datapopup.php?article_id=235491 [Consulta: 6 septiembre 2012]

⁴⁰⁰ ADVERTISING AGE. *100 Leading National Advertisers*.

⁴⁰¹ ADVERTISING AGE. *100 Leading National Advertisers*.

Figura 19: Evolución de inversión total de *U.S. Government* como anunciante en *100 Leading Advertisers* (2005-2011).



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos extraídos en *Advertising Age*.⁴⁰²

Con estos datos se constata, en definitiva, el enorme peso económico que la publicidad institucional tiene, precisamente, en la primera economía del mundo, y la gran cantidad de organismos públicos que se benefician de este tipo de actividad publicitaria en EUA. No es, por tanto, una práctica circunscrita a determinados estamentos oficiales del país, sino que se distribuye uniformemente en un conjunto de instituciones públicas -dependientes de *U.S. Government*-, que utilizan esta disciplina de comunicación y persuasión de forma habitual.

Esta magnitud inversora, aunque decreciente, sigue siendo un signo claro de la importancia que la primera potencia mundial concede a la actividad publicitaria de su administración pública, marcando un referente a tener en cuenta por el resto de los países de su órbita política y económica.

⁴⁰² ADVERTISING AGE. *100 Leading National Advertisers*.

15. Las funciones de la publicidad institucional

La publicidad institucional tiene encomendados, por mandato legal, una serie de cometidos. En el presente apartado van a ser estudiados. Pero, a través la realización continuada de sus misiones, la publicidad institucional ha desarrollado, además, una serie de funciones paralelas que podrían resultar, como mínimo, tan importantes como las que acomete en el cumplimiento estricto de sus misiones. Estas funciones trascienden a las tareas intrínsecamente encomendadas a la publicidad institucional por el legislador, pero ésta las realiza con igual eficacia. También serán apuntadas a continuación.

15.1. Las funciones de la publicidad institucional según la legislación española

La *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional* indica de manera explícita los objetivos que pueden tener las campañas de publicidad y comunicación institucional. De esta manera, y a través del análisis de los cometidos que se auto-atribuye, es posible determinar las funciones asignadas a la publicidad y comunicación institucional. A tenor de la ley, éstas son:

- promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales.
- Informar 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.
- informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.
- difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que por su importancia e interés así lo aconsejen.
- advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad pública cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.

- 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.
- apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras.
- difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.
- comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés nacional.⁴⁰³

Existe una norma autonómica, concretamente la promulgada por la *Generalitat de Catalunya* en el año 2000, que describe de forma detalla la naturaleza intrínseca, la finalidad y los cometidos propios de la publicidad institucional. En su aspecto definitorio, es una Ley mucho más precisa, por lo que se hace conveniente transcribir su artículo 3:

1. *Als efectes del que disposa aquesta Llei, s'entén per publicitat institucional la publicitat que duen a terme les institucions públiques per promoure i defensar els valors i les conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut o la prevenció i la seguretat.*
2. *D'acord amb la concepció especificada per l'apartat 1, la publicitat institucional té per objecte:*
 - a) *Promoure i defensar la democràcia i els valors de la societat, com ara el benestar social, la cultura de la pau, la solidaritat o la salut.*
 - b) *Informar sobre els drets i les obligacions dels ciutadans o grups de ciutadans.*
 - c) *Informar sobre l'existència de les entitats i les institucions públiques, de les activitats que duen a terme, dels serveis que presten o dels productes que promouen.*
 - d) *Informar de les activitats o els projectes duts a terme per l'Administració pública en l'àmbit de les seves atribucions o competències.*
 - e) *Promoure qualsevol altre missatge en l'àmbit de les competències o l'objecte social de l'entitat, la societat o la persona jurídicopública que promou la comunicació.*
3. *La publicitat institucional prové de l'Administració i, per tant, està inherentment al servei de tots els ciutadans i ciutadanes de Catalunya.*
4. *La publicitat institucional ha de constituir un instrument útil per al desenvolupament global, i vetllar pels drets de les persones destinatàries i pel respecte de l'ètica publicitària.*
5. *La publicitat institucional, a més d'ésser explicativa de la institució en el seu marc*

⁴⁰³ "Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional", p. 42902.

*global, ha de difondre missatges que contribueixin a implicar els ciutadans i les ciutadanes en el procés de construcció d'una societat avançada des del punt de vista del seu progrés econòmic i social i de la seva consciència cívica. Així mateix, ha de tenir sempre present en els seus missatges una voluntat cohesionadora i integradora del conjunt de la societat.*⁴⁰⁴

De esta exhaustiva definición sobre el concepto y las atribuciones de la publicidad institucional que realiza la ley catalana, se considera de especial relevancia destacar la aportación que significa calificar a 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”.⁴⁰⁵

Por el contrario, esta Ley es más ambigua que la norma española en cuanto 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, referido 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.

⁴⁰⁴ 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 término 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 tanto, está inherentemente al servicio de todos los ciudadanos y ciudadanas de Catalunya.

4) La publicidad institucional ha de 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

La publicidad institucional, además de ser explicativa de la institución en su marco global, ha de difundir mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos y ciudadanas 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, ha de tener siempre presente en sus mensajes una voluntad cohesionadora e integradora del conjunto de la sociedad. (Trad. A.).

⁴⁰⁵ “Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional”, p. 331.

15.2. Funciones metapublicitarias de la publicidad institucional

La publicidad puede ser entendida como un lenguaje, y como tal, sería susceptible de ser analizada desde la óptica de sus funciones metalingüísticas, tal como fueron establecidas por Jakobson.⁴⁰⁶ No obstante, este ámbito de análisis -aunque del máximo interés- excede con mucho de los objetivos de la presente investigación. Por esta razón, se ha centrado el objeto de estudio de este apartado en la búsqueda funcional de la actividad publicitaria de las administraciones públicas, más allá de sus atribuciones estrictas.

A través de sus funciones informativa y persuasiva, propias de toda actividad publicitaria, la publicidad institucional asume y realiza nuevas funciones que van más allá del estricto ámbito publicitario. A estas funciones, el autor de la presente tesis doctoral, en la obra de Aira, Curto y Rom, las denomina funciones metapublicitarias de la publicidad institucional.⁴⁰⁷ La magnitud y trascendencia de estos cometidos sirven también para dimensionar la importancia del objeto de la investigación, abriendo nuevas vías de análisis a partir de funciones que, en principio, no son estrictamente las delimitadas por su marco conceptual, e, incluso, legal.

Las tres funciones metapublicitarias de la publicidad institucional descritas por el autor en la obra de Aira, Curto y Rom⁴⁰⁸ son:

- educación social
- establecimiento de la agenda pública
- simulación de acción política.

Ellas podrían explicar, en parte, el gran auge de la actividad de comunicación por parte de las diversas administraciones públicas. A través de sus funciones metapublicitarias, la riqueza, la efectividad, la trascendencia, las enormes posibilidades de los cometidos propios de la publicidad institucional quedan multiplicados, ubicándose en un espacio central y de enorme trascendencia para el ejercicio del poder. El espacio conceptual de la publicidad institucional se magnifica

⁴⁰⁶ JAKOBSON, R. *Ensayos de lingüística general*. Barcelona: Seix Barral, 1975.

⁴⁰⁷ AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. (2009), p. 234-236.

⁴⁰⁸ AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. (2009), p. 234-346.

y asume nuevas competencias y cometidos. De ahí el interés de llevar a cabo una investigación que vaya más allá de los supuestos, y limitados, usos intrínsecos atribuidos a esta actividad comunicativa.

15.2.1. Educación social

La publicidad institucional se ha establecido sólidamente como una herramienta pedagógica de amplio alcance. Esta eficiente función de educación social debería suscribirse en el corto plazo, debido a la propia naturaleza efímera de la publicidad.

Aún teniendo en cuenta el factor acumulativo de las campañas de concienciación social de todo tipo 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. Con ello se pretende destacar que el peso de la educación social no puede recaer sólo en la comunicación institucional: sus principales agentes deben ser familia y escuela, donde el trabajo de la educación en valores cívicos puede y debe realizarse de forma más continuada y profunda. La publicidad institucional debería, pues, complementar y no usurpar 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. Un ejemplo de esta tarea -necesariamente limitada y parcial- de la publicidad institucional la encontramos en el artículo periodístico de Javier Llanos, en el cual evidencia el divorcio entre ciencia y sociedad, al tiempo que reivindica un mayor acercamiento entre ambas, utilizando instrumentos tales como las campañas de publicidad institucional:

Habrà quien diga que es preferible destinar el dinero de publicidad a pagar unas cuantas becas: eso es demagogia. La utilización del soporte publicitario por el sector público forma parte de su presupuesto, parcialmente es propaganda, pero de esta manera se transmite a la sociedad los logros que de otra forma podrían pasar desapercibidos (...) mientras la sociedad crea que un científico es un loco demente de pelo blanco, que come del aire y trabaja en un taller, no habrá forma de justificar socialmente un presupuesto I+D propio de país desarrollado. Con una buena campaña de comunicación no será

suficiente, pero deberíamos probar un par de experimentos al respecto. Es así como actúa la ciencia: propone hipótesis y comprueba.⁴⁰⁹

Cuando es necesario concienciar -con rapidez y amplio alcance- al conjunto de la sociedad sobre un tema específico, se hace ineludible la correspondiente campaña institucional. Una simple constatación puntual de las campañas analizadas por la *Comissió Assessora sobre Publicitat Institucional* de la *Generalitat de Catalunya* -de la cual el autor de la presente investigación formó parte durante los años 2006 al 2009- evidencia este extremo. Así, y a título de ejemplo de cómo transcurre una sesión habitual de esta Comisión, en la reunión del 16 de mayo de 2008 se abordaron las siguientes campañas⁴¹⁰:

- promoción de la formación profesional;
- despliegue de la policía autonómica (*mossos d'esquadra*);
- información sobre las ayudas para el alquiler y rehabilitación de viviendas;
- prevención de incendios forestales;
- fomento del reciclado de los residuos;
- regulación correcta de la temperatura del aire acondicionado en verano.

Como se puede observar, los temas son múltiples, pero todos ellos 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 institucional actual, y su efecto acumulativo sobre la ciudadanía -tanto por la multiplicidad de temas abordados, como por la cíclica y continuada presencia en el tiempo de los mismos- construyen una nueva dimensión de análisis de la publicidad institucional, otorgándole la capacidad efectiva de incidir en el ámbito de la educación social.

⁴⁰⁹ LLANOS, J. "Un problema de comunicación". *La Vanguardia* [Barcelona] (11 septiembre 2006), núm. 44859, p. 19.

⁴¹⁰ GENERALITAT DE CATALUNYA. *Convocatòria de reunió 16 de maig*. Barcelona: Departament de Presidència. Comissió Asesora sobre la Publicitat Institucional, 2008.

Por tanto, no parece descabellado apuntar que, ante un eventual cambio de paradigmas sociales, la publicidad institucional podría jugar un importante rol pedagógico. 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 institucional 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 nutricionales de la población, auspiciados desde diversas administraciones, incluidas las supranacionales. En la presentación de la nueva estrategia europea para combatir la obesidad, el entonces comisario europeo de Sanidad, Markos Kyprianou explicaba en 2007:

Nuestro mayor logro es que hemos conseguido promover el conocimiento sobre la obesidad y que la gente reconozca que es un problema. Lo que los consumidores comen es cosa suya, pero deberían tener la posibilidad de estar informados sobre las distintas opciones y riesgos que representan para la salud determinados alimentos.⁴¹¹

También en la órbita de los temas de salud, Félix Lobo, presidente de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, afirmaba en esa época en *La Vanguardia*:

Los poderes públicos pueden y deben proporcionar información sobre hábitos no saludables, especialmente si pueden conducir a adicciones difícilmente reversibles, como ocurre con drogas, tabaco y alcoholismo. (...) La acción del Estado reequilibra una balanza descompensada en perjuicio del consumidor, quien con información imperfecta recibe un cúmulo de estímulos favorables al consumo de estas sustancias. Además, la defensa de los intereses concretos es mucho más fácil que la de los intereses difusos de los ciudadanos.⁴¹²

La acción informativa del Estado central, apuntada por Lobo, es también común en el resto de administraciones. Así, por ejemplo, y sin apartarse del ámbito de la salud y la alimentación, la en su momento directora general de *Producció, Innovació i Indústries Agroalimentaries de la Generalitat de Catalunya*

⁴¹¹ “Europa da tres años a la industria para que fabrique alimentos más saludables”. *La Vanguardia* [Barcelona] (3 junio 2007), núm. 45121, p. 42.

⁴¹² LOBO, F. “Libertad, equidad y eficiencia.” *La Vanguardia* [Barcelona] (3 junio 2007) núm. 45.121, p. 36.

ya, Montserrat Gil de Bernabé, refiriéndose a los productos de la agricultura ecológica producidos en Catalunya “defiende las campañas de promoción hechas por el *Govern* (anuncios, ferias y misiones comerciales)”.⁴¹³

Según Martínez Pastor y Vizcaíno-Laorga en su artículo "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España", la comunicación institucional entra en el marco de la información-sensibilización-concienciación social para integrar a los inmigrantes en el país de acogida. También, según estos autores “Las campañas de publicidad institucional deben responder a un fin social que cubra las demandas de la sociedad”.⁴¹⁴

Incluso se da la circunstancia de que la acción educadora de la publicidad institucional se produce fuera de las fronteras del país donde fue planificada y gestionada. Como muestra, el caso de la campaña publicitaria que el Gobierno español llevó a cabo en Senegal en 2007, uno de los habituales países de origen de la inmigración ilegal, para concienciar sobre los peligros de esta práctica. Una inversión de un millón de euros con la siguiente finalidad:

Los anuncios publicitarios y otras acciones de comunicación en medios senegaleses y países de su entorno pretenden incidir sobre los riesgos y la inutilidad del viaje hacia Canarias, pero también destacar las posibilidades que ofrece África para los jóvenes locales.⁴¹⁵

Acto seguido veremos un ejemplo gráfico -vinculado en este caso al ámbito de la salud-. Se trata de una campaña de educación social sobre los riesgos sanitarios asociados al consumo de tabaco realizada por la agencia *S,C,P.F... para el *Departament de Salut* de la *Generalitat de Catalunya* en el año 2008.

Esta campaña para medios impresos, a través de diferentes ejecuciones, informa a los ciudadanos sobre los componentes altamente tóxicos del tabaco, con el fin de generar un conocimiento relevante sobre dicho problema, que les permita obrar en consecuencia (Ver página 236).

⁴¹³ CERRILLO, A. “La comida “verde” llena el carro” *La Vanguardia* [Barcelona] (31 mayo 2007) núm. 45118, p. 31.

⁴¹⁴ MARTÍNEZ PASTOR, E.; VIZCAÍNO-LAORGA, R. (2008).

⁴¹⁵ PLAYÁ MASET, J. “España pagará una campaña publicitaria en Senegal sobre los peligros de los cayucos”. *La Vanguardia* [Barcelona] (8 diciembre 2006) núm. 44947, p. 26.

Un segundo ejemplo gráfico de campaña de educación social también recogido en el libro *10 anys de publicitat institucional 2001-2010* editado por la *Generalitat de Catalunya*, tiene como *slogan* “*Tindràs temps per a noves aficions*” e informa didácticamente a la ciudadanía de la puesta en funcionamiento de la nueva receta electrónica, de sus ventajas y operativa. Está desarrollada por la agencia Imagina para el *Departament de Salut* (Ver página 237).

Por último, un tercer ejemplo de campaña de educación social, en este caso referida a la promoción de productos catalanes con denominación de origen. Lleva como título “*Produces catalans, l’origen és qualitat*”, y fue desarrollada por la agencia Imagina para el *Departament de Salut* de la *Generalitat de Catalunya* (Ver página 238).

Figura 20: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Departament de Salut*.

“El fum és fatal”.⁴¹⁶

Arsènic
Fenol
Benzè
Poloni 210
Acetona
Cianur
DDT
Naftalina
Amoníac
Butà
Nicotina
Quitrà
Plom
Metanol

El fum és fatal

El fum del tabac conté més de 4.000 components altament tòxics, fatals per a tu i per als altres.
Truca al telèfon de **Sanitat Respon 902 111 444**
i t'ajudarem a deixar de fumar.

per la salut
Generalitat de Catalunya
Departament de Salut
som-hi

Fuente: *Generalitat de Catalunya. “10 anys de publicitat institucional 2001-2010”*.⁴¹⁷

⁴¹⁶ El humo es fatal. El humo del tabaco contiene más de 4.000 componentes altamente tóxicos, fatales para ti y para los otros. Llama al teléfono de *Sanitat Respon* y te ayudaremos a dejar de fumar (Trad. A.).

⁴¹⁷ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p. 80.

Figura 21: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Departament de Salut*.

“Tindràs temps per a noves aficions”.⁴¹⁸

012
www.gencat.cat

Sanitat Respon 24 hores
902 111 444

tindràs temps per a noves aficions

**Nova recepta electrònica.
Més comoditat. Més qualitat.**

Amb la nova recepta electrònica, us estalviareu viatges per anar a buscar receptes. El vostre metge o metgessa us donarà el Pla de medicació, on podreu veure tota la informació sobre el vostre tractament. I, a la farmàcia, recollireu la medicació a mesura que l'aneu necessitant. Recordeu portar sempre la targeta sanitària.

Més informació a www.gencat.cat/salut

per la salut
som-hi

Generalitat de Catalunya

Fuente: *Generalitat de Catalunya*. “10 anys de publicitat institucional 2001-2010”.⁴¹⁹

⁴¹⁸ Tendrás tiempo para nuevas aficiones. Nueva receta electrónica. Más comodidad. Más calidad. Con la nueva receta electrónica, os ahorraréis viajes para ir a buscar recetas. Vuestro médico o médica os dará el plan de medicación donde podréis ver toda la información sobre vuestro tratamiento. Y, en la farmacia, recogeréis la medicación a medida que la vayáis necesitando. Recordar llevar siempre la tarjeta sanitaria. (Trad. A.).

⁴¹⁹ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p.82.

Figura 22: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca*. "En què s'assemblen una clementina de les Terres de l'Ebre i un pollastre del Prat?".⁴²⁰

Generalitat de Catalunya

**EN QUÈ S'ASSEMBLEN
UNA CLEMENTINA DE LES
TERRES DE L'EBRE
I UN POLLASTRE DEL PRAT?**

QUE TOTS DOS SÓN PRODUCTES CATALANS DE QUALITAT
Catalunya és un país amb una gran diversitat de productes alimentaris. També té, alhora, un gran respecte per la tradició i un decidit esperit innovador. Tot això fa possible l'existència d'un seguit de productes de qualitat i de personalitat única, ligada al seu territori de procedència i als seus processos d'elaboració. La Generalitat de Catalunya i la Unió Europea distingeixen aquests productes amb els segells de Denominació d'Origen Protegida i Indicació Geogràfica Protegida. Busca'ls.

DOP
DENOMINACIÓ D'ORIGEN PROTEGIDA
ARRÓS DEL DELTA DE L'EBRE
AVELLANA DE RESIS
FORMATGE DE L'ALT URGELL I LA Cerdanya
OLI DEL Baix Ebre - MONTSIA
OLI LES GARRIGUES
OLI URUGANA
OLI DE TERRA ALTA
MANTEGA DE L'ALT URGELL I LA CERDANYA

IGP
INDICACIÓ GEOGRÀFICA PROTEGIDA
CALÇOT DE VALLS
CLEMENTINES DE LES TERRES DE L'EBRE
LLONGANISSA DE VIC
POLLASTRE I CAPO DEL PRAT
POMA DE GIJONA
PATATES DE PRADES
TORRÓ D'AGRAMUNT
VEDELLA DELS PIRINEUS CATALANS

PRODUCTES CATALANS • L'ORIGEN ÉS QUALITAT

Fuente: *Generalitat de Catalunya*. "10 anys de publicitat institucional 2001-2010".⁴²¹

⁴²⁰ ¿En qué se parecen una clementina de las Tierras del Ebro y un pollo del Prat? Que los dos son productos catalanes de calidad. (Trad. A.).

⁴²¹ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p.104.

15.2.2. Establecimiento de la agenda pública

El análisis de la publicidad institucional también puede -y debe- contextualizarse en el marco del análisis de los medios de comunicación de masas, ya que se la encuentra inserta e interactúa con ellos. La publicidad institucional comparte lectores, oyentes o televidentes con los contenidos de esos medios. Sólo por ello, y por las posibles interacciones que se infieren de esta convivencia, valdría la pena una aproximación al contexto general de los medios de comunicación, desde la óptica del objeto de estudio de esta investigación.

Walter Lippmann, ya en el año 1922, reflexionó, en su obra *Public Opinion*, sobre los medios informativos y su capacidad para generar opinión pública.⁴²² 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 porqué corresponder siempre con la realidad, sino a 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*.

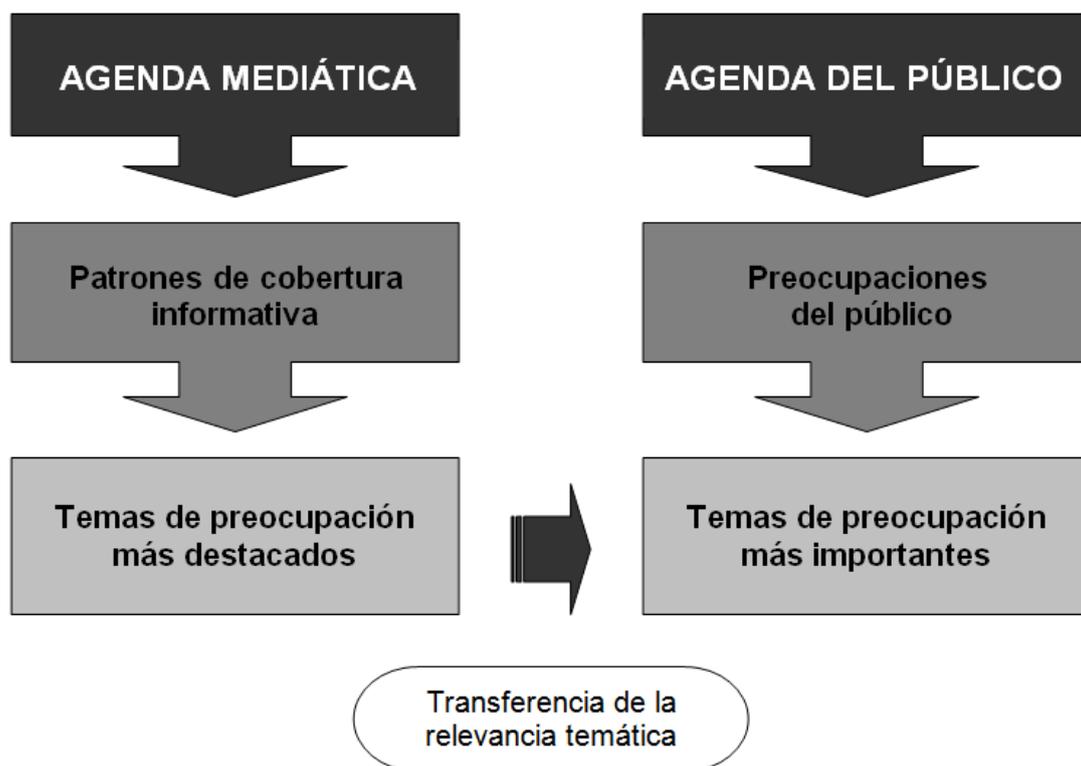
Estas reflexiones sitúan a Lippmann como el padre intelectual de la teoría del establecimiento de la agenda (o *Agenda Setting Theory*),⁴²³ la cual convierte a los medios de comunicación en gestores determinantes de la realidad cotidiana de sus públicos. A través de sus contenidos, los medios de comunicación de masas fijan prioridades del debate social, incluyen o excluyen temas en ese de-

⁴²² LIPPMANN, W. *Public Opinion*. Nueva York: MacMillan, 1922. Véase: LIPPMANN, W. *La opinión pública*. Madrid: Langre, 2003 (traducción de Blanca Guinea Zubimendi, revisada por C. de Langre).

⁴²³ MCCOMBS, M. Y.; SHOW, D. "The agenda-setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly* [Princeton], (1972), vol 36, núm. 2, p. 176-187.

bate y modulan la intensidad del mismo. La siguiente figura recoge el papel que juega el establecimiento de la agenda de los medios de comunicación:

Figura 23: Papel que juega el establecimiento de la agenda de los medios de comunicación



Fuente: McCombs, M. *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento.*⁴²⁴

Así, la percepción sobre los temas reales de preocupación por parte del público, -por ejemplo, el grado de seguridad/inseguridad ciudadana- viene establecido por la relevancia mediática de dicho tema: a partir del énfasis e insistencia que se dé a noticias vinculadas con determinado problema -situándolo así en el centro del foco de atención social, la ciudadanía generará un baremo colecti-

⁴²⁴ MCCOMBS, M. *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento.* Barcelona: Paidós, 2006, p. 29.

vo de importancia- independientemente de su realidad cotidiana. De este modo, como afirma McCombs:

Las personas tienen opiniones sobre un montón de cosas, pero sólo unas pocas les importan de verdad. El papel como fijadores de la agenda que tienen los medios informativos consiste en su influencia en la relevancia de un tema; es decir, sobre si un número importante de personas piensan que vale la pena tener una opinión del tema en cuestión.⁴²⁵

Por el sistema del establecimiento de la agenda, los medios deciden que es prioritario -y, por tanto, también 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. La publicidad institucional puede hacer reconsiderar esta presunción. Y lo puede hacer desde una cuádruple vertiente:

- por los propios contenidos de la publicidad institucional, 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 institucional materias que se hallan en el mismo centro del debate ciudadano. Se manifiesta así sintonía con la sociedad y sensibilidad hacia este debate
- por la dinámica establecida en la gestión de la publicidad institucional, donde las campañas de cierto calado son presentadas a los medios de comunicación, a través de ruedas de prensa o dossier informativo. Esta dinámica amplifica los efectos de la propia campaña, al aparecer ésta también como noticia -dada su relevancia social- en lo que podríamos calificar como una forma particular de *publicity*
- porque, a partir de lo aportado en el punto segundo, el poder político puede utilizar la publicidad institucional para modificar los *tempos* del debate político: una campaña institucional podría abrir el debate sobre un

⁴²⁵ MCCOMBS, M. (2006), p. 25.

tema concreto -por ejemplo, los accidentes de tráfico-, a voluntad de quien la promueva. Es decir, la publicidad institucional podría iniciar el proceso de establecimiento de agenda

- porque si se acepta el papel de la publicidad institucional 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.

Así, en su obra *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*, McCombs, uno de los padres de la teoría del establecimiento de agenda (*Agenda Setting*) amplía los agentes capaces de generar dicha agenda. Y en esta ampliación figura, como veremos a continuación, la denominación genérica de campañas políticas, en la cual se puede encuadrar, como una de sus variantes, a la publicidad institucional.

Figura 24: Agentes generadores de la Agenda Setting

OTRAS AGENDAS	AGENDA MEDIÁTICA	AGENDA DEL PÚBLICO
Organizaciones Grupos de presión Relaciones públicas Campañas políticas		
Objetos →	Normas informativas / Objetos	→ Objetos
	Transferencia de la relevancia	
Atributos →	Normas informativas / Atributos	→ Atributos

Fuente: McCombs, M. *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*.⁴²⁶

⁴²⁶ MCCOMBS, M. (2006), p. 190.

De esta manera, y como resumen, se constata que una aproximación a tener en cuenta para ubicar conceptualmente a la publicidad institucional es su capacidad para establecer la agenda de la vida política. Un ejemplo de ello - origen de una polémica recogida ampliamente por los medios de comunicación-⁴²⁷ puede ser observado en la campaña de publicidad institucional con motivo de la convocatoria de las elecciones autonómicas catalanas de noviembre de 2012: la Junta Electoral Central- no ajena al revuelo político y mediático suscitado, ordenó paralizar la campaña de fomento del voto realizada por la *Generalitat de Catalunya*, dado que -en su argumentación- contenía elementos comunicacionales que trascendían la misión de dicha campaña -el fomento del voto y la explicación de los procedimientos para realizarlo-. Estos elementos estarían relacionados con la exhibición en los anuncios, tanto televisivos como gráficos, de imágenes tomadas durante la masiva manifestación del 11 de septiembre de 2012 por lo que la Junta entendía que se estaba apelando a determinados posicionamientos y reivindicaciones políticas que sobrepasaban los cometidos propios de la campaña de publicidad institucional. En otras palabras: según el razonamiento -y dictamen- de la Junta Electoral Central dicha campaña estaba al servicio no de la información sobre los procedimientos de voto en las elecciones, sino para veladamente poner de nuevo en el centro del debate social temas políticos ajenos a su cometido específico.

Es posible constatar, pues, como realizar una campaña institucional puede ser también, en determinadas ocasiones, una buena forma de incorporar un tema en el debate público. Esta forma de instaurar y encuadrar los temas y los *tempos* del debate político tienen en la publicidad institucional una buena aliada, más aún si se tiene en cuenta el despliegue paralelo de técnicas de comunicación que el lanzamiento de una campaña de publicidad institucional origina, especialmente los relacionados con los gabinetes de prensa.

La acción combinada de ambos elementos (campaña institucional y *publicity* gestionada desde los gabinetes de prensa) obtiene un efecto sinérgico,

⁴²⁷ AGENCIA EFE. *PSC, PP y C's llevarán a la Junta Electoral la campaña del Govern*. [En línea] Barcelona: La Vanguardia, 2012. <<http://www.lavanguardia.com/politica/elecciones-catalanas/20121029/54353996054/psc-lleva-junta-electoral-campana-govern-fomentar-voto.html>> [Consulta: 20 de noviembre de 2012]

asentando sólidamente 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 y sincronización entre las necesidades y demandas de la sociedad, por una parte, y la planificación de la acción de gobierno, por otra. La publicidad institucional orienta a los ciudadanos sobre temas que los propios ciudadanos consideran relevantes.

Un ejemplo de campaña de publicidad institucional que podría inscribirse en el supuesto de establecimiento de la agenda pública, es la desarrollada por el Departamento de *Presidència i interior* de la *Generalitat de Catalunya* para informar sobre el, por entonces, nuevo estatuto de autonomía. La campaña, elaborada por la agencia DDB Barcelona, destacaba el papel del nuevo estatuto para la asunción de nuevas competencias para Cataluña, con lo que se unía -e incitaba- al debate social sobre el mismo (Ver página 245).

Un segundo ejemplo de publicidad institucional, también recogido en el libro *10 anys de publicitat institucional 2001-2010*, lo encontramos en una campaña para evitar accidentes de tráfico realizada por la *Generalitat de Catalunya*. Podríamos hallar en ella la función de establecimiento de la agenda pública, dado que, habitualmente, la aparición de una nueva campaña para la reducción de la siniestralidad lleva de nuevo este tema al primer plano del debate social y de los medios de comunicación. En concreto, esta campaña fue desarrollada por la agencia DDB Barcelona para el *Servei Català de Trànsit* (Ver página 246).

Un último ejemplo de publicidad de establecimiento de la agenda pública - por las mismas razones que en el ejemplo anterior- es el desarrollado por la agencia Smäll para el *Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Dept. de Medi Ambient i Habitatge* y de la *Diputació de Barcelona*. Aquí, además, podemos observar la modalidad publicitaria institucional de partenariado público-público que se analizará más adelante (Ver página 247).

Figura 25: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Departament de Presidència i Interior*. “Nou Estatut, d’ara endavant”.⁴²⁸

art. 16/família
"Totes les persones tenen dret, d'acord amb els requisits establerts per la llei, a rebre prestacions socials i ajuts públics per càrregues familiars"

art. 17/menors
"Els menors tenen dret a rebre l'atenció integral necessària per al desenvolupament de llur personalitat i llur benestar en el context familiar i social"

art. 18/persones grans
"Les persones grans tenen dret a viure amb dignitat, lliures d'explotació i de maltractaments, sense que puguin ésser discriminades a causa de l'edat"

**Nou Estatut
D'ara
endavant**

(*) L'Estatut incorpora un capítol de drets i deures dels ciutadans i de principis que han de respectar els poders públics. Aquests articles en són una mostra. A més s'incorporen noves competències en aquests àmbits: la Generalitat tindrà plena capacitat per regular les polítiques socials. En la política de família podrà determinar, per exemple, el concepte de família nombrosa i el tipus i la quantia de les subvencions que podran percebre.

Per a més informació: www.gencat.cat/nouestatut

Generalitat de Catalunya

Fuente: *Generalitat de Catalunya*. “10 anys de publicitat institucional 2001-2010”.⁴²⁹

⁴²⁸ Nuevo Estatuto. De ahora en adelante. El Estatuto incorpora un capítulo de derechos y deberes de los ciudadanos y de principios que han de respetar los poderes públicos. Estos artículos son una muestra. Además incorpora nuevas competencias en estos ámbitos: La *Generalitat* tendrá plena capacidad para regular las políticas sociales. En la política de familia podrá determinar, por ejemplo, el concepto de familia numerosa y el tipo y la cuantía de las subvenciones que podrán recibirse. (Trad. A.).

⁴²⁹ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p. 36.

Figura 26: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Servei Català de Trànsit*. “A l’asfalt tu ets el més feble. No correis”.⁴³⁰



*No tens barres de protecció lateral. No tens estructura indeformable.
No tens sistema d'absorció d'impactes. No tens carrosseria d'alta resistència.*

**A L'ASFALT TU ETS
EL MÉS FEBLE.
NO CORRIS**

A més velocitat, més risc. A més velocitat, pitjors conseqüències.

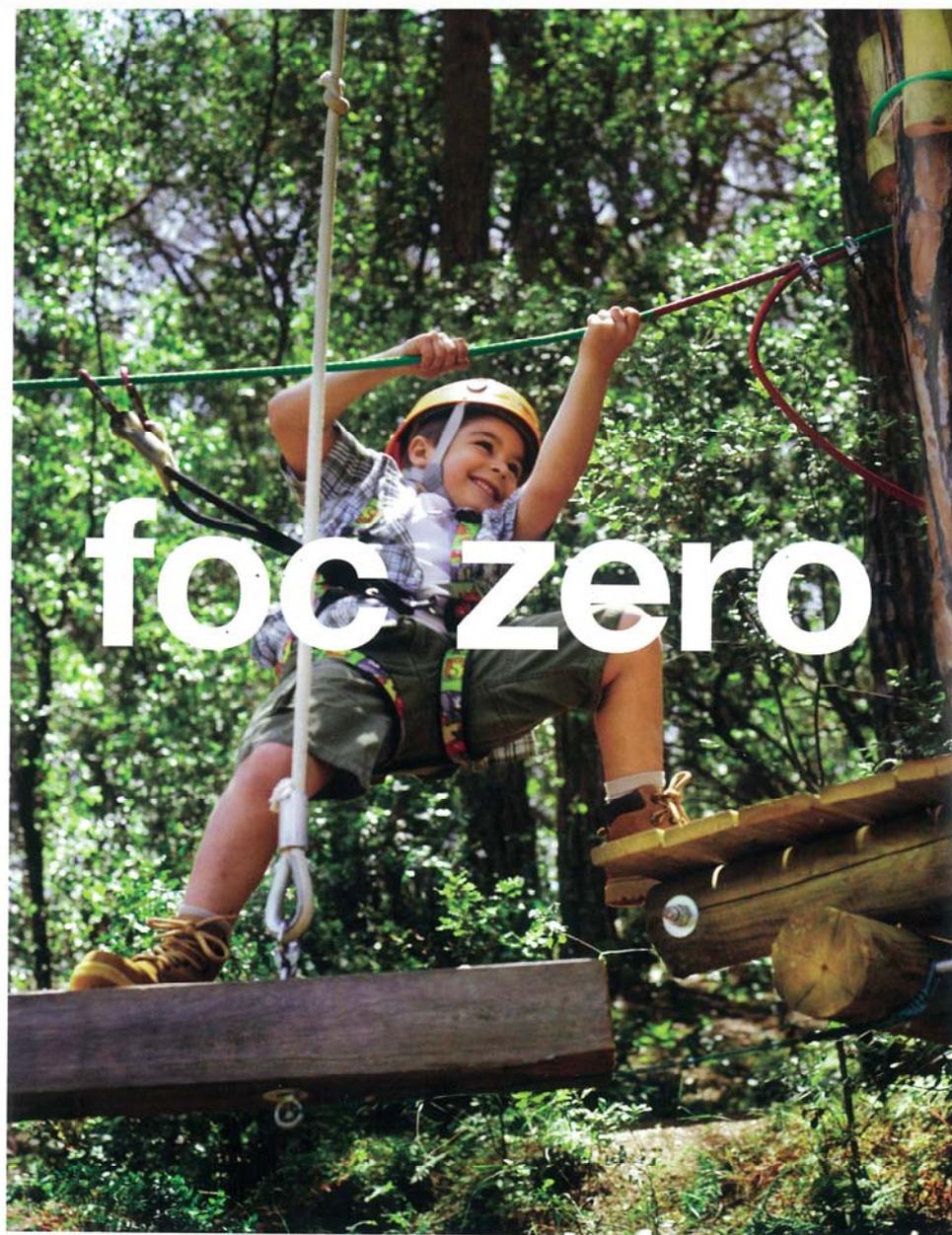
 **Trànsit**  **Generalitat
de Catalunya**

Fuente: *Generalitat de Catalunya*. “10 anys de publicitat institucional 2001-2010”.⁴³¹

⁴³⁰ En el asfalto tu eres el más débil. No correas. (Trad. A.).

⁴³¹ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p. 36.

Figura 27: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Servei Català de Trànsit. "Foc zero"*.⁴³²



Foc zero és un compromís individual per reduir al màxim el risc d'incendis i preservar els nostres boscos. T'hi compromets?



Fuente: *Generalitat de Catalunya. "10 anys de publicitat institucional 2001-2010"*.⁴³³

⁴³² Fuego cero. (Trad. A.).

⁴³³ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p. 49.

15.2.3. Simulación de 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). A este respecto, Lluís Foix realiza la siguiente reflexión en un extenso artículo publicado en *La Vanguardia*:

En un mundo cada vez más globalizado y transnacional, los gobiernos nacionales conviven con fuerzas que ejercen cuando menos el mismo impacto que ellos en la vida cotidiana de sus ciudadanos, pero que se encuentran, en distintos grados, fuera de su control.⁴³⁴

En este escenario de cierta limitación -cuando no impotencia- política, la publicidad institucional puede pasar a realizar una función metapublicitaria: la simulación del ejercicio del poder. Quizá porque, tal como afirma el columnista Jordi Juan “aparentar bien un triunfo en política es ganar”.⁴³⁵

Así, 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:

- sustituyendo la acción política de calado real por publicidad institucional que, con un efecto catártico, evoca el problema y crea una apariencia -o esperanza- de solución

⁴³⁴ FOIX, L. “Revitalizar la política”. *La Vanguardia* [Barcelona] (22 agosto 2007), núm. 45202, p. 15.

⁴³⁵ JUAN, J. “Aparentar bien un triunfo en política es ganar”. *La Vanguardia* [Barcelona] (9 julio 2007), núm. 45157, p. 23.

- articulando un tipo de publicidad institucional donde se traslada, en cierta medida, la solución del problema político a la ciudadanía, mediante la apelación a la concienciación social
- 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 publicitarias institucionales contra la denominada *violencia de género*, cuando aún no existían medidas complementarias, de índole legal, policial o presupuestaria, por ejemplo, que resolvieran el problema de forma integral.

En la segunda tipología se encuentran, por ejemplo, la campaña publicitarias institucionales contra el consumo de pescado inmaduro, denominado publicitariamente *pezqueñines*, realizada 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, iniciada en el año 2005 y que continuó en 2006. 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 éste 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.

Otro caso paradigmático de esta tipología de actuación lo encontramos en la publicidad institucional sobre los accidentes de tráfico, aunque, en propiedad, deberíamos hablar de una determinada ausencia de publicidad sobre éste ámbito. Así, en su comunicación publicitaria sobre el tema, la Administración hace énfasis en la responsabilidad de los conductores sobre la siniestralidad en las carreteras, pero es imposible hallar un solo caso en el que la propia Administración asuma parte de esta responsabilidad por el estado de la red viaria y sus deficiencias.

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 superhamburguesa de la empresa Burger King. En ambos casos, los problemas de fondo que se pretenden combatir (violencia sexista o malos hábitos alimentarios de la población) van mucho más allá de la prohibición de estos anuncios, no existiendo 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 dichos problemas de fondo.

Tal como apunta el periodista Francesc-Marc Álvaro en *La Vanguardia*:

Parece que ciertos gobernantes han descubierto que, ante una realidad compleja y desbordada, es mejor intentar legislar atendiendo a la representación de la realidad. Por eso ahora los ministros de Zapatero han convenido que es mejor trabajar sobre los efectos (negativos y positivos) de la publicidad que sobre las cosas en sí, (...) así que, inventando la sopa de ajo, el Gobierno centra sus esfuerzos en las metáforas y no en los objetos...Para algunos políticos lo único importante es controlar las metáforas masivas que recibe la gente, combatirlas o promoverlas según cada caso y según cada momento (...) perseguir la publicidad de ciertos alimentos y animar la publicidad de ciertos comportamientos no sirve de mucho, salvo para que los gobernantes puedan decir “estamos actuando”... “Tomamos medidas, impedimos anuncios lesivos e impulsamos anuncios preventivos”, nos dirá el gobernante con la conciencia tranquila: La responsabilidad política se refugia allí donde puede para evitar el choque ruidoso con las aristas cortantes de lo real.⁴³⁶

La publicidad institucional asume en este caso, una vez más, funciones que van allá de su mero ámbito competencial. En el ámbito de la simulación de acción política, la publicidad institucional se convierte en un instrumento que suplanta el ejercicio efectivo del poder, que exorciza problemas sociales apuntando 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, demostrando determinación en lo simbólico, mientras se evita entrar en el complejo ámbito de las soluciones reales.

⁴³⁶ ÁLVARO, F.M. “Publicidad placebo”. *La Vanguardia* [Barcelona] (9 diciembre 2006), núm. 44948, p. 19.

Un ejemplo de campaña de simulación de la acción política la encontramos en la campaña para la prevención de los accidentes laborales. Elaborada por la agencia Dribbling para el *Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya*. Cabe comentar que, respecto a la prevención de los riesgos laborales, la publicación de este tipo de anuncios puede ejercer dudosa incidencia, en comparación con las actuaciones de mucho mayor calado a menudo no abordadas- como pueden ser, por ejemplo, el hacer cumplir estrictamente la legislación laboral (Ver página 252).

Un segundo ejemplo de campaña de simulación para la acción pública fue desarrollado para el *Institut Català de la Dona* por la agencia Miss Wasabi. Con el título: “*Talla amb els mals rotllos*” apela a las adolescentes a que no soporten situaciones de violencia verbal y falta de respeto. Una vez más, el alcance y eficacia de esta tipología de publicidad podrían ser cuestionados si no se acompañan de todo un abanico de medidas educativas, familiares, sociales, legislativas y de otros órdenes de mucha más difícil creación, gestión y coordinación (Ver página 253).

Un tercer ejemplo de campaña de simulación política es la encargada por el *Departament de Política Territorial i Obres Públiques, Medi Ambient i Habitatge* a la agencia Tapsa para impulsar la movilidad sostenible y segura. Motivo de reflexión es, el dudoso impacto de este tipo de iniciativas frente a la inexistencia de medidas de mayor calado, en todo tipo de ámbitos, para lograr los objetivos anunciados (Ver página 254).

Figura 28: Anuncio gráfico del *Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya*. “Evitem els riscos a la feina”.⁴³⁷



La seguretat no és broma

Evitem els riscos a la feina!

A la ficció, aquestes coses fan riure. Però quan passen a la feina, poden tenir conseqüències greus. I això no fa cap gràcia. Tots, empresa i treballadors, hem d'adoptar les mesures de prevenció adequades per evitar els riscos. Perquè la seguretat és una cosa molt seriosa.

 **Generalitat de Catalunya**
www.gencat.net

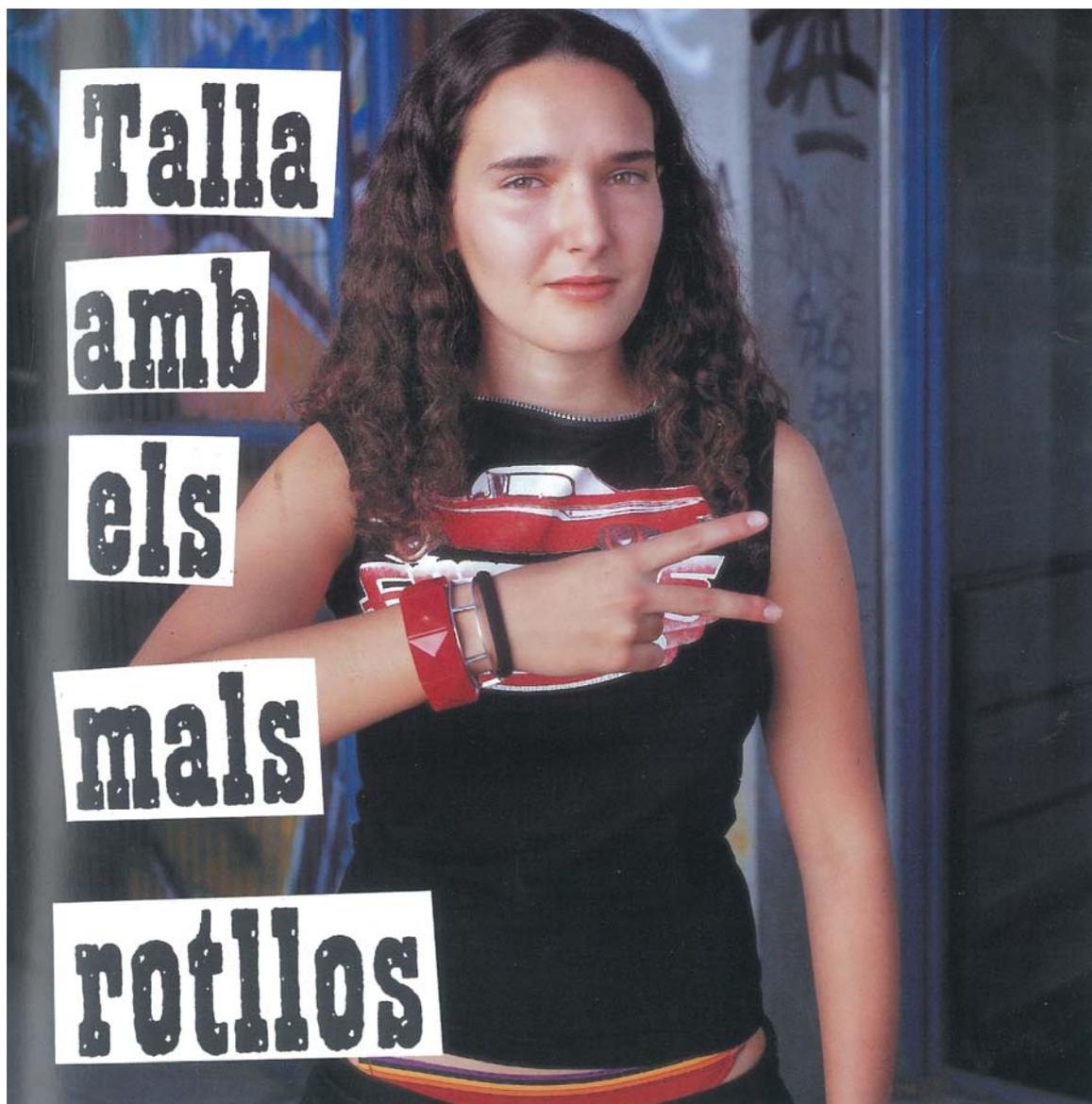
Imatge cedida per The National Group Team

Fuente: *Generalitat de Catalunya*. “10 anys de publicitat institucional 2001-2010”.⁴³⁸

⁴³⁷ La seguridad no es broma. Evitemos los riesgos en el trabajo. (Trad. A.).

⁴³⁸ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p. 70.

Figura 29: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Servei Català de Trànsit*. “Talla amb els mals rotllos”.⁴³⁹



**Violència verbal. Manca de respecte. Gelosia. Afany de possessió i de control.
Cap d'aquestes coses té res a veure amb l'amor. Talla amb elles abans que sigui massa tard.**

 **Generalitat de Catalunya
Institut Català de la Dona**

**Línia d'atenció a les
dones en situació
de violència**
900 900 120
Servei 24 hores
gratuit, confidencial

Fuente: *Generalitat de Catalunya*. “10 anys de publicitat institucional 2001-2010”.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Corta con los malos rotlos. (Trad. A.).

⁴⁴⁰ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p. 65.

Figura 30: Anuncio gráfico de la *Generalitat de Catalunya, Servei Català de Trànsit*. “Espai lliure. Aire lliure”.⁴⁴¹



Espai lliure. Aire lliure.

Si ho penses, deixar el cotxe té molts beneficis. Podràs gaudir d'uns carrers lliures per a les persones. Respiraràs un aire lliure de contaminació. Ajudaràs a frenar el canvi climàtic. Estalviaràs temps, nervis i diners. I fins i tot, guanyaràs salut. Participa a mobilitat.net

Mou-te amb el cap.

Del 22 al 29 de setembre

SETMANA DE LA MOBILITAT SOSTENIBLE I SEGURA

Fuente: *Generalitat de Catalunya*. “10 anys de publicitat institucional 2001-2010”.⁴⁴²

⁴⁴¹ Espacio Libre. Aire libre. (Trad. A.).

⁴⁴² GENERALITAT DE CATALUNYA (2010) p. 68.

16. Características de la publicidad institucional⁴⁴³

Debido a su origen, fruto de la hibridación de los conceptos de publicidad y de propaganda, la publicidad institucional 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 institucional es abordada por Sotelo en su obra *Introducción a la Comunicación Institucional* en⁴⁴⁴ 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 EE.UU., en la época de la Segunda Guerra Mundial, y ello es debido a que: “Ya durante la guerra, tanto los empresarios como 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”⁴⁴⁵.

⁴⁴³ Para no interrumpir el criterio lingüístico y de lectura de esta tesis, el presente capítulo es la transcripción literal al castellano de la aportación de este autor a la obra *Comunicació política i d'administracions públiques* de Aira, Curto y Rom, tal y como se puede encontrar en el capítulo 2.2”. *Característiques de la publicitat institucional*”. AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. (2009), p. 211-222. La versión literal catalana se encuentra en la cita 447.

⁴⁴⁴ SOTELO, C (2001), p.160.

⁴⁴⁵ SOTELO, C (2001), p.160.

Según Sotelo⁴⁴⁶ -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**, encomendando 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 institucional 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:

⁴⁴⁶ SOTELO, C (2001), p.160.

1. La publicidad institucional tiene dos briefings: el nominal y el subyacente:

Todo briefing de publicidad institucional 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 institucional. 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. Este 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: 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 todo, con un fin último: 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 institucional.

2. La publicidad institucional es publicidad “en positivo”: no existen problemas, sino soluciones:

Íntimamente ligado con lo descrito en el punto anterior, aparece una consecuencia inevitable: dado que el briefing subyacente de cualquier campaña de publicidad institucional trabaja para la perpetuación en el poder del equipo de gobierno, buscando congraciarse con el ciudadano -considerado, en el contexto del briefing subyacente, como “futuro votante”- la publicidad institucional debe adecuarse a este propósito. Y ésta adecuación pasa por la correcta adaptación de dos elementos de la comunicación: el tono y el mensaje. Y es que a la hora

de diseñar una campaña institucional, en ambos elementos, la positividad ha de ser el eje vertebrador. Mensajes positivos, expresados en un tono positivo. Para la publicidad institucional, salvo contadas excepciones -la lucha contra la sinies-tralidad en 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 dro-gas”) En la primera tipología de mensajes, basados en el problema, la acción de gobierno queda excluida de forma explícita, y, de forma implícita, revela impo-tencia o inacción. En la segunda tipología de mensajes, la acción de gobierno queda explicitada, evidenciando que afronta la lucha contra el problema, que cohesiona a la ciudadanía y que la lidera de forma eficiente.

3. La publicidad institucional debe mantener claras sinergias con la línea política del partido en el poder.

La publicidad institucional es una herramienta comunicativa de los equi-pos 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 pro-grama político/electoral de cada partido. Una serie de propuestas y compromi-sos 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 institu-cional 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 ide-as-fuerza, los temas centrales -y sus correspondientes verbalizaciones- para plasmarlas en las campañas de publicidad institucional. Por tanto, un buen con-sejo profesional para la realización de una campaña de publicidad institucional determinada es consultar el ideario y el programa electoral del partido al cual pertenece el gestor público que convoca un concurso. Un ejemplo puede ilustrar éste propósito: si el programa electoral de un determinado partido sitúa como

eje central la modernización de la sociedad, las propuestas de publicidad institucional 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 institucional es publicidad de “mínimo común denominador”.

La publicidad institucional pretende llegar al conjunto de la sociedad. Esta vocación generalista trae consigo una serie de limitaciones en la tipología y 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 institucional 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 institucional: la actual saturación de mensajes publicitarios en los medios de comunicación. En este contexto, la tendencia reduccionista de los mensajes institucionales 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 institucional rehúye el conflicto, la polémica y, por tanto, el riesgo.

La publicidad institucional se halla en el “ojo del huracán” del debate político. Su naturaleza pública, y el hecho de que sea un notorio y polémico instru-

mento del ejercicio del poder, hacen 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 como la publicidad institucional es un tema recurrente 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 partícipes es un precepto de obligado cumplimiento. Ahora bien, si la cautela guía a la publicidad institucional en su ejecución, lo más sensato es rehuir cualquier elemento que pueda llevar a la confrontación política o social. De ahí que la publicidad institucional 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 institucional 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 institucional no se trata de explorar los límites formales de la comunicación ni de arriesgar, siendo preponderantes los discursos “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 se pueden dar en todos los ámbitos, pero se aplica especialmente en el terreno de la cultura popular.)

6. La publicidad institucional debe ser de lectura unívoca.

Como consecuencia de los dos puntos anteriores, que se refieren a la publicidad institucional 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 institucional. Esta instrucción hace referencia a la necesidad de una lectura unívoca de la publicidad institucional. La unicidad de la lectura de la publicidad institucional es, a la vez, causa y efecto de la aplicación

de los preceptos analizados en los puntos anteriores. La publicidad institucional 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 institucional 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, mostrando grandes posibilidades de despertar susceptibilidades diversas y grados de valoración muy variables, de ahí que su manejo en las campañas de publicidad institucional esté minimizado. Es preciso, por tanto, evaluar todas las lecturas posibles de los mensajes explícitos o implícitos de la campaña de publicidad institucional 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 institucional 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 institucional está subordinada a lo “políticamente correcto”.

La publicidad institucional constituye un poderoso mecanismo de feedback social: por su misma naturaleza política, los discursos de la publicidad institucional y de la sociedad se sincronizan y acompasan, debiendo 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 institucional 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 institucional, 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 institucional, 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, consecuentemente, silencia cada vez más a la de la minoría. En este proceso, los medios de comunicación de masas actúan amplificando el discurso mayoritario y, por 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 auto-excluidas del debate público, generando una falsa imagen de consenso social sobre un determinado tema. Por otro lado, la publicidad institucional 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 institucional se adecúa a la agenda política.

La publicidad institucional 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 carretera a la recordación 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 institucional. La sincronización entre la pu-

blicidad institucional y los issues de la agenda política pueden 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 los avatares políticos, hay que recordar que la publicidad institucional 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 vinculados a una coyuntura económica desfavorable.

9. La publicidad institucional 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 institucional. 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 institucional -al menos los de una cierta magnitud- se basa en el concurso público. Mediante este sistema, diversas agencias de publicidad concurren periódicamente a la 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 institucional se percibe como algo negativo y teñido de suspicacias. En aras a evitar situaciones tales como interpelaciones parlamentarias o un permanente estado de sospecha, el gestor de la publicidad institucional tiende, por 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 institucional. 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 institucional se realiza más en el la vertiente de la gestión.

c) **La tipología de temas.**

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

Por todo lo apuntado hasta aquí, parece sensato apuntar que se manifiesta la necesidad de buscar mecanismos que garanticen una mayor continuidad y potencien la coherencia de los mensajes de la publicidad institucional. 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 institucional.

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 comuni-

cación 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 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 la 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 contactados gestores de la misma, los cuales deben dotarse de visión global y en el largo plazo, al tiempo que son capaces de priorizar el interés general y estratégico de la institución por encima de los diversos interés -particulares y menores- de algunos de sus responsables de área.

10. La publicidad institucional no siempre 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 institucional 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. Aún así, su perfil de tipo técnico o político tiende a generar sesgos a la hora de valorar una propuesta de campaña 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 y/o política de quienes las juzgan, las propuestas deben ser auto-explicativas y meridianamente claras en sus mensajes y plasmaciones.

Por todo lo que hemos apuntado hasta aquí, parece sensato afirmar también que se manifiesta la necesidad de buscar mecanismos que garanticen más continuidad y potencien la coherencia de los mensajes de la publicidad institucional. Estos mecanismos pasan tanto por la continuidad de sus gestores -cargos públicos y estructura funcional- como por la formación específica de estas personas para el manejo de la publicidad institucional.⁴⁴⁷

⁴⁴⁷ *A causa del seu origen, fruit de la hibridació de conceptes de publicitat i de propaganda, la publicitat institucional presenta unes característiques pròpies. Aquestes característiques, en una aproximació sinèrgica, van més enllà de la suma de les característiques individuals de les dues disciplines que la formen. A més, la pròpia dinàmica de l'activitat política confereix a aquest tipus de comunicació una sèrie d'especificitats, sorgides de plantejaments i processos que, tot i que netament polítics, requereixen un desplegament comunicacional molt concret. Tot seguit, descriurem alguns d'aquests trets distintius.*

*L'existència d'un espai conceptual propi per a la publicitat institucional és abordat per Sotelo en la seva obra *Introducció a la Comunicació Institucional*⁴⁴⁷ en la qual opta per una definició ambivalent que dona cabuda tant a la seva accepció empresarial com a la seva accepció vinculada a les administracions públiques.*

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

*“Ja durant la guerra, tant els empresaris com els governants havien comprovat la seva utilitat per a la transmissió de missatges de manera unívoca i massiva. En les empreses, davant de la impossibilitat de fer publicitat comercial, els havia servit per a mantenir en la ment dels consumidors el record de les marques i els productes que adquirien en temps de pau. Als governs, aquesta manera d'informar els va servir per a involucrar a la població en la contesa”.*⁴⁴⁷

Segons Sotelo⁴⁴⁷ i sota una visió ambivalent tant per al món empresarial com per al de les administracions públiques -la publicitat institucional es defineix per tres elements:

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

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

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

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

1) La publicitat institucional té dos brífings: el nominal i el subjacent

Tot brífing de publicitat institucional consta, en realitat, de dos brífings superposats: aquell pel qual es proposa i licita la campanya en concret -que serà denominat, el brífing nominal- i un altre brífing no escrit, que apareix sempre com a tema de fons, donades les característiques intrínseques de la publicitat institucional. Aquest altre brífing entre línies serà denominat brífing subjacent.

Aquest afirmació es pot constatar amb un exemple: un brífing típic per a una campanya de publicitat municipal pot ser el de la promoció de la recollida selectiva d'escombraries. Aquest és, en

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

2) La publicitat institucional és publicitat "en positiu": no hi ha problemes, sinó solucions. Íntimament lligat amb el descrit en el punt anterior, apareix una conseqüència inevitable: ja que el brífing subjacent de qualsevol campanya de publicitat institucional treballa per a la perpetuació en el poder de l'equip de govern, buscant congraciar-se amb el ciutadà -considerat, en el context del brífing subjacent, com a futur votant- la publicitat institucional s'ha d'adequar a aquest propòsit.

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

- El to.
- El missatge.

I és que a l'hora de dissenyar una campanya institucional, en ambdós elements, la positivitat ha de ser l'eix vertebrador. Missatges positius, expressats en un to positiu. Per a la publicitat institucional, llevat de comptades excepcions -la lluita contra la sinistralitat en carretera, per exemple-, no hi ha problemes: hi ha solucions. A més, aquestes solucions han de construir un demà millor, una promesa de futur.

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

3) La publicitat institucional ha de mantenir clares sinèrgies amb la línia política del partit en el poder

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

Si l'acció de govern dels polítics electes obeeix a aquests programes polítics, en bona mesura la comunicació institucional ha de recollir els principis i les propostes detallats en ells. I això s'ha de fer tant en el fons com en la forma. Es tracta, per tant, de recollir les idees-força, els temes centrals -i les seves corresponents verbalitzacions- per a plasmar-les en les campanyes de publicitat institucional. Per tant, un bon consell professional per a la realització d'una campanya de publicitat institucional determinada és consultar l'ideari i el programa electoral del partit al qual pertany el gestor públic que convoca un concurs.

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

4) La publicitat institucional és publicitat de "mínim comú denominador"

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

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

5) La publicitat institucional defuig el conflicte, la polèmica i, per tant, el risc.

La publicitat institucional es troba en l'"ull de l'huracà" del debat polític. La seva naturalesa pública, i el fet que sigui un notori i polèmic instrument de l'exercici del poder, fa que aquesta disciplina estigui en permanent i atent escrutini tant per part dels partits de l'oposició com per la ciutadania. A tall de constatació n'hi ha prou de comentar que actualment és habitual veure com la publicitat institucional és un tema recurrent en les preguntes de control parlamentari dels governs, i és també un argument que es repeteix amb insistència en els articles d'opinió i en les cartes dels lectors del mitjans de comunicació més influents. En aquest context, la cautela per part dels seus inspiradors i artífexs és un precepte de compliment obligat.

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

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

6) La publicitat institucional ha de ser de lectura unívoca

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

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

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

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

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

7) La publicitat institucional està subordinada a allò "políticament correcte"

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

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

L'Espirai del Silenci

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

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

D'altra banda, la publicitat institucional no solament és subordinada de la correcció política sinó que, a més, en gran manera crea, construeix, amplifica o reforça els conceptes que formen aquesta imprecisa amalgama d'issues polítics i socials que constitueixen "allò políticament correcte". Aquí l'efecte feedback funciona tancant el cercle que connecta el discurs social imperant amb el discurs polític de les institucions públiques.

8) La publicitat institucional s'adequa a l'agenda política

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

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

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

9) La publicitat institucional tendeix a la discontinuïtat

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

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

a) Els mecanismes de contractació

El sistema de contractació de la publicitat institucional -si més no, les d'una certa magnitud- es basa en el concurs públic. Mitjançant aquest sistema, diverses agències de publicitat es presenten periòdicament a concurs per a les campanyes licitades. En aquest procediment és molt freqüent que un mateix tema -en el qual no hi ha variacions substancials de brifings, tant en posicionament com en missatge o to- sigui abordat successivament per agències diverses, i, sovint, amb enfocaments radicalment diferents. Abundant en aquesta variació contínua d'execucions, el fet que una mateixa agència guanyi repetidament el concurs sobre un mateix tema de publicitat

institucional es percep com a una mica negatiu i tenyit de suspicàcies. En nom d'evitar situacions com ara interpel·lacions parlamentàries o un permanent estat de sospita, el gestor de la publicitat institucional tendeix, per tant, a la rotació d'agències. El continuisme, per tant, no deixa d'estar d'alguna manera penalitzat.

b) La rotació de gestors

Tampoc no trobem estabilitat en els equips que gestionen la publicitat institucional. Els càrrecs electes, per la seva pròpia naturalesa, varien en funció dels resultats de les consultes democràtiques.

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

c) La tipologia de temes

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

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

Sovint, els gestors a càrrec del complex entramat que formen les diverses organitzacions de l'administració pública pretenen deixar la seva empremta personal, la seva particular manera de gestionar l'àrea específica de la seva competència, mitjançant la creació de codis i estils de comunicació diferenciats d'altres organismes semblants. És una manera de mostrar vàlua, mèrit i personalitat. De vegades, també, forma part d'una determinada concepció sobre el maneig i la gestió de la seva carrera professional. Aquest desig, encara que molt humà, implica una disfunció en la comunicació -molt freqüent no solament en les administracions públiques, sinó en tot tipus d'organitzacions complexes: la tendència a la dispersió formal i conceptual. Els desitjos específics dels gestors d'àrea, i el cúmulo de les seves voluntats, criteris i prioritats conformen una autèntica força centrífuga que, de no contrarestar-se, sol ocasionar una gran dispersió de missatges, tons i formes de la comunicació. I aquesta dispersió és sens dubte danyosa per a la percepció única de la marca o institució per a la qual treballen. A aquesta força centrífuga només es pot oposar -i amb gran dificultat- el ferri control dels processos i dels elements formals i conceptuals de la comunicació per part de comptats gestors d'aquesta, els quals s'han de dotar de visió global i en el llarg termini, mentre són capaços de prioritzar l'interès general i estratègic de la institució per sobre dels diversos interessos -particulars i menors- d'alguns dels seus responsables d'àrea.

10) La publicitat institucional no és gestionada per experts en comunicació

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

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

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

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

17. Criterios de evaluación de la publicidad institucional.⁴⁴⁸

La publicidad institucional, 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 determinada actividad de publicidad institucional. A grandes rasgos, los criterios de evaluación propuestos son:

1. Necesidad

El tema que origina la campaña de publicidad institucional 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, mensajes de máximo interés ciudadano. Frente a la vastedad de los temas, la limitación económica que imponen unos presupuestos de comunicación predefinidos, 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 institucional: su capacidad de educación social, de fomento de los valores, de generar información de la forma más eficiente. La publicidad institucional 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.

⁴⁴⁸ Para no interrumpir el criterio lingüístico y de lectura de esta tesis, el presente capítulo es la transcripción literal al castellano de la aportación de este autor a la obra *Comunicació política i d'administracions públiques* de Aira, Curto y Rom, tal y como se puede encontrar en el capítulo 2.3 "Criteris d'avaluació de la publicitat institucional": AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. (2009), p. 222-224. La versión literal catalana se encuentra en la cita 449.

2. Consenso

Los temas de la publicidad institucional 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 especial esfuerzo en busca del consenso en los temas de la publicidad institucional. Este consenso trabaja a favor de la percepción final que tienen los ciudadanos de sus administraciones. Por contra, cada campaña de publicidad institucional que acaba en polémica, debilita la propia credibilidad de la administración que la ha auspiciado y a largo plazo, socaba todo el sistema democrático.

3. Proporcionalidad

Debería existir una proporción lógica y razonable entre la trascendencia e importancia del tema abordado por la publicidad institucional 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, siendo el tema 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 institucional. La cercanía a períodos electorales, en los que la ley aún la permite, tiende a teñir toda comunicación institucional 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 institucional a los momentos donde se hacen necesarias, puede aumentar su crédito y efectividad. Por otro lado, las administraciones públicas pueden mantener una presencia continuada en los medios y una tranquilizadora comunicación periódica con los ciudadanos mediante la buena planificación temporal de sus diversas campañas, evitando así “desaparecer” del ecosistema mediático por períodos 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 institucional 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 institucional, relativizarla o dotarla de nuevas lecturas y significados, no siempre en el mismo sentido en que se pretendía establecer el mensaje.

Así, en un contexto de recesión económica generalizada, cualquier campaña de comunicación institucional puede pasar de la consideración de “necesaria” a la de “superflua” por parte de la opinión pública, a pesar de sus contenidos y mensajes intrínsecos pudieran no haber sido considerados como tales en el pasado, o en una coyuntura diferente. Dos momentos económicos diferentes condicionan un mismo mensaje institucional y le otorgan de connotaciones diferentes para los ciudadanos.⁴⁴⁹

⁴⁴⁹ *La publicitat institucional, com tota activitat de comunicació que busqui l'eficiència, hauria de tenir no solament pautes raonades per a la seva elaboració -tal com s'ha establert en punts anteriors -sinó també criteris d'anàlisi que permetin una avaluació el més objectiva, imparcial i raonable possible. Aquesta avaluació, sense arribar a ser una modelització, va en el camí d'oferir paràmetres sòlids d'anàlisi que, per la seva naturalesa immutable i més enllà de la dinàmica curterminista i tàctica de gran part de l'activitat política, permet una visió sensata, calmada i reflexionada sobre la conveniència política o no de desenvolupar una determinada activitat de publicitat institucional. A grans trets, els criteris d'avaluació que proposem són:*

Necessitat

El tema que origina la campanya de publicitat institucional ha de ser analitzat acuradament i ser valorat. Aquest ha de ser suficientment rellevant per a justificar la inversió publicitària corresponent. Sens dubte, les administracions públiques tenen molts punts de contacte amb la societat,

temes de gran transcendència per a ser abordats des de l'àmbit de la comunicació. Davant la vastitud dels temes, ens trobem la limitació econòmica que imposen uns pressupostos de comunicació predeterminats, i no sempre suficients. La prioritització es fa, per tant, ineludible. I les prioritats s'han de marcar en funció de la necessitat real de comunicació amb els ciutadans, tenint sempre en ment les comeses de la publicitat institucional: la seva capacitat d'educació social, de foment dels valors, de generar informació de la manera més eficient. La publicitat institucional hauria de tractar, en definitiva, els grans temes de debat públic en l'àmbit de competència de cada administració, originats en la sensibilitat de la societat sobre una sèrie de temes -específics i variables- cap als que el bon gestor de comunicació ha de mostrar sintonia i capacitat d'adaptació.

Consens

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

Proporcionalitat

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

Adequació temporal

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

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

Contextualització

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

17.1. Un nuevo criterio de evaluación: la corresponsabilidad

La publicidad institucional sirve a una sociedad en constante evolución, y se nutre de diversas disciplinas profesionales y académicas, las cuales también se hallan inmersas en procesos dinámicos de revisión y reformulación. Consecuentemente, aspectos tales como los criterios para su evaluación deben evolucionar. Es por ello que se apunta aquí un posible nuevo elemento de análisis, que se sumaría -y complementaría- a los criterios apuntados anteriormente.

Abordamos aquí un nuevo criterio de evaluación de la publicidad institucional adicional a los elaborados por el autor de la presente tesis doctoral dentro de la obra de Aira, Curto y Rom⁴⁵⁰: el de corresponsabilidad.

Según este criterio de corresponsabilidad, la publicidad institucional debe apelar al trabajo conjunto de las diversas administraciones y de los ciudadanos. Este trabajo conjunto administración-administrado define el concepto de la corresponsabilidad en los mensajes de la publicidad institucional.

Difícilmente se sostiene hoy en día una comunicación institucional impositiva o que pretenda hacer creer a la sociedad que los logros y avances propiciados desde la acción política de cualquier tipo de gobierno no proceden también del esfuerzo y la implicación ciudadanas. La corresponsabilidad apela, pues, a la acción conjunta administración-administrado para lograr las metas que, también conjuntamente, se han marcado.

Mediante la corresponsabilidad en los mensajes de la publicidad institucional se rubrica mediáticamente un nuevo tipo de contrato social entre la administración y la sociedad. En el contexto de este nuevo contrato, cada nuevo logro debe ser presentado bajo la perspectiva del cumplimiento por ambas partes de sus obligaciones y propósitos.

La corresponsabilidad es especialmente necesaria en temas en los que ha existido una apelación previa a la participación e implicación del ciudadano. Así, por ejemplo, tras una época de sequía -en la que al ciudadano se la ha re-

⁴⁵⁰ AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. (2009), p. 222-224.

cordado y demandado el ahorro de agua- no debería presentarse ninguna obra pública tendente a solventar el problema del agua, sin reconocer previamente el esfuerzo ciudadano en este sentido.

La corresponsabilidad trabaja en favor de implicar y hacer partícipe al ciudadano de las decisiones de gobierno. Acaba con una concepción unidireccional de la comunicación institucional, donde la administración es vista como un ente omnímodo y omnipresente, capaz por sí solo de satisfacer todos los retos y demandas ciudadanas.

Por el contrario, en el enfoque comunicativo de la corresponsabilidad, surge una visión más realista, participativa y humilde de la administración, una visión que la hace más cercana a los ciudadanos, al tiempo que lanza un claro mensaje a los mismos: “tu formas parte de la solución, pon de tu parte porque la administración no lo puede todo, y sin tu colaboración activa no puede haber una solución real y duradera a los problemas de todos”. Por tanto, lejos de ser una declaración de impotencia o de dejación de responsabilidades, la apelación a la corresponsabilidad abre un camino más honesto y realista para la comunicación de la administración pública. Una aproximación a los mensajes institucionales que apela a la madurez, inteligencia, capacidad, civismo y buen criterio de los ciudadanos, que los motiva y aúna entorno a un objetivo común. La corresponsabilidad significa asumir responsabilidades -y, por tanto, no diluirlas en las de otros-, trabajo conjunto, bidireccionalidad, interacción, sintonía entre las demandas ciudadanas y el trabajo de la administración, así como una mayor recompensa a los esfuerzos realizados, ya que satisfacen a todas las partes implicadas.

La apelación a la corresponsabilidad también marca un cambio de ciclo histórico en la comunicación de las administraciones públicas: el cambio de discurso que va del paternalismo al “entre todos”. Este cambio está recogido por la ley que regula la publicidad institucional en Cataluña, (*Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional*)⁴⁵¹ ya que describe en su artículo 3 que “*cal implicar els ciutadans i les ciutadanes en el procés de*

⁴⁵¹ “Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional”, p. 331.

construcció d'una societat avançada des del punt de vista del seu progrés econòmic i social i de la seva consciència cívica".⁴⁵²

Los mensajes de la publicidad institucional se adecuan a la evolución de la sociedad. Con la madurez de ésta, forzosamente la publicidad institucional ha de 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 dávidas.

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 estas circunstancias, 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 institucional, sino que estos son fruto de un logro conjunto entre la sociedad y sus representantes electos. Aparecen entonces discursos institucionales encabezados por expresiones tales como "entre todos" o "juntos". Tal como describe Ramió: "Una agencia burocrática anuncia políticas y planes; una agencia postburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica".⁴⁵³

Esta mutación en la tipología de los mensajes es contrastable, por ejemplo, en las afirmaciones contenidas en el libro publicado por la *Generalitat de Catalunya, 10 anys de publicitat institucional 2001-2010*⁴⁵⁴:

"Els governs han d'evitar les actituds paternalistes i no han de caure en la temptació d'utilitzar la publicitat per donar instruccions a la ciutadania, a cada moment, sobre com cal comportar-se. Precisament, perquè som en una societat avançada".⁴⁵⁵

⁴⁵² Se ha de implicar a los ciudadanos y a las ciudadanas 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. (Trad. A.).

⁴⁵³ RAMIÓ, C. (2002), p. 153.

⁴⁵⁴ GENERALITAT DE CATALUNYA (2010), p. 8.

⁴⁵⁵ Los gobiernos han de evitar las actitudes paternalistas y no han de caer en la tentación de utilizar a la publicidad para dar instrucciones a la ciudadanía, en cada momento, sobre cómo comportarte. Precisamente, porque estamos en una sociedad avanzada.

En este cambio de discurso, del impositivo al participativo, puede verse también la capacidad de la publicidad institucional para adaptarse a los cambios sociológicos, adecuando sus formas en función de los diversos estadios de madurez de la propia sociedad. Así, la publicidad institucional podría estar manifestando una dinámica de retroalimentación, -donde emergen planteamientos tales como los de la web 2.0- y donde el discurso de la ciudadanía y el discurso de las administraciones tienden a encontrar un espacio común, en un proceso continuo de permanente adaptación.

18. Conclusiones

El viaje intelectual emprendido con la elaboración de la presente tesis debe tener su etapa final, y así lo hace en el presente capítulo. La primera constatación es que, a pesar de los ocho años transcurridos desde la elaboración de las primeras páginas, el objeto de estudio sigue siendo vigente y de actualidad. Y lo es, paradójicamente, por razones aparentemente contrarias a las que la coyuntura de 2005 parecían apuntar. Si en esas fechas la publicidad institucional se hallaba en un momento de eclosión y crecimiento vigoroso, en el momento de redactar este capítulo se halla padeciendo los efectos de la coyuntura económica y los ajustes presupuestarios gubernamentales. La actual disminución de la inversión en publicidad institucional origina disfunciones tan evidentes y cotidianas que son constatadas incluso desde el ámbito periodístico. En un artículo de marzo de 2012 en *El País*, Guillem Martínez afirma:

Por otro lado, el poder ha dejado de explicarse, de comunicar (...) Sin palabras propias, las instituciones parecen estar abandonadas a sí mismas. Lo que permite ver el sistema sin atributos, sin propaganda, en su esencia. Y lo observado en ese trance, no augura futuro alguno. (...) Sin capacidad contranarrativa -no la hay, o no se ve-, estos casos suponen un torpedo en la línea de flotación del sistema.⁴⁵⁶

Vemos así, como según este autor, la ausencia de discurso institucional articulado -y en éste discurso la publicidad institucional es un elemento central-, supone un descalabro para el poder político: incapaz de explicarse convenientemente, pierde no sólo una herramienta de gestión sino su propia legitimación ante la ciudadanía.

Pero no ha sido ésta vigencia de la publicidad institucional la única constatación durante el periplo que supone la elaboración de la presente tesis doctoral: nuevos hallazgos han aparecido durante el trayecto, al tiempo que se hace necesario ya corroborar o refutar las primeras hipótesis apuntadas en la fase de investigación.

⁴⁵⁶ MARTÍNEZ, G. *Delenda est* [En línea] Madrid: El País, 2013
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/03/07/catalunya/1362683513_020318.html [Consulta: 8 marzo 2013]

- **Sobre la necesidad de establecer la publicidad institucional como ámbito de estudio específico e integrado.**

El ámbito académico de estudio de la publicidad institucional ha sido tratado en la presente tesis desde una visión holística, global e integradora que ha permitido apuntar los diferentes aspectos que conforman este poliédrico proceso comunicativo de las administraciones públicas, dibujando un escenario complejo, conformado por múltiples aproximaciones e interacciones.

La elección de este enfoque no ha sido gratuita ya que responde al *state of the art* de la materia. Tal y como se ha demostrado en los capítulos 4 y 5 de esta tesis, los relativamente escasos estudios existentes vinculados a la publicidad institucional en el ámbito nacional suelen centrarse en aspectos parciales o tangenciales a nuestro objeto de estudio (por ejemplo, en su aspecto legal: ej. Martínez en su obra *Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico*⁴⁵⁷; Salerno en *El régimen jurídico de la publicidad institucional de las administraciones públicas*,⁴⁵⁸ y García en *Régimen jurídico de la actividad de las administraciones Públicas*,⁴⁵⁹ o la promoción de actitudes cívicas muy específicas, tal como es el caso de la obra de Cortés *Publicidad televisiva del Estado y el fomento de la cultura de paz*.⁴⁶⁰

El hecho de ofrecer en el presente estudio una visión histórica global que recoja la historia de la publicidad institucional en su conjunto también responde a la revisión bibliográfica realizada. Se han identificado e incorporado estudios que recogen el recorrido histórico de la publicidad institucional, pero, frecuentemente, de manera parcial, limitada en el tiempo y meramente descriptiva -es decir, con poca o nula interpretación del fenómeno-. Es el caso, por ejemplo, del estudio de Cortés que recoge el período 2000-2009 de la publicidad institucional en España.⁴⁶¹

Del mismo modo, en las obras existentes sobre historia de la publicidad en

⁴⁵⁷ MARTÍNEZ PASTOR, E.; VIZCAÍNO-LAORGA, R. (2008).

⁴⁵⁸ SALERNO, A., (2003).

⁴⁵⁹ GARCÍA INDA, A. (2001), p.151-169.

⁴⁶⁰ CORTÉS GONZÁLEZ, A. (2008), p. 98-105.

⁴⁶¹ CORTÉS GONZÁLEZ, A. (2011), p. 52.

nuestro país, se describen prefiguraciones que pueden englobarse dentro de la definición realizada de publicidad institucional, pero en ninguna de las obras identificadas se le dedica un especial interés (capítulo específico o análisis en profundidad) a la publicidad institucional. (Véase obras de referencia en historia de la publicidad como las de Eguizábal⁴⁶², García Ruescas⁴⁶³, Sánchez Guzmán.⁴⁶⁴ Lo mismo ocurre en el ámbito internacional. Las obras dedicadas al estudio histórico de la publicidad,-Tungate,⁴⁶⁵ Fox,⁴⁶⁶ o Pope⁴⁶⁷, por ejemplo- tampoco abordan específicamente la publicidad institucional.

En el mundo anglosajón, la publicidad institucional se halla detrás de conceptos diversos, a menudo difusos y amplios, como son *social marketing* y *government advertising*, por lo que la revisión bibliográfica se ha tenido que ampliar a dichos ámbitos. A la luz de nuestra investigación podría deducirse que, en la actualidad, no existe siempre una sinonimia entre publicidad institucional e *institutional advertising*, ya que en las búsquedas efectuadas en bases de datos académicas anglosajones, estudios claramente vinculados al concepto en castellano “publicidad institucional” no aparecen en la búsqueda bajo *institutional advertising*. Es el caso de estudios que se vinculan directamente con *social marketing* (entre otros, Kotler en su obra: *Social Marketing: Influencing Behaviours for Good*⁴⁶⁸; Millard en *Are the people listening to government’s good advice: source credibility in government attributed social marketing messages*⁴⁶⁹; o demarketing (en el artículo académico de Wall *Government “demarketing” as viewed by its target audience*⁴⁷⁰, entre otros). Es en trabajos de este tipo donde apreciamos dicha posible confusión terminológica.

⁴⁶² EGUIZÁBAL, R. (1998).

⁴⁶³ GARCÍA RUESCAS, F. (2000),

⁴⁶⁴ SÁNCHEZ GUZMÁN, J.R. (1989), p. 12.

⁴⁶⁵ TUNGATE, M. (2007).

⁴⁶⁶ FOX, S. (1984).

⁴⁶⁷ POPE, D. (1983).

⁴⁶⁸ KOTLER, P., LEE, N. R. (2008).

⁴⁶⁹ MILLAR, A. D. (2010).

⁴⁷⁰ WALL, A. P. (2007), p. 123-135.

- **Sobre la vinculación entre publicidad institucional y *permanent campaign***

Tal como se ha podido constatar a lo largo de estas páginas, existe una cierta confusión entre publicidad institucional y propaganda. Como menciona Domenach, citado en el capítulo 10, “hasta la época moderna, difícilmente se distinguían (publicidad y propaganda)”.⁴⁷¹ Este hecho puede deberse a que la publicidad institucional participa de algunos elementos de ambas definiciones (la de propaganda y la de publicidad), situándose en un término intermedio -tal como se establece en la hipótesis número dos-. Así, la publicidad institucional puede presentar un doble discurso solapado: formalmente publicitario, conceptualmente propagandístico. Siguiendo con esta dicotomía, Eguizábal establece que “las fronteras entre lo publicitario y lo propagandístico no están siempre claramente trazadas, y pueden descubrirse numerosos canales que las alimentan mutuamente”.⁴⁷²

En la presente tesis doctoral hemos intentado establecer que esta identificación, confusión -o dicotomía, según se pretenda- entre publicidad y propaganda se acrecienta y refuerza con la llegada de un nuevo factor, un nuevo concepto del marketing y la comunicación políticas que en la actualidad goza de plena vigencia: el de *permanent campaign*.

El concepto *permanent campaign*, acuñado por Blumenthal, *spin-doctor* de Ronald Reagan, se inspira en el concepto “revolución permanente” de Trotsky. Según esta teoría, el candidato, una vez alcanza el poder, deben seguir desde éste en lo que el autor define como “campaña permanente” con los ciudadanos. Así, en esta lógica, los cargos electos se sienten y actúan como perennes candidatos en estado de latencia, por lo que su discurso puede leerse tanto en la esfera de su acción de gobierno como en clave de miembro relevante del partido concurrente a las siguientes elecciones y que, como tal, desea reeditar la victoria. Esta visión entronca directamente con alguna de las funciones de la publicidad institucional definidas en nuestro estudio.

⁴⁷¹ DOMENACH, J.M. (1963), p. 25.

⁴⁷² EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 108.

Los hallazgos de la presente tesis están alineados con la teoría de la *permanent campaign* -tal y como se describe en el capítulo 6-, en el sentido de que incorpora a este concepto -habitualmente manejado desde la perspectiva del periodismo y los *spin doctors*- una nueva herramienta para ser llevado a cabo: la publicidad institucional. Los gobiernos también hablan por boca de su publicidad y lo hacen para, de una manera solapada, mantener una cierta campaña electoral permanente. Porque, tal como afirman Leiss, Kline y Jhally en su obra *Social communication in advertising. Persons, products and images of well-being*.⁴⁷³ “The basic rule is that the advertised image must be a credible extension, not a contravention, of the candidate’s previously established image”.⁴⁷⁴ Y la imagen previamente establecida por el candidato, ahora ya gobernante, -más allá de cuestiones estéticas o de pura empatía-, está fuertemente condicionada por sus propuestas electorales, recogidas en el programa electoral de su partido.

18.1. Verificación de las hipótesis

A continuación pasamos a recuperar la enumeración de las hipótesis planteadas en el capítulo 7, y su consiguiente desarrollo a lo largo de la tesis, con el fin de dilucidar su grado de acierto.

Hipótesis 1:

Existe una confusión conceptual sobre el uso del término publicidad institucional, derivada de las diversas acepciones del término institución. Esta confusión puede resolverse a través del estudio del marco legal español y del *corpus* teórico existente sobre la materia. Hipótesis validada.

⁴⁷³ LEISS, W., KLINE, S., JHALLY, S. (1990), p. 398.

⁴⁷⁴ La regla básica es que la imagen publicitada debe ser una extensión creíble, no una contravención, de la imagen previamente establecida del candidato. (Trad. A.)

La confusión sobre el propio concepto publicidad institucional subyace ya en la propia palabra “institución”, lo cual ha provocado, tal y como se ha constatado, que se produzcan interpretaciones académicas y profesionales que la ubican en el ámbito del mundo empresarial, mientras otras lo hacen en el ámbito de lo gubernamental -en cualquiera de sus diversas administraciones-, mientras que una tercera acepción -equidistante de las dos anteriores- abraza ambas concepciones, indistintamente. Después de describir y analizar las aproximaciones académicas y legales a los conceptos que conforman nuestro objeto de estudio, se ha establecido y descrito dicha confusión, y se ha propuesto una lectura unívoca del término: la publicidad institucional es la propia de las administraciones públicas.

Hipótesis 2:

Que la publicidad institucional puede ser definida a partir de las definiciones de publicidad y de propaganda -y, por tanto, puede ubicarse en un terreno equidistante de ambas-, al tiempo que puede ser enmarcada desde las perspectivas del marketing político y desde los diversos modelos teóricos de la función pública. Hipótesis validada.

Una vez realizada la exploración en el terreno de las definiciones de la publicidad y la propaganda, se observa que la publicidad institucional comparte elementos definitorios de suficiente entidad como para posibilitar su adscripción taxonómica dentro de éstos respectivos ámbitos conceptuales.

Del mismo modo, la presente tesis doctoral ha pretendido demostrar que el marketing político -y sus conceptos afines-, así como los diversos modelos teóricos de la función pública pueden enmarcar y acotar la publicidad institucional, situándola en un contexto más profundo, amplio y esclarecedor en lo que respecta a su razón de ser, al ubicarla en el centro de un importante debate: el *porqué* y el *para qué* de las administraciones públicas contemporáneas. En el seno del marketing político y las diversas teorías de la función pública -y no sólo en el *corpus* teórico de la publicidad y la propaganda- se hallan fundamentos básicos para establecer una mejor comprensión y una visión más amplia del alcance y cometidos de la publicidad institucional.

Hipótesis 3:

Que es posible constatar la importancia cuantitativa de la publicidad institucional a partir de la observación de los volúmenes de inversión publicitaria en esta materia, en dos países significativos: Estados Unidos de América (EUA) - primera potencia mundial en el ámbito político y económico- y España -y, más en concreto, el gobierno central, enmarcado bajo la denominación Gobierno de España-, por ser el país donde se ubica la presente investigación. Hipótesis parcialmente validada.

En esta hipótesis nos encontramos con dos realidades que, aunque no son totalmente antagónicas, pueden llevar a reconsiderarla:

- Por un lado, los volúmenes de inversión en publicidad institucional que se han descrito en la presente tesis doctoral (tanto en el estado central español como en el *U.S. Government*) demuestran claramente que la publicidad institucional es una actividad publicitaria de primera magnitud en ambos países, situándose en lugares destacados de los respectivos rankings de inversión publicitaria (*Infoadex-Anuncios* y *Advertising Age*, respectivamente). En este punto, cabe destacar que -en aras al rigor y la precisión- se ha realizado, en ambos casos, un estudio comparativo de una marca publicitaria única -"Gobierno de España" y *U.S. Government*, respectivamente- versus el resto de marcas publicitarias de cada país en cuestión.
- Por otro lado, las cifras obtenidas muestran un marcado descenso del volumen en inversión publicitaria por parte de Gobierno de España y *U.S. Government*. Este descenso puede enmarcarse en la vigente crisis económica- ya que se inicia con ella- y los consiguientes ajustes presupuestarios de estos países, para hacerle frente. Estos datos, no obstante, pueden hacer dudar sobre la constatación de la hipótesis apuntada.

Varias son las lecturas posibles sobre este segundo punto. La disminución de la inversión en publicidad institucional puede llevarnos a hacernos reflexionar sobre si realmente se la considera como un activo estratégico para las administraciones públicas, o si se hace un mero uso tacticista de ella en los momentos donde la bonanza económica y presupuestaria lo permite. La caída

de la inversión publicitaria institucional podría entenderse desde la perspectiva de que cierta clase política desconoce, desconfía o no cree firmemente en los beneficios y valores reales de la misma, sino que se limitan a ver en ella su posible uso en clave electoral.

Otra posibilidad sería que la reducción en la inversión en publicidad institucional fuera meramente coyuntural. Una prueba que apunta en esta dirección es la constatación de que la inversión en publicidad institucional no ha descendido tanto en los EUA como lo ha hecho en España, existiendo una posible correlación entre la profundidad y el alcance de la crisis económica en cada país, y el correspondiente descenso de la inversión en este apartado. Así, en el caso del gobierno central en EUA, donde la crisis económica ha sido menor, la disminución en la inversión en publicidad institucional es también inferior, mientras sucede lo contrario en el caso del gobierno central español (Ver figura 31). Si ello fuera así, se podría inferir que la crisis económica ha sido el factor esencial en la actual disminución de la inversión en publicidad institucional, y que con la futura desaparición de este factor -en un nuevo contexto de salida de la crisis y vuelta al crecimiento económico-, la inversión en este apartado podría volver a remontar, alcanzando de nuevo valores de primera magnitud en el sector publicitario de cada uno de los países estudiados, y más especialmente, en el caso español -dado el mayor descenso porcentual de la inversión en esta partida-.

Hipótesis 4:

Que existen manifestaciones conceptualmente susceptibles de ser definidas como publicidad institucional, o prefiguraciones de ella, a lo largo de las diversas etapas de la historia de la publicidad. Hipótesis validada.

En la presente investigación se han hallado instrumentos, formatos y contenidos comunicacionales que, a lo largo de la historia de la publicidad, formalmente o conceptualmente -o en ambos aspectos-, presentan características propias que prefiguran la categoría de publicidad institucional, tal como ha sido definida en páginas anteriores de la presente tesis. Bien es cierto que, en algunos casos, la adscripción a la categoría de publicidad institucional precisa amplitud de miras, dadas las formas protopublicitarias -anteriores al nacimiento de la actividad publicitaria, entendida como tal- que presentan las manifestaciones

histórico- comunicacionales estudiadas. Por lo tanto, se puede inferir que la comunicación persuasiva -inherente a la publicidad institucional- ha estado presente en la relación poder-ciudadanía desde tiempos remotos, por lo que la publicidad institucional -entendida como actividad persuasiva del poder, en sus múltiples formas- no es un invento moderno, sino que su rasgos definitorios se observan como una constante a lo largo de la Historia.

Hipótesis 5:

Que es posible describir una serie de características y funciones consustanciales e inherentes que confieren a la publicidad institucional su especificidad como objeto de estudio dentro de la práctica publicitaria. Hipótesis validada.

En la presente tesis se han rastreado las características de conceptos afines a la publicidad institucional, tales como comunicación institucional (Canel⁴⁷⁵, Meadow⁴⁷⁶ o Trend y Friedenber⁴⁷⁷) o comunicación pública (Tornos y Galán)⁴⁷⁸, para vincularlos a la publicidad institucional. Además, por su naturaleza normativa y definitoria, se ha realizado un estudio sobre las atribuciones que la ley le encomienda a nuestro sujeto de análisis. Así, según la *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*, a las campañas de publicidad y comunicación institucional⁴⁷⁹ se les encomiendan las funciones descritas en el apartado 14.1 “Las funciones de la publicidad institucional según la legislación española” de la presente tesis. En el marco legislativo catalán, concretamente la ley promulgada por la *Generalitat de Catalunya* en el año 2000 describe de forma precisa -a nuestro entender, con más detalle incluso que la Ley española sobre la materia- la naturaleza intrínseca, la finalidad y los cometidos propios de la publicidad institucional.⁴⁸⁰

⁴⁷⁵ CANEL, M.J. (1999).

⁴⁷⁶ MEADOW, R. (1980).

⁴⁷⁷ TREND, J.; FRIEDENBERG, R. (1995).

⁴⁷⁸ TORNOS, J.; GALÁN, A. (2000).

⁴⁷⁹ “Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional”, p. 42902.

⁴⁸⁰ “Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional”, p. 331.

A esta clasificación legal de funciones de la publicidad institucional se añaden por el presente autor, en la obra de Aira, Curto y Rom,⁴⁸¹ la enumeración de características propias (doble *briefing*: nominal y subyacente, comunicación “en positivo”, sinergias con partido en el poder, publicidad de mínimos, rehusar el conflicto y el riesgo, lectura unívoca, subordinación a la corrección política, adecuación a la agenda política, tendencia a la discontinuidad, gestión no profesionalizada), y las funciones metapublicitarias definidas: educación social, establecimiento de la agenda pública y simulación de acción política. El total de estas aproximaciones establece sólidamente, a nuestro entender, un marco de procedimientos y cometidos propios de la publicidad institucional.

Hipótesis 6:

Que es posible identificar una serie de criterios de análisis y de evaluación de la publicidad institucional. Hipótesis validada.

Tal y como se ha visto en capítulos anteriores, se podrían definir un total de seis criterios de evaluación de la publicidad institucional:

- necesidad
- consenso
- proporcionalidad
- adecuación temporal
- contextualización
- corresponsabilidad.

Más allá de la explicitación de estos criterios propios, la lectura global de la presente tesis aporta -en su conjunto- elementos transversales de análisis y evaluación de la publicidad institucional, dadas las múltiples reflexiones de autores nacionales e internacionales mencionadas en la investigación y que -de forma directa o indirecta- aumentan la comprensión de esta cuestión.

⁴⁸¹ AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. (2009), p. 234-346.

- **Sobre el interés del objeto de estudio y nuevas vías de investigación.**

Uno de los cometidos implícitos -o transversales- de la presente tesis doctoral ha sido evidenciar la relevancia de la publicidad institucional en los campos más diversos, especialmente en el político, social, comunicacional y académico. A lo largo de estas páginas hemos constatado como tanto las magnitudes de las inversiones publicitarias de los gobiernos analizados, como los cometidos -de gran relevancia- que le asignan a la publicidad institucional parecen poner de manifiesto la importancia que los poderes públicos conceden al objeto de nuestro estudio. Se ha observado, además, como desde el ámbito periodístico -ligado a la actualidad- la publicidad institucional aparece no sólo mencionada, sino analizada y puesta en valor con cierta asiduidad. El mundo académico también se hace eco a través de sus investigaciones de esta disciplina específica de la comunicación persuasiva, aunque no siempre como elemento central, sino compartido o tangencial -dentro de un campo más amplio como puede ser la comunicación política o el marketing político, por ejemplo-. Así pues, estas múltiples aproximaciones parecen evidenciar la vigencia e importancia de la publicidad institucional como objeto de estudio.

La propia crisis económica ha puesto en valor la importancia de la publicidad institucional. En el estado español, por ejemplo, se observa como la disminución drástica de la publicidad institucional -y el consiguiente cese de sus cometidos de educación social- acarrea una serie de disfunciones. El cese de las acciones publicitarias de las Administraciones tendentes a fomentar actitudes cívicas acentúa ciertos problemas sociales. En ausencia del papel informativo y gestor de comportamientos que se le asigna a la publicidad institucional, se difuminan algunas acciones de gobierno y repuntan ciertos problemas, algunos de ellos de tanto calado como la propia participación ciudadana. A este respecto, y como ejemplo, en el año 2012, la caída de participación ciudadana en el PAM (*Programa d'Actuació Municipal*) del *Ajuntament* de Barcelona-documento estratégico elaborado a partir de las propuestas de la ciudadanía, a la que se consulta cada cuatro años- era atribuida al descenso de la inversión en publicidad institucional:

Se recibieron 4.554 papeletas. Hace cuatro años fueron 15.408. El primer teniente de alcalde, Joaquim Forn, y el comisionado de Participación, Carles Agustí, justificaron la menor afluencia de propuestas al recorte en el presupuesto de publicidad del proceso. Este año se gastaron 400.873 euros, en el de hace cuatro, 1.482.778.⁴⁸²

Otro factor decisivo para valorar la importancia del tema de estudio es demostrar su dinamismo y su vigencia a través de los nuevos campos de investigación que se abren ante él. Preguntarnos por la pervivencia, robustez y consistencia del tema, buscando nuevas investigaciones de futuro que justifiquen el sentido de la elección. Si así es, ¿qué nuevas preguntas nos puede plantear la publicidad institucional?

Ya en la recta final de la presente tesis, numerosos temas incipientes detectados en la fase de investigación parecen reafirmarnos en la conveniencia del estudio continuado de la publicidad institucional, haciendo de ella un *leitmotiv* académico con vocación duradera, un camino pertinente y fértil para ser abordado en el futuro.

La propia crisis económica indica una primera vía de investigación: ¿existe una correlación entre crisis económica y disminución de la publicidad institucional? O, por el contrario, ¿el descenso de la inversión publicitaria en este campo obedece a otras razones estructurales? -y, por tanto, no sólo coyunturales-. La observación atenta de las futuras cifras de inversión publicitaria en nuestro campo de estudio y su cotejo con la situación económica en general, y la evolución del mercado publicitario, en particular, podrán contribuir a despejar esta incógnita.

La comparación de los descensos de inversión en publicidad institucional en dos países cuyas respectivas crisis económicas han evolucionado con diferente intensidad, -como es el caso de los Estados Unidos de América y España- parece apuntar en la hipótesis que vincula crisis económica y descenso de la publicidad institucional, tal y como se ilustra en la siguiente tabla:

⁴⁸² BAQUERO, C. "Los barceloneses piden más dinero para educación en el PAM". [En línea] Barcelona: El País. 15 mayo 2012. <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/14/catalunya/1337019782_609558.html> [Consulta: 16 de mayo 2012]

Figura 31: Comparativa del descenso porcentual de la inversión en Publicidad Institucional Gobierno de España - U.S. Government (2007-2011).

	2007	2011	Variación %
Gobierno España	268.000.000 €	80.400.000 €	-70
U.S. Government	1.121.900.000 \$	738.500.000 \$	-34,1

Fuente: Elaboración propia a partir del *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional* del Gobierno de España⁴⁸³ y *Advertising Age*.⁴⁸⁴

Esta misma crisis económica a la que nos referíamos trae a colación un nuevo enfoque posible del sujeto de investigación: la optimización de la gestión de la publicidad institucional. Ante una situación de escasez presupuestaria, y la consiguiente tentación de recortar en una partida considerada en ocasiones como superflua por el gobernante de turno, será más necesario que nunca justificar la necesidad y la eficacia de la publicidad institucional, y determinar nuevos modelos de gestión para hacerla más eficiente en todos los aspectos (económicos, persuasivos, de contenidos, etc.).

En cuanto a la eficiencia económica de la publicidad institucional habrá que estar atentos a casos como el descrito en California (EUA), donde se vincula la publicidad institucional anti-tabaco al ahorro económico en los presupuestos de sanidad de dicho estado, estableciendo -y cuantificando- una clara correlación de causa-efecto, con sus consiguientes ventajas económicas:

El esfuerzo no les ha salido gratis. Un estudio de la Universidad de California en San Francisco calcula que entre 1989 y 2008 ha gastado 2.400 millones de dólares (unos 1.780 millones de euros). Pero el trabajo también ha calculado los ahorros en atención sanitaria, y ahí está la gran noticia: representan 134.000 millones (casi 100.000 millones de euros). Es decir, por cada dólar o euro gastado se han ahorrado 55. El beneficio ha ido subiendo con los años, y en 2008 (último del estudio) se calcula que se ahorraron

⁴⁸³ ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*. Madrid: Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia, 2012.

⁴⁸⁴ ADVERTISING AGE. *100 Leading National Advertisers* [En línea] New York: Advertising Age, 2012. <http://adage.com/datacenter/datapopup.php?article_id=235491> [Consulta: 6 septiembre 2012]

25.000 millones de dólares (unos 19.000 millones de euros). Las campañas comenzaron en 1988 con una fuerte campaña publicitaria con tres mensajes: la nicotina es adictiva, el humo de segunda mano es nocivo, y las tabacaleras mienten, recoge el trabajo.(...) Para obtener sus datos, los investigadores compararon la situación de California con otros 38 estados de EE UU que no habían adoptado ese tipo de programas.⁴⁸⁵

En la encrucijada donde se encuentran la crisis económica y la búsqueda de eficiencia encontramos el posible nacimiento de un nuevo paradigma de la publicidad institucional basado en el partenariado. Ante la imposibilidad de asumir la totalidad de las inversiones requeridas para desarrollar su actividad comunicacional y persuasiva, las diversas Administraciones parecen haber iniciado la senda de la búsqueda de alianzas para afrontar los importantes costes que ello supone. Así, nos encontramos con casos de *co-branding*, en una doble acepción:

- público-público: dos administraciones públicas firman una comunicación publicitaria, asumiendo conjuntamente la inversión. Es el caso, por ejemplo, de la campaña para la prevención de incendios desarrollada conjuntamente por la *Generalitat de Catalunya* y la Diputación de Barcelona, en el año 2012.⁴⁸⁶
- público-privado: una administración pública y un socio privado (puede ser único o colectivo -asociaciones, etc-) colaboran en el ámbito comunicacional, asumiendo conjuntamente la inversión. Como ejemplos de ambas posibilidades nos encontramos con la colaboración entre Turiespaña y Coca-Cola⁴⁸⁷, por un lado, y la campaña conjunta para la implantación de la TDT (Televisión Digital Terrestre) llevada a cabo entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Asociación para la Implantación y De-

⁴⁸⁵ DE BENITO, E. *Cada euro gastado en evitar el tabaquismo ahorra 55 en sanidad* [En línea] Madrid: El País, 13 febrero 2013.

<http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/13/actualidad/1360780057_230729.html> [Consulta: 14 de febrero 2013]

⁴⁸⁶ DIPUTACIÓ DE DÉ BARCELONA. *Campanya d'incendis 2013* [En línea] [Barcelona] (2013) <<http://www.diba.cat/web/comunicacio/incendis>> [Consulta: 2 enero 2013]

⁴⁸⁷ "Coca Cola colabora con Turespaña". *ANUNCIOS* [En línea] Madrid: Publicaciones Profesionales, 2013<<http://www.anuncios.com/negocio/noticia/1072134029101/coca-cola-colabora-turespana.1.html>> [Consulta: 4 febrero 2013]

sarrollo de la Televisión Digital Terrestre en España, organización que agrupa a todos los operadores televisivos del Estado.⁴⁸⁸

A este crecimiento del partenariado no le son ajenos los postulados de la teoría neoempresarial de la función pública, ya que -como se ha visto en capítulos anteriores- están en consonancia con ellos. De hecho, el denominado Partenariado Público-Privado (PPP) está siendo objeto de estudio desde la perspectiva de la gestión empresarial, tal como lo acredita, por ejemplo, la tesis doctoral de Ysa “Partenariados públicos-privados locales: los casos de Estados Unidos y Reino Unido”, defendida en la escuela de negocios ESADE (URL).⁴⁸⁹

Por todo lo apuntado hasta aquí, consideremos que este posible nuevo paradigma colaborativo en el ámbito de la comunicación institucional abre una nueva vía de investigación en el ámbito de la publicidad institucional.

El presente trabajo de investigación ha pretendido aportar una visión poliédrica sobre la publicidad institucional que permita un mejor entendimiento y una mejora de la práctica existente tanto para profesionales de la comunicación en agencias de publicidad como responsables de la contratación y evaluación de campañas de publicidad institucional en la administración pública, así como servir de punto de partida de otros estudios académicos sobre la materia. Desde esta perspectiva no es posible sustraerse al análisis de las nuevas tendencias de la comunicación y su repercusión en la publicidad institucional. Este es el caso de la creciente participación de los ciudadanos en la elaboración y gestión de mensajes, en el seno de la denominada Web 2.0, a la que nos hemos referido a lo largo de la presente tesis doctoral.

Si hay una característica común a los nuevos medios y canales de comunicación surgidos recientemente, ésta es la de la bidireccionalidad. Ya no hay comunicación unidireccional, impositiva, sino que se trata de canales que posibilitan y alientan el debate, el diálogo y la colaboración (y -en el caso de la rela-

⁴⁸⁸ “Primera campaña de publicidad gubernamental de impulso a la TDT”. Centre de recursos tecnològics de l'audiovisual valencià. CRETAV [Valencia] (2006) <www.cretav.com/va/i/10639/136/primera-campana-de-publicidad-gubernamental-de-impulso-a-la-tdt> [Consulta: 2 enero 2013]

⁴⁸⁹ YSA, T. *Partenariados público-privados locales: los casos de estados Unidos y Reino Unido*. Tesis doctoral. Barcelona: ESADE, Universitat Ramon Llull, 2004.

ción administración-administrado-, la corresponsabilidad). Esto se debe a que todos ellos beben de una misma filosofía fundacional, denominada Web 2.0., Curto, Rey y Sabaté la definen así:

En el mundo de Internet ha aparecido un nuevo concepto que supone dar un salto cualitativo en la concepción de este canal de comunicación. Se trata de una visión “filosófica” de lo que debería ser el espacio común que supone Internet: la denominada Web 2.0.

La filosofía de acción de la Web 2.0 busca convertir la red en un auténtico espacio social, que sirva de soporte democrático y permita expresarse a todos y cada uno de sus agentes.

En ella, la sociedad de la información ya no es sólo información, sino, ante todo, “sociedad”: los ciudadanos contribuyen a la creación de contenidos.

El mayor riesgo que se apunta al concepto Web 2.0 radica en su posible crecimiento caótico y desestructurado, donde la multidimensionalidad origina caminos que se anulan entre sí, voces que se contrarrestan y, en lugar de un corro armonizado de *contertulios* - dialogando de forma ordenada, haciendo crecer estados de opinión de forma coherente-, se consigue una inmensa y disonante cacofonía.

Además, existe el riesgo de la falta de “control de calidad”: los contenidos generados por tantos agentes pueden pecar de *amateurismo*, sin el necesario nivel de rigor y sin estar lo suficientemente contrastados.

La Web 2.0 comprende el universo de los *weblogs*, noticias y contenidos votados por usuarios, recomendaciones de contenidos, buscadores especializados, redes sociales - tanto personales como profesionales-, comunidades, espacios donde compartir vídeos y fotos, marcadores sociales y *tagging*, *podcasting*, *wikis* y un amplio etcétera que no deja de crecer día a día.

Las palabras clave son del tipo: compartir, participar, colaborar, recomendar, conversar y, en un sentido muy amplio, posibilitar toda una serie de contenidos generados por el usuario, donde éste se siente actor o agente comunicativo y no un mero receptor pasivo. La web se entiende como plataforma: un vehículo global de socialización para ser usado por todos, en todas partes, en todos los soportes.⁴⁹⁰

Esta nueva vía de investigación también está avalada por autores como Bouza que en su artículo académico *Public sector marketing, political science*

⁴⁹⁰ CURTO, V.; REY, J.; SABATÉ, J. *Redacción Publicitaria*. Barcelona: Editorial UOC, 2008 p. 206-207.

and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue expone⁴⁹¹:

*Most current codes of good government contain certain basic principles such as the use of rationalizing practices in management processes, giving attention to citizen demands and fostering the need to evaluate the impact of public actions. Governments and administrations have left behind the economic limitations of the most hard-core NPM (New Public Management) postulates and have settled into an era of accountability with their highest hopes placed in the idea of citizen participation.*⁴⁹²

Si los hábitos comunicacionales de los ciudadanos cambian y evolucionan hacia una mayor participación -como parecen apuntar factores tales como la Web 2.0- sería lógico inferir que lo hará su consumo de medios. Y a ello no podrá permanecer ajeno el estudio de la publicidad institucional: ¿qué medios son, en cada momento, los óptimos para llegar a la ciudadanía?. Esta pregunta deberá ser formulada de forma continuada, en un proceso dinámico, estando siempre atentos a la evolución del consumo de medios por parte de la población, sus nuevos hábitos (o no) en el ámbito comunicacional, etc. Así, por ejemplo, el *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*, en su apartado “Distribución de las herramientas de comunicación” adelanta las siguientes previsiones para el desarrollo de la publicidad institucional en ese año:

El 61,4% de las campañas insertarán anuncios de Internet, el 50% utilizarán prensa escrita (incluye dominicales y suplementos) como soporte publicitario, radio en el 38,6% y revistas el 31,8%. El 27,3% de las campañas propone los soportes exteriores como medio publicitario, mientras que el 25% hará uso de la televisión, el 6,8% de las relaciones públicas y el 4,5% del cine, además el 2,3% utilizará el marketing (sic). Herramientas distintas a todas las anteriores (carteles, publicaciones y folletos, banderolas, vídeos, foros) serán utilizadas en el 15,9% de las campañas o iniciativas de comunicación.⁴⁹³

⁴⁹¹ BOUZAS-LORENZO, R. (2010), p. 113-125.

⁴⁹² Los más habituales códigos de buen gobierno contienen ciertos principios básicos tales como el uso de prácticas racionalizadoras en los procesos de gestión, otorgando atención a las demandas de los ciudadanos, potenciando la necesidad de evaluar el impacto de las acciones públicas. Gobiernos y administraciones han dejado atrás las limitaciones económicas de los postulados de la vertiente más dura de la Nueva Gestión Pública, y se han establecido en una era de responsabilidad con sus mayores esperanzas puestas en la idea de participación ciudadana. (Trad. A.).

⁴⁹³ ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013* [En línea] Madrid: Administración General del Estado, 2013.

Como se puede observar en los anteriores datos, la prevalencia del medio Internet empieza a ser ya un hecho en la contratación de medios para la publicidad institucional del gobierno central español. Este ejemplo puede llevarnos a pensar, que en un futuro cercano, es probable que la publicidad institucional deba ir más allá del uso de los medios *Above-The-Line* (ATL).⁴⁹⁴ Podrían no ser suficientes los *mass-media* para alcanzar a una población con un consumo más ecléctico y fragmentado de los medios de comunicación y, al igual que han hecho los anunciantes comerciales, la publicidad institucional podría, en parte, migrar hacia otras las técnicas publicitarias. A éste fenómeno no son tampoco ajenos los nuevos canales de comunicación. Desde Facebook a los blogs, las redes sociales y todos los nuevos formatos comunicativos que permite el entorno Web 2.0 no deberán ser ajenos a la publicidad institucional si esta quiere estar cerca de los ciudadanos del mañana.

Ahora bien, no se trata en absoluto de abandonar los medios tradicionales como la televisión, la prensa o la radio, sino de completar esta reducida pañoia de canales de comunicación con nuevas opciones que enriquecen la capacidad de persuasión y el alcance de la comunicación surgida de los poderes públicos. Y esto debería hacerse, a nuestro entender, por varios motivos:

- capacidad y necesidad de mejor medición de los resultados: búsqueda de la efectividad
- maduración de las audiencias, que incluye un mayor uso de las nuevas tecnologías
- mayor fragmentación de las audiencias y nuevos consumos culturales e informativos

<<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/226035/Plan2013.pdf>> [Consulta: 5 enero 2013]

⁴⁹⁴ Tradicionalmente, en el sector publicitario se ha venido estableciendo una división entre los medios convencionales y no los convencionales. Esta forma de agrupar los medios publicitarios nace de la multinacional Procter&Gamble, la cual separaba en sus presupuestos aquellos formatos publicitarios que se insertaban en medios de comunicación de masas, de aquellos que no requerían a los *mass-media* para su difusión. Para ello, establecía una línea divisoria entre ambas partidas presupuestarias. Así nacen los conceptos *above-the-line* y *below-the-line*, también conocidos en nuestro sector por sus siglas: ATL y BTL. Esta división ha tenido gran trascendencia en el sector, determinado los modelos de negocio, las estructuras empresariales y la forma en que las agencias ofrecen sus servicios a los anunciantes. Así, las propias agencias se denominan, genéricamente, “de *above*” o “de *below*”. (Trad. A.).

- mejoras en la segmentación y precisión de los targets de la publicidad institucional
- capacidad/necesidad de interacción y corresponsabilidad con el ciudadano.

En el ámbito académico ya se apuntan nuevas formas de interacción comunicacional entre los poderes públicos y los ciudadanos, como podemos ver en Rom, Curto y Sorribas “Reciclando la relación con el ciudadano. La publicidad institucional 2.0”⁴⁹⁵ o, desde una perspectiva internacional, en aportaciones como *Engaging Citizens Online for Better Policy-making*,⁴⁹⁶ de la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), la cual nos brinda esta interesante gráfico, el cual correlaciona las herramientas de comunicación con los diferentes estadios de la participación ciudadana:

⁴⁹⁵ ROM, J.; CURTO, V.; SORRIBAS, C. “Reciclando la relación con el ciudadano. La publicidad institucional 2.0” [En línea] Congreso Internacional Brand Trends. Valencia: Universitat CEU-Cardenal Herrera, 2009.

<http://www.uchceu.es/actividades_culturales/2009/congresos/brandtrends/documentos/texto_reciclando_publicidad2.0.pdf> [Consulta: 1 marzo 2013]

⁴⁹⁶ OECD. *Engaging Citizens in Policymaking*. [En línea] París: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 2012. <www.oecd.org/gov/citizens> [Consulta: 1 noviembre 2012]

Figura 32: Herramientas para el vinculación digital en cada etapa de la acción política

Box 2: Tools for online engagement at each stage of policy-making

Stage in policy-making cycle	Information	Consultation	Participation
Agenda-setting	<ul style="list-style-type: none"> • site-specific search engines • e-mail alerts for new policy issues • translation support for several languages • style checkers to remove jargon 	<ul style="list-style-type: none"> • online surveys and opinion polls • discussion forums • monitoring emails • bulletin boards • frequently asked questions (FAQs) 	<ul style="list-style-type: none"> • e-communities • e-petitions • e-referenda
Analysis	<ul style="list-style-type: none"> • translation support for ethnic languages • style checkers to remove jargon 	<ul style="list-style-type: none"> • evidence-managed facilities • expert profiling 	<ul style="list-style-type: none"> • electronic citizen juries • e-communities
Formulation	<ul style="list-style-type: none"> • advanced style checking to help interpret technical and legal terms 	<ul style="list-style-type: none"> • discussion forums • online citizen juries • e-community tools 	<ul style="list-style-type: none"> • e-petitions • e-referenda amending legislation
Implementation	<ul style="list-style-type: none"> • natural language style checkers • e-mail newsletters 	<ul style="list-style-type: none"> • discussion forums • online citizen juries • e-community tools 	<ul style="list-style-type: none"> • e-mail distribution lists for target groups
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> • online feedback • online publication of annual reports 	<ul style="list-style-type: none"> • online surveys and opinion polls • discussion forums • monitoring emails • bulletin boards • frequently asked questions (FAQs) 	<ul style="list-style-type: none"> • e-petitions • e-referenda

Fuente: OECD. "Engaging Citizens in Policymaking".⁴⁹⁷

Cambiando de perspectiva, otro factor que puede incidir en el futuro de la publicidad institucional sería la progresiva desideologización de la política, convertida ésta en un mero ejercicio técnico de gestión de candidatos y procesos electorales, incluso ya desde el poder -a través de la *permanent campaign*, como se ha estudiado anteriormente-.

La publicidad institucional, como instrumento de comunicación, está también al servicio de la ideología del partido gobernante, el cual le encomienda su función informativa y persuasiva. Por esta razón, si los partidos reducen su carga ideológica, se podría producir un cierto trasvase de este fenómeno a su acti-

⁴⁹⁷ OECD. *Engaging Citizens in Policymaking*. 2012.

vidad comunicacional, tanto en el ámbito del propio partido como en el de las instituciones que gobierna. Cuando la propia política parece vaciarse de contenidos ideológicos realmente diferenciadores o innovadores, se vuelve menos ambiciosa en sus desarrollos cotidianos y nos encontramos con un planteamiento empobrecedor de la confrontación de partidos. Tal como apunta Eguizabal:

La progresiva desideologización” de los partidos y la búsqueda del espacio político de centro, más la casi exclusiva presencia de dos opciones mayoritarias en casi todos los países con una vida democrática madura, han acercado mucho la situación a la americana, aunque con matices, y han permitido un tratamiento casi exclusivamente publicitario de las campañas electorales.⁴⁹⁸

En este contexto de una política paradójicamente despolitizada y donde la ideología queda aparentemente relegada a un segundo plano, aparece con fuerza la idea de que, en política, la comunicación lo es todo, de que la política es relato y que el éxito político es consecuencia de estructurar y relatar este discurso de forma coherente y creíble. El discurso político debe mudar a relato político, creando nuevos marcos verbales que estructuren y condicionen nuestra visión del mundo, tal como apunta Lakoff.⁴⁹⁹ Y, dentro de este relato político figura la publicidad institucional, la cual debe dibujar, en su conjunto, un relato global, también coherente y creíble.

No obstante, la política sin ideología debería ser comparable a la publicidad sin marketing, es decir, a una disciplina desarrollada sin un trabajo estratégico previo y donde el terreno de juego está sin acotar. Y, en una nueva paradoja, el discurso de la política despolitizada se realizaría a través de una publicidad donde el marketing político está bien presente, hasta el punto de construir todo un entramado conceptual previo -y paralelo- al discurso político, tal como acredita Aira.⁵⁰⁰

Eguizabal, al hilo de este debate, hace la siguiente puntualización referida a la labor de los publicitarios durante las campañas electorales -más adelante,

⁴⁹⁸ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 360.

⁴⁹⁹ LAKOFF, G. *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político*. Madrid: Ed. Complutense, 2007.

⁵⁰⁰ AIRA, T. *Los Spin Doctors: cómo mueven los hilos los asesores de los líderes políticos*. Barcelona: Ed. UOC, 2009.

ampliada por el mismo autor a su papel en el marco de la publicidad política, en general-, aunque creemos que mantiene su vigencia cuando la aplicamos al contexto de la publicidad institucional:

Tan sólo tres de las tareas efectuadas por los publicitarios en una campaña electoral pueden considerarse trabajos de publicidad: la preparación de verdaderos anuncios (impresos, vallas, cuñas, spots); la elección de los medio que sirvan de soporte para los anuncios y apariciones del candidato; y finalmente los sondeos y medidas de los cambios de actitud, de las decisiones de voto, etc. Dado que las dos segundas son tareas de orden técnico, tan sólo la primera es susceptible de reparos y crítica. Aunque simplificar en demasía los problemas o rehusar el debate son objeciones razonables que pueden hacerse a la publicidad política, bien es cierto que ésta -a diferencia de las relaciones públicas- siempre actúa a cara descubierta, y que el maniqueísmo o la demagogia que puede ejercitar sus mensajes siempre han existido en los políticos. Además de que también tiene efectos claramente beneficiosos para una democracia, como es la incitación al voto (al margen de para quién sea éste pedido) y, sobretodo, suscitar en la gente el interés por la política (es decir, combatir la indiferencia). En alguna medida, la publicidad ayuda a que los resultados de una elección no dependan del fanatismo de unos pocos, dispuestos siempre a prestar el voto a su candidato en cualquier circunstancia; ayuda a que los escépticos, los dudosos, los indiferentes se decidan a entrar en el “juego” democrático y a ser ellos, por fin, los que decidan la clase de gobernante que les parece mejor. Todo ello partiendo del supuesto de que la publicidad por sí misma no decide nada, en todo caso, mucho menos que un debate televisado o que la influencia de los llamados “líderes de opinión”, pero sí es capaz de reforzar decisiones previas y suscitar reflexión o discusiones.⁵⁰¹

Esta extensa cita, transcrita por su importancia clarificadora, sirve también para ubicar el debate sobre la publicidad institucional, ya que comparte muchos de los objetos y supuestos atribuidos aquí a la publicidad política. De hecho, Eguizabal acaba su análisis con una disquisición que amplía su campo de análisis:

La publicidad en general, y dentro de ella aquella modalidad que tradicionalmente ha tendido un tratamiento más formal, como la financiera o la política, ha tendido hacia planteamientos más agresivos, más dinámicos, pero también más superficiales. Pero si la publicidad política se ha ido volviendo más y más cool, más ligera, más frívola e incluso más jovial, es porque la sociedad también lo ha hecho. El mayor sarcasmo de esto es que todas aquellas cosas que, de un modo demagógico, los políticos instala-

⁵⁰¹ EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 364.

dos en el poder critican de la publicidad, son utilizadas por ellos para acceder al poder en sus campañas: desde el empleo de medias verdades a la explotación del atractivo sexual de sus candidatos.⁵⁰²

Por todo lo expuesto hasta aquí podríamos inferir que las nuevas tipologías de discurso político del futuro también pueden hacerse eco en el seno de la publicidad institucional, ya que, en cierta medida, comparten actores y principios. Por ello, la evolución del mensaje político y su correlación con la publicidad institucional puede ser establecida como un campo de estudio futuro, vinculado a los temas presentados en la presente tesis doctoral.

Ya en otra esfera, pero siguiendo con posibles temas de futuro análisis relacionados con el objeto de estudio, podríamos constatar como la publicidad institucional tampoco debería permanecer ajena a los nuevos campos de investigación y avances sobre la publicidad y el marketing.

En este contexto de innovación, la disciplina del neuromarketing está empezando a explicar desde una estricta óptica científica -alejada de pasados apriorismos- las evidencias y las razones profundas del comportamiento humano vinculado a las actividades del marketing. Y el marketing y la publicidad políticas no son una excepción. Aunque no es el propósito de la presente tesis doctoral, veamos un ejemplo de ello, tal como es presentado por Lindstrom⁵⁰³:

This goes a long way toward explaining why, in a atmosphere of across-the-board apprehension, American consumers are investing in things that will protect them from harm. A recent neuroscience study has shown that fear is a far bigger driver than most of us admit. Blame the amygdale, the small region of our brains responsible for generating and storing fear. Fear of losing our jobs, fear of defaulting on our mortgages, fear of not being able to make our kids' school or college payments, fear of our spouse or partner leaving us, fear of ending up broke, drunk, or homeless. When we're operating in survival mode, fear becomes a major driver. And it's an incredibly powerful one. For exemple, in 1964, when Democrats broadcasted the "Daisy" television commercial, which threatened voters with nuclear annihilation if Republican candidate Barry Goldwater was elected, and in 2004, when George W. Bush rolled out a fear-based television ad showing wolves crossing the U.S. borders as stealthily as terrorists, our brain's amygdales went wild. Vo-

⁵⁰² EGUIZÁBAL, R. (1998), p. 365-366.

⁵⁰³ LINDSTROM, M. *Buyology. Truth and Lies About Why We Buy*. New York: Doubleday, 2010, p. 208-209.

*ters spoke widely of their distaste for both commercials, yet brain scans showed that the fear tactics worked; when push came to shove they favored (and said they would vote for) the politicians who would best "protect" them. A similar flare-up in our amygdalae is happening today. Only today, our fear is less about the threat of nuclear warfare or terrorism, and more about what is -or isn't- in our wallets. Trivial as it might sound in comparison, in this uncertain and unstable economic climate, we are, quite simply, scared to spend.*⁵⁰⁴

Esta cita nos muestra como los mensajes políticos están aprendiendo de la neurociencia. Y, si esto es así, podríamos deducir que, tarde o temprano, la publicidad institucional, cuya gestión está en manos de esos mismos políticos, incorporará técnicas basados en esta disciplina.

Por otro lado, investigaciones académicas de calado empiezan a establecer sólidas relaciones entre neurociencia y publicidad. Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en la tesis doctoral De Balanzó *Los consumers insight y la neurociencia: la relación entre las variables neurobiológicas y la eficacia publicitaria*.⁵⁰⁵

Web 2.0, partenariado público-privado, despolitización, nuevos modelos de gestión eficiente, neuromarketing...a la publicidad institucional le aguardan grandes y apasionantes retos de futuro. Mediante la presente tesis doctoral se

⁵⁰⁴ Esto nos lleva a explicar, por qué en un ámbito global, los consumidores americanos están invirtiendo en todo aquello que les protege del daño. Un reciente estudio neurocientífico ha demostrado que el miedo es un factor mucho mayor de lo que la mayoría de nosotros admite. Esto se debe a la amígdala, la pequeña región de nuestro cerebro responsable de generar y almacenar el miedo. El miedo a perder nuestros puestos de trabajo, el miedo a no pagar nuestras hipotecas, el miedo de no ser capaz de pagar la escuela o la universidad de nuestros hijos, el miedo a que nuestro cónyuge o pareja nos deje, el miedo a terminar arruinados, alcohólicos, o sin hogar. Cuando estamos operando en modo de supervivencia, el miedo se convierte en la clave. Y es increíblemente poderoso. Por ejemplo, en 1964, cuando los demócratas difundieron el anuncio televisivo "Daisy", que amenazó a los votantes con la aniquilación nuclear si el candidato republicano Barry Goldwater resultaba elegido, y en 2004, cuando George W. Bush lanzó un anuncio de televisión basado en el miedo que mostraba a lobos cruzando las fronteras de Estados Unidos tan sigilosamente como terroristas, las amígdalas de nuestro cerebro se volvieron locas. Los votantes hablaron ampliamente de su disgusto por los dos anuncios, sin embargo, los escáneres cerebrales mostraron que las tácticas basadas en el miedo funcionaron, cuando llegó el momento de votar, lo hicieron (o dijeron que votarían) por los políticos que mejor les "protegen". Una respuesta similar en nuestras amígdalas está sucediendo hoy en día. Solo que hoy, el miedo no es tanto la amenaza de una guerra nuclear o el terrorismo, sino que está más acerca de nuestras carteras. Aunque pueda parecer trivial la comparación, en un clima económico de inestabilidad e incertidumbre, tenemos, simplemente, miedo a gastar. (Trad. A.).

⁵⁰⁵ DE BALANZÓ, C. *Los consumer insight y las neurociencias: la relación entre las variables neurobiológicas y la eficacia publicitaria*. Tesis doctoral. Barcelona: Facultat de Ciències de la Comunicació Blanquerna, Univesitat Ramon Llull, 2011.

ha pretendido poner las bases que permitan abordar próximos estudios desde una perspectiva académica sólida y fundamentada. Contribuir a este mejor conocimiento de la publicidad institucional ha sido el *leitmotiv* que impregna estas páginas. El proceso de investigación ha sido apasionante, y estos nuevos enfoques nos hacen presuponer que los próximos pasos académicos y profesionales que nos aguardan prometen, asimismo, momentos intensos y fructíferos.

19. Fuentes

- AD COUNCIL. *The Story of Ad Council* [En línea] New York: Ad Council, 2012. <<http://www.adcouncil.org/About-Us/The-Story-of-the-Ad-Council>> [Consulta: 1 octubre 2012]
- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2007* [En línea] Madrid: Administración General del Estado, 2007. <<http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/A4EDC4BD-01B9-4FD9-A7D3-0E33A1FA5BA7/80441/PlanPublicidadInstitucional2007.pdf>> [Consulta: 1 octubre 2012]
- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2008* [En línea] Madrid: Administración General del Estado, 2008. <<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/99720/Plan2008.pdf>> [Consulta: 1 octubre 2012]
- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2009* [En línea] Madrid: Administración General del Estado, 2010. <<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/99721/Plan2009.pdf>> [Consulta: 1 octubre 2012]
- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2010* [En línea] Madrid: Administración General del Estado, 2010. <<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/101906/Plan2010.pdf>> [Consulta: 1 octubre 2012]
- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2011* [En línea] Madrid: Administración General del Estado, 2011. <<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/139846/Plan2011.pdf>> [Consulta: 1 marzo 2012]
- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2012* [En línea] Madrid: Administración General del Estado, 2012. <<http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/502FF9DA-C423-4987-8E1C-5129910442FD/202181/Plan2013.pdf>> [Consulta: 1 marzo 2012]

- ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013* [En línea] Madrid: Administración General del Estado, 2013. < <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/226035/Plan2013.pdf>> [Consulta: 5 enero 2013]
- ADVERTISING AGE. *100 Leading National Advertisers* [En línea] New York: Advertising Age, 2012. http://adage.com/datacenter/datapopup.php?article_id=235491 [Consulta: 6 septiembre 2012]
- AGENCIA EFE. *PSC, PP y C's llevarán a la Junta Electoral la campaña del Govern*. [En línea] Barcelona: La Vanguardia, 2012. <<http://www.lavanguardia.com/politica/elecciones-catalanas/20121029/54353996054/psc-lleva-junta-electoral-campana-govern-fomentar-voto.html>> [Consulta: 20 de noviembre de 2012]
- AIRA, T.; CURTO, V.; ROM, J. *Comunicació política i d'administracions públiques*. Barcelona: Editorial UOC, 2009.
- AIRA, T. *Los Spin Doctors: cómo mueven los hilos los asesores de los líderes políticos*. Barcelona: Editorial UOC, 2009.
- ALAMEDA, D; FERNÁNDEZ, E. "Aproximación conceptual a la publicidad institucional". *Sphera Pública* [Murcia] (2002), núm. 2.
- ALLEN, C; SEMENICK, R.; O'GUINN, T. *Publicidad*. México: International Thomson, 2010.
- ALTARRIBA, M, [et al] "La seducción de la provocación. La importancia de las nuevas tendencias en la construcción del relato publicitario" *Trípodos* [Extra: IV Congreso Internacional Comunicación y Realidad. Las encrucijadas de la comunicación: límites y trasgresiones] [Barcelona] (2007) vol. 2.
- ALTARRIBA, M. *Del pregó al web: una síntesis històrica de la redacció creativa en publicitat*. Barcelona: Trípodas, 2003.
- ALVARADO, M. C. "La publicidad social: concepto, objeto y objetivos". *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación* [Sevilla] (2005), nº 2.

- ÁLVARO, F.M. “Publicidad placebo”. *La Vanguardia* [Barcelona] (9 diciembre 2006), núm. 44948.
- “Coca Cola colabora con Turespaña”. ANUNCIOS [En línea] Madrid: Publicaciones Profesionales, 2013<<http://www.anuncios.com/negocio/noticia/1072134029101/coca-cola-colabora-turespana.1.html>> [Consulta: 4 febrero 2013]
- ARCEO, J.L. [et al.] *Campañas electorales y publicidad política en España (1976-1991)*. Barcelona: ESERP-PPU, 1993.
- ARDEN, P. *It's not how good you are, it's how good you want to be*. London: Phaidon, 2003.
- ARENS, W.; ARENS, C.; WEIGOLD, M. *Publicidad*. México: McGraw-Hill Interamericana, 2008.
- ASSOCIATION OF EUROPEAN RESEARCH LIBRARIES. *DART-Europe E-theses Portal*. [En línea] Londres: DART-Europe, 2012. <<http://www.dart-europe.eu>> [Consulta: 1 noviembre 2012]
- BAQUERO, C. “Los barceloneses piden más dinero para educación en el PAM”. [En línea] Barcelona: El País. 15 mayo 2012 http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/05/14/catalunya/1337019782_609558.html (Consulta: 16 de mayo 2012).
- BARZELAY, M.; ARMAJANI, B. *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BLUMENTHAL, S. *The Permanent Campaign: Inside the world of elite political operatives*. Boston: Beacon Press, 1980.
- BOUZAS-LORENZO, R. “Public sector marketing, political science and the science of public administration: the evolution of a transdisciplinary dialogue”. *Internacional Review on Public and Nonprofit Marketing* [Berlin] (2010), vol. 7.

- BROWN, S. *Postmodern Marketing*. London: Routledge, 1995.
- CAMPILLO, C. "Comunicación pública y administración municipal: una propuesta de modelo estructural". *Pensar la Publicidad. Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias* [Valladolid] (2010), vol. 4, nº1.
- CANEL, M.J. *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid: Tecnos, 1999.
- CARO, A. *Comprender la Publicidad*. Barcelona: Trípodos, 2010.
- CASTIÑEIRA, A; LOZANO, J. M. "El silencio de las ideas". *La Vanguardia* [Barcelona] (31 agosto 2007), núm. 45210.
- "Catalunya, líder en creación de empresas públicas". *La Vanguardia* [Barcelona] (21 de agosto de 2006), núm. 44.838.
- CERRILLO, A. "La comida "verde" llena el carro". *La Vanguardia* [Barcelona] (31 mayo 2007), núm. 45118.
- CHESTER, J. [et al] "Should the government advertise?" *Public Opinion Quarterly* [Princeton] (1942), vol. 6, núm. 4.
- CIA, B. "El plan estratégico y los euros que cuesta el "Aibó". *El País* [Madrid] (15 noviembre 2006), núm. 10752,
- CID, R. "Publicidad institucional en España. Del buen gobierno al autocontrol". *Te-los: Cuadernos de comunicación e innovación* [Madrid] (2004), vol. 59.
- CONSORCI DE BIBLIOTEQUES UNIVERSITÀRIES DE CATALUNYA (CBUC). *Tesis Doctorals en Xarxa*. [En línea] Barcelona: CBUC, 2012. <<http://www.tdx.cat/>> [Consulta: 7 diciembre de 2012]
- CORTÉS GONZÁLEZ, A. "Publicidad televisiva del Estado y el fomento de la cultura de paz". *Revista Latina de Comunicación Social* [La Laguna] (2008), vol. 63.

- CORTÉS GONZÁLEZ, A. “La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva”. *Razón y Palabra*, [Ciudad de México] (2011), vol. 75.
- CURTO, V.; REY, J.; SABATÉ, J. *Redacción Publicitaria*. Barcelona: Editorial Editorial UOC, 2008.
- DE BALANZÓ, C. *Los consumer insight y las neurociencias: la relación entre las variables neurobiológicas y la eficacia publicitaria*. Tesis doctoral. Barcelona: Facultat de Ciències de la Comunicació Blanquerna, Univesitat Ramon Llull, 2011.
- DE BENITO, E. *Cada euro gastado en evitar el tabaquismo ahorra 55 en sanidad* [En línea] Madrid: El País, 13 febrero 2013.
<http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/13/actualidad/1360780057_230729.html> [Consulta: 14 de febrero 2013]
- Decret 86/2002, de 5 de març, pel qual s'estableix el règim jurídic de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (14 de març de 2002), núm. 3595.
- Decret 242/2007, de 6 de novembre, pel qual s'estableix el règim jurídic de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (6 novembre 2004), núm. 5005.
- DECROP, A.” The influence of message format on the effectiveness of print advertisements for tourism destinations”. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2007), vol. 26, núm. 4.
- DEVLIN, E. [et al.] “Comparative study of young people’s response to anti-smoking messages”. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2007), vol. 26, nº 1.
- DEWEY, J. *La opinión pública y sus problemas*. Madrid: Morata, 2004.
- *Diccionario de Uso de la Lengua Española*. Madrid: Sociedad General Española de Librería, 1988.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA. *Campanya d'incendis 2013* [En línea] [Barcelona] (2013) <<http://www.diba.cat/web/comunicacio/incendis>> [Consulta: 2 enero 2013]

- DOMENACH, J. *La Propaganda Política*. Barcelona: Edicions 62, 1963.
- DONOVAN, R. "Social marketing's mythunderstandings". *Journal of Social Marketing*. Bingley: Emerald, 2011, vol. 1, núm. 1.
- EGUIZÁBAL, R. *Historia de la Publicidad*. Madrid: Eresma & Celeste Ediciones, 1998.
- "El Gobierno invertirá 268 millones en publicidad en 2007". *Anuncios* [Madrid] (2007), núm. 1187.
- "El gobierno no declara el gasto en publicidad". *La Vanguardia* [Barcelona] (21 julio 2007), núm. 45169.
- "El plan estratégico y los euros que cuesta el "Aibó". *El País* [Madrid] (15 noviembre 2006), núm. 10752.
- "España lucha contra la inmigración ilegal con una campaña en Senegal". *Brandlife* [Madrid] (24 septiembre 2007), núm. 50.
- "Europa da tres años a la industria para que fabrique alimentos más saludables". *La Vanguardia* [Barcelona] (3 junio 2007), núm. 45121.
- EXPÓSITO, A. "El mirón perplejo". *La Vanguardia* [Barcelona] (12 julio 2007), núm. 45160.
- FELIU ALBADALEJO, A. "Los ámbitos de la Publicidad Institucional" en FELIU, E. (Ed.), *Comunicación. Memoria, historia, modelos*, Madrid: Edipo, 2009.
- FERRER, E. *Publicidad y Comunicación*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- FERRY, J.M.; WOLTON, D. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, 1998.
- FOIX, LL. "Revitalizar la política". *La Vanguardia* [Barcelona] (22 agosto 2007), núm. 45202.

- FOX, S. *The mirror makers. A history of american advertising and its creators*. New York: William Morrow and Company, 1984.
- GAGGI, M; NARDUZZI, E. *El fin de la clase media y el nacimiento de la sociedad de bajo coste*. Madrid: Lengua de Trapo, 2006.
- GAONA, C, MARTÍNEZ, E.; VIZCAÍNO-LAORNA, V. *Integración, inmigración y publicidad: análisis de la publicidad y de su percepción por los inmigrantes*. Madrid: Observatorio de las Realidades Sociales y de la Comunicación, 2007.
- GARCÍA INDA, A. "Régimen jurídico de la actividad de las Administraciones Públicas". *Cuadernos de Derecho Público*. [Madrid] (2001), vol. 12.
- GARCÍA LÓPEZ, M. *Publicidad Institucional: El Estado Anunciante*. Málaga: Servicio de Publicaciones. Universidad de Málaga, 2001.
- GARCÍA RUESCAS, F. *Historia de la publicidad y el arte comercial en España*. Madrid: Arus, 2000.
- GARCÍA UCEDA, M. *Las claves de la publicidad*. Madrid: ESIC, 2001.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *10 anys de publicitat institucional 2001-2010*. Barcelona: Departament de la Presidència. Direcció General de Difusió Corporativa, 2010.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Convocatòria de reunió 16 de maig*. Barcelona: Departament de Presidència. Comissió Asesora sobre la Publicitat Institucional, 2008.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2012*. Madrid: Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia, 2011.
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2013*. Madrid: Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia, 2012.

- GONZÁLEZ D.; HARVELL, T. "U.S. government information policy and the aids epidemic". *Government Publications Review* [San Francisco] (1989), volume 16, nº 2.
- GONZÁLEZ LOBO, M. A. *Curso de Publicidad*. Madrid: Eresma y Celeste, 1998.
- GONZÁLEZ LOBO, A. M.; PRIETO, M. D. *Manual de Publicidad*. Madrid: ESIC, 2009.
- GONZÁLEZ MARTIN, J. A. *Teoría general de la Publicidad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- ENCICLOPÈDIA CATALANA. *Gran diccionari de la llengua catalana*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana, 1998.
- HAURIUO, A. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona: Ariel, 1980.
- HEATH, J.; POTTER, A. *Revelarse vende: el negocio de la contracultura*. Madrid: Taurus, 2005.
- HERREROS, M. *La publicitat: fonaments de la comunicació publicitària*. Barcelona: Pòrtic, 1995.
- HERREROS, M. *Teoría y técnica de la propaganda electoral (formas publicitarias)*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989.
- HILL, R., MORAN, N. "Social marketing meets interactive media: lessons for the advertising community". *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2011), vol. 30, nº 5.
- INTERNATIONAL ADVERTISING BUREAU. *Europe Mediascope 2012*. [En línea] Londres: IAB, 2012 <http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2012/07/IAB-Europe-Mediascope-ES-Launch-Presentation_2012.pdf> [Consulta: 1 noviembre de 2012]
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2009* [En línea] Madrid: INE,

2012

<<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t20/e260/a2009/I0/&file=pro002.px&type=pca&L=0>> [Consulta: 1 octubre 2012]

- JAKOBSON, R. *Ensayos de lingüística general*. Barcelona: Seix Barral, 1975.
- JOWETT, G.; O'DONNELL, V. *Propaganda and Persuasion*. Thousand Oaks: Sage Publications, 2006.
- JUAN, J. "Aparentar bien un triunfo en política es ganar". *La Vanguardia* [Barcelona] (9 julio 2007), núm. 45157.
- JULIANA, E. "No pienses en Catalunya, dijo Lakoff". *La Vanguardia* [Barcelona] (3 septiembre 2007), núm. 45213.
- JUNTA DE ANDALUCÍA. *Publicidad institucional* [En línea] Sevilla: Junta de Andalucía, 2011.
<<http://www.juntadeandalucia.es/turismocomercioydeporte/opencms/organigrama/consejero/viceconsejeria/secretaria-general-tecnica/servicio-informacion-y-documentacion-estudios-publicaciones/Documentacion/publicidad-institucional/index.html> > [Consulta: 6 junio 2011]
- JUSTICIA, A. "CiU y PP ofrecen a Hereu pactos concretos si gobierna en minoría". *La Vanguardia* [Barcelona] (31 mayo 2007), núm 45118, sección *Vivir*.
- KAPLAN, A, HAENLEIN, M., "The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration". *European Management Journal* [Amsterdam] (2009), vol. 27.
- KEEN, A. *The cult of the amateur: how today's Internet is killing our cultura and assaulting our economy*. New York: Crown Business, 2007.
- KOTLER, P.; LEE, N. Transformation-Marketing in the Public Sector: The Final Frontier. *The Public Manager* [Alexandria] (2007), vol. 36, no 1.
- KOTLER, P. [et.al] *Dirección de marketing*. Madrid: Prentice Hall, 1995.

- KOTLER, P.; LEE, N. R. (2008). *Social Marketing: Influencing Behaviours for Good*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc., 2008.
- KOTLER, P.; LEE, N. R. *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*. New Jersey: Pearson Education, Inc., 2007.
- KOTLER, P.; ROBERTO, E. L. *Marketing social. Estrategias para cambiar la conducta pública*. Madrid: Díaz de Santos, 1992.
- KOTLER, P.; ZALTMAN, G. "Social Marketing: An approach to planned Social Change". *Journal of Marketing* [Chicago] (1971), nº 35.
- LAKOFF, G. *No pienses en un elefante: lenguaje y debate político*. Madrid: Ed. Complutense, 2007.
- LEISS, W.; KLINE, S.; JHALLY, S. *Social communication in advertising. Persons, products & images of well-being*. London: Routledge, 1990.
- Ley 4/1999, de 11 de mayo, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado* (9 junio 1999), núm. 137.
- "Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional". *Boletín Oficial del Estado* (30 diciembre 2005) núm. 312.
- "Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad". *Boletín Oficial del Estado* (15 noviembre 1988), núm. 274.
- "Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria". *Boletín Oficial del Estado* (27 noviembre 2003) núm. 284 p. 42079-42126.
- "Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional". *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (8 gener 2001) núm. 3300.
- LEWIS, S. "The potential for international and transnational public service advertising in public spaces in American and Chinese global cities: Conclusions from a 2010

survey of advertisements in subways in Beijing, New York, Shanghai and Washington". *Public Relations Review* [Amsterdam] (2012), vol. 38, nº 5.

- LINDSTROM, M. *Buyology. Truth and Lies About Why We Buy*. New York: Doubleday, 2010.
- LIPPMANN, W. *La opinión pública*. Madrid: Langre, 2003 (traducción de Blanca Guinea Zubimendi, revisada por C. de Langre).
- LIPPMANN, W. *Public Opinion*. Nueva York: MacMillan, 1922.
- LLANO, A. [et al.] *El humanismo en la empresa*. Pamplona: Rialp, 1992.
- LLANOS, J. "Un problema de comunicación". *La Vanguardia* [Barcelona] (11 septiembre 2006), núm. 44859.
- LOBO, F. "Libertad, equidad y eficiencia". *La Vanguardia* [Barcelona] (3 junio 2007), núm. 45.121.
- MACQUET, J. C. "Le marketing social". *Communication et langages*. Lyon: École Nationale Supérieure des Sciences de l'information et des bibliothèques, 1979, vol. 41, nº, 41-42.
- MARTÍN SALGADO, L. *Marketing político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*. Barcelona: Editorial Paidós, 2002.
- MARTÍNEZ, E.; VIZCAÍNO-LAORGA, R. "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico". *Revista Latina de Comunicación Social* [La Laguna] (2008), vol. 63.
- MARTÍNEZ, G. *Delenda est* [En línea] Madrid: El País, 2013
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/03/07/catalunya/1362683513_020318.html [Consulta: 8 marzo 2013]
- MARTÍNEZ PESTAÑA, M. J. "La producción de tesis doctorales sobre temas publicitarios (1971-2001)". *Documentación de las Ciencias de la Información*, [Madrid] (2004), vol. 27.

- MARTÍNEZ SOLANA, Y. *La Comunicación Institucional: análisis de sus problemas y soluciones*. Madrid: Fragua, 2004.
- MATTELART, A. *La Publicidad*. Barcelona: Paidós, 2000.
- MAUSER, G. 1989 "Marketing and Political Campaigning: Strategies and Limits." En MARGOLIS, M.; MAUSER, G. A. (ed.) *Manipulating Public Opinion*. Belmont: Wadsworth, 1989.
- MCCOMBS, M. *Estableciendo la agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós, 2006.
- MCCOMBS, M. Y.; SHOW, D. "The agenda-setting function of mass media". *Public Opinion Quarterly* [Princeton], (1972), vol 36, núm. 2.
- MEADOW, R., *Politics as Communication*. New Jersey: Ablex Publishing, 1980.
- MILLARD, A. D *Are the people listening to government's good advice?: source credibility in government attributed social marketing messages*. Tesis Doctoral. Wellington: Victoria University, 2010.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la composición del sector público empresarial y fundacional [En línea] Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 2009.
<<http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/CInPublicaciones/CInPublicacionesLinea/Documents/PDF%20con%20NIPO%20y%20correcciones%20de%20Pilar%20-%20OK.pdf>> [Consulta: 7 diciembre de 2012]
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Base de Datos de Tesis Doctorales (TESEO) [En línea] [Madrid]: MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE
<<https://www.educacion.gob.es/teseo/irGestionarConsulta.do;jsessionid=C7D71703855F55DAAA34A50523EA4679>> [Consulta: 1 diciembre de 2012]
- MONTAIGNE, M. *Ensayos* (I). Barcelona: Ediciones Orbis, 1985.

- MONTANELLI, I. *Historia de Roma*. Barcelona: Plaza & Janés, 1976.
- MORAGAS SPÀ, M. de. "Publicidad institucional: comunicación y civismo". *Metropolis Mediterrània*. [Barcelona] (2005), vol 6.
- MORALEDA, F. "Una ley modélica". *El País* [Madrid] (16 abril 2007), núm. 10901.
- MOREU CARBONELL, E. *La administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad*. Pamplona: Aranzadi, 2005.
- NAISBITT, J. *Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives*. New York: Warner Books, 1982.
- "Narbona entregará la documentación de la desaladora si la Generalitat se la pide" [En línea] Madrid: ABC, 2007 <http://www.abc.es/hemeroteca/historico-02-03-2007/abc/Valencia/narbona-entregara-la-documentacion-de-la-desaladora-si-la-generalitat-se-la-pide_1631757284663.html> [Consulta: 26 mayo 2007]
- NELSON, R. A. *A Chronology and Glossary Of Propaganda in the United States*. Westport: Greenwood Publishing, 1996.
- NEWMAN, B.I.; PERLOFF, R. "Political Marketing: Theory, Research, and Applications". En: Kaid, L. L. (ed.) *Handbook of Political Communication Research*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2008.
- NEWMAN, C. [et al.] The influence of consumer concern about global climate change on framing effects for environmental sustainability messages. *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2012), vol. 31, nº 3.
- NOELLE-NEUMANN, E. *La Espiral del Silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós, 1995.
- OATD. *Open Access Theses and Dissertations* [En línea] Winston-Salem: OATD, 2012 <<http://www.oatd.org/>> [Consulta: 7 diciembre de 2012]

- OECD. *Engaging Citizens in Policymaking*. [En línea] París: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT., 2012. <www.oecd.org/gov/citizens> [Consulta: 1 noviembre 2012]
- OGILVY, D. *Anotaciones privadas de David Ogilvy*. Barcelona: Folio, 1990.
- ÓNEGA, Fernando. "Cómo echar a Zapatero y no morir en el intento". *La Vanguardia* [Barcelona] (8 septiembre 2007), nº. 45218.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós, 2002.
- O'SHAUGHNESSY, N. "The marketing of political marketing". *European Journal of Marketing*. Bingley: Emerald, 2001, vol. 35, nº 9/10.
- OXFORD UNIVERSITY PRESS. Oxford Dictionary of English. [En línea] Oxford: Oxford University Press, 2012. <<http://oxforddictionaries.com/>> [Consulta: 1 noviembre 2012]
- PAEK, H. [et al.] "Peer or expert? The persuasive impact of YouTube public service announcements producers". *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2011), vol. 30, nº 1.
- PAPILLÓN, R. [En línea] ¿Cuántas empresas públicas tiene España? Madrid: Instituto de empresa, 2012. <<http://economy.blogs.ie.edu/archives/2012/09/cuantas-empresas-publicas-tiene-espana.php>> [Consulta: 1 de marzo de 2012]
- PARSONS, E; MACLARAN, P. *Contemporary Issues In Marketing and Consumer Behaviour*. Oxford: Elsevier, 2009.
- PÉREZ RUIZ, M.G. *La transición de la publicidad española 1950-1980: anunciantes, agencias, centrales y medios*. Madrid: Fragua, 2003.
- PÉREZ, P.; SOLANAS, I. "Incidencia de los estilos de vida en la publicidad y el marketing". *Trípodos* [Barcelona] (2006), núm. 18.

- PLAYÁ MASET, J. “España pagará una campaña publicitaria en Senegal sobre los peligros de los cayucos”. *La Vanguardia* [Barcelona] (8 diciembre 2006) núm. 44947.
- POPE, D. *The making of modern advertising*. New York: Basic Books, 1983.
- “Primera campaña de publicidad gubernamental de impulso a la TDT”. Centre de recursos tecnològics de l'audiovisual valencià. CRETAV [Valencia] (2006) <www.cretav.com/va/i/10639/136/primera-campana-de-publicidad-gubernamental-de-impulso-a-la-tdt> [Consulta: 2 enero 2013]
- PROQUEST. *Connect to batabases*. [En línea] Cambridge: ProQuest, 2012. <www.proquest.com > [Consulta: 7 diciembre de 2012]
- PUBLIVIA. *La publicidad en el diseño urbano*. Barcelona: Publivia, 1988.
- PUIG, J. J. *5000 Años de Historia del Comercio y la Publicidad*. Barcelona: Rosaljai, 1996
- QUALTER, T H. *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*. Barcelona: Paidós, 1994.
- QUÍLEZ, F. *El cartell modern a les col·leccions del Museu Nacional d'Art de Catalunya*. Barcelona: MNAC, 2007.
- RAMIÓ, C. “Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel”. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2000.
- RAMIÓ, C. *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos, 2002.
- RAMONEDA, J. “La puerta abierta”. *El País* [Madrid] (16 noviembre 2006), núm. 10753.

- “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2005”. *Anuncios* [Madrid] (2006), núm. 131. Julio 2006.
- “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2006”. *Anuncios* [Madrid] (2007), núm. 139. Septiembre 2007.
- “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2007”. *Anuncios* [Madrid] (2008), núm. 145. Julio 2008.
- “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2008”. *Anuncios* [Madrid] (2009), núm. 149. Julio 2009.
- “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2009”. *Anuncios* [Madrid] (2010), núm. 156. Julio 2010.
- “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2010”. *Anuncios* [Madrid] (2011), núm. 150. Julio 2011.
- “Ranking Anunciantes Infoadex-Anuncios 2011”. *Anuncios* [Madrid] (2012), núm. 159. Julio 2012.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). *Diccionario de la lengua española* [En línea] Madrid: RAE, 2001. <<http://www.rae.es/rae.html>> [Consulta: 1 octubre 2012]
- RIES, Al.; TROUT, J. *Positioning: the battle for your mind*. New York: Mc Graw-Hill, 1981.
- ROM, J. *Els fonaments del disseny gràfic: procés projectual i metodologia*. Barcelona: Trípodós, 2005.
- ROM, J. *Sobre la direcció d'art: el disseny gràfic a la direcció d'art en publicitat*. Barcelona: Trípodós, 2006.
- ROM, J.; CURTO, V.; SORRIBAS, C. “Reciclado la relación con el ciudadano. La publicidad institucional 2.0” [En línea] Congreso Internacional Brand Trends. Valencia: Universitat CEU-Cardenal Herrera, 2009.
<http://www.uchceu.es/actividades_culturales/2009/congresos/brandtrends/docume

ntos/texto_reciclando_publicidad2.0.pdf> [Consulta: 1 marzo 2013]

- ROM, J.; SABATÉ, J. "Publicitat i contracultura". *Trípodos* (2006), núm. 18.
- RUFÍN, R., MEDINA, C. Marketing público. Investigación, aplicaciones y estrategia. Madrid: ESIC, 2012.
- SABATÉ, J. *La Publicitat*. Barcelona: Pòrtic, 1997.
- SABATÉ, J. *L'ús de la llengua catalana a la publicitat: procés històric i situació actual a Catalunya*. Tesis doctoral. Barcelona: Facultat de Ciències de la Comunicació Blanquerna, Univesitat Ramon Llull, 1999.
- SABATÉ, J.; SORRIBAS, C. *Publicidad social: antecedentes, concepto y objetivos*. *Actas de las XIII Jornadas Internacionales de Jóvenes Investigadores en Comunicación*. Zaragoza: Universidad San Jorge, 2006, doc. 6.
- SÁEZ, F. *El crepuscle de la democràcia*. Barcelona: Edicions 62, 1999.
- SALERNO, A., *El régimen jurídico de la publicidad institucional de las administraciones públicas*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2003.
- SAMPEDRO, J. L. *El mercado y la globalización*. Barcelona: Destino, 2002.
- SÁNCHEZ GUZMÁN, J. R. *Breve Historia de la Publicidad*. Madrid: Ciencia 3, 1989.
- SÁNCHEZ GUZMÁN, J. R. *Introducción a la teoría de la publicidad*. Madrid: Tecnos, 1979.
- SCHUMANN, D; HATHCOTE, J.; WEST, S. "Corporate advertising in America: a review of Published Studies on Use, Measurement and Effectiveness". *Journal of Advertising* [Austin] (1991), vol. 20, núm. 3.
- SIVERA, S. *Marketing Viral*. Barcelona: Editorial UOC, 2008.

- SORRIBAS, C. *Marketing con causa. Precedentes, origen y desarrollo en España. Elaboración de un modelo procedimental de desarrollo de programas de marketing con causa entre las organizaciones no lucrativas y la comunidad empresarial*. Tesis doctoral. Barcelona: Facultat de Ciències de la Comunicació Blanquerna, Universitat Ramon Llull, 2010.
- SOTELO, C. *Introducción a la comunicación institucional*. Barcelona: Ariel, 2001.
- SUDJIC, D. *La arquitectura del poder*. Barcelona: Ariel, 2007.
- SWANSON, D.; NIMMO, D. *New Directions in Political Communication: A Resource Book*. Thousand Oaks: Sage, 1990.
- TERMCAT, CENTRE DE TERMINOLOGIA. *Diccionari de comunicació empresarial: Publicitat, relacions públiques i màrqueting*. Barcelona: Enciclopèdia Catalana, 1999.
- TIME INC. "Life". *Time*. 2 agosto, (1943).
- TORNOS, J.; GALÁN, A. "La comunicación pública", en *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- TREND, J.; FRIEDENBERG, R. *Political Campaign Communication. Principles and Practices*. Connecticut: Praeger, 1995.
- TUNGATE, M. *Adland. A Global History of Advertising*. London: Kogan Page, 2007.
- TURK T., EWING M. T., NEWTON F. J. "Using ambient media to promote HIV/AIDS protective behaviour change". *International Journal of Advertising* [Milton Park] (2006), vol 25, nº. 3.
- TWITCHELL, J. B. *Adcult USA. The triumph of advertising in american culture*. New York: Columbia University Press, 1996.
- UNIVERSITY OF ILLINOIS. *War Advertising Council File* [En línea] Illinois: University of Illinois, 2006. <<http://web.library.uiuc.edu/ahx/uasfa/1302300.pdf>> [Consulta: 19 abril 2010]

- UNIVERSITY OF TEXAS. *Advertising Quotes* [En línea] Austin: University of Texas, 2007. <<http://advertising.utexas.edu/research/quotesq100.html>> [Consulta: 4 abril 2010]
- VIEDMA, M. *Manual de publicidad administrativa no sexista*. Málaga: Asociación de Estudios Históricos sobre la Mujer, 2003.
- VIVANCO, F. "Contra recortes, imaginación". *La Vanguardia* [Barcelona] (9 de enero 2011), núm. 46.426.
- WALTZER, H. "Corporate Advocacy Advertising and Political Influence". *Public Relations Review* [Amsterdam] (1998), vol. 14, nº 1.
- WALL, A. P. "Government "demarketing" as viewed by its target audience". *Marketing Intelligence & Planning* [Manchester] (2007), vol. 25, nº 2.
- WANG, C. H. *Factors predicting the effectiveness of endorsement public service announcement*. Huntsville: Sam Houston State University, 2010. Second Annual General Business Conference Proceedings.
- WAR ADVERTISING COUNCIL. *War Advertising Council statement from September of 1943* [En línea] Austin: The TinBox, 1996. <<http://www.thetinbox.com/Ads/misc/WarAdCouncil0943.html>> [Consulta: 18 abril 2007]
- YSA, T. *Partenariados público-privados locales: los casos de estados Unidos y Reino Unido*. Tesis doctoral. Barcelona: ESADE, Universitat Ramon Llull, 2004.

20. Anexos

- I. *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional 2005*
- II. *Llei Catalana de Publicitat Institucional 2000.*
- III. Decretos de creación y modificación del régimen jurídico de la CAPI
- IV. Acta del CAPI
- V. *100 Leading Advertisers 2011*

I. Disposiciones generales

JEFATURA DEL ESTADO

21524 LEY 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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.

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 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, 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.

La Ley regula el contenido de los mensajes difundidos a través de campañas de publicidad y de comunicación, dispone garantías frente a aquellas que incumplan sus mandatos y establece mecanismos de planificación, coordinación y control de la actividad de publicidad y de comunicación institucional que desarrolla la Administración General del Estado.

Asimismo, la Ley tiene como objetivos prioritarios garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación.

La utilidad pública como objetivo de estas campañas implica la erradicación de aquellas 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. Además, la Ley otorga prioridad a este objetivo ampliando el número de receptores potenciales incorporando provisiones tendentes a garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad y edad avanzada a los contenidos de la publicidad institucional que se realicen y difundan en soporte audiovisual y la pluralidad lingüística de las campañas.

El segundo objetivo pasa por profesionalizar la planificación, ejecución y evaluación de las campañas, para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

Con el tercer objetivo se fortalece la transparencia de las campañas, mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades que le están adscritas.

Finalmente, el cuarto objetivo implica velar por la lealtad institucional; con este fin, se prohíben las campañas destinadas a denostar la actividad de otras Administraciones en el uso legítimo de sus competencias.

Teniendo en cuenta la duración en que se desarrollan habitualmente las campañas institucionales de publicidad y de comunicación, la eficacia de la garantía de los intereses y derechos de los ciudadanos precisa de un sistema ágil de control. Con este fin se articula 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. Se atribuye a una Comisión de publicidad y comunicación institucional, adscrita al Ministerio de la Presidencia, la competencia para conocer de este tipo de solicitudes.

La realización de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación debe responder a los principios de eficacia, transparencia, austeridad y eficiencia, para lo cual se crean fórmulas orgánicas y de actuación administrativa que aseguren la coordinación entre los distintos departamentos ministeriales. Se ordena, en fin, la elaboración de un informe anual en el que se incluirán todas las campañas contratadas por la Administración General del Estado y la relación de los adjudicatarios de los contratos celebrados, que será remitido a las Cortes Generales.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto y ámbito de la Ley.*

1. Esta Ley establece el régimen jurídico de las campañas institucionales 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.

2. Esta Ley no será de aplicación a 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.

3. 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.

Artículo 2. *Definición de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación.*

A los efectos de esta Ley, se considerará:

a) 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.

b) 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.

Artículo 3. *Requisitos de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación.*

1. Solo se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación cuando tengan alguno de los siguientes objetivos:

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.

2. Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se desarrollarán exclusivamente cuando concurren razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias.

3. Las campañas institucionales contribuirán a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y respetarán la diversidad social y cultural presente en la sociedad.

4. Las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto.

Artículo 4. *Prohibiciones.*

1. No se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación:

a) Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley.

b) Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.

c) Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales.

d) Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

2. Los mensajes o la presentación de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación no podrán inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.

3. No se podrán difundir campañas institucionales de publicidad que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante.

Artículo 5. *Accesibilidad a las campañas institucionales de publicidad y de comunicación.*

Se procurará el más completo acceso a la información a las personas con cualquier tipo de discapacidad.

Artículo 6. *Fomento de soportes respetuosos con el medio ambiente.*

Se otorgará preferencia a los soportes que, sin merma de la eficacia de la campaña, sean más respetuosos con el medio ambiente.

Artículo 7. *Garantías.*

1. Sin perjuicio de las vías de recurso previstas en el ordenamiento, cualquier persona física o jurídica afectada en sus derechos o intereses legítimos podrá solicitar la cesación inmediata o la rectificación de aquellas campañas que incurran en alguna de las prohibiciones contenidas en esta Ley.

Podrán además solicitarlo, sin necesidad de acreditar un derecho o interés legítimo, aquellas entidades jurídicas que tengan por objeto o finalidad velar por el respeto de los valores y principios consagrados por esta Ley.

2. Los interesados podrán solicitar la cesación o rectificación ante la Comisión de publicidad y comunicación institucional por razón de la infracción de los artículos 3.2 y 4. La cesación podrá ser solicitada desde el comienzo hasta el fin de la actividad publicitaria. La rectificación

podrá solicitarse desde el inicio de la actividad publicitaria hasta siete días después de finalizada la misma.

3. La Comisión de publicidad y comunicación institucional resolverá en un plazo máximo de seis días. Su resolución, que será ejecutiva, pondrá fin a la vía administrativa. Si la resolución estimara la solicitud de cesación, el órgano anunciante procederá inmediatamente a dicha cesación. Si la resolución estimara una solicitud de rectificación, el órgano anunciante deberá proceder a la rectificación dentro de los siete días siguientes de dictada dicha resolución.

4. Como medida cautelar, a petición del interesado, la Comisión podrá ordenar la suspensión provisional de la campaña, siempre que se aprecien indicios de infracción manifiesta de los artículos 3.2 y 4. El plazo máximo para resolver la suspensión provisional será de tres días.

5. Durante el curso del procedimiento, la Comisión de publicidad y comunicación institucional podrá recabar de las entidades afectadas cuanta información estime necesaria para su resolución.

Artículo 8. *Contratos.*

1. Los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios. Estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación.

2. El Consejo de Ministros aprobará, previo dictamen del Consejo de Estado, los pliegos de cláusulas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y demás entidades estatales afectadas por esta Ley.

Artículo 9. *Lenguas.*

En las campañas institucionales se empleará el castellano y, además, atendiendo al ámbito territorial de difusión, las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas respetándose la legislación de la respectiva comunidad autónoma sobre uso de lenguas oficiales.

Si fuera necesario, por razón de la finalidad de dichas actividades o su ámbito de difusión, se podrán utilizar lenguas extranjeras.

Artículo 10. *Procesos electorales y de referéndum.*

Las campañas institucionales reguladas en esta Ley y realizadas durante un proceso electoral o de referéndum se sujetarán, además, a la normativa especial prevista en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, los poderes públicos y las entidades a los que se refiere el artículo 1 de esta Ley, se abstendrán de realizar campañas institucionales en período electoral, entendiéndose por tal el lapso temporal comprendido entre la convocatoria de elecciones y el día mismo de la votación, con las siguientes excepciones:

a) Las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG.

b) Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.

CAPÍTULO II

Planificación y ejecución de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación

Artículo 11. *Comisión de publicidad y de comunicación institucional.*

Para la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado se crea la Comisión de publicidad y comunicación institucional.

La Comisión, adscrita al Ministerio de la Presidencia, incluirá representantes de todos los departamentos ministeriales con rango, al menos, de Subdirector General. Asimismo, podrán integrarse en ella representantes de las entidades públicas enumeradas en los párrafos b) a h) del artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en los términos y supuestos que reglamentariamente se determinen.

En el seno de la Comisión se creará un Comité de recursos encargado de resolver las reclamaciones a que se refiere el artículo 7.

Reglamentariamente se determinará la composición, organización y funcionamiento de la Comisión.

Artículo 12. *Plan anual de publicidad y comunicación institucional.*

La Comisión de publicidad y comunicación institucional elaborará anualmente, a partir de las propuestas recibidas de todos los ministerios, un plan de publicidad y comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades adscritas a esta.

En el plan se especificarán, al menos, las indicaciones necesarias sobre el objetivo de cada campaña, el coste previsible, el periodo de ejecución, las herramientas de comunicación utilizadas, el sentido de los mensajes, sus destinatarios y los organismos y entidades afectadas.

El Plan anual de publicidad y comunicación institucional será aprobado por el Consejo de Ministros.

Artículo 13. *Campañas no previstas en el plan anual.*

Excepcionalmente y cuando, por motivos sobrevenidos, deban realizarse campañas institucionales de publicidad y de comunicación no previstas en el Plan anual de publicidad y comunicación institucional, la entidad que promueva o controle la campaña lo comunicará en los términos que reglamentariamente se determinen, a la Comisión de publicidad y comunicación institucional. Estas campañas deberán ajustarse en todos los casos a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 14. *Informe anual de publicidad y comunicación.*

El Gobierno elaborará un informe anual de publicidad y de comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales previstas en esta Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes.

Este informe se remitirá a las Cortes Generales en el primer período de sesiones de cada año y será puesto a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

Artículo 15. *Imagen institucional de la Administración General del Estado.*

Las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se adaptarán a las disposiciones regulado-

ras de la imagen institucional de la Administración General del Estado que les sean de aplicación.

Disposición adicional única.

En la elaboración de los pliegos de cláusulas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se dará audiencia preceptiva a las asociaciones de los sectores afectados.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en esta Ley.

Disposición final primera. *Desarrollo reglamentario.*

El Gobierno dictará en el plazo de seis meses las normas reglamentarias que sean precisas para el desarrollo de esta Ley.

En su elaboración se dará audiencia al Consejo Nacional de la Discapacidad.

Disposición final segunda.

El artículo 4 de esta Ley tiene el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18.º de la Constitución Española.

Por tanto,
Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley.

Madrid, 29 de diciembre de 2005.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

II. Llei Catalana de Publicitat Institucional 2000

PRESIDÈNCIA DE LA GENERALITAT

LLEI

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

EL PRESIDENT DE LA *GENERALITAT DE CATALUNYA*

Sia notori a tots els ciutadans que el Parlament de Catalunya ha aprovat i jo, en nom del Rei i d'acord amb el que estableix l'article 33.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, promulgo la següent.

LLEI

Preàmbul

La comunicació és un tret fonamental de l'activitat de les institucions públiques perquè, d'una banda, és necessària perquè les administracions duguin a terme d'una manera adequada les funcions que tenen encomanades i, de l'altra, perquè contribueix poderosament a construir una imatge d'eficàcia, credibilitat i coherència d'aquestes institucions. La publicitat institucional és un element més de la comunicació pública que serveix per a intercanviar i compartir informació d'utilitat per als ciutadans.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix a la *Generalitat de Catalunya*, en l'article 9.30, competència exclusiva en matèria de publicitat, sens perjudici de les normes dictades per l'Estat per a sectors i mitjans específics.

D'altra banda, cal que hi hagi una separació clara entre la publicitat política vinculada als processos electorals, la publicitat que duen a terme les institucions públiques amb l'objectiu de promoure i defensar els valors de la societat com la salut o la seguretat, i la publicitat de caràcter merament administratiu, que compleix la funció de comunicació d'informacions estrictament administratives. Preservar aquesta distinció i regular la publicitat institucional són els objectes d'aquesta Llei.

Finalment, aquesta Llei, valorant la tasca duta a terme per la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional, creada pel Decret 289/1997, d'11 de novembre, n'amplia l'abast i les funcions.

Article 1

Objecte

Aquesta Llei té per objecte regular la publicitat institucional dins la comunicació pública i establir els principis generals que han de regir l'activitat publicitària de caràcter institucional que duen a terme les administracions de Catalunya mitjançant contractes de publicitat, difusió publicitària, creació publicitària i patrocini.

Article 2

Àmbit d'aplicació

1. Aquesta Llei regula l'activitat publicitària institucional que duen a terme les administracions de Catalunya, incloent-hi les administracions locals i supralocals, en tots i cadascun dels àmbits d'actuació corresponents.

2. Als efectes del que disposa aquesta Llei, no es considera publicitat institucional la comunicació pública que les administracions duen a terme amb caràcter estrictament informatiu, en forma de convocatòria o d'avís o relativa al funcionament de serveis.

Article 3

Descripció

1. Als efectes del que disposa aquesta Llei, s'entén per publicitat institucional la publicitat que duen a terme les institucions públiques per promoure i defensar els valors i les conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut o la prevenció i la seguretat.

2. D'acord amb la concepció específica d'apartat 1, la publicitat institucional té per objecte:

a) Promoure i defensar la democràcia i els valors de la societat, com ara el benestar social, la cultura de la pau, la solidaritat o la salut.

b) Informar sobre els drets i les obligacions dels ciutadans o grups de ciutadans.

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

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

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

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

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

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

Article 4

Principis

La publicitat institucional ha de respectar les disposicions establertes sobre publicitat, sobretot quant a publicitat enganyosa, deslleial, subliminar i encoberta, i també el codi de conducta publicitària següent:

a) La utilització no partidista de la publicitat institucional: cap comunicació publicitària institucional no ha d'ésser partidista, ni tenir punts de similitud amb la publicitat que dugui a terme cap partit polític per a la seva pròpia imatge o la captació d'afiliats. Sempre cal desmarcar clarament la publicitat institucional de la propaganda política. En aquest sentit, s'ha d'evitar la confusió i la coincidència de les campanyes institucionals amb les campanyes electorals, amb l'excepció de les campanyes institucionals referides al mateix procés electoral.

b) La publicitat institucional ha d'ésser clarament identificable: la publicitat institucional no ha de confondre els ciutadans i les ciutadanes. Ha de tenir elements d'identificació suficientment clars per a no induir a cap confusió.

c) El respecte a la legalitat i a l'ordenament constitucional: la publicitat institucional ha de respectar la legalitat vigent i, d'una manera especial, els valors, els drets i els principis que inspiren l'ordenament constitucional.

d) La veracitat: els anuncis institucionals han d'ésser clars i complets. La publicitat institucional no ha de portar a conclusions errònies, ni per ambigüitat, per inexactitud de dades o per omissió ni per altres circumstàncies.

e) El to i el nivell del missatge: els missatges que s'utilitzin en publicitat han d'ésser fàcilment comprensibles per al nivell mitjà del públic al qual van dirigits. Només en el cas d'actuacions

dirigides a segments de població especialitzats poden utilitzar-se expressions i conceptes tècnics de comprensió difícil per als ciutadans i ciutadanes de nivell cultural mitjà. El missatge ha d'evitar les actituds paternalistes, de manera que les persones no se sentin infravalorades. Mai no s'ha d'explotar la ingenuïtat, la immaduresa, la inexperiència o la credulitat natural. Al contrari, ha de promoure l'esperit crític.

f) La no incitació a la violència o a les actituds incíviques ni l'exploració de la por: la publicitat institucional no ha d'incitar, directament o indirectament, a la violència ni a comportaments anti-socials, ni ha de suggerir avantatges en les actituds de violència. Tampoc no pot oferir arguments que s'aprofitin de la por, el temor o les supersticions de les persones destinatàries, ni promoure pràctiques perilloses.

g) Els drets de la personalitat: la publicitat institucional ha de respectar els drets a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge.

h) El respecte al medi ambient: la publicitat institucional ha de fomentar el respecte al medi ambient. Els mitjans i els suports que utilitzin les comunicacions institucionals s'han de correspondre amb aquest criteri i han de servir d'exemple per al conjunt de la població.

i) Respecte a la diversitat: la publicitat institucional ha de vetllar especialment pel respecte a la diversitat, especialment la que té l'origen en raons econòmiques, culturals, ètniques, de gènere, religioses o d'orientació sexual.

j) Les dades tècniques: totes les dades difoses en la publicitat institucional han d'ésser rellevants i comprovables, i no poden donar lloc a error. Totes les comparacions han d'ésser objectives i verificables. No es pot crear confusió ni barreja de missatges.

k) Els testimonis: si la publicitat institucional inclou persones que fan recomanacions o donen testimonis, aquests han de respondre a la veritat, tant pel que fa a la persona que recomana o que testimonia com pel que fa al contingut de la recomanació o del testimoni. Per tant, o planteja casos reals o informa que es tracta d'una dramatització.

l) La denigració: en la publicitat institucional no s'ha de denigrar, implícitament o explícitament, altres institucions, empreses o persones.

m) La protecció dels infants i dels adolescents: la publicitat institucional destinada a aquests segments de població ha d'ésser extremament acurada. No pot explotar-se la inseguretat o la immaduresa de les persones ni la credulitat natural dels infants, ni tampoc no es pot abusar del seu sentit de lleialtat. D'altra banda, la publicitat institucional sí que ha de preveure tot el que ajudi a la protecció de la infància i de l'adolescència, amb campanyes extremament curoses i formatives.

n) La no discriminació: la publicitat institucional ha de respectar, difondre i promoure els drets fonamentals de les persones. No pot ésser discriminatòria, sinó que, ben al contrari, ha de promoure el respecte per les diversitats. No ha de suggerir circumstàncies de discriminació per raons de raça, nacionalitat, religió, sexe o orientació sexual ni atemptar contra la dignitat de la persona.

o) La no-competència deslleial amb la publicitat privada: les campanyes de publicitat institucional han d'evitar sempre d'incórrer en la competència deslleial respecte a les iniciatives privades.

Article 5

Contractació

Els contractes de creació publicitària s'han d'adjudicar d'acord amb els criteris objectius que garanteixin la lliure concurrència i la igualtat, segons disposa la Llei 13/1995, de contractes de les administracions públiques, i altres normatives que hi siguin aplicables.

Article 6

Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional

1. La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional, creada pel Decret 289/1997, d'11 de novembre, ha de garantir que la publicitat institucional serveixi amb objectivitat els interessos generals i s'adeqüi als principis d'aquesta Llei, amb plena subjecció als criteris d'eficiència i economia. La despesa pública s'ha d'efectuar mitjançant una assignació equitativa dels recursos públics.

2. La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional ha d'informar i assessorar les administracions de Catalunya en les consultes que li formulin relacionades amb la publicitat institucional i, en aquest sentit, ha d'emetre informe amb relació als aspectes d'aquesta Llei sobre les campanyes institucionals d'abast general.

3. La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional ha de vetllar perquè les empreses a les quals s'encarregui l'execució de campanyes de publicitat institucional facin un seguiment dels resultats i presentin una anàlisi de l'impacte de la campanya.

4. La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional ha de comptar entre els seus membres amb representants de l'Administració de la Generalitat, de les entitats municipalistes de Catalunya i dels sectors acadèmics i professionals relacionats amb l'activitat que regula aquesta Llei.

Article 7

Difusió

La inserció de la publicitat institucional s'ha de fer d'acord amb criteris d'implantació social i de difusió del mitjà informatiu corresponent, amb una consideració especial pels mitjans de comunicació locals i comarcals. Quan la tipologia de l'anunci a difondre comporti com a destinatari un sector de la població específic, cal aplicar els criteris de difusió més adequats a la seva distribució, amb la justificació corresponent.

Article 8

Període electoral

1. Amb l'objectiu de no influir en la intenció de vot dels ciutadans, la publicitat objecte d'aquesta Llei no es pot dur a terme en el període comprès entre el dia de la publicació de la convocatòria de les eleccions i el dia en què es tenen.

2. El que disposa l'apartat 1 no és aplicable a les activitats publicitàries relacionades amb l'organització i el desenvolupament dels corresponents processos electorals ni a les activitats publicitàries imprescindibles per a la salvaguarda de l'interès general o per al desenvolupament correcte dels serveis públics, sens perjudici del que estableix la resta de normativa que hi sigui aplicable.

3. En les campanyes institucionals per a promoure la participació en les eleccions, no es poden utilitzar eslògans, simbologia o elements publicitaris clarament identificables amb un partit polític. Així mateix, els partits polítics tampoc no poden emprar durant la campanya electoral eslògans, simbologia o elements publicitaris identificables amb les campanyes institucionals.

DISPOSICIONS ADDICIONALS

Primera Les administracions de Catalunya estan obligades a utilitzar tots els mitjans que els contractes i l'ordenament jurídic els atorguin per a la consecució dels objectius d'aquesta Llei pel que fa als contractes de publicitat vigents en la data d'entrada en vigor.

Segona S'autoritza el Govern a dictar totes les normes que calguin per a aplicar i desenvolupar aquesta Llei.

DISPOSICIÓ TRANSITÒRIA

Mentre no es desplegui per reglament l'article 6, continua en vigor el Decret 289/1997, d'11 de novembre, de creació de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional, en tot el que no s'oposi al que estableix aquesta Llei.

DISPOSICIÓ FINAL

Aquesta Llei entra en vigor l'endemà d'haver estat publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Per tant, ordeno que tots els ciutadans als quals sigui d'aplicació aquesta Llei cooperin al seu compliment i que els tribunals i les autoritats als quals pertoqui la facin complir.

Palau de la Generalitat, 29 de desembre de 2000

JORDI PUJOL President de la *Generalitat de Catalunya*

JOAQUIM TRIADÚ I VILA-ABADAL Conseller de la Presidència

(00.363.126)

III. Decretos de creación y modificación del régimen jurídico de la CAPI

A)

DECRET 86/2002, de 5 de març, pel qual s'estableix el règim jurídic de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional DOGC núm. 3595, 14.03.2002

La necessitat de separar la publicitat política vinculada als processos electorals de la publicitat institucional i de la publicitat estrictament administrativa va motivar la publicació de la Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional.

La Llei regula la publicitat institucional dins la comunicació pública i estableix els principis generals que han de regir l'activitat publicitària de caràcter institucional que duen a terme les administracions de Catalunya mitjançant contractes de publicitat, difusió publicitària, creació publicitària i patrocini.

L'article 6 d'aquesta Llei preveu que la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional, creada pel Decret 289/1997, d'11 de novembre, sigui l'òrgan encarregat de vetllar pel compliment dels interessos generals i dels principis reguladors d'aquesta matèria, si bé l'ampliació dels supòsits en els quals aquesta comissió exerceix la seva tasca i l'ampliació de l'abast de les seves funcions, tant des del punt de vista objectiu com subjectiu, aconsellen regular de nou el règim jurídic i el funcionament d'aquest òrgan a l'empara del que estableix la disposició transitòria de la Llei esmentada.

Per tot això, a proposta del conseller en cap de la Generalitat, de conformitat amb l'informe de la Comissió Jurídica Assessora i d'acord amb el Govern,

Decreto:

Article 1

Creació

La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional és l'òrgan encarregat de garantir que la publicitat institucional de les administracions públiques serveixi amb objectivitat els interessos generals i s'adeqüi als principis en què s'inspira la Llei 18/2000, de 29 de desembre.

La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional resta adscrita al Departament de la Presidència a través de la Secretaria de Comunicació.

Article 2

Funcions

Són funcions de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional:

- a) Assessorar les administracions públiques de Catalunya en relació a les consultes que li formulin per raó de la publicitat institucional que realitzin en els àmbits d'actuació corresponents.
- b) Informar preceptivament sobre les campanyes institucionals d'abast general. A aquests efectes, s'entenen per campanyes institucionals d'abast general les realitzades per les administracions públiques de Catalunya, independentment de quin sigui l'àmbit territorial en el qual exercixin les seves competències, que tinguin per objecte la promoció i la defensa dels valors i les conductes que permetin consolidar la democràcia, el benestar social, la salut o la prevenció i la seguretat.
- c) Fer el control i el seguiment dels resultats i de l'anàlisi de l'impacte de la campanya, que obligatòriament han de realitzar les empreses a les quals s'encarregui l'execució d'aquesta classe de campanyes.
- d) Qualsevol altra relacionada amb aquestes funcions que li pugui encarregar l'òrgan de govern de l'administració pública corresponent.

Article 3

Composició

1. La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional està formada pels membres següents:

a) Tres representants del Departament de la Presidència:

El secretari de Comunicació com a president.

El director general de Difusió com a vicepresident.

El cap del Gabinet de Publicitat Institucional.

b) Quatre representants de diversos departaments i organismes de la Generalitat, designats pel conseller en cap.

c) Set persones relacionades amb els temes respecte dels quals la Comissió ha d'assessorar, designades pels sectors implicats i nomenades pel conseller en cap:

Una persona de l'àmbit universitari.

Una del gremi de Publicitat de Catalunya.

Una del Col·legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya.

Una de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió.

Una de les diputacions catalanes.

Una de la Federació Catalana de Municipis de Catalunya.

Una de l'Associació Catalana de Municipis.

2. Un funcionari adscrit a la Direcció General de Difusió, designat pel president, actuarà de secretari de la Comissió.

3. El nomenament i el cessament dels membres de la Comissió es farà a proposta del conseller en cap per un període de tres anys. Tots els membres poden ser renovats.

Article 4

Suport tècnic

La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional podrà sol·licitar suport tècnic al Gabinet de Publicitat Institucional.

Article 5

Procediment i règim de funcionament

1. Els departaments de la Generalitat, i també les entitats locals, hauran de remetre a la Comissió totes les seves iniciatives publicitàries institucionals amb una antelació de quinze dies laborables abans que es facin públiques. Abans que finalitzi aquest termini, la Comissió, si ho considera pertinent, haurà d'haver emès un informe i haver-lo fet arribar a l'administració en qüestió.

2. La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional es regeix, pel que fa al seu funcionament, per la normativa reguladora dels òrgans col·legiats de la *Generalitat de Catalunya*.

3. La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional ha d'elaborar una memòria anual.

Article 6

Dietes i indemnitzacions

L'assistència dels membres a una reunió de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional donarà dret a percebre les dietes i les indemnitzacions corresponents en els terminis previstos a la normativa aplicable sobre aquesta matèria.

Disposició derogatòria

Es deroga el Decret 289/1997, d'11 de novembre, de creació de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional.

Disposicions finals

1. Aquest Decret entrarà en vigor el mateix dia de la seva publicació al Diari Oficial de la *Generalitat de Catalunya*.

2. La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional es constituirà formalment en el termini de tres mesos a comptar de la publicació d'aquest Decret.

Barcelona, 5 de març de 2002

Jordi Pujol

President de la *Generalitat de Catalunya*

Artur Mas i Gavarró

Conseller en cap

(02.035.030)

B) Decreto de establecimiento del régimen jurídico de la CAPI

DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA

DECRET

242/2007, de 6 de novembre, pel qual s'estableix el règim jurídic de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional.

Des de la seva creació, la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional vetlla pels interessos generals i pel compliment dels principis reguladors d'aquesta matèria en l'àmbit d'actuació de les administracions de Catalunya. Aquest òrgan, creat pel Decret 289/1997, d'11 de novembre, va veure ampliat el seu abast i les seves funcions en la Llei 18/2000, de 29 de desembre, per la qual es regula la publicitat institucional. Posteriorment, el Decret 86/2002, de 5 de març, va establir el règim jurídic i la composició actual d'aquesta comissió.

Més recentment, les novetats reguladores en matèria de publicitat institucional, així com les disposicions que afecten l'organització de l'Administració de la Generalitat en aquest àmbit, han aportat precisions rellevants tant pel que fa a la definició de la comunicació institucional de les administracions públiques com pel que fa a la seva gestió. Aquest és el cas de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya, que regula l'ús de les noves tecnologies en l'activitat publicitària i altres formes de publicitat, i del Decret 477/2006, de 5 de desembre, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència, el qual determina, en el seu article 1.3, que la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional resta adscrita al Departament de la Presidència mitjançant la Secretaria General.

Aquestes novetats aconsellen actualitzar la composició de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional, per adaptar-la als canvis organitzatius del Govern i per reforçar la independència de criteri dels seus membres i la qualitat democràtica de les seves decisions, tot potenciant la representació dels sectors acadèmics i professionals relacionats amb la publicitat.

Cal esmentar també la recent aprovació de la Llei 6/2007, de 17 de juliol, del Centre d'Estudis d'Opinió, la qual estableix que són estudis d'opinió els treballs que tenen per objecte l'avaluació i el seguiment de polítiques o serveis de la Generalitat, i determina que el Centre d'Estudis d'Opi-

nió homologa, amb caràcter vinculant per als departaments i organismes de la Generalitat, les empreses que poden fer aquests estudis d'opinió. Aquestes previsions afecten l'actual regulació sobre el seguiment dels resultats i l'anàlisi de l'impacte de les campanyes de l'Administració de la Generalitat, que s'ha d'adequar al nou marc legal en matèria d'estudis d'opinió.

Per tot això, d'acord amb el dictamen de la Comissió Jurídica Assessora i d'acord amb el Govern,

DECRETO:

Article 1

Caracterització i adscripció de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional

1.1 La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional és l'òrgan encarregat de garantir que la publicitat institucional de les administracions públiques serveixi amb objectivitat els interessos generals i s'adeqüi als principis en què s'inspira la legislació aplicable a Catalunya en matèria de publicitat institucional.

1.2 La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional resta adscrita al Departament de la Presidència mitjançant la Secretaria General de la Presidència.

Article 2

Funcions

2.1 Són funcions de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional:

- a) Informar i assessorar les administracions públiques de Catalunya, i entitats i empreses públiques que en depenguin, en relació a les consultes que li formulin per raó de la publicitat institucional que realitzin en els àmbits d'actuació corresponents.
- b) Proposar mesures per tal de coordinar les campanyes de publicitat institucional de diverses administracions quan tinguin un mateix objecte. A aquests efectes, les administracions de Catalunya podran trametre a la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional una previsió semestral de les seves campanyes de publicitat institucional.
- c) Informar preceptivament les campanyes de publicitat institucional de l'Administració de la Generalitat i de les entitats i empreses públiques que en depenen, així com informar les campanyes d'abast general que li remetin, amb caràcter facultatiu, les altres administracions públiques de Catalunya.

- d) Fer el control i el seguiment dels resultats i de l'anàlisi de l'impacte de les campanyes de l'Administració de la Generalitat i de les entitats i empreses públiques que en depenen.
- e) Informar el calendari semestral de publicitat institucional de l'Administració de la Generalitat i les entitats i empreses públiques que en depenen.
- f) Qualsevol altra relacionada amb aquestes funcions que li pugui encarregar l'òrgan competent de l'Administració pública, organisme o empresa pública corresponent.

2.2 La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional ha d'elaborar una memòria anual, que lliurarà al president o presidenta de la Generalitat per a la seva remissió al Parlament de Catalunya durant el primer període de sessions de cada any.

Article 3

Composició

3.1 La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional està formada pels membres següents:

- a) Les persones titulars dels òrgans següents:
 - a) Secretaria General de la Presidència, que exerceix la presidència de la Comissió.
 - b) Direcció General de Difusió Corporativa del Departament de la Presidència, que exerceix la vicepresidència de la Comissió.
 - c) Gabinet de Publicitat Institucional de la Direcció General de Difusió Corporativa.
 - d) Secretaria de Mitjans de Comunicació del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació.
- b) Tres persones de l'Administració la Generalitat o entitats o empreses que en depenen, designades pel president o presidenta de la Generalitat.
- c) Set persones relacionades amb els temes respecte dels quals la Comissió ha d'assessorar, a proposta dels sectors implicats i designades pel president o presidenta de la Generalitat de la manera següent:

- e) Tres persones que siguin membres del professorat universitari en l'àmbit de la comunicació, la publicitat o el màrqueting, a proposta del Consell Interuniversitari de Catalunya.
 - f) Una persona a proposta de l'Associació Empresarial Catalana de Publicitat.
 - g) Una persona a proposta del Col·legi Professional de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya.
 - h) Una persona a proposta de la Federació de Municipis de Catalunya.
 - i) Una persona a proposta de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques.
- 3.2 Una persona adscrita a la Direcció General de Difusió Corporativa, designada per la persona que exerceix la presidència, exerceix la secretaria de la Comissió.
- 3.3 El nomenament es fa per un període de tres anys. Tots els membres poden ser renovats.

Article 4

Suport tècnic

- 4.1 La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional pot sol·licitar suport tècnic al Gabinet de Publicitat Institucional de la Direcció General de Difusió Corporativa.
- 4.2 Es crea la Comissió de Seguiment de la Publicitat Institucional, que s'adscriu a la Direcció General de Difusió Corporativa, i que dóna suport tècnic a la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional en l'exercici de les funcions descrites a les lletres c), d), e) i f) de l'article 2.1.

Formen part de la Comissió de Seguiment de Publicitat Institucional les persones responsables de comunicació de cada departament de l'Administració de la Generalitat, les quals han de ser designades en cada cas per la persona titular de la Secretaria General del departament al qual pertanyin. La presidència de la Comissió correspon a la persona titular de la Direcció General de Difusió Corporativa, i exerceix les funcions de secretaria de l'òrgan una persona designada per qui n'exerceix la presidència.

Article 5

Procediment per a l'emissió d'informes

- 5.1 La Direcció General de Difusió Corporativa ha de remetre a la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional totes les iniciatives de campanyes de publicitat institucional, als efectes que s'emeti l'informe preceptiu previst a la lletra c) de l'article 2. En aquesta tramesa s'hi

ha d'incloure un document en el qual s'exposin els objectius de la publicitat institucional projectada i els trets bàsics del contingut del missatge publicitari.

L'informe s'ha d'emetre en un termini màxim d'un mes des que la documentació hagi estat lliurada a la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional o, si és el cas, des que hagi tingut entrada la documentació on es continguin els aclariments que s'hagin pogut sol·licitar.

5.2 La resta d'informes o peticions d'assessorament a la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional han de seguir el mateix procediment previst a l'apartat anterior.

En l'àmbit de les administracions i entitats no dependents de l'Administració de la Generalitat, la sol·licitud a la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional l'ha de remetre l'òrgan que en cada cas sigui competent.

Article 6 Règim de funcionament La Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional es regeix, pel que fa al seu funcionament, per la normativa reguladora dels òrgans col·legiats de l'Administració de la *Generalitat de Catalunya*.

Article 7

Indemnitzacions

L'assistència dels membres a una reunió de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional dóna dret a percebre les indemnitzacions corresponents en els termes previstos a la normativa aplicable sobre aquesta matèria.

DISPOSICIÓ DEROGATÒRIA

Es deroga el Decret 86/2002, de 5 de març, pel qual s'estableix el règim jurídic de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional.

Barcelona, 6 de novembre de 2007

JOSÉ MONTILLA I AGUILERA

President de la *Generalitat de Catalunya*

(07.290.073)

IV. Ejemplo de acta de la CAPI



Em plau convocar-vos a la propera reunió de la **Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional**

Dia: 16 d'octubre de 2009

Hora: 9 h

Lloc: Sala Tàpies. Palau de la Generalitat, accés pel carrer Sant Honorat

Durada prevista: 1h 30 min.

Ordre del dia:

1. Aprovació de l'acta de la sessió del 18 de setembre de 2009
2. Proposta d'informe de les campanyes següents:
 - Campanya de comunicació del nou portal Feina Activa.
3. Seguiment de campanyes
 - Campanya marc institucional d'informació de serveis a la ciutadania en l'àmbit de la salut, el benestar, la seguretat i els serveis a les empreses:
 - Ajuts a les empreses
 - Campanya per al foment de l'emprenedoria
 - Campanya de recollida de residus: selecció de la fracció orgànica
 - Campanya "Aquí reciclem": 3a fase
 - Anuncis de posada en servei de nous equipaments i infraestructuras
 - Anuncis per a la difusió de l'exposició "XARXES. Un viatge per les infraestructures de Catalunya"
4. Calendari de campanyes, quart trimestre 2009
5. Torn obert de paraules



Jordi Menéndez i Pablo
President de la Comissió

Barcelona, 13 d'octubre de 2009

Es demana que confirmeu la vostra assistència a l'adreça electrònica aibero@gencat.cat

Passeig de Gràcia, 107 3ª planta
08008 Barcelona
Tel. 93 292 12 60



Reunió de la Comissió Assessora sobre la Publicitat Institucional

Dia: 18.09.2009

Hora: 9 h

Lloc: Sala Pati dels Tarongers del Palau de la Generalitat. Plaça Sant Jaume, s/n

Durada prevista: 1.30 h

Persones assistents

Sr. Jordi Menéndez i Pablo. Secretari general adjunt de la Presidència i president de la Comissió.

Sr. Jordi Fortuny i Batalla. Director general de Difusió Corporativa del Departament de la Presidència i vicepresident de la Comissió.

Sra. Assumpta Bisbal Adorna. Cap del Gabinet de Publicitat Institucional. Departament de la Presidència.

Sr. Carles Mundó i Blanch. Secretari de Mitjans de Comunicació. Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació.

Sra. Aurora Masip Treig. Directora general de Comunicació del Govern. Departament de la Presidència.

Sra. Marta Contiente Gonzalo. Directora general d'Atenció Ciutadana. Departament de la Presidència.

Sr. Marc Rius Pinies. Director general de Participació Ciutadana. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Sr. Enric Sagrera i Villagrasa. Membre de la junta directiva de l'Associació Empresarial Catalana de Publicitat.

Sr. Víctor Curto i Gordo. Representant del Col·legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya.

Sr. Rafael Martínez López. Representant de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques.

Sra. Alba Ibero Constansó. Cap de la secció de Publicacions de la Direcció General de Difusió Corporativa. Departament de la Presidència. Secretària de la Comissió.

S'excusen les absències dels senyors Enric Marín Otto, Jordi Matas i Dalmases i Josep Gifreu i Pinsach, representants del Consell Interuniversitari de Catalunya; i de la senyora Montserrat Costa i Serra, representant de la Federació de Municipis de Catalunya.



Ordre del dia

1. Aprovació de l'acta de la sessió del 10 de juliol de 2009
2. Seguiment de campanyes
 - Campanya marc institucional de foment de pràctiques i actituds ambientalment responsables:
 - Foment de l'ús del transport públic
 - Entrada en servei del primer tram de la L9 del metro
 - Campanya marc institucional d'informació de serveis a la ciutadania en l'àmbit de la salut, el benestar, la seguretat i els serveis a les empreses
 - Anuncis de posada en servei de nous equipaments
3. Calendari de campanyes, quart trimestre de 2009
4. Informació sobre l'acord del ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre la campanya institucional "Per l'aigua, Som-hi"
5. Proposta d'acord en relació als Premis Nacionals de Comunicació, categoria de Publicitat
6. Torn obert de paraules

Temes debatuts i acords:

1. Aprovació de l'acta de la reunió del 10 de juliol de 2009

El president sotmet a l'aprovació dels membres de la Comissió la proposta d'acta de la sessió anterior, que és aprovada per assentiment.

2. Seguiment de campanyes:

- Campanya marc institucional de foment de pràctiques i actituds ambientalment responsables: Foment de l'ús del transport públic i Entrada en servei del primer tram de la L9 del metro.

S'informa a la Comissió del conjunt d'accions que conformen aquesta campanya: anuncis en premsa, ràdio, televisió i publicitat exterior; així com de la cessió d'espais publicitaris per part dels operadors de transport públic als vehicles i les estacions. També es presenten les actuacions previstes específicament per a la Setmana de la mobilitat sostenible i alguns dels productes de marxandatge produïts a l'entorn d'aquesta campanya, com ara fundes per a les targetes del metro. A més, s'ha creat el grup "petis revolucionaris" a Facebook destinat a afavorir la participació ciutadana.



A continuació s'escolten les sis versions diferents de falques de ràdio, totes sota el mateix *claim* "Petits contes que expliquen petits gestos", i es visionen els espots televisius destinats al foment del transport públic, que inclouen una referència a la nova T-12 i a la L9.

- Campanya marc institucional d'informació de serveis a la ciutadania en l'àmbit de la salut, el benestar, la seguretat i els serveis a les empreses

La senyora Bisbal informa que, un cop finalitzada la fase de concurs, aquesta campanya ha estat adjudicada a l'agència Imagina. La data d'inici està fixada pel proper 14 d'octubre amb una acció d'ajuts a les empreses.

El senyor Curto s'interessa per la continuïtat de la proposta creativa endegada amb la campanya dels "petis gestos". La senyora Bisbal li respon que, després de valorar els bons resultats obtinguts, es manté aquesta línia per a les campanyes de foment d'hàbits i valors (civisme, convivència, solidaritat).

- Anuncis de posada en servei de nous equipaments

Es lliura còpia del anunci de posada en serveis de nous equipaments publicats durant el darrer mes.

3. Calendari de campanyes, quart trimestre de 2009

Es lliura el calendari de campanyes del darrer trimestre de l'any i el senyor Fortuny comenta, a grans trets, les principals campanyes que es realitzaran fins al desembre.

4. Informació sobre l'acord del ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya sobre la campanya institucional "Per l'aigua, Som-hi"

El senyor Fortuny informa a la Comissió sobre l'acord adoptat pel Consell de l'Audiovisual de Catalunya (CAC), en relació a la campanya "Per l'aigua, Som-hi". Destaca el punt 4 de l'esmentat acord, que considera que la referència a la dessalinitzadora del Prat "podria contravenir la legislació".

Per la seva banda, el senyor Menéndez explica que l'acord que adopta el CAC és inapel·lable, perquè, malgrat la possibilitat de recórrer la decisió legalment, en la pràctica no solucionaria res.

El senyor Curto opina que en aquesta situació s'uneixen una certa indefensió i una lectura massa interpretativa de la llei. És un fet que es repeteix de tant en tant i que es contradiu amb el dret de la ciutadania a estar informada de l'activitat del seu Govern i amb la obligació de les institucions a difondre les seves actuacions. Per superar aquesta situació, proposa la creació d'una comissió per estudiar alternatives.

El president de la Comissió recull aquesta proposta i s'acorda proposar al president del CAC una trobada per estudiar la creació d'una comissió conjunta del CAC, representants



del Govern i professionals del sector per analitzar aquesta problemàtica i cercar alternatives per fixar criteris clars i resoldre incerteses.

5. Proposta d'acord en relació als Premis Nacionals de Comunicació, categoria de Publicitat

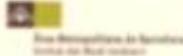
El senyor Fortuny proposa als membres de la Comissió felicitar al senyor Toni Segarra, guardonat amb el Premi Nacional de Comunicació en l'especialitat de publicitat. S'aprova per unanimitat.

6. Torn obert de paraules

El senyor Sagrera pren la paraula per comentar l'actual campanya publicitària de Carrefour sobre l'eliminació de les bosses de plàstic dels seus establiments comercials. Opina que aquesta cadena de supermercats està assumint un lideratge que no li pertoca, i proposa fer una campanya educativa sobre el consum dels plàstics en general.

El senyor Menéndez respon que es traslladarà aquest opinió a l'Agència Catalana de Residus per tal que reflexioni sobre aquest tema.

Sense més temes a tractar, s'aixeca la sessió a les 10.15 h i es fixa la pròxima reunió ordinària de la Comissió per al 17 d'octubre, a les 9 h.



GRÀCIES ALS PETITS GESTOS
I A LA RECOLLIDA SELECTIVA DE
LA FRACCIÓ ORGÀNICA, CUIDAREM
ENCARA MÉS EL MEDI AMBIENT

LA REVOLUCIÓ DELS PETITS GESTOS
HA COMENÇAT



Generalitat
de Catalunya

pel
medi
ambient

som-ki



CEIP Castell de Farmers

Carrer Somai, s/n, Santa Coloma de Farners.

La nova escola, de més de 3.000 m², s'ha construït en dues fases. De primer s'hi va traslladar el parvulari, i més endavant la primària. El curs 2008-2009 ja va començar a funcionar amb totes les instal·lacions enllestides.

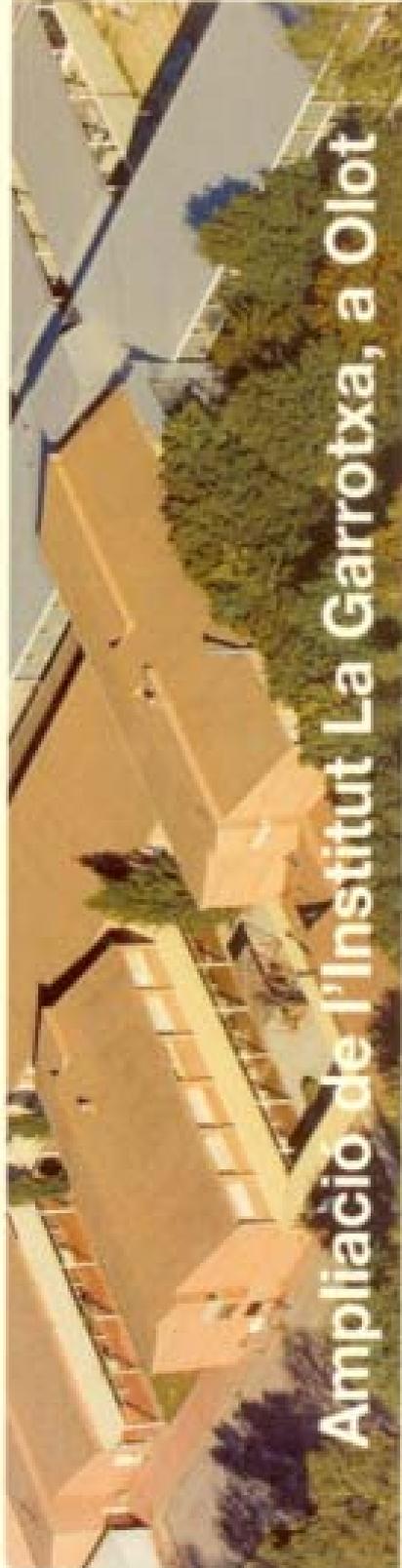
El centre és de dues línies i participa en programes d'innovació pedagògica. Aquest curs el centre ja té matriculats 269 alumnes, i hi treballen 20 professors.

Inversió total: 2.846.200 €



Generalitat de Catalunya
Departament d'Educació





IES La Garrotxa
Carrers de Rudaurs, 110, Olot.

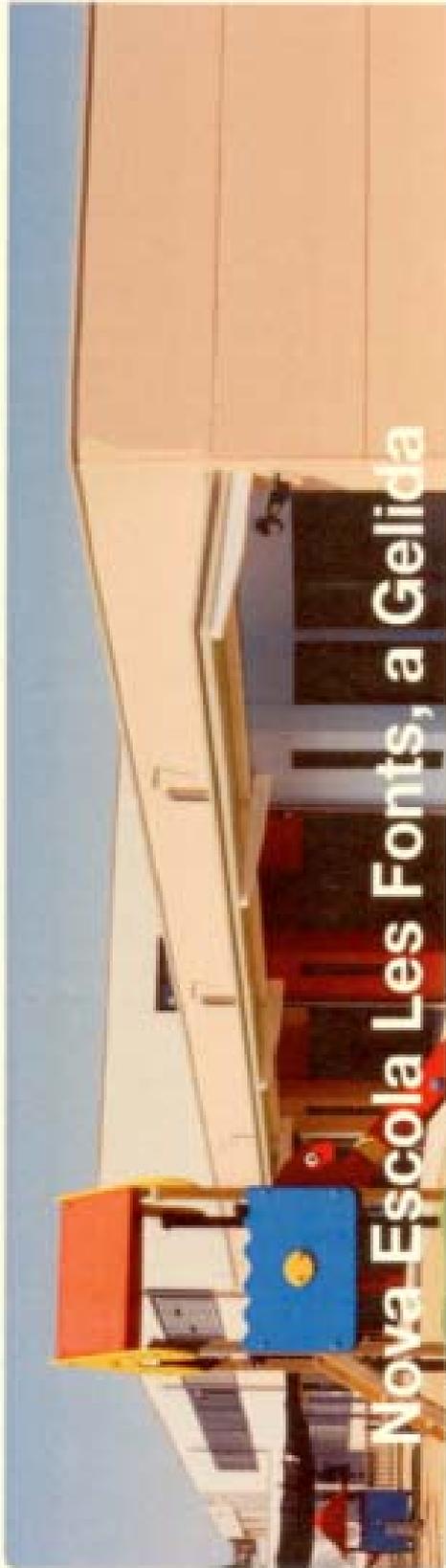
Les obres d'ampliació han permès la millora i l'adequació de les aules i els tallers dels Cicles Formatius, ara situats en les noves instal·lacions. Els espais en abans estaven ubicats els tallers acullen ara el Centre Integral, on s'imparteix formació continuada per a treballadors de les empreses d'Olot.

El menjador-bar i la cuina de l'Institut també s'han traslladat a les noves instal·lacions, que completen amb espais més ben equipats i més amples.

L'Institut, que enguany té 437 alumnes d'ESO, 182 de Batxillerat i 309 de Cicles Formatius, compta amb 96 professors.

Inversió total: 5.481.768 €





Nova Escola Les Fonts, a Gelida

CEIP Les Fonts

c/ Enric Prat de la Ribera, 9. Gelida (Alt Penedès).

La nova escola s'ha construït en dues fases. El curs 2005-2006 van començar, en mòduls, els cursos d'educació infantil. El 2006 ja es va obrir el nou edifici, i enguany s'ha ampliat en més de 600 m², la qual cosa permetrà disposar de dues línies i acollir-hi 450 alumnes.

El centre té actualment 248 alumnes i una plantilla de 19 professors. Participa en el programa de reutilització de llibres de text i compta amb l'assessorament d'especialistes en interculturalitat i cohesió social.

Inversió total: 4.461.555 €



Generalitat de Catalunya
Departament d'Educació



012
www.governadecatalunya.cat
902 20 20 20



Ajuntament de
Les Masies de Roda



Inauguració
Destribada 3 d'octubre
a les 11 h

Ajuntament de les Masies de Roda
Camierra de Maril·lu a Roda, s/n. Coona.

El nou edifici de l'Ajuntament, ampli i funcional, substitueix
les antigues dependències municipals. L'edifici s'ha construït per

podre atendre correctament les necessitats de la població,
i pensant també a acollir-hi els nous serveis i les noves
necessitats que puguin sorgir en la gestió municipal.

Inversió total: 597.505 €



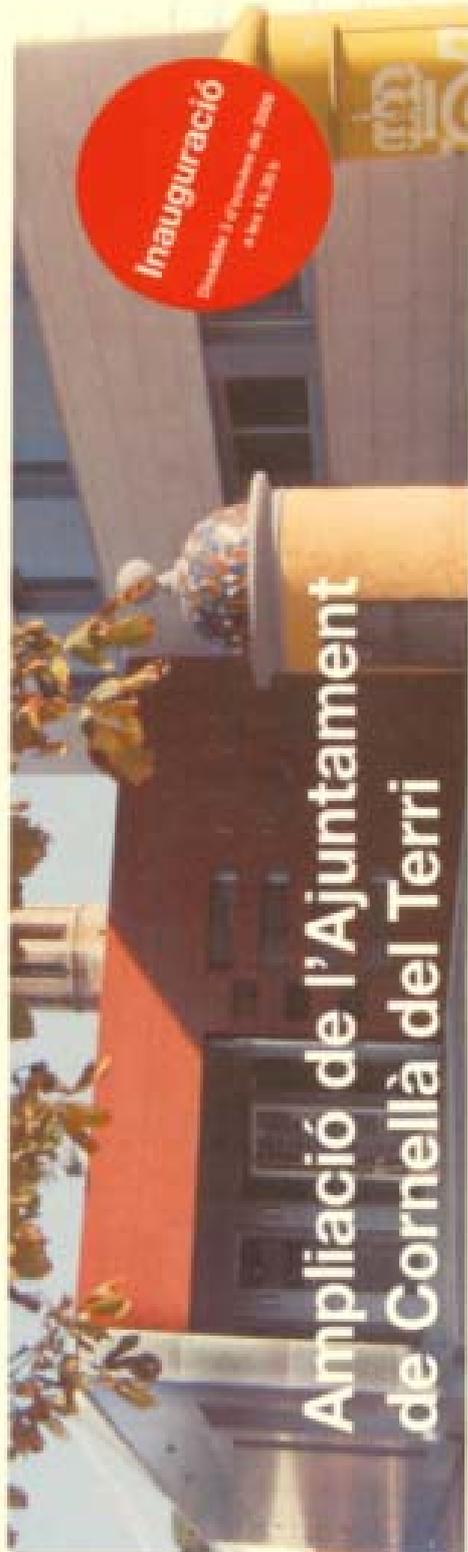
Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Administracions Públiques



012
www.governadecatalunya.cat
93 55 55 55



Ajuntament de
Cornellà del Terri



Inauguració
Dissabte 12 d'octubre de 2012
a les 10.30h

Ampliació de l'Ajuntament de Cornellà del Terri

Ajuntament de Cornellà del Terri (Pla de l'Estany)
Carrer de Jacint Verdaguer, 4.

Les obres de reforma i ampliació de l'Ajuntament de Cornellà del Terri han fet de la casa consistorial un equipament

modern, funcional i més ampli, adequat per atendre de la millor manera possible les necessitats del municipi.

Inversió total: 331.874 €



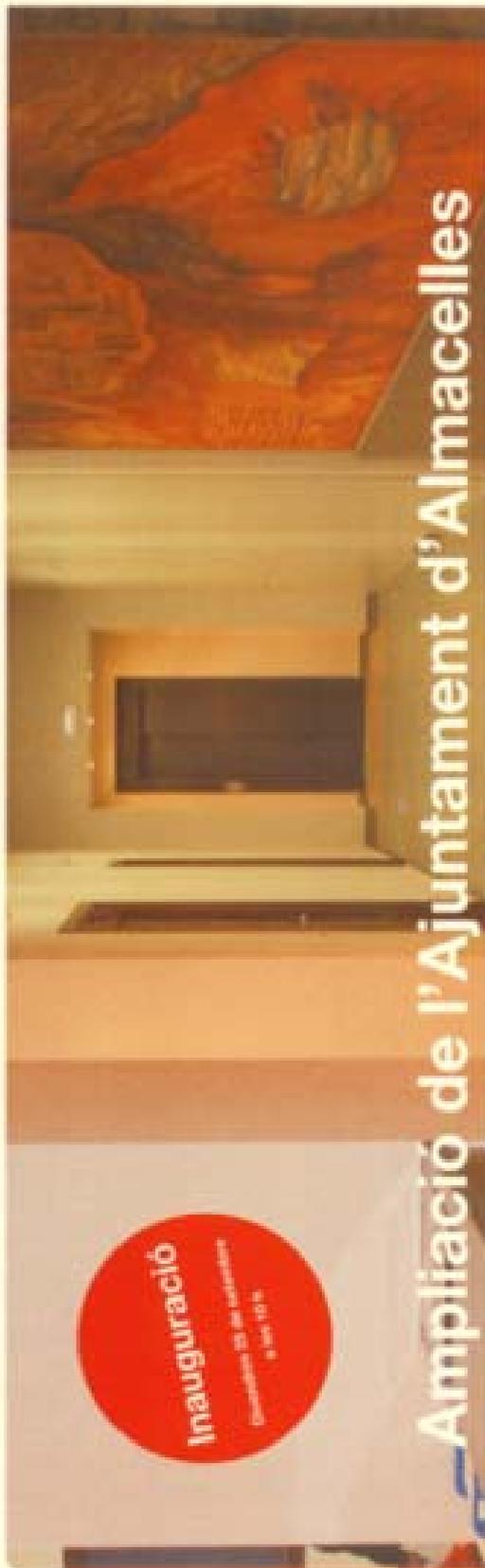
Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Administracions Públiques



1 012
www.governació.cat
Tel: 93 55 51 000



Ajuntament
d'Almacelles



Inauguració

Comptador 22 de administració
a les 10 h.

Ampliació de l'Ajuntament d'Almacelles

Les obres han permès condicionar la planta com a oficina d'atenció ciutadana, facilitar els accessos i suprimir les barres arquitectòniques.

S'ha creat també un nou espai per als despatxos de la policia local, assistència social i jutjat de pau, i s'hi ha instal·lat un

ascensor.

L'entrada principal acull els frescos de l'artista llangarí Josep Minguell, una al·legoria de la història d'Almacelles.

Inversió total: 360.000 €



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Administracions Públiques





Ajuntament de
Sant Mateu de Bages



Inauguració

Dimarts 22 de setembre
a les 17h

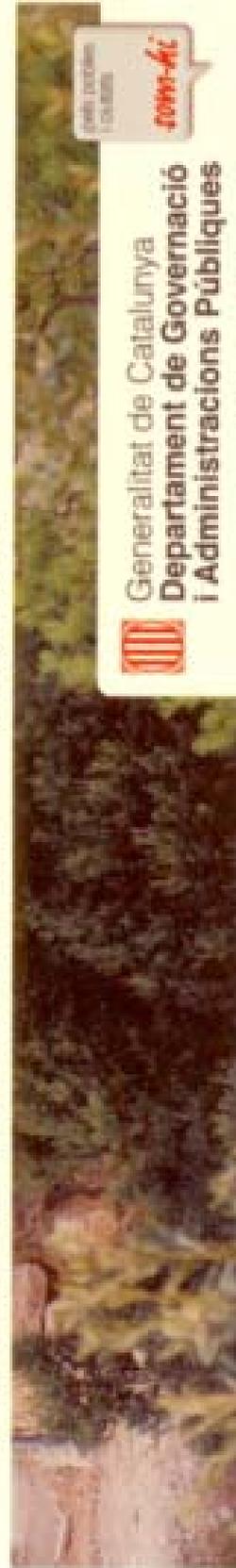
Nou Casal Social de Castelltallat

Casal Social del terme agregat de Castelltallat,
a Sant Mateu de Bages.

festa major com d'altres trobades i reunions de caràcter cívic,
social i cultural.

El Casal Social serà lloc de trobada per als veïns del poble i
acollirà les activitats culturals de la zona, tant les pròpies de la

Inversió total: 430.000 €

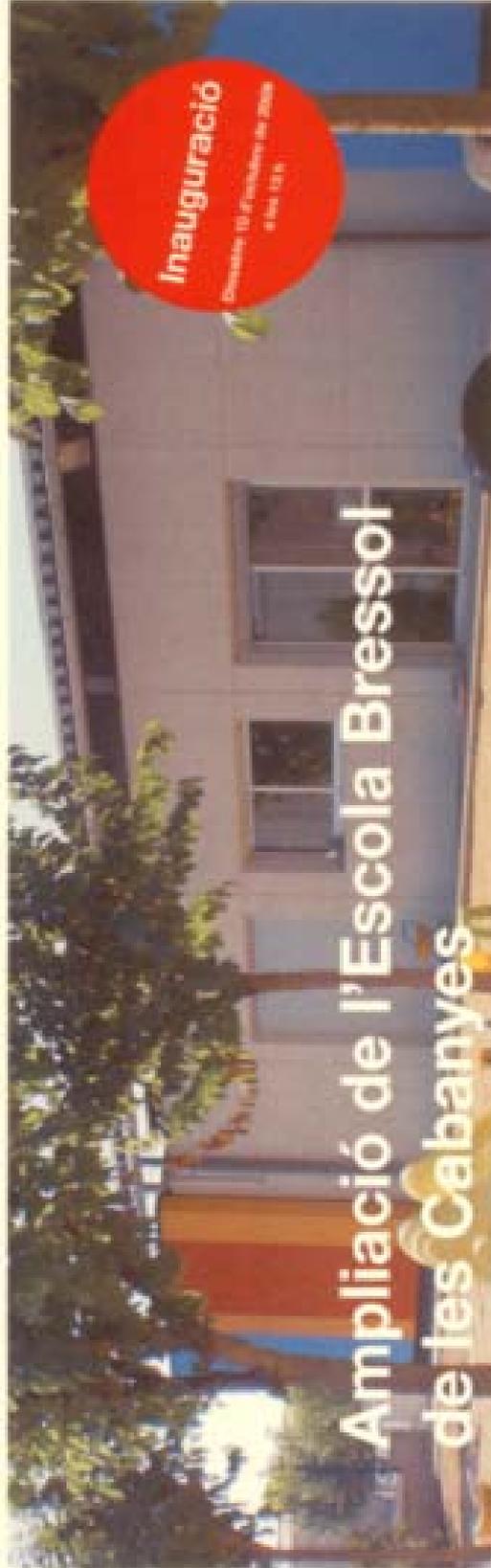


Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Administracions Públiques





Ajuntament
de Les Cabanyes



Inauguració
Dissabte, 10 d'Octubre de 2014
a les 12 h

Ampliació de l'Escola Bressol de les Cabanyes

Escola Bressol municipal de Les Cabanyes (Alt Penedès)

Amb l'ampliació de les instal·lacions, l'escola bressol disposa de més espais, d'aules més grans i de més capacitat per respondre a

les noves necessitats de la població i oferir a tothom uns serveis d'educació preescolar de qualitat.

Inversió total: 142.018 €



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Administracions Públiques



012
www.gub.cat
servicio

Nou Centre de Salut a l'Hospitalet de Llobregat

Centre d'Atenció Primària Can Serra
Av. de Can Serra- L'Hospitalet

El nou CAP que pren el relleu al que ha funcionat fins ara, compta amb un edifici de gairebé 2.000 m² que permetrà

atendre una població de prop de 12.000 persones. Oferirà serveis de medicina de família, pediatria, odontologia, treball social i salut mental.

Inversió total: 2.543.778 €



Generalitat de Catalunya
Departament de Salut



V. Advertising Age: 100 Leading Advertisers U.S. (2011)

100 LEADING NATIONAL ADVERTISERS										U.S. MEASURED-MEDIA BREAKOUT FOR 2011									
Ranked by total U.S. advertising spending in 2011. Dollars in millions.																			
RANK	TOTAL U.S. AD SPENDING					HEADQUARTERS	ADVERTISER	MEASURED					ESTIMATED						
	2011	2010	% CHG	UNMEASURED	MEASURED			MAGAZINES	NEWSPAPER	OUTDOOR	TV	RADIO	INTERNET	MAGAZINES	NEWSPAPER	OUTDOOR	TV	RADIO	INTERNET
1	Procter & Gamble Co.	Cincinnati	\$4,971.5	\$4,710.0	5.6	\$1,837.1	\$3,134.4	\$1,050.1	\$182.2	\$2.6	\$1,719.2	\$7.3	\$172.9						
2	General Motors Co.	Detroit	3,055.7	2,746.3	11.3	1,281.5	1,774.2	223.9	157.0	6.9	1,114.9	34.7	241.5						
3	Verizon Communications	New York	2,523.0	2,451.0	2.9	859.8	1,663.2	34.9	164.2	60.2	1,062.0	100.1	241.7						
4	Concast Corp. 1	Philadelphia	2,465.4	2,156.2	14.3	880.8	1,584.6	114.8	123.5	66.9	834.8	233.5	211.1						
5	AT&T	Dallas	2,359.0	2,989.0	-21.1	505.2	1,853.8	52.1	193.6	35.0	1,315.3	92.5	155.3						
6	JPMorgan Chase & Co.	New York	2,351.8	1,923.0	22.3	1,699.1	652.7	63.8	60.0	58.7	352.8	44.6	72.9						
7	Ford Motor Co.	Dearborn, Mich.	2,141.3	1,914.9	11.8	1,081.0	1,060.3	144.9	11.5	2.3	779.9	31.6	90.2						
8	American Express Co.	New York	2,125.3	2,259.8	-6.0	1,719.8	405.4	64.8	74.1	17.5	105.3	23.5	120.2						
9	L'Oréal	Clichy, France	2,124.6	1,978.8	7.4	744.2	1,380.4	709.4	41.2	1.8	602.6	0.5	24.8						
10	Walt Disney Co.	Burbank, Calif.	2,112.2	1,931.7	9.3	1,121.1	991.1	175.1	55.1	38.6	546.8	60.2	115.3						
11	Pfizer	New York	2,071.7	2,146.4	-2.1	728.2	1,343.5	406.8	30.4	0.2	849.2	17.1	40.0						
12	Time Warner	New York	2,050.9	2,044.3	0.3	770.8	1,280.1	281.2	63.5	76.2	766.8	21.2	71.2						
13	Johnson & Johnson	New Brunswick, N.J.	1,939.6	2,026.5	-4.3	898.9	1,040.8	247.7	48.2	0.9	699.1	2.8	42.0						
14	Walmart Stores	Bentonville, Ark.	1,890.9	2,053.3	-2.0	1,217.6	673.3	69.4	58.5	5.4	419.0	86.4	34.5						
15	Fiat (Chrysler Group)	Turin, Italy/Auburn Hills, Mich.	1,770.9	1,164.0	52.1	484.5	1,286.4	164.2	41.7	8.9	937.3	29.6	84.8						
16	Toyota Motor Corp.	Toyota City, Japan	1,727.6	1,721.7	0.3	639.2	1,088.4	139.1	12.4	18.3	767.0	13.6	137.9						
17	Bank of America Corp.	Charlotte, N.C.	1,704.6	1,552.6	9.8	1,291.4	413.2	25.3	60.8	10.7	191.3	15.7	109.6						
18	Sears Holding's Corp.	Hoffman Estates, Ill.	1,688.2	1,806.2	-6.5	1,011.0	677.3	35.2	146.2	1.6	408.5	63.4	22.2						
19	Target Corp.	Minneapolis	1,616.0	1,508.0	7.2	922.1	693.9	96.1	127.3	12.9	378.7	34.5	44.4						
20	Macy's	Cincinnati	1,507.0	1,417.0	6.4	672.2	834.8	77.7	428.8	6.3	263.7	35.8	22.6						
21	Anheuser-Busch, Inc/Bev	Leuven, Belgium/St. Louis	1,423.0	1,357.9	4.8	907.1	515.9	30.8	3.0	30.4	409.4	26.5	15.8						
22	Sprint Nextel Corp.	Overland Park, Kan.	1,400.0	1,400.0	0.0	519.2	880.8	89.1	69.3	10.5	584.5	13.1	114.4						
23	Berkshire Hathaway	Omaha, Neb.	1,393.7	1,349.9	3.2	390.2	1,003.4	158.5	20.1	27.2	680.3	99.2	18.1						
24	McDonald's Corp.	Oak Brook, Ill.	1,366.9	1,295.8	5.5	403.5	963.4	48.7	4.2	71.6	741.4	70.1	27.3						
25	Unilever	Rotterdam, The Netherlands/London	1,297.4	1,378.2	-5.9	603.6	693.8	137.3	33.6	1.2	477.6	4.3	4.2						
26	News Corp.	New York	1,274.8	1,319.5	-3.4	492.1	782.7	48.8	158.7	37.0	387.3	81.7	81.7						
27	J.C. Penney Co.	Plano, Texas	1,157.0	1,314.0	-11.9	713.4	443.6	53.6	70.9	1.5	1.5	12.6	15.8						

27	25 J.C. Penney Co.	Plano, Texas	1,157.0	1,314.0	-11.9	713.4	443.6	53.6	70.9	1.5	1.5	12.6	15.8
28	29 Honda Motor Co.	Tokyo	1,139.9	1,087.8	4.8	433.2	706.7	101.9	9.7	3.4	510.5	7.6	73.6
29	31 Kohl's Corp.	Menomonee Falls, Wis.	1,123.0	1,017.0	10.4	791.7	331.3	10.6	95.6	0.3	172.6	37.0	12.2
30	37 Viscum	New York	1,060.8	969.3	9.4	402.0	658.8	30.7	31.1	29.2	497.4	28.2	40.2
31	41 Capital One Financial Corp	McLean, Va.	1,043.0	877.7	18.8	534.1	508.9	6.3	55.5	14.8	280.4	15.5	133.5
32	32 Sony Corp.	Tokyo	1,040.8	1,009.7	3.1	241.1	799.7	36.0	85.0	28.0	564.0	26.2	60.4
33	39 Microsoft Corp.	Redmond, Wash.	1,032.5	926.3	11.5	575.7	456.8	51.7	5.6	6.4	330.8	10.3	52.0
34	61 Google 2	Mountain View, Calif.	1,004.9	624.6	60.9	746.9	258.0	12.6	8.2	2.7	102.3	3.4	128.8
35	35 General Mills	Minneapolis	1,001.7	984.2	1.8	0.0	1,001.7	28.0	66.1	0.2	834.7	9.9	59.9
36	30 Nestle	Vevey, Switzerland	974.3	1,056.6	-7.8	146.1	828.2	213.3	66.3	0.9	475.3	24.8	47.5
37	38 Kraft Foods	Northfield, Ill.	966.9	965.3	0.2	176.2	790.7	195.1	55.4	2.3	483.6	9.7	46.7
38	43 Eli Lilly & Co.	Indianapolis	954.7	857.6	11.3	433.8	520.9	120.2	55.5	0.1	312.6	0.3	32.2
39	36 Merck & Co.	Whitehouse Station, N.J.	946.1	970.1	-2.5	439.7	506.4	174.4	100.6	0.3	204.5	6.0	6.0
40	36 PepsiCo	Purchase, N.Y.	944.3	1,005.8	-6.1	292.8	651.5	110.9	19.6	12.8	456.4	33.6	18.2
41	42 Nissan Motor Co.	Yokohama, Japan	940.8	860.9	9.3	310.4	630.4	87.9	13.6	4.2	477.3	8.1	38.9
42	40 Nice	Beaverton, Ore.	877.6	887.1	-1.1	773.3	104.3	47.1	0.6	1.1	45.5	0.2	9.8
43	50 Progressive Corp.	Mayfield Village, Ohio	867.0	724.1	19.7	277.4	589.6	27.2	1.9	1.4	334.3	19.7	205.0
44	55 Allstate Corp. 3	Northbrook, Ill.	860.6	671.5	28.2	275.4	585.2	28.8	11.1	6.0	380.2	66.2	86.9
45	45 SABMiller (MillerCoors)	London/Chicago	839.2	841.9	2.1	457.3	401.8	11.1	4.0	37.2	314.7	24.1	10.6
46	56 State Farm Mutual Auto Ins	Eloomington, Ill.	838.1	661.1	29.8	274.6	583.5	1.8	23.8	12.2	438.2	37.1	70.4
47	34 GlaxoSmithKline	Brentford, Middlesex, U.K.	849.2	1,002.3	-15.3	297.8	551.4	134.9	9.7	0.0	391.2	4.3	11.4
48	49 Home Depot	Atlanta	845.9	768.7	10.0	359.3	486.6	17.6	20.7	0.9	308.2	100.3	39.0
49	53 LVMH Moet Hennessy Louis	Paris	835.8	683.1	22.4	566.5	269.3	209.4	31.0	6.9	20.4	0.2	1.4
50	44 Yum Brands	Louisville, Ky.	835.0	850.0	-1.8	162.1	672.9	1.8	3.2	6.1	625.3	30.3	6.3
51	52 Essee Launder Cos.	New York	811.6	698.1	16.3	536.5	275.1	158.6	2.8	3.4	97.5	0.1	12.7
52	47 Lowe's Cos.	Mooresville, N.C.	787.7	778.2	1.2	443.7	344.1	18.2	11.3	0.3	268.5	32.2	13.6
53	74 Amazon	Seattle	777.6	486.8	59.8	578.1	199.6	54.3	17.4	0.5	96.4	0.1	30.9
54	46 Deutsche Telekom (T-Mobile)	Bonn, Germany	772.0	819.0	-5.7	254.8	517.2	4.0	67.5	24.2	315.7	50.7	55.2
55	43 Dageo	London	755.6	678.3	11.4	604.2	151.5	23.4	6.8	30.1	69.2	13.3	8.7
56	28 U.S. Government	Washington	738.5	1,103.6	-33.1	325.6	412.9	41.9	24.2	8.5	259.7	30.6	48.0
57	57 Best Buy Co.	Richfield, Minn.	738.1	644.3	14.6	367.3	370.9	3.6	101.2	1.1	237.1	5.2	22.6
58	88 Volkswagen	Wolfsburg, Germany	729.6	428.5	70.2	218.9	510.7	31.2	15.1	8.0	426.8	2.5	30.1
59	51 Kellogg Co.	Battle Creek, Mich.	710.4	722.9	-1.7	50.0	660.4	158.5	11.2	0.0	429.7	3.5	37.5
60	70 Citigroup	New York	706.6	506.5	39.5	343.8	362.8	66.0	36.8	12.1	183.2	12.2	52.4

61	48	AstraZeneca	London	633.1	773.5	-18.2	284.9	348.2	168.6	17.3	0.0	148.8	0.0	13.5
62	90	Apple	Cupertino, Calif.	632.1	420.4	30.3	55.4	576.7	291	11.8	37.5	461.5	2.4	34.3
63	60	Waters Inc.	McLean, Va.	631.5	626.2	0.8	63.1	568.3	139.9	28.8	1.2	341.3	2.7	54.3
64	58	Bristol-Myers Squibb Co.	New York	623.7	632.5	-1.4	400.1	223.6	60.0	0.0	0.1	157.9	0.2	5.4
65	63	Apollo Group	Phoenix	614.4	584.7	5.1	451.9	162.5	3.7	0.4	6.7	59.3	0.8	91.5
66	62	Coca-Cola Co.	Atlanta	610.4	606.6	0.6	220.3	390.0	60.0	9.8	36.2	228.4	31.0	24.6
67	59	Wells Fargo & Co.	San Francisco	607.0	630.0	-3.7	405.6	201.4	20.6	41.3	15.5	88.2	23.0	12.8
68	68	Novartis	Basel, Switzerland	566.5	524.1	8.1	214.1	352.4	67.6	36.3	0.1	234.2	1.6	12.5
69	78	Hyundai Motor Co.	Seoul	539.2	466.6	19.8	234.8	304.4	40.9	1.6	4.5	227.1	3.6	26.7
70	65	Bayer	Leverkusen, Germany	534.6	546.7	1.5	167.3	387.3	68.1	15.5	0.2	291.9	3.6	8.0
71	79	Discover	Riverwoods, Ill.	537.5	463.1	16.1	383.9	153.6	47.4	8.0	1.5	82.9	5.8	8.0
72	67	Kroger Co.	Cincinnati	532.0	533.0	-0.2	369.4	162.6	2.1	41.3	9.5	75.8	31.2	2.7
73	100	Sanofi	Paris	517.6	383.2	35.1	181.2	336.5	38.4	1.8	0.3	277.7	8.2	10.2
74	75	Doctor's Associates (Subv)	Milford, Conn.	513.0	477.0	7.5	37.0	476.0	3.4	6.6	8.8	414.1	28.8	14.3
75	87	Abbott Laboratories	Abbott Park, Ill.	507.5	430.2	18.0	216.7	290.8	78.7	4.9	0.2	185.7	0.5	20.9
76	69	Campbell Soup Co.	Camden, N.J.	504.9	522.8	-3.4	43.4	461.5	218.0	23.2	0.0	207.3	5.1	5.9
77	115	Kia Motors Corp.	Seoul	497.8	342.9	45.2	122.1	375.7	22.5	5.8	1.6	321.3	0.0	24.6
78	77	Walgreen Co.	Deerfield, Ill.	489.0	468.0	4.5	251.1	237.9	13.9	60.6	0.6	110.3	34.3	18.0
79	64	Visa	San Francisco	487.3	563.9	-13.6	336.6	150.7	0.8	0.5	1.2	100.3	17.1	30.7
80	64	DirecTV	El Segundo, Calif.	486.1	495.1	-1.8	121.5	364.6	18.3	19.8	0.2	316.7	0.8	8.8
81	72	Coty	New York	477.5	445.2	7.2	192.5	285.0	243.3	2.8	0.5	36.3	0.0	2.1
82	80	Samsung Electronics Co.	Seoul	476.4	542.0	-12.1	213.6	262.8	45.6	4.6	10.4	183.9	0.2	18.0
83	66	IBM Corp.	Armonk, N.Y.	475.7	476.3	-0.1	309.5	166.2	53.6	16.6	7.2	65.2	4.6	18.9
84	71	Reckitt Benckiser	Slough, Berkshire, U.K.	471.3	303.3	-6.4	37.7	433.6	80.4	46.2	0.0	288.6	5.5	12.8
85	81	Hershey Co.	Hershey, Pa.	463.3	440.4	5.2	0.0	463.3	3.0	12.3	2.5	438.2	6.0	1.2
86	108	Expedia	Bellevue, Wash.	460.6	363.5	26.7	348.5	112.1	2.2	0.0	0.1	85.5	6.9	17.4
87	104	eBay	San Jose, Calif.	459.8	372.1	23.6	325.0	134.8	8.4	0.4	4.1	32.8	5.4	83.8
88	82	Time Warner Cable	New York	441.1	436.9	1.0	225.0	216.1	0.5	24.5	7.6	162.4	15.7	5.5
89	73	Dish Network Corp.	Englewood, Colo.	435.5	491.3	-11.4	87.1	348.4	14.2	9.3	0.6	302.1	4.0	18.1
90	83	Limited Brands	Columbus, Ohio	430.9	435.5	-1.1	369.6	61.3	0.2	0.0	0.0	59.1	0.1	1.8
91	91	Gap Inc.	San Francisco	428.2	413.1	3.6	128.0	300.2	78.0	2.4	3.7	200.3	11.3	4.5
92	102	Dell	Round Rock, Texas	421.3	378.8	11.2	232.0	189.2	26.6	20.6	6.0	103.3	0.4	32.4
93	92	Hewlett-Packard Co.	Palo Alto, Calif.	408.7	405.0	0.9	204.4	204.4	20.4	36.9	0.8	106.6	9.8	29.9

93	92	Hewlett-Packard Co.	Palo Alto, Calif.	408.7	403.0	0.9	204.4	204.4	20.4	36.9	0.8	106.6	9.8	29.9
94	94	Dr Pepper Snapple Group	Ft. Worth, Texas	408.6	397.1	2.9	199.8	208.8	3.9	3.2	9.0	167.1	15.3	10.2
95	155	Boehringer Ingelheim	Ingelheim, Germany	399.6	383.1	4.3	220.9	178.7	48.6	8.3	0.1	183.8	0.1	1.4
96	101	Mattel	El Segundo, Calif.	399.6	383.1	4.3	220.9	178.7	24.1	1.2	0.4	147.0	2.0	3.9
97	96	Clorox Co.	Oakland, Calif.	396.4	394.3	0.5	52.8	343.6	92.4	11.5	0.0	213.2	3.9	22.6
98	95	Kimberly-Clark Corp.	Irving, Texas	394.9	394.9	0.0	67.0	327.8	67.0	46.7	0.1	198.8	1.3	14.0
99	89	Daimler	Stuttgart, Germany	388.3	424.9	-8.6	143.7	244.6	17.8	3.5	2.1	204.0	5.7	11.7
100	86	Safeway	Pleasanton, Calif.	382.0	431.0	-11.4	224.5	157.5	0.7	23.2	0.5	36.7	91.1	5.2

Source: Ad Age DataCenter. Measured media from WPP's Kantar Media (kantarmedia.com), based on spending in 19 media: magazine (consumer magazines, Sunday magazines, local magazines, business-to-business magazines); newspaper (local newspapers, national newspapers, free-standing inserts); TV (broadcast network TV, spot TV, syndicated TV, network cable TV); radio (network radio, national spot radio, local radio); Spanish language media (magazines, newspapers, TV networks); outdoor; and internet (display advertising, excludes paid search, video and other forms of internet advertising). Unmeasured spending figures are Ad Age DataCenter estimates including direct marketing, promotion, internet paid search, social media and other forms of spending not included in the 19 measured media. 1. Estimated 2011 pro forma U.S. ad spending (and pro forma percent change from 2010) for Comcast Corp. including NBC Universal. Comcast bought 51% stake in NBC Universal in January 2011. 2. Estimated 2011 pro forma U.S. ad spending (and pro forma percent change from 2010) for Google including Motorola Mobility. Google bought Motorola Mobility in May 2012. 3. Estimated 2011 pro forma U.S. ad spending (and pro forma percent change from 2010) for Allstate Corp. including Eurance and Answer Financial. Allstate bought Eurance and Answer Financial in October 2011. See methodology.

http://adage.com/datacenter/datapopup.php?article_id=235491

Fecha de consulta: 6 de septiembre de 2012



Universitat Ramon Llull

Esta Tesis Doctoral ha estado defendida el día ____ d _____ de 2013

en el Centro

de la Universitat Ramon Llull

ante el Tribunal formado por los Doctores abajo firmantes, habiendo obtenido la calificación:

Presidente/a

Secretario/aria

Vocal

Doctorando

C. Claravall, 1-3
08022 Barcelona
Tel. 936 022 200
Fax 936 022 249
E-mail: urlsc@sec.url.es
www.url.es