

# A propósito de la publicidad institucional

Juan Rey | [juanrey@us.es](mailto:juanrey@us.es)

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

---

**Resumen:** Se recogen aquí investigaciones realizadas en el contexto del proyecto I+D denominado "Estrategias de comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional", promovido y financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia. Dichas investigaciones han sido llevadas a cabo por los miembros de los grupos de investigación UNICA (Unitat d'Investigació en Comunicació Audiovisual) de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y MAECEI (Métodos, Análisis y Estrategias de la Comunicación Empresarial e Institucional) de la Universidad de Sevilla.

**Palabras clave:** Publicidad institucional, investigación, I+D.

**Abstract:** This volume puts together several papers that have resulted from the R&D project "Estrategias de comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional". This project was promoted and financed by the Ministerio de Educación y Ciencia of the Spanish government. The papers have been written by members of two research groups: UNICA (Unitat d'Investigació en Comunicació Audiovisual), from the Universitat Pompeu Fabra (Barcelona), and MAECEI (Métodos, Análisis y Estrategias de la Comunicación Empresarial e Institucional), from the Universidad de Sevilla.

**Key words:** Government Advertising, research, R&D.

El presente volumen es el resultado de las investigaciones realizadas en el contexto del proyecto I+D denominado "Estrategias de comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional", promovido y financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia del Gobierno de España, correspondiente al Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007. Dichas investigaciones han sido llevadas a cabo conjuntamente por los miembros de los grupos de investigación UNICA (Unitat d'Investigació en Comunicació Audiovisual) de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y MAECEI (Métodos, Análisis y Estrategias de la Comunicación Empresarial e Institucional) de la Universidad de Sevilla, dirigidos y coordinados por el catedrático F. Xavier Ruiz Collantes.

El *corpus* de la investigación ha estado constituido por las campañas emitidas -entre el 1 de abril de 2005 y el 31 de marzo de 2006- por el Estado español en su triple vertiente: nacional, autonómica y local. La publicidad nacional está constituida por las emisiones de todos los Ministerios y una selección de organismos oficiales (DGT, Agencia Española de Seguridad Alimentaria, ADIF, etc.); la autonómica, por los gobiernos de Andalucía, Cataluña, Madrid, País Vasco y Valencia; y la local, por los ayuntamientos de Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla y Valencia. Suman un total de doscientos cuarenta y un *spots*, correspondientes a ciento cuarenta y ocho campañas diferentes, relativas a cuarenta y una instituciones.

Las investigaciones aquí recogidas se organizan en siete artículos. El primero y el último son trabajos teóricos y sirven de marco conceptual a los cinco restantes, en los que se recogen los resultados de la investigación propiamente dicha. Se cierra el volumen con dos anexos. El primer artículo ("Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas") es un fundamentado trabajo de los profesores Antonio Pineda Cachero y Juan Rey, y sirve de marco teórico tanto a la investigación sobre este tema, en general, como al resto de los artículos, en particular. De manera ordenada y meticulosa, los autores van delimitando el concepto de publicidad institucional.

Y para ello la comparan con actividades afines, similares o parecidas. Primero, la cotejan con la propaganda, de la que la diferencia, además de los formatos utilizados (más amplios en la propaganda y más restringidos en la publicidad institucional), la finalidad: la publicidad institucional tiene como objetivo "la satisfacción de los intereses comunes [el receptor]" mientras que la propaganda "persigue fines de poder sobre la estructura social [el emisor]". Y después la comparan con la publicidad institucional propagandística. Mientras que la primera sirve a los intereses del Estado, la segunda sirve a los del gobierno. Se trata, por tanto, de una subordinación de los intereses estatales a los partidistas. En muchas ocasiones las fronteras entre unas y otras no quedan claras, pues hay ejemplos y casos en los que no están bien definidos los límites entre unas y otras. Por ello los autores hablan de publicidad institucional de servicio público, o de publicidad institucional y paternalismo estatal. En definitiva es un trabajo que delimita, hasta lo posible, el concepto de publicidad institucional y es una excelente puerta para acceder al resto de las investigaciones.

En "El contenido de la publicidad institucional en televisión", el profesor Carlos Guerrero Serón recurre a la *agenda setting* como técnica de análisis, bajo cuyo paradigma se sitúa el propósito de ahondar en los significados subyacentes en la publicidad institucional y las posibles conexiones con estrategias de afianzamiento partidista. La parrilla de codificación recopila los elementos formales de los anuncios que permiten detectar "comunalidades" entre estos elementos y el reconocimiento de técnicas persuasivas propagandísticas en las diversas piezas de publicidad institucional. Igualmente estudia el esfuerzo publicitario desarrollado en cada caso (*priming*) y la selección de atributos que alimentan el contexto (*framing*) y apoyan la imagen que pretenden transmitir acerca de las instituciones a través de las dimensiones comunicativas detectadas, los ejes discursivos, los valores corporativos y de posicionamiento así como las estructuras de significado desarrolladas mediante técnicas propagandísticas. En este sentido, no todas las administraciones actúan de idéntica manera. Mientras las locales y estatales promueven preferentemente campañas sobre obras y servicios, las autonómicas se centran en cuestiones

de política social. Grosso modo, esto parece indicar que cada administración se implica en el desarrollo de las competencias asumidas y genera respuestas específicas bajo su responsabilidad: los municipios tratan de dar respuesta a las necesidades más cotidianas de los ciudadanos, los gobiernos autonómicos conceden preferencia a las políticas sociales y, en cambio, el gobierno nacional dispensa mayor relevancia a la gestión de infraestructuras.

En "La construcción de la imagen pública de los organismos del Estado y la ciudadanía a través de las narraciones de la publicidad institucional", los profesores F. Xavier Ruiz Collantes, Eva Pujadas, Joan Ferrés, Matilde Obradors, Óliver Pérez, Lorena Gómez y Anna Casals, tomando como punto de partida de análisis los roles recogidos por la semiótica narrativa, abordan el análisis del material reunido por separado y extraen 16 narraciones prototípicas de la publicidad institucional (5 de instituciones de ámbito estatal, 7 de gobiernos autonómicos y 4 de ayuntamientos). Tal como ha sido definida por Ruiz Collantes en las "aportaciones metodológicas" recogidas en este mismo volumen, una narración prototípica es, esencialmente, "un esquema o *frame* narrativo constituido a partir de las características comunes de un conjunto de narraciones". A nivel metodológico, cabe destacar la combinación de las perspectivas cuantitativa y cualitativa en la construcción de las narraciones prototípicas. Las 16 narraciones señaladas constituyen los esquemas narrativos más recurrentes de la publicidad institucional en el periodo estudiado y sintetizan la proyección discursiva de los 241 spots de la muestra. Algunos títulos de las narraciones prototípicas resultan ya claramente indicativos sobre el tipo de *frame* narrativo al que hacen referencia; por ejemplo, "El ciudadano: solo ante el peligro" (que aglutina campañas sobre seguridad vial, sanidad y medio ambiente), "Espera el futuro: nosotros te lo traemos" (campañas de transporte y comunicaciones) o "Los ciudadanos familiares y de espíritu caritativo" (campañas autonómicas de solidaridad, violencia de género, juventud y drogadicción, etc.). El conjunto resultante de narraciones prototípicas se organiza en el estudio según el ámbito institucional (estatal, autonómico, local) y, en los niveles autonómico y local, también según el partido político en el gobierno (PSOE/PSC, PP, PNV).

En "Las estrategias persuasivas de la Administración española", las profesoras Lorena Gómez, Arantxa Capdevila y Laia Aubia parten de los principios de la argumentación y la retórica con el objeto de analizar y descubrir las diferentes estrategias persuasivas de las distintas administraciones que conforman el Estado español. En el plano nacional, las estrategias "positivistas" son más frecuentes que las "negativistas". Así, la Administración se muestra como el artífice de que los ciudadanos puedan cumplir sus sueños (Ministerio de la Vivienda), o el prescriptor para que los ciudadanos lleven una vida saludable (Agencia Española de Seguridad Alimentaria), o el facilitador de sus trámites (ADIF). En menor medida recurre a la creación de un mundo negativo (Ministerio de Cultura, campaña para la protección de la propiedad intelectual). En cambio, en el plano autonómico las diferentes instituciones tienden a equiparar las estrategias que crean un mundo positivo con las que lo crean negativo. Es decir, la presencia de mundos negativos es más elevada en los discursos de las administraciones autonómicas en la que estos aparecen en estructuras más complejas y se sustentan siempre en el procedimiento argumental del *binomio filosófico*. Por último, en el plano local, las campañas destinadas a reforzar el sentimiento de pertenencia a la localidad se estructura en torno a los mundos posibles positivos sustentados en un procedimiento de enlace casi lógico de identidad. No obstante, todas las administraciones de todos los niveles comparten un valor común: el futuro.

En "Análisis comparativo de la publicidad institucional en España: objetivos y cualidades discursivas", los profesores Marina Ramos Serrano, Manuel Garrido Lora y Juan Carlos Rodríguez Centeno llegan a la conclusión de que no existen grandes diferencias entre los objetivos que persiguen las campañas publicitarias estatales y autonómicas, siendo dominantes los *spots* que advierten a los ciudadanos sobre comportamientos individuales o colectivos que pueden suponer algún riesgo, recomendando pautas de comportamiento más adecuadas. De este modo, el Estado y los gobiernos autonómicos se convierten en tutores de las normas de convivencia y en censores de ciertas conductas, mientras que en el ámbito local los objetivos son más dispares. En suma, mientras que en los gobiernos locales se busca la colaboración

de los ciudadanos con los organismos públicos, en el ámbito estatal y autonómico son más numerosos los spots que tienen como objetivo advertir sobre comportamientos individuales y colectivos de riesgo. Desde el punto de vista de la enunciación, las instituciones se presentan en su publicidad como un "nosotros" que hace fuerza conjunta con los ciudadanos, si bien esta representación plural es mayor cuando el anunciante es el Estado o un partido político. En última instancia, concluyen los autores afirmando que la comunicación publicitaria institucional carece de la madurez comunicativa y la capacidad persuasiva de la publicidad comercial, ya que construye mensajes que, desde el punto de vista de la enunciación, resultan menos atractivos para los públicos, es decir, para los ciudadanos.

Los profesores Manuel Palencia-Lefler Ors e Ignasi Murillo Fort abordan en "La utilización de la nota de prensa para comunicar campañas institucionales" el recurso a la prensa por parte de las diversas instituciones para dar a conocer sus respectivas campañas. Se demuestra en esta investigación que la función persuasiva de la publicidad institucional se delega en la nota de prensa al inicio de la campaña, si bien algunas administraciones, consciente o inconscientemente, no lo hagan en ese momento o con esa intención. Delegar en los periodistas las razones y objetivos de dichas campañas para que sean estos la correa de transmisión de la opinión pública se convierte en una acción complementaria del propio mensaje publicitario. Existen informaciones importantes que las administraciones estiman que deberían llegar al público receptor (coste, objetivo, beneficio esperado o calendario de ejecución), pero que no pueden incluirse en la publicidad. Y la nota de prensa es una solución adecuada para explicitar y hacer públicos estos datos. No obstante, subrayan los autores, se detectan notables diferencias en el uso de la nota de prensa según se trate de la administración estatal, autonómica o municipal, o según el ideario político del partido en el poder, aunque no puede confirmarse un tipo de comportamiento estandarizado al respecto, ya que las instituciones, al margen del partido en el gobierno, envían o no notas de prensa, dependiendo no tanto del partido gobernante como del carácter de la administración.

Se cierra el volumen con un excelente artículo del profesor F. Xavier Ruiz Collantes, coordinador de esta investigación. En cierto modo, este trabajo es el contrapunto teórico del que figura al principio del volumen. Ambos –más conceptuales que empíricos– enmarcan y fundamentan las investigaciones aquí recogidas. Ambos, cada uno a su manera, abren y cierran un proyecto en el que durante dos años los profesores de los grupos de investigación UNICA y MAECEI han volcado su experiencia y su dedicación.

Del trabajo "El Estado es el producto: publicidad institucional, rutinas discursivas e ideología de Estado" cabe destacar la contundencia del título y que sintéticamente viene a resumir cuanto se ha investigado: "El Estado es el producto". La publicidad institucional de los organismos del Estado es una forma de comunicación pública a través de la cual dichos organismos, en tanto que tales y sin la mediación de sus autoridades, se comunican con los ciudadanos para conseguir sobre estos algún tipo de resultado persuasivo explícito. En este sentido, a través de la publicidad institucional, los diferentes organismos del Estado difunden mensajes que cumplen diferentes funciones: se insta a los ciudadanos a ejercer comportamientos cívicos, se ofrece información de interés público, se presentan resultados de las acciones de gobierno, etc. Sin embargo más allá de dichas funciones, la publicidad institucional del Estado fundamenta sus discursos en un conjunto de presupuestos resguardados de todo cuestionamiento. Tales presupuestos reflejan y transmiten ideas y valores fundamentales en relación a lo que es y representa el propio Estado, la sociedad civil y los ciudadanos. Este conjunto de presupuestos admitidos sin objeción ni crítica, y en los que arraiga el discurso general de la publicidad institucional del Estado, afirma el autor, acaba definiendo un cuerpo doctrinal e ideológico muy específico. Este cuerpo doctrinal e ideológico se difunde a través de discursos mediáticos que son producto de rutinas discursivas de construcción de sentido socialmente hegemónico. Y este cuerpo doctrinal hegemónico es el propio Estado. Por ello, cuando el Estado hace publicidad, el producto es el Estado.

En resumen, se trata de una visión poliédrica de un mismo fenómeno: la publicidad institucional analizada desde la óptica de la administración estatal, autonómica y municipal. Pero también cada una de estas publicidades ha sido analizada desde perspectivas distintas: las estrategias persuasivas, las narraciones prototípicas, los mecanismos discursivos, el empleo de la *agenda setting* o la nota de prensa, los objetivos perseguidos, el público destinatario o el producto vendido. Se trata en definitiva de una investigación llevada a cabo por los profesores de dos grupos de investigación pertenecientes a dos universidades distantes, una investigación cuyo valor –como el de toda investigación– es relativo, pues ha consistido en analizar una parcela de nuestra realidad (la publicidad institucional) en un espacio dado (España) y en un tiempo determinado (2004-2005) y cuyos resultados, si se modifican las coordenadas espacio-temporales, variarán, obviamente. Pero este es el valor de la auténtica investigación: contribuir a la comprensión de una parte minúscula de nuestra realidad, para que mañana otros investigadores puedan seguir avanzando a partir de los logros obtenidos en este volumen. Gracias, pues, a todos los investigadores que han participado en este volumen, porque con su trabajo han puesto de manifiesto la utilidad social de la Universidad, una de cuyas funciones consiste en hacer comprensible este mundo que, si no es el mejor de los posibles, es, por ahora, el único que tenemos y, como aconseja Voltaire, debemos cultivarlo.

Isla de la Cartuja, otoño de 2009.