

## **PUBLICIDAD INSTITUCIONAL Y CAMBIO DE GOBIERNO.**

**Emilio Feliu García**  
*Universidad de Alicante*  
**Ángeles Feliu Albaladejo**  
*Universidad de Alicante*

### **Resumen**

El objetivo del presente trabajo es analizar en qué medida los cambios de gobierno inciden en la publicidad institucional, tomando en consideración fundamentalmente tres aspectos : la posición de los partidos de gobierno en relación con las medidas legislativas relativas a la publicidad institucional, el esfuerzo publicitario durante distintos gobiernos y el tipo de publicidad realizada (sectores y productos) .

A partir de los datos de inserción de la base de InfoAdex hemos tratado de comprobar nuestra hipótesis inicial: la composición de los gobiernos incide claramente en la publicidad institucional que realizan.

Es indudable que la publicidad institucional viene condicionada por el contexto sociohistórico en el que se produce, pero el color político del gobierno anunciante parece tener también una influencia determinante.

Así, podemos afirmar que la publicidad institucional de la Administración General del Estado realizada inmediatamente después de las elecciones generales de 2004 parece responder a la intención de visibilizar el cambio político.

El paso de gobiernos monocolor a gobiernos de coalición en la Generalitat Catalana y la Xunta de Galicia también se traduce en cambios más o menos sustanciales en la publicidad institucional.

Resulta también de interés señalar aquellos casos en los que no habiéndose producido cambio de partido en el gobierno el ejecutivo pasa a estar presidido por otra figura política, como sucede muy significativamente en la Comunidad de Madrid.

**Palabras clave:** Publicidad institucional, Comunicación política, Publicidad social, Publicidad gubernamental, Planificación.

### **1. Introducción**

En los últimos años se ha venido prestando un relativo interés por el análisis de la publicidad institucional española desde distintos puntos de vista. Sin embargo, queda por abordar algunos aspectos fundamentales. En el presente trabajo nos proponemos analizar la posible incidencia que los cambios en el gobierno pueda tener sobre la publicidad institucional.

Para ello tomamos en consideración tres aspectos:

- las iniciativas legislativas planteadas en distintas cámaras y la actitud de los distintos partidos políticos según ostenten el poder o estén en la oposición;
- el esfuerzo publicitario realizado por diferentes gobiernos en un mismo ámbito competencial;
- y la naturaleza de la publicidad institucional realizada por los mismos.

En relación con el primero de ellos, tenemos en cuenta las distintas iniciativas parlamentarias conducentes a la regulación de la publicidad institucional presentadas desde 1992, año en que se presentó la primera proposición de ley en el Congreso de los Diputados por parte del Partido Popular.

Respecto a la publicidad realizada, analizamos la publicidad institucional de los gobiernos durante el período 1999-2009, pues es durante esos años cuando se producen algunos de los principales cambios de gobierno habidos, tanto en el Estado (PP/PSOE, 2004) como Cataluña (CiU/Tripartito, 2003) y en Galicia (PP/PSOE-BNGA, 2005).

Partimos del supuesto de que la posición de los principales partidos políticos (en el gobierno o en la oposición) tiene un efecto directo sobre su posicionamiento ante la regulación de la publicidad institucional.

Por otra parte, planteamos la hipótesis de que el color político de los gobiernos incide claramente en la cantidad de publicidad realizada como en el carácter de la misma.

## **2. Método**

Para la consecución de los objetivos planteados utilizamos fuentes documentales de distinta naturaleza.

En primer lugar, las diferentes iniciativas parlamentarias relacionadas con la función legislativa (Batteggazzorre, 2008), es decir los proyectos de ley (presentados por el gobierno) y las proposiciones de ley (planteadas desde la oposición), así como los debates parlamentarios en torno a ellas.

Por otra parte, los datos relativos a la publicidad realizada durante el período considerado.

Para el tratamiento de las iniciativas legislativas llevamos a cabo un estudio observacional analítico de las normas reguladoras de la publicidad institucional; para ello hemos aplicado técnicas de análisis textual a las leyes aprobadas y a las distintas iniciativas legislativas presentadas con independencia del resultado de su tramitación parlamentaria, así como a los debates recogidos en los diarios de sesiones de las cámaras correspondientes.

Por lo que respecta a la publicidad realizada partimos de los datos proporcionados por InfoAdex, que viene siendo considerada una herramienta de referencia obligada dentro del sector publicitario español (Malalana, 2004). De los datos que proporciona optamos por utilizar las inserciones, pues “son las únicas que presentan evidencias” (Papí y Orbea, 2015: 50). Aunque presentan algunas limitaciones, los datos de inversión de InfoAdex están basados en cifras según la tarifa de los diferentes soportes, por lo que no tiene en cuenta *rappels* y bonificaciones, y no contemplan los capítulos relativos a creatividad, realización y producción (Feliu y Feliu, 2011), con lo que no se corresponden exactamente con las cantidades invertidas por los anunciantes (Álvarez y Reyes, 2011).

Realizamos un análisis cuantitativo del total de inserciones realizadas por los distintos gobiernos correspondientes al sector “Servicios públicos y privados”, categoría “Campañas de interés público”, según la nomenclatura utilizada en la base de datos. No seguimos, sin embargo, dicha nomenclatura, pues consideramos aquí “sectores” los 23 “productos” que InfoAdex incluye en la categoría mencionada.

Agrupamos estos sectores en función de los cuatro ámbitos establecidos previamente (Feliu, 2009): comercial, corporativo, político y social.

### **3. Resultados**

#### **3.1. La posición de los gobiernos ante el marco legislativo**

Presentamos las posturas de los partidos de gobierno ante las diferentes propuestas de regular la publicidad institucional. Resulta de particular interés el análisis de las de los dos grandes partidos de ámbito estatal (PSOE y PP), que han venido alternándose en el gobierno del estado y en el de varias comunidades autónomas. Tenemos en cuenta para nuestro análisis los diferentes textos legislativos presentados en diferentes cámaras y los elementos de debate más significativos a los efectos de nuestro objetivo.

### 3.1.1. Congreso de los Diputados

Hasta 2005 no se sometió a votación ningún proyecto de ley (es decir, a propuesta del gobierno). Sería con el gobierno del PSOE presidido por Zapatero, que contaba con mayoría suficiente en la cámara, por lo que resultó aprobada, siguiendo actualmente en vigor.

Pero con anterioridad a la aprobación de la Ley 29/2005 distintos grupos de oposición habían presentado seis proposiciones de Ley, cinco de las cuales resultaron rechazadas, mientras que la otra caducó (Tabla I).

Las primeras iniciativas legislativas en el Congreso de los Diputados fueron presentadas por el PP en 1992 y 1993, con gobierno mayoritario del PSOE: dos proposiciones de ley reguladoras de “la publicidad procedente del sector público” y otra de “reforma de la LOREG”, que también incidía en el marco normativo de aquella, siendo esta última la que acabaría por caducar.

**Tabla I**

| Año  | Gobierno   | Tipo de iniciativa   | Proponente  | Resultado            |
|------|--|--|---|----------------------|
| 1992 |  Mayoría PSOE | Proposición de Ley reguladora de la publicidad procedente del sector público |  Grupo Popular | Rechazada            |
|      |  Mayoría PSOE | Proposición de Ley de Reforma de la LOREG...                                 |  Grupo Popular | Caducada             |
| 1993 |  Mayoría PSOE | Proposición de Ley reguladora de la publicidad procedente del sector público |  Grupo Popular | Rechazada            |
| 1997 |  Mayoría PP   | Proposición de Ley sobre publicidad institucional                            |  IU-IC         | Rechazada            |
| 1998 |  Mayoría PP   | Proposición de Ley sobre publicidad institucional                            | Grupo Mixto   | Rechazada            |
| 2000 |  Mayoría PP   | Proposición de Ley sobre publicidad institucional                            | Grupo Mixto   | Rechazada            |
| 2005 |  Mayoría PSOE | Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional  |  Gobierno      | Aprobada<br>EN VIGOR |

#### Iniciativas legislativas. Congreso de Diputados.

La primera de ellas (PP-1992a), a pesar de resultar rechazada, tiene especial puesto que puede considerarse como documento-fuente, dada la influencia que tendría en posteriores propuestas de ámbito autonómico, puesto que una parte considerable de su contenido sería transcrita de forma literal o cuasi-literal en posteriores proposiciones y proyectos; en otros casos el contenido es prácticamente el mismo, si bien expresado de forma diferente (Feliu, 2011).

Es de señalar que todas las proposiciones de ley fueron rechazadas por los grupos que en cada momento respaldaban a los gobiernos de turno.

El Partido Popular, estando en la oposición presentó tres proposiciones de ley. Cabría esperar que cuando gobernara elaborara un proyecto de ley al respecto. Sin embargo, no fue así. Durante la VI legislatura (1996-2000) rechazó tres proposiciones de ley de IU-IC y el Grupo Mixto. Habiendo defendido la necesidad de regular la actividad publicitaria del sector público, cuando tuvo la oportunidad de presentar un proyecto de ley no lo hizo.

El Partido Socialista, por su parte, no presentó ninguna propuesta hasta 2005, cuando lo hizo bajo la forma de proyecto de ley, que acabaría siendo aprobado. Hasta ese momento no hizo sino rechazar las propuestas del Grupo Popular.







Aparte el resultado de las votaciones en la cámara, resulta de sumo interés analizar los argumentos esgrimidos para proponer una norma reguladora específica o para rechazarla. Moreu (2005) señala el uso de las siguientes razones en apoyo de la necesidad de una norma específica:

- la existencia de un vacío legal;
- la urgencia de definir convenientemente los fines y contenidos de la publicidad institucional;
- la necesidad de fijar límites presupuestarios y procedimentales;
- y el deseo de garantizar la financiación de los medios de comunicación a través de la publicidad institucional.

Por el contrario, para oponerse a una nueva normativa apunta, además de razones competenciales, su “inutilidad”, al no haber ningún aspecto de la publicidad institucional que no esté ya regulado en otras leyes sectoriales. Se trata, por consiguiente, de la negación del primero de los argumentos a favor de la regulación.

Resulta, por tanto, de suma importancia la consideración, o no, de la existencia de un vacío legal. En la Tabla II se recogen las posiciones al respecto de los distintos grupos parlamentarios durante los debates de las distintas proposiciones de ley, desarrollados en septiembre de 1992 (PP-1992a), febrero de 1994 (PP-1993), mayo de 1999 (debate conjunto de IU-1997 y GM-1998) y febrero de 2001.

**Tabla II**

|  | 1992 | 1994 | 1999 | 2001 |
|--|------|------|------|------|
|  PP   | Sí   | Sí   | No   | No   |
|  PSOE | No   | No   | Sí   | Sí   |
|  IU   |      | Sí   | Sí   | Sí   |
| Grupo Mixto  |      | Sí   | Sí   | Sí   |
|  PNV  |      |      | Sí   | Sí   |
|  CIU |      | No   | No   | Sí   |
|  CC |      | Sí   | No   |      |

**Posiciones ante la existencia de un vacío legal**

Interesa señalar cómo las posturas de los grupos popular y socialista cambia radicalmente según estén en el gobierno o en la oposición. El Partido Popular defiende en sus proposiciones de ley la necesidad de una norma específica, basándose fundamentalmente en la existencia de dicho vacío legal, al tiempo que el PSOE argumenta que la publicidad institucional estaba suficientemente regulada a través de la Ley de Contratos del Estado, la Ley General de Publicidad y otras disposiciones.

Parece, por tanto, evidente que PP y PSOE utilizan el primer argumento señalado por Moreu o su correspondiente contra-argumento dependiendo de que estén en la oposición o en el gobierno. Y ello, independientemente del grado de acuerdo con el articulado de las propuestas en cuestión.

Otro de los argumentos esgrimidos por el PP para oponerse a la proposición de ley presentada por IU en 2000 se refiere al ámbito competencial. Así, su portavoz mantenía que

“una ley estatal de publicidad institucional podría chocar, en primer lugar, con las competencias transferidas a las comunidades autónomas

(..) resultaría incluso poco respetuosa con el estado autonómico y con el respeto competencial que ha amparado la Constitución española” (DS-Congreso, nº 61),

olvidando que el Grupo Popular había sido el único en proponer que la ley reguladora de la PI tuviera carácter de legislación básica, es decir aplicable en todo el estado (en PP-1992 y PP-1993).

Resulta, por consiguiente, que en lo referente a la regulación de la publicidad institucional la postura de los dos principales partidos viene dada, en gran medida, por el hecho de estar gobernando o en la oposición.

### **3.1.2. Parlamentos autonómicos**

Lo anteriormente señalado parece confirmarse, además, por el hecho de que casi simultáneamente (en 2004) el PP defendió una proposición de ley en el Parlamento de Extremadura, con gobierno del PSOE, y éste hizo lo propio en las Cortes de Castilla y León (con gobierno de PP). En el primer caso la proposición no fue tomada en consideración; mientras que en el segundo fue rechazada.

En el Parlamento de Andalucía el PP presentó en 1994 una proposición de ley prácticamente igual a la propuesta dos años antes en el Congreso. Proposición que sería aprobada en 1995 con el apoyo de todos los grupos de la oposición y con el voto en contra del PSOE que gobernaba en minoría. Posteriormente, gobernando el PSOE en coalición con el Partido Andalucista se aprobó una nueva ley (1999) que venía a derogar la anterior. Posteriormente, gobernando los socialistas con mayoría absoluta, promulgó otra que derogaba la aprobada con anterioridad.

Algo similar ocurriría con la elaboración de la ley de Extremadura (1996), aunque con algunas diferencias que resultarían fundamentales. La iniciativa partió en este caso del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes (IU-LV). El texto inicial propuesto presentaba grandes coincidencias con el de las proposiciones del PP de 1992 (Congreso) y 1994 (Andalucía). A diferencia de lo que había ocurrido en Andalucía un año antes, en este caso se presentaron enmiendas al articulado por parte de prácticamente todos los grupos parlamentarios, participando en la elaboración del texto definitivo el grupo que apoyaba al gobierno. Sin embargo, poco parecía ser del agrado del partido gobernante, puesto que fue posteriormente derogada por la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley 7/2003, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2004. Después de haber tenido una norma reguladora en Extremadura se dio un verdadero vacío legal hasta 2014, año en que

entró en vigor la Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.

En las Cortes Valencianas el PSPV presentó una proposición de ley a la que el partido en el gobierno (PP) presentó una enmienda a la totalidad con texto alternativo que serviría de base para el proyecto de ley que acabaría aprobándose en 2003. Cualquier proposición de ley posterior para la reforma de dicha norma sería rechazada por el grupo popular.

La Comunidad Valenciana presenta una característica notable tras las elecciones autonómicas de 2015, tras las que se conformó un gobierno de coalición. Es el primer caso en que se presenta una proposición de ley por parte de uno de los partidos políticos que comparten gobierno (Compromís). No es el gobierno el que tramita un proyecto de ley, como viene siendo habitual, sino que un solo partido de la coalición de gobierno presenta una proposición de ley.

#### **4. Esfuerzo publicitario**

Describimos a continuación el esfuerzo publicitario de distintas administraciones en las que se ha producido un cambio de gobierno para poder evaluar cuantitativamente las diferentes actuaciones de los distintos gobiernos en cada ámbito territorial.

Durante el período de tiempo considerado se produjeron, como hemos señalado anteriormente, distintos cambios de gobierno: en la Administración General del Estado, en la Generalitat de Catalunya y en la Xunta de Galicia.

Por otra parte, en estudios precedentes acerca de la publicidad institucional de la Comunidad de Madrid y de la Generalitat Valenciana apreciamos que, aun no habiéndose producido cambio alguno en lo referente a los partidos en el gobierno, manteniéndose el mismo color político de los mismos, los cambios en la presidencia parecen comportar un distinto uso de la publicidad institucional.



Según González y Carrero (2008) el esfuerzo publicitario de los anunciantes se puede medir de distintas maneras, entre las que se encuentra el número de inserciones, que es el dato de InfoAdex que hemos tomado en consideración.

De acuerdo con esto entendemos como Indicador de Esfuerzo Publicitario (IEP) el número anual de inserciones producidas por cada 100.000 habitantes, siguiendo la medición realizada por Papí y Cambronero (2011) partiendo de datos de inversión. Para considerar el número de habitantes hemos partido del total de la población en cada año recogido por el INE.

#### 4.1. Administración General del Estado

La tabla III recoge el número de inserciones producidas anualmente por la Administración General del Estado durante el período analizado y el número de habitantes en cada años, lo que permite calcular el Indicador de Esfuerzo Publicitario.

**Tabla III**

|                       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007       | 2008       | 2009       |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Total Inserciones     | 30.602,0   | 23.147,0   | 39.952,0   | 33.121,0   | 36.843,5   | 31.122,0   | 53.241,0   | 74.656,5   | 85.352,5   | 46.865,0   | 78.214,5   |
| Población España      | 40.202.160 | 40.499.791 | 41.116.842 | 41.837.894 | 42.717.064 | 43.197.684 | 44.108.530 | 44.708.964 | 45.200.737 | 46.157.822 | 46.745.807 |
| Indicador de esfuerzo | 76,12      | 57,15      | 97,17      | 79,16      | 133,07     | 72,04      | 120,7      | 166,98     | 188,83     | 101,53     | 167,32     |

#### **Evolución del Indicador de Esfuerzo Publicitario de la AGE (1999-2009)**

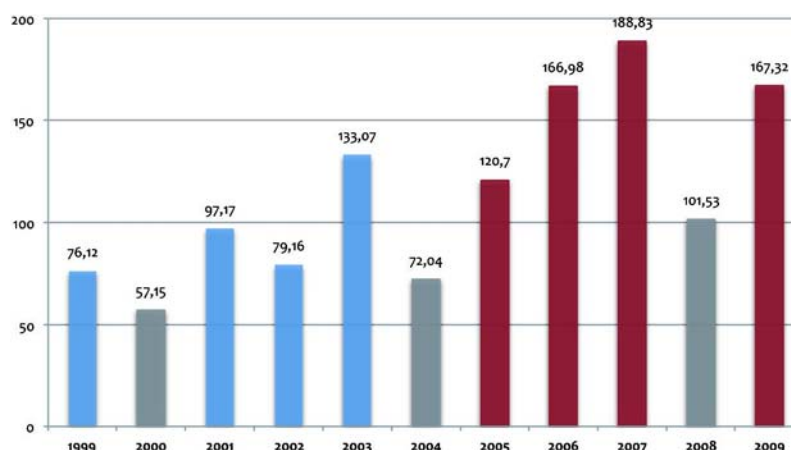
Como puede observarse, El IEP es considerablemente mayor tras la llegada al gobierno del PSOE. Se produce un incremento casi continuo del esfuerzo publicitario, que muestra sus puntos más sobresalientes en el último año completo de cada legislatura (2003 y 2007).

Los valores menores aparecen siempre en los años en que se celebraron Elecciones Generales. Parece que el cambio de gobierno supone una ralentización de la actividad publicitaria, independientemente de que el nuevo ejecutivo sea del mismo color político, o no, que el anterior: PP-PP, en 2000; PP-PSOE, en 2004 y PSOE-PSOE, en 2008.

El primer año completo de cada legislatura muestra un más que notable incremento, próximo al setenta por ciento del índice del año anterior.

Si tenemos en cuenta dichos datos en relación con el partido que gobernaba en cada momento,

(Figura 1) observamos que el Indicador de Esfuerzo Publicitario Medio durante los años con gobiernos presididos por Rodríguez Zapatero (149,07) es muy superior al del período popular (88,53), que alcanzó su mayor valor el último año entero de su segunda legislatura.

**Figura 1**

#### **Indicador de Esfuerzo Publicitario de la AGE y partidos en el gobierno (1999-2009)<sup>116</sup>**

Tras la entrada en vigor de la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional*, el indicador de esfuerzo se mantiene siempre por encima de los cien puntos, aproximándose casi todos los años a los doscientos, destacando, como hemos señalado, 2007, año en el que se aplicó el primer Plan de Publicidad y Comunicación Institucional. Atendiendo al Informe de Publicidad y Comunicación de 2007, comprobamos que las inversiones se incrementaron en un 28,5% con respecto al año anterior (p. 12). Así pues, la aplicación de dicha ley no supuso en términos cuantitativos una disminución de la publicidad institucional en el ámbito estatal, como cabría en principio esperar.

#### **4.2. Comunidades Autónomas**

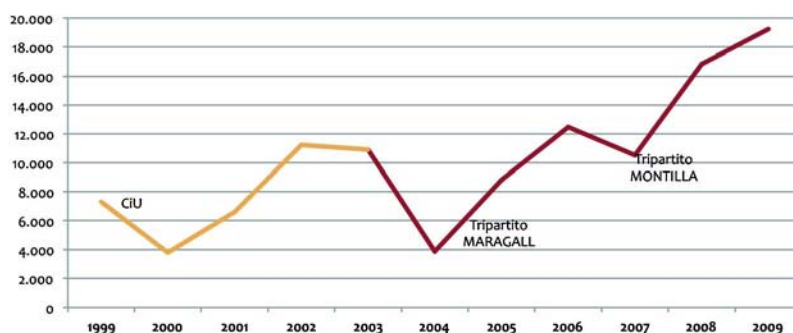
Los Indicadores de Esfuerzo Publicitario tienen una mayor relevancia en el caso de los gobiernos autonómicos, pues las diferencias en el número de habitantes de unas Comunidades a otras son sustanciales y modifican considerablemente los datos absolutos de inserción publicitaria. Así, algunos de los gobiernos que en número de inserciones ocupan los primeros puestos (Junta de Andalucía, Generalitat de Catalunya y Generalitat Valenciana) descienden a los últimos lugares al tener en cuenta el número de habitantes.

<sup>116</sup> En azul, los años de gobierno popular; en rojo, los de gobierno socialista; en gris, los años electorales.

La Generalitat de Catalunya tuvo tres gobiernos diferentes en todo el período: uno de Convergència y Unió (CiU) y dos de coalición (PSC junto a Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya), presididos por los socialistas Pasqual Maragall y José Montilla.

La Figura 2 muestra la evolución del número de inserciones realizadas con indicación del gobierno existente en cada momento.

**Figura 2**



#### **Inserciones de los distintos gobiernos de la Generalitat de Catalunya (1999-2009)**

Durante el gobierno del tripartito presidido por Montilla se produce un fuerte incremento del número de inserciones y, en consecuencia, del Indicador de Esfuerzo Publicitario, por cuanto las variaciones en el número de habitantes no son sustanciales.

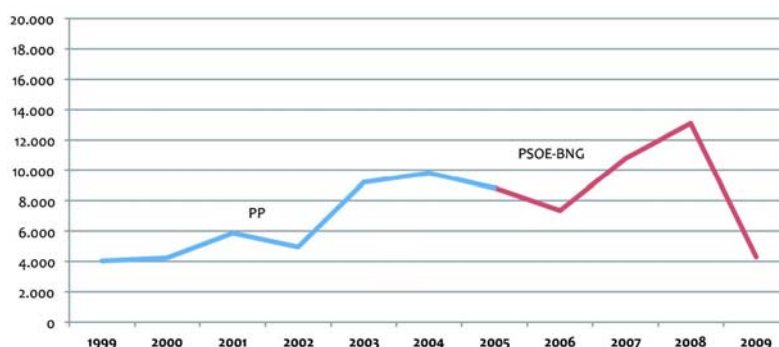
El IEP Medio durante el gobierno de CiU fue de 124,79 inserciones por 100.000 habitantes. Durante el gobierno de Maragall descendió ligeramente (119,16) para volver a aumentar con el de Montilla hasta alcanzar un valor de 210,62.

En el caso de la Xunta de Galicia, al haberse producido el cambio de la adscripción política del gobierno en agosto de 2005, debemos considerar dicho año como una etapa de transición, si bien la mayoría de las inserciones pueden atribuirse al gobierno saliente (Feliu García- Quintas Froufe, 2010). Aun así, se comprueba que durante el período de gobierno de coalición PSG-BNG se produjo el mayor incremento del número de inserciones (Figura 3).

Tras la llegada del nuevo gobierno popular en 2009 se observa un drástico descenso de la actividad publicitaria institucional de la Xunta (con 4.292,5 inserciones), frente a lo observado en términos generales en la mayoría de administraciones autonómicas y del

Estado. Sin embargo, dicha disminución parece un hecho puntual, puesto que en 2010 se duplicaría prácticamente esta cifra, hasta alcanzar las 8.429,5 inserciones.

**Figura 3**



### **Inserciones de los distintos gobiernos de la Xunta de Galicia (1999-2009)**

El IEP aumenta en los dos últimos años del gobierno de Fraga Iribarne (PP). Durante el gobierno de Pérez Touriño (PSGa) se dan los Indicadores más altos. El IEP desciende drásticamente el primer año de gobierno de Núñez Feijóo (PP).

El Indicador de Esfuerzo Medio durante el primer gobierno del Partido Popular (290,54) se superó ya en el año de transición (2005, en el que se celebraron elecciones autonómicas en julio) y pasó a ser 374,81 en el gobierno PSOE/BNG para descender drásticamente en 2009 (primer año del nuevo gobierno popular) hasta 153,52.

Ese mismo año tiene lugar también un cambio de gobierno en el País Vasco (del PNV al PSE con el apoyo parlamentario del PP), y se inicia una etapa de disminución de las inserciones. Dado que las elecciones fueron en marzo de 2009 (último año del período analizado), no se puede establecer la incidencia del cambio gubernamental sobre la actividad publicitaria institucional. No obstante, y frente a lo observado en el caso de Galicia, dicho descenso se mantuvo en 2010 (con 7.243 inserciones frente a las 8.615,5 del año anterior).

Además de los cambios de partido en el gobierno, resulta interesante señalar aquellos casos en los que, gobernando la misma fuerza política, el ejecutivo está presidido por otro responsable político. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid, donde parece haber un distinto tratamiento de la publicidad institucional a partir del último cambio de gobierno en Madrid, poniendo de manifiesto que durante los gobiernos de Esperanza Aguirre creció desmesuradamente en términos de inversión. A partir de 2005 Comunidad de Madrid pasó a ocupar el primer puesto entre los anunciantes autonómicos en términos de

inserción, produciéndose un paulatino incremento hasta alcanzar sus máximas cifras en 2007 y, de nuevo, en 2009.

## **5. Sectores y ámbitos de la publicidad institucional**

Si la consideración del número de inserciones y del Indicador de Esfuerzo Publicitario resulta de interés a la hora de comparar el comportamiento como anunciante de gobiernos diferentes, los sectores a que pertenecen las inserciones indicarán la naturaleza de la publicidad realizada, indicando la el ámbito en que se inscribe en cada caso.

### **5.1. Administración General del Estado**

Si observamos la distribución global por sectores de cada una de las dos etapas políticas (Tabla IV), podemos apreciar algunas diferencias interesantes.

Durante la etapa de gobierno popular la AGE realizó más inserciones en el sector de “Información de Actuaciones”, casi diez puntos por encima de las llevadas a cabo durante la etapa de gobierno socialista, al que también superan en porcentaje en “Anti-Droga”, “Limpieza y Ecología”, “Incendios” y “Censos”.

En el resto de sectores los porcentajes correspondientes al período socialista son superiores a los de la etapa anterior, siendo de destacar que la mayor diferencia (más de once puntos) se da en el sector “Educación/Cultura/Investigación”.

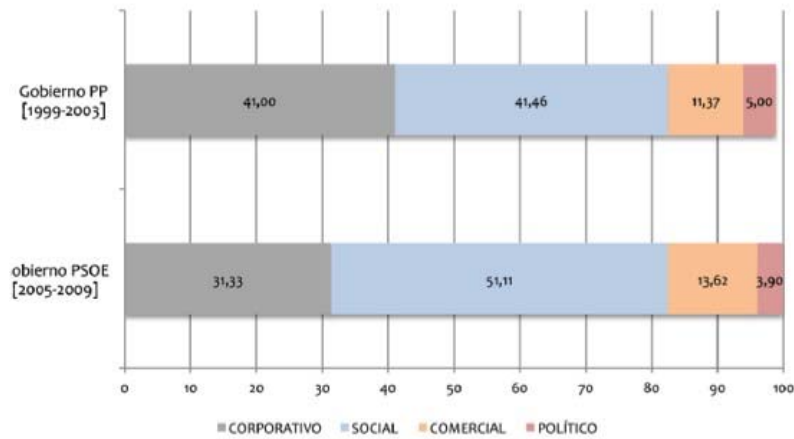
En lo que sí existe una gran coincidencia entre los datos de una y otra etapa es en la concentración en los dos primeros sectores (“Información de Actuaciones” y “Educación/Cultura/ Investigación”), a los que el gobierno popular dedicó el 57,08% de sus actuaciones, y el socialista, el 58,50%. Ahora bien, durante el gobierno del PP la diferencia entre estos dos sectores alcanza los 23,98 puntos porcentuales a favor del primero, mientras que dicha diferencia se reduce durante la etapa socialista a menos de cuatro puntos.

**Tabla IV**

|                            | 1999            | 2000            | 2001            | 2002            | 2003            | 2004            | 2005            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | TOTAL GOBIERNO PP | TOTAL GOBIERNO PSOE |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|---------------------|
| INF. DE ACTUACIONES        | 13.063,0        | 10.277,5        | 23.873,5        | 9.145,0         | 18.083,5        | 9.454,0         | 12.229,0        | 26.651,5        | 23.125,5        | 17.132,5        | 26.124,0        | 74.442,5          | 105.261,5           |
| EDUCACIÓN/ CULTURA/INVEST. | 919,0           | 4.453,0         | 4.856,0         | 5.764,5         | 14.410,5        | 1.499,5         | 12.167,0        | 14.336,5        | 29.510,5        | 5.194,0         | 31.646,5        | 30.403,0          | 92.854,5            |
| CONSUMO                    | 4.216,0         | 1.409,0         | 4.718,0         | 5.175,0         | 5.130,5         | 3.400,5         | 5.137,0         | 7.443,0         | 12.302,0        | 10.866,0        | 9.991,0         | 20.648,5          | 45.739,0            |
| SANIDAD                    | 4.701,0         | 4.475,0         | 1.794,0         | 2.708,0         | 2.290,5         | 4.292,0         | 3.503,0         | 10.020,0        | 8.625,0         | 7.156,0         | 4.921,0         | 15.968,5          | 34.225,0            |
| ANTI-DROGA                 | 1.662,0         | 476,0           | 3.001,0         | 4.133,0         | 4.525,0         | 3.147,0         | 5.034,0         | 3.312,0         | 2.159,0         | 513,0           | 457,0           | 13.797,0          | 11.475,0            |
| LIMPIEZA Y ECOLOGÍA        | 2,0             | 3,0             | 18,5            | 3.975,0         | 5.823,5         | 2.781,0         | 3.301,0         | 5.109,5         | 4.264,5         | 797,5           | 76,0            | 9.822,0           | 13.548,5            |
| ELECCIONES                 | 1.589,0         | 881,0           | 1.598,0         | -               | 2.495,0         | 3.340,0         | 2.286,0         | 717,0           | 940,0           | 3.971,0         | 3.878,0         | 6.963,0           | 11.792,0            |
| ANTI-ALCOHOL               | -               | 5,0             | 5,0             | 4,5             | 5,0             | 966,5           | 2.118,0         | 3.394,0         | 2.270,0         | 117,0           | 156,0           | 19,5              | 8.055,0             |
| ANTI-TABACO                | 91,0            | -               | 3,0             | 8,0             | 1.118,0         | 628,5           | 2.490,5         | 2.304,0         | 1.327,0         | 2,0             | 1,0             | 1.220,0           | 6.124,5             |
| AGUA Y ENERGÍA             | 819,0           | 9,5             | 42,0            | 32,5            | 11,5            | 14,5            | 4.034,0         | 595,5           | 307,0           | 423,0           | 16,0            | 914,5             | 5.375,5             |
| INCENDIOS                  | 558,0           | 295,0           | 5,0             | 1.933,0         | 1.205,0         | 49,0            | 445,0           | 409,0           | 10,0            | 19,0            | 397,0           | 3.997,0           | 1.380,0             |
| CENSOS                     | 714,5           | 389,5           | 21,0            | 0,5             | 1.105,0         | 846,0           | 408,0           | 24,0            | 316,0           | 672,0           | -               | 2.230,5           | 1.410,0             |
| OTROS INTERÉS PÚBLICO      | 1.753,0         | 76,0            | -               | -               | 313,0           | 10,5            | 81,0            | -               | -               | -               | -               | 2.142,0           | 81,0                |
| IMAGEN DE INSTITUCIONES    | 110,5           | 88,5            | 13,0            | 20,0            | 123,0           | 692,0           | 6,5             | 215,5           | 19,0            | 2,0             | 1,0             | 355,0             | 744,0               |
| EMPLEO                     | 4,0             | 308,0           | 4,0             | 191,0           | 3,5             | 1,0             | -               | 123,0           | 177,0           | -               | 203,0           | 510,5             | 503,0               |
| DENOMINACIÓN DE ORIGEN     | -               | -               | -               | -               | -               | -               | -               | 3,0             | -               | -               | 347,0           | -                 | 349,0               |
| PROMOCIÓN DE LA CALIDAD    | -               | -               | -               | 31,0            | 201,0           | -               | 1,0             | -               | -               | -               | -               | 232,0             | 1,0                 |
| IMPUESTOS                  | -               | 1,0             | -               | -               | -               | -               | -               | -               | -               | -               | -               | 1,0               | -                   |
| <b>TOTAL</b>               | <b>30.402,0</b> | <b>23.142,0</b> | <b>39.952,0</b> | <b>33.121,0</b> | <b>56.843,5</b> | <b>31.122,0</b> | <b>53.241,0</b> | <b>74.656,5</b> | <b>85.352,5</b> | <b>46.865,0</b> | <b>28.214,5</b> | <b>183.466,5</b>  | <b>238.379,5</b>    |

**Publicidad institucional de la AGE. Sectores (1999-2009)**

**Figura 4**



**Publicidad institucional de la AGE. Ámbitos (1999-2009)**

En general podemos decir que durante la etapa de gobiernos populares (1999-2003) parece tener más peso el ámbito corporativo, mientras que durante la segunda etapa (2005-2009), con gobiernos socialistas, el incremento de publicidad se registra

especialmente en el ámbito social, de manera particular en “Educación/Cultura/Investigación”.

## 5.2. Gobiernos autónomos

Analizadas las inserciones por sectores en los tres diferentes gobiernos catalanes (Tabla V), cabe destacar que los más atendidos por el gobierno de CiU fueron “Sanidad”, “Promoción de la Calidad” e “Impuestos”, aunque éstos con valores absolutos muy inferiores al primero. Por el contrario, los que crecieron considerablemente con los gobiernos del tripartito (sobre todo con el de Montilla) fueron “Agua y Energía”, “Deportes”, “Empleo”, “Imagen de Instituciones”, “Incendios” y “Tráfico”.

El descenso producido en general durante el segundo período se aprecia en casi todos los sectores por igual, excepto “Educación/Cultura/Investigación”.

**Tabla V**

| <b>Sector</b>                 | <b>2000-2003</b> | <b>2004-2006</b> | <b>2007-2009</b> |
|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Aigua i energia               | 275              | 191,5            | 2.583,5          |
| Antialcohol                   | 4                | 0                | 0                |
| Antitabac                     | 208,5            | 1                | 336              |
| Consum                        | 394              | 327              | 422              |
| Denominació d'origen          | 1                | 0                | 5                |
| Esports                       | 24               | 139              | 576              |
| Educació/cultura/investigació | 4.373,5          | 5.407            | 7.109,5          |
| Eleccions                     | 85               | 2.159            | 111              |
| Ocupació                      | 198              | 1                | 721              |
| Imatge d'institucions         | 231,5            | 182              | 1.505            |
| Impostos                      | 34               | 1                | 3                |
| Incendis                      | 609              | 529              | 2.313,5          |
| Informació d'actuacions       | 19.815,5         | 12.885,5         | 18.090           |
| Neteja i ecologia             | 2.405            | 1.388,5          | 3.158            |
| Promoció de la qualitat       | 159              | 8                | 3                |
| Sanitat                       | 1.032            | 801,5            | 22               |
| Trànsit                       | 2.464            | 1.115            | 8.635            |
| Ús de transport públic        | 185              | 11               | 160              |
| Altres interès públic         | 3,5              | 0,5              | 0                |
| <b>Total</b>                  | <b>32.501,5</b>  | <b>25.147,5</b>  | <b>45.753,5</b>  |

**Generalitat de Catalunya. Inserciones/ sectores por legislaturas**



Por lo que se refiere a “Información de Actuaciones”, es el sector más importante con todos los gobiernos, si bien la cifra más elevada corresponde al de CiU. Este sector tiene un carácter más propagandístico que informativo persuasivo (Moragas, 2005).

También en Galicia la atención prestada a cada sector no ha sido la misma -como cabía esperar- con los distintos gobiernos.

En la Tabla VI se muestran los resultados agregados en tres fases: la primera con gobierno mayoritario del Partido Popular presidido por Fraga Iribarne; la segunda, gobernada en coalición por el PSGa y el BNG bajo la presidencia de Emilio Pérez Touriño; y la última, formada por el año de transición de la VII a la VIII Legislatura (2009), con nuevo gobierno popular presidido por Alberto Pérez Touriño.

Debemos señalar que las inserciones correspondientes a los años de inicio de legislatura (2001, 2005, 2009), es de suponer que responden en gran medida a iniciativas de los gobiernos salientes.

En este sentido, se hace necesario un comentario específico acerca del 2005, año de cambio del color político del gobierno, producido el 2 de agosto. La gran mayoría de la publicidad institucional se insertó en los meses anteriores a la toma de posesión del nuevo gobierno. Si a ello añadimos los plazos necesarios para convocar concursos, realizar adjudicaciones, etc., podemos atribuir a la acción del nuevo gobierno las actuaciones desarrolladas en los dos

últimos meses del ejercicio.

**Tabla VI**

| Sector                          | PP<br>1999-2004 | 2005    | PSOE/BNG<br>2006-2008 | PP<br>2009 |
|---------------------------------|-----------------|---------|-----------------------|------------|
| Agua y energía                  | 296,0           | 9,0     | 63,0                  | 0,0        |
| Antialcohol                     | 20,5            | 0,5     | 0,0                   | 0,0        |
| Antitabaco                      | 0,0             | 0,5     | 0,0                   | 0,0        |
| Antidroga                       | 20,0            | 6,0     | 79,0                  | 0,0        |
| Consumo                         | 5.094,5         | 2.113,5 | 5.719,0               | 232,0      |
| Denominación de origen          | 38,0            | 1,0     | 341,0                 | 0,0        |
| Deportes                        | 259,0           | 318,0   | 385,0                 | 4,5        |
| Educación/Cultura/Investigación | 10.701,5        | 704,5   | 4.836,5               | 323,5      |
| Elecciones                      | 214,0           | 220,0   |                       | 212,0      |
| Empleo                          | 2.225,0         | 314,0   | 534,0                 | 213,5      |
| Imagen de Instituciones         | 317,5           | 21,5    | 209,0                 | 4,0        |
| Impuestos                       | 0,0             | 23,0    | 430,0                 | 0,0        |
| Incendios                       | 6,0             | 0,0     | 482,0                 | 0,0        |
| Información de actuaciones      | 10.648,0        | 2.955,0 | 11.378,0              | 1.472,5    |
| Limpieza y ecología             | 1.186,0         | 463,5   | 1.058,5               | 59,5       |
| Promoción de calidad            | 3.467,0         | 526,0   | 1.816,0               | 173,0      |
| Sanidad                         | 3.461,0         | 893,0   | 3.506,0               | 181,0      |
| Tráfico                         | 10,0            | 116,0   | 347,0                 | 0,0        |
| Uso de transportes públicos     | 10,0            | 132,0   | 33,0                  | 10,0       |

**Xunta de Galicia. Inserciones/ sectores por legislaturas**

Teniendo en cuenta la diferente duración de los distintos gobiernos, se puede apreciar que, mientras algunos sectores no parecen depender del espectro ideológico del partido gobernante (“Consumo”, “Deportes”, “Información de actuaciones”, “Limpieza y ecología”, “Sanidad”), otros tienen más presencia durante los gobiernos del PP (“Educación/Cultura/Investigación”, “Empleo”, “Promoción de calidad”) o de la coalición PSG/BNG (“Denominación de origen”, “Impuestos”, “Tráfico”, “Uso de transportes públicos”).

## **6. Conclusiones**

Parece a todas luces patente que el color político de los gobiernos influye decisivamente en la publicidad institucional en los tres aspectos que hemos considerado: la postura ante la regulación específica, la cantidad de publicidad realizada y la naturaleza de la misma.

### **6.1. Marco legislativo**

- La mayoría de iniciativas parten de proposiciones de ley (oposición). Cuando los grupos proponentes asumen el gobierno no presentan proyectos de ley.
- Los partidos mayoritarios defienden la necesidad de una ley de PI desde la oposición y lo contrario cuando están en el gobierno, usando, según el caso, argumentos y contra-argumentos.
- Las dos primeras leyes (Andalucía y Extremadura) se aprueban a propuesta de la oposición, estando el gobierno en minoría. Cuando éste alcanza la mayoría (solo o en coalición) deroga dichas leyes.
- En la nueva situación, con gobiernos de coalición, algunos grupos que forman parte del mismo presentan proposiciones de ley (Comunidad Valenciana, 2015).

### **6.1. Marco legislativo**

- Los cambios de gobierno inciden claramente en el número de inserciones, comportando cambios en el indicador de el esfuerzo publicitario.
- En algunos casos (Comunidad de Madrid, Cataluña) los cambios en el ejecutivo de un mismo color político también suponen cambios en el esfuerzo publicitario.

## 6.2 Sectores y ámbitos

- El color político de los gobiernos influye en la mayor o menor atención prestada a cada uno de los sectores. Así sucede en los casos de la AGE, la Generalitat de Catalunya y la Xunta de Galicia.
- La importancia relativa de los distintos ámbitos (Corporativo, Social, Comercial y Político) varía en función de los cambios de gobierno.
- Indudablemente, la mayor o menor presencia de unos u otros sectores viene determinada por las diferentes circunstancias de cada contexto sociohistórico. Pero no parece aventurado afirmar que el color político de los gobiernos de cada momento también ejerce una clara influencia en el carácter de la publicidad realizada.

## 4. Referencias bibliográficas

- Álvarez, A. & Reyes, M. I. (2011), “De la publicidad espectáculo a los valores emocionales: el sector de la energía en España”, *Área Abierta*, núm. 28.
- Battagazzorre, F. (2008), “Le funzioni dei parlamenti democratici: una ricognizione e una proposta”, *XXII Convegno SISP*. Disponible en la siguiente dirección electrónica (URL).<http://www.sisp.it/files/papers/2008/francesco-battagazzorre-le-funzioni-dei-parlamenti-democratici.pdf>
- Feliu, Ángeles (2009), “Los ámbitos de la Publicidad Institucional”, en Feliu, E. (ed.), *Comunicación. Memoria, historia, modelos*, Madrid: Edipo.
- Feliu, Ángeles (2011), “La publicidad institucional en la arena parlamentaria española”, *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 66.
- Feliu, Ángeles (2013), “Publicidad institucional y procesos electorales en España (1999-2009) (Tesis Doctoral), Alicante: Universidad de Alicante. Disponible en la siguiente dirección electrónica (URL): <http://ua.ua.es/dspace/handle/10045/53555>.
- Feliu, Ángeles & Feliu, Emilio (2012), “Publicidad Institucional en la Comunidad Valenciana. La Generalitat como anunciante” en Peña, P., Pacheco, M. y Martínez, E. (eds.). *Comunicación institucional y política*, Madrid: Fragua.
- Feliu, Emilio & Feliu, Ángeles (2011), “La publicitat institucional a Catalunya”, *Comunicació: Revista de recerca i de anàlisis*, Vol. 28, núm. 2.
- Feliu, Emilio & Quintas, Natalia (2010), “La Xunta de Galicia como anunciante”, *XII Foro Universitario de Investigación en Comunicación*, Madrid.
- Fernández, M. Dolores & Feliu, Emilio (2012), “La publicidad institucional en la Junta de Andalucía”, *Pensar la Publicidad. Revista Internacional de Investigaciones*

*Publicitarias*. Vol. 6, núm. 1.

- García Llorente, José (2015), “El gobierno de España como anunciante publicitario: la publicidad institucional y comercial de la Administración General del Estado (2006-2013)”, *Razón y Palabra*. Disponible en la siguiente dirección electrónica (URL): <http://www.razonypalabra.org.mx>
- González, M. A. & Carrero, E. (2008), *Manual de planificación de medios*. Madrid: ESIC.
- Malalana, A. (2004), “Fuentes de información para el análisis de la publicidad. Las bases de datos publicitarias e Internet”, *Cuadernos de Documentación Multimedia*, nº 15.
- Moragas i Spà, M. de (2005), “Publicidad institucional: comunicación y civismo”. *Barcelona Metròpolis Mediterrània* [Barcelona], núm. 6.
- Moreu Carbonell, E. (2005), *La administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad institucional*, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.
- Papí-Gálvez, Natalia & Cambroner, B (2011), “Acciones públicas de sensibilización de género. El esfuerzo de la administración regional y local en comunicación publicitaria (1999-2007)”, *Pensar la Publicidad*, vol. 5, nº 2.
- Papí-Gálvez, Natalia & Orbea Mira, Jesús (2015), “La comunicación institucional con fines políticos: el caso de las campañas de igualdad de género”, *Anàlisi. Quaderns de Comunicació i Cultura*, 52.