



Q UESTIONES P UBLICITARIAS

REVISTA INTERNACIONAL DE COMUNICACIÓN Y PUBLICIDAD

2ª Época - año 2009 - Monográfico nº 3

Publicidad Institucional

Questiones Publicitarias Monográfico sobre publicidad institucional

Juan Rey
Director de *Questiones Publicitarias*

Francesc Xavier Ruiz Collantes
Investigador principal del proyecto

Antonio Pineda Cachero y Óliver Pérez
Coordinadores del monográfico

Questiones Publicitarias. Revista Internacional de Comunicación y Publicidad.
Monográfico sobre publicidad institucional
ISSN (edición en papel): 1133-6870.

Edita:

Grupo de Investigación en Métodos, Análisis y Estrategias de la Comunicación
Empresarial e Institucional (MAECEI) (Universidad de Sevilla)

&

Unitat d'Investigació en Comunicació Audiovisual (UNICA) (Universitat Pompeu Fabra)

Sevilla y Barcelona

2009

Questiones Publicitarias. Revista Internacional de Comunicación y Publicidad
está incluida en el Catálogo LATINDEX y en las Bases de datos Bibliográficas del
CSIC.

Asistencia en la edición del monográfico:

Lucía Caro Castaño, Francisco Zurita Bobis, Ana Isabel Barragón Romero, María del Mar Rubio
Hernández y Antonio Macarro Tomillo. Diseño de portada: Juan Arcos.

Questiones Publicitarias (<http://www.maecel.es/questiones.html>) es una revista universitaria cuyo objetivo es dar a conocer investigaciones científicas sobre comunicación y publicidad. La revista nace en 1993 y en su trayectoria pueden distinguirse dos etapas. Durante la primera (1993-2000), se publican ocho números y dos monografías, una sobre comunicación empresarial e institucional y otra sobre comunicación política. En 2004 se inicia una segunda etapa, marcada por un nuevo estilo de maquetación y por su inclusión en catálogos y directorios bibliográficos. El número 12 (2007) mantiene el nuevo estilo y transforma la revista en una publicación electrónica.

Este volumen monográfico sobre publicidad institucional constituye la tercera monografía de *Questiones Publicitarias*. En ella se publican algunos de los resultados del Proyecto de Investigación "Estrategias de la comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional" (referencia SEJ2004-02451), financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007), ejecutado por la Universidad Pompeu Fabra y la Universidad de Sevilla, y cuyo investigador principal ha sido Francesc Xavier Ruiz Collantes.

A propósito de la publicidad institucional

Juan Rey | 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 metódica, 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: sólo 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 Lala 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.

Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas.

Antonio Pineda Cachero | apc@us.es

Juan Rey | juanrey@us.es

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Resumen: Este artículo parte de que la publicidad Institucional es un fenómeno emitido por el Estado en los diferentes niveles de la Administración pública. Estas condiciones de emisión implican cuestiones interesantes para la Teoría de la Propaganda, derivadas de la peculiar naturaleza del Estado en tanto que instancia de poder. Consideramos que el Estado es un emisor fundamental de propaganda, pero también un ámbito generador de mensajes publicitarios variados que no persiguen necesariamente un fin propagandístico. En este contexto, manejamos dos conceptos básicos: por un lado, la idea de una publicidad institucional propagandística, guiada por fines partidistas e intención de poder; por otro, la noción de una publicidad institucional de servicio o interés público, atenta a los intereses generales.

Palabras clave: Propaganda – publicidad institucional – teoría de la propaganda – comunicación del Estado

Abstract: This paper considers that government advertising is a communicative phenomenon generated by the State through different levels of public administration. Such sending conditions imply relevant questions for the Theory of Propaganda; questions that derive from the peculiar nature of the State as power entity. We consider that the State is one of the most important propaganda generators, but at the same time it is also a generator of different advertising messages that do not necessarily pursue propagandistic aims. In this context, we deal with two basic concepts: on the one hand, the idea of propagandistic government advertising, guided by partisan aims and power intention; on the other hand, the notion of government advertising for public interest, driven by the common good.

Key words: Propaganda – Government Advertising – Theory of Propaganda – State Communication

1. Introducción. Propaganda y publicidad Institucional.

Reflexionar sobre las relaciones teóricas existentes entre propaganda y publicidad institucional implica, ante todo, tener claro en qué términos va a entenderse cada uno de estos fenómenos; máxime, dada la habitual confusión conceptual que planea sobre las Ciencias de la Información y la Comunicación.

En lo relativo a la propaganda, partimos de un marco teórico (Pineda Cachero, 2006) que entiende dicho fenómeno como una manifestación comunicativa generada por individuos y organizaciones que persiguen fines de poder sobre la estructura social: poder sobre las creencias y la conducta religiosa, poder a la hora de determinar la política económica, poder sobre el aparato coercitivo del Estado, etc. Para ello, las instancias de poder (religiosas, empresariales, políticas, etc.) segregan mensajes de contenido frecuentemente ideológico cuyo objetivo comunicativo es el control del pensamiento y/o la conducta del receptor, de manera que el principio rector de la relación comunicativa entablada entre el propagandista y el receptor no es la satisfacción de los intereses de este último, sino la consecución de los fines de poder del propagandista o la instancia de poder a la que sirve. Estos objetivos de poder son el *explicans* científico de la propaganda, y lo que permite diferenciarla de fenómenos comunicativos como la publicidad comercial. Nuestro objetivo en este artículo es proseguir con esta lógica diferenciadora, aplicándola en este caso a la publicidad Institucional.

Ahora bien, ¿qué entendemos por “publicidad Institucional”? En inglés, *institutional advertising* engloba un determinado tipo de comunicación de Instituciones tanto públicas como privadas. En el estudio empírico “Propaganda Techniques in Institutional Advertising”, de 1952, Leonard I. Pearlin y Morris Rosenberg afirman que “there is an area of advertising which, bordering closely

on the sale of ideology, has developed and elaborated distinctively fascinating propaganda techniques. This is the area of «institutional advertising»". Los autores analizan anuncios publicitarios de tres grandes compañías, la United States Steel Corporation, la Standard Oil Company of California y la Association of American Railroads, que persiguen generar una impresión favorable en el público, así como "to win «good will» from a potentially hostile public" (Pearlin y Rosenberg, 1952: 478). Dados estos datos, podríamos decir que la materia de este estudio de "institutional advertising" se ubicaría, más bien, en el ámbito conceptual de las relaciones públicas, la imagen corporativa o (incluso) la propaganda. De hecho, para María Teresa Otero Alvarado (2000: 285), la "publicidad institucional" consiste en relaciones públicas. En el ámbito hispanoparlante, por otro lado, existe asimismo una concepción de la publicidad institucional relacionada con la imagen de instituciones que pueden ser privadas, y no sólo públicas (Alameda García y Fernández Blanco, 2002).

Desde nuestra perspectiva teórica, lo que parece regir la definición de la publicidad institucional son cuestiones relativas a la emisión. Y consideramos que el contexto de emisión de la publicidad institucional es el sector estatal público. Enrique Ortega (1997: 25) distingue tres tipos de publicidad "en función de la naturaleza del anunciante":

- a) Publicidad de empresas privadas y públicas.
- b) Publicidad de asociaciones y organizaciones no gubernamentales.
- c) Publicidad de administraciones públicas.

En cuanto a la publicidad de las administraciones públicas:

Comprende la publicidad que llevan a cabo las entidades cuyo control de la propiedad es público y que se dedican a la organización de los servicios comunes para la sociedad que no son objeto de transacciones, así como a la administración de la política económica y social de la comunidad en general. Es éste el caso de los diferentes ministerios, organismos autónomos de la Administración central, de las comunidades autónomas y de los ayuntamientos. A este tipo de publicidad suele conocerse con el nombre de *publicidad institucional* (Ortega, 1997: 27).

Consideramos interesante esta perspectiva, al permitir una distinción basada en el factor de la emisión. Por consiguiente, entenderemos por *publicidad institucional* el material comunicativo en formatos publicitarios emitido por el Estado en los distintos niveles de la Administración pública: local, regional y estatal. A este listado de niveles deberían añadirse asimismo las instituciones supraestatales, que también generan publicidad, como sería el caso de la Unión Europea.

La publicidad institucional tiene una gran importancia económica, pues en la mayoría de los países desarrollados el principal anunciante publicitario no es ninguna empresa privada, sino la administración del Estado. España es uno de esos países¹. En esta inversión estatal en publicidad se deben tener en cuenta los distintos niveles del Estado, desde la Administración central a la local: ministerios, administraciones regionales, ayuntamientos, etc.

¹ Cfr. Eva Merino, "El ogro dadivoso", *Los domingos de ABC*, 17 de marzo de 2002, pp. 17-18. Para el peso de la publicidad gubernamental en Estados Unidos, véase Yarwood y Enis, 1982: 38-39. La inversión económica en publicidad institucional puede convertirse, en este contexto, en un factor de presión sobre los medios de comunicación por parte del poder; véase al respecto Yarwood y Enis, 1982: 43-44.

2. Publicidad institucional y propaganda.

Una vez delineados los fenómenos a estudiar, ¿cómo compararlos? Superficialmente, la publicidad institucional y la propaganda presentan similitudes y diferencias. La publicidad institucional, por ejemplo, comparte con la propaganda la trascendencia de su contenido y fines. Ambas, aunque con objetivos distintos, apuntan a temas de importancia para la vida en común. Como observa el publicista Luis Bassat: "La publicidad para Instituciones sigue los mismos principios y las mismas reglas que la publicidad para productos de consumo, pero su grado de trascendencia es mucho mayor" (2004: 289)². En cuanto a las diferencias, puede mencionarse que, frente a la plasticidad de la propaganda para adaptarse a un número potencialmente infinito de medios de comunicación y formas de expresión, la publicidad institucional emplea básicamente inserciones publicitarias en los medios de comunicación, relacionadas con medidas políticas o principios sociales, políticos o culturales (cfr. Canel, 1999: 89), o bien correo directo. En otras palabras, los formatos de la publicidad institucional imponen una restricción de la que la propaganda (en tanto que fenómeno comunicativo) está exenta.

En cualquier caso, nuestro objetivo es reflexionar sobre los fenómenos que nos ocupan desde el punto de vista de la Teoría de la Propaganda. Y, dado que el *explicans* teórico de la propaganda son los objetivos de poder, utilizaremos éstos como criterio para distinguir entre las diversas manifestaciones de la publicidad institucional. Así, la pregunta clave que guía este artículo es la siguiente: ¿cuáles son los intereses a los que sirve la publicidad institucional?

² La trascendencia es, por cierto, un factor que también puede diferenciar a la propaganda de la publicidad: Durandin (1990: 184) ha señalado que la propaganda "(...) por lo general trata sobre problemas más importantes que la publicidad", y Qualter destaca la importante diferencia que estriba entre elegir un producto y elegir un político, pues lo último "puede cambiar drásticamente el tejido social sin esperanza de corrección para una generación o más" (1994: 191).

3. Publicidad institucional propagandística.

Un estudio superficial y no sistemático de material empírico de publicidad institucional evidencia que tratamos con anuncios que pueden cubrir una gama de posibilidades muy amplia, desde anuncios informativos sobre la declaración de la renta a campañas puramente comerciales destinadas a fomentar el turismo, pasando por campañas de tipo social y acciones fundamentalmente políticas. En esta línea, un factor que a nuestro juicio matiza la identificación de la publicidad institucional y la propaganda va a ser la variedad de objetivos que existen en la publicidad institucional (cfr. Alameda García y Fernández Blanco, 2002: 162; Garrido Lora, Ramos Serrano y Rodríguez Centeno, 2007: 383-385)³. La siguiente tipología de objetivos publicitarios de las administraciones públicas ofrecida por Ortega (1997: 47-48) evidencia la pluralidad de fines que pueden perseguir estas instituciones: "1. Informar", "2. Favorecer el conocimiento de las leyes", "3. Modificar comportamientos", "4. Modificar actitudes", "5. Crear, mantener o mejorar la imagen", "6. Destacar la existencia o notoriedad de una institución", "7. Favorecer la actividad de algunos sectores", "8. Conseguir dinero", "9. Promocionar servicios".

Algunos de estos objetivos, como los 1. al 4., pueden ser ideológicamente neutros y servir a los intereses generales en lugar de a fines de poder particulares. Otros objetivos se aproximan a lo económico-comercial, o son puramente económico-comerciales, como los casos 7. al 9. Sin embargo, otros podrían entenderse como puramente propagandísticos. Por ejemplo, el quinto objetivo, sobre el que Ortega comenta lo siguiente: "La publicidad de algunas entidades públicas puede ir en ocasiones encaminada al objetivo de crear, mantener o mejorar su imagen entre los ciudadanos. Ese objetivo

³ Para la diversidad de objetivos en publicidad institucional, véase también el Artículo 3 de la LEY 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Boletín Oficial del Estado núm. 312, Viernes 30 diciembre 2005, p. 42903.

puede resultar difícilmente aceptado por algunos sectores críticos en la medida en que se preguntan hasta qué punto puede gastarse el dinero de los contribuyentes en un fin de esta naturaleza” (1997: 47).

Quizá la suspicacia de esos “sectores críticos” se debe a que “un fin de esta naturaleza” atenta contra los fines de un Estado realmente democrático, y se orienta en cambio hacia el beneficio de instancias de poder particulares. Como señala Francesc Xavier Ruiz Collantes en un texto publicado en este mismo volumen, “El Estado es el producto. ...”,

se sospecha que las campañas de publicidad institucional no tienen como meta los nobles objetivos que en ellas se explicitan, sino que, por el contrario, se trata, en muchos casos, de campañas cuya finalidad es generar una imagen social positiva de los distintos partidos y personalidades políticas que están a cargo de los diferentes organismos estatales y que, periódicamente, se han de someter al examen de unas elecciones.

Denominaremos *publicidad institucional propagandística* a aquella publicidad institucional que tiene como objetivo servir a los intereses del gobierno (en sus distintos niveles: local, nacional, etc.), de partidos políticos (a cargo o no del gobierno), o de cualquier otro tipo de instancia de poder que pueda beneficiarse de ella. Las cuestiones del poder y el interés son, pues, fundamentales a la hora de distinguir a la publicidad institucional propagandística de lo que debería ser la auténtica orientación de la publicidad institucional: por ejemplo, en un estudio sobre la publicidad institucional de la Generalitat de Catalunya, Xavier Laborda Gil habla de “las estrategias de inclusión y de autoelogio que quizá planteen dudas sobre el fundamento de la legitimidad de la propaganda institucional, que es el del interés público” (2003: 65). Cuando ese interés público se subordina a intereses partidistas,

podría decirse que la publicidad institucional se está encaminando hacia los fines propios de otro tipo de comunicación.

En realidad, hablar de una publicidad institucional con intención de poder es hablar, simplemente, de un tipo de propaganda disfrazada de mensajes institucionales supuestamente asépticos. Por ejemplo, un anuncio de publicidad institucional sería propaganda cuando las obras públicas o las infraestructuras realizadas se presentasen como logros de un gobierno determinado; se trataría de un ejemplo más de "propaganda de los hechos", tan interesada como las acciones cesaristas (Pizarroso Quintero, 1993: 55-56). Es irrelevante que el número de los kilómetros de vías férreas construidos, por poner un caso, sea verdadero; lo que importa es la intención del emisor y la referencia a la estructura de poder. En la publicidad institucional propagandística se hace particularmente evidente el carácter interesado y partidista del fenómeno de la propaganda y sus condiciones de emisión (Pineda Cachero, 2006: 79-108): si una instancia de poder fuese realmente desinteresada, si no quisiera posicionarse en la mente del receptor como una condición positiva para la estructura social, no generaría mensajes de autopromoción, ni exaltaría sus logros.

Como señala Jonathan Rose, una de las reclamaciones que pueden hacerse a las consecuencias de la publicidad gubernamental es que "the ads are a proxy for political ads. They blur the boundaries between the platform of parties and that of government" (2003: 164). Así, una de las principales consecuencias propagandísticas de la publicidad institucional puede ser transferir las acciones (consideradas positivas) del aparato gubernamental a partidos políticos concretos. Esto ocurre en un anuncio del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales español publicado en 2003, que, bajo el eslogan "Dicho y Hecho.", recordaba que la Seguridad Social "ha realizado un gran esfuerzo, humano y material, para que más de 8 millones de pensionistas[...]

tengan cuanto antes lo que les pertenece"⁴. Es fácil comprender que en este tipo de anuncios la información sobre lo realizado por el Estado se transfiera propagandísticamente a la gestión del partido en el gobierno. Algo parecido sucede con un anuncio (también publicado en 2003) de la Junta de Andalucía que versaba sobre el Plan de Empleo Rural (PER), y cuyo cuerpo de texto decía: "Seguimos trabajando. Seguimos creciendo. Construimos el futuro de nuestros pueblos. Juntos, seguimos avanzando."⁵.

Más allá de la gestión de un partido político específico, las agencias administrativas emisoras también pueden convertirse en focos de la autopromoción propagandística. Dean L. Yarwood y Ben J. Enis han hablado de

the strengthening of the power of bureaucratic agencies *via* advertising and publicity programs. Appropriations for such programs contribute in important ways to the agencies' ability to attract independent political support. Once attained, this support can be converted through the workings of the political process into increased budgets, more personnel and new program authorizations (1982: 43).

Por otro lado, existiría una variante de la publicidad institucional propagandística de autopromoción que se hibrida con la publicidad negativa, y que consiste en que los mensajes de una administración pública se dirigen contra otra administración, o bien contra instancias de poder como los partidos políticos. Es el caso de una campaña de la Junta de Andalucía sobre el cobro de 2.500 millones de euros de deuda por parte de esta comunidad autónoma. Como señalaba el Secretario de Organización del PSOE de Andalucía, Luis Pizarro: "Entiendo que la campaña haya molestado a la oposición, fundamentalmente

⁴ Anuncio en dos partes publicado en *ABC*, 15 de enero de 2003, pp. 33 y 35. El eslogan y el texto citados pertenecen al segmento del anuncio publicado en la página 35.

⁵ Anuncio publicado en *ABC*, 28 de enero de 2003, p. 45.

al PP, porque evidencia una herencia negativa del Gobierno de Aznar. [...] El PP lleva mucho tiempo intentando confundir a la opinión pública y era el momento de decir que el dinero que no pagó Aznar lo ha pagado el Gobierno de Rodríguez Zapatero”⁶.

La autopromoción no es el único objetivo de la publicidad institucional propagandística. Ésta también puede tener componentes ideológicos, como en el caso del Central Office of Information (COI) británico durante el thatcherismo:

In the early 1980s the Conservative government employed it [el COI] to counteract the activities of the anti-nuclear protest movement. Later in the decade the COI's spending on advertising tripled, largely to publicise the government's privatisation campaign. In so far as this communication activity was intended to inform the British public about the fact of privatisation, it did not breach the parameters of the COI's traditional remit. Much of the material produced was, however, clearly promotional in function – advertising designed to *sell* the ideologically grounded policy of a particular party and government (McNair, 2003: 158).

Las palabras finales de esta cita compondrían una buena definición de la publicidad institucional propagandística: “advertising designed to *sell* the ideologically grounded policy of a particular party and government”. En esta variante ideológica de la publicidad institucional propagandística podría encuadrarse también el caso de la construcción nacional de Canadá, que “provides examples of marketing national symbols and myths through

⁶ Luis Pizarro, en Mar Correa, “«Había que dar un respiro al Gobierno de Madrid antes de reclamar la deuda histórica»”. Entrevista con Luis Pizarro, Secretario de Organización del PSOE de Andalucía. ABC, 15 de noviembre de 2004, p. 31. Véase también al respecto ABC, 18 de noviembre de 2004, p. 30, y ABC/, “IU pide a la Junta el coste de la campaña de los 2.500 millones”, *abcdesevilla.es*, 19 de diciembre de 2004. Disponible en Internet (07/04/2009): http://www.abcdesevilla.es/hemeroteca/historico-19-12-2004/sevilla/Andalucia/iu-pide-a-la-junta-el-coste-de-la-campa%C3%B1a-de-los-2500-millones_9631052920444.html

advertising throughout its history. Because of Canada's fragile sense of identity as well as the existence of a vocal sub-national minority, advertising has provided an important way to construct national myths" (Rose, 2003: 164).

La instrumentalización propagandística de la publicidad institucional también puede deberse a motivos electorales. Como señala Cortés González (2008), la publicidad institucional se utiliza en muchos casos "como un arma electoral, para engrandecer los logros o actuaciones del partido de turno en el gobierno. Esto lo podemos corroborar al observar que en períodos electorales, algunos organismos aumentan considerablemente el presupuesto destinado a publicidad institucional, y atendemos al discurso electoralista de estas campañas".

Por otro lado, toda aquella publicidad institucional que fomente el dominio de un individuo o grupo social sobre otro u otros también podrá ser considerada propaganda. Así, también pueden plantearse propagandísticamente las relaciones entre (a) el *target* de una publicidad institucional y (b) otro u otros grupos humanos. Si la publicidad institucional de una determinada administración, que llamaremos "A", pregonase algún tipo de superioridad biológica o cultural de los ciudadanos de "A" frente a los ciudadanos de cualquier otro ámbito (local, autonómico-federal, etc.), esa publicidad institucional de "A" debería ser considerada propaganda, al perseguir la instauración de una relación asimétrica de poder entre diferentes grupos humanos.

4. Publicidad institucional de servicio o interés público.

Es tentador pensar que toda publicidad institucional del Estado es *per se* propaganda; sobre todo, si tenemos en cuenta la estrecha vinculación histórica entre el Estado y la propaganda (Pizarroso Quintero, 1993), o si consideramos que la información emanada del gobierno puede verse fácilmente como una actividad propagandística (cfr. McNair, 2003: 157-159), o si reflexionamos sobre la evidencia existente respecto al uso propagandístico de los anuncios institucionales, y la variedad de fines a los que (según se ha visto en el apartado anterior) puede orientarse dicho uso propagandístico.

Ahora bien, entre la diversidad de objetivos que cumple la publicidad institucional, hay que destacar ciertos fines que se distancian de la lógica interesada y asimétrica que rige la comunicación propagandística. En otras palabras, hay anuncios institucionales cuya intención fundamental no es coadyuvar a los objetivos de los partidos políticos u otras instancias de poder, sino informar y persuadir al receptor acerca de cuestiones relativas al interés público. Denominaremos *publicidad institucional de servicio o interés público* a este tipo de publicidad de la administración estatal que sirve a los intereses generales de los ciudadanos y que está exenta de posicionamientos partidistas claros. Como ejemplos de esta publicidad de servicio público pueden citarse las campañas sociales a favor de los derechos de la mujer, el cuidado del medio ambiente, el fomento de la cultura, la reducción del ruido, el uso responsable del agua, el reciclaje, el desarrollo sostenible, el Día Internacional Contra el Racismo y la Xenofobia, y un largo etcétera. Este tipo de campañas tiene un componente de concienciación o responsabilidad social, y su fin comunicativo no es hacer propaganda de una instancia de poder (aún siendo el emisor –el Estado– una instancia de poder), sino conseguir un mundo más equilibrado, tanto en lo relativo a la naturaleza como a la libertad, igualdad y fraternidad sociales. En ninguno de estos casos hablaríamos de una comunicación propagandística, pues se trata de fines que no sólo no tienen por qué incidir positivamente en las estructuras de poder, sino que, de

hecho, pueden contribuir a su disolución. Fomentar los derechos de la mujer es una forma de luchar contra la dominación masculina; preservar el medio ambiente es un objetivo de sentido común relativo a la autoconservación biológica de la especie humana; el fomento de la cultura favorecería el diálogo y el espíritu crítico del individuo, lo cual redundaría en última instancia en la independencia ante el control del pensamiento y la conducta implícitos en la propaganda⁶; luchar contra el racismo y la xenofobia implica la disolución de relaciones de poder entre razas distintas y personas de distinta procedencia; etc. Por ejemplo, es obvio que existe una diferencia esencial en la relación de poder establecida, por un lado, en una publicidad institucional antirracista y, por otro, en una película antisemita del Tercer Reich alemán. El segundo caso sería propaganda; el primero, una comunicación social de naturaleza distinta y motivada por una intención distinta.

Se trata, en suma, de fomentar los intereses generales mediante la publicidad institucional de servicio público, frente a la lógica interna de la propaganda, que se mueve según el dominio de los muchos por parte de los pocos. Consideramos además que mediante distinciones como ésta llegamos al núcleo comunicacional de la publicidad institucional, cuya forma más pura y natural debería estar dirigida a la satisfacción de los intereses de *toda* la población. Y la evidencia empírica señala que (al menos en tanto que *target*), el conjunto de la población es el destinatario principal de esta publicidad: como señala Carlos Guerrero Serón en otra de las investigaciones publicadas en este monográfico ("La publicidad institucional durante el primer gobierno Zapatero (2005-06): elementos formales y estrategias de comunicación."), 2/3 de las campañas estudiadas a partir de una muestra de 241 spots institucionales tienen como destinatario al conjunto de la sociedad.

La publicidad institucional de servicio público sería una comunicación que no persigue necesariamente el control del pensamiento y/o la conducta

⁶ Obviamente, esto sucedería siempre que los anuncios estuviesen exentos de elementos "culturales" que redunden ideológicamente al servicio de una instancia de poder.

al servicio de los intereses del poder (y que incluso puede tener objetivos potencialmente antipoder), pero que al mismo tiempo es emitida por el poder. Quizá se trate de una contradicción propia de un tipo especial de emisor propagandista, el Estado, que, a diferencia de otras instancias de poder, se halla en una dialéctica entre impulsos oligárquicos y democráticos. Efectivamente, el Estado es una estructura de poder que puede ser fácilmente instrumentalizada para satisfacer intereses particulares, pero al mismo tiempo es una institución sometida a control público y basada en la defensa de los intereses generales. Y es esta dimensión democrática la que puede hacer de la publicidad institucional del Estado un fenómeno distinguible de la propaganda. Una publicidad institucional de servicio público plenamente democrática sería aquella donde los mensajes del Estado reflejasen los intereses y motivaciones de los ciudadanos a los que sirve, en lugar de los intereses y motivaciones de las élites que pretenden dirigir a los ciudadanos.

La idea de una publicidad institucional que promueva los intereses generales no debe, en cualquier caso, conducirnos a una visión teórica funcionalista, ni excesivamente "beatífica", de la comunicación del Estado. Según Alfonso Cortés González, la publicidad institucional,

en su sentido como agencia de socialización y creadora de valores y actitudes[...] consistiría en una forma de comunicación de las Administraciones Públicas, emitida a través de cualquier medio de comunicación, en los espacios donde se inserta la publicidad comercial, cuya finalidad es educar positivamente o lograr la aceptación de un código de conducta y/o valores orientados a la mejora de las relaciones sociales de los individuos entre ellos, y de los ciudadanos con el entorno social, físico y natural (2007: 227-228).

Esta visión ética del fenómeno sería acorde a nuestra noción de publicidad institucional de servicio público, pero consideramos al mismo tiempo que se trata de una perspectiva excesivamente cándida. La publicidad institucional no es sólo un esfuerzo educativo orientado a la mejora de las relaciones sociales y ecológicas de los ciudadanos; en ocasiones es asimismo una oportunidad para que los individuos y clases que controlan el Estado intenten dominar el pensamiento y la conducta de la ciudadanía. En la comunicación institucional, el impulso propagandístico y manipulador coexiste, dada la naturaleza del Estado como espacio de intereses generales, con cierta tendencia a preservar dichos intereses.

Aparte de esta coexistencia de fines, quizá podría (y debería) decirse que la salvaguarda del interés público tendría que ser el principio rector fundamental de la comunicación estatal. Como recomendaba Sam Black en *Las Relaciones Públicas. Un factor clave de gestión* (1991: 190): "Las relaciones públicas en el gobierno central y en el local deben ser apolíticas. Su misión es promover la democracia e informar a los ciudadanos por medio de una información completa y no consiste en hacer progresar la política de un partido político". Algo parecido podría prescribirse en relación a la publicidad institucional, entendida como parte del esfuerzo de comunicación del sector público. De hecho, la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, deja bien claro en su exposición de motivos que servir al ciudadano no es lo mismo que servir al gobierno. Como dice sobre "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". El artículo 4 de la misma Ley aclara: "2. Los mensajes o la presentación de las campañas institucionales de publicidad

⁷ LEY 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Boletín Oficial del Estado núm. 312, Viernes 30 diciembre 2005, p. 42902.

y de comunicación no podrán inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social”⁸.

5. Publicidad institucional y paternalismo estatal.

Fenómenos como la publicidad institucional de servicio público proponen o prescriben formas de pensamiento y/o conducta que *a priori* no redundan necesariamente en los objetivos de instancias de poder particulares, sino en el interés público general. Ahora bien, incluso en el caso de que los intereses materiales en juego sean los de la ciudadanía receptora, el flujo comunicativo de la publicidad institucional sigue siendo unilateral y antidialógico (emisor → receptor), lo cual acerca dicha publicidad al tipo de flujo comunicativo de la propaganda (Pineda Cachero, 2006: 153-168). Esto se debe, fundamentalmente, al papel paternalista y prescriptivo que tiene el Estado en sus relaciones con los ciudadanos. “It can be argued that the propaganda consequences of government advertising and publicity programs project the image of government as a benevolent all-caring parent—a national nanny” (Yarwood y Enis, 1982: 42). Un anuncio del Ministerio de Sanidad y Consumo español y la Unión Europea, por ejemplo, recomendaba el empleo del preservativo bajo el titular “Por ti y por todos, úsalo.”⁹ Sería difícil ver en este tipo de iniciativas sanitarias un esfuerzo propagandístico en pro de alguna instancia de poder (antes al contrario, se trata de iniciativas que van *contra* los intereses ideológicos de ciertas organizaciones religiosas); pero, en cualquier caso, persiste (a través de la función conativa del lenguaje) la idea de que el Estado sabe mejor que el ciudadano cuál es la mejor conducta a desarrollar. De forma parecida, incluso cuando el gobierno se dedica a diseminar información objetiva, permanece presente su papel de guía. Como señalaba Carroll H. Woody en 1935:

⁸ LEY 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Artículo 4.2. Boletín Oficial del Estado núm. 312, Viernes 30 diciembre 2005, p. 42903.

⁹ Anuncio publicado en *eccus*, 1 de diciembre de 2004, contraportada [p. 32].

Much can be done by the Government to guide citizen choices. The provision of unbiased and objective data by the service and scientific agencies of the Federal Government (notably the Department of Agriculture) has accomplished much. Protection against fraud and deception, as by departments of weights and measures, inspectional services, and the Securities and Exchange Commission, or by a strengthened Food and Drugs Act, is highly commendable. These efforts alone, however, cannot suffice, for the Government is itself at times an advocate (Woody, 1935: 238).

Incluso en las iniciativas más desinteresadas, la voz del Estado es preeminente en la publicidad institucional. Ahora bien, la idea de que la ciudadanía juega un papel fundamental en la teleología de la publicidad institucional puede tener, si se radicaliza, implicaciones más profundas y concernientes a las relaciones entre comunicación estatal y democracia. Así, podría decirse que, comunicacionalmente, la publicidad institucional puede suponer modos distintos de enfocar la relación emisor-receptor (o, al menos, la relación emisor-receptor propia de la comunicación propagandística). En *Publicidad Institucional: El Estado Anunciante*, Marcial García López (2001: 220-221) amplía considerablemente la noción de publicidad institucional:

(...) cuando hablamos de "publicidad institucional" no denominamos una posible publicidad de las "instituciones públicas" como tal. Reflexionar sobre "publicidad institucional" tampoco es sólo hacerlo sobre las estrategias publicitarias que utilicen las administraciones públicas para sensibilizar a los ciudadanos. Estamos reflexionando sobre un fenómeno referido a los procesos de *construcción* de los discursos sociales y que se relaciona con el conocimiento que el individuo tiene del mundo. Haciendo que el individuo reconozca y asuma como propias y reales las representaciones de la vida cotidiana en sus relaciones con las instituciones públicas, legitimando además el papel social de los actores que intervienen en el proceso de la comunicación. Cuestión en conexión directa con la necesidad del individuo y las colectividades de crear una identidad. La publicidad institucional

se convierte en un espacio donde los individuos y las colectividades organizan la idea que tienen de ellos y los demás, y en donde, aparte de este proceso de *identificación y objetivación*, se organizan las relaciones entre los individuos y las instituciones públicas.

Esta concepción de la publicidad institucional va más allá de la lógica coercitiva y asimétrica de la propaganda. Desde esta perspectiva habermasiana, la publicidad institucional se diferenciaría de la propaganda no sólo por la cuestión del interés general, sino también por la generación potencial de un ámbito de comunicación democrático:

(...) hablar de publicidad institucional no puede ser sólo hablar del lugar donde las instituciones públicas velan por el interés general, sino, especialmente, de la generación de "escenarios" donde los individuos, los grupos sociales y las instituciones públicas se comunican. Podemos decir, por tanto, que concebir e investigar la publicidad institucional afecta más a los modos de construir y entender los contextos de lo público (García López, 2001: 213).

Este tipo de enfoques matizan incluso el componente estatal-paternalista que parece inevitable cuando reflexionamos sobre la publicidad institucional:

Los procesos de comunicación institucional no pueden ser vividos como competencia, sólo, de propuestas estatales. La eficacia de estos procesos reside en establecer las capacidades, responsabilidades y el nivel de participación de cada actor social (incluidas, por supuesto, las instituciones públicas) que interviene en la construcción social y en los procesos de comunicación institucional. Se trata de construir prácticas de comunicación desde el conjunto social, en consonancia con el funcionamiento democrático -necesitado de espacios de interacción-.

Estimulando un solapamiento entre Estado y sociedad civil en cuestiones vitales para la integración y pervivencia de la sociedad (García López, 2001: 278).

Si la publicidad institucional lograra transformarse en “prácticas de comunicación desde el conjunto social”, en lugar de comunicación *para* el conjunto social, se daría otro paso más para alejar a esta forma de publicidad de la propaganda. O, más aún, para alejarla del estatismo vertical y dirigirla hacia un libertarismo igualitario y horizontal. “Government advertising and publicity activities”, escribían Dean L. Yarwood y Ben J. Enis, “regularly use symbols that support social order and appeal to deeply held belief systems” (1982: 42); una óptica distinta de la publicidad y comunicación institucionales ayudarían a matizar incluso este impulso fundamentalmente conservador de la publicidad gubernamental, abriendo la comunicación del Estado a procesos de cambio social desde la base de la población.

6. La pluralidad intencional del Estado como emisor.

La distinción teórica entre publicidad institucional propagandística y publicidad institucional de servicio o interés público descansa en una visión pluralista de la intención comunicativa, es decir, en la idea de que ciertos emisores de comunicación social presentan diversidad de objetivos o fines comunicativos. Las empresas privadas, por ejemplo, suelen realizar publicidad con fines comerciales, pero también pueden tener fines de mayor calado desde el punto

de vista de la estructura social (Fones-Wolf, 2000). Consideramos que el Estado, en esta línea, también puede comunicarse siguiendo fines distintos. A los objetivos de servicio público o de propaganda (que son los que nos han ocupado fundamentalmente en este artículo), podrían añadirse los fines puramente administrativos de otras campañas de publicidad institucional, o incluso los objetivos económicos y comerciales que en ocasiones persigue este tipo de publicidad¹⁰. Un estudio empírico realizado a partir de una muestra de 75 spots del ámbito estatal español evidenciaba que un 14,66% de spots estaba guiado por el objetivo de "Comunicar ofertas de empleo, programas de formación y ayudas diversas" (Garrido Lora, Ramos Serrano y Rodríguez Centeno, 2007: 384). Por otro lado, hay campañas de publicidad institucional que son en realidad publicidad con fines comerciales, y que, de hecho, se diferencian de la propaganda en un grado mayor que la publicidad institucional de servicio o interés público. Se trata de acciones como las campañas sobre Loterías y Apuestas del Estado o los productos financieros del Estado¹¹, o los anuncios emitidos por las administraciones para fomentar el turismo (anuncios que, estéticamente, podrían intercambiarse con los de la publicidad comercial), o para fomentar productos de una determinada región, o para fomentar la propia región, como ocurre en un anuncio del Reyno de Navarra que reza "Navarra es Tierra de Diversidad"¹².

Esto se debe a que, en ocasiones, el sistema público funciona "igual que un gran anunciante privado en la realización de sus campañas publicitarias, algunas de ellas enfocadas a asegurarse la mayor rentabilidad a través de

¹⁰ Curiosamente, en España la LEY 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional no se aplica a las campañas de naturaleza económica del Estado: como especifica el Artículo 1, esta ley "no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil" desarrolladas por "la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal" (LEY 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Boletín Oficial del Estado núm. 312, Viernes 30 diciembre 2005, p. 42903). Así, esta restricción refuerza la identificación de los términos publicidad institucional con acciones comunicativas de naturaleza informativa o social.

¹¹ Cfr. Merino, "El ogro dadivoso", *op. cit.*, pp. 17-18.

¹² Anuncio publicado en *El Viajero (El País)*, 15 de marzo de 2008, p. 3.

los sistemas de captación de ingresos (solamente tenemos que analizar algunas de las campañas del Ministerio de Economía y Hacienda)” (Alameda García y Fernández Blanco, 2002: 165). El empleo del poder estatal con fines económicos o comerciales no es nuevo; como observa Mattelart (1998: 44): “El gobierno británico creó el Marketing Board con el objetivo de promocionar los productos del imperio británico (...)”. Ahora bien, desde nuestro punto de vista esto no sería propaganda, sino una forma de publicidad comercial avalada por el Estado. Se trata de un fenómeno distinto a la propaganda *del* Imperio Británico (Pizarroso Quintero, 1993: 216-219), sin cuya existencia, probablemente, no podría desarrollarse la promoción comercial de los productos de dicho imperio, de la misma forma que la publicidad comercial dispondrá de un contexto más favorable en sociedades donde la ideología capitalista cuente con más arraigo.

Desde un punto de vista pragmático, podría contraargumentarse que *todo* anuncio producido por la administración estatal implica, por cuestiones meramente contextuales, un cierto *efecto* propagandístico al servicio del partido o partidos encargados de la gestión del Estado. Es decir, más allá de que el fin o la identificación partidistas sea explícitos o no, toda publicidad institucional sería *per se* un mensaje propagandístico partidista, al estar “firmado” por administraciones estatales gestionadas por instancias de poder particulares. Esto sería un enfoque teórico de la publicidad institucional que podría caracterizarse como “monista”, en función del cual todo anuncio institucional sería propaganda. Y supondría un punto de vista a tener en cuenta para la discusión teórica.

Por lo que a nosotros concierne, y frente a la perspectiva monista, consideramos que la publicidad institucional es un fenómeno que indica que el emisor estatal puede presentar intenciones comunicativas distintas. Por ejemplo, un anuncio del Ministerio de Sanidad y Consumo español tenía como clíncher la frase “Prevenir la obesidad infantil es un hábito muy sano”¹³.

¹³ Anuncio publicado en ABC, 11 de diciembre de 2004, p. 13.

Sería difícil imputar a este tipo de publicidad institucional fines de poder e intereses particulares partidistas. Antes al contrario, es un mensaje movido por el interés público general, y que indica que el Estado no siempre está impulsado comunicativamente por fines de manipulación.

7. Conclusiones.

La publicidad Institucional de servicio o Interés público es un fenómeno de estudio interesante para la Teoría de la Propaganda, al suponer un caso de comunicación no necesariamente propagandística que se produce en condiciones institucionales de emisión propagandística. Esto se debe a la naturaleza peculiar del Estado en tanto que instancia de poder. El Estado implica simultáneamente (a) una estructura coercitiva y (b) un ámbito de preservación y defensa de los intereses generales, los cuales encuentran en la publicidad institucional de servicio público un medio de expresión. Pero el aparato estatal también puede instrumentalizarse y servir a fines de poder particulares, que son los generadores de la publicidad institucional propagandística. Esta dualidad de fines tiene plasmación empírica, como evidencia un estudio ya citado, según el cual el objetivo más utilizado en las campañas del Estado era *"Advertir sobre comportamientos individuales y colectivos de riesgos, o realizar recomendaciones"*, en un 45,33% de spots; en segundo lugar se encuentra el objetivo de *"Informar sobre las acciones o resultados de las acciones del Estado como administración pública"* (18,66% del total de spots) (Garrido Lora, Ramos Serrano y Rodríguez Centeno, 2007: 384). Existen, pues, indicios empíricos de que la preocupación por el interés general, por un lado, y la autopromoción de intereses partidistas, por otro, suponen fines relevantes en la publicidad Institucional.

Por todo ello, consideramos que la publicidad Institucional es un fenómeno que no puede identificarse en sentido estricto con la propaganda, al entender que su intención comunicativa no siempre coincide con la de ésta.

Referencias bibliográficas

- ALAMEDA GARCÍA, David, y FERNÁNDEZ BLANCO, Elena (2002): *Aproximación conceptual a la publicidad Institucional*, en *Sphera Publica*, Número 2, pp. 159-174.
- BASSAT, Luis (2004): *El libro rojo de la publicidad*. Barcelona, Random House Mondadori.
- BLACK, Sam (1991): *Las Relaciones Públicas. Un factor clave de gestión*. Traducción: Fernando Ruiz Gabás. Barcelona, Editorial Hispano Europea, S.A.
- CANEL, M^a José (1999): *Comunicación política*. Madrid, Tecnos.
- CORTÉS GONZÁLEZ, Alfonso (2007): *Cultura de paz y publicidad Institucional*. Alcalá la Real, Alcalá Grupo Editorial.
- CORTÉS GONZÁLEZ, Alfonso (2008): "Publicidad televisiva del Estado y el fomento de la cultura de paz", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 63, páginas 98 a 105.
- http://www.ull.es/publicaciones/latina/_2008/11_malaga/alfonso_Cortes.html (consultado: 23/03/2009).
- DURANDIN, Guy (1990): *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*. Traducción de Irene Agoff. Barcelona, Paidós.
- FONES-WOLF, Elizabeth (2000): "Business Propaganda in the Schools: Labor's Struggle Against the Americans for the Competitive Enterprise System, 1949-1954", en *History of Education Quarterly*, vol. 40, nº 3, pp. 255-278.
- GARCÍA LÓPEZ, Marcial (2001): *Publicidad Institucional: El Estado Anunciante*. Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Málaga.
- GARRIDO LORA, Manuel; RAMOS SERRANO, Marina; y RODRÍGUEZ CENTENO, Juan Carlos (2007): "Análisis de la publicidad Institucional del Estado español: objetivos y cualidades discursivas", en *Comunicación* Nº 5, pp. 377-389.

- LABORDA GIL, Xavier (2003): "Propaganda institucional y literatura de papelera. Teatro político de contienda y de autoalabanza en Cataluña", en *Revista de Investigación Lingüística*. Nº 2 - Vol. VI, pp. 43-66.
- MATTELART, Armand (1998): *La mundialización de la comunicación*. Traducción de Orlando Carreño. Barcelona, Paidós.
- McNAIR, Brian (2003): *An Introduction to Political Communication*. Third Edition. London, Routledge.
- ORTEGA, Enrique (1997): *La comunicación publicitaria*. Madrid, Pirámide.
- OTERO ALVARADO, María Teresa (2000): *Teoría y Estructura del Ceremonial y el Protocolo*. Sevilla, Mergablum. Edición y Comunicación, S.L.
- PEARLIN, Leonard I., y ROSENBERG, Morris (1960): "Propaganda Techniques in Institutional Advertising", en *VVAA, Public Opinion and Propaganda*. Nueva York, Henry Holt and Company, pp. 478-490.
- PINEDA CACHERO, Antonio (2006): *Elementos para una teoría comunicacional de la propaganda*. Sevilla, Alfar.
- PIZARROSO QUINTERO, Alejandro (1993): *Historia de la propaganda*. 2ª edición, ampliada. Madrid: Eudema.
- QUALTER, Terence H. (1994): *Publicidad y democracia en la sociedad de masas*. Traducción de Pilar Vázquez Mota. Paidós, Barcelona.
- ROSE, Jonathan (2003): "Government advertising and the creation of national myths: The Canadian case", en *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, Volume 8 Number 2 (Published Online: 12 Jul 2006), pp. 153-165.
- WOODY, Carroll H. (1935): "Education and Propaganda", en *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 179, pp. 227-239.
- YARWOOD, Dean L., y ENIS, Ben J. (1982): "Advertising and Publicity Programs in the Executive Branch of the National Government: Hustling or Helping the People?", en *Public Administration Review*, January/February 1982, pp. 37-46.

La publicidad institucional durante el primer gobierno Zapatero (2005-06): elementos formales y estrategias de comunicación.

Carlos A. Guerrero Serón | cguerrero@us.es

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Resumen: Esta investigación tiene como principal objetivo descubrir las estrategias de comunicación publicitaria que utilizaron las Instituciones oficiales, tanto a nivel nacional como autonómico y local, durante un año a partir de abril de 2005, diferenciando por ámbito institucional y partido político con responsabilidad de gobierno.

Con un corpus de análisis formado por 241 spots emitidos en las diferentes cadenas de TV por Ministerios y organismos oficiales (ámbito estatal), cinco gobiernos de comunidades autónomas (Andalucía, Cataluña, Madrid, Valencia y Vasca) y los cinco ayuntamientos de sus respectivas capitales, el problema específico de investigación consistió en descubrir los criterios formales utilizados para conseguir una mayor eficacia comunicativa y, complementariamente, profundizar en la intencionalidad de los mensajes y las técnicas utilizadas para lograr una mayor permeabilidad en el receptor.

Palabras clave: Estrategias de comunicación, publicidad institucional, análisis de contenido

Abstract: This research has as main purpose to find out the strategies of advertising communication that have been used by official institutions, both national and regional and local, during a year from april 2005, distinguishing between institutional scopes and political party with a government responsibility.

With a corpus analysis formed by 241 spots broadcasted on different TV channels by Ministries and Official Agencies (State scope), five governments of different Autonomous Communities (Andalucía, Catalonia, Madrid, Valencia and Basque) and the five municipalities of their respective capitals, the specific research problem consisted on discovering the formal criteria used to get a better communicative effectiveness and, complementarily, deepen in the intent of the messages and techniques used to achieve greater permeability in the receiver.

Key words: Communication Strategies, Government Advertising, Content Analysis

1. Introducción

Este informe presenta la parte de los resultados que hacen referencia a la construcción de la "agenda informativa" publicitaria (*agenda setting*) de los organismos del Estado dentro del proyecto de I+D que bajo el título "Estrategias de comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional" ha sido financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia, en el marco de la convocatoria de ayudas a proyectos de I+D correspondiente al Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica 2004-2007, y realizado de forma conjunta por el grupo UNICA (Unitat d'Investigació en Comunicació Audiovisual) de la Universitat Pompeu Fabra y el grupo MAECEI (Métodos, Análisis y Estrategias de la Comunicación Empresarial e Institucional) de la Universidad de Sevilla.

La investigación en su conjunto aborda el estudio de los *spots* de campañas institucionales promovidas directamente por los principales organismos del Estado y emitidas entre el 1 de abril de 2005 y el 31 de marzo de 2006, referidas a tres ámbitos de actuación: el estatal, que agrupa a todos los Ministerios y una selección de organismos oficiales; el autonómico, representado por cinco Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña, Madrid, Valencia y País Vasco), y el municipal, representado por los ayuntamientos de sus respectivas capitales: Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla y Valencia, aunque las dos últimas finalmente no cuentan con *spots* analizados, bien porque no hicieron publicidad en televisión, bien porque no los proporcionaron. Todo ello conforma una base de 241 anuncios de televisión válidos como unidades de investigación, pertenecientes a 148 campañas diferentes y 41 instituciones; de las cuales 72 (29,9%) se corresponden con el nivel estatal, 148 (61,4%) con el ámbito autonómico y los 21 (8,7%) restantes pertenecen a los municipios señalados.

No se cubren, por tanto, campañas informativas o institucionales de otros organismos, públicos o privados, distintos a los seleccionados, ni campañas de organismos estatales no adscritos a algún ministerio del Estado; tampoco se cubren campañas de las instituciones señaladas que no cuenten con spot televisivo, ni campañas de las instituciones con presencia televisiva en formatos diferentes al spot.

El conjunto de trabajo se ha dividido entre cuatro subgrupos, especialistas cada uno de ellos en la variante temática analizada y con total independencia metodológica. Por lo tanto, los enfoques teóricos y los criterios de análisis y de contraste de los autores de cada informe son independientes de los utilizados por los otros tres grupos. Precisamente, esta diversidad de enfoques es lo que nos permite conferir al conjunto de la obra una mayor riqueza epistemológica y conceptual.

El objetivo sustantivo de la investigación ha consistido en determinar cuáles son las estrategias básicas que las entidades administrativas utilizan para promover sus objetivos generales y/o específicos, dentro del cual nuestro equipo se ha ocupado de descubrir y analizar las características particulares del contexto de la comunicación publicitaria y su estructura formal, tales como los aspectos diacrónicos que puedan alterar notablemente los contenidos o la forma de presentarlos -si se trata de periodos de campaña electoral o, por el contrario, si los mensajes se emiten en etapas postelectorales-, así como otros posibles hechos que puedan alterar bien el contexto del discurso o bien su recepción.

Todos estos aspectos formales se analizan de forma exhaustiva con el fin de poder determinar los posicionamientos estratégicos que dan sentido y manifiestan tanto la intencionalidad como la percepción del emisor acerca

del objeto de la comunicación. Con este diseño de base entramos de lleno en el análisis de la comunicación persuasiva que se inscribe en el concepto de propaganda. Esto es, aquella comunicación que tiene por objeto rentabilizar la imagen del emisor con el propósito tanto de captar adeptos como de reforzar la actitud de aquellos sujetos o grupos que ya lo son, lo que metodológicamente nos acerca a la perspectiva de la *agenda setting*.

1.1. Sobre la organización y estructura del equipo de trabajo

El Grupo de Investigación MAECEI (Métodos, Análisis y Estructuras de la Comunicación Empresarial e Institucional) como colectivo, y algunos de sus componentes de forma individual, viene dedicando durante los últimos años buena parte de la actividad investigadora a diseñar, implementar y armonizar metodologías de investigación que den respuestas válidas a los problemas y necesidades inherentes a la actividad comunicativa de las empresas e instituciones sociales, para lo cual hemos llegado a desarrollar técnicas de integración entre fuentes y bases epistemológicas diversas relativas a las audiencias de los medios y sus contenidos informativos. Esta integración de fuentes y técnicas nos ha proporcionado la posibilidad de realizar estudios comparativos interdisciplinarios que incluyen aportaciones de las principales escuelas teóricas ocupadas de la comunicación, cuyos resultados podemos situarlos tanto en el campo de la investigación básica como en el conocimiento aplicado.

Entre otros, nuestros trabajos se han centrado en el análisis de las piezas publicitarias utilizadas en la campaña electoral de las elecciones municipales de 1999 (Rey, 1999) y 2003-, cuyo objetivo principal fue el efectuar un seguimiento de los recursos propagandísticos y publicitarios utilizados por los partidos durante toda la legislatura. Se analizaron sistemáticamente las

agendas políticas de los periódicos, para profundizar en el conocimiento de los mecanismos persuasivos utilizados, así como los antecedentes y la evolución de los contenidos mediáticos con el objetivo de conocer el proceso de formación de actitudes y opiniones. Igualmente, se estudiaron los antecedentes y el desarrollo de la campaña, esto es, los elementos que contribuyeron a la construcción de la agenda mediática (*Media agenda*) y la agenda política (*Policy agenda*), análisis que se ha completado con el conocimiento de los efectos residuales remanentes postelectorales (*Public agenda*) (Dearing y Rogers, 1996; Windahl, Signitzer y Olson, 1992) con el objeto de comprobar la eficacia real de los medios en relación a cuestiones como notoriedad, construcción de estereotipos, enmarques (*framing*) desarrollados, relevancia, identificación, y demás atributos y características transmitidos realmente por los medios.

El último trabajo desarrollado -y más importante por la cuantía del material analizado y su repercusión sustantiva- **La notoriedad e imagen de las entidades financieras y sus respectivas fundaciones y obras sociales**, fue solicitado al Grupo de investigación por una entidad financiera mediante contrato I+D según Art. 11/45 LRU 68-83 LOU.

Los criterios que han servido de soporte para abordar esta fase de la investigación continúan por tanto la línea de trabajo emprendida. Ésto es, se replican técnicas sinérgicas de análisis que han corroborado una mejor comprensión de los fenómenos implicados, sobre la base teórica de la *agenda setting* y el aporte de la experiencia acumulada en la integración de resultados de fuentes informativas, publicitarias y de la actividad profesional de gabinetes de comunicación corporativa, analizados con técnicas de análisis de contenido estructural. Los resultados de estos estudios se han utilizando para: readaptar contenidos de periódicos diarios, diseñar nuevas ofertas temáticas, controlar el contenido temático en informativos de televisión,

análisis de relevancia informativa concedida por los medios y análisis del contenido textual de los medios, entre otros.

Concretamente, las personas que han intervenido en la realización de esta fase de la investigación, y sus cometidos específicos, son:

- *Dr. Carlos Guerrero Serón*, profesor titular de Métodos y Técnicas de Investigación de Medios y Audiencias. Su cometido ha consistido en asegurar el cumplimiento del trabajo y su coherencia final de acuerdo con los objetivos propuestos. Igualmente, se responsabiliza de la supervisión del trabajo de campo, participando asimismo en las restantes fases de la investigación hasta el informe final.

- *Dra. Carmen Lasso de la Vega González*, análisis y codificación del material audiovisual y redacción del informe preliminar correspondiente a las administraciones autonómicas.

Ldo. David Selva Ruíz, análisis y codificación del material audiovisual y redacción del informe preliminar correspondiente a las administraciones del Estado.

Lda. Verónica Guardiola Corral, análisis y codificación del material audiovisual y redacción del informe preliminar correspondiente a las administraciones locales.

Ldo. Jorge David Fernández Gómez, colaborador para el diseño de la ficha de análisis y logística.

Aunque en este tipo de trabajos es inusual la inclusión de un apartado de reconocimientos, queremos hacer patente nuestro agradecimiento al profesor Gifreu de la Universidad Pompeu Fabra por la revisión de la ficha inicial de recogida de datos y las sugerencias que aportó para su estructuración final. Especialmente agradecemos la labor desarrollada por Oliver Pérez de la Universidad Pompeu Fabra y el doctor Antonio Pineda de la Universidad de Sevilla, por su labor de coordinación y supervisión general de los trabajos, incluida la engorrosa labor de corrección para su publicación final, cuya voluntariosa y abnegada dedicación nos allanaron más de una complicación logística.

2. El problema de investigación y las hipótesis de partida

Si bien el objetivo general de la investigación consiste en analizar la publicidad institucional en sus vertientes estatal, autonómica y local, el problema específico de investigación para nuestro grupo viene determinado por los cometidos que nos reservaron los responsables principales de proyecto. Concretamente, se nos asignó la tarea de analizar los elementos formales de los anuncios relativos al periodo de emisión, ámbito de difusión, plan de medios utilizado, formato, etc. Tras una revisión y adecuación a las respectivas especializaciones dentro del grupo, se produjo una nueva subdivisión de tareas como resultado de la cual nuestra unidad investigadora se encargó de analizar, además de los aspectos antes mencionados, los factores que hacen referencia a la agenda informativa, ejes de campaña y recursos propagandísticos empleados, utilizando el enfoque de *agenda setting*. Dicho de otra manera, nuestra unidad técnica se ha encargado de analizar, por un lado, los aspectos puramente instrumentales de las campañas y, por otro, la previsible intencionalidad comunicativa de los anuncios. Con

ello se pretende ahondar en los significados subyacentes de convivencia y solidaridad esperables de la publicidad institucional y sus posibles conexiones con estrategias de afianzamiento del poder.

Obviamente, la ampliación de estos objetivos complementarios a los meramente instrumentales ha sido una tarea autoimpuesta por el grupo, que no quería desaprovechar una oportunidad difícilmente repetible por la dificultad de disponer de un material de análisis tan abundante y variado.

De acuerdo con estos principios directores, entendemos que la investigación se focaliza, por una parte, en los elementos formales utilizados en las campañas publicitarias, con la intención de evidenciar la posible existencia de recursos privativos comunes relacionados con las temáticas; los objetivos publicitarios; las competencias administrativas; la composición política de cada gobierno, etc. que puedan sugerir la utilización de técnicas semejantes o desemejantes, sobre todo en relación con los objetivos perseguidos y/o el tipo de competencias del organismo emisor.

Por otro lado, buscamos posibles técnicas subrepticias que permitan deducir intencionalidad en el proceso de formación de opiniones y actitudes en el público, mediante el control de la temática informativa, relacionadas igualmente con las características que se acaban de exponer. Parfraseando a nuestros compañeros de grupo que han analizado las cualidades discursivas de los anuncios "...más allá de las cuestiones políticas, la publicidad institucional es un espejo donde se miran estado y ciudadano. En este sentido, se hace necesaria una reflexión sobre la publicidad institucional en sí misma sin atender a condicionantes externos que puedan influir en nuestro análisis" (Garrido, Ramos y Rodríguez, 2007: 377-389).

Por lo tanto, como quiera que debemos cumplir un objetivo prefijado de análisis de los elementos formales de los anuncios -al que le hemos añadido (integrado) el análisis de los factores que hacen referencia a la agenda informativa, ejes de campaña y recursos propagandísticos utilizados como expresión de la previsible intencionalidad comunicativa de los anuncios-, y por el mismo carácter transversal del estudio, en lo que se refiere a los supuestos básicos nuestro campo de actuación queda demarcado por un diseño exploratorio descriptivo. Como tal, lo que interesa conocer es el estado de la cuestión, que hace innecesario el establecimiento de hipótesis sólidas de inicio, sin perjuicio de que durante el desarrollo de los trabajos se puedan formular hipótesis sobre la marcha que sirvan de planteamiento y, en su caso, verificación de nuevos hallazgos surgidos del análisis.

En cualquier caso, sí subyace una intencionalidad de contraste de hipótesis más o menos latentes en cuanto nos planteamos como tarea propia del grupo aflorar las posibles conexiones entre las estrategias publicitarias y las estrategias de afianzamiento del poder, tras la aparición de intencionalidad democrática de consenso y consolidación de valores de convivencia y solidaridad. Por ello, aún a sabiendas de que formalmente no disponen del suficiente fundamento teórico, definimos como hipótesis de partida,

- a) *la aceptación de que los emisores tratan de difundir en el público estereotipos reforzadores de normas sociales coincidentes con los valores preconizados por los respectivos idearios partidistas, y*
- b) *consecuentemente, los elementos formales de los anuncios tienen la misión de reforzar los argumentos y el discurso relacionado,*

lo cual no deja de ser una evidencia *sotto voce* que en cualquier caso será necesario demostrar, dada la pertinaz negación que de ellas hacen los gobernantes sin distinción de siglas.

3. Determinación de los objetivos

En el apartado anterior se ha hecho referencia al objetivo general de la investigación cuyo cometido consiste en analizar la publicidad institucional en sus vertientes estatal, autonómica y local. Igualmente se ha avanzado que, a la misma vez que se analizan los elementos formales de los anuncios, como objetivo específico asignado a nuestro grupo por parte de los responsables principales de proyecto, nuestra unidad investigadora se ha encargado de analizar los factores referentes a la agenda informativa, ejes de campaña y recursos propagandísticos empleados, utilizando el enfoque de *agenda setting*. El propósito de esta tarea añadida es ahondar en los significados subyacentes en la publicidad institucional y las posibles conexiones con estrategias de afianzamiento partidista.

Para ello se ha construido un libro de códigos o parrilla de codificación que recoge los aspectos formales utilizados en los anuncios de la muestra con la intención de detectar las posible existencia de elementos comunes entre las diversas competencias, ámbitos de actuación y objetivos institucionales, así como el reconocimiento de técnicas persuasivas y propagandísticas en las diversas piezas de publicidad institucional. En el mismo sentido, se analiza 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 sobre 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 de selección, énfasis, exclusión y elaboración (Hester y Gibson, 2003), entre otras.

Todo ello en la consideración de que los medios tienen –se atribuyen– la misión de actuar como referentes inmediatos de la opinión pública y de los

cambios acaecidos en la sociedad de/a la que informan por su carácter de “constructores de la realidad” en el desarrollo, mantenimiento y pervivencia de opiniones y estereotipos sociales, mientras la publicidad cumple un papel fundamental en el señalamiento y realce (notoriedad) de esos estereotipos, dada su función reforzadora de normas sociales y la imposibilidad de hacer referencia a valores contrarios a los admitidos socialmente por la penalización de efectividad que sufriría¹. En este sentido, lo realmente eficaz sería utilizar un diseño metodológico integrado con análisis cruzado de los “valores transmitidos” tanto a través de los medios como de la publicidad, para contrastar la coherencia o discrepancias entre las fuentes. A falta de una de ellas² -y porque estamos sujetos al objetivo principal de esta investigación- el campo de estudio queda acotado necesariamente a la publicidad institucional, y en consecuencia centramos el cometido de nuestro subgrupo en el registro y análisis de las campañas de publicidad programadas en el período elegido, representada por los spots publicitarios emitidos en televisión.

Para conseguirlo hemos deslindado estos objetivos generales en otros complementarios más concretos, a saber:

Objetivos de conocimiento: La tarea que nos demanda el diseño general parte de la disponibilidad de un corpus de estudio formalizado en tiempo y unidades de investigación. A la misma vez, los resultados esperados de la investigación están encaminados a suministrar o reforzar criterios básicamente teóricos, pero también nos permiten obtener beneficios directamente aplicables a futuras investigaciones o, incluso, aplicaciones profesionales. En otras palabras, los *objetivos de conocimiento* se formulan desde una perspectiva de investigación básica o académica pero igualmente podrían establecerse con una finalidad de aplicabilidad inmediata, por lo que, a tenor de lo que se ha venido argumentando en los párrafos anteriores, consideramos que podemos definir los objetivos de conocimiento como,

¹ Esta afirmación suele dar lugar a un largo y acalorado debate, a pesar de lo cual insisto en la afirmación como premisa o hipótesis básica.

² Aunque en estos momentos disponemos de la base de datos apropiada, no hacemos uso de ella por no pertenecer al corpus específico de esta investigación.

análisis de los *elementos formales* de los anuncios (eje de campaña, formato, duración, tipo de slogan, objetivo publicitario, concepto creativo...)

- análisis de los factores relativos a la *agenda informativa* (competencias del emisor, temática, periodo de emisión, ámbito de difusión, categorización de soportes, valoración icónica,...)
- utilización de variables de *clasificación y control* para obtener información desagregada (Categoría administrativa del emisor, referencia política del emisor, categoría temática/objeto de la campaña, público objetivo –interlocutario–...)
- y análisis de las principales *estrategias de comunicación* desarrolladas (Intencionalidad/objetivo del slogan, estrategias de posicionamiento, valores corporativos, objetivos prioritarios, recursos propagandísticos y técnicas de desarrollo de actitudes).

La conjunción y/o contraste entre las diferentes variables acotadas será lo que nos permitirá establecer relaciones causales entre ellas que nos indiquen la posibilidad de confirmación o no de los objetivos generales.

Objetivo técnico: Esta investigación no pretende diseñar o poner a punto alguna técnica de análisis novedosa; eso ya está comprobado, como se explicita en el anterior apartado 1.1. A pesar de ello, supone un avance la utilización de técnicas diseñadas para el estudio de la agenda de los medios en el análisis y control de la publicidad. En este sentido los criterios que soportan esta fase de la investigación continúan la línea de trabajo emprendida. Esto es, se replican técnicas de análisis que han corroborado una evidente eficacia en la comprensión de los fenómenos implicados, sobre la base teórica de la *agenda setting*, con lo que, de obtenerse resultados eficientes, el aporte de la experiencia acumulada en la integración de resultados de fuentes informativas, publicitarias y de la actividad profesional de gabinetes de comunicación corporativa sumarán un nuevo respaldo a la utilización de técnicas de análisis de contenido estructural para estos cometidos.

Objetivo de análisis: Esta investigación tiene un carácter exploratorio, dentro de la clasificación científica según la potencia predictora que se busca en sus resultados. En consecuencia con ello, los *objetivos de análisis* inicialmente no deben sobrepasar el nivel descriptivo de los hechos. Con todo, una vez más apuntamos la insistencia del grupo en avanzar en el conocimiento de contenidos subyacentes relacionados con intereses particulares de las formaciones políticas que sustentan los gobiernos. Y en este sentido, descubrir los elementos y las relaciones que componen y se derivan de la estructura de los contenidos comunicativos nos permiten interpretar los objetivos de conocimiento, esto es: las características generales de la comunicación referida a los tópicos de investigación propuestos y las principales estrategias de comunicación utilizadas.

Por otro lado, en la fase de explotación de resultados y elaboración de informes se establecen unos criterios comunes para segmentar los resultados en cada una de las perspectivas de análisis, destinados a facilitar el contraste de informes entre los diferentes grupos de trabajo. Por este motivo, se aplicarán los siguientes criterios de análisis:

1.- Segmentación por ámbito institucional: Ámbito estatal, autonómico (gobiernos de comunidades autónomas) y local (ayuntamientos)

2.- Segmentación por composición política del gobierno: PSOE, PSOE en coalición, PP, PP en coalición, Partido nacionalista y Partido nacionalista en coalición.

3.- Segmentación por objetivos prioritarios de la campañas: Profundización en la participación democrática de los ciudadanos; Demanda de colaboración con organismos públicos; Advertencia sobre comportamientos, individuales y colectivos, de riesgo o recomendables; Información sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones; Ofertas de empleo, formación, ayudas, subvenciones e información sobre servicios sociales en general; Ofertas de ocio/cultura y Otros. *Objetivo complementario:* Creación de consenso social en torno a valores democráticos, de convivencia y solidaridad.

El desarrollo concreto y pormenorizado de los diferentes objetivos se expone en el apartado correspondiente al diseño metodológico.

4. Marco teórico y metodológico

Al tratarse de un trabajo transdisciplinar en el que coincidimos varias unidades investigadoras con estudios parciales dentro del paraguas común de la comunicación persuasiva, el diseño metodológico que corresponde a nuestro grupo, de acuerdo con los objetivos que nos marcaron los responsables principales del proyecto -analizar los elementos formales de los anuncios (relativos al periodo de emisión, ámbito de difusión, plan de medios utilizado, formato, etc.)- se centra en los factores que hacen referencia a las variables funcionales de la agenda informativa. A ello añadimos la ampliación, por nuestra parte, de otros objetivos de conocimiento referidos a las principales estrategias de comunicación utilizadas, ejes de campaña y recursos propagandísticos, con la intención de ahondar en los significados subyacentes bajo la intencionalidad democrática de consenso y realce de valores de convivencia y solidaridad esperables de la publicidad institucional; aparte de un previsible -hipotético- reconocimiento de las posibles conexiones con estrategias de afianzamiento del poder, cuestiones que también se encuadran dentro del campo analítico del enfoque de *agenda setting*.

El modelo de la *agenda setting* se viene utilizando últimamente por autores que desarrollan su trabajo en el ámbito de la comunicación empresarial (Grunig y Hunt, 1984; Chew, 1992; Eisenegger, 2005; Brown, 1998; Brown y Dacin, 1997; Brown y Cox, 1997), quienes señalan la importancia de la comunicación en el reconocimiento social de las empresas por su influencia en las valoraciones y asociaciones mentales que los públicos se llegan a formar sobre las mismas, lo que le otorga una importancia decisiva al modo en que los roles sociales son comunicados a los públicos y su capacidad para sugerir

asociaciones mentales que contribuyan a la formación y consolidación de su *Reputación Corporativa* (Fombrun, 1996:72 y 2001:293; Gotsi y Wilson, 2001).

En este mismo sentido, otros investigadores (Gardberg y Fombrun, 2002; Fombrun y Van Riel, 1997 y 2004; Fombrun y Shanley, 1990; Wartick, 1992, Gamson et al., 1992; Deephouse, 1997 y 2000) identifican la existencia de una fuerte presencia en los medios de comunicación como uno de los factores más influyentes en la Opinión Pública para la formación de la reputación corporativa de las instituciones, debido a que el grado de notoriedad pública que alcanza una institución -la *Visibilidad Mediática* de sus actuaciones- contribuye a identificar y asociar a estas como actores sociales por parte de la Opinión Pública. Todos estos autores toman como referencia para sus análisis el enfoque de la *agenda-setting*, desbordando de esta manera el marco de actuación para el que fue originariamente formulado: los medios tienen un marcado papel en la determinación de la agenda pública. En efecto, el enfoque de la *agenda-setting* (McCombs y Shaw, 1972; McCombs, 1993; McCombs y Ghanem, 2001; McCombs y Reynolds, 2002; Weaver et al., 2004) ha sido utilizado en numerosos estudios empíricos desde los años 70 bajo el supuesto básico de que los temas o sujetos que aparecen como relevantes en los medios de comunicación tienden a ser relevantes también para la opinión pública, posteriormente denominado como el primer nivel de la *agenda setting*.

La tesis de que los medios juegan un papel crítico en la dirección de la atención sobre determinados temas, fue contrastada por McCombs y Shaw en 1972 (Dearing y Rogers, 1996) mediante la aplicación de estadísticos que comprobaron la alta correlación entre la atención prestada por el público, los medios y los emisores de noticias a la temática específica. Bernard Cohen se inspiró en ella para introducir un nuevo perfeccionamiento en la conceptualización de *agenda setting*, tras la observación de que la prensa no consigue mucha eficacia en decir a la gente "qué debe pensar", pero sí tiene más efectividad en mostrar a sus lectores "sobre qué deben pensar",

dado que las situaciones se perciben de forma diferente por cada persona, dependiendo de la representación mental que se forman a través de las noticias, comentarios y enmarques informativos (*frames*) que les transmiten los medios a los que se exponen. En consecuencia, la importancia de los atributos otorgada por los medios de comunicación a los temas o sujetos influye en la relevancia que tales atributos tendrán para la Opinión Pública a la hora de valorar esos temas o sujetos (segundo nivel de la *agenda setting*).

Recientemente Carroll y McCombs aplicaron los principios del primer y segundo nivel de la agenda-setting al ámbito de la visibilidad y la reputación corporativa (Carroll y McCombs, 2003: 39-40) argumentando que la cantidad de información que aparece en los medios sobre una compañía se vincula positivamente con la notoriedad pública de la firma; y que la cantidad de información que aparece en los medios sobre unos atributos particulares de una compañía está directamente relacionada con la proporción del público que define y asocia a esa compañía con tales atributos.

En nuestro país, Capriotti (2007) ha trabajado en esta línea con una investigación sobre las empresas que cotizaban en el IBEX 35, utilizando la técnica de análisis de contenido (Krippendorff, 1990), aplicado a la información publicada sobre dichas empresas en los diarios de información general *El País*, *El Mundo*, *ABC* y *La Vanguardia*. En este estudio se plantearon dos preguntas de investigación; la primera vinculada al primer nivel de la *agenda-setting*, para valorar la visibilidad corporativa de las compañías, mientras la segunda pretendía conocer si la presencia de las empresas en los medios se refiere a actividades o cuestiones de carácter económico o de tipo social (segundo nivel de la *agenda-setting*).

Los resultados fueron contradictorios con las tesis anteriores ya que, según este estudio,

...la Visibilidad Mediática no contribuye a ampliar o expandir la Reputación Corporativa de las empresas en la Opinión Pública, desde una visión eminentemente económica hacia una concepción más amplia que englobe también las asociaciones de tipo social. Más aún, la visibilidad actual de las empresas en los medios de comunicación contribuye a reforzar la idea existente en la Opinión Pública de que las compañías son principalmente entidades económicas que no se preocupan demasiado por las cuestiones sociales. Si las empresas del IBEX 35 están realizando esfuerzos para asumir su rol social (por medio de sus políticas y acciones de Responsabilidad Social Corporativa), este rol no queda reflejado en la Información que aparece en los medios de comunicación. (Capriotti, 2007: 7)

Siguiendo a Dearing y Rogers (1996), la teoría de la *agenda setting* plantea que los medios de comunicación escogen los temas sobre los que se habla y se discute, así como su importancia, su orden y la manera de transmitirlos. Los medios elaboran con antelación una agenda de trabajo sobre la información que van a difundir, determinan la importancia de los hechos y les asignan un orden y una importancia calculados con el objetivo de lograr mayor audiencia y conseguir una determinada conciencia sobre ciertos temas, a la vez que deciden cómo evitar referirse a una determinada información, etc. Este proceso se puede trasladar fácilmente a nuestro estudio, puesto que ésta es una hipótesis implícita en la publicidad, o mejor, pertenece al más puro *modus operandi* de la publicidad: cada campaña cuenta con una planificación propia tendente a dosificar la intensidad –presión publicitaria– en función de sus objetivos de eficacia, tanto en lo que se refiere a planificación de medios como en el orden de publicación de sus piezas y, por supuesto, a la misma estructura del mensaje sobre lo que conviene realzar y/o evitar.

Por otro lado, el punto clave del análisis de la *agenda setting* es el grado en que un tema es percibido como relativamente importante, esto quiere decir que lo que en el fondo se está contrastando es el cambio que se produce en la relevancia de una temática. La tarea por lo tanto, consiste en medir de qué forma se produce el cambio de notoriedad o la evolución de la misma. Esta relevancia es la que sugiere a la audiencia "sobre qué pensar". Las numerosas investigaciones realizadas concedieron una relativa eficacia a este tipo de influencia en la formación de la agenda pública. Y como ésta es la que

consideran los estrategias de los gabinetes de comunicación, suele suceder que éstos solo se concentran en los temas que alcanzan mayor relevancia. Nuevamente debemos realzar el paralelismo con la actividad publicitaria; la diferencia es una cuestión más de intencionalidad y de técnica que de objetivos. Mientras el periodista trata de conseguir el efecto deseado de una manera más o menos sugerida, el publicitario utiliza la técnica desde el principio, pues su intencionalidad es claramente –por su propia naturaleza– persuasiva. La publicidad tiene que superar las barreras mentales que provoca al ser reconocida como tal por la audiencia –publicidad, comunicación persuasiva– mientras el informador utiliza técnicas propagandísticas y otras para conseguir el efecto de manera subrepticia². Esta función de presencia, notoriedad y/o relevancia la intentamos controlar mediante variables como *periodo de emisión, ámbito de difusión, soportes en que se emite (nacionales, regionales, locales), formato,...*

Cuando se examina el “tono” de la comunicación entramos en lo que se ha considerado como un segundo nivel o nivel de atributos de la *agenda setting*. Este segundo nivel se ocupa de los atributos asociados o atribuidos a cada tema, mientras al análisis tradicional sólo le preocupaba la cantidad y ubicación de las noticias. El segundo nivel de *agenda setting* propone que tanto la selección de la temática como la selección de rasgos atribuidos al tema (*news*) en cuestión juegan un poderoso papel en la construcción de la agenda. (Hester & Gibson, 2003).

La expansión del concepto de *agenda setting* al nivel de atributos enlaza con la “teoría” contemporánea del “encuadre” (*frame*) sobre la que se ha generado una amplia discusión teórica. Mientras una parte de los teóricos consideran que los medios no sólo transfieren relevancia sino también afectos y cualidades, otros afirman que su base está en la accesibilidad de los públicos; a la misma vez que también hay autores que plantean la asunción

² En cualquier caso, no es éste lugar para entrar en disquisiciones sobre la finalidad o intencionalidad de cada uno de los productos comunicativos, sólo justificamos someramente la utilización de la técnica en una parcela para la que no fue “inventada”.

de que los cambios en la "descripción de la situación" consiguen afectar a la forma como los miembros de la audiencia piensan acerca de la situación. McCombs (op. cit.) y otros seguidores de su escuela, afirman que la agenda de atributos puede ser utilizada para examinar la influencia que ejerce sobre los públicos. En este sentido, las consideraciones más recientes se refieren a atributos de tipo cognitivo y afectivo. Los primeros, proporcionan información *relativa a individuos o hechos*, mientras los atributos afectivos incluyen opiniones *acerca de estos individuos o hechos*. Para verificar este aspecto en nuestro trabajo introdujimos variables como *competencias del organismo emisor, eje de campaña, concepto creativo, valores corporativos, valores de posicionamiento, objetivos publicitarios, recursos propagandísticos, técnicas de desarrollo de actitudes,...*

4.1. Otras consideraciones a tener en cuenta sobre el paralelismo teórico entre el análisis de la agenda informativa y la publicitaria.

Sin duda, el tema de los efectos de los medios no puede ni debe delimitarse a la estricta teoría de la *agenda setting*. Hay otras consideraciones teóricas a tener en cuenta que exponemos a continuación en una breve y apretada síntesis.

Una de ellas es que la audiencia tiene poco interés en lo que se está comunicando, de donde se deriva que el objetivo inicial de la *agenda setting* no es influir en sentimientos y actitudes personales, sino en que la gente perciba y piense en ciertos temas y organizaciones para aumentar la notoriedad o concienciación sobre ellos -que sean conscientes o tengan conocimiento de que existen- y elevar el nivel de interés sobre el referido asunto. Lo cual se puede trasladar sin cambiar una coma a los objetivos publicitarios particulares de las campañas que estamos estudiando.

Existe un retraso temporal –que difiere según el interés del tema que se publicite– entre la agenda de los medios y la agenda del público. Las noticias importantes suelen tardar un promedio de entre dos y seis meses para erigirse en temas importantes para el público. En general, para entrar en la agenda pública, un tema debe tener una continuidad de presencia en los medios y, además, mantener su valor como noticia (Lang y Lang, 1983). Todo profesional de la publicidad sabe que la efectividad de la campaña no es inmediata, necesita quince días al menos para que el mensaje empiece a permear en la audiencia en función del esfuerzo publicitario –número de inserciones– de la campaña, los medios utilizados, etc.

La prominencia o relevancia que se concede a cada temática proporciona una visibilidad que facilita la atención del público hacia el hecho, y la continuidad permite la reiteración y desarrollo de aspectos particulares que ayudan a fijar los elementos esenciales de la historia en las mentes de las audiencias. Esto se consigue a través de tres efectos de la agenda de los medios: la **cobertura**, que puede crear concienciación; el **énfasis**, que crea notoriedad, dependiendo del nivel de importancia de la persona o institución; y la **intensidad** informativa de los medios, que puede influir en las prioridades u orden que se concede a la temática particular en la agenda pública: “consideramos importante lo que los medios consideran importante” (McCombs, 1977). La persecución de estos tres efectos es pura estrategia publicitaria...

En cuanto a las noticias como forma de conocimiento, según Park, depende de la profundidad de la información. Estar enterado de algo, o tener una familiaridad superficial sobre un tema es lo que consiguen las campañas en los medios. Como todo, los temas noticiosos tienen un ciclo de vida (crecimiento, madurez y declive) y el establecimiento de la agenda tiende a centrarse en la fase de crecimiento inicial del tema. Esto mismo se puede afirmar sobre la publicidad.

Asumimos que los editores o periodistas determinan la agenda de noticias, pero muchas veces se trata de pseudoacontecimientos que algunos grupos sociales pretenden convertir en noticias. En nuestro caso, consideramos que esa es una misión preferente de la publicidad.

Según la "hipótesis del distanciamiento de conocimiento" la información se recibe de forma desigual por los diferentes estratos sociales. Las personas de nivel alto (cultural, económico,...) suelen estar más involucradas, disponen de una mayor riqueza en medios, leen más los medios informativos, y por lo tanto tienen un mayor conocimiento de los asuntos públicos, si se dispone de un cierto conocimiento sobre un tema es más fácil buscar y procesar información específica sobre dicho asunto (Grunig, 1982). Las personas con un bajo nivel sociocultural utilizan o se exponen menos a los medios informativos y más a los de entretenimiento, radio y televisión, por lo que sólo suelen "estar enterados superficialmente" de dichos temas (Guerrero, 1995). Igualmente, el nivel formativo del receptor tiene una influencia directa –inversamente proporcional– en la permeabilidad y efectividad de los mensajes: a mayor nivel de formación, menor eficacia. Esto también ocurre con el sexo y la afiliación política: las mujeres son más influenciables que los hombres y la izquierda más que la derecha. Las comunidades mayores son más plurales, diversas y heterogéneas (disponen de más medios y más prensa) a la misma vez que las comunidades pequeñas son más homogéneas (Davis, 2007).

En cualquier caso, el distanciamiento entre ambos extremos sociales tiene un "efecto techo" (Ettema, 1977) que se produce, a) como consecuencia del rebosamiento de la cantidad de información disponible o b) por la capacidad de absorción de la audiencia. Por lo tanto, se dan diferencias en la complejidad cognitiva antes y después de una campaña según sean públicos activos o inactivos (Grunig, 1983). Los primeros, aumentan la complejidad de sus esquemas mentales con la campaña informativa, mientras los públicos inactivos ganan información pero no modifican sus esquemas de creencias jerárquicamente ordenadas (Pavlik y Wackman, 1985). Esto hace aconsejable que se evalúe la complejidad de la audiencia y los niveles de involucración antes de comenzar una campaña, de manera que los objetivos y los mensajes

serán elaborados y dirigidos a cada público específico (Bernays, 1986)... y es un tarea que se supone previa a cualquier campaña de publicidad, aunque aquí nuestras dudas son más que justificables: también los creativos y diseñadores de publicidad utilizan el *feedforward* más de lo teóricamente aconsejable.

Parece indudable que en el campo de la comunicación resulta casi imposible realizar una Investigación que abarque siquiera una buena parte de los elementos implicados en el proceso comunicativo, de ahí que tengamos que realizar el doloroso ejercicio de renuncia voluntaria a que se refiere Merton para acotar el campo de estudio, una vez que hemos definido los objetivos de nuestra parcela de investigación y establecido las hipótesis que limitan el marco teórico. Corresponde, por tanto, describir a continuación la metodología concreta utilizada para obtener los resultados que constituyen el *corpus* del trabajo. En este sentido, el diseño metodológico que se expone seguidamente ha procurado cubrir un espectro de conocimiento más amplio que el habitual de la *agenda setting*, en un intento de procurar un sistema con la suficiente fiabilidad como para que pueda constituirse en una herramienta de utilidad en el futuro. Con ello somos coherentes con los planteamientos formulados en los objetivos Instrumentales y técnicos estipulados en el apartado correspondiente además de procurar un nuevo avance en nuestros particulares objetivos de integración metodológica en los que venimos empeñados desde hace casi una década.

4.2 Diseño Metodológico

4.2.1. Diseño muestral

Para construir el aparato metodológico, y en el posterior tratamiento y análisis de los datos, hemos seguido los criterios emanados de los autores Bardin, Krippendorff (1990) (Navarro y Díaz, 1994: 177-224), Clemente y Santaella

(1991) (Navarro y Díaz, 1994: 177-224), Navarro y Díaz y Olabuénaga e Ispizua (Olabuénaga e Ispizua, 1989: 181-218) y otros, con procedimientos empiristas en el análisis de contenido *textual*, a los que se han añadido aportaciones de la propia experiencia investigadora para poder disponer de valoraciones contrastables que aseguren la validez del instrumento de recogida de la información. También se ha incluido entre las variables de análisis el repertorio de Brown (1986) para detectar las técnicas y resultados de la comunicación propagandística, que serán evaluados, tanto en sí mismos como en relación con el resto de las variables de estudio y el propio contexto de la comunicación.

Como se ha mencionado anteriormente, la investigación aborda los spots de campañas institucionales de todos los Ministerios y una selección de organismos oficiales (ámbito estatal), cinco gobiernos de comunidades autónomas (Junta de Andalucía, Generalitat de Catalunya, Gobierno de la Comunidad de Madrid, Generalitat Valenciana y Gobierno Vasco) y, finalmente, los cinco ayuntamientos de las capitales respectivas de dichas comunidades autónomas (ayuntamientos de Sevilla, Barcelona, Madrid, Valencia y Bilbao).

La composición de la muestra sigue un criterio de selección no probabilística del tipo *purposive sampling* o estratégico donde la muestra de análisis comprende todos los spots institucionales emitidos en televisión en el periodo del 1 de abril del 2005 al 31 de marzo del 2006 (un año de duración) por iniciativa de los organismos públicos mencionados, bajo una condición de selección fundamental: la condición de que concurra una mínima particularidad en el contenido discursivo del spot. Por ejemplo, en algunas campañas institucionales emitidas en televisión se pueden encontrar diferentes versiones de un mismo spot sujetas a ligeras variaciones a nivel formal, fundamentalmente diferentes versiones respecto a la duración de la pieza publicitaria (versiones de 30 y de 20 segundos, por ejemplo), o versiones que difieren exclusivamente en el idioma utilizado. Este tipo de versiones alternativas no se contabilizan como unidades de la muestra;

en cambio, sí se incluyen diferentes versiones de un mismo spot cuando aparece cualquier tipo de variación significativa en el discurso, tanto a través del plano verbal como del audiovisual.

La muestra se divide en tres grandes ámbitos de análisis: Nivel estatal, Nivel autonómico y Nivel local que se corresponden concretamente con lo siguiente: a) nivel estatal: publicidad institucional promovida por organismos de ámbito estatal (ministerios y organismos ministeriales); b) nivel autonómico: publicidad institucional promovida por gobiernos autonómicos; y c) nivel local: publicidad institucional promovida por ayuntamientos.

La muestra está compuesta por 241 spots. De estos, 73 fueron emitidos por iniciativa de los ministerios y organismos ministeriales, 147 por iniciativa de los gobiernos de comunidades autónomas analizadas, y 21 por iniciativa de los ayuntamientos de las capitales de las comunidades autónomas incluidas.

Por otro lado, la investigación contempla también una posible subsegmentación de la muestra en función de los partidos políticos que presiden los respectivos gobiernos y en función de siete objetivos recurrentes de las campañas institucionales.

Utilizamos como **unidad de investigación** los diferentes organismos e instituciones organizadas en los niveles que se acaban de mencionar y como **unidades de registro** los 241 spots de las diversas campañas controladas. En la elección de la muestra, como se ha hecho saber más arriba, ha primado el criterio de representatividad sobre el de aleatoriedad, con lo que la fiabilidad de los resultados habrá de medirse en cada caso por comparación de la homogeneidad global y las parciales de las diversas segmentaciones efectuadas.

Los criterios de codificación propuestos, así como los campos o variables incluidas, son los que se exponen a continuación.

4.2.1. Conceptualización y operacionalización de variables

Para conseguir una anotación y registro de la información pertinente se siguió un proceso en sucesivas etapas. En primer lugar se efectúa un visionado de una muestra del material disponible tras el que se construye una ficha de análisis básica, para lo cual adaptamos el material disponible de anteriores investigaciones sobre contenido de prensa y televisión. Este material fue consensuado por los miembros del equipo, especializados en aspectos parciales, hasta conseguir una ficha base. La codificación inicial fue perfeccionándose, no obstante, conforme avanzaba el proceso, a tenor de las contingencias encontradas. Una vez operativizado el documento de recogida de la información se asignaron los diferentes spots a cada uno de los cuatro analistas codificadores, quienes realizaron una primera codificación de la muestra de análisis. Se grabaron los resultados en paquete estadístico apropiado y después del análisis de los primeros listados de frecuencias por cada concepto o variable anotado, se procedió a una nueva visualización conjunta del material dudoso para acordar criterios definitivos de análisis. Los resultados definitivos se sometieron a pruebas de control de fiabilidad de codificadores mediante contrastes estadísticos, que una vez evaluados se procedió a la emisión del primer informe provisional con el resultados de los análisis de los tres niveles fijados, los cuales fueron remitidos a la dirección del proyecto para su evaluación. No obstante, todo el material fue supervisado de nuevo por el coordinador antes de emitir el presente informe.

Las variables incluidas en el libro de códigos final han sido las siguientes³:

1. Variables de control y clasificación.

- 1.1. Código ID del spot
- 1.2. Ámbito institucional (NIVEL)
- 1.3. Categoría administrativa

³ Una descripción pormenorizada de las variables puede consultarse en Guerrero, 1998.

- 1.3.1. Ministerios del Estado
- 1.3.2. Organismos ministeriales
- 1.3.3. Gobiernos autonómicos
- 1.3.4. Gobiernos locales
- 2. Competencias del Organismo (EMISOR)
- 3. Composición política

2. Variables de contextualización y visibilidad mediática

- 2.1. Nombre campaña
- 2.2. Objeto de la campaña (temática)
- 2.3. Periodo de emisión
- 2.4. Ámbito de Difusión
- 2.5. Cadenas de emisión
- 2.6. Ámbito de Emisión
- 2.7. Medio de Difusión

3. Variables de control técnico y del contenido

- 3.1. Público al que se dirige el spot.
- 3.2. Eje de campaña (palabras clave)
- 3.3. Eje de campaña (tipología)
- 3.4. Concepto creativo principal (descripción)
- 3.5. Concepto creativo principal (tipología)
- 3.6. Valoración icónica (tono)

4. Variables de control de estrategias comunicativas

- 4.1. Eslogan (texto)
- 4.2. Tipo de Eslogan
- 4.3. Intencionalidad/objetivo del eslogan
- 4.4. Valores de posicionamiento manifiestos
- 4.5. Valores corporativos
- 4.6. Objetivo publicitario genérico
- 4.7. Objetivo prioritario de la campaña

4.8. Recursos propagandísticos empleados

4.9. Técnicas para el desarrollo de actitudes

4.2.3. Control de fiabilidad del proceso de codificación

La calidad de un análisis de contenido depende de una serie de factores que permiten detectar la fiabilidad del proceso seguido en la codificación. Entre ellos tenemos como fundamentales la operativización de las variables y la adecuada codificación posterior, que será evaluada mediante diferentes indicadores matemáticos tratando de valorar la fiabilidad intercodificadores. De esta forma se trata de apreciar la objetividad del proceso, requisito imprescindible en un trabajo que pretende ser científico, para que resulte fiable. (Wimmer y Dominick, 1996)

Lo que se espera del proceso es que los diferentes codificadores que participan en el análisis tengan los mismos criterios a la hora de decidir qué códigos otorgar en cada variable de las que componen el libro de códigos como garantía de independencia del suceso, instrumento o persona que los mide, pues de no ser así, el análisis carece de confianza. Se han diseñado diversidad de coeficientes para medir esta fiabilidad intercodificadores⁴ basados en distintos criterios de medición, desde porcentajes de acuerdo hasta coeficientes de correlación, pero la base o criterio común es comprobar si analistas independientes que "evalúan el mismo material llegan a las mismas conclusiones" (las comillas son mías).

El problema se plantea cuando no ha sido posible contrastar la fiabilidad de los codificadores por la sencilla razón de que cada uno de ellos ha tenido la responsabilidad de analizar los anuncios en un nivel institucional diferente. En este caso, la pregunta que se plantea es si las posibles diferencias son causadas por los criterios de codificación o son consecuencia de la misma diversidad de las temáticas comunicativas y ámbitos o niveles administrativos que se analizan.

⁴ El lector puede encontrar una interesante y clara referencia sobre el tema en Igártua, 2006: 218 y sgts.

Por nuestra parte, como no teníamos la posibilidad de hacer un nuevo pase de análisis mediante el intercambio cruzado del material para obtener codificaciones sobre un mismo spot realizada por diferentes analistas, optamos por utilizar el estadístico Chi-cuadrado y el Análisis de Residuos Ajustados de Haberman en todas las variables. Como se sabe, estos estadísticos se pueden utilizar como coeficiente de correlación a la vez que como test de hipótesis.

Los resultados obtenidos indicaron valores con cierta significación en las variables que por su misma estructura no tienen posibilidad de error; por ejemplo, las variables de clasificación y las que implican una anotación "de hechos". En sentido contrario, donde se produce un mayor acercamiento a la hipótesis nula -no hay diferencias significativas entre los diferentes codificadores- es en las variables que implican interpretación por parte del codificador/a. Estos resultados son expresivos de la eficiencia del procedimiento utilizado, dado que los coeficientes de fiabilidad intercodificadores no aportan evidencias claras de que exista diversidad de criterios; cuestión de suma importancia cuando se está trabajando con un material que es diferente casi por definición en cada una de las unidades de investigación, pues cada planificador publicitario tiene sus objetivos particulares que cumplir en cada campaña y los desarrolla con diferente criterio creativo, buscando una diferenciación que le proporcione notoriedad al material publicado. De ahí la anteriormente comentada circunstancia de mayor capacidad de contraste en las variables interpretativas que en las clasificatorias.

En cualquier caso, se tomó la decisión de no dar lugar a la duda: personalmente, quien suscribe y otra de las analistas, visionamos conjuntamente todo el material y se corrigieron los códigos en los escasos spots donde se encontraron anotaciones que podían tener diferente interpretación. En otras palabras, todo el material está visto y repasado con criterios homogéneos.

5. Resultados

5.1. Utilización de la publicidad según niveles y competencias Institucionales

Como se ha señalado anteriormente, este informe se centra en el análisis de 241 anuncios institucionales emitidos en el medio televisión durante el 1 de abril de 2005 y el 31 de marzo de 2006 por iniciativa de organismos estatales, autonómicos y locales. La mayor parte de ellos -el 61%- han sido emitidos a instancias de organismos autonómicos; uno de cada tres están firmados por instituciones estatales y el 8,7% restante lo han sido a propuesta de entidades locales. La manifiesta desproporción entre el número de anuncios publicados a instancia de entidades locales respecto al resto de administraciones se debe, en parte, a la carencia de anuncios procedentes de los Ayuntamientos de Sevilla y de Valencia. Lo que habrá que tener en consideración a la hora de establecer conclusiones de los datos obtenidos.

Tabla nº 1.

Anuncios emitidos según el ámbito institucional		
Ámbito Institucional	n	%
Estatal	72	29.9%
Autonómico	148	61.4%
Local	21	8.7%
Total	241	100%

En lo que se refiere las competencias que detentan los diversos organismos emisores, hemos de advertir que se ha efectuado una reclasificación de las competencias inicialmente establecidas con el fin de agruparlas en contenidos temáticos afines que permitan obtener una visión más clara de la situación. Así, se han refundido las 23 categorías iniciales en cinco básicas que se exponen en la Tabla nº 2, donde se agrupan por similitud de los cometidos competenciales, quedando de la siguiente manera:

Competencia Agrupada	Competencias del Organismo
Economía y Hacienda	Economía y Hacienda Acuñamiento de moneda Fondos e Inversiones del Estado Impuestos
Administrativas	Presidencia Defensa Justicia Administración Pública Asuntos Exteriores y Cooperación Interior
Obras y Servicios	Fomento Urbanismo Obras Públicas Industria Medio Ambiente Transportes Tráfico Correspondencia Seguridad Marítima Red Eléctrica
Económicas	Comercio Agricultura, Pesca y Alimentación Vivienda
Político-Sociales	Trabajo y Asuntos Sociales Cultura Educación y Ciencia Sanidad y Consumo

Según los resultados expuestos en la tabla nº 2, la mayor parte de las campañas publicitarias se han emitido desde organismos con competencias Político-Sociales (34,9%). Los segundos emisores de publicidad fueron las Instituciones cuyas competencias se refieren a Obras y Servicios (30,3%); en tercer lugar se encuentran las campañas de contenidos que afectan a instituciones económicas (15,4%); a menos de dos puntos porcentuales les

siguen las campañas Administrativas (14,9%), y en último lugar, a mucha distancia de éstas, las campañas emitidas desde organismos con fines recaudatorios (Economía y Hacienda, 3,3%).

Tabla nº 2.

Competencias según el ámbito institucional.

Competencias	Ámbito Institucional							
	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Economía y Hacienda	6,8	5	2,0	3	--	--	3,3	8
Administrativas	11,1	8	15,0	22	28,6	6	14,9	36
Obras y Servicios	45,2	33	18,4	27	61,9	13	30,3	73
Económicas	11,1	9	18,4	27	4,8	1	15,4	37
Político Sociales	24,7	18	44,2	65	4,8	1	34,9	84
Otros	--	--	2,0	3	--	--	1,2	3
Total	100%	73	100%	147	100%	21	100%	241

En cualquier caso, se producen importantes diferencias según el ámbito Institucional de que se trate. Así, mientras a nivel local (61,9%) y estatal (45,2%) priman las campañas sobre obras y servicios, las administraciones autonómicas publicitan sobre todo cuestiones de política social (44,2%).

De forma análoga, los segundos emisores de publicidad a nivel estatal son los organismos agrupados en las temáticas político sociales (24,7%), mientras a nivel autonómico los organismos con competencias económicas (18,4%) y de obras y servicios (18,4%) ocupan el segundo lugar en producción publicitaria, a la misma vez que este segundo puesto en las administraciones locales se ocupa por las campañas de tipo administrativo (28,6%). Bien entendido que nos estamos refiriendo siempre a número de campañas producidas, no a volúmenes presupuestarios, que desconocemos.

Fijémonos ahora en la tabla nº 3, donde se despliegan los organismos emisores con el objeto de obtener una mayor transparencia de los resultados. Se puede apreciar que en el conjunto de la muestra destaca la preocupación por el Medio Ambiente, Sanidad y Consumo y Trabajo y Asuntos Sociales. Sin embargo, a nivel estatal, el mayor porcentaje de los anuncios analizados son emitidos por algún organismo dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo (18,1%) y Medio Ambiente (18,1%), seguido de Fomento, con un 16,7% sobre el total. A nivel autonómico predominan las campañas de Trabajo y Asuntos Sociales (19,3%), las de autopromoción turística (11,7%) y las de Sanidad y Consumo (10,3%) con una gran diversidad temática –más que a nivel estatal- en el resto de campañas. Finalmente, a nivel local la panoplia temática se restringe notablemente, destacando la inversión publicitaria promovida por Medio Ambiente (38,1%), las campañas de Tráfico, con un 23,8% del total publicado y las de Administraciones Públicas (19%).

Tabla nº 3.

Competencias del Organismo Emisor según Ámbito Institucional (% verticales)

Competencias	Ámbito Institucional							
	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Economía y Hacienda								
Economía y Hacienda	2,8	2	2,1	3			2,1	5
Fondos e Inversiones del Estado	4,2	3					1,3	3
Administrativas								
Presidencia			0,7	1	9,5	2	1,3	3
Asuntos Exteriores y Cooperación			4,8	7			2,9	7
Justicia			2,8	4			1,7	4
Defensa	11,1	8	2,1	3			4,6	11
Interior			4,8	7			2,9	7
Administraciones Públicas					19,0	4	1,7	4
Obras y Servicios								
Fomento	16,7	12	6,2	9			8,7	21
Medio Ambiente	18,1	13	7,6	11	38,1	8	13,4	32
Tráfico	11,1	8	1,4	2	23,8	5	6,3	15
Red Eléctrica			3,4	5			2,1	5
Económicas								
Industria, Turismo y Comercio	4,2	3	11,7	17	4,8	1	8,8	21
Agricultura, pesca y alimentación	5,6	5	6,2	9			5,5	13
Vivienda	1,4	1	1,4	2			1,3	3
Político-Sociales								
Educación y Ciencia	4,2	3	6,2	9			5,0	12
Trabajo y asuntos sociales			19,3	28			11,8	28
Cultura	2,8	2	9,0	13			6,3	15
Sanidad y Consumo	18,1	13	10,3	15	4,8	1	12,2	29
Otros								
			2,7	4			1,7	4
Total	100	73	100	145	100	21	100	238

Se realiza a continuación un nuevo desglose por organismos concretos y competencias administrativas, comparando los ministerios del Estado con sus homólogos Consejerías autonómicas y Delegaciones municipales (Tabla nº 4). Con esta nueva visión de conjunto se advierte que los organismos publicitariamente más activos en la administración del Estado han sido Fomento, Medio Ambiente y Sanidad y Consumo.

En el conjunto de las cinco autonomías consideradas, las consejerías más activas fueron las de Trabajo y Asuntos Sociales, gracias a la aportación de la Junta de Andalucía (8 campañas, el 33,3% de su producción) y la Comunidad de Madrid (13 spots de un total de 38 propios). En segundo lugar destaca la actividad publicitaria de Industria, Turismo y Comercio donde sobresalen la Generalitat Valenciana y el Gobierno Vasco con 8 y 5 spots respectivamente. En tercer lugar, las consejerías de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid (5 spots) y la Generalitat Valenciana (9 spots) determinan el tercer lugar en el ranking publicitario para las competencias en esta materia.

En las administraciones locales predominaron las campañas sobre Medio Ambiente, Administraciones Públicas y Tráfico. Respecto al medio ambiente los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid fueron los únicos emisores de publicidad; otro tanto ocurrió con el ayuntamiento de Bilbao en cuanto a campañas de administración pública y el ayuntamiento de Madrid respecto a Tráfico.

Tabla nº 4. Competencias según Categoría Administrativa (% verticales)

Competencias Organismo Emisor	Ministerio del Esta- do y Or- ganismos Ministeri- ales		Junta de Andalu- cía		Genera- litat de Cata- lunya		Comuni- dad de Ma- dríd		Genera- litat Valen- clana		Gobier- no Vasco		Ayto. de Barce- lona		Ayto. de Madrid		Ayto. de Bilbao		Total			
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n		
Presidencia							2,5	1					28,6	2							1,2	3
Economía y Hacienda	2,7	2					7,5	3													2,1	5
Asuntos exteriores			16,7	4					6,8	3											2,9	7
Justicia							7,5	3			4,5	1									1,7	4
Defensa	11,0	8			12,5	3															4,6	11
Interior							2,5	1			27,36										2,9	7
Fomento	16,4	12			23,5	4			11,45												8,7	21
Educación y Ciencia	4,1	3	12,5	3	11,8	2			2,3	1	13,63										5,0	12
Trabajo y Asuntos Sociales			33,3	8	5,9	1	32,5	13	11,45		4,5	1									11,6	28
Industria, Turismo y Comercio	4,1	3	4,2	1			7,5	3	18,28		22,75			10,0	1						8,7	21
Agricultura, Pesca y Minería	6,8	5	25,0	6					2,3	1	4,5	1									5,4	13
Administra- ciones Públicas																	100,0	4			1,7	4
Cultura	2,7	2			11,8	2	12,5	5	9,1	4	9,1	2									6,2	15
Sanidad y Consumo	17,8	13			5,9	1	12,5	5	20,59					10,0	1						12,0	29
Medio Ambie- nente	17,8	13	4,2	1	11,8	2	5,0	2	9,1	4	9,1	2	71,4	5	30,0	3					13,3	32
Vivienda	1,4	1			5,9	1	2,5	1													1,2	3
Tráfico	11,0	8			5,9	1	2,5	1						50,0	5						6,2	15
Fondos e Inversiones Estado	4,1	3																			1,2	3
Red Eléctrica			4,2	1					9,1	4											2,1	5
Otros					23,5	4	5,0	2													1,7	3
Total	100	73	100	26	100	17	100	40	100	44	100	21	100	7	100	10	100	4	100,0	241		

Dicho de otra manera, la publicidad desarrollada por los **Ministerios y Organismos del Estado** se ha centrado en Sanidad y Consumo y Medio Ambiente, ambos con un 17,8%, y Fomento, con un 16,4%.

En las Comunidades autónomas las inversiones publicitarias se han centrado:

En la **Junta de Andalucía**, el mayor porcentaje de campañas elaboradas competen a Trabajo y Asuntos Sociales (33,3%), Agricultura, Pesca y Minería (25%), y Asuntos Exteriores y Cooperación (16,7%).

En la **Generalitat de Catalunya**, las competencias que más spots han emitido durante el periodo considerado son Fomento (23.5%), Medio Ambiente y Cultura, con un 11,8% cada una.

En la **Comunidad de Madrid**, las competencias con mayor número de spots televisivos fueron Trabajo y Asuntos Sociales (32,5%), Cultura y Sanidad y Consumo, con un 12.5% cada una.

En lo que respecta a la **Generalitat Valenciana**, Sanidad y Consumo editó un 20,5% de los spots, seguida de Industria, Turismo y Comercio, con un 18.2%, y de Fomento (11,4%).

El **Gobierno Vasco**, finalmente, ha elaborado un 27,3% de las campañas desde la Consejería de Interior, un 22,7% desde Industria, Turismo y Comercio, y el 13,6% desde Educación y Ciencia.

Finalmente, en los Ayuntamientos los resultados son:

1. En el **Ayuntamiento de Barcelona** la mayoría de anuncios en televisión se produjeron por Medio Ambiente (71,4%) y Presidencia (28,6%).
2. En el **Ayuntamiento de Madrid**, el 50% de las campañas pertenecen a los organismos encargados de Tráfico y el 30% a Medio Ambiente.

3. Significativamente el **Ayuntamiento de Bilbao**, en la muestra escogida, ha desarrollado el 100% de su campaña en televisión desde las competencias de Administraciones Públicas.

Esta distribución de campañas por actuaciones temáticas según tipo de competencia nos indica, en una primera interpretación, que su publicación obedece a los diferentes tipos de respuestas específicas que competen dar a los ciudadanos las diferentes administraciones. Los municipios, más cercanos a las necesidades cotidianas de sus administrados, hacen hincapié en cómo les solucionan sus problemas; las administraciones autonómicas inciden en sus políticas sociales, mientras la administración del Estado, además, concede relevancia especial a su gestión en Infraestructuras. Y todas las administraciones coinciden en realzar sus actuaciones –presentes o futuras– en asuntos sociales y medio ambiente, a tono con los grandes objetivos proyectados por el gobierno central para la legislatura.

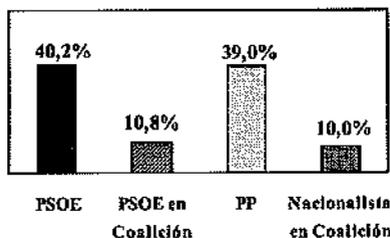
Claro está, esta explicación sería perfectamente válida si no se tienen en cuenta los diferentes contextos políticos y sociales del periodo en estudio. Cuando se contextualiza la situación se pueden obtener otras interpretaciones más sustanciosas y esclarecedoras. Para hacerlo y no perder la objetividad que debe presidir cualquier trabajo científico académico, sería muy conveniente disponer de otra muestra posterior, o anterior, que sirva de referencia; aparte de utilizar otras fuentes añadidas –como podría ser un control de la agenda de medios y/o política– que nos permitieran una perspectiva adecuada. A falta de ello, intentaremos descubrir si pueden existir otros factores relevantes en el análisis del resto de información que aún queda por ver.

5.2. Utilización de la publicidad según la composición política del gobierno

En el ámbito temporal considerado para este estudio –de abril de 2005 a marzo de 2006– la composición política de los diversos gobiernos emisores de la muestra considerada era la siguiente:

- El PSOE gobierna en solitario el Gobierno de España y la Junta de Andalucía.
- El PSOE lidera la coalición de gobierno en la Generalidad de Cataluña y en el Ayuntamiento de Barcelona.
- El PP gobierna en solitario la Comunidad de Madrid, la Generalidad Valenciana y el Ayuntamiento de Madrid.
- El Partido Nacionalista Vasco lidera la coalición que gobierna en la Comunidad Vasca y en el Ayuntamiento de Bilbao.
-

Gráfico nº 1.
Porcentaje de spots s/P partido



Si consideramos en primer lugar las campañas institucionales emitidas por los diferentes organismos en función del partido en el gobierno (Tabla nº 5), puede decirse que el mayor número de campañas publicitarias se han difundido desde las instituciones gobernadas en exclusiva por el PSOE (97 de las 241 estudiadas en la muestra), lo que supone prácticamente un 41% del total. Por su parte, el PP ha producido un 39% de las campañas controladas, escasa diferencia si se tiene en cuenta la menor entidad de administraciones gobernadas. Por otro lado, los gobiernos en coalición, tanto liderados por el PSOE como si los ha liderado el PNV, también presentan unos niveles similares de esfuerzo publicitario entre ellos: en el primer caso un 10,8% y en el segundo un 10% del total.

Tabla nº 5.

Espots publicados en relación con el número de organismos administrados por cada partido

Composición Política	n	%	Índice
PSOE (2)	97	40.2%	48,5
PP (3)	94	39.0%	31,3
PSOE en coalición (2)	24	10.0%	12,0
PNV en coalición (2)	26	10.8%	13,0
Total	241	100%	

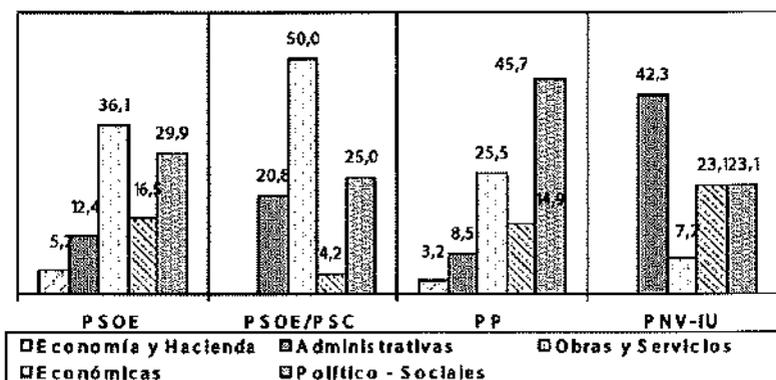
Lógicamente estas cifras deben ser atemperadas o relativizadas incluyendo el número de administraciones que gobierna cada uno de los partidos. En este sentido, el PSOE contaría con un índice de 48,5 espots publicados por cada gobierno en solitario frente a 31,3 espots por gobierno del PP; claro está que esta cifra no toma en cuenta la diversidad cualitativa, pues parece lógico que el Gobierno de España tenga una mayor necesidad de informar a los ciudadanos que los gobiernos regionales.

Nos quedaría por analizar la presión publicitaria que se ha ejercido desde cada gobierno o por los diferentes organismos implicados. En la Tabla nº 6 se exponen los porcentajes de campañas realizadas por cada una de las instituciones políticas aglutinando los niveles administrativos, esto es, sumando todas las campañas de una misma competencia emitidas por los gobiernos de cada sigla política, tanto a nivel estatal como autonómico y local. En el Gráfico nº 2 se representan los porcentajes por cada organización política y competencia analizadas. Según se puede apreciar,

- Donde gobierna el PSOE, tanto en exclusiva como en coalición, dedicaron la mayor parte de sus recursos publicitarios a comunicar actuaciones en Obras y Servicios (Fomento, Urbanismo, Obras Públicas, Industria, Medio Ambiente, Transportes, etc.) con un 36,1% en gobiernos monocolors y 50% en coalición, mientras la publicidad de temáticas Político-sociales se acerca al 30% de los recursos si gobierna el PSOE en solitario o al 25% cuando lo hace en coalición.

- En los gobiernos del PP, las competencias político-sociales son las que más campañas han emitido, un 45,7%, lo que supone 43 anuncios sobre el conjunto de los 92 spots emitidos.
- Por su parte el 42,3% (11 elementos) de las campañas emitidas por el PNV han sido elaboradas y ejecutadas por instituciones con competencias dependientes de Presidencia.

Gráfico nº 2. Competencias según Composición Política



El menor porcentaje de las campañas está representado por las competencias Economía y Hacienda, con un 8% del conjunto, debido a las campañas del PSOE (5) y del PP (3) gobernando sin coalición.

El **PSOE en Coalición** emite el mayor número de sus campañas desde organismos con competencias relacionadas con Obras y Servicios (50% - 12 anuncios), seguida de competencias político-sociales (25%, seis anuncios), Administrativas/presidencia (20,8% - 5 spots) y, en último lugar, las Económicas, con un 4,2% (1 anuncio).

Tabla nº 6.

Spots publicados según Competencias y composición política. (% verticales)

Competencias	PSOE		PSOE PSC		PP		PNV IU		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Economía y Hacienda	5,2	5			3,2	3			3,3	8
Administrativa	12,4	12	20,8	5	8,5	8	42,3	11	14,9	36
Obras y Servicios	36,1	35	50,0	12	25,5	24	7,7	2	30,3	73
Económica	16,5	16	4,2	1	14,9	14	23,1	6	15,4	37
Político-Social	29,9	29	25,0	6	45,7	43	23,1	6	34,9	84
No clasificable					2,1	2	3,8	1	1,2	3
Total	100,1	97	100	24	99,9	92	100	26	100	241

Por su parte, el **Partido Popular (PP)** ha elaborado la mayoría de sus campañas desde organismos con una actividad centrada en asuntos político-sociales, un 45,7% (43 anuncios). Por otro lado, el 25,5% (24 elementos) de las campañas elaboradas han sido desarrolladas desde organismos con competencias de Obras y Servicios; mientras que el 14,4% (14 elementos) de los anuncios proceden de organismos con competencias Económicas, así como el 3,2% de Economía y Hacienda.

La coalición **PNV-IU**, por el contrario, ha fomentado el mayor número de campañas desde las competencias Administrativas/Presidencia (42,3% - 11 elementos), frente al 23,1% de las campañas elaboradas desde competencias Económicas y Político-Sociales, respectivamente.

5.3. El fin perseguido en la campaña (categoría temática y objetivos)⁵

Nos referimos, en primer lugar, a la naturaleza de la temática principal de las campañas, es decir, el hecho o necesidad que las motivan o sustentan. Para ello, se elaboró una serie de hasta 18 posibles temáticas después de un análisis general de, por un lado, las bases de datos preexistentes sobre el

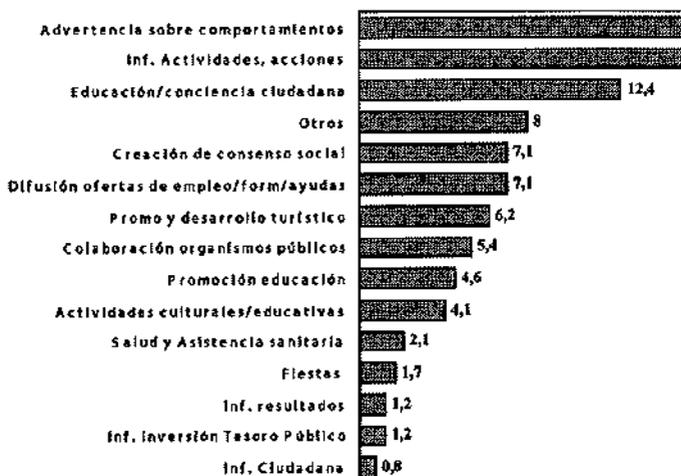
⁵ Por Intereses particulares de esta sección de la investigación, la clasificación de objetivos de campaña fue ligeramente modificada respecto a la utilizada por el resto de grupos.

tema y, por otro, una visualización de los espots que componen los elementos muestrales.

Los resultados obtenidos revelan que uno de cada cinco espots (19,1%) tienen como finalidad **“advertir sobre comportamientos de riesgos”**, frase con la que se resume la intencionalidad en *advertir sobre comportamientos, individuales y colectivos, de riesgos/ alertas públicas / demanda de comportamientos responsables, etc.* es decir, una intencionalidad fundamentalmente preventiva de comportamientos sociales azarosos o temerarios.

En segundo lugar, un 17,8% tiene como misión **“Informar sobre actividades, planes o acciones de gobierno”**, esto es *Plan de vivienda, Plan de seguridad ciudadana, etc.* Y en tercera posición se encuentra un 12,4% de los espots cuya intencionalidad se centra en la **“Educación y concienciación ciudadana”**, bajo cuyo título agrupamos la publicidad *contra la automedicación, consumo de inmaduros, abandono de animales, prevención de enfermedades, gestión de recursos y sostenibilidad, limpieza, ...etc.*

Gráfico nº 3. Porcentajes según el Objeto de la Campaña.



A partir de esta tercera categoría, el resto de las consideradas no llegan individualmente al 8% sobre el total. Y dado que las tres primeras suman un 49,3% de las campañas realizadas, parece lógico deducir que las administraciones públicas dedican casi la mitad de sus presupuestos publicitarios a labores educativas (pónganse comillas, o no, al gusto) y de autopromoción; coloquialmente se les suele llamar propaganda.

Para ilustrar un poco más nítidamente la finalidad de las campañas publicitarias, a la vez que proporcionar una visión más concisa, elocuente y precisa, agrupamos las diversas temáticas afines en tres categorías sintéticas:

- **Campañas educativas / pedagógicas**, aquellas con las que la administración trata de promover comportamientos y/o corregir conductas -políticamente correctos (?)- (creación de consenso social, cooperación cívica, advertencias sobre comportamientos, colaboración con organismos públicos). Suponen un 44,4% del total de campañas emitidas. En términos relativos quienes más las utilizan son las administraciones locales (57%), seguidas de la administración del Estado (52,1%); sin embargo, en cifras absolutas son las administraciones autonómicas las que realizan mayor profusión de este tipo de publicidad: más de la mitad de los anuncios -57 sobre 107- emitidos por las administraciones autonómicas pertenecen a esta categoría.
- **Campañas de rentabilización de logros**, donde se agrupan las que utilizan las administraciones para informar de actividades, planes, resultados de políticas, ofertas de empleo o educación y asistencia sanitaria,... Suman un 32,8% del conjunto y tienen una distribución muy similar en los tres niveles administrativos, entre el 30% en la administración del estado, por abajo; el 32,8% en las administraciones locales y el 34,5% en las autonómicas, donde adquieren la mayor significación del grupo tanto en valores absolutos como relativos.
- **Campañas Informativas**, cuya utilidad consiste en informar

a los ciudadanos de actividades, fiestas, elecciones, cuestiones económicas, etc. que representan el 22% de los spots de la muestra. Este promedio está soportado prácticamente por la aportación de las administraciones autonómicas, que cuentan con 38 de los 53 spots de la muestra clasificados en esta categorización. (Tabla nº 7)

Tabla nº 7.

Objetivos de Campaña según el ámbito institucional.

Objetivo de Campaña	Estatal		Autonómica		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Campañas educativas/pedagógicas	52,1	38	38,8	57	57,1	12	44,4	107
Creación de Consenso Social	4,1	3	9,5	14			7,1	17
Participación democrática			0,7	1			0,4	1
Colaboración con organismos públicos	2,7	2	4,8	7	19,0	4	5,4	13
Advertencia Comportamientos riesgos	35,6	26	12,9	19	4,8	1	19,1	46
Educación, concienciación ciudadana	9,6	7	10,9	16	33,3	7	12,6	30
Campañas rentabilidad de logros	30,1	22	34,0	50	33,3	7	32,8	79
Inf. Actividades, planes, acciones	15,1	11	20,4	30	9,5	2	17,8	43
Inf. Resultados de gobierno			2,0	3			1,3	3
Difusión ofertas empleo/formación	8,2	6	4,1	6	23,8	5	7,1	17
Promoción educación	6,8	5	4,1	6			4,6	11
Salud y asistencia sanitaria			3,4	5			2,1	5
Campañas Informativas	17,8	13	27,2	50	9,5	2	22,8	55
Fiestas estatales, autonómicas	4,1	3			4,8	1	1,7	4
Actividades culturales, deportivas			6,8	10			4,1	10
Promoción y desarrollo turístico	1,4	1	9,5	14			6,2	15
Información Ciudadana			1,4	2			0,8	2
Información Transportes			0,7	1			0,4	1
Información Electoral			0,7	1			0,4	1
Inf. Inversión en Tesoro Público	4,1	3					1,2	3
Otros	8,2	6	8,2	12	4,8	1	7,9	19
Total	100	73	100	147	100	21	100	241

Los valores obtenidos en este apartado dan pie a formular alguna hipótesis sobre la marcha. Por ejemplo, que las tareas de educación y disciplina social se asumen de forma preferente por los organismos estatales, mientras las autonomías desarrollan un papel más activo en la transmisión de logros, políticos y/o materiales. A la misma vez que los ayuntamientos intentan aportar sus tributos a la causa política, con más de la mitad de su producción dedicada a campañas educativas activas, aunque la escasez de la muestra disponible impide hacer una afirmación más contundente sobre su aportación.

Inmediatamente ligado a lo anterior, surge una duda razonable. Si se conviene que sólo el 22 por ciento de la publicidad emitida puede considerarse neutra en términos políticos –aunque haya que hacer un ejercicio considerable de candidez para admitir este supuesto–, aún queda el 78 por ciento del esfuerzo publicitario realizado que puede ser sospechoso de utilización propagandística por parte de los diferentes gobiernos. A pesar de lo cual en la categoría “*Información sobre los resultados de las acciones de gobierno*” sólo se han podido clasificar tres anuncios. ¿Es que las administraciones españolas no utilizan la publicidad con fines propagandísticos? ¿El Estado y los ayuntamientos son neutrales en su publicidad?

Estas preguntas, ciertamente retóricas, no constituyen materia de estudio que forme parte de los objetivos específicos del proyecto; aunque podrían ser abordadas indirectamente a nosotros nos corresponde contextualizar numéricamente las hipótesis y conclusiones a las que se pueden llegar, aportando la parte que las contextualice, si es posible mediante información contrastable. Por lo tanto, dejamos las preguntas planteadas a modo de sugerencia de análisis en el que el lector pudiera profundizar.

Para intentar aportar un poco más de luz sobre el tema, continuamos el análisis poniendo en relación la composición política de los gobiernos con la categoría temática u objetivos generales de las campañas. Y como se puede observar en la Tabla nº 8, respecto a las Campañas Educativas/Pedagógicas, sólo cuando el PSOE gobierna en coalición se dan diferencias significativas,

a la baja, sobre las otras tres articulaciones de gobierno. Si bien cuando gobiernan en solitario el PSOE saca casi dos puntos de ventaja al PP y éste hace lo propio respecto al PNV en coalición. Hay, sin embargo, un detalle que no debe pasarse por alto cual es la mayor utilización por parte del PP, en términos absolutos, no relativos, de campañas con intencionalidad de creación de consenso y de educación y concienciación ciudadana.

Respecto a las campañas de rentabilización de logros, es decir, las que persiguen objetivos más claros de rentabilización política de las actuaciones realizadas, aquí sí resultan claramente perdedoras las administraciones gobernadas por el PP, las cuales se decantan por difundir ofertas de empleo o formación y sobre salud y asistencia sanitaria.

Finalmente, en lo que se refiere a las Campañas Informativas, las administraciones del PP son las que han emitido más del cincuenta por ciento de los espots de la categoría (27 de 55). De donde puede colegirse que este partido ha dedicado sus esfuerzos publicitarios a enfatizar los logros de su gestión, mientras el PSOE ha seguido una línea más ideológica centrada en la difusión de valores. Dicho de otra manera, el PP se ha centrado en hacer publicidad de su gestión mientras el PSOE ha primado objetivos propagandísticos a través de su publicidad institucional.

Tabla nº 8.

Objetivos de Campaña según composición política.

Objetivo de Campaña	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	N	%	N
Campañas educativas/pedagógicas	46,4	45	37,5	9	44,7	42	42,3	11	44,4	107
Creación de Consenso Social	7,2	7	--	--	9,6	9	3,8	1	7,1	17
Participación democrática	--	--	--	--	--	--	3,8	1	0,4	1
Colaboración con organismos públicos	2,1	2	4,2	1	10,6	10	--	--	5,4	13
Advertencia Comportamientos riesgos	28,9	28	8,3	2	11,7	11	19,2	5	19,1	46
Educación, concienciación ciudadana	8,2	8	25,0	6	12,8	12	15,4	4	12,4	30
Campañas rentabilidad de logros	39,17	38	33,3	8	26,6	25	30,8	8	32,8	79
Inf. Actividades, planes, acciones	24,7	24	16,6	4	8,5	8	26,9	7	17,8	43
Inf. Resultados de gobierno	--	--	4,2	1	2,1	2	--	--	1,2	3
Difusión ofertas empleo/formación	6,2	6	4,2	1	10,6	10	--	--	7,1	17
Promoción educación	8,2	8	4,2	1	1,1	1	3,8	1	4,6	11
Salud y asistencia sanitaria	--	--	4,2	1	4,3	4	--	--	2,1	5
Campañas informativas	14,4	14	29,1	7	28,7	27	26,9	7	22,0	55
Fiestas estatales, autonómicas	3,1	3	--	--	1,1	1	--	--	1,7	4
Actividades culturales, deportivas	--	--	--	--	10,6	10	--	--	4,1	10
Promoción y desarrollo turístico	2,1	2	--	--	9,6	9	15,4	4	6,2	15
Información Ciudadana	--	--	--	--	2,1	2	--	--	0,8	2
Información Transportes	--	--	--	--	1,1	1	--	--	0,4	1
Información Electoral	--	--	--	--	--	--	3,8	1	0,4	1
Inf. Inversión en Tesoro Público	3,1	3	--	--	--	--			1,2	3
Otros	6,2	6	29,1	7	4,3	4	7,7	2	7,9	19
Total	100	97	100	24	100	94	100	26	100	241

5.4. Contextualización y visibilidad mediática

En este apartado se trata de analizar los factores de relevancia utilizados en las campañas, esto es, la importancia, el orden y la forma de transmisión de los mensajes, en línea con la hipótesis de la agenda setting. En concreto, se trata de constatar la prominencia que se pretende conceder a cada temática, ya que ésta es la que proporciona la visibilidad necesaria para facilitar la atención del público hacia el objeto de la campaña, mientras la continuidad o presión publicitaria es la que permite, a través de la reiteración y desarrollo argumental, fijar los elementos esenciales que se pretenden inculcar en el espectador. Esto se consigue a través de la cobertura, que puede crear concienciación; el énfasis, que proporciona notoriedad, dependiendo del nivel de importancia de la persona o institución; y la intensidad informativa de los medios, que puede influir en las prioridades u orden que se concede a la temática particular. Para ello se contrastarán las variables Período de emisión⁶, Ámbito de Difusión, Soportes utilizados y Ámbito de Emisión. Con ello se quiere identificar si se han utilizado elementos o criterios determinados para influir en la notoriedad de los hechos a través de una mayor audiencia que proporcione también un incremento de la concienciación sobre ciertos temas. Este proceso se centra fundamentalmente en la planificación publicitaria, tendente a dosificar la presión difusora en función de los objetivos de eficacia.

Período de Emisión	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Campaña Electoral	--	--	2,0	3	--	--	1,2	3
Principio de Legislatura	--	--	10,9	16	--	--	6,6	16
Mediados de Legislatura	98,6	72	71,4	105	71,4	15	79,7	192
Final de Legislatura	--	--	12,9	19	23,8	5	10,0	24
No consta	1,4	1	2,7	4	4,8	1	2,5	6
Total	100	73	100	147	100	21	100	241

⁶ Estos datos se solicitaron en una segunda ronda de contactos con las administraciones y no todas las Instituciones nos los facilitaron, aunque sí la mayoría; por este motivo las conclusiones específicas referidas a esta variable deben realizarse con particular prudencia.

La primera variable considerada es el Periodo de Emisión, donde se han categorizado los posibles momentos de la legislatura en que se emite la campaña. Y como se puede ver en la Tabla nº 9 el momento escogido para la extracción muestral ha sido el más neutro posible; un ochenta por ciento de las campañas se han emitido mediada la legislatura: la totalidad de la publicidad del Gobierno Central y algo más del setenta por ciento en las comunidades autónomas y municipios considerados. El treinta por ciento de la publicidad restante en estos dos últimos ámbitos Institucionales se difundieron al final o al principio de la legislatura y solo tres de las campañas se exhibieron en pleno periodo electoral.

Tabla nº 10

Periodo de difusión según composición política

Periodo Emisión	PSOE		PSOE en coalición		PP		PNV en coalición		Total	
	%	N	%	n	%	n	%	n	%	n
Campaña Electoral	--	--	--	--	--	--	11,5	3	1,2	3
Principio de Legislatura	--	--	--	--	--	--	61,5	16	6,6	16
Mediados de Legislatura	93,8	91	29,2	7	100	94	--	--	79,7	192
Final de Legislatura	1	1	70,8	17	--	--	23,2	6	10	24
No Consta	5,2	5	--	--	--	--	3,8	1	2,5	6
Total	100	97	100	24	100	94	100	26	100	241

Evidentemente, estos datos se deben a la concurrencia de las elecciones autonómicas vascas y la proximidad de las catalanas, de ahí que en la Tabla nº 10 todas las campañas con este requisito se agrupan en las columnas del PSOE en coalición o del PNV en coalición. El ciento por cien de las campañas emitidas por el PP se cursaron a mediados de legislatura.

Si relacionamos los objetivos de las campañas con el periodo de emisión, encontramos que la mayoría de las campañas educativas/pedagógicas se realizaron durante el periodo llano de la legislatura y las restantes se encuentran muy equilibradas entre los dos

extremos –principio y final de la legislatura– con alguna mayor prevalencia en el final de la legislatura. Sin embargo, las campañas dedicadas a rentabilizar logros se concentran en mayor medida que las anteriores al final de la legislatura, al contrario de lo que ocurre con las informativas, entre las que se aprecia una cierta proclividad, muy relativa, a ser emitidas durante y recién terminada la campaña electoral.

Tabla nº 11
Objetivos de campaña según período de difusión

Objetivo de Campaña	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Campaña Electoral	0,9	1	1,3	1	2,8	1	--	--	1,2	3
Principio de Legislatura	5,5	6	7,6	6	11,1	4	5,9	1	7,1	17
Mediados de Legislatura	86,2	94	78,5	62	86,1	31	58,8	10	81,7	197
Final de Legislatura	7,3	8	12,7	10	0,0	0	35,3	6	10,0	24
Total	100	109	100,0	79	100,0	36	100,0	17	100,0	241

La variable "**Ámbito de difusión**", que proporciona la información sobre la cobertura que se ha dado a la campaña, permite afirmar que cada estamento administrativo ha circunscrito la cobertura de sus campañas al ámbito de actuación que le compete; sólo en el caso de algunas autonomías se ha roto este criterio como consecuencia de campañas puntuales. A saber: la Comunidad de Madrid ha difundido a nivel nacional y autonómico tres campañas sobre violencia de género, dos de carácter turístico y una de rentabilización de logros (creación de empresas); el ayuntamiento de Madrid también ha emitido a nivel autonómico y nacional campañas de rentabilización de logros (obras de la M30 y conexas) y turísticas navideñas; la Comunidad Vasca ha hecho lo propio con campañas de turismo y de invitación al voto, de la misma manera que el ayuntamiento de Bilbao ha difundido una campaña turística con cobertura nacional. El resto de las campañas se han circunscrito al ámbito de competencias del organismo emisor. No parece por tanto requerir más aportación de datos para el análisis de esta variable.

Tabla nº 12.

Cobertura de campaña según ámbito institucional.

Ámbito Difusión	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Nacional	97,3	71	8,2	12	--	--	34,4	83
Autonómico	--	--	72,1	106	95,2	20	52,3	126
Internacional	1,4	1	--	--	--	--	0,4	1
No consta	1,4	1	19,7	29	4,8	1	12,9	31
Total	100,1	73	100	147	100	21	100	241

De forma complementaria para la contextualización de la "visibilidad mediática", en las Tablas 13 a 15 se desarrollan los resultados obtenidos para los principales soportes utilizados en el conjunto de las campañas emitidas, que de acuerdo con la información suministrada ascienden a 784; bien es cierto que no se trata de soportes distintos sino de las veces que se han programado cada soporte en el conjunto de las campañas controladas.

Y la primera impresión que se obtiene al observar el conjunto es que la estructura general de los resultados no parece concordar mucho con la que podríamos considerar lógica en una planificación publicitaria convencional, puesto que Tele5 y Antena3 tenían en el momento que se estudia una mayor penetración global que TVE1, por ejemplo. Esta inicial rareza pudiera ser la punta del iceberg de la utilización de ciertos mecanismos compensatorios por parte de las administraciones hacia medios de comunicación ideológicamente afines. Y aunque no es un objetivo directo en este trabajo, sí conviene profundizar un poco, de manera genérica, en cómo y en qué medios se han difundido las campañas de acuerdo con los ámbitos institucionales, composición política de la administración emisora y los objetivos perseguidos por las campañas. Con estas ventilaciones de datos se podrá obtener una visión más afinada de la visibilidad mediática perseguida por los organismos emisores.

En la tabla nº 13 se encuentran sintetizados los soportes que se utilizaron

en las diversas campañas en función del ámbito de competencias de los organismos implicados. Como se puede ver, los emisores nacionales han recurrido de forma desproporcionada, al entender de quien suscribe, a las emisoras autonómicas (25,4%), al ente RTVE (24,6%, entre las emisoras) y a canales especializados (17,1%), o incluso la Cuatro.

Tabla nº 13

Soportes de Difusión según Ámbito Institucional

Soportes	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	N
TVE 1	13,9	48	6,3	21	5,8	6	9,6	75
La 2	10,7	37	4,2	14	8,7	9	7,7	60
Antena 3	13,6	47	5,7	19	5,8	6	9,2	72
Tele 5	13,0	45	0,9	3	5,8	6	6,9	54
La Cuatro	4,0	14	0,3	1	5,8	6	2,7	21
Autonómicas	25,4	88	27,8	93	22,1	23	26,0	204
Locales	0,6	2	40,4	135	26,0	27	20,9	164
Desconexiones de Nacionales	1,7	6	11,4	38	20,2	21	8,3	65
Otros y Canales Especializados	17,1	59	3,0	10	--	--	8,8	69
Total	100,0	346	100,0	334	100,0	104	100,0	784

A nivel autonómico las emisoras locales y las dos emisoras de TVE son las que marcan el desequilibrio con un claro perjuicio de Tele5. Mientras, los emisores locales parecen abusar de la planificación de soportes ajenos a su ámbito institucional ¿para obtener mayores réditos de credibilidad?

Veamos ahora en la Tabla nº 14 qué sucede cuando se comparan los resultados con las formaciones políticas gobernantes. Para el PSOE se puede trasladar lo dicho más arriba sobre el ámbito competencial estatal al tratarse del partido que gobierna la nación. Pero cuando gobierna en coalición se aprecia una importante desproporción en la cobertura de los medios empleados: sólo un 4,6% de emisoras con cobertura autonómica frente al 66% de emisoras locales y casi el 30% en desconexiones de cadenas nacionales.

Tabla nº 14

Soportes de Difusión según Composición Política

Objetivo de Campaña	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
TVE 1	13,9	48	--	--	7,2	13	13,3	14	9,6	75
La 2	10,7	37	--	--	9,4	17	5,7	6	7,7	60
Antena 3	13,6	47	--	--	12,8	23	1,9	2	9,2	72
Tele 5	13,0	45	--	--	4,4	8	1,0	1	6,9	54
La Cuatro	4,0	14	--	--	3,3	6	1,0	1	2,7	21
Autonómicas	25,4	88	4,6	7	26,7	48	58,1	61	26,0	204
Locales	0,6	2	66,0	101	32,2	58	2,9	3	20,9	164
Desconexiones de Nacionales	1,7	6	29,4	45	3,9	7	6,7	7	8,3	65
Otros y Canales Especializados	17,1	59	--	--	--	--	9,5	10	8,8	69
Total	100,0	346	100,0	153	100,0	180	100,0	105	100,0	784

Tabla nº 15

Soportes de Difusión según objeto de campaña.

Soportes	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
TVE 1	9,9	29	9,6	31	12,4	13	3,1	2	9,6	75
La 2	8,9	26	8,4	27	5,7	6	1,5	1	7,7	60
Antena 3	9,6	28	9,6	31	9,5	10	4,6	3	9,2	72
Tele 5	7,5	22	6,5	21	9,5	10	1,5	1	6,9	54
La Cuatro	1,7	5	3,4	11	4,8	5	0,0	0	2,7	21
Autonómicas	31,5	92	17,4	56	41,0	43	20,0	13	26,0	204
Locales	20,5	60	22,0	71	1,9	2	47,7	31	20,9	164
Desconexiones de Nacionales	9,9	29	5,9	19	2,9	3	21,5	14	8,3	65
Otros y Canales Especializados	0,3	1	17,1	55	12,4	13	0,0	0	8,8	69
Total	100	292	100	322	100,0	105	100	65	100	784

Los gobiernos del PP, autonómicos y locales, dedicaron un tercio de sus presupuestos a publicar en emisoras locales y una cuarta parte de los mismos a soportes autonómicos. A la misma vez prescinden de canales especializados y se percibe una cierta prima de casi cuatro puntos a Antena3.

Finalmente, el PNV sí hace uso preferente de las emisoras autonómicas (58,1%), con prima relativa a TVE y el casi treinta por ciento restante de su producción muy repartido entre las demás emisoras.

Por último, cuando se considera la programación desarrollada en función del objetivo de la campaña, acaso lo más significativo sea una sobreprima importante en la utilización de soportes autonómicos tanto en las campañas con objetivos informativos como en las que tienen fines educativos; también se percibe una sobreprima -unos tres puntos- de TVE1 en las campañas con objetivos informativos, a la misma vez que las que cuentan con objetivos de rentabilización de logros dedican el 62,4% de sus presupuestos a soportes locales, especializados y autonómicos y desconexiones de cadenas nacionales (que son prácticamente locales) aunque estos últimos en menor medida que las que cuentan con objetivos educativos/pedagógicos e informativos.

Una mayor precisión en los soportes utilizados puede consultarse en la Tabla 15-bis a continuación.

Tabla nº 15-bis.

Listado de Soportes: porcentajes y frecuencias (multirespuesta)

Cadenas Nacionales	%		Desconexiones de Nacionales	%		Autonómicas	%		Locales	%		Otros y Canales Especializados	%	
	%	n		%	n		%	n		%	n		%	n
TVÉ1	31,1	75	Antena3	12,4	30	Telemadrid	25,1	63	Otras Locales	38,4	63	Canal Plus	14	1,8
La2	24,9	60	TVE	10,4	25	ETB	10,8	26	Barcelona TV	11,0	18	AXN	12	1,5
Antena3	29,9	72	La 2	3,7	9	TV Autónoma Valencia	8,7	21	CLCC	10,4	17	Fox	12	1,5
Tele5	22,4	54	Tele5	0,4	1	Canal Sur	6,6	16	XTVL	10,4	17	Calle 13	12	1,5
Cuatro	8,7	21				TV3	7,1	17	City TV	9,8	16	C. Hollywood	10	1,3
						C9	4,1	10	CLC	9,1	15	Odisea	9	1,1
						TV Autónoma de Canarias	4,6	11	Localia	7,9	13			
						TV Autónoma de Galicia	3,3	8	Flabx TV	2,4	4			
						Antena Aragón	2,9	7						
						Castilla La Mancha TV	2,9	7	Telebilbao	0,6	1			
						C33	1,7	4						
						TV Castilla-León	0,4	1						
						TGV	5,0	12						
						Canal4	0,4	1						

Para finalizar el apartado, se exponen los diferentes formatos –duración?– utilizados en los spots, por cuanto esta variable puede contribuir a la mejor visibilidad de la campaña, por sí sola y en combinación con otras del grupo de análisis.

Tabla nº 16

Formato del Spot según Ámbito Institucional

Formatos	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	N	%	n	%	n
Spot <20"	2,7	2	2,7	4	28,6	6	5,0	12
Spot 20"	23,3	17	43,5	64	0,0	0	33,6	81
Spot 30"	54,8	40	45,6	67	57,1	12	49,4	119
Spot 45"	13,7	10	8,2	12	4,8	1	9,5	23
Spot 1' ó más	5,5	4	0,0	0	9,5	2	2,5	6
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Tabla nº 17

Formato del Spot según composición Política.

Formatos	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Spot <20"	2,1	2	0,0	0	9,6	9	3,8	1	5,0	12
Spot 20"	29,9	29	37,5	9	36,2	34	34,6	9	33,6	81
Spot 30"	50,5	49	54,2	13	48,9	46	42,3	11	49,4	119
Spot 45"	13,4	13	0,0	0	5,3	5	19,2	5	9,5	23
Spot 1' ó más	4,1	4	8,3	2	0,0	0	0,0	0	2,5	6
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

⁷ En este sentido es necesario recordar que, entre dos versiones de un mismo spot con diferente duración, se seleccionaron los de mayor duración. Esto afectó a una minoría de casos y el criterio aplicado es común a todos los segmentos de la muestra; pero es un matiz que se debe considerar para la correcta valoración de las conclusiones específicas de ese apartado.

En el conjunto de la muestra predomina el formato clásico de 30 segundos, con casi un cincuenta por ciento de las repeticiones. Un tercio del conjunto se ha emitido con el formato aún más clásico de 20 segundos, quedando por tanto el 17% restante repartido entre los demás formatos considerados. Las variaciones más importantes que se producen respecto a la norma general son:

En las campañas emitidas por las instituciones estatales se da una mayor concentración respecto al valor modal (30") y también una mayor dispersión respecto al conjunto de datos referidos a este parámetro. En términos estadísticos diríamos que se da una forma de acusada normalidad con sesgo hacia la izquierda tomados los datos de menor a mayor.

En las campañas autonómicas, casi el 90% de los spots se han construido en formatos de 20 segundos y 30 segundos; el 43,5%, los primeros y el 45,6% los segundos. Sin embargo, en las administraciones locales, manteniéndose el promedio de spots de 30 segundos en el 57,1% de los casos, sí se apartan significativamente del formato estándar, con un 28,6% de spots con duración de hasta 20 segundos. En sentido contrario, la administración estatal ha utilizado una mayor profusión de formatos superiores a 30 segundos (19,2%), tras la cual se sitúan las administraciones locales con un 14,3% de anuncios con formato superior a los 30 segundos.

Tabla nº 18
Formato de Spots según Objetivos de Campaña

Formatos	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Spot <20"	0,9	1	7,5	6	8,3	3	11,8	2	5,0	12
Spot 20"	22,2	24	42,5	34	50,0	18	29,4	5	33,6	81
Spot 30"	63,9	69	40,0	32	25,0	9	52,9	9	49,4	119
Spot 45"	9,3	10	8,8	7	16,7	6	0,0	0	9,5	23
Spot 1' ó más	3,7	4	1,3	1	0,0	0	5,9	1	2,5	6
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

De acuerdo con la composición política del gobierno, la única variación destacable, globalmente considerada, es una relativamente importante preferencia de las administraciones gobernadas por el PP de los formatos más cortos; un 46% de los spots pertenecientes a campañas de administraciones del PP tienen una duración inferior a 20 segundos, frente al 38% como máximo de spots con este formato del resto de administraciones.

Y cuando nos referimos a los objetivos de las campañas, se comprueba que el 77% de las campañas educativas/ pedagógicas tienen un formato igual o superior a los 30 segundos; esta cifra se torna en el 50% cuando se trata de campañas de rentabilización de logros y se reducen al 41,7% en el caso de que los objetivos sean meramente informativos.

Si se admite que la duración del spot permite una mayor argumentación y visualización del mismo, así como un incremento del énfasis en los aspectos argumentales, también se podrá admitir que la duración del spot constituye un factor relevante dentro del primer nivel de *agenda setting* que pretende no sólo decir al público "sobre qué pensar". Si se admite que los objetivos que hemos agrupado bajo la denominación de *educativos/pedagógicos* tienen una mayor carga propagandística –por utilizar tácticas encubiertas o más sutiles de persuasión– que los de rentabilización de logros –donde el fin propagandístico es más evidente– y éstos, a su vez, son superiores en capacidad de sobreinclusión y cultivo (Windahl, Signitzer & Olson, 1992:179) con efectos de activación, reforzamiento y conversión (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1944), también podrá admitirse que la publicidad emitida por el PSOE tiene una mayor carga de posible intencionalidad persuasiva; siendo ésta una hipótesis que, aunque viene presintiéndose a lo largo del análisis, aún necesita más evidencias para formularse con el debido rigor científico.

5.5. Penetrabilidad, accesibilidad y objetivos técnicos

Se acaban de analizar una serie de variables destinadas a establecer indicadores de lo que se ha dado en llamar el primer nivel de la agenda setting por cuanto se las considera con influencia para señalar al público los temas sobre los que las administraciones quieren que dirijan su atención (sobre los que pensar). En este apartado se van a examinar otras cuestiones –variables de control técnico y del contenido- que influyen en el “tono” de la comunicación; ahora se da un paso más para averiguar el nivel de atributos o segundo nivel de la agenda setting, esto es, no sólo sobre qué pensar sino también “cómo pensar”.

Este segundo nivel de atributos propone el análisis de la selección de rasgos atribuidos a la temática comunicativa (Hester & Gibson, 2003) por cuanto ciertos autores plantean la asunción de que los cambios en la “descripción de la situación” consiguen afectar a la audiencia sobre lo que piensan acerca de la situación. En este sentido, se considera la utilización de atributos de tipo cognitivo y afectivo con el propósito de obtener información relativa a individuos o hechos al mismo tiempo que las opiniones acerca de estos individuos o hechos.

Por otro lado, para evaluar la penetrabilidad es imprescindible conocer cuán accesible y/o vulnerable es el público al que se dirige la comunicación, así como la capacidad de penetración del mensaje; que depende, en parte, de cómo esté construido (penetrabilidad) y, en parte, del nivel cultural del receptor, cuestiones que adquirieron una especial importancia durante la década de 1970 propiciando el desarrollo de otros dos modelos basados en los efectos cognitivos: la diferencia de conocimientos y la espiral de silencio. El primero, diferencia de conocimientos (*knowledge gap*), hace referencia a los distintos niveles de capacidad para la recepción y asimilación de los mensajes en diferentes grupos sociales, lo que provoca un diferencial o distanciamiento entre ellos en cantidad y calidad de lo conocido. La “hipótesis

del distanciamiento de conocimiento” propone que la información se recibe de forma desigual por los diferentes estratos sociales, siendo las personas de mayor nivel (cultural, económico,...) las que suelen mostrar un mayor grado de involucración en asuntos sociales, se exponen en mayor medida a la información ofrecida por los medios de comunicación, y tienen un mayor conocimiento de los asuntos que les afectan (Grunig, 1982). Por el contrario, las personas con un bajo nivel sociocultural utilizan o se exponen a los medios en los que predominan contenidos de entretenimiento (radio y televisión), como hemos tenido ocasión de comprobar personalmente en repetidas investigaciones (Guerrero, 1995). Del mismo modo, la formación del receptor es inversamente proporcional a su capacidad de permeabilidad por los mensajes: a mayor nivel de formación, menor eficacia. (Davis, A.: 2007).

Todo ello hace aconsejable que se consideren los distintos niveles formativos de las audiencias para tener al menos una aproximación sobre si la elección del tipo de mensaje puede estar relacionada con los objetivos de las campañas y si es factible una adecuada asimilación por cada público específico (Bernays, 1986) en comparación con la previsible intencionalidad del emisor.

Para verificar estos aspectos consideramos las variables de cruce Ámbito institucional, Composición política y Objetivos de campaña, como hasta ahora, relacionándolas con los datos que hacen referencia a las variables de control técnico y del contenido para, posteriormente, centrarnos en las variables de control de las estrategias comunicativas.

5.5.1. Público al que se dirige el spot

Esta variable ha contado inicialmente con tres opciones de categorización, en previsión de que algunos de los anuncios tuvieran un destinatario múltiple. Sin embargo, aunque ha sucedido así, en la mayoría de los casos se trataba de una precisión algo forzada del objetivo genérico de la campaña. Para evitar incorporar superposición de públicos a los que se han dirigido las campañas

institucionales, dado que en la mayoría de las categorizaciones se agrupaban pocos casos que impedirían un análisis con un mínimo de coherencia, hemos reducido las categorías atendiendo a la siguiente clasificación:

1. Sociedad en general.
2. Electorado.
3. Jóvenes.
4. Cohortes específicas: personas mayores, mujeres, padres y madres de familia, discapacitados y sus familiares, grupos de riesgo (fumadores, personas con alergia,...), inmigrantes, sectores profesionales, etc.

Tabla nº 19
Público objetivo según ámbito institucional

Públicos	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	N	%	n	%	n
Sociedad en general	71,2	52	66,7	98	42,9	9	66,0	159
Electorado	--	--	8,2	12	52,4	11	9,5	23
Jóvenes	20,5	15	8,8	13	4,8	1	12,0	29
Cohortes Específicas	8,2	6	16,3	24	--	--	12,4	30
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Con esta nueva categorización, los resultados obtenidos han sido los siguientes: La mayor parte de las campañas –dos de cada tres– han tenido como destinatarios al conjunto de la sociedad; el otro tercio se ha dividido entre campañas dirigidas a los jóvenes (12,4%), a cohortes específicas (12%) o con objetivos electorales (9,5%).

Tabla nº 20
Público Objetivo según Composición Política.

Públicos	PSOE		PSOE e Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Sociedad en general	67,0	65	29,2	7	70,2	66	80,8	21	66,0	159
Electorado	--	--	58,3	14	6,4	6	11,5	3	9,5	23
Jóvenes	16,5	16	12,5	3	10,6	10	--	--	12,0	29
Cohortes Específicas	16,5	16	--	--	12,8	12	7,6	2	12,4	30
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

Quizás el hecho más destacable en lo que se refiere al **Ámbito institucional** del emisor es un sobrepeso de campañas generales en las administraciones estatales –lo que por otra parte parece lógico– que va disminuyendo progresivamente conforme se reduce el ámbito territorial de competencia hasta el 42,9% en las administraciones locales. Y respecto a los otros tipos de públicos, se aprecia un mayor interés relativo de las administraciones centrales por los jóvenes –el 20,5% de sus campañas– que es sustituido en las administraciones autonómicas por cohortes específicas (16,3%) y por el electorado (54,2%) en las locales. Esta última situación, aunque es expresiva de ciertas tendencias de comportamiento, también nos introduce un elemento distorsionador en el análisis, por la coincidencia de elecciones en dos comunidades durante el periodo analizado y, obviamente, por la ausencia de respuesta de dos municipios que podrían contrapesar o “normalizar” los resultados para conseguir un análisis menos contingente. Pero es lo que tenemos.

Cuando se relaciona el público objetivo de los anuncios con la composición política, lo más destacable es un cierto sobrepeso de las campañas dirigidas a jóvenes y cohortes específicas tanto por parte del PSOE como del PP cuando gobiernan en solitario. Cuando lo hace en coalición, el PSOE se ha dirigido en casi el sesenta por ciento de los casos a los electores, mientras que el PNV se ha centrado en campañas que tienen a la sociedad en general como receptores.

En lo que se refiere a los objetivos de campaña, sólo la rentabilización de logros se encuentra muy por debajo del conjunto en la determinación como público objetivo a la sociedad en general, teniendo sobrepeso de campañas dirigidas al resto de los públicos-objetivo. Y desde una perspectiva profesional, la opinión de quien suscribe es la de una buena elección de públicos en función de los objetivos de campaña. Lo cual no es óbice de lo anteriormente dicho.

Tabla nº 21

Público Objetivo según Objetivos de Campaña

Público	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Sociedad en general	75,0	81	45,0	36	83,3	30	70,6	12	66,0	159
Electorado	6,5	7	16,3	13	2,8	1	11,8	2	9,5	23
Jóvenes	7,4	8	21,3	17	5,6	2	11,8	2	12,0	29
Cohortes Específicas	11,2	12	17,5	14	8,3	3	5,9	1	12,4	30
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

5.5.2. Eje de Campaña.

Tabla nº 22

Eje de campaña según ámbito Institucional

Eje de Campaña	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	N	%	n	%	n
Racional	34,2	25	44,2	65	23,8	5	39,4	95
Racional-emocional	54,8	40	37,4	55	57,1	12	44,4	107
Emocional	11,0	8	18,4	27	19,0	4	16,2	39
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Dentro de las variables o aspectos que influyen en el tono de la comunicación el eje de campaña constituye la directriz básica sobre la que va a girar tanto el *qué decir* como el *cómo decirlo*. En este último caso la capacidad persuasiva se ve directamente afectada por el nivel de atributos que permiten

orientar el "cómo pensar". Según los análisis efectuados a partir de los spots, si se pone en relación el eje de campaña con el ámbito institucional del emisor, lo más destacable es un sobrepeso en la utilización de ejes ambivalentes (racionales-emocionales) por parte de las administraciones central y local, mientras las autonómicas ponen un mayor énfasis relativo en las argumentaciones racionales.

Tabla nº 23

Eje de Campaña según Composición Política.

Eje de Campaña	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	N	%	n	%	n	%	n
Racional	29,9	29	50,0	12	44,7	42	46,2	12	39,4	95
Racional-emocional	52,6	51	37,5	9	39,4	37	38,5	10	44,4	107
Emocional	17,5	17	12,5	3	16,0	15	15,4	4	16,2	39
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

Si se considera la composición política, el PSOE se inclina en mayor medida por campañas con una fuerte carga emocional, mientras el PP imprime a sus campañas un mayor empeño de racionalidad, al igual que ocurre con el PSOE y el PNV cuando gobiernan en coalición. Claro está que el eje de campaña puede depender más del objetivo de campaña que del partido o institución emisora; como se aprecia en la tabla nº 24, las campañas con objetivos educativos tienen una mayor incidencia de ejes ambivalentes (racional-emocional), mientras las que buscan rentabilizar logros se decantan algo más por las argumentaciones racionales, a la misma vez que las informativas acumulan un cierto sobrepeso de ejes emocionales. En otras palabras, parece confirmarse poco a poco una tendencia a la utilización propagandística de la publicidad, utilizando el enmascaramiento de las intenciones: las más propagandísticas a priori –educativas-pedagógicas– tratan de encubrir el cómo pensar mediante técnicas híbridas; las que evidencian sus fines propagandísticos –rentabilizadoras de logros– disimulan su intención direccional con argumentaciones racionales; y las más neutras –informativas– se permiten más licencias emocionales en sus ejes discursivos amparadas en la bondad o limpieza manifiesta de sus fines.

Tabla nº 24

Eje de Campaña según Objetivos de Campaña

Eje de Campaña	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Racional	37,0	40	41,3	33	38,9	14	47,1	8	39,4	95
Racional-emocional	49,1	53	41,3	33	38,9	14	41,2	7	44,4	107
Emocional	13,9	15	17,5	14	22,2	8	11,8	2	16,2	39
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

5.5.3. Conceptualización creativa.

Un nuevo paso en el contraste de la intencionalidad perseguida en los spots se puede conseguir a través del tipo de evocación que se utiliza en su construcción. Entendemos por **evocación directa** la que está explícitamente descrita en el anuncio y por **evocación indirecta** la inducida por los elementos del contenido de los mensajes. Y en este sentido, como se puede comprobar en las tablas nº 25 a la nº 27, el PSOE, tanto si gobierna en solitario como en coalición, utiliza en mayor medida que los otros partidos la evocación directa en su creatividad. Igualmente, esta técnica es utilizada en las campañas de rentabilización de logros, sobre todo, y en las informativas; lo contrario que sucede con las campañas educativas. La tabla nº 25, donde se exponen los resultados según el ámbito Institucional, no muestra ningún resultado digno de mención; en este caso, el ámbito institucional no parece producir diferencias en la elección del concepto creativo de las respectivas campañas. Cabe la utilización de recursos creativos de apariencia contraria al mensaje que se pretende inculcar con el objeto de realizar por antítesis lo anunciado, sin embargo al tratarse de una codificación que se realiza después de la anotación descriptiva del concepto creativo principal convenimos que el tipo de evocación anotado es el realmente utilizado en el anuncio.

Tabla nº 25

Concepto Creativo según ámbito institucional

Concepto Creativo Principal	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Evocación Directa	71,2	52	72,8	107	71,4	15	72,2	174
Evocación Indirecta	28,8	21	27,2	40	28,6	6	27,8	67
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Tabla nº 26

Concepto Creativo según Composición Política.

Concepto Creativo Principal	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Evocación Directa	78,4	76	70,8	17	67,0	63	69,2	18	72,2	174
Evocación Indirecta	21,6	21	29,2	7	33,0	31	30,8	8	27,8	67
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

Tabla nº 27

Concepto Creativo según Objetivos de Campaña

Concepto Creativo Principal	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	N
Evocación Directa	58,3	63	87,5	70	77,8	28	76,5	13	72,2	174
Evocación Indirecta	41,7	45	12,5	10	22,2	8	23,5	4	27,8	67
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

5.5.4. El "tono" utilizado (Valoración Icónica).

Tabla nº 28
Valoración Icónica según ámbito institucional

Valoración Icónica	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Neutra	1,4	1	8,2	12	--	--	5,4	13
Negativa	24,7	18	19,0	28	28,6	6	21,6	52
Positiva	74,0	54	72,8	107	71,4	15	73,0	176
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Para finalizar con los aspectos estructurales analizamos el "tono" utilizado en la campaña mediante valoración icónica. Como primera evaluación, el hecho destacable es que tres de cada cuatro anuncios reciben una valoración positiva mientras un 21,6% cuenta con valoración negativa y sólo al 5,4% de los anuncios se les reconoce una valoración neutra. Lo destacable de este resultado es que quizás la valoración positiva debería ser prácticamente el único item, pues estamos analizando publicidad y, por su propia naturaleza, tiende a resaltar sólo los aspectos positivos o favorables; a pesar de lo cual más del veinticinco por ciento de las valoraciones se asignan a la categoría negativa y neutra. Pormenorizando un poco más los resultados, en la tabla nº 28 donde se relaciona el tono del mensaje con el ámbito institucional del emisor encontramos una polarización de los contenidos más acusada respecto a las valoraciones negativas en las campañas estatales; a nivel autonómico, por el contrario, el sobrepeso se da en las valoraciones neutras (8,2%), prácticamente el único ámbito institucional donde se encuentran valoraciones de este tipo, aunque ciertamente insignificante respecto al conjunto de la muestra. Por su parte, en las campañas emitidas por las administraciones locales se da un sobrepeso en las valoraciones negativas.

Si nos referimos a la composición política, encontramos que las valoraciones neutras de las que se acaba de hablar se dan en las administraciones gobernadas por el PP y el PNV en coalición, a partes iguales. Las gobernadas por el PSOE, sobre todo en coalición, son las que acumulan el sobrepeso

de valoraciones neutras, mientras las valoraciones positivas con sobrepeso sobre el conjunto se dan en igual medida en el PSOE y el PP.

Tabla nº 29

Valoración Icónica según Composición Política.

Valoración Icónica	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Neutra	1,0	1	--	--	6,4	6	23,1	6	5,4	13
Negativa	23,7	23	29,2	7	18,1	17	19,2	5	21,6	52
Positiva	75,3	73	70,8	17	75,5	71	57,7	15	73,0	176
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

Cuando se analizan los resultados en relación con los objetivos de las campañas es donde se manifiesta una relación más fuerte entre las variables. Tanto en las campañas de rentabilización de logros como en las informativas sí se produce esa casi unanimidad en valoraciones positivas a las que se aludía al principio del apartado, con más del noventa y uno por ciento de anotaciones en estos ítems. Quedan entonces las campañas con objetivos educativos-pedagógicos (creación de consenso social, cooperación cívica, advertencias sobre comportamientos, colaboración con organismos públicos...) como las que soportan la mayor parte –prácticamente toda- de la carga ideológica/propagandística, con un 43,5% de valoraciones negativas y un 48,1% de valoraciones positivas. Conviene entrar inmediatamente en los resultados obtenidos para el control de las estrategias y tácticas comunicativas.

Tabla nº 30

Valoración Icónica según Objetivos de Campaña

Valoración Icónica	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Neutra	8,3	9	2,5	2	5,6	2	--	--	5,4	13
Negativa	43,5	47	5,0	4	2,8	1	--	--	21,6	52
Positiva	48,1	52	92,5	74	91,7	33	100,0	17	73,0	176
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

5.6. Estrategias y tácticas comunicativas

Creo innecesario justificar mediante argumentos de autoridad (citas) algo que se corresponde con una tesis generalmente aceptada por comunicadores y estudiosos de los efectos de los medios: el discurso político aparece plagado de enunciados que persiguen exaltar los sentidos de la masa y rentabilizar al máximo los recursos de comunicación. La forma más habitual de conseguirlo es mediante la utilización de recursos propagandísticos, bien para adornar el discurso y realzar su atractivo formal, bien para conseguir inocular o reforzar, según el caso, los valores, creencias y actitudes de la audiencia, esto es, el presunto votante. Para ello, adaptan los contenidos de los mensajes a lo que suponen que la audiencia desea y espera de acuerdo con su posición política, amparándose en tópicos y estereotipos que refuercen los mencionados valores, actitudes y creencias.

En este apartado se van a analizar los recursos estratégicos y tácticas comunicativas que se utilizan a través de la publicidad, atendiendo a una serie de criterios formalizados que se homogeneizaron con el fin de permitir una cierta coherencia en el análisis por parte de los diferentes codificadores que intervinieron, así como el mantenimiento de la objetividad en su clasificación. Para ello, y para que el lector pueda seguir las conclusiones a que se llega o elaborar las suyas propias si no está de acuerdo con los criterios de interpretación, se definirán previamente cada una de las categorías que se han considerado en las diversas variables utilizadas.

5.6.1. Estrategias de posicionamiento utilizadas

En este punto vamos a introducir una pequeña variación en el protocolo de análisis que se viene utilizando, en el sentido de incluir la información de dos variables simultáneamente: los objetivos del eslogan y las estrategias de posicionamiento. Ello se debe a que ambas variables están íntimamente relacionadas y un análisis independiente podría entorpecer la interpretación del significado. Sus contenidos podrían ser redundantes dado que el eslogan

tiene como misión distintiva sintetizar el posicionamiento de una marca o institución, por eso tras una discusión teórica interna del equipo de codificación, se convino en mantener la **intencionalidad del eslogan** como variable y anotar también las **estrategias de posicionamiento manifiestos**, entendiendo que son cosas distintas de las estrategias; estas últimas tienen un fin más especulativo mientras los valores intentan transmitir pautas o cánones de actuación con un matiz más profundo, arraigado o ideológico. Entendemos que los objetivos del eslogan y los valores de posicionamiento vinculados proporcionan una mejor evaluación de las estrategias de posicionamiento por su mayor amplitud de perspectiva.

Los procedimientos de categorización utilizados para definir los valores de posicionamiento son:

1.- Características del servicio o institución: Se explica, se describe algo diferencial de la institución pero no aclara el resultado, la llamada "reason why" en la jerga profesional. Por ejemplo, en algunas campañas recientes -Educación- se habla del valor de las personas (el cuerpo docente) aunque sin decir qué es lo que tiene de bueno, concretamente.

2.- Ventajas o soluciones que aporta la institución a problemas concretos; sus ventajas y posibilidades; variada oferta de servicios a los usuarios; distintas posibilidades de acceder a los servicios (en oficina, Internet, banca electrónica, etc.). También se basa en características del producto -servicio- o la marca -institución- en sí (percibidas o consustanciales) pero, en este caso, por medio de la característica se obtiene una solución o una ventaja real y tangible a un problema dado. Vgr.: Una institución que se compromete con los administrados (un decálogo de compromisos, ...). En este caso la característica tiene un fin concreto.

3.- Uso/ocasiones de utilización de la institución (nuevas tecnologías, programas específicos de mejora en la comunicación con la institución). Se trata de que la característica aporta una ventaja o un valor añadido y que se

aprecia en el momento de uso. Por ejemplo, el servicio de teleasistencia para la tercera edad o el web con la triple A que ha implementado la FASS son prueba de este posicionamiento de servicio en el uso. En Andalucía la Agencia IDEA se ha posicionado como el líder en este campo de percepción.

4.- Centrada en el usuario/ciudadano. Enfoque antagónico a lo visto hasta ahora. Un posicionamiento basado en el consumidor se basa en olvidar al "producto" (sus rasgos, usos, prestaciones o soluciones en lo físico y tangible) y obtener el valor añadido en aspectos intangibles, de percepción. Madrid con su claim "La Suma de Todos" es paradigmático a este respecto. Se basa en transmitir la sensación de que los visitantes se pueden sentir como en su propia ciudad cuando van a Madrid. En otras Comunidades y ciudades se han emitido campañas con estrategias de posicionamiento similares.

Tabla nº 31.a

Objetivo del Eslogan según ámbito institucional

Objetivos del Eslogan	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	N	%	n	%	n	%	n
Describe o ensalza la Institución	60,3	44	47,6	70	76,2	16	53,9	130
Concienciar a la ciudadanía	12,3	9	20,4	30	--	--	16,2	39
Diferenciar la Institución	2,7	2	16,3	24	19,0	4	12,4	30
Informa s/ventajas y la naturaleza del servicio	19,2	14	8,2	12	4,8	1	11,2	27
Sugiere la utilización del servicio	--	--	7,5	11	--	--	4,6	11
Otros	5,5	4	--	--	--	--	1,7	4
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

5.- Nueva categoría/ampliación de servicios. Cuando se utilizan estrategias de marcas respaldadas o únicas se tiende a garantizar la calidad del "producto" con la marca madre. Este posicionamiento consiste en sacrificar la individualidad como marca en beneficio de la marca madre (Gobierno de España). Lo contrario serían las antiguas campañas del FROM ("pezquefines no, gracias"), que depende del Ministerio de Agricultura y Pesca y desde el punto de vista perceptivo parece un organismo independiente.

Con estos criterios de categorización, el análisis de las tablas nº 31.a y 31.b nos aporta un predominio de eslóganes cuyo objetivo es la descripción o ensalce de la institución emisora (53,9%), prácticamente el mismo número de instituciones que buscan posicionarse con estrategias de Ventajas y Soluciones para los ciudadanos (53,1%). Mientras, los otros cuatro o cinco objetivos de eslóganes se utilizan con bastante menos profusión que la primera. Y en lo que respecta a las estrategias de posicionamiento, entre la mencionada de Ventajas y Soluciones y la basada en el Usuario-ciudadano (37,8%) copan más del noventa por ciento de las campañas.

Tabla nº 31.b

Estrategias de Posicionamiento según ámbito institucional

Estrategias de Posicionamiento	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	N	%	n	%	n	%	N
Características del servicio/ institución	4,1	3	6,1	9	9,5	2	5,8	14
Ventajas y Soluciones	49,3	36	56,5	83	42,9	9	53,1	128
Uso/ ocasiones de utilización	--	--	3,4	5	--	--	2,1	5
Usuario, ciudadano	45,2	33	32,7	48	47,6	10	37,8	91
Nueva categoría de servicio	1,4	1	1,4	2	--	--	1,2	3
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Estas distribuciones generales tienen diferente utilización según el ámbito institucional de que se trate. Las administraciones locales son las que utilizan en mayor medida eslóganes de tipo descriptivo o laudatorio (76,2%) con estrategias de posicionamiento basadas en el ciudadano (47,6%) y después en Ventajas y Soluciones (42,9%). Las campañas autonómicas se reparten de una forma más equilibrada entre todos los objetivos, sin perder la secuencia ordinal del conjunto ni la bipolaridad en las estrategias de posicionamiento; son las que más utilizan la conciliación ciudadana como objetivo de sus eslóganes (20,4%) y las Ventajas y Soluciones (56,5%) como estrategia de posicionamiento. Por su parte, las campañas de las instituciones estatales también aportan cierto sobrepeso de campañas cuyos eslóganes describen o ensalzan la institución (60,3%) a la misma vez que acumulan todo el sobrepeso en objetivos Informativos en sus eslóganes (19,2%), pero se mantienen en

valores intermedios respecto a las administraciones autonómicas y locales en los dos ítems modales del conjunto de respuestas.

Atendiendo ahora a la composición política, la publicidad de las Instituciones donde el PSOE gobierna en solitario presenta una distribución muy ajustada al conjunto de la muestra y, a la vez, parecida a la encontrada para el ámbito institucional estatal -lógicamente- aunque suavizada por la suma de la publicidad de la Junta de Andalucía (las dos instituciones controladas donde el PSOE gobierna en solitario). El único sobrepeso sobre el conjunto -ocho puntos- se produce en el ítem informativo de las ventajas y naturaleza del servicio; y en sentido contrario, los objetivos diferenciadores de la institución se dan con una frecuencia de cinco puntos relativos por debajo del total. En las estrategias de posicionamiento mantiene igualmente una distribución muy similar al total, si se exceptúa un mayor énfasis en las estrategias centradas en el ciudadano, con casi cinco puntos por encima del promedio.

Tabla nº 32.a
Objetivo del Eslogan según Composición Política.

Objetivos del Eslogan	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Describe o ensalza la Institución	53,6	52	62,5	15	57,4	54	34,6	9	53,9	130
Concienciar a la ciudadanía	15,5	15	37,5	9	6,4	6	34,6	9	16,2	39
Diferenciar la Institución	7,2	7	--	--	24,5	23	--	--	12,4	30
Informa s/ ventajas y la naturaleza del servicio	19,6	19	--	--	4,3	4	15,4	4	11,2	27
Sugiere la utilización del servicio	--	--	--	--	7,4	7	15,4	4	4,6	11
Otros	4,1	4	--	--	--	--	--	--	1,7	4
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

El PP, por su parte, hace mayor hincapié en los eslóganes cuyos objetivos describen o ensalzan y, sobre todo, diferencian a la institución que los emite, en base a estrategias de posicionamiento amparadas en las ventajas y soluciones que aportan sus instituciones.

Los eslóganes de los anuncios de las instituciones donde el PSOE gobierna en coalición -Cataluña- sólo consideran los objetivos referentes al realce de la institución (62,5%) y los de concienciación ciudadana (37,5%); por eso, el cincuenta por ciento de sus estrategias de posicionamiento se centran en el ciudadano usuario.

Tabla nº 32.b

Estrategia de posicionamiento según Composición Política.

Estrategias de Posicionamiento	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Características del servicio/institución	3,1	3	12,5	3	3,2	3	19,2	5	5,8	14
Ventajas y Soluciones	53,6	52	37,5	9	60,6	57	38,5	10	53,1	128
Uso/ocasiones de utilización	--	--	--	--	3,2	3	7,7	2	2,1	5
Usuario, ciudadano	42,3	41	50,0	12	30,9	29	34,6	9	37,8	91
Nueva categoría de servicio	1,0	1	--	--	2,1	2	--	--	1,2	3
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

Por su parte, el PNV en coalición dedica un tercio de sus campañas a realzar o describir las instituciones emisoras; otro tercio a la concienciación ciudadana y el último tercio, a partes iguales, bien a informar sobre las ventajas o naturaleza del servicio que prestan, bien a promocionar -sugerir- la utilización del servicio; para ello emplean, en mayor medida que la media, estrategias basadas en realzar las características del servicio.

Tabla n° 33.a

Objetivo del Eslogan según Objetivos de Campaña

Objetivos del Eslogan	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Describe o ensalza la Institución	64,8	70	48,8	39	38,9	14	41,2	7	53,9	130
Concienciar a la ciudadanía	26,9	29	5,0	4	--	--	35,3	6	16,2	39
Diferenciar la Institución	5,6	6	18,8	15	25,0	9	--	--	12,4	30
Informa de ventajas y naturaleza del servicio	2,8	3	23,8	19	8,3	3	11,8	2	11,2	27
Sugiere la utilización del servicio	--	--	3,8	3	22,2	8	--	--	4,6	11
Otros	--	--	--	--	5,6	2	11,8	2	1,7	4
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

Y cuando se contrastan los objetivos de las campañas con los de los eslóganes, se puede apreciar que los de las que tienen fines educativos se centran en ensalzar a la institución (64,8%) y la concienciación ciudadana (26,9%), ambas con diez puntos por encima de los promedios respectivos y sumando más del noventa por ciento del total de sus piezas publicitarias. Tres de cada cuatro campañas utilizan una estrategia de posicionamiento basada en el usuario y el otro tercio, aproximadamente, se posiciona en la estrategia de ventajas y soluciones que aporta la institución.

Las campañas que tienen por objetivo rentabilizar logros los tratan de afianzar, además de haciendo patentes los valores diferenciales de la institución (48,8%, cinco puntos menos que el conjunto) informando sobre las ventajas del servicio que prestan (doce puntos por encima de la media) y mediante diferenciación (seis puntos más que el conjunto) con el fin de posicionarse como aportadoras de ventajas y soluciones para el ciudadano, casi en exclusiva.

Tabla nº 33.b

Estrategias de Posicionamiento según Objetivos de Campaña

Estrategias de Posicionamiento	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Características del producto/Institución	--	--	3,8	3	16,7	6	29,4	5	5,8	14
Ventajas y Soluciones	28,7	31	86,3	69	66,7	24	23,5	4	53,1	128
Uso/ocasiones de uso	0,9	1	--	--	5,6	2	11,8	2	2,1	5
Usuario, ciudadano	70,4	76	8,8	7	8,3	3	29,4	5	37,8	91
Nueva categoría de producto	--	--	1,3	1	2,8	1	5,9	1	1,2	3
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

Por último, las campañas con objetivos informativos, utilizan eslóganes diferenciadores de la institución y que sugieren la utilización del servicio, posicionándose sobre todo en la oferta de ventajas y soluciones y en las características de la Institución, en mayor medida que el promedio.

5.6.2. Valores de posicionamiento manifiestos y valores corporativos

Para los fines de la presente investigación se han definido como **valores de posicionamiento** aquellos que se relacionan con una actividad, producto o servicio específico de la *Entidad*. De esta manera, cada actividad, producto o servicio lleva asociado un valor de posicionamiento. Del repertorio inicial de valores propuestos, tras la visualización de los spots han quedado como definitivas las siguientes categorías:

Solidaridad/Compromiso Social: desarrollo de acciones dirigidas a la sociedad para cubrir sus demandas y necesidades; colaboración con otras entidades para la ejecución de proyectos solidarios; presencia en organizaciones y foros con objetivos afines a cuestiones relacionadas con la sensibilidad social...;

Atención personalizada/Cercanía/Comprensión: actitud proactiva de disposición; atención individualizada; trato cercano con el usuario-ciudadano...

Profesionalidad/Eficacia: logro de los objetivos marcados; buenos resultados en la gestión de los recursos; éxito en el desarrollo de actividades sociales y culturales (Ej.: Salas llenas durante los conciertos o exposiciones) por sí mismos o por la concesión de ayudas, patrocinios, etc. a proyectos sociales...

Modernidad/Innovación: búsqueda de productos o servicios novedosos y eficaces; elevados niveles de competencias técnicas; investigación para la mejora de la gestión; actualización continua para atender las necesidades; infraestructuras modernas; mirada al futuro como filosofía de trabajo...

Gran oferta turística: ítem específico para campañas de reclamo turístico.

Tabla nº 34

Valores de Posicionamiento según ámbito institucional

Valores de Posicionamiento	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Solidaridad, compromiso social	21,9	16	34,7	51	14,3	3	29,0	70
Atención, cercanía, comprensión	21,9	16	20,4	30	33,3	7	22,0	53
Profesionalidad, eficacia	26,0	19	15,6	23	52,4	11	22,0	53
Modernidad, innovación	27,4	20	15,6	23	--	--	17,8	43
Gran oferta turística	--	--	8,2	12	--	--	5,0	12
Otros	2,7	2	5,4	8	--	--	4,1	10
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Estos criterios de clasificación ponen de manifiesto –Tabla nº 34– que casi una tercera parte (29%) de los spots plantean valores de solidaridad y compromiso social, a la misma vez que un 22% del material analizado muestra valores de proactividad hacia las personas. Esta misma cifra es la que se obtiene para spots cuyos valores declarados tratan de posicionarse como buenos gestores –profesionalidad/eficacia. Si descartamos los valores turísticos, con un fin puramente promocional y sólo el 5% de la muestra, el cuarto valor de posicionamiento es el que divulga la innovación en su gestión o filosofía.

Los más solidarios, en términos relativos siempre, las instituciones autonómicas (34,7%); los más cercanos y eficaces, las administraciones locales (33,3% y 52,4% respectivamente); los más innovadores y no tan eficaces, las instituciones del Estado (27,4% y 26%, respectivamente) .

Estos mismos valores de posicionamiento vistos desde la perspectiva del partido en el gobierno –Tabla nº 35- muestran que la solidaridad y compromiso social es atributo mayormente reclamado por el PP (37,2%); la cercanía es un valor en el que el PNV casi duplica al conjunto (42,3%); la eficacia es una enseña que alegan tanto el PP como el PSOE en su publicidad (25,5%, el primero, y 25,8%, el segundo), mientras la modernidad e innovación constituye el valor arquetípico del PSOE en coalición –Cataluña (45,8%).

Y en lo que respecta a los valores difundidos, en función del objetivo de la campaña, encontramos como más significativo un sobrepeso de la solidaridad y compromiso social en los valores de posicionamiento que transmiten los espots de campañas con fines educativos (47,2%), mientras las que tratan de rentabilizar logros hacen un mayor hincapié en la innovación (30%), la cercanía (27,5%) y la eficacia (26,3%). Los espots de campaña con fines meramente informativos sólo tienen sobrepeso en la transmisión de valores turísticos (33,3%).

Tabla nº 35

Valores de Posicionamiento según Composición Política.

Valores de Posicionamiento	PSOE		PSOE e Coalición		PP		PNV e Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Solidaridad, compromiso social	21,6	21	25,0	6	37,2	35	30,8	8	29,0	70
Atención, cercanía, comprensión	24,7	24	8,3	2	17,0	16	42,3	11	22,0	53
Profesionalidad, eficacia	25,8	25	8,3	2	25,5	24	7,7	2	22,0	53
Modernidad, innovación	25,8	25	45,8	11	6,4	6	3,8	1	17,8	43
Gran oferta turística	--	--	--	--	8,5	8	15,4	4	5,0	12
Otros	2,1	2	12,5	3	5,3	5	--	--	4,1	10
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

Tabla nº 36

Valores de Posicionamiento según Objetivos de Campaña

Valores de Posicionamiento	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Solidaridad, compromiso social	47,2	51	16,3	13	5,6	2	23,5	4	29,0	70
Atención, cercanía, comprensión	20,4	22	27,5	22	19,4	7	11,8	2	22,0	53
Profesionalidad, eficacia	19,4	21	26,3	21	16,7	6	29,4	5	22,0	53
Modernidad, innovación	9,3	10	30,0	24	16,7	6	17,6	3	17,8	43
Gran oferta turística	--	--	--	--	33,3	12	--	--	5,0	12
Otros	3,7	4	--	--	8,3	3	17,6	3	4,1	10
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

Entendemos por **valores corporativos** aquellos que inciden en la imagen que proyecta la *Entidad*. Son valores que se asocian a la imagen corporativa de manera genérica aunque se desarrollen a través de algunas de sus actividades o acciones. Los que hemos controlado en esta investigación son:

Bien común/Responsabilidad: financiación de obras sociales; realización de proyectos o acciones que beneficien y cubran las necesidades de la comunidad; cumplimiento e implantación de políticas sociales. Ej.: Conciliación de la vida familiar y profesional; paridad de géneros,...

Cooperación cívica: participación en proyectos, actividades o campañas desarrolladas por instituciones públicas o asociaciones.

Profesionalidad/Eficiencia: atención, gestión de incidencias, operatoria electrónica, trato cordial; oficinas bien estructuradas (en mobiliario, presentación, limpieza, ...)

Ética de gestión/Respeto legislación: Cumplimiento de la legislación; gestión adecuada de los recursos; cumplimiento de promesas y compromisos.

Tabla nº 37

Valores Corporativos según ámbito institucional

Valores Corporativos	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Bien común, responsabilidad	60,3	44	70,1	103	90,5	19	68,9	166
Cooperación cívica	16,4	12	10,2	15	9,5	2	12,0	29
Profesionalidad, eficacia	19,2	14	11,6	17	--	--	12,9	31
Ética en la gestión	--	--	3,4	5	--	--	2,1	5
Otros	4,1	3	4,8	7	--	--	4,1	10
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Según los análisis efectuados de los spots que comprenden la muestra, la mayor parte de los valores corporativos que se han asociado a estos inciden en remarcar el bien común y responsabilidad de las instituciones emisoras

(68,9%). A partes iguales, entre el doce y el trece por ciento, encontramos valores corporativos que resaltan la eficiencia institucional y la participación en actividades sociales.

Según el ámbito institucional al que nos refiramos, encontraremos hasta el noventa por ciento de las campañas con este tipo de valores corporativos asociados, en el caso de las administraciones locales, frente al 60,3% en las estatales para el mismo ítem. Estas últimas utilizan en mayor proporción que la media los valores de Cooperación cívica y, sobre todo, los de eficiencia en la gestión: siete puntos más que el promedio.

Tabla nº 38

Valores Corporativos según Composición Política.

Valores Corporativos	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Bien común, responsabilidad	60,8	59	95,8	23	67,0	63	80,8	21	68,9	166
Cooperación cívica	12,4	12	4,2	1	11,7	11	19,2	5	12,0	29
Profesionalidad, eficacia	17,5	17	--	--	14,9	14	--	--	12,9	31
Ética en la gestión	5,2	5	--	--	--	--	--	--	2,1	5
Otros	4,1	4	--	--	6,4	6	--	--	4,1	10
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

En cuanto a la composición política de los gobiernos, el mayor énfasis en la responsabilidad y bien común procede de los gobiernos coaligados, tanto del PSOE (95,8%) como del PNV (80,8%), quedando la Cooperación cívica como el segundo ítem con el resto de los spots publicados para estos dos gobiernos. Mientras, el PSOE y el PP en solitario recurren proporcionalmente más que la media a valores corporativos de eficiencia (17,5%, el primero; y 14,9%, el segundo), al mismo tiempo que cuentan con una mayor variedad de apelaciones a otros valores corporativos.

Tabla nº 39

Valores Corporativos según Objetivos de Campaña

Valores Corporativos	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Bien común, responsabilidad	92,6	100	57,5	46	22,2	8	70,6	12	68,9	166
Cooperación cívica	2,8	3	15,0	12	33,3	12	11,8	2	12,0	29
Profesionalidad, eficacia	4,6	5	20,0	16	27,8	10	--	--	12,9	31
Ética en la gestión	--	--	6,3	5	--	--	--	--	2,1	5
Otros	--	--	1,3	1	16,7	6	17,6	3	4,1	10
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

Para terminar con este apartado, se puede apreciar en la Tabla nº 39 cómo los valores corporativos de bien común y responsabilidad social tienen una utilización cercana a la unanimidad en los spots que hemos definido como educativos pedagógicos con más del noventa por ciento de los de su categoría. En los objetivos de rentabilización de logros, primando igualmente los valores corporativos anteriores en volumen absoluto, también se aprecia un cierto sobrepeso en los que hacen apelación a la eficiencia; a la misma vez que las campañas con objetivos informativos son las que menos utilizan valores corporativos de responsabilidad social y recalcan con mayor insistencia -relativa- valores de Cooperación cívica (33,3%) y de eficiencia (27,8%).

5.6.3. Recursos propagandísticos y técnicas de desarrollo de actitudes

Como se señaló en la determinación de objetivos, la tarea asignada a este grupo consistió en analizar los elementos formales utilizados en las campañas publicitarias. A esta tarea inicial le incorporamos el objetivo particular de ahondar en los significados subyacentes de la publicidad emitida por las instituciones como forma de comprobar la existencia de posibles conexiones entre las estrategias publicitarias y las estrategias de afianzamiento del

poder. Los análisis expuestos en las páginas que preceden permiten concebir ciertos indicios de ratificación de las hipótesis de trabajo, aunque aún queda por examinar la información más directamente asociada a este objetivo: los recursos propagandísticos y las técnicas utilizadas, en su caso, para el desarrollo e implantación de actitudes favorables a los propósitos subyacentes. Aunque existen diversas clasificaciones de recursos propagandísticos (Institute for Propaganda Analysis, 1995), utilizamos el repertorio de Brown (Brown, 1978: 25-29 y 66-70) con ciertas adaptaciones al momento y materia actuales para actualizar las definiciones a las diferentes expresiones que se pueden detectar en el análisis pormenorizado de los spots incluidos en la muestra. Los recursos que hemos considerado son:

- 1. Empleo de estereotipos.** Son aquellos relatos de carácter social y masivo que se interpretan como verdades incuestionables, ya que se derivan de esos lugares comunes, *topos*, que actúan como la amalgama del fundamento sociocultural. Su uso, por tanto, supone la utilización de un discurso masivo que no se ampara en argumentos sólidos y específicos, sino, más bien, en legitimaciones de carácter tópico y mayoritario.
- 2. Sustitución de nombres comunes y adjetivos.** Con este procedimiento se consigue encubrir el verdadero significado de alguno de los términos manipulados e, incluso –por repetición–, terminan siendo anulados semánticamente. Se trata de un recurso encargado de presentar unos hechos determinados a través de metáforas, símiles o sinédoques de otros, bien por ser considerados temas tabú, bien por aludir a personas o formaciones opuestas o, simplemente, para dotar al mensaje de una sobredimensión significativa. La propaganda los utiliza en sustitución de términos neutrales, que no les sirven para sus fines, por otros favorables o desfavorables con una connotación emocional (“derechona” por conservador; “rojo” por izquierdista; “libre empresa” por capitalismo; ...)

3. **Selección de hechos/datos.** De un conjunto de datos complejos disponible por el emisor, referidos a un marco y realidad determinada, el persuasor selecciona aquellos que considera más adecuados ofrecer al receptor por su utilidad a los fines del mensaje. Se lleva a cabo cuando se presenta un tema o unas determinadas acciones de forma sesgada y recortada, con el objeto de crear una impresión distinta a la producida con la representación del relato completo.
4. **Mentira descarada.** Desde "leyendas urbanas" hasta estereotipos aplicados en sentido contrario al usual. Tenemos demasiados ejemplos de unos años a esta parte; hay que desprenderse de prejuicios y mantener una objetividad a toda prueba para no caer en clasificaciones incorrectas.
5. **Repetición de palabras clave y frases hechas.** Es un recurso que se encarga de plasmar una misma idea bien en anuncios, mítines, entrevistas,... dentro de una misma campaña, o bien en diferentes campañas. Pone de manifiesto si la institución emisora sigue un mismo eje estratégico o si, por el contrario, éste va cambiando con el paso del tiempo o en función de determinados sucesos puntuales, que deberían analizarse una vez determinados estos cambios en el eje estratégico. Se trata de conseguir que las ideas-punta y argumentos básicos elaborados penetren como un estribillo en las mentes de los receptores. Hay que detectarlos: España va bien, Andalucía imparable, etc. etc.
6. **Afirmación/ Énfasis en las afirmaciones rotundas.** Se trata del recurso utilizado para reafirmar una institución emisora, y se detecta porque el objeto del mensaje no está destinado a un fin concreto... que no sea generar una imagen positiva de la entidad emisora. El propagandista rara vez argumenta, hace afirmaciones audaces y rotundas a favor de su tesis, presentando sólo un lado del argumento.

- 7. Señalamiento del enemigo.** Es uno de los recursos básicos del código propagandístico y consiste, de alguna manera, en conformar al enemigo. Esto es, localizar al responsable de hechos, comportamientos o proyecciones negativas para la sociedad. Puede verse en campañas de concienciación, en las que el ciudadano es calificado como ejecutor de acciones negativas. Tratan de a) desviar la agresión o culpa hacia otros y b) fortalecer la sensación de integración en el grupo, mejorando la moral del partido.
- 8. Alusión a la autoridad.** Forma parte de la naturaleza de la sugestión. Se pone de manifiesto cuando el mensaje señala, de forma expresa o implícita, la jerarquía social. Un ejemplo de ello puede verse en las campañas sobre multas o acciones contra el usuario. El "líder" ha dicho..., El mandato de la ONU...,
- 9. Apelación a la amenaza de alguien externo.** Dirigir los ataques argumentativos contra alguien, que puede ser un enemigo real o potencial, al que se supone que es contrario a las aspiraciones y deseos de la población a la que va dirigido el mensaje.

Pues bien, de los doscientos cuarenta y un spots que se han analizado, la mayor parte de ellos –algo más de uno de cada cuatro (27,8%)– recurren a las afirmaciones rotundas como forma de afirmar sus mensajes. El recurso al estereotipo continúa siendo una de las estrellas retóricas con casi un veinte por ciento (19,5%) de referencias. Un tercer grupo de recursos propagandísticos, con una incidencia muy similar en el conjunto, está formado por el señalamiento del enemigo (16,6%), la selección de hechos/datos (15,8%) y la repetición de consignas (14,5%). Finalmente, la mentira y la sustitución de nombres sólo han sido detectados en un 2,5% del conjunto, ambos incluidos.

Tabla nº 40

Recursos Propagandísticos según ámbito institucional

Recursos Propagandísticos	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Estereotipos	28,8	21	15,0	22	19,0	4	19,5	47
Sustitución de nombres	1,4	1	0,7	1	--	--	0,8	2
Selección	13,7	10	18,4	27	4,8	1	15,8	38
Mentira	--	--	2,0	3	4,8	1	1,7	4
Repetición	5,5	4	17,7	26	23,8	5	14,5	35
Énfasis en afirmaciones rotundas	26,0	19	29,9	44	19,0	4	27,8	67
Señalamiento	23,3	17	11,6	17	28,6	6	16,6	40
Ninguno	1,4	1	4,8	7	--	--	3,3	8
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Una primera interpretación parece indicar que la publicidad institucional utiliza con bastante prodigalidad -quizás más de lo que sería esperable- los recursos propagandísticos; pues si el énfasis, la repetición y el estereotipo son recursos enraizados en los discursos publicitarios, no puede decirse lo mismo de otras figuras como el señalamiento del enemigo o la sustitución.

Cuando se considera el ámbito institucional emisor se encuentran diferencias que suelen ser bastante más significadas que las encontradas en buena parte de las variables estudiadas anteriormente. Así, la utilización de estereotipos y el señalamiento del enemigo es más abundante en la publicidad estatal que en el conjunto (nueve puntos, la primera, y siete, la segunda); mientras la publicidad autonómica hace un mayor uso que la estatal y local de la selección de hechos y de las afirmaciones rotundas, eso sí con menor diferencial relativo sobre el conjunto. La publicidad emitida por entes locales, por tanto, se "especializa" en técnicas de repetición y señalamiento, con nueve puntos diferenciales en las primeras y doce (i) puntos de diferencia con el promedio en las técnicas de señalamiento del enemigo. Parece ser que a mayor proximidad más se necesita reiterar quién es el "enemigo"... (con lo cual se podría llegar a colegir que los "derbys políticos" pueden llegar a ser más punzantes que los deportivos que se debaten en los interminables torneos de rivalidad pueblerina entre municipios vecinos.)

Tabla nº 41

Recursos Propagandísticos según Composición Política.

Recursos Propagandísticos	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Estereotipos	29,9	29	--	--	18,1	17	3,8	1	19,5	47
Sustitución de nombres	1,0	1	--	--	--	--	3,8	1	0,8	2
Selección	22,7	22	8,3	2	6,4	6	30,8	8	15,8	38
Mentira	--	--	4,2	1	2,1	2	3,8	1	1,7	4
Repetición	4,1	4	58,3	14	13,8	13	15,4	4	14,5	35
Énfasis en afirmaciones rotundas	22,7	22	4,2	1	39,4	37	26,9	7	27,8	67
Señalamiento	18,6	18	25,0	6	12,8	12	15,4	4	16,6	40
Ninguno	1,0	1	--	--	7,4	7	--	--	3,3	8
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

Lógicamente, estos resultados tienen un reflejo en algunas de las categorías de corte en el análisis según la composición política de las instituciones emisoras. El PSOE gobernando en solitario utiliza los estereotipos con mayor profusión que los demás (diez puntos por encima de la media); pero cuando gobierna en coalición utiliza más que ningún otro la repetición (58,3% sobre 14,5% de media) y el señalamiento (25% sobre el 16,6% de media). Los spots del PP sólo sobresalen en la utilización de afirmaciones rotundas (once puntos más que el promedio) y, si acaso, en la no utilización de recursos propagandísticos: de los ocho spots clasificados en esta categoría, siete son del PP y uno del PSOE. Por su parte, el PNV, en coalición, utiliza con mayor intensidad relativa que los demás partidos la selección de hechos (el doble que la media) pues en el resto de categorías alcanza porcentajes relativos siempre inferiores a los demás.

Tabla nº 42

Recursos Propagandísticos según Objetivos de Campaña

Recursos Propagandísticos	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Estereotipos	23,1	25	23,8	19	5,6	2	5,9	1	19,5	47
Sustitución de nombres	--	--	--	--	--	--	11,8	2	0,8	2
Selección	8,3	9	23,8	19	19,4	7	17,6	3	15,8	38
Mentira	1,9	2	1,3	1	--	--	5,9	1	1,7	4
Repetición	13,0	14	17,5	14	11,1	4	17,6	3	14,5	35
Énfasis en afirmaciones rotundas	17,6	19	33,8	27	50,0	18	17,6	3	27,8	67
Señalamiento	36,1	39	--	--	--	--	5,9	1	16,6	40
Ninguno	--	--	--	--	13,9	5	17,6	3	3,3	8
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

Y si nos fijamos en la tabla nº 42, donde se exponen los recursos de propaganda utilizados en función de los Objetivos de las campañas, las diferencias más relevantes se encuentran en la utilización de los estereotipos por las campañas educativas y rentabilizadoras de logros; las propagandísticas por excelencia. Pero donde más destacan las educativas es en la utilización de técnicas de señalamiento (veinte puntos por encima de la media), del mismo modo que las campañas de rentabilización de logros, además de los estereotipos, utilizan la selección de hechos (ocho puntos más que la media) y las afirmaciones rotundas (seis puntos sobre el promedio), aunque en lo que se refiere a estas dos últimas puede considerarse lógico su uso por la naturaleza de su objetivo rentabilizador de logros, que necesita diferenciarse y realzar lo conseguido para conseguir credibilidad. Las campañas informativas también requieren de afirmaciones enfáticas para acentuar la atención del espectador, cosa que hacen en la mitad de los casos (50%); obviamente la selección de hechos también es una "herramienta de trabajo" en este tipo de campañas, quizás por eso lo utilizan en casi un veinte por ciento de sus spots.

Técnicas para el desarrollo de actitudes. La utilización de las técnicas persuasivas que se acaban de exponer pretenden generar una serie de actitudes que de uno u otro modo vayan cristalizando en el público objetivo. Para facilitar y reforzar su penetración o diseminación entre el público el comunicador suele hacer uso de diversas técnicas que facilitan el desarrollo de las actitudes pretendidas. Estas pueden detectarse, una vez concluido y valorado el análisis anterior, y se pueden articular mediante los siguientes indicadores:

- 1. Racionalización.** Este recurso alude a la forma en la que se prevé que el mensaje se va a interiorizar por parte de los receptores, bien masivos o colectivos. Mediante la racionalización se aportan razones, más o menos absurdas, para justificar un hecho o una medida que se va a tomar, fingiendo que cualquier cosa que ocurra es lo mejor que puede suceder; y si no se hace, las consecuencias serán peores. Se suelen utilizar para eliminar sentimientos de culpa al grupo, para que se acepte una situación nueva y desagradable o, lo más común, para racionalizar un hecho que no puede ser ya alterado. (Vgr.: Lo mejor del tranvía urbano es lo que no se ve: la renovación del subsuelo medieval de la ciudad; las medidas que ha tomado el partido son acertadas, pero se necesita tiempo para que fructifiquen)
- 2. Sustitución.** Mecanismo por el que se reemplaza el fin frustrado por otro al que desplaza la emoción de odio y, a veces, de amor. De ahí el fenómeno del "chivo expiatorio" o del amor de rechazo. Se trata de un instrumento destinado a propiciar opiniones mayoritarias, asociado con el uso de los tópicos y dirigido, por tanto, a un público masivo. Los nazis utilizaron a los judíos para desplazar la frustración de cualquier derrota o privación.
- 3. Proyección.** Se confunde con la sustitución. Se trata de atribuir a otros los impulsos que la gente no quiere reconocer como propios: Le he agredido porque, seguro, que venía con malas intenciones contra mí...; si eso lo hubiéramos hecho nosotros, qué estarían diciendo ahora ellos!... hacemos un vídeo con "sus" defectos para que todos puedan ver cómo mienten,...

4. **Identificación.** Aunque en apariencia es lo opuesto a proyección, puede producirse en las mismas situaciones y ambas se complementan. Se trata de conseguir una proyección sobre otra persona de modo que el individuo se identifique con ella y crea que siente del mismo modo. De ahí que la moral de grupo descansa en la identificación mutua de los miembros, y de todos ellos con el líder. Pero lo más importante de la identificación es que constituye el origen y raíz de todo sentimiento de simpatía o de piedad, es por ello una de los factores importantes para el mantenimiento del grupo. (Se ha equivocado con esta política, pero tenía que intentarlo para el bien de todos...)
5. **Compensación.** El impulso original se ve frustrado y se busca otro fin a través de un impulso que no estaba involucrado en la frustración original. Es uno de los mecanismos más importantes, según Adler, para compensar los sentimientos de inferioridad. (Nuestro partido tiene una brillante historia en defensa de la democracia...; hemos perdido pero demostramos al mundo que no nos rendimos ante la adversidad...)
6. **Conformismo.** Es la mejor manera de sentirse seguro, el deseo de ser como los demás. (Aunque el progreso social se produce por el inconformismo). El conformismo se utiliza por las organizaciones para mantener la estructura social.

Los resultados que se reflejan en las tablas 43 y siguientes permiten afirmar lo siguiente. A la hora de asentar las actitudes pretendidamente inoculadas entre el público los creativos publicitarios se decantan básicamente por la utilización de dos técnicas sobre las demás: la racionalización (36,9%) y la identificación (31,5%). Estas estrategias se han detectado en dos tercios del total de spots analizados.

Tabla nº 43

Técnicas Desarrollo Actitudes según ámbito institucional

Técnicas Desarrollo Actitudes	Estatal		Autonómico		Local		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n
Racionalización	56,2	41	28,6	42	28,6	6	36,9	89
Sustitución	1,4	1	4,1	6	--	--	2,9	7
Proyección	15,1	11	10,2	15	4,8	1	11,2	27
Identificación	16,4	12	34,0	50	66,7	14	31,5	76
Compensación	11,0	8	18,4	27	--	--	14,5	35
Conformismo	--	--	0,7	1	--	--	0,4	1
Ninguno	--	--	4,1	6	--	--	2,5	6
Total	100,0	73	100,0	147	100,0	21	100,0	241

Con algo menos de la mitad de frecuencias que las anteriores se utilizó la compensación (14,5%) como forma de asentar la estrategia propagandística, mientras el mecanismo de proyección se utilizó en el 11,2% de los casos analizados. La sustitución y el conformismo apenas sobrepasaron el 3% de los spots, ambas juntas, apenas dos casos más que los spots en los que no se percibió ninguna técnica de las que se estudian.

Si nos referimos de nuevo a la segmentación por niveles institucionales –Tabla nº 43– se puede apreciar cómo más de la mitad de las campañas estatales utilizan la técnica de racionalización para afianzar los mensajes quedando el resto de técnicas por debajo del conjunto, a excepción de la proyección con cuatro puntos de sobrepeso sobre el total.

A nivel autonómico es donde se produce una mayor diversidad de utilización de estas técnicas, aunque en ningún caso sobrepasan el cuatro por ciento de diferencial respecto al conjunto en la utilización de las técnicas de identificación y de compensación. Y a nivel local es donde vuelve a darse una mayor concentración de técnicas persuasivas. Concretamente, la identificación con el líder se utiliza en dos de cada tres spots, a la misma vez que la racionalización se utiliza en seis de los veintinueve casos (28,6%).

Tabla nº 44

Técnicas Desarrollo Actitudes según Composición Política.

Técnicas Desarrollo Actitudes	PSOE		PSOE en Coalición		PP		PNV en Coalición		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Racionalización	49,5	48	50,0	12	24,5	23	23,1	6	36,9	89
Sustitución	1,0	1	--	--	4,3	4	7,7	2	2,9	7
Proyección	15,5	15	16,7	4	6,4	6	7,7	2	11,2	27
Identificación	21,6	21	33,3	8	34,0	32	57,7	15	31,5	76
Compensación	12,4	12	--	--	23,4	22	3,8	1	14,5	35
Conformismo	--	--	--	--	1,1	1	--	--	0,4	1
Ninguno	--	--	--	--	6,4	6	--	--	2,5	6
Total	100,0	97	100,0	24	100,0	94	100,0	26	100,0	241

Si se relacionan los resultados con el partido en el gobierno –tabla nº 44–, puede afirmarse que el PSOE, tanto en gobiernos monocolors como en coalición, se vale de la racionalización como argumento de convicción en sus anuncios; después del cual hace uso de la identificación, sobre todo cuando gobierna en coalición (33,3%). Para el PP ésta última, la identificación, es la técnica más utilizada, seguida de la racionalización (24,5%) y la compensación (23,4%), esta última con casi diez puntos de sobrepeso respecto al conjunto. También es el único partido que cuenta con seis anuncios en los que no se ha detectado ningún tipo de técnica persuasiva.

En el caso del PNV se utiliza la identificación en más de la mitad de sus anuncios; una cuarta parte de ellos se valen de la racionalización y en el resto valores sin representatividad.

Finalmente, los objetivos perseguidos en las campañas aportan pocas características diferenciales en el caso de los educativos; cierto sobrepeso, inferior a cinco puntos, en compensación y proyección.

Tabla nº 45

Técnicas Desarrollo Actitudes según Objetivos de Campaña

Técnicas Desarrollo Actitudes	Educativos		Rentabilizar logros		Informativos		Otros		Total	
	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
Racionalización	30,6	33	40,0	32	38,9	14	58,8	10	36,9	89
Sustitución	5,6	6	--	--	2,8	1	--	--	2,9	7
Proyección	15,7	17	5,0	4	13,9	5	5,9	1	11,2	27
Identificación	29,6	32	43,8	35	16,7	6	17,6	3	31,5	76
Compensación	18,5	20	10,0	8	16,7	6	5,9	1	14,5	35
Conformismo	--	--	1,3	1	--	--	--	--	0,4	1
Ninguno	--	--	--	--	11,1	4	11,8	2	2,5	6
Total	100,0	108	100,0	80	100,0	36	100,0	17	100,0	241

Cuando se trata de rentabilizar logros, se polarizan las técnicas utilizadas entre el 43,6% que suma la técnica de identificación y el 40% de la racionalización. Cuando la campaña tiene objetivos informativos tampoco requiere la utilización destacable de ninguna técnica sobre los respectivos promedios; el escaso número de elementos muestrales, por otro lado, tampoco permite un ajuste *fino* que aporte alguna novedad destacable.

6. Conclusiones

En esta investigación se ha abordado el estudio de 241 *spots* pertenecientes a campañas Institucionales emitidas entre el 1 de abril de 2005 y el 31 de marzo de 2006 por diversos organismos estatales, autonómicos y locales en España. El análisis que concluimos se ha llevado a cabo por un equipo de investigación perteneciente al Grupo M.A.E.C.E.I. -Grupo PAI SE1197- de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla, cuya tarea se ha

focalizado en descubrir los factores intencionales en el proceso de formación de opiniones y actitudes en el público mediante el control de la temática informativa, el análisis de los recursos formales y de las técnicas publicitarias y/o propagandísticas utilizadas.

Para ello se parte de dos hipótesis ancilares tendentes a verificar las posibles conexiones entre las estrategias publicitarias y las de afianzamiento del poder, formuladas como *la aceptación de que los emisores tratan de difundir en el público estereotipos reforzadores de normas sociales coincidentes con los valores preconizados por los respectivos idearios partidistas y, consecuentemente, los elementos formales de los anuncios tienen la misión de reforzar los argumentos y el discurso relacionado.*

Utilizamos el enfoque de *agenda setting* como técnica de análisis, bajo cuyo paradigma se sitúa el propósito 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 y propagandísticas en las diversas piezas de publicidad institucional. Igualmente, se analiza 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.

La primera constatación se produce respecto a las características generales de la comunicación y las estrategias comunicativas utilizadas: existen importantes diferencias en función del ámbito institucional de que se trate. Así, mientras las administraciones locales y estatales priman las campañas sobre obras y servicios, las administraciones autonómicas publicitan, sobre todo, cuestiones de política social. En una primera aproximación esto parece indicar que cada ámbito institucional se implica en el desarrollo de las competencias asumidas y genera respuestas específicas a los ciudadanos bajo

su responsabilidad: los municipios, tratan de dar respuesta a las necesidades más cotidianas de sus administrados; las administraciones autonómicas conceden preferencia al desarrollo de políticas sociales, a la misma vez que la administración del Estado dispensa mayor relevancia comparativa a su gestión en infraestructuras, aunque todas las administraciones conceden un especial realce comunicativo a las temáticas sociales y de medio ambiente; posiblemente para contribuir a los grandes objetivos proyectados por el gobierno central para la legislatura. O para hacer ver a sus administrados, en el caso del PP, que no van a la zaga en las cuestiones sociales. A este corolario se puede llegar después de una lectura directa de los datos cruzados según el partido en el gobierno, dado que donde gobierna el PP se ha dedicado un mayor volumen relativo a publicitar campañas con temáticas sociales, por encima de las dedicadas a obras y servicios, mientras los gobiernos del PSOE adjudicaron mayores recursos publicitarios a estos últimos que a las políticas sociales. También se podría conjeturar que en la primera parte de la legislatura que comenzó en 2004 -con el PP haciendo gala de haber dejado una herencia económica brillante, contrarrestada con la acusación de carencia de políticas sociales por parte del PSOE-, ambos partidos han dedicado un plus de sus recursos publicitarios a contrarrestar la imagen estereotipada que se les achaca sobre que el PP sabe gestionar la economía pero no hace políticas sociales, mientras el PSOE administra los recursos sociales pero fracasa en los programas económicos.

Estas primeras constataciones permiten introducir un primer atisbo de Intencionalidad de utilización de los recursos publicitarios en beneficio de las organizaciones políticas que sustentan los gobiernos (y/o sus planteamientos Ideológicos). Esta apreciación se corrobora conforme se profundiza en la disección de los datos, ya que algo más de la mitad de las campañas que emiten las administraciones públicas exhortan a los ciudadanos en el seguimiento, aceptación de comportamientos y conductas determinadas; otro tercio del conjunto se dedica a la comunicación y realce de los logros obtenidos en la gestión, mientras los anuncios que tienen una misión claramente informativa de actividades y cuestiones que afectan a los ciudadanos tienen una presencia inferior al veinte por ciento del conjunto.

En esta tarea de inoculación parece haber un cierto reparto de papeles. Así los organismos estatales asumirían de forma preferente las tareas de educación y disciplina social, mientras a las autonomías les correspondería un papel más activo en la transmisión de logros, políticos y/o materiales, quedándose los ayuntamientos con el cometido más cercano al ciudadano y el cuerpo a cuerpo político, ya que más de la mitad de su producción la dedican a campañas educativas activas, esto es, las que dicen a los ciudadanos cómo se hacen las cosas.

Pocas distinciones de tareas encontramos en función de las siglas políticas. Cuando el PSOE gobierna en solitario utiliza algo más las campañas de tipo educativo-pedagógico, mientras el PP en la misma tesitura hace lo propio con las campañas de creación de consenso y de educación y concienciación ciudadana; en términos absolutos, no relativos. Sin embargo, cuando se trata de obtener rentabilidad política de los logros sí resultan claramente perdedoras las administraciones gobernadas por el PP, con seis puntos por debajo de la media y trece menos que su directo competidor, el PSOE. Lo contrario que sucede con las campañas de tipo informativo, donde las administraciones del PP han emitido más del cincuenta por ciento de los spots (27 de 55). Este hecho permite continuar la hipótesis de que el PP se ha centrado en hacer publicidad de la calidad de su gestión, mientras el PSOE ha primado la pedagogía ideológica en los objetivos de su publicidad institucional, en línea y corroboración de lo que se viene contrastando.

Una vez que se ha obtenido la panorámica general de la publicidad institucional tratamos de constatar la prominencia que se concede a cada temática, por cuanto ésta proporciona la visibilidad necesaria para captar la atención del público hacia el objeto de la campaña. Para controlar la prominencia utilizamos tres indicadores básicos: la **cobertura**, que permite generar concienciación; el **énfasis**, que proporciona notoriedad; y la **intensidad** informativa como elemento que realza la preeminencia que se concede a la temática particular. Con ello se pretende identificar la utilización de elementos de resalte de la

notoriedad que persigan un incremento de la concienciación sobre ciertos temas. Este proceso es equivalente al de planificación publicitaria en la prosecución de objetivos de eficacia.

Pues bien, el análisis del periodo en que se difundió la publicidad permite observar una cierta tendencia a emitir las campañas educativas-pedagógicas durante el periodo "llano" de la legislatura; las de rentabilización de logros, al final de la legislatura, y las puramente informativas durante e inmediatamente después de las campañas electorales. Esto es, la publicidad con fines pedagógicos, la de mayor carga ideológica potencial, se vincula con el periodo de la legislatura más propicio para sembrar buscando el efecto inculcador a largo plazo; a la misma vez que las de rentabilización de logros se difunden relativamente con más frecuencia al final de la legislatura –cuando hay que recordar lo que se ha hecho, reavivar la memoria reciente- mientras las más neutras desde el punto de vista ideológico se dejan para la post campaña, cuando ya no hay que "vender", pues se acaban de recoger las cosechas políticas.

En lo que se refiere a la cobertura de las campañas, cada estamento administrativo ha respetado su circunscripción. Sólo en casos puntuales se sobrepasaron los límites competenciales geográficos, generalmente por motivos y en fechas turísticas, o para rentabilizar logros que pueden ser utilizados como reclamos turísticos por cuanto suponen la comunicación de mejoras importantes en infraestructuras, o para comunicar convocatorias electorales a los residentes en comunidades distintas.

La visibilidad mediática parece tener una cierta supeditación a compensaciones basadas en afinidad ideológica con los medios programados y no sólo a criterios técnicos de eficacia, dado que se ha recurrido de forma reiterada a canales que no parecen ser los de mayor rentabilidad publicitaria en el momento de la difusión, sobre todo por parte de los emisores locales. En este sentido, resalta la sobreprima de soportes autonómicos utilizados en las campañas informativas y educativas, así como la sobreinclusión de TVE1.

En la duración del anuncio, como coadyuvante de la visibilidad de la campaña, no se encuentran grandes desequilibrios respecto al formato clásico de 20-30 segundos; las administraciones locales y las gobernadas por el PP recurren algo más a los formatos pequeños, mientras la estatal hace lo contrario, sobre todo, cuando las campañas tienen por objetivo la rentabilización de logros.

Como corolario de ello, si se admite que la mayor duración del spot permite una más completa argumentación y visualización así como un incremento del énfasis en los aspectos argumentales; si también se acepta que en los objetivos *educativos/pedagógicos* subyace una mayor carga propagandística que en los de rentabilización de logros -porque utilizan técnicas de persuasión más sutiles- y éstos, a su vez, son superiores en capacidad de activación, reforzamiento y conversión a los informativamente neutros; y si, finalmente, este tipo de técnicas se utilizan con mayor profusión en las campañas del PSOE, obtenemos aquí uno nuevo refuerzo sobre la posible intencionalidad ideológica en la publicidad de esta última formación política.

Si nos referimos a la elección de los públicos, la conclusión más acertada parece ser la menos discriminatoria, esto es, todos eligieron bien sus *targets*. ¿Y cómo se dirigen a sus audiencias? El PSOE poner en juego una importante carga emocional en sus campañas, utilizando la evocación directa en sus argumentaciones, mientras las del PP se valen de la racionalidad argumental para desarrollar sus contenidos.

Dentro del epígrafe donde se recogen las estrategias persuasivas, valores de posicionamiento difundidos y recursos propagandísticos utilizados, encontramos una mayor utilización de estrategias de resalte de las ventajas y naturaleza de la institución emisora en el PSOE, acentuando el énfasis en las que se centran directamente en el ciudadano. El PP por su parte hace hincapié en los eslóganes cuyo objetivo consiste en describir o ensalzar a la institución cuya actividad o servicio se publicita, pero con estrategias de posicionamiento amparadas en las ventajas y soluciones que aportan esas instituciones. Igualmente, encontramos que el PP hace uso de valores

de posicionamiento que se refieren a la solidaridad y compromiso social, a la misma vez que el PSOE hace referencia en mayor medida a valores de modernidad e innovación. Sin embargo, tanto el PSOE como el PP, cuando gobiernan en solitario, recurren con mayor vehemencia a valores corporativos de eficiencia, que se utilizan con preferencia en las campañas de rentabilización de logros, junto a los valores corporativos de bien común y responsabilidad social, de los que se nota una mayor incidencia dentro de las campañas con fines pedagógicos.

Para finalizar, el análisis de los recursos propagandísticos y las técnicas de desarrollo de actitudes utilizadas para afianzarlos nos permite comprobar cómo el recurso al estereotipo continúa siendo una de las estrellas retóricas empleadas en la publicidad política. Los emisores institucionales utilizan con mayor prodigalidad de la esperable los recursos propagandísticos, aunque también se producen diferencias según el ámbito institucional emisor. Así la publicidad estatal hace un mayor uso que la media del señalamiento del enemigo mediante el empleo de estereotipos; de la misma manera que las instituciones autonómicas tienen preferencia por la selección de hechos y las afirmaciones rotundas; mientras los entes locales "se especializan" en técnicas de repetición y señalamiento del enemigo, con una reiteración ciertamente tediosa.

Las del PSOE son las campañas con mayor carga de estereotipos, que los complementan con la repetición de argumentos lineales y señalamiento del enemigo cuando el gobierno es en coalición -Cataluña- tanto más cuanto se trate de campañas educativas y rentabilizadoras de logros, las propagandísticas por excelencia. En los spots del PP sólo se encuentra sobrepeso sobre el promedio en la utilización de afirmaciones rotundas dentro de las campañas de tipo informativo que, por su propia naturaleza, requieren de afirmaciones enfáticas y selección de hechos para acentuar la atención del espectador.

Y como la inoculación de criterios que formen o cambien actitudes necesitan un adecuado emoliente para facilitar su asentamiento entre el auditorio, los creativos se han decantado por la racionalización y la identificación como

técnicas para el desarrollo de actitudes. La primera se ha utilizado con preeminencia en las campañas estatales, mientras la segunda ha sido la preferida por los creativos locales. Según partido en el gobierno, el PSOE se ha valido en mayor medida de la racionalización como argumento de convicción, mientras el PP utilizó con mayor profusión la identificación y la compensación, lógicamente –quizás– en su status de oposición.

En definitiva, y a la espera de una posible replicación o profundización en el objeto de esta investigación, concluimos lo hasta aquí analizado corroborando buena parte de la hipótesis establecida, en cuanto que la publicidad institucional analizada en el periodo de referencia contiene elementos suficientemente contrastados para permitir deducir la utilización de herramientas formales y técnicas persuasivas desvinculadas de las rutinas comúnmente utilizadas por la publicidad comercial; estereotipos reforzadores de normas sociales coincidentes con los valores preconizados por los respectivos idearios partidistas de las instituciones emisoras y, en consecuencia, sus elementos formales se encuentran orientados para reforzar los argumentos y el discurso político relacionado.

En una próxima investigación trataremos de relacionar los datos referidos a los spots publicitarios, que acabamos de analizar, con los obtenidos del análisis de la prensa diaria durante el mismo periodo, de manera que se pueda obtener una mayor precisión en las conclusiones, o su refutación. En otras palabras, pretendemos abordar el análisis de la agenda informativa y relacionarla con la agenda política expresada a través de la publicidad para confirmar las hipótesis que han surgido sobre la marcha. Incluso, aunque de forma indirecta como se apuntó en el apartado V.1., tampoco descartamos relacionar ambas con la agenda del público deducida de elaboraciones sobre fuentes secundarias (CIS, barómetros, encuestas puntuales,...). Con ello incluimos los diferentes contextos políticos y sociales del periodo en estudio y cerraríamos un ambicioso programa investigador mediante triangulación metodológica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2003): *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. La campaña electoral de 2000: partidos, medios y electores*. Tiran lo Blanch, Valencia.
- BERGER, A. Asa (1991): *Media analysis techniques*. Ed.Rev.. London, Sage.
- BARDIN, Laurence (1986): *Análisis de contenido*. Madrid, Akal. (Edición original en francés, 1977. Presses Universitaires)
- BARWISE, P., y EHREMBERG, A. (1992): *Television and its Audience*. London, Sage.
- CAPRIOTTI, P. (2007): "La Responsabilidad Social Corporativa de las empresas españolas en los medios de comunicación", en *Zer: Revista de estudios de comunicación*, Nº. 23, 2007.
- BROWN, J.A.C. (1978): *Técnicas de persuasión. De la propaganda al lavado de cerebro*. Alianza. Madrid.
- CEA D'ANCONA, M^a.A. (1996): *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de Investigación social*. Madrid, Síntesis.
- DAVIS, Aeron (2007): *The mediation of power*. Routledge, London & New York.
- DEARING, J.W, y ROGERS, E.M. (1996): *Agenda-Setting*. Sage, London.
- FAGEN, Richard R. (1967): *Política y Comunicación*. Buenos Aires, Paidós.
- FORNER, R.M. (1992): "David contra Goliat: el triunfo de la Prensa sobre la Televisión para determinados Grupos Objetivos, en España", en *Investigación y Marketing*, 38, marzo, pp. 99-106.
- GARRIDO, M., RAMOS, M. y RODRIGUEZ, J.C. (2007): "Análisis de la publicidad institucional del estado español: objetivos y cualidades discursivas" en *Comunicación*, nº 5. Departamento de Comunicación A.P. y L. Universidad de Sevilla, pp. 377-389.
- GRABER, D. (1987): *El poder de los medios en la política*. Buenos Aires, Latinoamericana. Buenos Aires.
- GUERRERO, C. (1995): *Los andaluces y los medios de comunicación. Hábitos y características diferenciales de sus audiencias*. Sevilla. Dirección General de Comunicación. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía.

- GUERRERO, C. (1998): "Contenido y audiencia de los informativos: Canal Sur y TVE en Andalucía. Una aproximación metodológica" en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*. Nº1. Sevilla. Ed. Grupo de Investigación en Estructura, historia y contenidos de la comunicación, pp. 199-222.
- GUERRERO, C. (1999): "Sociedad y Audiencias en Andalucía. El consumo de radio y televisión por los andaluces" en AGUILERA, M.; MENDIZ, A. y CASTILLO, A., *La industria audiovisual y publicitaria en Andalucía. Estudios sobre un sector estratégico*. Estudios y ensayos, 33. Servicio de publicaciones e intercambio científico de la Universidad de Málaga, pp. 38-95.
- GUERRERO, C. (2001): "Contenido y audiencias. Utilización de la triangulación metodológica para el seguimiento y control de soportes" en Benavides, J. y Fernández, E. (Ed.), *Valores y medios de comunicación. De la comunicación mediática a la creación cultural*. Edipo, Madrid, pp. 345-357.
- GUERRERO, C. (2008): "Análisis del contenido informativo y publicitario de las entidades financieras como herramienta de planificación estratégica" en BENAVIDES et Ad. (Ed.). *Nuevas tendencias de la Comunicación. En CDROM Comunicaciones del I Congreso Internacional de Comunicación Financiera*. Ciclos Complutense. Comunicación, Madrid, pp. 11-29.
- HALL, S. (1980): "Cultural studies: two paradigms" en *Media, culture and society. A critical reader*, pp. 33-48.
- HESTER, Joe Bob y GIBSON, Rhonda (2003): "The economy and second-level agenda-Setting: A time series analysis of economic news and public opinion about the economy" en *Journalism & Mass Communication Quarterly*. Vol. 80, nº 1. Spring 2003, pp. 73-90.
- HORNIG PRIEST, S. (1966): *Doing media research. An Introduction*. London, Sage.
- IGARTUA, J. J. (2006): *Métodos cuantitativos de Investigación en Comunicación*. Barcelona, Bosch.
- INSTITUTE FOR PROPAGANDA ANALYSIS (1995): "How to Detect Propaganda", en

- Jackall, R. (ed.), *Propaganda*. Palgrave, pp. 217-224.
- KLAPPER, J. T. (1974): *Los efectos de las comunicaciones de masas*. Madrid. Aguilar. (Edición original inglesa en 1960. Free Press. New York)
- KRIPPENDORFF, Klaus (1990): *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona. (Edición original inglesa en 1980. Sage. Newbury Park)
- McCOMBS, Maxwell (2002): "The Agenda-Setting role of the Mass Media in de shaping of public opinion". <http://www.utexas.edu/coc/journalism/SOURCE/faculty/facul/mccombsmain.htm>. el 20/10/03.
- McCOMBS, Maxwell (2003): "New frontiers in agenda Setting: Agendas of attributes and Frames" en <http://www.utexas.edu/coc/journalism/SOURCE/faculty/mmccoset.html> el 20/10/03.
- McQUAIL, D. (1993): "Rethinking concepts and methods. Traditions, technologies and audiences" en M. Ferguson (ed.), *Publics communications. The news imperatives. Future Directions for Media Research*. London, Sage.
- MERTON, R. K. (1987): *Teoría y estructura sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- MOORES, S. (1993): *Interpreting audiences. The ethnography of media consumption*. London, Sage.
- MUÑOZ-ALONSO, A., y ROSPIR, J. I. (Eds.) (1999): *Democracia mediática y campañas electorales*. Ariel Comunicación, Barcelona.
- NAVARRO, Pablo, y DÍAZ, Capitolina (1994): "Análisis de Contenido", en Delgado, J.M. y Gutiérrez, J. (coordinadores), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid, Síntesis Psicología, pp. 177-224.
- POTTER, W. James (1998): *Media literacy*. London, Sage.
- RASH, W. (1997): *Politics on de nets. Wiring the Political Process*. New York, W.H. Freeman and Compan.
- REY, Juan (Ed.) (1999): *Comunicación política electoral. Elecciones municipales de Sevilla en 1999*. Grupo de Investigación en Métodos, Análisis y Estrategias de la Comunicación Empresarial e Institucional (MAECEI). Sevilla.

- RODA, R. (1989): *Medios de comunicación de masas. Su Influencia en la sociedad y en la cultura contemporáneas*. Madrid, CIS.
- ROYAL, Cindy (2002): "Comparison of computerized and traditional content analysis techniques: a case study of the Texas democratic gubernatorial primary" presented at the Southwest Council for Education in Journalism and Mass Communication Symposium. Nov. 1-2. www.cindyroyal.com/ca.pdf.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J. I., e IZPIZUA, M^a. A. (1989): *La descodificación de la Vida Cotidiana. Métodos de Investigación Cualitativa*. Bilbao, Universidad de Deusto.
- SÁDABA GARRAZA, Teresa, y VARA MIGUEL, Alfonso (2003): "Elecciones 2000: Carrera de caballos y partidismo mediático", en *ZER. Revista de estudios de comunicación*. <http://www.ehu.es/zer/zer14/elecciones200014.htm> el 02/11/03.
- SCAGLIA, D., y SOUCHON, M. (1991): «Le public de la télévision: des comportements différents» en *Les media, la publicité et la propagande*. Paris, Institut de Recherches et d'Etudes Publicitaires.
- SOUCHON, M. (1993): "Defensa e ilustración de la 'audience research'", en *Area* 5, nº 2, enero-abril, pp. 34-40.
- WEBSTER, J. G., y PHALEN, P. F. (1994): "Victim, consumer or commodity?. Audience models in communication policy", en Whitney, E., *Audiencemaking: how the media create the audience*. Thousand Oaks-London, Sage.
- WINDAHL, S., SIGNETZER, B., y OLSON, J. (1992): *Using Communication Theory*. London, Sage.
- WOLF, M. (1987): *La Investigación de la comunicación de masas*. Barcelona, Paidós.
- WRIGHT, Ch. R. (1967): *Comunicación de masas*. Buenos Aires, Paidós.
- ZARCO, Juan (2000): "Análisis de contenido cualitativo de prensa como soporte técnico para la asesoría política", en *Investigación y marketing*, nº 66, Marzo 2000, pp. 50-53.

La construcción de la imagen pública de los organismos del Estado y la ciudadanía a través de las narraciones de la publicidad institucional televisiva

F. Xavier Ruiz Collantes | xavier.ruiz@upf.edu

Eva Pujadas | eva.pujadas@upf.edu

Joan Ferrés | joan.ferres@upf.edu

Matilde Obradors | matilde.obradors@upf.edu

Óliver Pérez | oliver.perez@upf.edu

Lorena Gómez | lorena.gomez@upf.edu

Anna Casals | annasmak@gmail.com

UNIVERSITAT POMPEU FABRA (GRUPO UNICA)

Resumen: La comunicación entre las instituciones y la ciudadanía es esencial en el estado democrático del bienestar, y la publicidad institucional juega un papel fundamental en este proceso, contribuyendo a la creación de un imaginario público sobre los organismos del Estado, la ciudadanía y las relaciones entre ambos.

Este artículo presenta un análisis sobre las estructuras narrativas de los spots televisivos de las campañas institucionales. Como resultado, se definen las principales narraciones prototípicas de la publicidad institucional en España. Esto invita a reflexionar sobre los posibles efectos de estos marcos narrativos en la percepción social de los organismos del Estado y de los ciudadanos y colectivos sociales específicos.

Palabras clave: Publicidad institucional, Estado, Narrativa, Televisión

Abstract: Communication between institutions and citizens is essential in a welfare democratic state. In this sense, institutional advertisement is a prime tool, since it plays an important role when creating a public image of state bodies and citizens.

This article presents an analysis focused on narrative structures that are articulated in television advertisements. As a result, the main prototypical narrations in Spanish institutional advertisement are identified. This allows to reflect on the possible effects of these narrative frames on the audience's perception about public bodies and specific social groups.

Key words: Institutional advertisement, State, Narrative, Television

1. Introducción

La investigación cuyos resultados presentamos a continuación forma parte del proyecto *Estrategias de comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional*, desarrollado por el grupo de investigación UNICA (Unitat d'Investigació en Comunicació Audiovisual) de la Universitat Pompeu Fabra, junto al grupo MAECEI (Métodos, Análisis y Estrategias de la Comunicación Empresarial e Institucional) de la Universidad de Sevilla. Esta investigación ha recibido financiación pública del Ministerio de Educación y Ciencia, en el marco del Plan Nacional de I+D+I 2004-2007.

El punto de partida del trabajo consiste en la consideración de que en el marco de un Estado democrático y social son fundamentales las relaciones de comunicación entre los diferentes organismos del Estado y los ciudadanos, y la publicidad institucional representa actualmente un papel muy relevante en estas relaciones de comunicación.

En este sentido, la premisa fundamental de la investigación parte de la idea de que a través de la publicidad institucional se contribuye de forma fundamental a la construcción de una imagen pública sobre el Estado, la ciudadanía y las relaciones entre ambos, y dicha construcción se desarrolla, en buena medida, a través de la articulación de estructuras narrativas en los spots televisivos de las campañas institucionales.

Fundamentos de la metodología:

Con el propósito de indagar sobre la imagen que la publicidad institucional televisiva proyecta sobre los organismos públicos y la ciudadanía, se planteó una metodología de análisis que permitiese discriminar los roles narrativos que las instituciones y la ciudadanía desempeñan en cada una de las narraciones que se articulan en los spots de las campañas institucionales. Esta metodología está fundamentada en la Semiótica Narrativa y permite detectar las connotaciones discursivas que se desprenden de la recurrencia de un determinado tipo de personaje (institución o ciudadanía, en este caso)

en cada uno de los roles narrativos, así como el universo narrativo que se construye alrededor de los roles narrativos en función de si son encarnados por la ciudadanía o las instituciones.

Los roles narrativos analizados responden a categorías de la Semiótica Narrativa. Los definimos brevemente a continuación:

Roles narrativos:

1. Sujeto de Acción. El protagonista de la acción: el personaje que lleva a cabo una acción para conseguir un determinado objetivo caracterizado por algún valor específico.

2. Sujeto de Estado. El beneficiario de la acción: el personaje beneficiado o perjudicado por la intervención del protagonista de la acción.

3. Destinador de la fase de contrato. El prescriptor de la acción o sujeto que encarga la misión, el personaje que solicita la búsqueda de un objetivo al protagonista de la acción.

4. Adyuvante. El ayudante o benefactor: el personaje que facilita la consecución de su objetivo al protagonista de la acción.

5. Oponente. El personaje que entorpece la acción del protagonista y le dificulta la consecución de su objetivo.

6. Destinador de la fase de sanción. Sancionador: el sujeto que reconoce la acción del protagonista; el personaje que, al final de la trama, agradece o recrimina la tarea del protagonista de la acción.

7. Objeto de valor. El objetivo principal: aquello que el protagonista de la acción quiere conseguir para otro personaje o para sí mismo.

Respecto al modelo de resultados que se extrajo del proceso de análisis, éste consiste fundamentalmente en la definición de una serie de narraciones prototípicas proyectadas por la publicidad institucional en cada uno de los segmentos de la muestra.

Una narración prototípica se concibe aquí como una versión sintética o comprimida de las principales narraciones sugeridas por un conjunto de espots institucionales. En la narraciones prototípicas de la publicidad institucional que aquí definiremos se recogen en forma de relato breve las recurrencias más representativas y significativas en los diferentes segmentos de la muestra analizados, en función de las variables de análisis fundamentales: características, acciones y roles narrativos de la ciudadanía y las instituciones en su representación audiovisual.

Sobre la muestra de análisis:

La investigación aborda los espots de campañas institucionales de todos los Ministerios y una selección de organismos oficiales (ámbito estatal), cinco gobiernos de comunidades autónomas (Junta de Andalucía, Generalitat de Catalunya, Comunidad de Madrid, Generalitat Valenciana y Gobierno Vasco) y, finalmente, los cinco ayuntamientos de las capitales respectivas de dichas comunidades autónomas (ayuntamientos de Sevilla, Barcelona, Madrid, Valencia y Bilbao).

La composición de la muestra sigue un criterio de selección cualitativo: la muestra de análisis comprende todos los espots institucionales emitidos en televisión en el periodo del 1 de abril del 2005 al 31 de marzo del 2006 (un año de duración) por iniciativa de los organismos públicos mencionados, bajo una condición de selección fundamental: la condición de que concurra una mínima particularidad del spot en el contenido discursivo del spot. Por ejemplo, en algunas campañas institucionales emitidas en televisión se pueden encontrar diferentes versiones de un mismo spot sujetas a ligeras variaciones a nivel formal, fundamentalmente diferentes versiones respecto a la duración del spot (versiones de 30 y de 20 segundos, por ejemplo), o

diferentes versiones exclusivamente en función del idioma utilizado. Este tipo de versiones alternativas no se contabilizan como unidades de la muestra; en cambio, sí se incluyen diferentes versiones de un mismo spot cuando aparece cualquier tipo de variación significativa en el discurso del spot, tanto a través del plano verbal como del audiovisual.

La muestra se divide en tres grandes ámbitos de análisis:

- a) Nivel estatal
- b) Nivel autonómico
- c) Nivel local

Esto se correspondería concretamente con lo siguiente: a) nivel estatal: publicidad institucional promovida por organismos de ámbito estatal (ministerios y organismos ministeriales); b) nivel autonómico: publicidad institucional promovida por gobiernos autonómicos; y c) nivel local: publicidad institucional promovida por ayuntamientos.

La muestra está compuesta por 241 spots. De estos 241 spots, 73 fueron emitidos por iniciativa de los ministerios y organismos ministeriales, 147 por iniciativa de los gobiernos de comunidades autónomas analizadas, y 21 por iniciativa de los ayuntamientos de las capitales de las comunidades autónomas analizadas. Se debe tener en cuenta que en los ámbitos autonómico y local se analizaron 5 casos diferentes, y por lo tanto es adecuado considerar las medias correspondientes en cada uno de ambos ámbitos administrativos: en el caso del ámbito autonómico, la media resultante es de 30 mensajes institucionales, y en el caso del ámbito local (ayuntamientos) tan sólo de 4 mensajes institucionales.

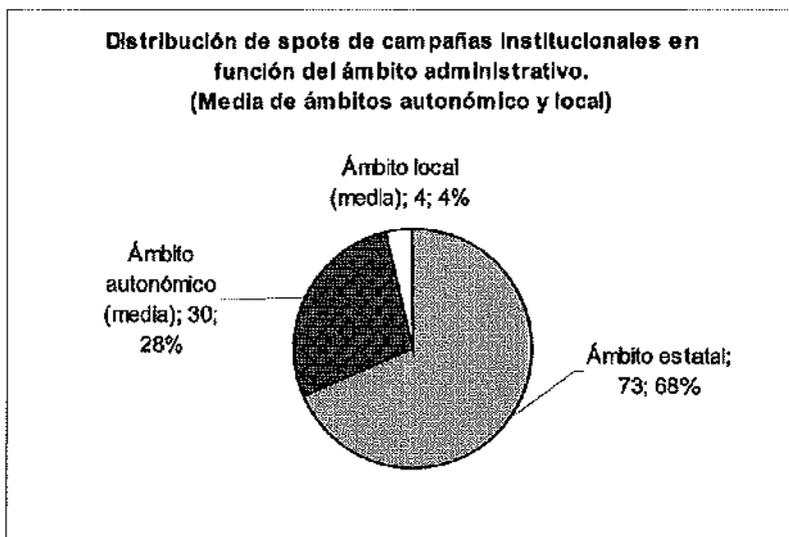


Fig. 1

De esta manera, se puede observar que existe una incidencia claramente predominante de los mensajes televisivos correspondientes a los organismos del gobierno central a la hora de construir la imagen pública de las instituciones y la ciudadanía a través de la publicidad institucional, notablemente por encima de la media resultante entre los cinco gobiernos autonómicos analizados, y muy por encima de la media entre los cinco ayuntamientos analizados.

En cada uno de los tres ámbitos fundamentales: estatal, autonómico y local, la muestra se segmentó para el proceso de análisis en diferentes partes, a través de dos criterios fundamentales:

1) El partido político en el gobierno o que presidía un gobierno de coalición:

- Partido Socialista Obrero Español / Partit dels Socialistes de Catalunya (PSOE/PSC)
- Partido Popular (PP)
- Partido Nacionalista Vasco (PNV)

2) Objetivos fundamentales de las campañas institucionales:

- Fomento de la participación democrática de la ciudadanía
- Demanda de colaboración con organismos públicos
- Advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables
- Información sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones
- Información sobre ofertas de empleo y servicios sociales
- Información sobre ofertas de ocio y cultura
- Otros

Respecto a la segmentación de la muestra en función del partido de gobierno, cabe destacar un predominio considerable del número de mensajes transmitidos a través de la publicidad institucional por parte de las autonomías y ayuntamientos gobernados por el PP entre el conjunto analizado, por encima de las autonomías y ayuntamientos con gobierno con presidencia del PSOE/PSC o de un partido nacionalista. El siguiente gráfico ofrece la cuantificación de estos datos considerando conjuntamente las muestras del ámbito autonómico y el local:

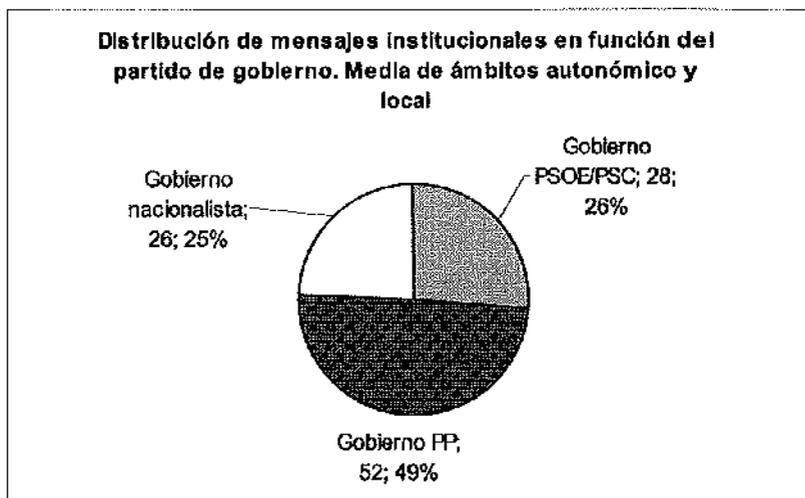


Fig. 2

Finalmente, respecto al otro criterio fundamental de segmentación: los objetivos principales de las campañas institucionales, se puede observar la distribución cuantitativa en el siguiente gráfico:

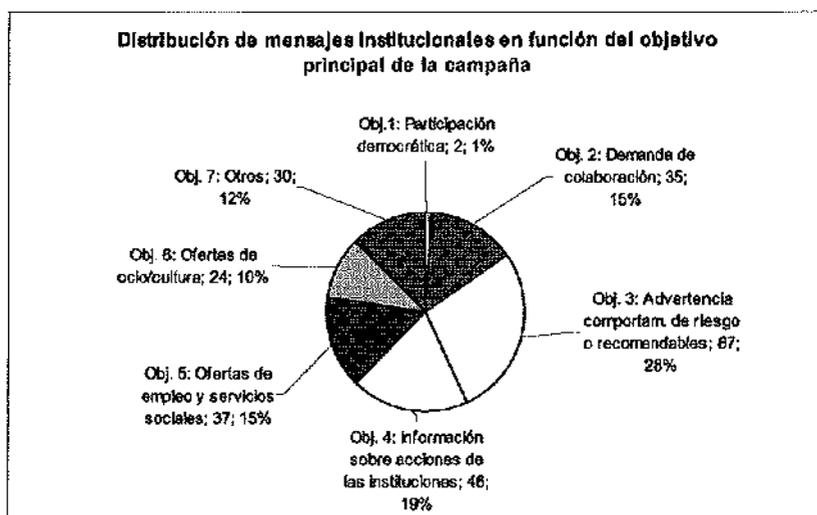


Fig. 3

Se puede apreciar que el objetivo predominante en la publicidad institucional es el de "advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables", con un 28%, seguido por el objetivo titulado "información sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones", con un 19%. Por el contrario, los objetivos prioritarios de "fomento de la participación democrática de la ciudadanía" (1%) y "ofertas sobre ocio/cultura" (10%) son los menos presentes en el conjunto global de la muestra. De todas formas, estos resultados varían sustancialmente en función del nivel administrativo desde el que se promueve la campaña (estatal, autonómico, local), y también presentan matices significativos en relación a las temáticas abordadas y su tratamiento narrativo. Estas cuestiones serán también abordadas en los siguientes apartados.

2. Análisis de la publicidad Institucional del ámbito estatal

2.1. Introducción

De los 241 spots que componen en su totalidad la muestra de análisis, 73 fueron emitidos por iniciativa de los ministerios y organismos ministeriales. En comparación con la media de 30 mensajes institucionales de la publicidad de ámbito autonómico (media correspondiente a los cinco gobiernos de comunidades autónomas analizadas) y con la media de 4 mensajes institucionales de la publicidad de los ayuntamientos (media correspondiente a las capitales de las comunidades autónomas analizadas), la diferencia a favor de la publicidad institucional de ámbito estatal resulta muy remarcable.

Un dato llama la atención, a primera vista, sobre la composición de la muestra en el ámbito estatal: la ausencia de spots televisivos de campañas institucionales durante el periodo analizado (1 de abril del 2005 - 31 de marzo del 2006) en los siguientes ámbitos ministeriales: Administraciones Públicas, Asuntos Exteriores, Justicia, Presidencia y Trabajo y Asuntos Sociales.

De estos ministerios, indudablemente destaca en especial la ausencia de campañas institucionales televisivas en el ámbito de Trabajo y Asuntos Sociales. Algunas de las preocupaciones sociales con mayor calado en los medios de comunicación y la opinión pública en los últimos años corresponden a este ámbito ministerial: cuestiones como el desempleo, la inmigración y la violencia de género. Este tipo de cuestiones encuentran eco, de una u otra manera, en la publicidad institucional de la mayoría de gobiernos de comunidades autónomas, como podremos ver más adelante. Sin embargo, en la publicidad institucional de ámbito estatal no se contribuye mediante campañas de comunicación o de consenso social a la construcción de una imagen pública de estas relevantes problemáticas en la sociedad actual.

La distribución de spots correspondientes al ámbito estatal en función del objetivo prioritario de las campañas Institucionales ofrece los siguientes resultados:

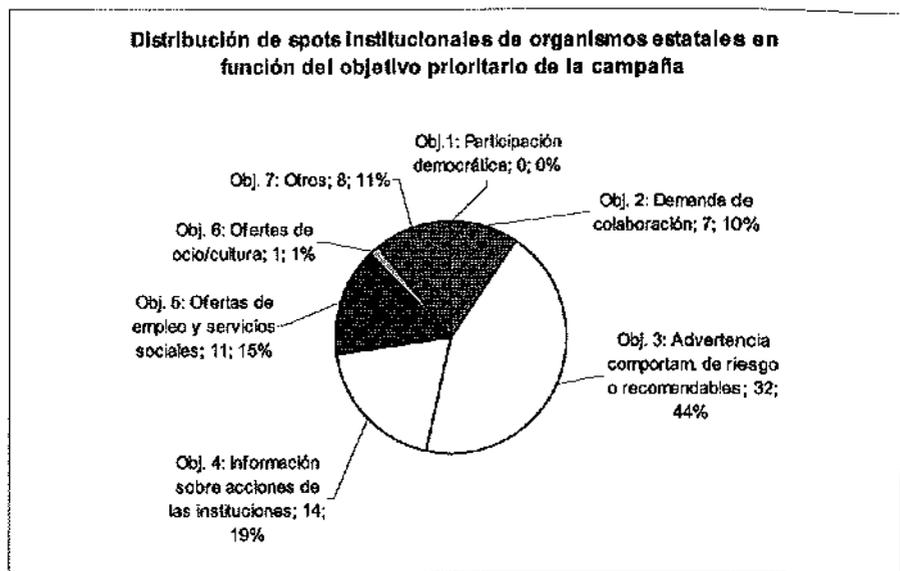


Fig. 4

Un determinado tipo de objetivo de las campañas del ámbito estatal predomina sobre el resto: el objetivo definido como "advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables", con un 44% sobre el total. Se trata del objetivo orientado más claramente a influir sobre el comportamiento de los ciudadanos/as, modificar su forma de actuar o de pensar. La elevada recurrencia de este objetivo en las campañas institucionales de ámbito estatal puede connotar desconfianza y/o proteccionismo respecto al ciudadano en las campañas de los organismos del gobierno central. Por el contrario, destacan por su escasa presencia en el nivel estatal los objetivos "fomento de participación democrática" y "ofertas de ocio/cultura". La ausencia de campañas orientadas

directamente a fomentar la participación democrática de la ciudadanía es algo que sucede también en los otros ámbitos administrativos (tanto el autonómico como el local). Respecto al objetivo de “ofertas de ocio/cultura”, a diferencia de lo que sucede en el nivel autonómico, dicho objetivo carece prácticamente de visibilidad en las campañas institucionales de ámbito estatal.

Las temáticas más recurrentes en la publicidad institucional de ámbito estatal en función de los objetivos de las campañas son las siguientes: en relación al objetivo de “demanda de colaboración con organismos públicos”, predominan los temas de salud y medio ambiente; respecto al objetivo “advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables”, destacan también los temas de salud y medio ambiente más el de seguridad vial; en lo referente a la “información sobre acciones o resultados de las acciones institucionales” predominan los temas de infraestructuras y transporte; respecto a las “ofertas de servicios sociales” destaca la presencia de temáticas sobre educación secundaria, fomento del empleo y ofertas de reclutamiento del Ejército. Finalmente, el único registro relativo a las “ofertas de ocio y cultura” consiste en una campaña de promoción de España como destino turístico que se centra en los estereotipos de sol, playa y paella como reclamo.

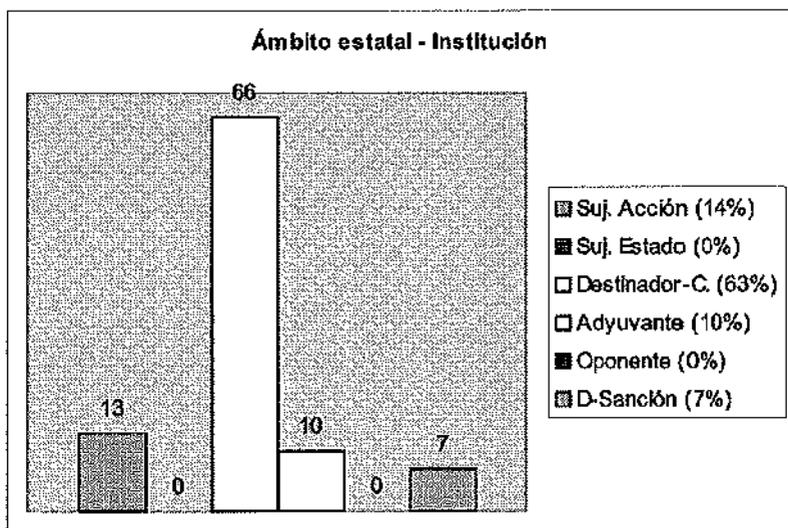
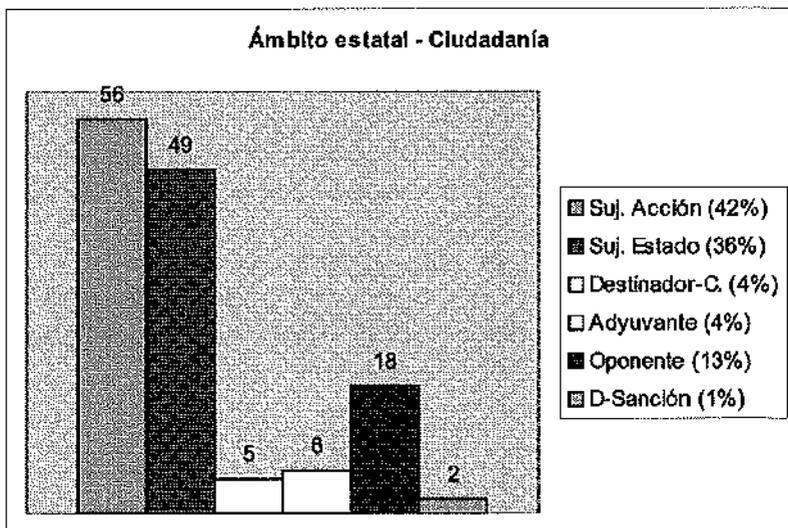
En lo referente a los esquemas narrativos planteados por las distintas campañas, en general predomina un esquema basado en el encargo de la misión por el organismo estatal (destinador) y la responsabilización de la ciudadanía para resolver problemas (sujeto de acción). Sin embargo, se aprecian dos matices reseñables en función de los objetivos de las campañas: en primer lugar, en el objetivo “información sobre acciones y resultados de las acciones de las instituciones” no es la ciudadanía la que se proyecta como agente principal en el abordaje de asuntos sociales, sino que la institución asume todo el protagonismo activo en el relato, sin explicitar ayuda alguna respecto a la tarea/resultados (por ejemplo de la ciudadanía o de colectivos sociales específicos). En segundo lugar, la distribución de ayudantes y oponentes diferencia los esquemas narrativos característicos de las campañas en relación a sus objetivos: tal como se acaba de indicar, la institución (como protagonista de la acción) no cuenta con ayudantes, y tampoco con

opponentes; en cambio, respecto al resto de objetivos, cuando el ciudadano ejerce de protagonista de la acción siempre cuenta con algún ayudante u oponente: en la "demanda de colaboración con organismos públicos" y en la "oferta de servicios sociales" la institución se suele presentar como ayudante del ciudadano; en cambio, en la "advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables" el ciudadano cuenta con la ayuda y también con la oposición de otros ciudadanos. De esto último se desprende un cierto efecto de desentendimiento de la institución justo en aquellos temas en los que ésta realiza advertencias más contundentes o urgentes (recordemos que los temas relativos a este objetivo de campaña eran la salud, la seguridad vial y el medio ambiente).

2.2. Narraciones de la publicidad institucional del ámbito estatal en función del partido de gobierno

2.2.1. Gobierno del PSOE:

La publicidad institucional de ámbito estatal en el periodo analizado corresponde en su totalidad a un gobierno del PSOE. En los 73 spots publicitarios de este segmento de la muestra se pueden encontrar un total de 232 roles narrativos ejercidos por la ciudadanía o las instituciones, concretamente 136 por la ciudadanía y 96 por la institución.



Figs. 5 y 6

Cabe destacar la mayor presencia de la ciudadanía en las estructuras narrativas de los spots televisivos de ámbito estatal, dejando un papel más discreto (a menudo incluso reducido a una voz en off) para las instituciones anunciantes. Sin embargo, como se podrá observar más adelante, ésta no es una tendencia atribuible únicamente a las campañas de los organismos estatales, ya que se reproduce también en las campañas de los gobiernos autonómicos y locales.

Por otro lado, se puede observar que el rol narrativo que ejerce con mayor frecuencia la institución es el de destinador de la misión o prescriptor. Por su parte, los ciudadanos ejercen, prioritariamente, los roles de protagonistas de la acción y de beneficiarios de dicha acción.

A continuación se muestran las narraciones prototípicas, construidas tras el análisis semio-narrativo de los spots de este segmento de la muestra, seguidas de algunas observaciones destacables respecto a cada una de ellas:

Narraciones prototípicas del ámbito estatal (gobierno del PSOE):

I. No podemos conducir por ti, y tampoco cuidar de tu salud ni del medio ambiente

La institución realiza advertencias contundentes a la ciudadanía, muchas veces con forma de amenaza, respecto a la seguridad vial, la salud y el medio ambiente. En estos casos, la institución suele delegar la responsabilidad de resolver los problemas a la misma ciudadanía.

La situación actual se plantea de forma muy problemática en estos ámbitos, hasta el punto de que abundan mucho más (en cuanto a presencia en la imagen) los ciudadanos/as que tienen un comportamiento inapropiado y perjudicial para los objetivos sociales, que los ciudadanos/as que responden de forma positiva a la llamada de las instituciones. Los ciudadanos conflictivos

son mayoritariamente de género masculino.

Finalmente, serán los propios ciudadanos los que deberán corregir su comportamiento, por sí mismos o bien aconsejados por otros ciudadanos/as. Las instituciones explicitan pocas medidas adoptadas para favorecer las mejoras en estas problemáticas sociales, y prácticamente tampoco efectúan ayudas visibles a los ciudadanos/as que deciden comprometerse en este tipo de cuestiones Observaciones sobre las campañas subsumidas en esta narración prototípica:

- En las campañas sobre la seguridad vial, la salud y el medio ambiente se tiende a proyectar una imagen de la ciudadanía con ciertas carencias o comportamientos inadecuados. En estos casos, no sólo se hace un llamamiento a la conciencia, sino que además se advierte al ciudadano sobre las posibles consecuencias si no toma medidas. Así, la institución suele adoptar un tono amenazante, que puede proyectar cierta imagen de desconfianza del organismo del Estado respecto a la ciudadanía.
- Resulta significativa la escasa implicación (dentro de los spots) de las instituciones públicas en las cuestiones de medio ambiente, salud y seguridad vial en las campañas institucionales de ámbito estatal. Al margen de la definición de objetivos a perseguir y la demanda de acción a los ciudadanos/as, el resto se deja prácticamente todo en manos de la ciudadanía.
- El reclamo "*No podemos conducir por ti*" lleva a presuponer que la ciudadanía espera pasivamente que el Estado le solucione problemas que son de su responsabilidad.
- Finalmente, resulta significativa la clara presencia de la figura masculina como sujeto oponente, que obstaculiza la consecución de los objetivos propuestos. Ello contrasta con una mayor concentración de la figura femenina como ayudante, aunque con menor presencia cuantitativamente). Este patrón narrativo podría responder a ciertos estereotipos sociales, en

los que el género masculino se posiciona como una figura más rebelde y retadora mientras que el femenino asume un rol más cívico, sensible y cooperante.

II. Los ciudadanos buscan mejor salud y más seguridad para sí mismos

Cuando el ciudadano/a actúa para su propio beneficio y realiza acciones positivas visibles en la narración, suele tratarse de hombres y mujeres adultos, que buscan mejoras en su salud y/o alimentación, en la seguridad y, en ocasiones, también en cuestiones económicas o laborales.

Suele instarlo a actuar una institución, y el ciudadano/a suele realizar las acciones positivas en espacios públicos: calles, carreteras, pistas de baloncesto, campo, bosques... Como obstáculo encuentra a veces el comportamiento irresponsable de otros ciudadanos. Sólo cuando persigue objetivos socio-económicos el ciudadano/a suele recibir la ayuda de las instituciones públicas, que en tal caso ofertan valiosos servicios de formación e información.

Finalmente, suele explicitarse como el ciudadano/a alcanza su objetivo de preservar su salud y su seguridad, y en ocasiones mejorar su situación laboral/económica.

Observaciones:

- La Institución suele aparecer aquí como ayudante en mayor medida que en otros segmentos de la muestra. Sus acciones son relativas a ofertas de formación (Ministerio de Educación y Red.es) o de información facilitadora respecto a determinadas actividades (Agencia Tributaria, Tesoro Público).

- Por otro lado, llama la atención la escasa representación del ciudadano beneficiario de las acciones principales del spot como ciudadano/a de la tercera edad, especialmente en un segmento de la muestra donde las instituciones manifiestan una significativa preocupación en lo relativo a la salud pública.

III. Espera el futuro, nosotros te lo traemos

Las instituciones públicas pretenden hacer avanzar la sociedad hacia el futuro y para ello conceden prioridad a proyectos relativos a mejoras en el transporte y comunicaciones.

La principal destinataria de estas medidas será la ciudadanía (hombres y mujeres de todas las edades), que es invitada por las instituciones a utilizar sus nuevos servicios ("Vamos al futuro: ¿subes?").

Sin embargo, en el proceso de construcción y consecución de ese "futuro positivo", las instituciones no solicitan la más mínima cooperación a los ciudadanos/as, sino que deciden encargarse de todo por completo.

Observaciones:

- Esta narración prototípica se basa fundamentalmente en una campaña publicitaria de RENFE: "Vamos al futuro, ¿subes?".
- En esta narración prototípica la institución se muestra claramente pro-activa y toma la iniciativa a la hora de llevar a cabo sus objetivos. En contraste, el ciudadano tan sólo tiene que observar, dejarse llevar y disfrutar de los avances promovidos por las instituciones.
- Cabe destacar la estrecha asociación que se establece entre el concepto futuro y el sector de transportes y comunicación.

IV. El buen ciudadano

Jóvenes y adultos de carácter abierto y activo, que responden a tópicos del ciudadano ejemplar, obediente, integrado e inmerso en la sociedad de consumo, persiguen metas de tipo vivencial/existencial (consumir conservas de calidad, dejar de beber, no drogarse, no fumar, usar Internet, etc.).

Para ello llevan a cabo acciones de previsión (llevar cadenas de coche, invertir en Bonos Fontesoro) o de vida y consumo responsables (hacer deporte, comer sano).

Para ello cuentan con la ayuda de las instituciones. Prácticamente no aparecen oponentes y cuando lo hacen, éstos son de tipo personal (ciudadanos irresponsables que beben antes de conducir, beben en exceso o se drogan).

Observaciones:

- Se observa que los ciudadanos actúan por iniciativa propia pero dentro de lo que sería el "ciudadano Ideal", que no molesta, participa, obedece, está Integrado y contribuye a suplir lo que el Estado de bienestar no provee (seguros, previsión, compra bonos del estado).
- Resulta significativo que el "buen ciudadano" cuente con la ayuda de las instituciones en este tipo de narraciones. Por el contrario, en este marco narrativo no aparece nunca la institución como oponente.

V. El ciudadano: solo ante el peligro

Hombres y mujeres quieren evitar algunos efectos de la sociedad de consumo que afectan el medio ambiente y la salud (ola de calor, gasto de agua, obesidad infantil).

No aparece ningún ayudante para el ciudadano en la mitad de los casos y cuando aparece es de tipo privado y personal. Las narraciones construidas dejan sólo al ciudadano en luchas relevantes y de gran calado en unos discursos que eluden la responsabilidad pública, política e institucional sobre problemáticas de tipo global.

En el mismo sentido, el rol del oponente tampoco aparece en la mitad de los casos y cuando lo hace, es de tipo privado y personal. Es decir, la responsabilidad de los problemas tampoco recae sobre las instituciones o las decisiones políticas relativas al cambio climático, la calidad alimentaria, etc., sino sobre ciudadanos irresponsables.

Observaciones:

- El ciudadano aparece en este tipo de narraciones como un Don Quijote, embarcado en la resolución de grandes causas y/o problemas que requieren soluciones de gran calado, de tipo estructural y a medio/largo plazo que escapan claramente de sus posibilidades de actuación individuales y concretas; esta actitud "quijotesca", de héroe sólo ante el peligro queda reforzada además por la ausencia de adyuvantes y oponentes que lo anclarían bien a elementos de realidad -darían concreción al objeto de valor-, bien a otros sujetos que persiguieran el mismo objeto de valor.
- Los ciudadanos intentan evitar por iniciativa propia y de forma individual efectos de la sociedad de consumo y se les asigna, implícita o explícitamente, la responsabilidad de gestión y solución de los problemas planteados; responsabilidad que está muy por encima de sus posibilidades reales de resolución.
- En este tipo de narraciones las instituciones del Estado no aparecen como ayudantes del ciudadano en el desarrollo de la misión asignada.
- En relación con lo anterior, se observa que en la lucha contra grandes males no aparecen las instituciones, ni como responsables de la causa ni del efecto generados (opponentes) ni tampoco como adyuvantes (no colaboran en la solución).

2.3. Conclusiones sobre la publicidad institucional del ámbito estatal

Como conclusión respecto a las narraciones de la publicidad Institucional de ámbito estatal, se pueden realizar algunas consideraciones destacables en función de la imagen proyectada sobre la ciudadanía y las instituciones (organismos del Estado):

Sobre la imagen de la ciudadanía:

Respecto a la imagen de la ciudadanía, por un lado habría que distinguir las narraciones en las que los ciudadanos ejercen roles que no implican acciones para conseguir metas positivas. Es el caso de las narraciones *"Espera el futuro, nosotros te lo traemos"* y *"No podemos conducir por ti, y tampoco cuidar de tu salud ni del medio ambiente"*. En la primera, las instituciones se ocupan de hacer avanzar la sociedad hacia el futuro y a los ciudadanos se les asignan roles pasivos. Respecto a la narración *"No podemos conducir por ti..."*, en ella aparecen los ciudadanos como protagonistas potenciales (implícitos), pero al mismo tiempo como responsables efectivos (visibles en el spot) de los males sobre los que la institución amenaza para que sean corregidos (sin respuesta efectiva de los ciudadanos/as).

Por otro lado, respecto a las narraciones en las que los ciudadanos desarrollan acciones hacia metas positivas hay que especificar algunas peculiaridades que permiten caracterizar al ciudadano como alguien con escasa iniciativa, iniciativas "integradas" o iniciativas individualizadas; es decir, en ningún caso iniciativas de tipo crítico-constructivo o que puedan contar de forma significativa con el apoyo de organizaciones sociales o instituciones del Estado. Se trata de las siguientes narraciones: *"Los ciudadanos buscan mejor salud y más seguridad para sí mismos"*, *"El buen ciudadano"* y *"El ciudadano solo ante el peligro"*.

En la narración *"Los ciudadanos buscan mejor salud..."*, los ciudadanos se mueven pero a instancia de las instituciones; en la narración *"El buen*

ciudadano” los ciudadanos actúan por iniciativa propia pero dentro de lo que sería el perfil de “ciudadano ideal”, el que no molesta, participa, obedece y contribuye a suplir lo que el Estado de Bienestar no provee (seguros, previsión), aunque cuenta con la ayuda de las instituciones. Finalmente, en la narración prototípica “*El ciudadano solo ante el peligro*” los ciudadanos, con la finalidad de evitar efectos negativos de la sociedad de consumo, se embarcan por iniciativa propia, de manera individualizada y dentro de su ámbito privado en grandes causas que poseen una gestión y solución de dimensiones sociales y políticas. En estas narraciones, en la mitad de los casos no aparecen ayudantes y cuando lo hacen nunca son instituciones sino otros ciudadanos. Tampoco aparecen oponentes y cuando lo hacen son también otros ciudadanos. Es decir, en la lucha contra grandes males no aparecen las instituciones, ni como responsables de la causa ni del efecto generado (opponentes), y tampoco como ayudantes que colaboran en la solución.

En términos generales, se puede establecer la consideración de que la imagen proyectada sobre el ciudadano remite a la idea de “contenedor de presión sin válvula de escape”. El ciudadano aparece como un sujeto sobre el que se depositan demandas, consejos, peticiones de responsabilidad, advertencias, amenazas, sin que en muchos casos se le indique cómo canalizar la presión hacia acciones concretas. El ciudadano se deja llevar por la inercia de las Instituciones y muestra actitud de adaptación al Estado de Bienestar: se porta bien, obedece, es un “buen ciudadano” (no plantea problemas, no hace preguntas, no critica a las instituciones, etc.). Cabe señalar además que el ciudadano se relaciona uno a uno con otros ciudadanos o con la Institución, sin generar actitudes solidarias con otros grupos de ciudadanos o colectivos en torno a determinadas cuestiones de interés social.

En definitiva, el ciudadano puede aparecer bajo roles pasivos, como beneficiario de la acción de la institución o receptor de responsabilidad implícito en el spot, o bien como sujeto activo y con iniciativa propia. En este segundo caso, el ciudadano aparece vinculado a grandes problemáticas cuya resolución escapa a las posibilidades de su acción individual, y que por tanto requieren de la actuación y responsabilidad institucional (sanidad, medio

ambiente). Esto se relaciona con la idea proyectada de que la consecución de determinados objetivos sociales se debe hacer a través de la suma de acciones individualizadas de la ciudadanía, y no desde una acción político-institucional del Estado.

Sobre la imagen de las instituciones / organismos del gobierno central:

La actitud que mejor caracteriza a la institución como sujeto narrativo en la publicidad institucional de ámbito estatal es la de "responsabilidades fuera"; en gran parte de los spots, el Estado delega la responsabilidad al ciudadano sin ofrecer, en muchos casos, medios, estrategias y/o recursos para que el ciudadano se oriente en la misión que se le asigna. Por ejemplo, en la narración prototípica "No podemos conducir por ti..." aparecen las instituciones como sujetos que intervienen para corregir los problemas generados por algunos ciudadanos (seguridad vial, salud y medio ambiente). La institución amenaza a los ciudadanos para que corrijan su comportamiento pero no acostumbra a explicitar de forma visible medidas ni ayudas para los ciudadanos. Por otro lado, cuando el Estado aparece como proveedor exitoso de bienes relevantes para el futuro de los ciudadanos, dichos bienes se encarnan en grandes proyectos de transportes y obras públicas (narración "Espera el futuro, nosotros te lo traemos").

Respecto a la imagen proyectada sobre las relaciones entre Estado y ciudadanía, emerge la idea de jerarquización de la relación. El ciudadano no puede resolver por sí mismo determinadas cuestiones pero a menudo la institución le exige que se responsabilice y además resuelva. Paralelamente, la relación construida admite escasa posibilidad de cambio/alternativa en los roles narrativos (el rol de destinador es ejercido en el 63% de los casos por las instituciones y sólo en un 4% por la ciudadanía; los roles de sujeto de acción y sujeto de estado son ejercidos en un 78% por la ciudadanía y sólo en un 14% por la institución). En definitiva, se trata de una relación unidireccional en la que el Estado, a través del rol de Destinador, identifica objetivos y problemas sociales cuyo responsable de resolución y también beneficiario es la ciudadanía.

Finalmente, cabe destacar la escasez de sanciones positivas o negativas en la relación entre Estado y ciudadanía dentro de las narraciones. En los espots no suelen aparecer sanciones positivas de los organismos del Estado respecto a los ciudadanos a los que se encomiendan responsabilidades, no se les suele agradecer o reconocer la labor positiva que puedan haber realizado. A su vez, tampoco suele aparecer el ciudadano retornando a la institución -en forma de agradecimiento o de crítica- ni la gratificación obtenida ni tampoco la frustración generada (relación de no-retorno) respecto a determinados asuntos sociales. Con este planteamiento no se cierra la relación entre institución y ciudadanía y, por lo tanto, no se completa la imagen de un "proyecto común".

3. Análisis de la publicidad Institucional del ámbito autonómico

3.1. Introducción

De los 241 espots que componen en su totalidad la muestra de análisis, 147 fueron emitidos por iniciativa de los gobiernos de ámbito autonómico. No obstante, puesto que se han considerado aquí cinco gobiernos de comunidades autónomas, cabe recordar que la media de espots entre dichas autonomías responde a 30 registros, es decir, un 28% de visibilidad relativa de las campañas autonómicas, en contraste con el 68% de las campañas de Instituciones estatales y el 4% de los ayuntamientos.

Respecto a la distribución de la muestra del ámbito autonómico en función del partido de gobierno, cabe destacar una cantidad media de mensajes institucionales muy superior en el caso de campañas correspondientes a gobiernos autonómicos del PP (Comunidad de Madrid y Generalitat Valenciana), con un 49%, en comparación con el resto de partidos de gobierno o gobiernos de coalición analizados (PSOE/PSC: Junta de Andalucía y Generalitat de Catalunya, y partido nacionalista -PNV-: Gobierno de Euskadi), que obtienen un 26% y un 25%, respectivamente.

En lo relativo a la distribución de spots en función del objetivo prioritario de las campañas institucionales, no aparecen contrastes claros en cuanto a la proporción de mensajes emitidos:

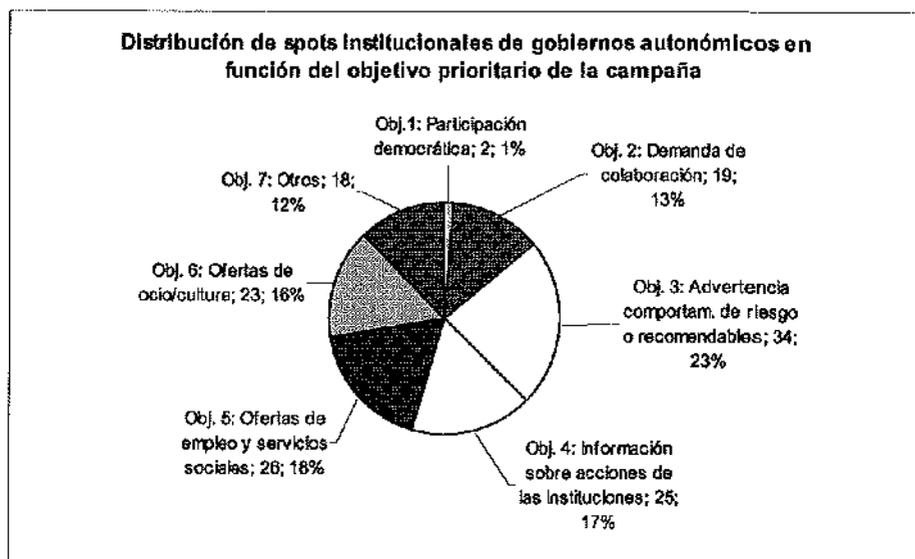


Fig. 7

El objetivo más recurrente en las campañas institucionales de gobiernos autonómicos es la "advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables", con un 23%, pero dicho porcentaje es mucho menor al del ámbito estatal, donde este objetivo de campaña predominaba más claramente, con un 44% de los casos. Por otro lado, como en el resto de niveles administrativos, el objetivo de promover la participación democrática de la ciudadanía resulta el objetivo menos frecuente.

Las temáticas más recurrentes en la publicidad institucional de ámbito autonómico en función de los objetivos de campaña son las siguientes: respecto al objetivo de "participación democrática de la ciudadanía", fomento

del voto en elecciones del País Vasco; en relación con la "demanda de colaboración con organismos públicos" destacan los temas de medio ambiente y ayuda a colectivos sociales desfavorecidos (fundamentalmente mujeres maltratadas); el caso del objetivo "advertencias sobre comportamientos de riesgo o recomendables" resulta especialmente variado en cuanto a temáticas: reciclaje, prevención de riesgos laborales, cuidado de la propia salud y calidad de vida y de la de los familiares (niños, ancianos), así como también denuncia de la violencia de género. El objetivo de "información sobre acciones y resultados de acciones de las instituciones" tiene como temáticas recurrentes la salud, la seguridad ciudadana y la competitividad en infraestructuras públicas (educación, sanidad); el objetivo relativo a "ofertas de empleo y servicios sociales" tiende a centrarse en ofertas de formación vinculadas a las nuevas tecnologías como medio de acceso al mundo laboral, y en segundo término ayudas económicas para familias desfavorecidas. Finalmente, el objetivo de "ofertas de ocio y cultura" refleja reclamos turísticos y culturales con diferente énfasis en función de la comunidad autónoma (turismo y folklore en el caso del País Vasco, turismo, cultura y deporte en la Comunidad Valenciana, cultura de corte más elitista en la Comunidad de Madrid -danza, teatro-, patrimonio natural y gastronómico en Andalucía, y desatención de la promoción cultural/turística en la publicidad institucional catalana del período analizado, con la excepción del tema lingüístico -campaña de fomento del uso del catalán-).

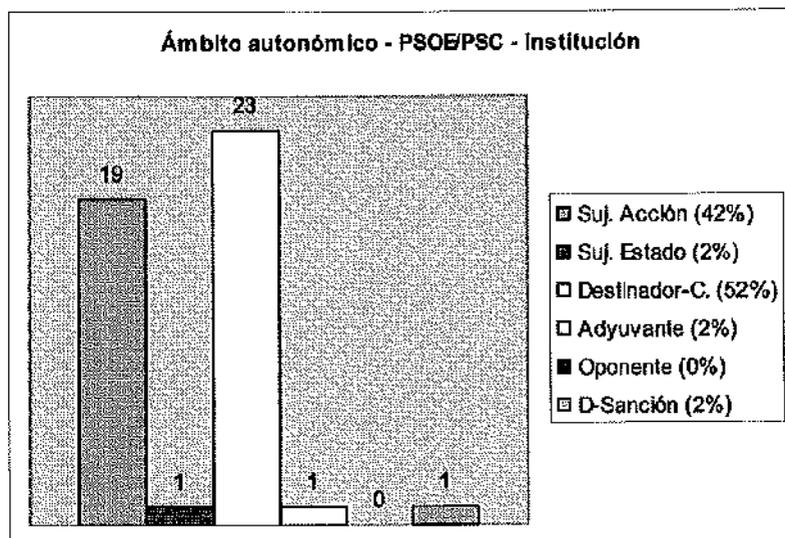
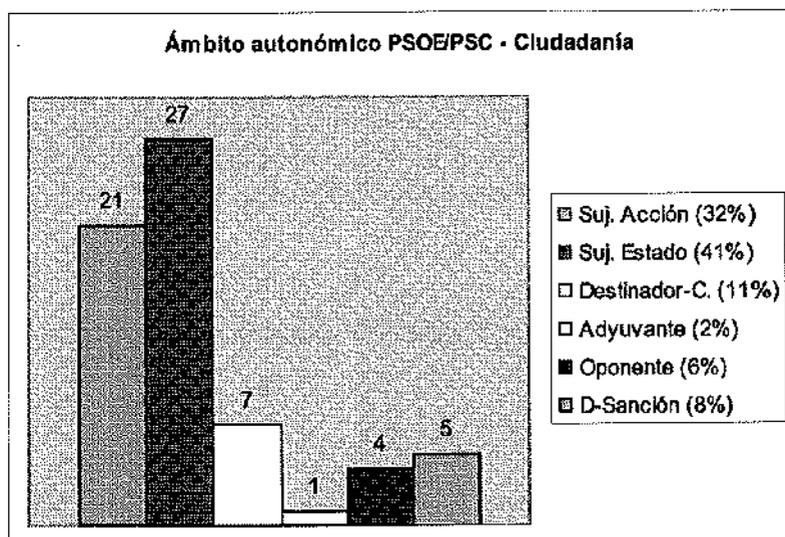
En lo referente a la modulación de los esquemas narrativos de las campañas en función de los objetivos planteados, se reproducen las tendencias básicas observadas anteriormente, a propósito de la publicidad institucional de ámbito estatal: la institución suele definir y encargar el objetivo a perseguir (destinador), responsabilizando a la ciudadanía de su consecución (sujeto de acción), salvo en las campañas del objetivo "información sobre acciones y resultados de las acciones de las instituciones", donde la Institución asume todo el protagonismo del relato e incluso se omiten posibles ayudas de la ciudadanía o colectivos sociales respecto a las actividades y logros difundidos. En todo caso, una diferencia reseñable respecto a la publicidad de ámbito estatal

consiste en que, en el objetivo "advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables", el ciudadano protagonista de la acción no cuenta, en la publicidad autonómica, con otros ciudadanos/as como ayudantes ni como oponentes. Es decir, disminuye el acento de conflictividad entre ciudadanos, pero al mismo tiempo se presenta al ciudadano socialmente activo más aislado que en las campañas de ámbito estatal bajo el mismo objetivo.

3.2. Narraciones de la publicidad institucional autonómica en función del partido de gobierno

3.2.1. Gobierno con presidencia del PSOE/PSC:

La publicidad institucional de ámbito autonómico bajo gobierno con presidencia del PSOE o el PSC corresponde, en la muestra analizada, a la Junta de Andalucía y la Generalitat de Catalunya, y comprende un total de 41 spots. En estos spots, se pueden encontrar un total de 110 roles narrativos ejercidos por la ciudadanía o las instituciones, concretamente 65 por la ciudadanía y 45 por la institución.



Figs. 8 y 9

Del conjunto de cuantificaciones generales sobre los roles narrativos desempeñados por ciudadanía e instituciones en la publicidad institucional de ámbito autonómico, un dato destaca por encima del resto respecto al segmento específico del PSOE/PSC: la asignación de a la ciudadanía de los roles narrativos de sujeto de acción (protagonista) y sujeto de estado (beneficiario) es favorable al segundo rol, por cerca de un 10% de diferencia. Esta relación es totalmente equilibrada en las campañas de autonomías con gobierno con presidencia del PP, y se invierte en las campañas de autonomías con gobierno con presidencia de un partido nacionalista: es decir, se presenta entonces un 10% de diferencia favorable a la ciudadanía como protagonista de la acción.

A primera vista, la mayor relevancia de la ciudadanía como sujeto de estado o beneficiario puede resultar coherente con la posición ideológica de un partido socialista, que se supone especialmente preocupado por facilitar servicios sociales a la ciudadanía. Por otro lado, una segunda cuestión resulta especialmente reseñable: la elevada presencia de la institución en el rol de sujeto de acción o protagonista, con un 42% sobre el total.

En suma, se proyecta una determinada forma de entender el gobierno socialista, a través de las campañas de publicidad institucional: a tenor de los resultados ofrecidos por el análisis de la muestra, no se proyecta en las campañas de los gobiernos autonómicos socialistas una imagen centrada en el protagonismo activo de los ciudadanos/as, sino que éstos tienen una imagen orientada a un rol de tipo más "pasivo", en tanto que beneficiarios de la acción gubernamental. Este dato contrasta también con los resultados de la campaña de los gobiernos autonómicos de signo político diferente.

Narraciones prototípicas del ámbito autonómico con gobierno del PSOE/PSC:

I. El ciudadano, protagonista del ocio/cultura y de la identidad lingüística

La institución, a menudo representada por un profesional de la hostelería y/o el comercio que se encuentra en restaurantes, mercados y/o tiendas, realiza demandas a los ciudadanos relativas a aspiraciones sobre la calidad de vida (en el caso de la Junta de Andalucía) o al uso de la lengua catalana (en el caso de la Generalitat de Catalunya).

Los ciudadanos/as responden a dos perfiles diferentes, en función de si se asocian a la búsqueda de calidad de vida o al uso de la lengua catalana: en el ámbito de la calidad de vida, la ciudadanía es representada fundamentalmente a través de una imagen tradicional del núcleo familiar; en el caso del catalán, la ciudadanía representada connota fundamentalmente diversidad, con personajes de diferente género, razas y orígenes.

Observaciones:

- Resulta destacable la poca recurrencia de la ciudadanía como protagonista cuando se trata de temas con gran relevancia política, a excepción aquí del catalán como factor identitario. En los casos en los que aparece en mayor medida la ciudadanía como protagonista es en campañas de la Junta de Andalucía que abordan temas relacionados con el ocio/cultura: comida, bares, turismo, calidad de vida, etc. Así, se proyecta escasa trascendencia sobre la incidencia de la ciudadanía en asuntos sociales relevantes de carácter colectivo. Tanto un desequilibrio hacia la escasa incidencia socio-política del ciudadano como un desequilibrio hacia el lado opuesto (una delegación excesiva de responsabilidades sobre el ciudadano por parte del Estado) constituyen dos perspectivas significativas a nivel discursivo. En el caso del PSOE/PSC (y particularmente en esta narración prototípica) parece prevalecer la primera perspectiva; en cambio, en el caso del PP, como veremos más adelante, la publicidad institucional se decanta con más frecuencia hacia la segunda perspectiva.

- La Institución, tal como aparece representada, posee el rasgo identitario de preocuparse por ayudar a las familias, especialmente en el caso de la Junta de Andalucía.

II. El ciudadano incívico

En los ámbitos de riesgos laborales y seguridad vial, y ocasionalmente respecto al medio ambiente, la Institución se dirige a los ciudadanos a través de advertencias e incluso amenazas.

En este tipo de problemáticas, la ciudadanía aparece a menudo realizando acciones negativas. Se trata de casos en los que el ciudadano, con frecuencia de género masculino, actúa sin civismo y/o de forma irresponsable. Se muestra a ciudadanos que realizan acciones inadecuadas, como tirar colillas al bosque, derrochar energía o ser imprudentes en el trabajo; en el caso de la imprudencia en la carretera se muestran sólo las consecuencias derivadas de la conducta irresponsable.

Sin embargo, no se ve al ciudadano corrigiendo su comportamiento o actuando de forma positiva. La narración termina con un final abierto.

Observaciones:

- En este tipo de campañas, el ciudadano es presentado en ocasiones como un personaje que entorpece la buena marcha de la sociedad, sin mostrar en ningún momento sus acciones de mejora.

- Se aprecia que hay determinadas temáticas sociales en las que la institución adjudica a la ciudadanía toda o casi toda la responsabilidad, tanto del problema como de la solución: sobre todo en cuestiones relativas a riesgos laborales y prevención de accidentes de tráfico.

- Se deben resaltar los temas que presentan de forma recurrente a la ciudadanía como oponente, cuando se trata de acciones incívicas o

poco apropiadas: medio ambiente (tirar colillas en el bosque), riesgos laborales (no ser prudente en el trabajo), y energía (despilfarrar energía).

III. Caminar hacia el futuro

En asuntos relacionados con la integración social de los inmigrantes y el desarrollo de los jóvenes, la institución apela al futuro como meta para avanzar y mejorar. Se plasma la idea de que existe una esperanza común, un progreso común del que formamos parte todos.

En relación con estos ámbitos, la institución suele hacer uso de la promesa cuando se dirige a la ciudadanía. Pero, a pesar de que se llama al protagonismo de la ciudadanía para avanzar hacia ese futuro positivo, la Institución presenta la misión como si estuviera ya realizada. Las acciones (explícitas o implícitas) de la ciudadanía cobran así escasa relevancia para construir el futuro. La narración presenta un final abierto.

Observaciones:

- Se suelen plantear este tipo de mensajes sobre cuestiones socio-culturales (inmigración, juventud) como si la sociedad fuera una gran familia, buscando la integración y la cohesión social entorno a determinados valores, fundamentalmente de carácter solidario e identitario.

- Por otro lado, no se solicitan grandes intervenciones al ciudadano/a para avanzar hacia el futuro, ni se concretan dichas intervenciones: parece que sólo hace falta ponerse en el camino del futuro y todo mejorará.

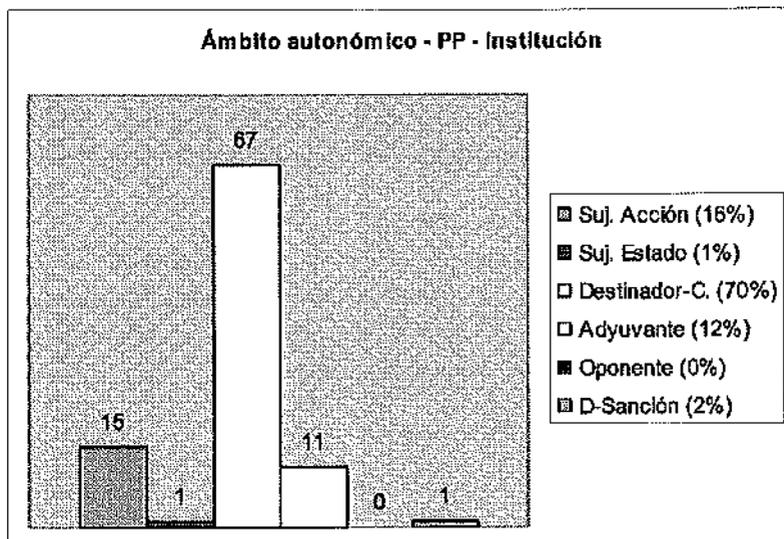
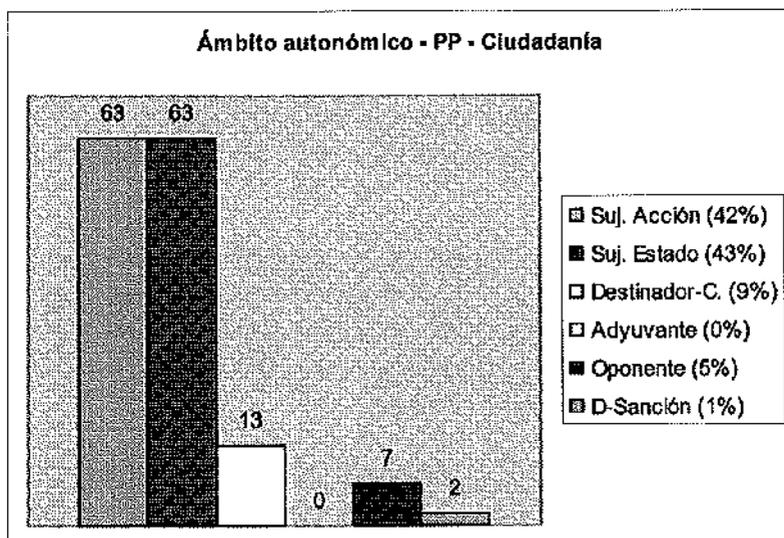
3.2.2. Gobierno con presidencia del PP:

La publicidad institucional de ámbito autonómico bajo gobierno con presidencia del PP corresponde, en la muestra analizada, a la Comunidad de Madrid y la Generalitat Valenciana, y comprende un total de 84 espots. En estos espots, se pueden encontrar un total de 243 roles narrativos ejercidos por la ciudadanía o las instituciones, concretamente 148 por la ciudadanía y 95 por la institución.

No hay diferencias sustanciales entre estas cuantificaciones generales referidas a campañas de gobiernos autonómicos del PP y las de gobiernos del PSOE/PSC o de partido nacionalista (PNV), sino que la tónica general es la de términos medios entre los resultados relativos al PSOE/PSC y los resultados correspondientes al partido nacionalista (PNV).

Así, mientras en el caso del PSOE/PSC destacaba la relación favorable en un 10% a la ciudadanía como sujeto de estado (beneficiario) respecto al rol de sujeto de acción (protagonista), y en el caso del gobierno con presidencia de un partido nacionalista esta relación se da a la inversa (favorable alrededor de un 10% al rol de protagonista), en el caso de las campañas bajo gobierno con presidencia del PP en el ámbito autonómico, se establece una relación de equilibrio entre la recurrencia de la ciudadanía como protagonista y como beneficiario en las narraciones proyectadas por la publicidad institucional.

Al margen de esto, también se puede observar una mayor polarización en el caso del PP hacia la representación de la institución como destinador (sujeto que encarga la misión), rol que en una recurrencia tan elevada, alrededor del 70%, construye la imagen de un destacado nivel de poder e influencia por parte del gobierno o institución que lo desempeña.



Figs. 10 y 11

Narraciones prototípicas del ámbito autonómico con gobierno del PP:

I. Cuidarse y divertirse

Un ciudadano/a, representado por hombres y mujeres de todas las edades, de la Comunidad de Madrid o Valencia, de carácter emprendedor y activo, actúa para su propio beneficio instado por una institución pública.

El tipo de acciones que realiza para estos propósitos resulta muy polarizada respecto a otras: o bien realiza acciones destinadas a la preservación de la salud y la seguridad, o bien realiza acciones destinadas al ocio, la cultura y la diversión.

El ciudadano/a prácticamente no realiza acciones intermedias entre los objetivos básicos de preservación de la salud/seguridad y las actividades de ocio y cultura.

Observaciones:

- Esta narración prototípica plantea fundamentalmente la cuestión relativa a la polarización del tipo de acciones desarrolladas por los ciudadanos/as que actúan para sí mismos y las finalidades o metas a las que éstas se asocian. Entre los objetivos básicos de preservación de la salud/seguridad y las actividades de ocio y cultura existe un amplio y variado espacio de actuación social, con esferas como la industria, transporte y comunicaciones, educación, trabajo, comercio, economía, o incluso medio ambiente, que en este segmento de la muestra no aparecen, o si aparecen es de forma meramente puntual.

- Por otro lado, se puede plantear la hipótesis de que la representación del ciudadano/a que actúa para sí mismo centraliza de forma muy específica al propio ciudadano/a como beneficiario de estas acciones. Esto resulta

significativo porque sería posible que los mismos beneficios se plantearan de forma más diversa y abarcadora, para el conjunto de la sociedad y la ciudadanía. En cambio, la publicidad institucional de este segmento de la muestra no adopta este enfoque abarcador en los beneficios perseguidos por los ciudadanos/as que actúan para sí mismos/as, sino más bien lo contrario: aquello que realizan y consiguen los ciudadanos/as queda limitado a una esfera estrictamente personal y/o familiar.

II. Los ciudadanos/as familiares y de espíritu caritativo

La institución recurre a demandas especialmente contundentes respecto a la violencia de género, el medio ambiente y la educación de los jóvenes (ésta última incluyendo aspectos muy diversos: respeto al profesorado, consumo de alcohol y drogas, etc.) En estos ámbitos, la institución delega en el ciudadano las acciones fundamentales para conseguir los objetivos planteados.

El ciudadano/a, representado por hombres y mujeres activos/as de edad adulta, de la Comunidad de Madrid o Valencia, cree en un modelo social donde prima la familia, la educación de los hijos y la conservación del medio ambiente, y rechaza la violencia doméstica. Se caracteriza por su espíritu solidario, y por este motivo quiere y siente que debe implicarse en las acciones propuestas por la institución para el beneficio de otros ciudadano/as, especialmente cuando se trata de colectivos de desfavorecidos/as (niños huérfanos o de familias pobres de Sudamérica, mujeres víctimas de malos tratos, inmigrantes, discapacitados, jóvenes que podrían caer en el alcoholismo, maestros de escuela, perros abandonados...).

En algunas ocasiones, topa con la obstaculización de otros ciudadanos de comportamientos reprobables y/o cuenta con la ayuda de la institución para realizar acciones positivas (reciclaje, voluntariado). El final queda abierto.

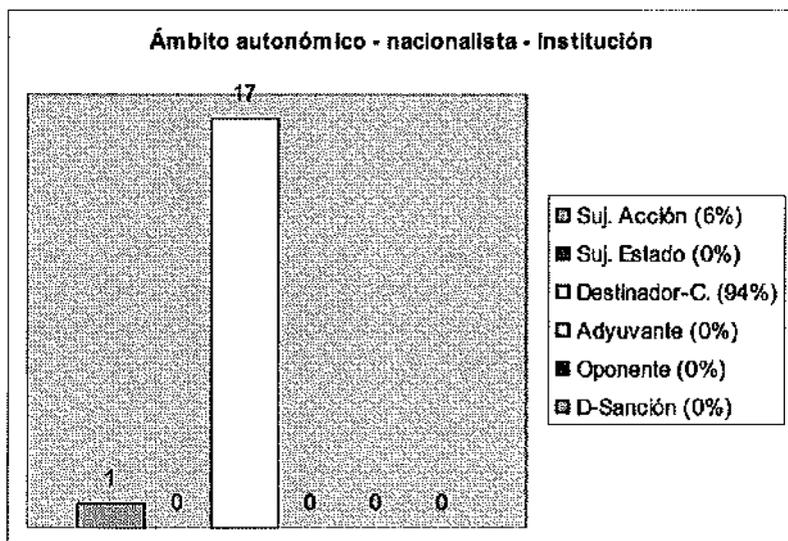
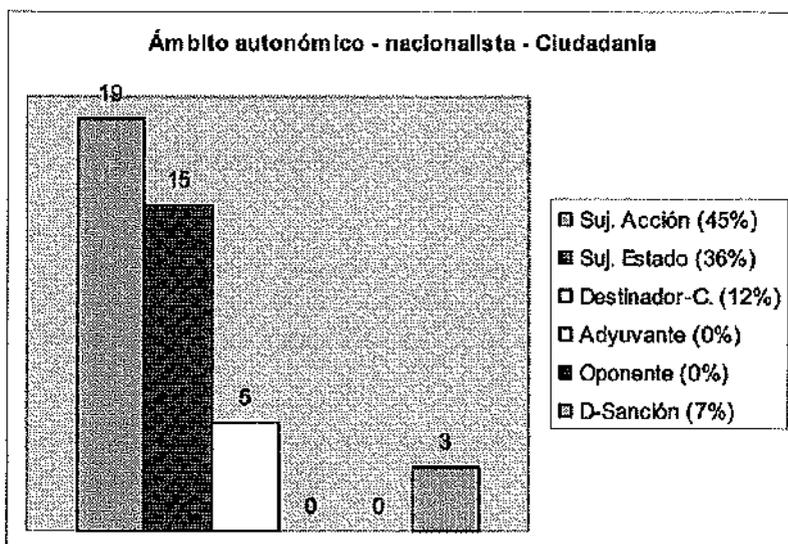
Observaciones:

- Llama la atención una diferencia en la forma de plantear la intervención sobre dos de los asuntos de preocupación social acuciante: violencia de género y educación de los jóvenes. Tradicionalmente, los spots institucionales sobre violencia de género y educación de los jóvenes suelen apelar al protagonismo activo de las mujeres (para denunciar los malos tratos) y de los jóvenes (para corregir comportamientos de riesgo relativos a alcohol, drogas, etc.); en cambio, en este segmento de la muestra se observa una tendencia a delegar en otro tipo de personajes el protagonismo activo respecto a los mismos asuntos: en el caso de la violencia de género, se apela al conjunto de la ciudadanía (a la que se responsabiliza para actuar contra los maltratadores), y en el caso de la educación de los jóvenes se apela a los padres (a los que se responsabiliza de las conductas inapropiadas de los jóvenes).
- Cabe destacar el sentido de urgencia con el que se demanda el compromiso de la ciudadanía con respecto a aspectos de la educación de los jóvenes.
- Resulta remarcable la importancia del componente solidario y/o caritativo en la forma de caracterizar a los personajes que representan a la "buena ciudadanía" en este segmento de la muestra.
- Destaca la especial atención por colectivos sociales desfavorecidos que se produce en este segmento de la muestra. Se puede observar que los colectivos de personas con problemas o desfavorecidas tienden a quedar limitados a la esfera específica del sujeto de estado (el rol del beneficiario/a de las acciones), quedando así los papeles activos para el resto de ciudadanos. Hasta cierto punto, esto puede considerarse normal, pero sería interesante considerar la posibilidad alternativa de que algunos colectivos representados de esta manera (p. ej., inmigrantes, jóvenes, discapacitados) pudieran aparecer también como sujetos de acción, o en general como sujetos sociales activos que se movilizan para conseguir objetivos para sí mismos.

3.2.3. Gobierno con presidencia de partido nacionalista:

La publicidad institucional de ámbito autonómico bajo gobierno con presidencia de un partido nacionalista corresponde, en la muestra analizada, al País Vasco, con gobierno del PNV, y comprende un total de 22 espots. En estos espots, se pueden encontrar un total de 60 roles narrativos ejercidos por la ciudadanía o las instituciones, concretamente 42 por la ciudadanía y 18 por la institución.

Tal como se ha avanzado anteriormente, la cuantificación general de los roles narrativos en las campañas institucionales bajo gobierno autonómico de un partido nacionalista (en este caso el PNV), concurre una diferencia significativa en la relación entre la ciudadanía como sujeto de acción (protagonista) y la ciudadanía como sujeto de estado (beneficiario), alrededor de un 10% favorable al primero de ambos roles narrativos, y a la inversa de lo que sucedía respecto a las campañas bajo gobierno autonómico del PSOE/PSC. Esto, en términos relativos, tiende a proyectar una imagen pública de la ciudadanía con mayor dinamismo y un carácter más activo en las campañas institucionales bajo gobierno autonómico de un partido nacionalista que en el resto de casos (gobiernos de PSOE/PSC o PP).



Figs. 12 y 13

Narraciones prototípicas del ámbito autonómico con gobierno del PNV:

I. Los ciudadanos comprometidos también son divertidos

El Gobierno Vasco busca mejoras en el ámbito económico (comercio, agricultura), en la educación, el medio ambiente, la seguridad laboral y vial y la participación ciudadana, y para ello solicita compromiso a ciudadanos con aspecto divertido (niños alegres de distintas razas, dibujos animados, adultos en bañador...).

Los ciudadanos aparecen representados de forma competente en diferentes ámbitos, con responsabilidad social y carácter desenfadado, informal y divertido.

Los ciudadanos de aspecto divertido realizan actividades deportivas o saludables (ir en bicicleta, jugar a pelota, lanzarse a la piscina, pasear), y parece que así consiguen que mejore la vida económica del país, la educación y el medio ambiente. No aparecen ayudantes ni oponentes.

Observaciones:

- La desdramatización y el tono alegre y divertido son unos de los valores más recurrentes en el conjunto de la publicidad institucional del Gobierno Vasco en la muestra analizada. En la anterior narración prototípica es donde con mayor claridad se refleja esto.

- En los mismos temas, otras campañas institucionales de otras instituciones adoptan miradas más dramáticas, tonos de mayor gravedad, etc., por ejemplo en los casos del medio ambiente y la educación.

- En una sociedad marcada por la prolongación de un conflicto con un componente de violencia muy importante, resulta si cabe más significativo

el tono de desdramatización que abunda en la forma de representar la vida pública, la ciudadanía y las instituciones en los espots televisivos de las campañas institucionales.

II. Movilizados a través del optimismo

El Gobierno Vasco pretende movilizar a la ciudadanía (vasca o de fuera) a eventos sociales (elecciones, semana de la movilidad) y fomentar la economía del país (comercio, agricultura, turismo).

Para ello no recurre a amenazas, sino a promesas ilusionantes, a veces incluso soñadoras, que promueven una imagen de Euskadi fantástica (de "cuento de hadas"), y la actuación optimista de los ciudadanos para conseguir los objetivos marcados. No aparecen ayudantes ni oponentes.

Los ciudadanos aparecen representados de forma competente en diferentes ámbitos, con responsabilidad social y carácter desenfadado, informal y divertido.

Observaciones:

- De nuevo, de forma similar a la anterior narración prototípica, la desdramatización y el tono alegre aparecen como unos de los valores fundamentales en la publicidad institucional del Gobierno Vasco.

- En este caso se añade el matiz del tono "soñador" o "fabulador", ya no tanto en la forma de representar a los ciudadanos/as y su forma de comportarse, sino fundamentalmente respecto al País Vasco como territorio de sueños y de aventuras, un enfoque que se puede encontrar en diversas campañas, pero especialmente en la campaña sobre turismo titulada "*Euskadi, un país increíble*".

3.3. Conclusiones sobre el ámbito autonómico

Los resultados del análisis de la publicidad institucional promovida por gobiernos autonómicos muestran una imagen prototípica de la ciudadanía y las instituciones en este contexto y, al mismo tiempo, arrojan algunas diferencias significativas en función del partido político en la presidencia del gobierno.

Sobre la imagen de la ciudadanía:

En general, los temas abordados por la publicidad institucional se pueden dividir entre aquéllos en los que la institución asume la responsabilidad y el protagonismo de la acción, y aquéllos en los que lo delega a la ciudadanía. En el caso de la publicidad institucional de ámbito autonómico, el gobierno tiende a adoptar el protagonismo de la acción en asuntos como la seguridad, la sanidad y los servicios sociales, y en cambio delega el protagonismo en el ciudadano respecto a temas de menor recurrencia en el debate político como el ocio, la cultura o la alimentación, aunque también en otros de mayor presencia política como el rechazo de la violencia doméstica. La protección del medio ambiente se incluye en ambos casos.

Cuando el ciudadano es protagonista de la acción y también sujeto de estado (beneficiario), las campañas autonómicas del PSOE presentan un ciudadano que, al actuar para sí mismo, lo hace movido por sus emociones, mientras que el PP muestra un ciudadano concienciado que actúa no sólo por su emotividad (campañas de ocio y cultura) sino también por sus creencias en un modelo de vida/sociedad (salud, higiene, alimentación, medio ambiente, rechazo de violencia...). En la publicidad del PNV se recurre a ciudadanos y ciudadanas movidos por su responsabilidad social, que en ocasiones solicitan el compromiso del resto de ciudadanos. En general, en las campañas del PNV se hace uso del humor y se presenta a los ciudadanos con un aspecto divertido, realizando actividades deportivas o saludables, y apelando así a la

mejora de la vida económica del país y del medio ambiente y al disfrute del propio entorno y de la riqueza patrimonial y cultural.

En los espots donde el ciudadano ejerce el rol de protagonista de la acción que actúa en beneficio de otros (ciudadano modélico), éste se mueve por sus convicciones y es, a su vez, sancionador negativo de aquel otro que actúa como oponente. El tratamiento que se hace de la "buena ciudadanía" en las narraciones estudiadas también es significativamente diferente entre partidos. El PP suele apelar a un ciudadano ejemplar (adulto y de carácter familiar), a través del cual la sociedad se puede transformar y progresar (tono triunfalista); en cambio, el PSOE no posee un "ciudadano modélico" tan definido ni tan recurrente; de hecho, en el caso del PSOE abunda (en cuanto a visibilidad en los espots) el ciudadano incívico, como contra-ejemplo, quedando a menudo el ciudadano activo y positivo como sujeto implícito. Por otro lado, en el caso del PSOE las acciones de la ciudadanía no parecen transformar de forma relevante la sociedad; en cambio, en las campañas del PP, aunque se tiende a mostrar la institución con tono triunfalista, se proyecta, al mismo tiempo, un modelo de ciudadano responsable, activo, que sabe "cómo se hacen las cosas" y es solidario. Parece que aquí se diferencia radicalmente entre dos tipos de ciudadanos (los que saben cómo "hay que vivir" y los que no), mientras esta polaridad no resulta tan marcada en las campañas del PSOE.

Los personajes que ejercen como oponentes suelen ser ciudadanos incívicos, irresponsables, insolidarios, que no respetan las normas (de circulación, de conservación del medio ambiente, de prevención de riesgos laborales o de salud) o que en general detentan comportamientos inadecuados. Los temas en los que más se incide sobre la ciudadanía como "oposición" son diferentes según el partido político. En el caso del PP se dan temas como la violencia de género o la irresponsabilidad como profesional, padre o pareja, y en el caso del PSOE se dan temas como el medio ambiente (tirar colillas en el bosque), los riesgos laborales (no ser prudente en el trabajo), y la energía (despilfarrar energía). En la publicidad del País Vasco no existe un solo anuncio del PNV en el que aparezca algún ciudadano oponente (tampoco algún ayudante).

Sobre la imagen de las instituciones / gobiernos autonómicos:

Como en el caso del ámbito estatal, los gobiernos autonómicos asumen de forma predominante en las narraciones de la publicidad institucional el rol de destinador o prescriptor de la misión. Dicho rol se puede ejercer desde dos grandes estrategias posibles: la promesa o la amenaza. Según este criterio, en la publicidad de ámbito autonómico el caso más marcadamente definido es el del PNV: en el conjunto de su publicidad sólo se recurre a la amenaza en tres ocasiones. Esto es coherente con el hecho de que no haya ni un solo anuncio del PNV en el que aparezca algún ciudadano como oponente. La publicidad del gobierno vasco es optimista, presenta un "mundo feliz".

Respecto al empleo de la amenaza en las campañas institucionales de autonomías gobernadas por el PP y el PSOE, se aprecian diferencias sustanciales entre ambos partidos. Las campañas basadas en la amenaza suelen presentar al ciudadano en el rol de oponente, de manera que se reproduce aquí la misma dominante temática que respecto al ciudadano oponente: es decir, en las campañas de los populares se recurre a la amenaza en temas como la violencia de género o la irresponsabilidad como profesional, como padre o como pareja, mientras que los socialistas recurren a ella en temas como el medio ambiente, el despilfarro de energía o los riesgos (laborales o de salud).

Por el contrario, en el conjunto de la publicidad institucional de ámbito autonómico, el recurso a las promesas aparece preferentemente cuando se afrontan temas como la inmigración, el empleo, los transportes y comunicaciones, la economía, los jóvenes y el ocio y la cultura. La promesa suele estar vinculada a estructuras narrativas en las que la institución incita al ciudadano a participar en su propio beneficio y/o de la comunidad, o cuando la institución informa sobre sus logros. Es significativo el hecho de que en la publicidad de comunidades autónomas regidas por el Partido Popular las promesas se sitúen en el presente y no en un futuro posible y deseable; en cambio, en el PSOE, cuando se tratan temas de calado social como la inmigración, el empleo, los jóvenes..., se apela a un futuro prometedor.

Finalmente, la institución, como protagonista de la acción (además de prescriptor), tiende a presentarse como un agente capacitado para actuar de manera absolutamente eficiente, en ámbitos de gran interés y fuerza transformadora a nivel sociopolítico, como son el despliegue de medios humanos y técnicos en materia de seguridad y sanidad, obras públicas, transportes y comunicaciones. En estos casos, el ciudadano desarrolla el rol de beneficiario prácticamente de manera exclusiva. Respecto a estos temas, se presenta una ciudadanía pasiva hasta el punto de no desarrollar ni tan siquiera el rol de sancionador positivo. Es la propia institución quien se atribuye el éxito logrado, autocomplaciéndose de su buena gestión en un tono triunfalista. En este sentido, una excepción destacable es la protección del medio ambiente, ámbito en el que la institución suele compartir el rol de protagonista de la acción con el ciudadano.

Por todo ello, se destaca, como conclusión, la tendencia a atribuir la responsabilidad sobre asuntos con déficits sociales a los ciudadanos, frente a la atribución de las mejoras y los avances efectivos a la institución.

Finalmente, se pueden apreciar algunas diferencias significativas en el discurso institucional en función de las comunidades autónomas, más allá de los partidos políticos que las gobiernan. Por ejemplo, entre Madrid y Valencia, pese a estar ambas gobernadas por el Partido Popular. O entre Andalucía y Cataluña, pese a compartir ambas un gobierno con presidencia socialista. Este tipo de diferencias se hacen especialmente sensibles en las promociones relativas al ocio y la cultura. En este sentido, Madrid se desmarca del resto de comunidades autónomas: Madrid se presenta como sede de una cultura elitista, que se concreta en ofertas de carácter humanista clásico, como la ópera, los espectáculos de danza, las representaciones teatrales de alto nivel o los conciertos de música clásica. La otra comunidad regida por el Partido Popular, la Comunidad Valenciana, se distingue promoviendo una cultura mucho más popular, aunque con un toque de modernidad, en la que caben desde exposiciones científicas o acontecimientos deportivos hasta conciertos de música rock. A su vez, sorprende que durante el período estudiado la

Generalitat de Catalunya no hiciera ni un solo spot publicitario de promoción del ocio y de la cultura, salvo el caso de una campaña sobre el uso del catalán. Finalmente, desde las campañas del Gobierno de Euskadi se fomenta el turismo apelando a la tradición, el folklore y un toque "mágico" del país, mientras en las campañas de promoción turística de Andalucía se apela a la emoción y a la sensorialidad de sus paisajes y de su gastronomía.

4. Análisis de la publicidad institucional de ámbito local

4.1. Introducción

Un dato llama especialmente la atención, a primera vista, sobre la composición de la muestra en el ámbito local: la ausencia de spots televisivos de campañas institucionales por parte de los ayuntamientos de Sevilla y Valencia durante el periodo analizado (1 de abril del 2005 - 31 de marzo del 2006). Estos ayuntamientos recurrieron, durante el periodo analizado, a otros medios publicitarios, distintos al spot televisivo (anuncios en prensa, mensajes radiofónicos o carteles, etc.).

De los 241 spots que componen en su totalidad la muestra de análisis, sólo 21 fueron emitidos por iniciativa de los gobiernos de ámbito local, una muestra muy inferior a la de los niveles estatal y autonómico.

Respecto a la distribución de la muestra del ámbito local en función del partido de gobierno, se reproduce la superior media de mensajes institucionales correspondientes a gobiernos autonómicos del PP (10 spots), respecto al resto de partidos de gobierno analizados: PSOE/PSC (7 spots) y PNV (4 spots).

En lo relativo a la distribución de spots en función del objetivo prioritario de las campañas institucionales, se aprecian algunas diferencias reseñables, si bien se trata de una parte de la muestra muy reducida en términos cuantitativos:

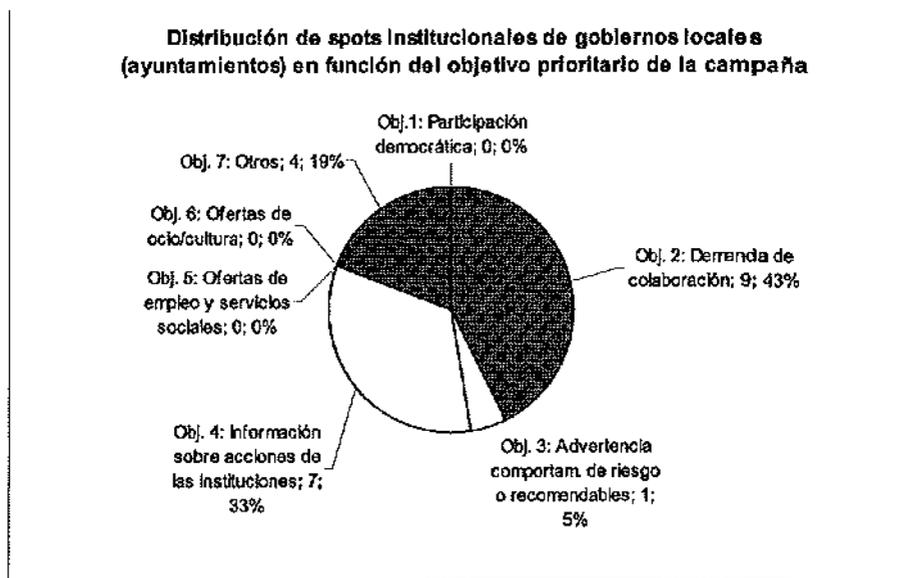


Fig. 14

El objetivo definido como “demanda de colaboración con organismos públicos” es el que tiene un mayor predominio en las campañas institucionales del ámbito local, extrapolable a un porcentaje del 43%. Cabe recordar que este objetivo, en las campañas de ámbito estatal y autonómico, no superaba en ningún caso el 13%, por tanto la diferencia es remarcable. Por el contrario, el objetivo más recurrente en las campañas institucionales de los ámbitos estatal y autonómico, el objetivo “advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables” (con un 44% y un 23%, respectivamente), reduce mucho su presencia en las campañas institucionales de ámbito local (5%).

Cabe destacar también la elevada presencia del objetivo 4: “información sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones”, extrapolable a un 33% y sensiblemente superior a los resultados de este objetivo en los ámbitos estatal y autonómico, en los que no superaba el 19% sobre el

total. Sin embargo, cabe insistir en que las limitaciones de la muestra de este apartado en términos cuantitativos dificultan establecer consideraciones claras.

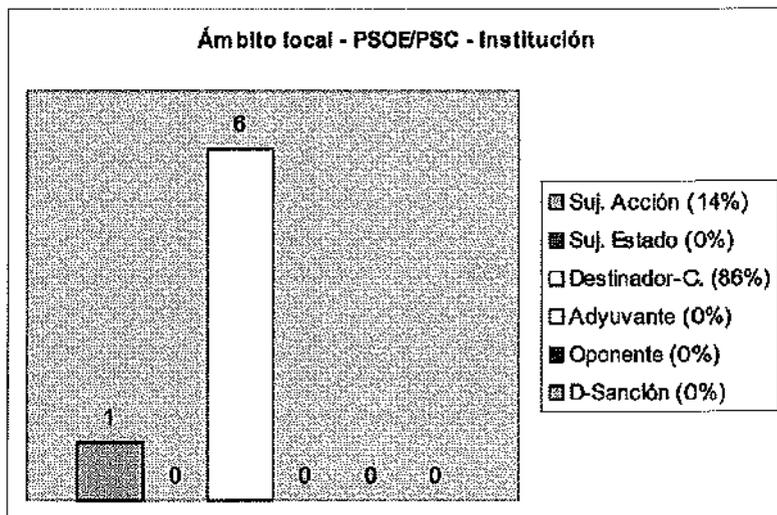
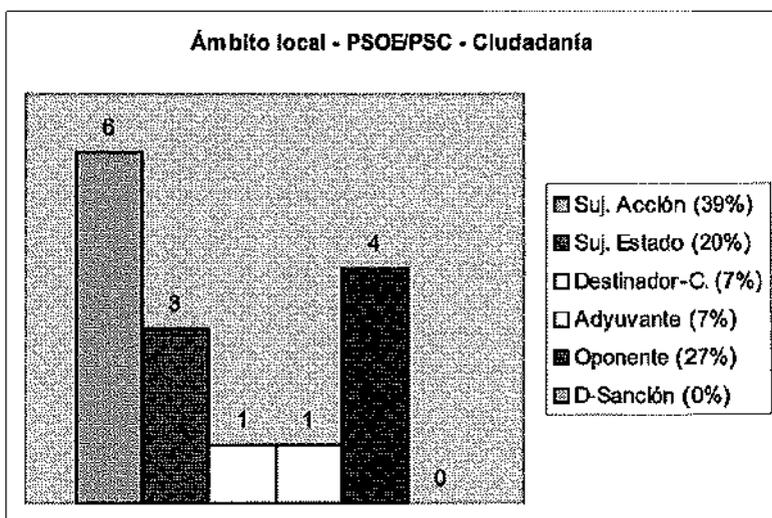
En todo caso, las temáticas más recurrentes en la publicidad institucional de ámbito local en función de los objetivos son las siguientes: respecto al objetivo de "demanda de colaboración con organismos públicos", los temas de civismo y limpieza; el único registro asociado al objetivo de "advertencias sobre comportamientos de riesgo y recomendables" es un spot sobre alcoholismo y juventud; y, finalmente, en el caso de la "información sobre acciones y resultados de acciones de las instituciones" se presentan campañas de imagen de las capitales, de carácter identitario (Bilbao) o relatos aspiracionales (Madrid).

Respecto a los esquemas narrativos de las campañas de ámbito local en función de los objetivos, no se aprecian distinciones suficientemente marcadas en comparación a lo ya comentado a propósito de los ámbitos estatal y autonómico.

4.2. Narraciones de la publicidad institucional local en función del partido de gobierno

4.2.1. Gobierno con presidencia del PSOE/PSC:

La publicidad institucional de ámbito local bajo gobierno con alcaldía del PSC-PSOE (en coalición con IC-V y ERC) corresponde, en la muestra analizada, al Ayuntamiento de Barcelona. En este segmento de la muestra se pueden encontrar un total de 22 roles narrativos ejercidos por la ciudadanía o las instituciones, concretamente 15 por la ciudadanía y 7 por la institución. Este segmento de la muestra comprende 7 spots. La distribución de los roles narrativos en la ciudadanía y las instituciones responde a los siguientes gráficos, respectivamente:



Figs. 15 y 16

Del conjunto de cuantificaciones generales sobre los roles narrativos desempeñados por ciudadanía e instituciones en la publicidad institucional de ámbito local, cabe señalar que la recurrencia del ciudadano/a como oponente (27%) se produce en el contexto de una campaña de civismo del ayuntamiento de Barcelona, que cuenta con el *claim* "No et demanem res que no sàpigues fer" ("No te pedimos nada que no sepas hacer"). En esta campaña se adopta una perspectiva provocativa, que busca la reacción de una parte de la ciudadanía que se comporta de forma incívica. Esta campaña se basa en mostrar imágenes de ciudadanos realizando acciones absurdas cuyo final es siempre similar: ensuciar algo (el suelo, la cocina, la playa) o molestar con ruidos a los vecinos. Aunque hay otras campañas del Ajuntament de Barcelona en este segmento de la muestra (una campaña de imagen de la ciudad: *Barcelona batega*, y otra sobre la Navidad), su poco peso a nivel cuantitativo hace que en la siguiente narración prototípica nos centremos exclusivamente en la campaña sobre civismo.

Narraciones prototípicas del ámbito local con gobierno del PSOE/PSC:

I. La oleada de incivismo

En Barcelona, dos grupos de ciudadanos están sembrando el Incivismo: uno de estos grupos está formado por ciudadanos anónimos, de los que sólo se conoce la forma de sus manos y sus brazos: este grupo se caracteriza por tirar cosas al suelo: derramar leche, tirar cepillos de dientes, azúcar, aceite, helado, huevos, tostadas... Los integrantes del otro grupo sí han sido identificados: se trata de un grupo de jóvenes, todos ellos de género masculino, aficionados a armar ruido por las noches y ensuciar las playas.

Ante esta oleada de incivismo, el Ajuntament de Barcelona pide a los ciudadanos incívicos que corrijan su actitud, recordándoles que saben actuar de forma correcta y que no quieren hacerlo ("No et demanem res que no sàpigues fer"). Nadie responde a la llamada, excepto uno de aquellos ciudadanos, que

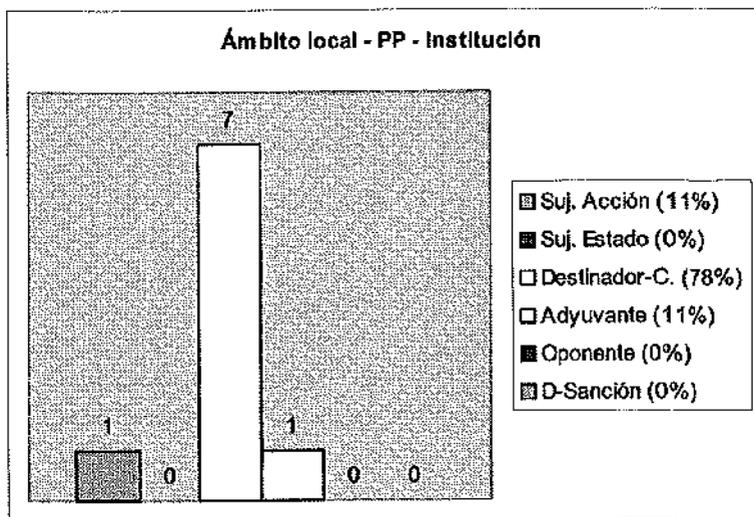
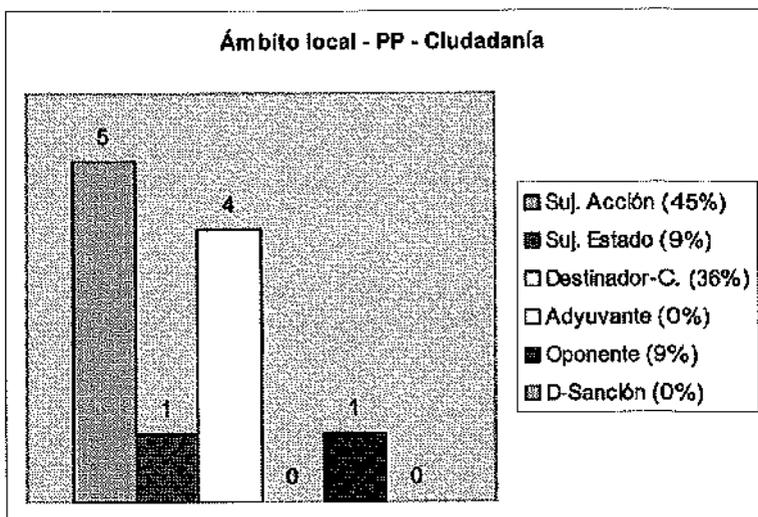
se enmienda tirando una bolsa de basura dentro del contenedor.

Observaciones:

- Esta narración prototípica se basa fundamentalmente en una campaña sobre civismo del Ajuntament de Barcelona: *"No et demanem res que no sàpigues fer"*.
- Llama la atención la recurrencia de jóvenes de género masculino a la hora de representar el incivismo, sensiblemente superior a otro tipo de personajes/ ciudadanos.
- Cabe señalar la presencia del Ayuntamiento de Barcelona en el rol de prescriptor, que se distingue de la campaña del ayuntamiento de Madrid sobre la misma temática, donde, como veremos más adelante, son los propios ciudadanos los que se proponen corregir su actitud, sin necesidad de que en la narración intervenga la institución como prescriptor de la misión.

4.2.2. Gobierno con presidencia del PP:

La publicidad institucional de ámbito local bajo gobierno con alcaldía del PP corresponde, en la muestra analizada, al Ayuntamiento de Madrid. En este segmento de la muestra se pueden encontrar un total de 20 roles narrativos ejercidos por la ciudadanía o las instituciones, concretamente 11 por la ciudadanía y 9 por la institución. Este segmento de la muestra comprende 10 spots. La distribución de los roles narrativos en la ciudadanía y las instituciones responde a los siguientes gráficos, respectivamente:



Figs. 17 y 18

Del conjunto de cuantificaciones generales sobre los roles narrativos desempeñados por ciudadanía e instituciones en el segmento específico de la publicidad de ámbito local correspondiente al gobierno con presidencia del PP, destaca especialmente el peso relativo de la ciudadanía en el rol de destinador o prescriptor de la misión.

En un contexto temático similar al de la campaña de civismo de la ciudad de Barcelona, la perspectiva narrativa desvela una imagen sensiblemente diferente de la ciudadanía en la campaña del ayuntamiento de Madrid, al situarla con mayor recurrencia como destinador de la misión o prescriptor.

Narraciones prototípicas del ámbito local con gobierno del PP:

I. La magia de la Ilmpleza

En la ciudad de Madrid hay ciudadanos que no dejan las bolsas de basura en los contenedores, otros que no tiran los desperdicios a las papeleras y otros que no recogen los excrementos de sus perros... Pero las cosas comienzan a mejorar cuando se producen una serie de fenómenos misteriosos: algunos ciudadanos tienen revelaciones cívicas a través de voces interiores que les hablan, o visiones sobre lo bella que podría ser la ciudad si uno lo deseara.

Los ciudadanos que sufren este tipo de alucinaciones se vuelven profundamente cívicos.

Observaciones:

- Esta narración prototípica se basa fundamentalmente en una campaña sobre civismo del Ayuntamiento de Madrid: "Saca al ciudadano que llevas dentro".
- A diferencia de la campaña de civismo del Ayuntamiento de Barcelona, en la del Ayuntamiento de Madrid los ciudadanos toman la iniciativa por sí mismos

para corregir su comportamiento incívico. Sin embargo, ambas campañas coinciden en la invisibilidad de las acciones cívicas en el espot: en el primer caso quedan generalmente implícitas (el espot termina con un final abierto) y en el segundo caso se supone que han sido efectuadas pero quedan elididas, sólo se muestra el testimonio verbal de los ciudadanos/as.

- El cambio de comportamiento de los ciudadanos/as en la campaña de civismo del Ayuntamiento de Madrid responde a su propia iniciativa, pero, al mismo tiempo, se debe a fenómenos en buena parte ajenos a ellos mismos: voces interiores y revelaciones pseudo-místicas.

- Mientras en el caso del Ayuntamiento de Barcelona parecía restarse importancia a la (re)acción cívica de los ciudadanos, en base al lema "No te pedimos nada que no sepas hacer", en el caso del Ayuntamiento de Madrid se proyecta una imagen una imagen mágica sobre el surgimiento del comportamiento cívico, que aparece así como algo milagroso.

- El discurso sobre el incivismo de ciertos ciudadanos por parte del Ajuntament de Barcelona era más acusatorio que el del Ayuntamiento de Madrid: en el caso de Barcelona, se deja claro que el ciudadano transgresor "sabe" pero no "quiere" comportarse con civismo; en el caso de Madrid esta acusación de falta de voluntad de algunos ciudadanos no aparece, ya que su problema es que aún están en el camino equivocado porque todavía no han visto la verdad.

II. Vivir en el futuro

Los ciudadanos de Madrid imaginan las calles y espacios públicos del futuro, colocando grandes lienzos en las calles que cubren la realidad/presente y plasman sus deseos y aspiraciones sobre el futuro de la ciudad.

Siguiendo los deseos de estos ciudadanos, el Ayuntamiento de Madrid ha emprendido numerosas y prolongadas obras públicas en la ciudad. Pero

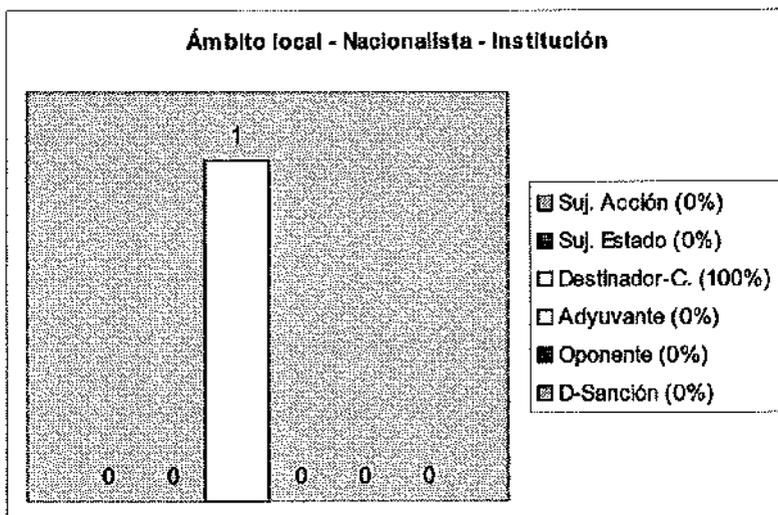
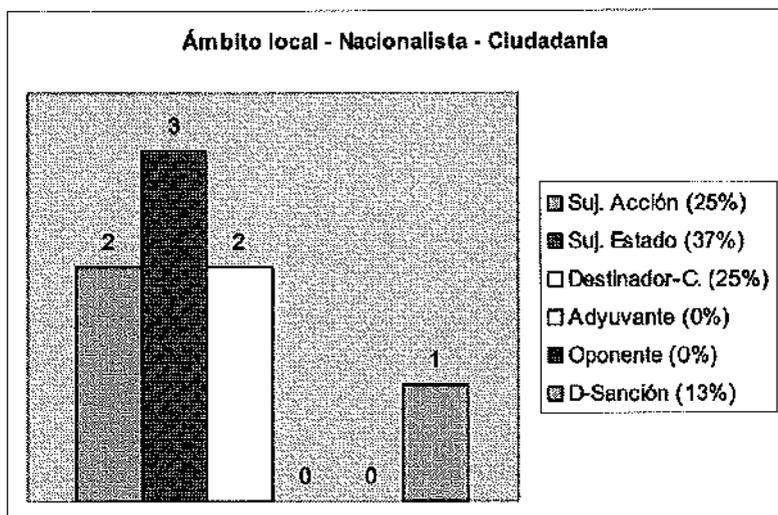
estas obras pueden causar molestias a los ciudadanos, motivo por el que la institución solicita su colaboración, prometiendo que "juntos" pueden "hacer de Madrid una de las mejores capitales del mundo".

Observaciones:

- Esta narración prototípica se basa fundamentalmente en una campaña de información sobre obras públicas del Ayuntamiento de Madrid.
- En una temática muy diferente a las analizadas anteriormente (sobre civismo), se reproduce, no obstante, un aspecto en común en la proyección de una imagen pública de la ciudadanía en los spots de ámbito local: las acciones positivas de la ciudadanía, cuando no son directamente implícitas o elididas, residen en una esfera cognitiva o de imaginación/fantaseo, en este caso acciones de imaginación/fantaseo que se proyectan como peticiones o prescripciones del ciudadano hacia la institución.
- Aunque las narraciones prototípicas extraídas de las campañas del Ayuntamiento de Madrid se centran en los temas de la limpieza/civismo y las obras públicas, hay otras dos campañas de esta institución en el periodo analizado: una campaña sobre el problema del alcoholismo en los jóvenes y otra sobre la Navidad.

4.2.3. Gobierno con presidencia de partido nacionalista:

La publicidad institucional de ámbito local bajo gobierno con alcaldía de un partido nacionalista (PNV) corresponde, en la muestra analizada, al Ayuntamiento de Bilbao. En este segmento de la muestra, se pueden encontrar un total de 9 roles narrativos ejercidos por la ciudadanía o las Instituciones, concretamente 8 por la ciudadanía y 1 por la institución. Este segmento de la muestra comprende 4 spots. La distribución de los roles narrativos en la ciudadanía y las instituciones responde a los siguientes gráficos, respectivamente:



Figs. 19 y 20

Narraciones prototípicas del ámbito local con gobierno del PNV:

I. La pasión secreta de ser de Bilbao

Los ciudadanos de Bilbao son apasionados de su ciudad y llevan ese sentimiento en su interior. Como manifestación simbólica de ese orgullo se ponen chapas e insignias con una "B" identificativa de Bilbao en su ropa, y adhesivos similares en sus coches y motocicletas.

A veces, esto les permite reconocerse entre ellos. En estos casos se sonríen unos a otros, demostrando complicidad, pero no hablan ni dicen nada en público, no exteriorizan el orgullo de su ciudad.

Observaciones:

- Esta narración prototípica se basa fundamentalmente en una campaña de imagen de la ciudad del Ayuntamiento de Bilbao: "*Bilbao, siempre en tu corazón*".

- A diferencia de las campañas de los ayuntamientos de Barcelona y Madrid, el peso relativo de los spots institucionales que promueven de forma manifiesta una campaña de imagen sobre el ayuntamiento y la ciudadanía es sensiblemente mayor en el caso del Ayuntamiento de Bilbao. Esto último no se encuentra únicamente en la principal campaña del ayuntamiento, Bilbao, *Siempre en tu corazón*, sino también en otro spot destinado a representar las tareas de los servicios municipales.

- Respecto al lema de las campañas del ayuntamiento de Bilbao: "*Bilbao, siempre en tu corazón*", resulta interesante observar que la centralidad simbólica del corazón coincide con una campaña de imagen del ayuntamiento de Barcelona que también forma parte de este estudio, la campaña "*Barcelona batega!*" (*Barcelona late*).

- Dos cuestiones entrelazadas emergen del análisis de los spots del ayuntamiento de Bilbao: en primer lugar, la relevancia, como objetivo de fondo, de una mayor autoestima de la ciudadanía y la propia ciudad; en segundo término, la orientación de esta autoestima hacia un orgullo vivido internamente, muy poco exteriorizado. Esto se relaciona con la idea de unas gratificaciones de la ciudad centradas en factores íntimos, emocionales e identitarios.

4.3. Conclusiones sobre el ámbito local

Tal como se indicó al principio, ni el ayuntamiento de Valencia ni el ayuntamiento de Sevilla emitieron publicidad institucional en el medio televisivo durante el periodo analizado, por lo tanto nuestro análisis del ámbito local se centra en campañas del ayuntamiento de Barcelona, el ayuntamiento de Madrid y el ayuntamiento de Bilbao. La publicidad institucional de estos ayuntamientos se corresponde con los siguientes partidos políticos con alcaldías: PSOE/PSC, PP y PNV, respectivamente.

Sobre la imagen de los ayuntamientos y las ciudades:

La imagen general de los ayuntamientos en las campañas de su publicidad institucional emerge, en lo fundamental, como una imagen en negativo; es decir, los ayuntamientos parecen caracterizarse más por aquello que "no son" o que "no hacen" en lugar de por aquello que son y aquello que hacen. Por ejemplo, el ayuntamiento parece una institución "próxima" a la ciudadanía pero no porque ello se explicita así en los spots, sino más bien porque el ayuntamiento ejerce el rol de destinador o prescriptor con menor exclusividad que en el resto de niveles administrativos y, a su vez, la ciudadanía asume este rol de toma de iniciativas con mayor asiduidad. Por otro lado, el ayuntamiento parece también una institución "poco resolutive", pero no porque emerja directamente de los spots una connotación de poca garantía de eficacia por su parte, sino porque el ayuntamiento ejerce con muy baja frecuencia

el rol de sujeto de acción o “héroe” en las campañas institucionales. Por tanto, cabe destacar el perfil bajo o discreto de los ayuntamientos como participantes de la vida pública, tal como ésta aparece representada en los spots institucionales.

Las campañas de la publicidad institucional local en la muestra analizada son campañas sobre civismo y limpieza, campañas de imagen de la ciudad y campañas de Navidad. Resulta significativo, en relación con lo anterior, el hecho de que las campañas de imagen constituyan un formato publicitario apenas presente en el resto de niveles administrativos y, en cambio, muy característico de la publicidad del ámbito local. A diferencia de las campañas institucionales más comunes, donde la institución interpela abiertamente al ciudadano en algún sentido (promesas, amenazas, etc.), en las campañas de imagen la intención persuasiva que motiva el spot suele quedar diluida, sin explicitación. Sin embargo, el efecto de semi-transparencia de los ayuntamientos en tanto que anunciantes en este tipo de campañas no implica que dichas campañas sean menos interesantes respecto a la imagen que se proyecta de ellos, sino todo lo contrario.

Por ejemplo, resulta especialmente significativo el hecho de que, en términos de “imagen corporativa”, los ayuntamientos de Barcelona y Bilbao coincidan plenamente en el símbolo central adscrito a la ciudad: el corazón. La campaña de imagen sobre la ciudad del ayuntamiento de Barcelona se titula *Barcelona, batega!*; por su parte, la campaña de imagen sobre la ciudad del ayuntamiento de Bilbao se titula *Bilbao, siempre en tu corazón*. En ambos casos, se trata de un canto al amor de sus ciudadanos y las ganas de construir un futuro juntos. Muy diferente resulta la imagen de la ciudad promovida por la publicidad institucional del ayuntamiento de Madrid. A pesar de que no existe una campaña orientada explícitamente a esta finalidad, basta aquí observar el lema con el que el ayuntamiento cierra la mayoría de las campañas emitidas en el periodo analizado: *“Entre todos estamos haciendo de Madrid una de las mejores capitales del mundo”*.

Así, mientras los ayuntamientos de Barcelona y Bilbao parecen centrarse en valores emocionales relativos a una pasión comunitaria o socializante (con el corazón como símbolo esencial), el ayuntamiento de Madrid parece centrarse en una pasión competitiva: la ambición de ser “una de las mejores capitales del mundo”.

Sin embargo, las campañas de imagen de Barcelona y Bilbao divergen en otro aspecto fundamental: mientras la campaña *Barcelona, bategal* se orienta a los proyectos de futuro de los ciudadanos, y se recogen en las imágenes los sueños y las futuras ilusiones de los ciudadanos hechos realidad, la campaña *Bilbao, siempre en tu corazón* se centra estrictamente en el tiempo presente: los ciudadanos y ciudadanas de Bilbao disfrutan del momento presente y se enorgullecen de ser bilbaínos “hoy”, sin necesidad de pensar en lo que está por llegar ni proyectar ensoñaciones futuras. En este sentido, las campañas de los ayuntamientos de Barcelona y Madrid sí se asemejan más entre sí que respecto a la referida campaña del ayuntamiento de Bilbao.

En conclusión, en función de los dos ejes analizados: “pasión comunitaria” vs. “pasión competitiva” y “presente vs. futuro” obtenemos el siguiente esquema de valores:

- Ayuntamiento de Madrid (gobierno del PP): pasión competitiva + futuro
- Ayuntamiento de Barcelona (gobierno con presidencia del PSC): pasión comunitaria + futuro
- Ayuntamiento de Bilbao (gobierno con presidencia del PNV): pasión comunitaria + presente

Sobre la imagen de la ciudadanía:

Los resultados sobre los roles narrativos ejercidos por la ciudadanía en la publicidad institucional del ámbito local muestran dos diferencias significativas respecto a las campañas institucionales de los niveles estatal y autonómico:

En primer lugar, la ciudadanía ejerce en las campañas institucionales de los ayuntamientos el rol de sujeto de estado o beneficiario de la acción con menor frecuencia que en la publicidad institucional de los ámbitos estatal y autonómico. Concretamente, la relación es de un 21% en las campañas de los ayuntamientos y un 38% de media en las campañas de ámbito estatal y autonómico. A menudo es la figura de la ciudad quien ocupa el rol de beneficiario, sobre todo en las campañas sobre limpieza y civismo. En segundo lugar, la ciudadanía ejerce en las campañas institucionales de los ayuntamientos el rol de destinador-prescriptor con mayor frecuencia que en la publicidad institucional de los ámbitos estatal y autonómico. La relación en este caso es de un 21% en las campañas de los ayuntamientos y un 6% de media en las campañas de ámbito estatal y autonómico.

Si tenemos en cuenta que el rol narrativo de sujeto de estado o beneficiario de la acción está asociado intrínsecamente a una carencia, problema o aspiración del personaje que encarna dicho rol narrativo, la menor presencia de la ciudadanía como beneficiario en la publicidad institucional de los ayuntamientos puede proyectar la imagen de una ciudadanía con menos carencias y aspiraciones a satisfacer, o bien la imagen de que la institución de gobierno local no atiende (con eficacia) los problemas y aspiraciones de los ciudadanos/as. En este último sentido, la falta de asistencia parece ser sustituida por una identificación emocional con la ciudad (algo coherente con el símbolo del corazón en las campañas de Barcelona y Bilbao).

Por otro lado, si tenemos en cuenta que el rol narrativo de destinador de la misión o prescriptor está asociado a la toma de iniciativas y a la adjudicación de misiones para conseguir objetivos, la mayor presencia de la ciudadanía ejerciendo este rol narrativo en la publicidad institucional del ámbito local que en la del resto de niveles institucionales proyecta la imagen de una ciudadanía con mayor capacidad para promover proyectos político-sociales y para influir en las líneas de acción de los ayuntamientos. De aquí deriva una imagen de la relación entre ayuntamientos y ciudadanos con mayor acento de "proximidad" que en el resto de niveles administrativos.

En cuanto a las temáticas abordadas en la publicidad institucional de los ayuntamientos, en relación con la imagen proyectada sobre la ciudadanía destacan especialmente las campañas relativas a civismo y limpieza (por otra parte, la única temática presente en la publicidad de los tres ayuntamientos analizados). La forma de abordar la cuestión del civismo y la limpieza en la publicidad de los ayuntamientos de Barcelona, Madrid y Bilbao presenta algunas diferencias interesantes, especialmente la contraposición entre "protagonismo de la ciudadanía" vs. "protagonismo de los servicios municipales".

Las campañas institucionales de los ayuntamientos de Barcelona y Madrid mezclan aspectos de civismo y limpieza de la ciudad y, en ambos casos, desde el spot se delega la responsabilidad fundamentalmente en la ciudadanía. Por el contrario, la campaña institucional correspondiente del ayuntamiento de Bilbao se centra únicamente en la limpieza de la ciudad, está protagonizada principalmente por los servicios municipales (junto a algunos ciudadanos), y no se señala ningún tipo de comportamiento incívico de los ciudadanos. Así, se puede apreciar que, mientras en las campañas institucionales de los ayuntamientos de Barcelona y Madrid se designa el protagonismo y por tanto la responsabilidad de la ciudadanía en la problemática de la limpieza y el civismo (ambas mezcladas), en la campaña del ayuntamiento de Bilbao se designa el protagonismo de los servicios municipales en la problemática de la limpieza de la ciudad (sin mezclar el asunto con cuestiones de civismo). En línea con esta observación, cabe añadir que mientras el sujeto al que se apela verbalmente en las campañas de Barcelona y Madrid es una segunda persona singular ("tú"), en la campaña de Bilbao se alude a un "nosotros" inclusivo respecto al ayuntamiento y la ciudadanía para intentar mantener limpia la ciudad.

5. Conclusiones finales

Consideraciones sobre la publicidad institucional en función del ámbito institucional:

En primer lugar, cabe recordar que la **visibilidad** de la publicidad institucional televisiva de los organismos estatales es muy superior a la correspondiente a los gobiernos autonómicos y locales, en una relación de 68% - 28% - 4%, respectivamente.

Desde una perspectiva cuantitativa, la distribución de roles narrativos en los ámbitos estatal, autonómico y local presenta, a primera vista, diferencias significativas, que pueden conducir a las siguientes consideraciones destacables:

El ciudadano tiene una imagen más **activa** en la publicidad local y estatal que en la publicidad autonómica. Esto se corresponde con el mayor peso relativo del ciudadano en el rol narrativo de protagonista de la acción que en el rol de beneficiario de dicha acción en la publicidad local (16% de diferencia) y en la publicidad estatal (5% de diferencia), en comparación con el equilibrio exacto en la publicidad autonómica.

Por otro lado, el ciudadano tiene más **capacidad de iniciativa** en la publicidad local que en la publicidad autonómica y estatal. Esto se corresponde con la mayor presencia de la ciudadanía en el rol narrativo de destinador-prescriptor en el ámbito local (21%) que en los ámbitos autonómico (9%) y estatal (4%). De los dos puntos anteriores deriva la siguiente idea sobre las representaciones del ciudadano: el ciudadano de la publicidad local participa de las iniciativas político-sociales y también es parte activa en la ejecución de las mismas; en cambio, el ciudadano de la publicidad de ámbito estatal es activo en la ejecución de las iniciativas pero apenas influye en la decisión sobre las mismas; por el contrario, el ciudadano de la publicidad autonómica

participa más que el de la publicidad estatal en las decisiones políticas, pero es menos activo en el desarrollo efectivo de las iniciativas.

Otro de los resultados destacables a considerar consiste en que el ciudadano de la publicidad local y estatal aparece como más **conflictivo** que el de la publicidad autonómica. Esto se corresponde con la mayor presencia del ciudadano en el rol narrativo de oponente en la publicidad local (15%) y estatal (13%) que en la publicidad autonómica (4%).

La institución, en términos generales, centra su imagen fundamentalmente en el rol narrativo de destinador-**prescriptor**, y toma las decisiones sobre iniciativas públicas sin escuchar demasiado las voces de la ciudadanía. Esto se corresponde con el fuerte desequilibrio entre la presencia de la ciudadanía como destinador-prescriptor (4%, 9% y 21%, respectivamente) y la presencia de la institución como destinador-**prescriptor** (63%, 68% y 82%, respectivamente). Aparte de esta imagen global de la institución, hay una diferencia sustancial entre la imagen de la institución estatal y la de la institución autonómica y local: La institución autonómica es más **activa** en la ejecución de las decisiones que la institución estatal y local. Esto se corresponde con una aparición del 22% de la institución como protagonista de la acción en la publicidad autonómica, por un 14% y un 12% en la publicidad estatal y local, respectivamente.

Desde una perspectiva cualitativa, de la comparación entre narraciones prototípicas del ámbito estatal, del ámbito autonómico y del ámbito local se desprenden las siguientes consideraciones destacables:

En términos generales, la institución, como destinador-prescriptor, tiende a realizar **amenazas** respecto a los temas cuya resolución delega en la ciudadanía, y **promesas** respecto a los temas en los que asume todo el protagonismo de la acción. Concretamente, cuando la institución realiza promesas y apela a un futuro positivo se enfatizan temas como infraestructuras y obras públicas (en la publicidad estatal), temas sociales como inmigración, juventud, y ofertas de ocio/cultura (en la publicidad autonómica), y obras públicas y campañas

identitarias (en la publicidad local). Por el contrario, cuando la institución realiza amenazas, predominan temas como la seguridad vial y el medio ambiente (en la publicidad estatal), y asuntos sociales, fundamentalmente acerca del cuidado de colectivos vulnerables -niños, adolescentes, ancianos, mujeres maltratadas...- (en la publicidad autonómica).

Por otra parte, el estereotipo proyectado sobre el **"buen ciudadano"**, como protagonista de la acción, se centra en objetivos relativos a la salud, la seguridad y el medio ambiente (en la publicidad estatal), y en calidad de vida, limpieza, ocio y cultura (en la publicidad autonómica y local). Por el contrario, el **"mal ciudadano"**, como oponente, es de género masculino y mayoritariamente joven, tanto en la publicidad estatal como en la autonómica y local. En la publicidad estatal, el "mal ciudadano" se adscribe a temas como la seguridad vial, la salud y el medio ambiente, y en la publicidad autonómica y local se adscribe también a los riesgos laborales y el civismo, respectivamente.

Consideraciones sobre la publicidad institucional en función del partido político en la presidencia del gobierno:

Según la muestra analizada, si se observa la media entre el ámbito autonómico y local, la **visibilidad** de la publicidad institucional televisiva en función del partido político en la presidencia del gobierno es superior en el caso del PP, con un 49%, en comparación con el PSOE/PSC (26%) y el partido nacionalista -PNV- (25%).

Desde una perspectiva cuantitativa, la distribución de roles narrativos en los tres partidos políticos analizados presenta, a primera vista, diferencias significativas, que pueden conducir a las siguientes consideraciones:

La imagen del ciudadano oscila de forma muy equilibrada entre el protagonismo de la acción y el rol de beneficiario, en los tres partidos analizados. Sólo se aprecian desequilibrios significativos en el ámbito autonómico, donde el ciudadano tiene una imagen marcadamente **"pasiva"** en las campañas

del PSOE/PSC, y marcadamente **"activa"** en las campañas del partido nacionalista (PNV). Esto se corresponde con una relación de la presencia de la ciudadanía entre los roles narrativos de sujeto de acción y beneficiario, claramente favorable al beneficiario en el caso del PSOE/PSC (32%-41%), y claramente favorable al sujeto de acción en el caso del partido nacionalista (45%-36%).

La institución ejerce siempre de forma predominante el rol de destinador o **prescriptor**, pero en las campañas del PSOE/PSC, a nivel autonómico, la institución destaca por su alta frecuencia como **protagonista de la acción**: un 42%, en contraste con un 14% de la publicidad del PSOE a nivel estatal, y un 16% y un 6% en el caso del PP y del partido nacionalista en el ámbito autonómico, respectivamente (las cifras correspondientes del ámbito local tienden directamente a cero).

Desde una perspectiva cualitativa, del contraste entre narraciones prototípicas en función del partido político en la presidencia del gobierno se desprenden las siguientes consideraciones:

Cuando la institución realiza **promesas**, se enfatizan temas diferentes en función del partido político: en las campañas del PSOE/PSC, temas de infraestructuras y obras públicas, inmigración y juventud; en las campañas del PP, también cuestiones de obras públicas, más salud, limpieza y ocio/cultura; en las campañas del partido nacionalista, temas de participación social y democrática y de identidad cultural. Por el contrario, cuando la institución realiza **amenazas**, en las campañas del PSOE/PSC predominan la seguridad vial y el medio ambiente; en las campañas del PP, predominan las situaciones vulnerables de determinados colectivos sociales (niños, adolescentes, mujeres maltratadas, etc.); en las campañas del partido nacionalista no hay amenazas de la institución.

El **"buen ciudadano"**, en las campañas del PSOE/PSC se caracteriza por saber cuidar por sí solo de su salud y la de sus allegados, de la seguridad vial y el medio ambiente, además de disfrutar del ocio y la cultura. En las campañas

del PP, el “buen ciudadano” es un ciudadano adulto de carácter familiar, que destaca por su solidaridad y espíritu caritativo para con colectivos sociales vulnerables (niños, ancianos, disminuidos, mujeres maltratadas, etc). En las campañas del partido nacionalista, el “buen ciudadano” se caracteriza por su compromiso social y democrático (voto en elecciones) y también por un carácter alegre, divertido, optimista. Por el contrario, el “**mal ciudadano**”, en las campañas del PSOE/PSC suele ser un joven de género masculino con comportamientos incívicos o irresponsables en materia de sanidad, seguridad vial y/o medio ambiente. En las campañas del PP, el “mal ciudadano” tiende a confrontarse directamente con el valor de la familia, perjudicando a su pareja o hijos directamente (maltratadores), o bien por irresponsabilidad (padres que no educan bien a sus hijos). En las campañas del partido nacionalista destaca el hecho de que no hay ni un solo caso de “mal ciudadano”, ningún ciudadano ejerce el papel de oponente.

Consideraciones generales: distanciamiento y desconfianza.

Tres rasgos generales en los resultados de la investigación son comunes al análisis en función de ámbitos institucionales y en función de partidos políticos:

- Una **mayor implicación de la ciudadanía** en las narraciones de los spots Institucionales en comparación con la implicación de la institución (en una proporción general de 60%-40%, aproximadamente).
- Una fuerte **polarización de roles narrativos**: la institución aparece fundamentalmente como destinador-prescriptor de la misión y la ciudadanía como protagonista de la acción y/o como beneficiario (y, sólo ocasionalmente, como oponente).
- En las narraciones planteadas bajo **amenazas** de la institución,

la situación se presenta de forma muy problemática (seguridad vial, medio ambiente) y suelen aparecer tanto el "mal ciudadano" (como origen del problema) y el "buen ciudadano" (como agente positivo). En cambio, en las narraciones planteadas bajo promesas y en tono optimista, el **protagonismo activo de la institución** aumenta considerablemente, y en contrapartida se reduce el protagonismo activo de los ciudadanos, tanto de los "buenos" como de los "malos" ciudadanos.

En términos generales, estas cuestiones apuntan hacia las siguientes consideraciones finales:

- Por un lado, la fuerte polarización de roles narrativos entre ciudadanía e instituciones connota un **distanciamiento** de ambos sujetos en las narraciones de la publicidad institucional. De lo contrario, debería haberse hallado una alternancia de roles narrativos mucho más frecuente entre ciudadanía e instituciones. El significado de esta polarización consiste fundamentalmente en el binomio: "la institución decide y el ciudadano debe responsabilizarse". El peso cuantitativo de esta visión general sobre las relaciones entre instituciones y ciudadanía proyecta una imagen de distanciamiento y de **jerarquía** muy marcada entre ambos sujetos del estudio.
- Por otro lado, la división entre planteamientos bajo promesa y bajo amenaza por parte de la institución, donde la promesa tiende a asociarse a un mayor protagonismo activo de la institución y la amenaza a un protagonismo activo de la ciudadanía, connota una relación de **desconfianza** de las instituciones respecto a la ciudadanía.

Una relación basada en la jerarquía y una cierta desconfianza, donde se presupone que el sujeto jerárquicamente superior desea lo mejor para el otro y trabaja para ello, puede relacionarse, en términos metafóricos, con

una relación paterno-filial. En este sentido, podríamos decir que desde la publicidad institucional televisiva en España se proyecta la imagen de unas instituciones que (se presupone) desean lo mejor para sus ciudadanos, pero que tienden a enfatizar su posición de autoridad y no confían demasiado en el comportamiento/actuación de la ciudadanía para mejorar la sociedad.

Dicha relación de tipo paterno-filial implica un vínculo emocional y un sentido de responsabilidad por parte de la institución pero, en contrapartida, connota una concepción de la ciudadanía basada en la inmadurez y la escasa competencia o efectividad.

En definitiva, si la publicidad institucional es un medio fundamental en la construcción de una imagen pública de los organismos públicos y la ciudadanía, y de las relaciones entre ambos, en el caso de la publicidad institucional del Estado emitida por televisión en España se han detectado aquí algunos síntomas preocupantes. Dichos síntomas preocupantes no surgen fundamentalmente de la imagen proyectada sobre las instituciones y sobre la ciudadanía por separado, sino, sobre todo, de la imagen proyectada sobre las relaciones entre ambos, una relación que parece basada en el distanciamiento y la desconfianza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Versales, Algirdas J. (1973): *En torno al sentido: ensayos semióticos*. Madrid, Fragua.
- GREIMAS, Algirdas J. (1989): *Del sentido II: ensayos semióticos*. Madrid, Gredos.
- GREIMAS, Algirdas J. (1990): *Narrative semiotics and cognitive discourses*. Londres: Pinter.
- MUMBY, Dennis (comp.) (1997): *Narrativa y control social*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- RICOEUR, Paul (1999): *Historia y narrativa*. Barcelona, Paidós.
- RUIZ COLLANTES, X., FERRÉS, J., OBRADORS, M., PUJADAS, E. y PÉREZ, O. (2006): "La imatge pública de la immigració a les sèries de televisió", en *Quaderns del CAC*, nº 23-24, pp. 103-126.
- RUIZ COLLANTES, X., FERRÉS, J., OBRADORS, M., PUJADAS, E. y PÉREZ, O. (2007): "Los roles narrativos del inmigrante en la ficción televisiva. El caso de la ficción española de producción propia", en Igartúa, Juan J. y Muñiz, Carlos (ed.): *Medios de comunicación, inmigración y sociedad*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 111-126.
- TAMBLING, Jeremy (1991): *Narrative and Ideology*. Milton Keynes, Open University Press.

Las estrategias persuasivas de la Administración española

Lorena Gómez, Arantxa Capdevila y Laia Aubla | lorena.gomez@upf.edu
UNIVERSITAT POMPEU FABRA (BARCELONA); UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI (TARRAGONA)

Resumen: Las relaciones comunicativas entre las instituciones políticas y aquellos a quienes gobiernan son fundamentales en las democracias mediáticas que están sometidas al continuo escrutinio de los ciudadanos que cada cuatro años renuevan su confianza en ellas. Entre las estrategias comunicativas más utilizadas se encuentra la publicidad institucional a través de la cual las diferentes instituciones pretenden crear una imagen positiva de ellas mismas y de sus acciones de cara a persuadir a los ciudadanos. Poner de manifiesto las diferentes estrategias persuasivas de las instituciones pueden dar una idea de cómo éstas plantean las relaciones con sus gobernados.

Palabras clave: Argumentación, Retórica, Publicidad Institucional.

Abstract: The communication relationships between political institutions and those who govern are fundamental in the current democracies because that are put under a continuous scrutiny by the citizens who every four years renew their confidence in them. One of the most used communication strategies is the institutional advertising through which the different institutions try to create a positive image of themselves and their actions with the intention of persuading the citizens. Exploring the different persuasive strategies by the institutions can give us an idea about how they plan their relations with the public.

Key words: Argumentation, Rhetoric, Institutional Advertisement.

1. La dimensión comunicativa de las Instituciones públicas como elemento clave¹

En las actuales democracias mediáticas en las que el poder político está sometido a un continuo escrutinio público, las estrategias comunicativas de las instituciones son un elemento clave tanto para acceder al poder — comunicación electoral llevada a cabo por los diversos partidos políticos— como para conservarlo durante el tiempo que dure el mandato —comunicación de las instituciones. Cada uno de estos tipos de comunicación tiene unas especificidades que han de tenerse en cuenta a la hora de su estudio. En este artículo nos centramos en el segundo de estos ámbitos, el de la comunicación de los organismos públicos. Como señala María José Canel (2007), la comunicación impregna todas las facetas de la Institución hasta tal punto que pueden considerarse los conceptos de institución y de comunicación como inextricablemente unidos.

Su existencia [la de la institución] no depende sólo de una ley que las legitima. Depende también, del acuerdo de voluntades libres, que comparten, a través de la comunicación, el objeto y los fines de un proyecto, el cual contribuye a su autorrealización y al desarrollo general. Una organización se legitima, en parte, gracias a la aceptación del resto de los ciudadanos, que le otorgan reconocimiento (...) Aquí radica la dimensión comunicativa de la institución: en que su supervivencia está ligada a la capacidad que tenga para definirse, para mostrar sus objetivos, para justificar sus acciones y para implicar a los demás en los mismos. (Canel, 2007: 28).

Para esta misma autora, las Instituciones públicas son entidades altamente complejas que despliegan diversas actividades comunicativas según sea su naturaleza —no comunica del mismo modo la Presidencia del Gobierno,

¹ Este artículo recoge los principales resultados de un análisis más amplio que forma parte de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación español. El proyecto titulado *Estrategias de Comunicación Social de los Organismos del Estado a través de la Publicidad Institucional* (Ref. SEJ2004-02451) ha sido dirigido por el Dr. Francisco Javier Ruiz Collantes y se ha llevado a cabo entre diciembre de 2004 y diciembre de 2007.

un Ministerio o un Ayuntamiento—; su público (o públicos) —los propios miembros de la Institución, los usuarios de sus servicios o la oposición política, entre otros— o sus objetivos —dar a conocer una política pública, emitir un comunicado de condena a un acto terrorista, fomentar unos determinados valores sociales, etcétera. En consecuencia, estas organizaciones implementan una gran variedad de posibilidades comunicativas adaptadas a cada uno de estos aspectos y que se conocen con el nombre genérico de comunicación institucional, definida como:

El conjunto de reglas (principios) y de procedimientos (aplicaciones específicas) de la comunicación de intención persuasiva que, con recursos psicológicos e informativos, llevan a cabo las instituciones para influir en los destinatarios con la finalidad de conseguir en estos una adhesión permanente para ejercer y distribuir el poder y realizar el bien público. (Canel, 1999: 76)

Estos principios generales se concretan en una serie de estrategias comunicativas que marcan las relaciones del poder político con los medios de comunicación —herramientas fundamentales en los sistemas democráticos— y con los ciudadanos. Entre el primer grupo de estrategias destacan aquellas que utilizan las instituciones para ceder u ocultar información a los medios para que estos transmitan una determinada imagen. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en este tipo de relaciones hay siempre una tensión entre aquello que quiere transmitir la institución y lo que los medios —siguiendo sus rutinas, sus modos de hacer, su ideología, etcétera— realmente transmiten. En cambio, en el segundo grupo, se establece una relación directa con los ciudadanos, sin ninguna mediación, a través de la publicidad institucional que, a pesar de que se lleve a cabo en los *mass media*, es controlada directamente por la institución. En este caso, las Instituciones eligen la imagen que quieren transmitir para conseguir la adhesión de los ciudadanos y el modo de comunicar aquello que consideran más relevante. Este tipo de discursos, directamente realizados por el poder político, son muy adecuados para estudiar las estrategias persuasivas en las que se basan estas instituciones para mantenerse en el poder.

Por ello, este artículo se centra en el análisis de este segundo tipo de comunicación institucional. Es decir, focaliza la atención en los mensajes explícitamente persuasivos creados por las instituciones y transmitidos a través de la televisión. En concreto, se analizan los *spots* de publicidad institucional emitidos por las instituciones españolas de diferentes niveles territoriales —estatal, autonómico y local— durante el año 2005. La muestra está compuesta por 261 *spots* televisivos: 70 pertenecen a los diferentes organismos de la administración central del Estado; 170 han sido generados por las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña, Valencia, Euskadi y Andalucía y 21 por los ayuntamientos de Barcelona, Madrid y Bilbao.

2. Enfoque metodológico: argumentación, retórica y mundos posibles

Como se ha dicho más arriba, las diferentes administraciones del Estado vehiculan a través de discursos persuasivos las imágenes que de ellas mismas y de la realidad que las circunda pretenden hacer llegar a los ciudadanos. En este artículo, estas imágenes se analizan desde una perspectiva metodológica retórica que permite evidenciar las estrategias argumentativas que sirven para sustentar y dar validez persuasiva a estas visiones particulares. Como es sabido, la retórica clásica provee de un amplio abanico de conceptualizaciones que pueden aplicarse al ámbito de los discursos persuasivos tanto desde el punto de vista de su producción como desde el de su análisis. El trabajo que aquí se presenta focaliza su atención en las operaciones retóricas y, más concretamente, en las dos primeras, la intelección —*intellectio*— y la invención —*inventio*—, etapas discursivas que, como se verá, sustentan el esquema argumentativo general del discurso persuasivo.²

² Debido a la limitación de espacio, en este trabajo sólo se presentan algunos trazos metodológicos y los resultados de ellos extraídos y se dejan de lado otros aspectos del análisis que, en su versión completa, es más amplio. Es decir, este análisis se centra en la estructura argumentativa y deja de lado la discursivización de ésta mediante otras operaciones retóricas (*dispositio*, *elocutio* y *actio*) de gran relevancia para el resultado persuasivo final.

Intelección e invención constituyen el nivel profundo del discurso —que se manifiesta posteriormente en otras etapas del proceso retórico. En este nivel, el núcleo argumentativo está compuesto por aquellos elementos de la realidad que cada institución elige para introducir en el discurso. Es decir, cada enunciador, hace una valoración de la realidad que le circunda —sea ésta presente o futura, imaginada o real, deseada o rechazada, etcétera, selecciona los elementos que considera más relevantes y con ellos construye un mundo posible (Eco, 1993 y Pericot, 2002) —o, lo que es lo mismo, una determinada imagen de aquello que quiere representar— con el cual el público al que se dirige se identificará más o menos. De esta identificación con el mundo propuesto depende, en gran medida, la fuerza persuasiva de cada discurso.

Las categorías a través de las cuales puede presentarse la valoración, segmentación y discursivización de la realidad han sido presentadas por Chaïm Perelman (Perelman y Olbretchs-Tyteca, 1994; Perelman, 1997) y se resumen en dos categorías: aquella basada en la realidad, es decir, los hechos, las verdades y las presunciones; o aquella basada en las preferencias del público al que nos dirigimos, es decir, los valores, las jerarquías y los lugares comunes. Para completar el nivel profundo de la argumentación, Perelman propone una serie de procedimientos argumentativos que sustentan la realidad propuesta. Básicamente, los procedimientos son de enlace, cuando quiere establecerse solidaridad entre los elementos de la realidad presentados y de disociación, cuando lo que se pretende es lo contrario. Entre los primeros, Perelman establece una categorización según sean de apariencia más o menos lógica, es decir, más o menos cercanos a razonamientos científicos².

Sin entrar en excesivos detalles, Perelman define los *hechos* como acuerdos no controvertidos que el auditorio acepta de manera clara, sin discusión. Son los acuerdos con la adhesión más fuerte y por tanto, los que constituyen la base argumentativa más sólida. Las *verdades* se definen como sistemas de

³ En la explicación de todas estas categorías se sigue: Perelman y Olbretchs-Tyteca, 1994; Perelman, 1997; Pericot y Capdevila, 2003; y Capdevila, 2004.

hechos de alcance más general y más complejos porque ponen en relación un determinado número de acontecimientos. Por último, las *presunciones* están ligadas a la experiencia y al sentido común y sirven de guía para situar nuevas coyunturas. Se fundamentan en unos principios: *Principio de calidad* (la calidad del acto manifiesta la calidad del autor o viceversa); *Principio de credulidad* (se considera verdad lo que se dice); *Principio de interés* (se siente curiosidad por lo que rodea y por ello los enunciados son susceptibles de interesar); *Principio de sensatez* (afecta al carácter sensato de los seres humanos).

En lo referente a los *acuerdos basados en las preferencias* del auditorio destacan, en primer lugar, los *valores* definidos como opiniones generalizadas consensuadas, y, en segundo lugar, las *jerarquías*, que son estructuras que ordenan los valores. Cualquier cultura consensúa un orden jerárquico entre valores que pueden ser heterogéneos. Por último, Perelman señala los *lugares comunes* que son premisas de carácter general que fundamentan valores y jerarquías.

Un segundo aspecto relevante del nivel profundo son los *procedimientos* de la argumentación, encargados de la transmisión de validez entre el punto de partida consensuado y las nuevas conclusiones aún no acordadas con el auditorio. En esta parte se realizan las operaciones cuasi lógicas que provocan las modificaciones en el pensamiento del público. Existen dos tipos de *procedimientos*: de *enlace* y de *disociación*.

Los *procedimientos de enlace* toman su fuerza persuasiva de su similitud con métodos de razonamiento incuestionables —fórmulas lógicas y matemáticas. Se trata de esquemas argumentativos a través de los cuales se construye una interpretación del mundo porque establecen uniones entre elementos diversos y dispersos (Pujante, 2003: 164). Dentro de los elementos de enlace se distinguen las *estructuras cuasi lógicas*, las *estructuras basadas en la realidad* y las que *estructuran la realidad*. En las *estructuras cuasi lógicas* se distinguen las *estructuras lógicas* y las *relaciones matemáticas*. Las primeras comportan la reducción de la realidad a un esquema formal y las segundas son

relaciones que establecen solidaridad entre la lógica matemática y los juicios de valor. Las *estructuras basadas en la realidad* pueden ser de *sucesión* (en dónde se unen fenómenos de naturaleza similar) y los de *coexistencia* (que unen realidades desiguales). Las que *estructuran la realidad* parten de un hecho conocido al que se le otorga unos valores y se presenta de modo que haga ver la realidad de una manera distinta. Pueden encontrarse tres tipos de argumento: el *ejemplo*, la *ilustración* y el *modelo*.

Los *procedimientos de disociación* son técnicas de ruptura entre elementos que se consideran como parte de una unidad. Entre ellos destaca el *binomio filosófico*. El binomio lleva a relacionar dos conceptos de nuestra cultura (por ejemplo, bueno/malo, real/posible). A cada una de las partes del binomio se le otorga un valor positivo o negativo y el auditorio se adhiere a uno o a otro según cómo lo presente el orador.

3. Las estrategias persuasivas en las diferentes Administraciones del Estado

En este apartado se presentan las principales estrategias de persuasión que se han detectado en los spots de la Administración central del estado, de las Comunidades Autónomas y de algunos Ayuntamientos. En este sentido, se destacan los mundos posibles que cada una de ellas configura —es decir, los hechos, las verdades, los valores, etcétera que conforman las diferentes realidades que utilizan para persuadir— y cómo les otorgan validez a través de los procedimientos de la argumentación.

3.1. La Administración central

En los *spots* emitidos por los organismos dependientes de la Administración central del Estado destacan dos grandes estrategias argumentativas, una de las cuales es claramente predominante y se concreta en la aparición

de únicamente mundos posibles positivos. Por lo tanto, sólo en contadas ocasiones los anuncios se fundamentan en la construcción de mundos opuestos y, por consiguiente, de carácter negativo. Como ejemplos de la estrategia de presentación de mundos positivos destacan un gran número de Ministerios y agencias estatales que centraron sus estrategias persuasivas en la definición o redefinición de la propia institución a través de la construcción de un mundo posible cargado, principalmente, de valores considerados positivos por el público al que quieren dirigirse. Un claro ejemplo de esta estrategia la protagonizan dos organismos dependientes del Ministerio de Fomento: RENFE y Correos. En el caso de RENFE destaca la campaña "Vamos al Futuro" que consta de ocho anuncios que comparten la estructura profunda y que únicamente añaden algunos aspectos en la configuración de los mundos. A través de esta campaña RENFE trata de desvincularse de la imagen que ha tenido hasta ese momento mediante la creación discursiva de un mundo posible que le asigna nuevos hechos y nuevos valores —además de la nueva imagen corporativa con nuevos símbolos, nuevos colores, etcétera— con el objetivo de que éste sea aceptado por el público al que se dirige. El mundo que se construye sobre RENFE está cargado básicamente de valores: futuro —el valor clave que aparece jerarquizado por encima de los demás y por ello aparece en el eslogan—, accesibilidad, cercanía, velocidad, ubicuidad —"estamos donde tu estás para llevarte donde tu quieres llegar" se afirma en algunos de estos spots—, diversidad, puntualidad, servicio, tecnología y tranquilidad. Para transmitir estos valores se utilizan una serie de *ilustraciones* de situaciones en las que el tren está presente y que tratan de dar validez a este mundo: la despedida/recibimiento de personas en las estaciones, lugares a los que el tren puede llevarte, momentos en los que se puede viajar en tren, situaciones que pueden vivirse viajando en tren, dónde encontrar información sobre trenes. Este mundo se construye también a partir de hechos como los servicios que esta empresa ofrece de Cercanías, Alta Velocidad, transporte de mercancías o Trenhotel.

En el caso de Correos, éste emite un spot en el que se construye un mundo posible que trata de redefinir la imagen de este organismo a través de hechos

relacionados con los servicios que presta —Correos ofrece nuevas formas de comunicación *on-line* como el burofax, el envío de dinero, correo digital, certificados, nuevos servicios de paquetería, etcétera. A estos hechos hay que añadirles algunos valores como la velocidad, el avance —ambos aparecen priorizados—, la novedad, la tecnología, el servicio o el progreso. También aparece un lugar de cantidad que prioriza la cantidad de servicios prestados por encima de la calidad de estos —a la que no se da tanta relevancia. Este mundo posible se sustenta en una *analogía* entre Correos y un viaje a gran velocidad —en el espacio y en el tiempo— a través de los valores y hechos en común que tienen estas dos realidades.

Otra estrategia consiste en que la institución sea la artífice de que los ciudadanos puedan cumplir sus sueños. El Ministerio de la Vivienda utilizó este recurso en su única campaña, dedicada a publicitar el nuevo Plan de Vivienda. Compuesta por un solo anuncio, la campaña presenta el mundo posible que generó la aprobación del Plan de Vivienda 2005-2006 y que se habita de una serie de hechos —la creación de un plan estatal, el reconocimiento del derecho a una vivienda, el destino de 6.822 millones de euros a la implementación del Plan, la construcción de viviendas para 720.000 familias, las ayudas a los jóvenes tanto para comprar como para alquilar una casa— y un conjunto de valores —sueño, ilusión y futuro. El procedimiento argumental que lo sustenta es el de *coexistencia persona/acto* porque el Ministerio avala la veracidad y viabilidad de este mundo. En un plano secundario destaca un procedimiento de *causa/efecto* ya que las acciones del Ministerio tienen como consecuencia que las personas puedan acceder a la casa de sus sueños.

En tercer lugar, las instituciones del nivel estatal construyen mundos encaminados a la introducción de hábitos positivos entre los ciudadanos con el objetivo de mejorar sus vidas. En este caso se encuentra, por ejemplo, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAs) que realizó en el período objeto de estudio una campaña, compuesta por un anuncio, para evitar la obesidad infantil. En él se presenta un mundo posible que se desarrolla en el tiempo y que plantea la cuestión de que las acciones del pasado son la causa de la buena salud del futuro. Se trata del mundo de la prevención de la

obesidad infantil que genera adultos sanos y felices. Por lo tanto, el desarrollo de este mundo se sustenta en una argumentación *causal*. Las conductas a seguir se presentan mediante *modelos* consistentes en destacar cómo comía o qué ejercicio hacía esta persona cuando era niño y el adulto en el que se ha convertido. Esta estructura se repite en cinco ocasiones. A modo de ejemplo, se dice que "Luisito, 11 años, le encantaba la fruta y la verdura" y hoy es un agricultor que salta ágilmente de su tractor. La existencia de un único mundo dinámico hace que los valores de salud y bienestar se compartan en el pasado y en el futuro.

Por último, una cuarta estrategia consiste en transmitir información a los ciudadanos para que puedan realizar trámites o para que se beneficien de recursos. Es el caso de ADIF que plantea la existencia de dos mundos posibles, el de ADIF y el del usuario de trenes (tú). Entre ellos se establece una relación de *sucesión causal* mediante la cual ADIF es la causa de que el mundo de los usuarios sea mejor. Para que ADIF pueda ejercer este papel de causa que mejora el mundo de los viajeros se llena de hechos como la construcción de 11.000 kilómetros de fibra óptica, la construcción de 13.000 kilómetros de vía férrea, la inversión de 5.237 millones de euros en 2005, el uso de medios avanzados y modernos, la unión de más destinos a través de las vías, el respeto al entorno y a la naturaleza, el impulso al desarrollo económico, etcétera. Este mundo también transmite valores como la ilusión, la cercanía, la unión, el futuro o la compañía.

Como ya se ha indicado anteriormente, un segundo grupo de spots utilizan en su estrategia la construcción de mundos posibles negativos que, normalmente, tratan de cambiar conductas que resultan nocivas para los ciudadanos. Un buen ejemplo lo constituye el anuncio del Ministerio de Cultura para la protección de la Propiedad Intelectual al plantear la existencia de dos mundos posibles caracterizados de manera antagónica. Así, el primer

mundo desarrolla la imagen de una sociedad que respeta las ideas y en la que predominan valores como la libertad, el respeto, el trabajo o verdades como que las ideas de unos pueden beneficiar a otros. El segundo mundo, en cambio, muestra una sociedad en la que las ideas son robadas y, en él predominan valores como la falta de libertad o el abuso. Cada uno de estos mundos se fundamenta de manera diferente. El primero de ellos, se basa en una estructura casi lógica de *transitividad* que trata de establecer relaciones entre los conceptos de idea, cultura y sociedad. De este modo, se plantea que las ideas forman parte de la cultura y, ésta, a su vez, forma parte de la sociedad. Por tanto, si se perjudica —robando— a las ideas, se perjudica a la cultura y también a la sociedad. Por otro lado, el mundo en el que se roban las ideas se fundamenta en una *analogía* que identifica las ideas desperdiciadas con el papel mojado — así, mediante la expresión “papel mojado” se hace referencia a aquellos hechos/promesas que no tienen o han perdido su valor.

Los dos mundos posibles presentados se relacionan entre sí mediante la *incompatibilidad* que impide que se genere la cadena transitiva señalada anteriormente. Esto es, el robo de las ideas provocado por no respetar la Propiedad Intelectual hace que en el segundo mundo no puedan existir una cultura y una sociedad libres y respetuosas. A esta *incompatibilidad* debe añadirse un *binomio filosófico* que hace que estos dos mundos, además de incompatibles sean presentados como opuestos —la existencia de uno provoca la desaparición del otro. De esta manera se subraya la necesidad de que el auditorio se identifique y apoye el primer mundo posible —presentado como positivo porque todo el mundo quiere tener una cultura y una sociedad libre y respetuosa— y rechace de manera clara el segundo —presentado como negativo, que encarna una cultura y una sociedad cautivas e irrespetuosas.

3.2. Las estrategias de persuasión de las instituciones autonómicas

Así como en el caso de la Administración central los Ministerios y agencias estatales articulan únicamente una doble estrategia, a nivel autonómico las diferentes instituciones tienden a diversificar las estructuras de mundos posibles empleadas hasta el punto de equiparar en número los mundos posibles positivos y los negativos. Los primeros aparecen en estructuras sencillas que muestran un presente factible o se proyectan hacia un futuro inmediato. Son mundos únicos o cuyo precedente, generalmente implícito, es también positivo. Los mundos posibles negativos, en cambio, evidencian aspectos de la realidad que conviene modificar o corregir, y suelen sustentarse en estructuras de disociación de dos o más mundos posibles que permiten inferir como alternativa un mundo posible positivo.

Por un lado, los spots basados en mundos posibles positivos adquieren, por lo general, tres formas. La primera de ellas, articulada en torno a un solo mundo posible, corresponde a aquellos spots en los que se da a conocer la imagen de la institución y las acciones realizadas a favor del territorio o de la vida cotidiana de los ciudadanos. Aquí se incluyen, por ejemplo, los spots destinados a la promoción de actividades culturales organizadas por la Comunidad de Madrid —el Festival Internacional de Danza o los espectáculos musicales y teatrales del Festival de Otoño— junto a eventos de carácter social o deportivo, como en el caso de la Comunidad Valenciana sucede con el Forum de la Pobreza, el V Trofeo Ciudad de Valencia, u otros actos organizados en la Ciudad de las Artes y la Ciencia o el Palau de les Arts. Estos mundos posibles suelen sustentarse en procedimientos argumentativos que estructuran la realidad —generalmente el de *ilustración*—, y reúnen valores como la pasión por la cultura, la calidad y variedad de la oferta, el entusiasmo compartido por el deporte, el ocio en familia y el carácter festivo de algunas celebraciones de puertas abiertas.

La segunda estructura basada exclusivamente en mundos posibles positivos comporta la definición de uno como resultado de la mejora sustantiva del otro, que se infiere como previo. Este procedimiento de enlace casi lógico de *suma*

se utiliza de manera recurrente en los espots que la Comunidad Valenciana dedica a los ámbitos en los que la institución se define como promotora del cambio (sanitario, educativo y ocupacional). Así, las campañas de prevención de riesgos para la salud pública dan a conocer las medidas preceptivas contra el calor o la gripe, o las pruebas específicas para la detección precoz del cáncer de mama que facilita la institución para garantizar el bienestar de los ciudadanos. Del mismo modo, los espots de promoción de algunos sectores de la industria, la formación ocupacional o la educación —con estructuras como “aprendemos a ser mejores” o “un mundo por venir”—remiten a esta proyección hacia un mundo posible mejor concretado en hechos como la inversión en el Plan de impulso a la moda valenciana, la oferta de 160 nuevos centros educativos o la suma de 6000 plazas de profesorado.

Con idéntica repercusión en la imagen pública de la institución, la Comunidad de Madrid combina esta estrategia argumentativa con el procedimiento basado en la estructura de la realidad por *sucesión causal* al dar a conocer el Plan de Seguridad Ciudadana o al promover la energía solar. El primero incide en la implementación de recursos, instalaciones y equipamientos policiales con los que la institución ha garantizado un mundo posible más seguro al ciudadano. El segundo muestra, paradójicamente, un mundo posible futuro como presente, donde el ciudadano goza plenamente de los beneficios de la energía solar.

Por último, destaca una tercera estrategia común consistente en mostrar de manera explícita dos mundos posibles positivos sustentados en un procedimiento casi lógico de *identidad*, en anuncios destinados a provocar cambios de actitud en el ciudadano o fomentar su identificación con el territorio y la comunidad. Aúnan ambos objetivos el spot del Gobierno del País Vasco para impulsar el consumo de leche —al considerarla también el nutriente motor de la economía del territorio— o los de la Comunidad de Madrid para incentivar el voluntariado y el consumo de los productos autóctonos de calidad. La publicidad institucional de la Comunidad madrileña también recurre a este procedimiento cuando se trata de motivar al ciudadano para que actúe en su propio beneficio solicitando ayudas para la creación de empresas o para la

adquisición de una vivienda (con lemas como "sabemos cuánto vale para ti"). Sin embargo, en estos casos la combinación del procedimiento casi lógico de *identidad* con otras estrategias argumentativas como las de *sucesión causal*, ponderan el lazo establecido entre ciudadano e institución, y realzan el rol paternalista y activo de ésta última.

Las campañas de promoción institucional del *Govern de Catalunya* y la Comunidad de Madrid refuerzan la unión entre ciudadano e institución autonómica o entre ciudadano y territorio a través de procedimientos casi lógicos de *identidad*. Así, bajo el lema "Como tú", los primeros canalizan los deseos comunes en un tercer mundo posible —el de la Cataluña próspera económicamente, basada en hechos y valores como el bienestar, la educación de calidad o la vivienda digna. Mientras que la institución madrileña diversifica eslóganes e incide en valores de identificación ("Madrid eres tú"), apropiación ("Madrid, tu mundo") e integración ("Si vienes a Madrid, ya eres de Madrid").

Por otro lado, la publicidad institucional de las diferentes Comunidades Autónomas presenta un número significativo de *spots* en los que pueden encontrarse mundos posibles de carácter negativo opuestos mediante procedimientos de disociación a mundos posibles positivos. En este caso, se distinguen dos formas de estructura argumentativa, según ésta sea simple o combine el *binomio filosófico* con otros procedimientos de enlace.

La primera de ellas corresponde a aquellos temas que, de un modo u otro, requieren la colaboración ciudadana. Así, las diferentes instituciones autonómicas coinciden argumentativamente al plantear las campañas de prevención de riesgos (laborales, incendios o seguridad vial), propuestas de actuación frente a problemáticas sociales de repercusión en el ámbito privado (violencia de género, abandono de animales, etcétera) y en iniciativas de promoción del uso de la lengua autóctona (catalán, valenciano y euskera). Por ejemplo, en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, tanto la Comunidad de Madrid como la *Generalitat* de Cataluña construyen dos mundos posibles de signo opuesto en función del cumplimiento de la normativa. En el primer caso se plantea la dicotomía entre la presencia o la ausencia de

trabajadores, víctimas de la siniestralidad laboral. En el segundo, se propone un mundo posible inquietante en el que se suceden situaciones de riesgo para después contrastarlo con la tranquilidad del empresario que ha adoptado medidas preventivas.

Este mundo posible positivo que en el caso catalán se infiere como resultado de la acción del empresario al ponerse en el lugar de sus trabajadores, en la campaña del País Vasco se presenta como responsabilidad compartida entre ambas partes. Sin embargo, así como el mundo posible positivo se articula en una estructura lógica de *reciprocidad* entre dos submundos —el del empresario y el de los trabajadores— las consecuencias del mundo posible negativo revierten únicamente sobre estos últimos, de quienes se muestra su desnudez como metáfora de su vulnerabilidad.

En contraste con la simplicidad argumentativa de estos espots, destacan las campañas de la Comunidad de Madrid contra el consumo de alcohol por niños o el consumo de cocaína para los que recurre a la combinación del *binomio filosófico* con estructuras de *sucesión causal* mediante las que responsabiliza a padres y consumidores, y *analogías* que permiten emular las consecuencias nefastas que estas prácticas tienen sobre la salud y la vida familiar. Idéntico grado de complejidad presenta el peculiar planteamiento de rechazo social a la violencia de género de la Comunidad Valenciana. En este caso los submundos opuestos son los de la mujer maltratada frente a la mujer respetada, sostenidos a su vez, y respectivamente, mediante procedimientos casi lógicos de *incompatibilidad* o de *identidad* con un modelo de sociedad cuyo nivel de tolerancia a la violencia es cero.

Por último, la estructura de disociación de *binomio filosófico* adquiere especial relevancia en las campañas de promoción del uso de la lengua de ámbito autonómico, donde la Comunidad Valenciana, el País Vasco y Cataluña comparten el recurso al humor en la construcción de espots de tono desenfadado. Las diferencias se hallan en la representación casi exclusiva del mundo posible positivo, dotado de valores de diversidad, popularidad y alegría, de los primeros (“En valencià, naturalment”) frente a la oposición

explícita de ambos mundos en los demás. Así, el Gobierno del País Vasco enfrenta dos mundos posibles a través de la verdad o falsedad de la afirmación "es fácil hablar euskera", y el tono distendido que el spot valenciano lograba a través de personajes que sacaban la lengua, aquí se obtiene de las situaciones de *slapstick* visualizadas (un relámpago o un golpe fortuito que, milagrosamente, llevan a hablar euskera sin necesidad de formación en las Euskaltegis). Mientras que en el caso del *Govern de Catalunya* se recurre a un personaje animado, la dentadura Queta, como símbolo de la risa catártica que desdramatiza la dificultad de hablar catalán "sin vergüenza o miedo a equivocarse" en diversas situaciones de la vida cotidiana.

3.3. Las instituciones locales

Las estrategias persuasivas a las que recurre la publicidad institucional de los ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Bilbao siguen líneas comunes de acuerdo a los objetivos que se plantean. Por un lado, las campañas destinadas a reforzar el sentimiento de pertinencia a la localidad se estructuran en torno a dos mundos posibles positivos sustentados en un procedimiento de enlace casi lógico de *identidad*. Por otro, aquellos spots orientados a promover actitudes cívicas y de salud social, lo hacen a partir de estructuras de disociación entre dos mundos posibles de signo opuesto. La excepción la marca el Ayuntamiento de Bilbao al utilizar únicamente mundos posibles positivos, y recurrir, por tanto, a la primera de estas estructuras argumentativas indistintamente de cuál sea el objetivo perseguido.

Así, sobre la estructura de enlace casi lógico de *identidad* se sustentan el mundo posible del ciudadano y el de la urbe, identificados mediante valores comunes de pasión y vitalidad a través de eslóganes como "Barcelona *batega*" (late) o "Bilbao siempre en tu corazón". Pero mientras que la campaña barcelonesa incide en las ilusiones y proyectos que mantienen en constante evolución la ciudad, los spots bilbaínos potencian el sentimiento de pertenencia a la localidad a través de valores de reconocimiento y complicidad entre sus

ciudadanos.

De manera diferente se plantea la campaña de obras de infraestructura de Madrid al identificar el mundo posible positivo de los ciudadanos, no con el de la ciudad, sino con el del Ayuntamiento. A partir del esfuerzo y la ilusión como valores comunes, se proyecta el mundo posible de la capital resultante de estas mejoras mediante procedimientos de enlace de *sucesión causal* y *de frecuencia*.

En cambio, las campañas de promoción del civismo de los ayuntamientos de Madrid y Barcelona coinciden al simplificar la estructura argumentativa de disociación entre dos mundos posibles de signo opuesto y las variaciones sólo se dan en el mayor o menor desarrollo de uno u otro. Mientras que el Ayuntamiento de Madrid muestra tan sólo el mundo posible positivo (el del ciudadano que canaliza su energía hacia acciones como utilizar las papeleras), los spots de la ciudad condal tienden a dar mayor visibilidad al mundo posible negativo en clave de humor, e ilustran lo absurdo de mantener actitudes incívicas mediante comparaciones entre tirar la basura fuera del contenedor y acciones como verter la leche fuera del vaso. Tan sólo uno de los spots plantea el binomio filosófico sobre valores diversos, el destinado a la limpieza de las playas, al oponer un mundo posible real (donde la arena no hace desaparecer las coliflas y demás desperdicios) a otro irreal (donde es posible que "engulla" incluso a quienes la ensucian).

Ambas campañas contrastan con la complejidad del planteamiento madrileño cuando se trata de abordar temas de carácter sociosanitario como el consumo de alcohol en menores. En este caso, se introduce, mediante un procedimiento de *sucesión causal*, la relación entre el submundo de los padres y el de los hijos que sustenta, o bien un mundo posible negativo —el de los padres despreocupados, confiados o permisivos en exceso, que da lugar al alcoholismo infantil—, o bien, un mundo posible positivo, que se infiere como resultado de una mayor implicación y responsabilidad de los progenitores

en la educación de sus hijos e inclusive una revalorización de la autoridad paterna en detrimento de la empatía o la comprensión que llevada al extremo convierte la libertad en libertinaje.

4. Conclusiones: estructuras argumentativas básicas

Del análisis llevado a cabo destacan tres conclusiones principales. En primer lugar, hay que destacar la escasa presencia de mundos posibles negativos, sobre todo en la publicidad de las instituciones del gobierno central. Como se ha visto en las páginas precedentes, estas instituciones utilizan muy poco la estructura basada en la presencia de mundos negativos -que casi siempre se dejan a la inferencia del receptor- para centrar el discurso en el desarrollo de mundos positivos. Los mundos negativos se reducen a aquellos anuncios que tienen como objetivo cambiar conductas de los ciudadanos que se consideran perniciosas para él. Es el caso ya comentado del Ministerio de Cultura. La presencia de mundos negativos es más elevada en los discursos de las administraciones autonómicas en las que estos aparecen en estructuras más complejas y se sustentan siempre en el procedimiento argumental del *binomio filosófico*. En este ámbito de gobierno, los mundos posibles negativos se utilizan en aquellos spots dedicados a temas de prevención —como la campaña de prevención de riesgos laborales de la *Generalitat* de Cataluña— o a temas de tipo social —como por ejemplo la campaña de la Comunidad Valenciana contra la violencia de género.

En segundo lugar, destaca la relevancia de los mundos posibles dedicados a la definición de la propia institución o del territorio en el que gobiernan. En gran parte de los anuncios analizados la estructura argumentativa profunda se fundamenta en la presencia de un único mundo de carácter positivo que tiene como finalidad redefinir la propia institución para construir una imagen positiva de cara al ciudadano que dé credibilidad a sus acciones. Es el caso de Renfe o de Correos que se reasignan nuevos valores con el objeto de

modificar la imagen que tienen entre los ciudadanos. También se utiliza esta estructura de mundos para destacar aspectos positivos del territorio. Esta estrategia es muy usada por todas las Comunidades Autónomas estudiadas para publicitar y promover sus aspectos más positivos de cara al turismo. En este aspecto es interesante destacar que a través de la publicidad institucional los organismos del Gobierno tratan de promover visiones positivas tanto de ellas mismas como de las realidades que representan al margen de cuál sea su ámbito territorial o su ideología. Por lo tanto, una de las acciones básicas es tratar de conectar positivamente con el ciudadano.

Por último, el valor de futuro como elemento básico de los mundos posibles es uno de los valores recurrentes en la publicidad institucional. Esto sucede principalmente en los organismos de la administración central y puede deberse al hecho de que la muestra estudiada corresponde a los primeros meses de gobierno socialista tras las elecciones del 11 de marzo de 2004. La utilización de este valor corresponde a la voluntad de abrir una nueva época y está muy relacionado con las estructuras argumentativas que tratan de redefinir el papel de las Instituciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANEL, M.J. (1999): *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid, Tecnos.
- (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Madrid, Tecnos.
- CAPDEVILA, A. (2004): *El discurso persuasivo. La estructura retórica de los spots electorales en televisión*, Barcelona, Aldea Global.
- Eco, U. (1993): *Lector in fabula. La cooperación interpretativa en el texto narrativo*, Barcelona, Lumen. [1979]
- PERELMAN, CH. (1997): *El imperio retórico. Retórica y argumentación*, Santa Fe de Bogotá, Norma. [1977]
- PERELMAN, CH.; OLBRECHTS-TYTECA, L. (1994): *Tratado de la argumentación. La Nueva Retórica*, Madrid, Gredos. [1958].
- PERICOT, J. (2002): *Mostrar para decir. La imagen en contexto*, Barcelona, Aldea Global.
- PERICOT, J.; CAPDEVILA, A. (2003): "La Cataluña posible en la propaganda electoral televisiva. Elecciones al Parlamento de Cataluña 1992-1999", en Sampedro, V. (ed.): *La pantalla de las identidades. Medios de comunicación, políticas y mercados de identidad*, Barcelona, Icaria-Academia, pp. 125-147.
- PUJANTE, D. (2003): *Manual de retórica*, Madrid, Castilla Universidad.

Análisis comparativo de la publicidad institucional en España: objetivos y cualidades discursivas

Marina Ramos Serrano | mramos@us.es

Manuel Garrido Lora | mgarri@us.es

Juan Carlos Rodríguez Centeno | jcrodr@us.es

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Resumen: Este artículo presenta una parte de los resultados alcanzados en el proyecto de investigación Estrategias de la comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional (Plan Nacional de I+D+I 2004-2007). La investigación parte de la idea de que a través de la publicidad institucional se contribuye a la construcción de la imagen pública de las instituciones, de la ciudadanía y de las relaciones entre ambos. Con el marco teórico de la Teoría de la Enunciación, se analizan 241 spots en los que Ministerios, Comunidades Autónomas y organismos locales actúan como anunciantes con el objetivo de analizar sus formas de representación.

Palabras clave: Comunicación política, publicidad, enunciación, retórica.

Abstract: This paper offers some results regarding the research project on Estrategias de la comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional (Plan Nacional de I+D+I 2004-2007). This research is about how government advertising depicts the image of institutions and citizens, as well as their relationship. 241 spots have been analyzed within the Theory of Enunciation framework. We have tried to analyze how different ministries, regions, and local governments function as advertisers, and also the way they are represented in the spots.

Key words: Political Communication, government advertising, enunciation, rhetoric.

1. Introducción.

La investigación cuyos resultados presentamos a continuación forma parte del proyecto Estrategias de la comunicación social de los organismos del Estado a través de la publicidad institucional, desarrollado por el grupo de investigación MAECEI (Métodos, Análisis y Estrategias de la Comunicación Empresarial e Institucional) de la Universidad de Sevilla, junto al grupo UNICA (Unitat d'Investigació en Comunicació Audiovisual) de la Universitat Pompeu Fabra. Esta investigación ha recibido financiación pública del Ministerio de Educación y Ciencia, en el marco del Plan Nacional de I+D+I 2004-2007.

La publicidad institucional cada vez más cuenta con mayor protagonismo en los medios de comunicación como consecuencia de su financiación y de su influencia política. Son numerosas las noticias donde se destaca el elevado coste de las campañas institucionales, donde se informa de la retirada de un determinado anuncio, o simplemente donde se cuestiona el interés institucional de algunas campañas por su contenido partidista. Más allá de las cuestiones políticas la publicidad institucional es un espejo donde se miran estado y ciudadano. En este sentido, se hace necesaria una reflexión sobre la publicidad institucional en sí misma sin atender a condicionantes externos que puedan influir en nuestro análisis.

El punto de partida del trabajo consiste en la consideración de que en el marco de un estado democrático del bienestar son fundamentales las relaciones de comunicación entre los diferentes organismos del Estado y los ciudadanos, y la publicidad institucional representa actualmente un papel muy relevante en estas relaciones de comunicación. En este sentido, la premisa fundamental de la investigación parte de la idea de que a través de la publicidad institucional se contribuye de forma fundamental a la construcción de una imagen pública sobre las instituciones, la ciudadanía y las relaciones entre ambos. Por este motivo, se hace necesario indagar sobre la forma de representación de la

propia institución en el spot, esto es en qué sujetos delega el organismo su relación con el ciudadano. En definitiva, qué imagen proyecta el Estado de sí mismo dentro del anuncio, y su relación con el ciudadano. Del mismo modo, qué imagen da el anunciante, es decir el estado, de los ciudadanos. Conocer la relación existente entre estado y ciudadano dentro del spot nos permitirá averiguar las diferentes formas de representación existentes.

2. Metodología y muestra de análisis.

El marco teórico en el que se basa la parrilla es la teoría de la enunciación (Kerbrat-Orecchioni, 1986, Calsamiglia y Tusón, 1999). La teoría de la enunciación intenta describir las relaciones que existen entre el enunciado o mensaje y sus principales elementos constitutivos, fundamentalmente el enunciador, el enunciatario y la relación entre ambos. A efectos de los intereses de este estudio, se asociarán invariablemente las nociones de enunciador y enunciatario a las figuras sociales del organismo del Estado o institución anunciante, por un lado, y a la ciudadanía, por otro. Respecto al enunciado, en este caso sería una derivación de la manifestación audiovisual del spot, interpretada como un acto comunicativo. Las figuras que representan a enunciador y enunciatario a nivel de enunciado son denominadas "interlocutor" e "interlocutario". Se entiende por interlocutor el sujeto "delegado" del Enunciador en el spot. En este caso la representación del Organismo del Estado, por ejemplo puede ser un profesional que prescribe comportamientos o un ciudadano que da consejos. Por su parte el interlocutario es sujeto "delegado" del Enunciatario en el spot. En este caso la representación del ciudadano, por ejemplo un ciudadano/a que escucha un consejo, que observa el buen ejemplo de otro ciudadano. En el mapa conceptual que se representa en la figura 1 podemos observar de forma esquemática la aplicación de la teoría de la enunciación a nuestro estudio.

comunidades autónomas (ayuntamientos de Sevilla, Barcelona, Madrid, Valencia y Bilbao).

La composición de la muestra sigue un criterio de selección cualitativo: la muestra de análisis comprende todos los spots institucionales emitidos en televisión en el periodo del 1 de abril del 2005 al 31 de marzo del 2006 (un año de duración) por iniciativa de los organismos públicos mencionados, bajo un criterio de selección fundamental: la condición de que concurra una mínima particularidad del spot en el mensaje publicitario. A continuación definimos un poco más esta cuestión:

En algunas campañas institucionales emitidas en televisión se pueden encontrar diferentes versiones de un mismo spot sujetas a ligeras variaciones en el plano del contenido, fundamentalmente diferentes versiones respecto a la duración del anuncio (versiones de 30 y de 20 segundos, por ejemplo), o diferentes versiones exclusivamente en función del idioma utilizado. Este tipo de versiones alternativas no se contabilizan como unidades de la muestra; en cambio, sí se incluyen diferentes versiones de un mismo spot cuando aparece cualquier tipo de variación significativa en el mensaje publicitario, tanto en el plano verbal como en el audiovisual.

En términos cuantitativos, la muestra queda compuesta por 241 spots. De estos 241 spots, 73 fueron emitidos por iniciativa de los ministerios y organismos ministeriales, 147 por iniciativa de los gobiernos de comunidades autónomas analizados, y 21 por iniciativa de los ayuntamientos de las capitales de las comunidades autónomas analizadas. Dado que en los ámbitos autonómico y local se analizaron 5 casos diferentes, se deben considerar las medias correspondientes en cada uno de ambos ámbitos administrativos: en el caso del ámbito autonómico, la media es de 30 mensajes institucionales, y en el caso del ámbito local (ayuntamientos) tan sólo de 4 mensajes institucionales.

Un dato llama la atención sobre la composición de la muestra en el ámbito estatal: la ausencia de spots televisivos de campañas Institucionales durante el periodo analizado (1 de abril del 2005 - 31 de marzo del 2006) en los siguientes ámbitos ministeriales: Administraciones Públicas, Asuntos Exteriores, Justicia, Presidencia y Trabajo y Asuntos Sociales.

De estos ministerios, indudablemente destaca en especial la ausencia de campañas institucionales televisivas en el ámbito de Trabajo y Asuntos Sociales. Algunas de las preocupaciones sociales con mayor calado en los medios de comunicación y la opinión pública en los últimos años corresponden, en gran medida, a este ámbito ministerial: cuestiones como el desempleo, la inmigración y la violencia de género. Este tipo de cuestiones encuentran eco, de una u otra manera, en la publicidad institucional de la mayoría de gobiernos de comunidades autónomas, como podremos ver más adelante. Sin embargo, desde la publicidad institucional del gobierno central apenas se contribuye mediante campañas de comunicación o de concienciación social a la construcción de una imagen pública de estas relevantes problemáticas en la sociedad actual.

En este artículo presentamos un resumen de los principales resultados encontrados en los tres niveles de representación territorial, con el objetivo de establecer distinciones discursivas. Como podemos observar en la siguiente tabla (Anexo 1) donde se agrupan todos los spots analizados, cada uno de ellos ha sido objeto de una clasificación y segmentación previa teniendo en cuenta el organismo anunciante y su ámbito territorial, los objetivos de los spots, y el partido político que gobierna en cada caso.

3. Objetivos y enunciación en la publicidad institucional en España: presentación de resultados.

Como se ha indicado más arriba, el número de spots analizados en el estudio son 241, 73 en el ámbito estatal, 147 del autonómico, y 21 de los gobiernos locales. Esta cifra demuestra una importante –aunque desequilibrada– actividad publicitaria institucional en los tres ámbitos territoriales. La mayor presión publicitaria ejercida por las comunidades autonómicas demuestra el creciente valor de la comunicación institucional como forma de relacionarse con los ciudadanos. Comenzaremos con el análisis de los objetivos de dichas campañas, según la importancia cuantitativa de los mismos, para posteriormente adentrarnos en el estudio de la enunciación de los spots publicitarios.

3.1. Muestra de análisis.

Los objetivos de las campañas publicitarias son más semejantes entre el ámbito estatal y autonómico, mientras que nivel local los fines varían. La similitud entre el ámbito estatal y autonómico se debe a que las competencias institucionales son similares. En ambos niveles la mayoría de los spots tienen como objetivo advertir sobre comportamientos individuales y colectivos de riesgo (Objetivo 3). En el caso de los gobiernos autonómicos este objetivo es utilizado mayoritariamente tanto por el Partido Socialista (PSOE) como por el Partido Popular (PP). No obstante esta semejanza tiene matices porque en el ámbito autonómico también son muy numerosos los spots que ofrecen empleo (Objetivo 5) y comunican ofertas culturales (objetivo 6), lo cual es natural en instituciones donde la vocación territorial es determinante. Es curioso observar que el objetivo 6 es más utilizado por comunidades autonómicas donde gobierna el PP. Por su parte el Estado utiliza ampliamente los spots publicitarios para informar sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones (Objetivo 4). En el ámbito local los spots tienen como

principales objetivos demandar de colaboración con organismos públicos, utilizados por el PSOE y en menor medida el PP; e Informar sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones, utilizado por el PP mayoritariamente.

A continuación se presentan los resultados individuales por objetivos:

1. El objetivo 1 se refiere a las campañas que buscan la participación democrática de los ciudadanos, y resulta llamativo que ni el Estado ni los gobiernos locales hayan planteado este objetivo en ninguna de las campañas analizadas para dichos ámbitos. En cambio, sí se han encontrado casos en el ámbito autonómico, aunque de forma minoritaria. Se trata de dos spots desarrollados por el gobierno vasco en periodo electoral.

2. El objetivo 2 se refiere a la demanda de colaboración con los organismos públicos. A nivel estatal, su presencia es minoritaria -7 anuncios-, algo mayor a nivel local -9 anuncios- y más destacada a nivel autonómico -19 anuncios-.

3. El objetivo 3, que se refiere a la advertencia sobre comportamientos individuales y colectivos, de riesgos o recomendaciones es el utilizado mayoritariamente tanto en el ámbito estatal como autonómico (33 anuncios en cada uno de ellos), siendo casi inexistente (un único anuncio) su presencia a nivel local. En el caso del ámbito estatal es más llamativo, ya que se utiliza por casi la mitad de los spots analizados, en un 45%.

4. El objetivo 4 se concreta en aquellas campañas publicitarias que tienen como finalidad informar sobre las acciones o los resultados de las acciones de las instituciones, siendo razonablemente utilizado tanto por el ámbito estatal (14 anuncios), el autonómico (25) y el local (7). En suma, 46 anuncios

pretenden alcanzar este objetivo de comunicación, de los cuales más de la mitad proceden de la actividad publicitaria de las comunidades autónomas.

5. El objetivo 5, aquél que comunica ofertas de empleo, formación y ayudas, es utilizado a nivel estatal (11 anuncios) y, sobre todo, a nivel autonómico (26 anuncios). No se han encontrado spots con este fin en el ámbito local.

6. El objetivo 6 se centra en la difusión de ofertas de ocio y cultura, y es mayoritariamente utilizado por las comunidades autónomas (23 anuncios), especialmente por aquellas que están gobernadas por el PP. En cambio, en el ámbito estatal sólo se ha encontrado un spot (para incentivar el turismo en España), mientras que a nivel local no se ha localizado ninguno.

7. El objetivo 7, denominado "otros", es minoritario en todos los niveles, si bien se utiliza con fines distintos en cada uno de ellos: en el ámbito estatal, predominan los spots de homenaje (a colectivos profesionales, a las Fuerzas Armadas...); a nivel autonómico, la mayoría de anuncios pretende concienciar sobre la convivencia con los inmigrantes; y, finalmente, en el ámbito local se utilizan para fomentar el espíritu navideño. En total, 30 anuncios: 18 autonómicos, 8 estatales y 4 locales.

3.2. La definición del interlocutor

Se entiende por interlocutor el sujeto "delegado" del Enunciador en el spot. En este caso la representación del Organismo del Estado, por ejemplo puede ser un profesional que prescribe comportamientos o un ciudadano que da consejos.

El Interlocutor en la publicidad institucional de ámbito estatal es un sujeto impersonal en 39 de los 75 anuncios. El Estado también se presenta como personaje colectivo ("nosotros") en un importante número de ocasiones, en concreto en 34 anuncios, que suele incluir a los organismos estatales y la ciudadanía como fuerza conjunta. Generalmente, es un sujeto sin imagen en el spot (61 anuncios). En más de la mitad de ellos (46), el Estado se manifiesta mediante textos sobreimpresionados, siendo dominante la manifestación a través de la voz en *off* (60 anuncios). Esta voz en *off* suele ser de género masculino y se dirige directamente al espectador en 46 anuncios. De forma minoritaria (12 spots), el Estado está representado por un personaje en la imagen, y se dirige directamente al espectador con la mirada en 6 anuncios. En 21 anuncios, el Estado se identifica con un ciudadano, aunque en ningún caso es un personaje famoso o relevante socialmente. En menor medida, el interlocutor se identifica con Organismos del Estado (16 spots). En la mayoría de ocasiones (58), el interlocutor es un personaje externo a la narración. Cuando se convierte en un personaje de la narración (16 anuncios), no tiene unas características distintivas, pues puede ser de género masculino o femenino, al mismo tiempo que puede tener una edad joven o adulta, o responder a un rol familiar o profesional.

El Interlocutor en la publicidad institucional de ámbito autonómico responde a las siguientes características fundamentales: es un sujeto colectivo (68) ("nosotros"), que suele incluir a los organismos estatales y la ciudadanía como fuerza conjunta. Generalmente, es un sujeto sin imagen en el spot y que emite pocos mensajes mediante textos sobreimpresos; en cambio, suele manifestarse a través de una voz en *off* que suele ser de género masculino y se dirige directamente al espectador. Cuando está representado por un personaje en la imagen, el interlocutor puede ser de género masculino o femenino, suele tener una edad joven o adulta, en algunas ocasiones su indumentaria destaca por corresponder a un ámbito profesional (uniformes), y los rasgos de personalidad parecen apuntar a cierto dinamismo y actividad intensa del personaje. Suele responder a un rol familiar o profesional.

En 62 spots el gobierno autonómico no deja "huellas" de su proyección en el discurso, este caso sería impersonal. De forma minoritaria se utiliza la forma individual (18). En este último caso, generalmente se identifica con la Organización del Estado (12) y en menor medida con el ciudadano (6).

Cuando la Institución se proyecta en el spot de forma colectiva, este "nosotros" está representado mayoritariamente por la suma del Estado y los Ciudadanos, en 28 spots. En 20 ocasiones el Organismo del Estado está representado como Institución en sentido abstracto. En 19 spots el Organismo del Estado se proyecta como un colectivo de personas que representa la institución. Y finalmente en solo 7 spots el Organismo del Estado asume el papel de Ciudadano, dejando a un lado el organismo en su dimensión institucional.

En cuanto a la presencia visual de la Institución en la muestra seleccionada, se observa que en la mayoría de los spots (96) el Organismo del Estado no está representando a través de un personaje. En 92 de estos casos existe una voz en *off* que representa a la Organización del Estado, generalmente de género masculino (62% frente al 38% de las voces femeninas). Pero solo en 25 spots existe un texto sobreimpreso. En 67 ocasiones la Organización del Estado se dirige directamente al espectador. En cambio la personificación de la Institución en un personaje dentro del spot es menos utilizada, se produce en 50 ocasiones, de las cuales, en 31 spots este personaje mira directamente al espectador.

En cuanto a la identificación mayoritariamente el interlocutor cuando aparece representado a través de un personaje se identifica con la Organización del Estado (54). De estas 54 veces, 6 de ellas se trata de personajes famosos que hablan en nombre de la institución. En cambio se identifica con el ciudadano en 35 ocasiones. En este último caso, también existen 2 casos de personajes famosos.

En la mayoría de los casos (96) se trata de un personaje externo de la narración, ya que predominan las voces en *off*. En 50 ocasiones, se trata de un personaje que cumple una función narrativa en el spot. En estos casos, las características más relevantes de estos personajes son:

Sexo: está representados ambos sexos por igual. Aunque podemos decir que sobresalen las mujeres por su protagonismo. **Edad:** son muy variados, aunque predominan los jóvenes, y los adultos. Aunque también salen representados personas de la tercera edad y niños. **Características físicas:** son muy variadas, generalmente tienden a representar la realidad. Algunos de ellos están vestidos con un uniforme que delata su profesión. **Personalidad:** generalmente son personas muy activas, y joviales, en algunos casos con una personalidad muy contundente y optimista. Son muy profesionales. **Origen:** Andalucía, Madrid, pero también extranjeros residentes en España o actuando de turistas. **Residencia:** Andalucía o Madrid. **Rol profesional:** camareros, pescador jubilado, educadores, empresarios. **Rol personal/familiar:** generalmente cumple una función familiar, aunque en ocasiones no está representada de forma específica, sino que se intuye: padres, madres, abuelos, e hijos.

El Interlocutor en la publicidad institucional de ámbito local responde a las siguientes características fundamentales: Sujeto colectivo (16), que suele incluir a los organismos estatales y la ciudadanía (8) como fuerza conjunta. También es relevante cuando se presenta como colectivo de personas (6). Casi siempre es un sujeto sin imagen (20) que se dirige al público en *off* (20). En menor medida utiliza textos sobreimpresos (11). Esta voz en *off* suele ser de género masculino y se dirige directamente al espectador (11). En 3 spots el gobierno local no deja "huellas" de su proyección en el discurso, este caso sería impersonal. De forma minoritaria se utiliza la forma individual (2). En este último caso, generalmente se identifica con el ciudadano (2). Cuando la Institución se proyecta en el spot de forma colectiva, este "nosotros" está representado mayoritariamente por la suma del Estado y

los Ciudadanos, en 8 spots. En 2 ocasiones el Organismo del Estado está representado como Institución en sentido abstracto. En 6 spots el Organismo del Estado se proyecta como un colectivo de personas que representa la institución. Y finalmente nunca el Organismo del Estado asume el papel de Ciudadano, dejando a un lado el organismo en su dimensión institucional. En cuanto a la presencia visual de la Institución en la muestra seleccionada, se observa que en la mayoría de los spots (20) el Organismo del Estado no está representando a través de un personaje. En 20 de estos casos existe una voz en off que representa a la Organización del Estado, generalmente de género masculino (95% frente al 5% de las voces femeninas). En 11 spots existe un texto sobreimpreso. En 11 ocasiones la Organización del Estado se dirige directamente al espectador. En cambio la personificación de la Institución en un personaje dentro del spot es menos utilizada, se produce en 1 ocasión. En cuanto a la identificación mayoritariamente el interlocutor cuando aparece representado a través de un personaje se identifica con la Organización del Estado (13). En cambio se identifica con el ciudadano en 5 ocasiones. En la mayoría de los casos (17) se trata de un personaje externo de la narración, ya que predominan las voces en off. En 4 ocasiones, se trata de un personaje que cumple una función narrativa en el spot. En estos casos no aparecen características relevantes.

3.3. Especificaciones sobre la locución y el discurso.

El tono de la locución de los spots en el ámbito estatal suele ser amable (41 anuncios), público (38) y cálido (53). También se han encontrado algunos casos donde predomina el tono informal (32), si bien el tono de la locución es más serio (33) que simpático (25). En cuanto al tipo de discurso, impera el argumentativo (30 spots), aunque también existen algunos casos de anuncios narrativos (24) e informativos (19). En cuanto a la relación ilocutiva, se ha encontrado un único acto de cortesía (presentarse). Destacan los actos informativos (84 actos en total), y dentro de ellos, aquellos en los que se afirma algo (42). Debe destacarse la presencia de 13 casos de ironía

dentro de estos actos de información. Respecto a los actos de manipulación, destacamos primero su presencia cuantitativa, pues se han localizado 95 actos de este tipo. La mayoría de ellos aconsejan a los ciudadanos (43), siendo nada desdeñable la cantidad de anuncios (21) en los que el Estado advierte a los ciudadanos de las consecuencias de sus actos. Sólo se han localizado 14 actos de manipulación consistentes en prometer resultados.

El tono de la locución de los spots en el ámbito autonómico suele ser amable (97), público (95) y neutro (86). Aunque también se han encontrado algunos casos donde predomina el tono cálido (54), simpático (34) e informal (26). En cuanto al tipo de discurso impera el informativo (70) y el argumentativo (52). También existen algunos casos de anuncios narrativos (30) que pueden estar combinados con otro tipo de discursos, como el argumentativo (52). En estos casos, la fuerza persuasiva del anuncio es aún mayor. Solo un caso de acto de cortesía (saludo). Destacan los actos informativos donde se afirma una determinada información; y los actos de manipulación en los que se aconseja. No obstante, hay un número representativo de anuncios de actos de manipulación (15) donde se informa de los resultados de las acciones, especialmente en el caso del PSOE/PSC.

El tono de la locución de los spots en el ámbito local suele ser amable (11), público (14) y neutro (14). Aunque también se han encontrado casos donde predomina el tono simpático (9), enérgico (9) e informal (8). En cuanto al tipo de discurso destaca el argumentativo (13). En menor cuantía aparecen spots narrativos (5), informativo (4) y poético (2). No hay casos que contengan actos de cortesía (saludo). Destacan los actos informativos centrados en la afirmación (12); y los actos de manipulación en los que se aconseja (10) y se prometen resultados (5).

3.4. La definición del interlocutario.

Las decisiones en torno a la configuración del interlocutario en el discurso publicitario institucional son claves, pues manifiestan la forma en la que la institución –local, regional o nacional- se aproxima a los ciudadanos. Como consecuencia del estudio realizado, puede concluirse que no existen diferencias significativas entre los distintos escalones de la administración española a la hora de definir al interlocutario en sus anuncios.

En general, puede decirse que la institución, como interlocutor, se dirige al interlocutario como ciudadano a través de la segunda persona del singular (Tú). Esto sucede de manera mayoritaria en el ámbito estatal (51 anuncios de un total de 73), así como en el autonómico (93 de 147) y en el local (13 de 17), por lo que parece claro que el tuteo se ha vuelto habitual en la comunicación de las administraciones con sus ciudadanos. En menor medida, la institución mantiene una relación impersonal con el ciudadano, dándose más casos en el ámbito autonómico (21 anuncios) que en el estatal (7). Es precisamente en el ámbito autonómico donde dicha relación se concreta también en un mayor número de ocasiones a través de un “nosotros” (17 anuncios) o un “vosotros” (14 anuncios). En todo caso, insistimos en que el modelo más habitual de construcción del Interlocutario en la publicidad institucional es el “tú”, presente en 157 de los 241 anuncios del *corpus*, es decir, en dos de cada tres mensajes.

En cuanto a la presencia visual del Interlocutario –el ciudadano- en la muestra seleccionada, el estudio concluye que en la mayoría de las piezas (159) el interlocutario no está representado por ningún personaje. Se trata, por tanto, de un componente narrativo habitualmente concebido sin imagen. Además, tampoco puede decirse que la forma de representación del ciudadano responda a una cierta modelización o canon en las pocas ocasiones en las que el interlocutario aparece en imagen. En estos casos, el interlocutario asume

muy diversas cualidades, pues puede ser de género masculino o femenino, o bien joven o adulto. Por tanto, las variables demográficas no marcan en este caso un modelo de interlocutorio en la publicidad institucional. A pesar de todo, existe cierta tendencia a la vitalidad y el dinamismo en el carácter de estos personajes, y en algunas ocasiones su indumentaria remite a ciertos ámbitos profesionales (uniformes). En conclusión, lo normal es que actúen como ciudadanos normales y corrientes, por lo que predominan personajes con características muy similares a las de las personas reales. Lo que sí está claro es que su personalidad suele ser dinámica y que, desde el punto de vista narrativo, cumplen funciones discursivas importantes.

El análisis de este tipo de discurso desde el punto de vista de la enunciación culmina con el estudio del punto de vista de la narración. En casi todos los anuncios analizados se ha localizado un punto de vista externo en la narración (229 anuncios del total de 241). En concreto, el punto de vista externo se encuentra en 64 anuncios estatales (de un total de 73), 145 autonómicos (de un total de 147), y 20 locales (de un total de 21). En estos casos, el punto de vista se hace a través de un personaje, pero no se especifican sus características más relevantes. Sólo en uno de los anuncios locales, este personaje que asume el punto de vista narrativo es significativo. Se trata de una niña rubia que encarna la inocencia y la ternura.

4. Conclusiones.

El estudio de los objetivos y las cualidades discursivas de la publicidad que emana de las administraciones públicas es la meta de la investigación cuyos resultados aquí se presentan. Con el marco teórico de la Teoría de la enunciación, en las páginas anteriores de este texto se han descrito las principales relaciones que existen entre el enunciado y sus principales elementos constitutivos, fundamentalmente, el enunciador y el enunciatario.

De manera abreviada, puede decirse que no existen grandes diferencias entre los objetivos que persiguen las campañas publicitarias estatales y las 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 regionales se convierten en tutores de las normas de convivencia ciudadana 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.

Debemos reseñar que los objetivos de las campañas publicitarias analizadas mantienen cierta consistencia en el ámbito estatal y autonómico cuando gobierna el PSOE, lo que no sucede cuando este partido dirige el gobierno local. También se muestra cierta coherencia en el uso de los distintos objetivos comunicativos en los gobiernos autonómicos y locales gestionados por el Partido Popular. Sin embargo, esta relación no se produce cuando algún partido nacionalista gobierna a nivel autonómico y local.

Desde el punto de vista enunciativo, el estudio concluye que, de forma general, la institución se presenta en su publicidad como un “nosotros” que hace fuerza conjunta con la ciudadanía, si bien debemos precisar que esta representación es mayoritariamente impersonal cuando el Estado español es el anunciante o cuando gobierna la institución un partido nacionalista. Por otro lado, mayoritariamente se trata de un personaje sin imagen que se representa con una voz en *off* masculina que se dirige directamente al espectador. A veces, y sobre todo en el ámbito estatal, esta voz es sustituida por el código escrito mediante textos sobrepuestos. En cualquier caso, lo normal es que se trate de un sujeto externo a la narración. De todo lo anterior se deduce que la institución se despersonaliza en su publicidad, no

tiende a encarnarse en ningún personaje en imagen —tal y como sucede en la publicidad comercial— y se presenta con un perfil masculino.

En la mayoría de los anuncios analizados el tono de la locución es amable, tiene carácter público y persigue la neutralidad, manteniéndose un tono aún más serio en las campañas estatales. En cuanto a tipo de discurso dominante en el anuncio, predominan los discursos argumentativos y los narrativos; y, en todo caso, son mayoritarios los actos de información en los que se afirma algo, se informa sobre resultados de gestión o se prometen resultados. La institución, como interlocutor, se dirige al ciudadano como interlocutario a través de la segunda persona del singular ("Tú"), pero se trata de un interlocutario que habitualmente no está representado visualmente en el spot, aunque sí cumple funciones narrativas.

En suma, y teniendo en cuenta que hay diferencias significativas según los diversos ámbitos y partidos políticos implicados, la comunicación publicitaria institucional carece de la madurez comunicativa y la capacidad persuasiva de la publicidad comercial, pues construye mensajes que, desde el punto de vista de la enunciación, resultan menos atractivos para los públicos, o sea, para los ciudadanos destinatarios de los mismos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALAMEDA GARCÍA, David y FERNÁNDEZ BLANCO, Elena (2002): "Aproximación conceptual a la publicidad institucional", en *Sphera publica*, nº 2, pp. 159-174.
- CALSAMIGLIA BLANCAFORT, Helena, y TUSÓN VALLS, Amparo (2002): *Las cosas del decir: análisis del discurso*. Barcelona, Ariel.
- GARCÍA LÓPEZ, Marcial (2001): *Publicidad institucional: el estado anunciante*. Málaga, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Málaga.
- GAUDREAU, André, y JOST, François (1995): *El relato cinematográfico: cine y narratología*. Barcelona, Paidós.
- KERBRAT-ORECCHIONI, Catherine (1986): *La enunciación: de la subjetividad en el lenguaje*. Buenos Aires, Hachette.

Utilización de la nota de prensa para comunicar campañas institucionales

Manuel Palencia-Lefler Ors | manel.palencia@upf.edu

Ignasi Murillo Fort | ignasi.murillo@upf.edu

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Resumen: No es suficiente con mostrar los resultados de la comunicación publicitaria -el spot televisivo- sino que se hace indispensable trasladar a la opinión pública otras informaciones de carácter subjetivo o económico. En ese sentido parece interesante analizar las Notas de Prensa que envían las Administraciones Públicas a los medios de comunicación en la presentación de dichas campañas, con el objetivo de buscar en ellas las razones iniciales que les han inducido a llevarlas a cabo, los objetivos persuasivos y el beneficio esperado de dicha acción.

Palabras clave: publicidad institucional, nota de prensa, persuasión.

Abstract: It is not enough to show the results of the advertising communication -the TV spot- but it becomes indispensable to transfer to the public opinion other subjective or economic information. In that sense it seems interesting to analyze the Press Release that Public Administrations send to the media in the campaign's presentation, looking for the initial reasons that have induced them to carry out the campaign, the persuasive objectives and the prospective benefit of this action.

Key word: institutional advertising, press release, persuasion.

1. La Publicidad Institucional en la Administración Pública española

Referentes internacionales como Wilcox entienden la publicidad corporativa o institucional como aquella que pretende mejorar la percepción que tiene el público de la entidad o explicar su punto de vista sobre un tema (2001:525). Vendría a ser "la comunicación corporativa en formas publicitarias. Se trata de una comunicación destinada a cambiar, mantener o aumentar la imagen de la organización empresarial o institucional, pero pagando a los medios por la difusión de tales mensajes" (Herreros, 2004:246). Así pues, este tipo de publicidad "se elabora y se compra de manera corriente. Sin embargo, su objetivo no es vender de forma directa los productos o servicios de la empresa, sino mejorar la concepción que tiene el público sobre una empresa o defender su política" (Wilcox, 2001:525). Por ello, nadie debería rasgarse las vestiduras al considerar a la Publicidad Institucional como una técnica al servicio de las relaciones públicas y, por ende, que se ejecuta bajo su metodología (como también en otras ocasiones las relaciones públicas se ponen al servicio de las estrategias del marketing y la publicidad). Las agencias de publicidad, en este caso, se convierten en las creadoras de un producto comunicativo "por encargo" de los especialistas en relaciones públicas, cuyos objetivos van más allá de la marca (Palencia-Lefler, 2008:246).

Los principales objetivos de la comunicación corporativa con formas publicitarias podrían considerarse los siguientes (Herreros, 2004:254): conseguir credibilidad y confianza, modificar una actitud negativa surgida de un conflicto, dar a conocer aspectos poco conocidos de la relación entre la organización y sus públicos, fidelizar a los públicos a los que la campaña se dirige, aprovechar las ventajas de algún mensaje publicitario de producto o servicio y colocarlo entre los atributos de la organización, solucionar problemas que han devenido del contexto social de la organización, mostrar la humanización que puede aportar las nuevas tecnologías.

Respecto a la comunicación corporativa que llevan a cabo las instituciones

públicas, la *Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional* pretende lograr cuatro objetivos básicos: que la publicidad y comunicación institucional sean útiles a los ciudadanos y no al gobierno de turno -para acabar con el autobombo-, garantizar la profesionalidad en las campañas, prohibir campañas de ataques de una administración hacia otra y establecer mecanismos que garanticen la transparencia. Así, en su artículo 3, el texto legal esgrime los requisitos de dichas campañas institucionales, definiendo los objetivos que puede y debe perseguir una campaña institucional de comunicación. Todo ello pretende ordenar un sector cuyo presupuesto oscila entre los 60 y 120 millones de euros anuales, lo que le convierte en uno de los principales anunciantes de España.

Son aún escasos los estudios sobre publicidad institucional y no atienden 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. .../. Este tipo de comunicación persuasiva y publicitaria es una de las herramientas de las que dispone el Estado dentro de sus políticas y formas o cauces de comunicación con los ciudadanos" (Cortés, 2008:99). Y la propia publicidad de las Administraciones tiene la intención de invitar a los ciudadanos a participar, de acuerdo con la propia responsabilidad que adquieren como individuos sociales, en la sociedad. El propio autor llega a formular una interesante y particular definición de publicidad del estado como "una forma de comunicación de las Administraciones Públicas, emitida a través de cualquier medio de comunicación, en los espacios donde se inserta la publicidad comercial, cuya finalidad es educar positivamente o lograr la aceptación de un código de conducta y/o valores orientados a la mejora de las relaciones sociales de los individuos entre ellos, y de los ciudadanos con el entorno social, físico y natural" (Cortés, 2007:228).

En especial, y en el contexto de las administraciones españolas, la publicidad institucional realizada en los últimos 15 años ha profundizado en el ámbito de los derechos y deberes sociales. De alguna manera, las instituciones públicas sienten la obligación de velar por el cumplimiento de dichos derechos y deberes.

Para ello “realizan campañas de comunicación en las que ofrecen información de sus distintos programas; editan manuales donde se analiza la relación de los medios de comunicación con sectores especialmente vulnerables, como infancia o mujer; se proponen decálogos de buenas prácticas respecto a la información relacionada con temas especialmente delicados –como retirada de tutela, los malos tratos o la violencia doméstica, entre otros–; e incluso en muchos casos se realiza un seguimiento de la imagen que se ofrece desde los medios de comunicación a través de los observatorios” (Ramos Fernández, 2007:2)

La presente investigación analiza la política de comunicación de las administraciones públicas españolas, justo cuando han decidido informar a los medios de comunicación -en especial a través de notas de prensa- sobre la publicidad institucional que está a punto de implementarse. Dicho momento representa una parte substancial de la propia política comunicativa ya que formaliza el pistoletazo de salida, presenta los motivos, las razones y los costes de la campaña, justo antes de emitirse públicamente en televisión, radio o prensa. En muchas ocasiones, la Nota de Prensa irá acompañada de un acto colectivo -en concreto la Conferencia de Prensa- en el que los representantes políticos presentarán la campaña a los medios, aunque dicha técnica queda fuera del alcance del presente estudio. Así, y teniendo en cuenta que en la mayoría de ocasiones la Nota de Prensa representa un buen documento de intenciones, parece indicado analizar dichos documentos con el objetivo de profundizar en la propia campaña, los objetivos que persigue, y el beneficio esperado de dicha acción.

2. La Nota de Prensa como técnica para informar sobre la Publicidad Institucional a los Medios de Comunicación

El principal objetivo de toda organización, pública o privada, es conseguir colocar su punto de vista en la agenda de los medios de comunicación. Entre las técnicas más habituales para conseguirlo se encuentra el Comunicado de Prensa –también denominado “Nota de Prensa”– que puede definirse como un texto escrito, diseñado por los relaciones públicas de las organizaciones, y que se utiliza para hacer llegar a un público objetivo –periodistas y empresas editoras– informaciones sobre una empresa, persona o institución. Las informaciones pueden ser muy variadas, pero siempre relacionadas con la organización emisoras. Van desde la presentación de los resultados de un estudio, una próxima celebración o efeméride, la novedad de unos premios que se entregan a los empleados, una opinión directiva, una respuesta ante una situación crítica, o la presentación de una campaña institucional. Su objetivo es conseguir que las informaciones que tratan de datos, hechos o circunstancias que benefician a la empresa y son de interés general, interesen a los medios de comunicación. Por tanto su objetivo principal es proporcionar una información que sirva de base para que los periodistas puedan redactar las noticias y los reportajes que crean convenientes. En definitiva, el Comunicado de Prensa, tiene que ser un documento en el que, de forma clara y completa, se proporcione una información para ser difundida y que pueda generar un interés, tanto para los periodistas como para el público. Cualquier comunicado tiene que ser exacto y objetivo en sus afirmaciones, completo en información y sencillo en expresión, siempre apoyándose en hechos reales y bien documentados.

Una primera clasificación del Comunicado de Prensa permite distinguir los objetivos que persigue la técnica (Palencia-Lefler, 2008:81):

- a) informativo-anunciativo -en situación de normalidad y proyección de futuro-
- b) nota aclaratoria -en situaciones de desinformación-
- c) declaración personal o institucional -en situaciones de desinformación-
- d) carta abierta -en situaciones de riesgo o promoción de ideas y valores-
- e) manifiesto -en situaciones de crisis-.

De todas maneras, desde su vertiente teórica y como género periodístico, el Comunicado de Prensa ha estado condenado al silencio. Su investigación está encaminada a crear un modelo de Nota de Prensa que no necesite de otros apoyos que no sean ella misma y sus peculiares características, tanto estructurales como formales (León, 1993:19). Así, dicho modelo se aplica sobre todo a la comunicación institucional, en este caso de la administración pública sevillana estudiada por la autora, de la que se pretende medir su valor instrumental como generadora de información, como herramienta capaz de mediatizarla y como creadora de opinión (1993:19).

Centrando la discusión en la Administración Pública como sujeto emisor de notas de prensa, cabe afirmar que la naturaleza de la información y las repercusiones que su difusión puede provocar también deben ser tenidas en cuenta por el profesional. De alguna manera, "el contenido de una Nota de Prensa de un organismo oficial tiene una presunción de veracidad que no puede obligar al periodista a verificarlo, si bien parece prudente que se le exija que verifique que la nota facilitada (es frecuente que los periodistas escriban informaciones a partir de notas de prensa enviadas por diferentes organismos públicos y privados a la redacción del medio) procede realmente de esos organismos" (Navarro Merchante, 1998:7). En ese sentido, cabe afirmar que todas las instituciones públicas tienen el deber de informar a los ciudadanos del modo en el que se gestionan los recursos públicos, de los acuerdos que toman y de las actividades que realizan, sobre todo si son actividades que

tienen un reflejo directo en los medios de comunicación -como es el caso de las campañas de publicidad institucional en prensa, radio o televisión-. Por ello, cuanto más claros y objetivos sean en su política informativa menos problemas de transparencia y credibilidad pública tendrán, y así evitar que sean "los medios de comunicación y otros intereses quienes comuniquen a la opinión pública, sin ningún control por el organismo protagonista del hecho" (Sebastián, 1998:44).

3. Análisis y cuantificación de los resultados del estudio

La muestra de análisis de la presente investigación está compuesta por spots televisivos de campañas institucionales emitidos entre abril de 2005 y abril de 2006 a cargo de instituciones del gobierno central, comunidades autónomas y ayuntamientos. En total se han recogido 241 spots que corresponden a 159 campañas. Las cuantificaciones y análisis realizado se basa en las campañas ya que debe tenerse en cuenta que en muchas ocasiones una única campaña contiene diversos spots televisivos.

Para este análisis, se realizó una labor previa de identificación y recolección sistemática de las notas de prensa emitidas con motivo de la puesta en marcha de las campañas incluidas en la muestra de estudio. En una primera fase se averiguó la existencia de notas de prensa de las campañas a través de las páginas web de los distintos organismos públicos promotores de la comunicación. En caso de no ser localizada la Nota de Prensa, se pasaba a una segunda fase de contacto directo con el organismo en cuestión ya sea vía correo electrónico o telefónico con los jefes de prensa.

El análisis de las Notas de Prensa emitidas permitirá mostrar datos sobre distintos aspectos entre los que cabe señalar los siguientes:

- 1) Hasta qué punto los organismos públicos hacen uso de las notas de prensa mostrándose así como agentes comunicativos con una voluntad manifiesta y explícita de emitir un discurso persuasivo hacia los ciudadanos.
- 2) En qué medida se observan diferencias en el uso de notas de prensa de campañas institucionales en función del tipo de entidad o el color político del gobierno correspondiente a la entidad promotora.
- 3) Qué diferencias se encuentran en el uso de notas de prensa emitidas en función de los objetivos de comunicación que se plantean en la campaña.

En primer lugar es de señalar que los organismos públicos no siempre demuestran un interés en mostrarse como agentes comunicativos a través de notas de prensa. Como se muestra en la Tabla 1, no siempre se hace uso de esta técnica para trasladar a la opinión pública los motivos que originan la emisión de un discurso persuasivo hacia la población. La Nota de Prensa es utilizada en el 41,5% de las campañas analizadas. Por el contrario, se observa que hay un 30,2% de sujetos promotores que manifiestan abiertamente su voluntad de no emitir Nota de Prensa alguna. Cabe mencionar, también, que a pesar del exhaustivo proceso seguido para la localización de la Nota de Prensa de campaña, en un 28,3% de los casos no fue posible identificar su existencia.

Tabla 1: Notas de Prensa emitidas

	Nº de Campañas	%
Con Nota de Prensa	66	41,5
No se ha realizado Nota de Prensa	48	30,2
No disponible	45	28,3
Total	159	100

Desde el punto de vista de los organismos emisores de la campaña, puede observarse en la Tabla 2 que la mayor parte de las mismas (99 campañas) fueron iniciativa de comunidades autónomas. De éstas, el 59% han emitido una

Nota de Prensa. Asimismo, un 41% de campañas promovidas por el gobierno central también lo han hecho. Sin embargo, es de resaltar la coincidencia de que ninguna de las 11 campañas de iniciativa municipal recogidas en el estudio (correspondientes a los ayuntamientos de Barcelona, Bilbao y Madrid) ha utilizado esta técnica para exponer sus intenciones. Los responsables de prensa de los tres ayuntamientos han confirmado formalmente que no hacen notas de prensa de su publicidad institucional sin llegar a exponer los motivos de tal decisión.

Tabla 2: Notas de Prensa en función del organismo emisor

Organismos emisores	Campañas	% s/ total campañas	Notas de Prensa	% s/ Notas de Prensa
Estatales	49	30,8	27	41
Autonómicas	99	62,3	39	59
Municipales	11	6,9	0	0

Cuando se realiza el análisis de notas de prensa emitidas cruzando las variables de organismo y partido político en el gobierno, se observa que no siempre existe una correlación directa entre ambas variables.

El caso más evidente, es el de las comunidades autónomas de Madrid y Valencia ambas bajo el gobierno del Partido Popular. Vemos en la Tabla 3 que estas dos comunidades son muy activas en materia de publicidad institucional ya que la Comunidad de Madrid ha puesto en marcha 32 campañas en el período analizado y, en el caso de la Comunidad Valenciana, se contabilizan 30 campañas. Estos datos parecen ser reflejo del interés por parte de estos gobiernos de formular discursos persuasivos hacia sus ciudadanos. Sin embargo, mientras la Comunidad de Madrid utiliza en el 56,2% de las campañas la Nota de Prensa la Comunidad Valenciana no utiliza este recurso para ninguna de sus iniciativas.

Por otro lado, los gobiernos autonómicos en los que participa el Partido Socialista ya sea como partido único o en coalición con otros partidos, utilizan en menor medida la publicidad institucional. Así, se han identificado

10 campañas de la Generalitat de Catalunya y 13 de la Junta de Andalucía. Sin embargo, estos gobiernos, hacen un importante uso de la Nota de Prensa para exponer sus intenciones. La Generalitat de Catalunya la utiliza en el 70% de sus campañas mientras que la Junta de Andalucía lo hace en el 77% de los casos.

Finalmente, cabe observar que el gobierno central socialista ha sido el promotor de 49 campañas de publicidad institucional y que en un 55% de ellas ha emitido también Nota de Prensa.

Tabla 3: Notas de Prensa según organismos y partidos en el gobierno

Organismo	Partido Gobierno	Campañas	Notas de Prensa	% Notas de Prensa s/total campañas
Gobierno central	PSOE	49	27	55,1
Generalitat Catalunya	PSC+ICV+ERC	10	7	70
Junta Andalucía	PSOE	13	10	77
Comunidad Madrid	PP	32	18	56,2
Generalitat Valenciana	PP	30	0	0
Gobierno Vasco	PNV+EA+EB	14	4	28,5
Ayunt. Bilbao	PNV+EA+EB	2	0	0
Ayunt. Barcelona	PSC+ICV+ERC	5	0	0
Ayunt. Madrid	PP	4	0	0

Por último, se ha realizado también el análisis del uso de notas de prensa en relación a una variable cualitativa como son los objetivos de comunicación que los organismos públicos perseguían con la campaña. Para estos efectos, se han codificado siete tipologías de objetivos:

- a) Profundización en la participación democrática de los ciudadanos
- b) Demanda de colaboración con los organismos públicos
- c) Advertencia sobre comportamientos, individuales y colectivos, de riesgo o recomendables
- d) Información sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones
- e) Ofertas de empleo, formación, ayudas, subvenciones e información sobre servicios sociales en general
- f) Ofertas de ocio/cultura
- g) Otros

Esta parte del análisis, permite también identificar en qué casos las instituciones muestran un mayor interés en presentarse como agentes comunicativos exponiendo sus intenciones y haciendo público su declaración de intenciones persuasivas hacia el ciudadano.

El primer dato a destacar es que la mayor parte de campañas que han sido presentadas con Nota de Prensa están enmarcadas en la tipología "c" de objetivos que incluye aquellas iniciativas en las que los organismos públicos se erigen como agentes comunicativos que promueven discursos relacionados con advertencias sobre comportamientos, individuales y colectivos, de riesgo o recomendables. Como muestra la Tabla 4, del total de 66 campañas que han emitido Nota de Prensa, 30 de ellas responden a esta tipología de objetivo lo que representa un 45,5% sobre el total de campañas. Asimismo, se observa que un 62,5% de las campañas que perseguían este tipo de objetivo han mostrado interés por exponer estas intenciones a través de una Nota de Prensa.

En cuanto al resto de objetivos tipificados, el número de campañas identificadas en función de sus objetivos se distribuye de una forma

relativamente homogénea con porcentajes que se mueven entre el 9 y el 13%. Es de destacar el escaso interés que existe para la puesta en marcha de campañas para la profundización en la participación democrática de los ciudadanos ya que sólo se ha contabilizado una campaña.

Por lo que se refiere al uso de notas de prensa los porcentajes oscilan entre el 25% para las campañas que tienen como objetivo la comunicación de ofertas de ocio y cultura hasta un 39,10% en las campañas que demandan a los ciudadanos la colaboración con los organismos públicos.

Tabla 4: Notas de Prensa según objetivos campaña

Tipología objetivos	Total campañas	Notas de Prensa	% Campañas con N.Prensa s/ objetivo	% Campañas con N.Prensa s/ campañas
Profundización en la participación democrática de los ciudadanos	1	0	0	0
Demanda de colaboración con los organismos públicos	23	9	39,1	13,6
Advertencia comportamientos, individuales y colectivos, de riesgo o recomendables	48	30	62,5	45,5
Información sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones	21	8	38,1	12,1
Ofertas de ocio/cultura	24	6	25	9,1
Ofertas empleo, formación, ayudas, subvenciones e información servicios sociales	19	6	31,6	9,1
Otros	23	7	30,4	10,6

Podría aquí abrirse la hipótesis de que existe una aparente correlación entre el nivel de interés en la Implicación activa del ciudadano y la emisión de notas de prensa.

En base a esta hipótesis, se observa que las campañas que advierten sobre comportamientos o demandan la colaboración de la población utilizan mayoritariamente la Nota de Prensa dentro de su política de comunicación. Por el contrario, el uso de notas de prensa es menor en campañas que tienen voluntad meramente informativa como son las que presentan ofertas de ocio, cultura, empleo o subvenciones. Es también significativo el aparente Interés por reforzar la comunicación con notas de prensa en aquellas campañas que persiguen mostrar los resultados de las acciones emprendidas por los organismos del estado. Un 38,1% de las campañas que pretenden este objetivo en su comunicación han utilizado la Nota de Prensa.

4. Análisis de la intencionalidad de la publicidad institucional a través de la Nota de Prensa

Como se ha visto, un buen número de sujetos promotores de las campañas estudiadas (ministerios, consejerías, ayuntamientos, de un color político u otro) han sentido la necesidad de informar a la opinión pública –a través de Notas de Prensa– sobre dichas acciones. Las razones básicas han sido presentar sus motivos, sus razones e incluso los costes absolutos presupuestados de la campaña, antes de emitirse públicamente en los medios de comunicación.

En ocasiones, el sujeto promotor ha decidido voluntariamente no trasladar a la opinión pública dichas informaciones a través de la prensa, lo que, aparentemente, se presume como falta de transparencia en la gestión de fondos públicos. No es suficiente con mostrar los resultados de la comunicación publicitaria –el spot televisivo– sino que se hace indispensable trasladar a la opinión pública otras informaciones de carácter subjetivo o económico.

En ese sentido parece interesante analizar las “palabras” surgidas en la propia Nota de Prensa, con el objetivo de buscar en ellas las razones iniciales que han inducido al sujeto promotor a llevar a cabo la campaña, los objetivos que persigue, y el beneficio esperado de dicha acción.

4.1. Según ámbito institucional

Para la mayoría de situaciones a partir del análisis de notas de prensa de la publicidad institucional analizada, cabe indicar que sus promotores (gobierno central y gobiernos autonómicos) parecen esperar de los ciudadanos una “reacción-acción” tras su emisión televisiva, es decir, buscan un beneficio directo que se traduzca en algo tangible: reducir un 7%..., conseguir que 25.000 hogares..., aumentar la cuota del medicamento genérico, etc. De alguna manera, buscar la tangibilidad en la publicidad institucional tiene sentido ante las posibles dudas sobre su eficacia y/o credibilidad pública. Así, los datos y las cifras como objetivos futuros son argumentos muy válidos para la creatividad publicitaria.

Por otra parte, y en cuanto a la publicidad institucional cuyo beneficio esperado es simplemente el “informativo”, cabe indicar que todas las instituciones analizadas apuestan por esta comunicación y formulan, en sus notas de prensa, los distintos refuerzos o reclamos comunicativos a nuevas normativas, cambios de imagen institucional o frente a la calidad de productos y servicios.

Es obvio que las instituciones analizadas también buscan generar deseo en los ciudadanos, confianza en productos, servicios e instituciones, sin menoscabo de aprovechar la ocasión para desmitificar situaciones nocivas, apoyar a los jóvenes emprendedores, apoyar el uso cotidiano de una lengua como el catalán e incluso valorar el aprendizaje de idiomas extranjeros (muy importante para Andalucía).

En líneas generales, se comprueba que las notas de prensa de publicidad institucional del gobierno central presentan sus ideas de manera clara y

concisa, siempre poniendo el acento en el individuo como actor de situaciones (conductor, contribuyente, enfermo, etc.) más que en la sociedad como colectivo. Es, sin duda, una evolución en el planteamiento de la publicidad institucional de los últimos 10 años. Y de alguna manera, las notas de prensa de publicidad institucional de los distintos gobiernos autonómicos analizados siguen la misma tendencia respecto al planteamiento y el enfoque mencionado, aunque son más explícitos y concretos en cuanto a sus objetivos. Quizás, se debe a que en algunos casos tratan temas más específicos, más puntuales o de menor ámbito geográfico.

4.2. Según Partido de Gobierno

El análisis de las notas de prensa de publicidad institucional desde la perspectiva de la adscripción política de sus promotores permite observar algunos detalles interesantes, sin duda debidos a las pequeñas diferencias programáticas de los partidos políticos que gobiernan dichas instituciones.

Aun así, las diferencias entre socialistas, populares y nacionalistas son mínimas ya que persiguen presentar a la prensa, en unas pocas líneas, todas sus intenciones políticas para que el periodista vea las bondades de la Iniciativa. Y el periodista recibe constantemente dichas comunicaciones de todos los partidos. Quizás los socialistas personalizan al ciudadano como protagonista del mensaje, mientras que los populares centran más la atención en su propia labor como gobernantes, en sus planes de gobierno o sus proyectos, en la que el ciudadano-persona cede protagonismo en pro de la colectividad.

Las distintas notas de prensa de nacionalistas, catalanes y vascos, ponen más el acento en cuestiones cercanas al territorio, comerciales y culturales, con objetivos poco claros ya que se mueven en terreno políticamente delicado, especialmente en un Estado poco dado al plurinacionalismo. Aún así, la publicidad institucional de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) gobernadas por partidos nacionalistas concentra gran parte de sus esfuerzos en hacer ese proselitismo plurinacional para el resto de CC.AA. Mientras, para las CC.AA.

governadas por partidos estatales, centran sus esfuerzos en publicidad institucional en mostrar a la ciudadanía su poderío y/o evolución frente al resto de CC.AA.

4.3. Según objetivos de campaña

El análisis de los objetivos de campaña, permite realizar una revisión de los temas que se tratan en las campañas de publicidad institucional de las administraciones públicas del Estado.

4.3.1. Profundización en la participación democrática de los ciudadanos.

El primer objetivo definido se refiere a la participación ciudadana en el proceso democrático. Es significativo que a pesar de los bajos índices de participación que habitualmente se dan en los procesos electorales tanto a nivel estatal como autonómico y local, sólo se puedan identificar una campaña publicitaria iniciativa del Gobierno Vasco. No puede profundizarse en el análisis de objetivos y detonantes de esta campaña ya que no se realizó presentación pública ni rueda de prensa que aporte mayor información de utilidad para este estudio.

4.3.2. Demanda de colaboración con organismos públicos.

La demanda de colaboración de la ciudadanía con los organismos públicos es el denominador común de un buen número de campañas tanto a nivel de la administración central como a nivel autonómico y local. El uso de notas de prensa en este tipo de campañas es frecuente para poyar la comunicación en la promulgación de leyes, decretos y normativas ya que parece requerirse un esfuerzo comunicativo especial hacia la población en materia de información

y justificación de determinadas iniciativas. En todos los casos analizados, la declaración de intenciones que estas campañas realizan a través de las notas de prensa publicadas en relación a los objetivos de comunicación que se manifiestan, éstos son abiertamente una solicitud pública de involucración por parte de los ciudadanos. Los organismos emisores se posicionan a través de la Nota de Prensa como la voz de la conciencia ciudadana. Su demanda de colaboración se realiza a través de apelaciones relacionadas con la responsabilidad, la solidaridad y el respeto mutuo.

4.3.3. Advertencia sobre comportamientos, individuales y colectivos, de riesgo o recomendables.

Por el número de campañas que pueden relacionarse bajo este epígrafe, la educación ciudadana a modo de advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables parece ser una de las principales preocupaciones de las administraciones en materia de comunicación hacia los ciudadanos.

Estas iniciativas, cuando son apoyadas por la emisión de notas de prensa apelan en unas ocasiones a la necesidad de un comportamiento responsable por parte de la población. En otros casos, hacen referencia a la necesidad de conseguir el compromiso de colaboración ciudadana ante determinadas situaciones de convivencia en el conjunto de la sociedad. Finalmente, otras campañas actúan a un nivel que es puramente informativo.

Es habitual en las notas de prensa de este grupo de objetivos que el organismo, como agente comunicador, aporte cifras y datos concretos para reforzar su discurso. Así, se presentan datos como el alto número de muertos que se producen cada año en las carreteras en la comunicación de las campañas de tráfico reforzando así su advertencia para un comportamiento responsable por parte de los conductores.

4.3.4. Información sobre las acciones o resultados de las acciones de las instituciones.

Uno de los objetivos fundamentales que se plantean desde las administraciones es informar a la población sobre la acción de gobierno tanto a nivel de las acciones emprendidas como a nivel de balance de los resultados obtenidos con las intervenciones realizadas. Este tipo de campañas se plantean a la población en general entendida, posiblemente en más de una ocasión, como futuro electorado y por ello a menudo se refuerza la comunicación con la emisión de notas de prensa. Los comunicados de prensa posicionan a los organismos promotores de las campañas en un rol de informadores hacia la población. Se informa sobre acciones realizadas y sobre hitos ya conseguidos. Sirve de ejemplo la campaña de la Junta de Andalucía que informa a la población sobre su actuación incorporando las nuevas tecnologías a la enseñanza introduciendo las TIC en el 20% de centros educativos andaluces.

4.3.5. Ofertas de empleo, formación, ayudas, subvenciones e información sobre servicios sociales en general.

Las campañas institucionales orquestadas por las administraciones públicas, en ocasiones tienen como detonante ofertas de empleo, formación, ayudas, subvenciones e información sobre servicios sociales en general. Se trata de poner en conocimiento del ciudadano iniciativas que se ofrecen desde las administraciones y que redundan en su propio interés y beneficio. En algunas ocasiones estas iniciativas están apoyadas por notas de prensa en las que los organismos adquieren distintos roles. En unos casos, se trata de un rol tutelador contrarrestando el desconocimiento existente sobre un determinado asunto de interés entre la población. En otros casos, se trata de comunicados meramente informativos para dar a conocer ofertas e iniciativas que están a disposición del ciudadano para que este participe o se inscriba. Finalmente, encontramos notas de prensa en las que el organismo adquiere un rol de motivación hacia la población para estimular una determinada actividad en su beneficio de la población.

4.3.6. *Ofertas de ocio / cultura.*

En el capítulo de campañas que tienen como finalidad atender objetivos de comunicación relacionados con ofertas de ocio y de cultura, destacan de forma significativa el número de iniciativas relacionadas con la promoción de destinos turísticos. En este caso, los organismos promotores ejercen un rol más cercano a la publicidad comercial. En los comunicados de prensa, se establece un discurso persuasivo que persigue incrementar el deseo y motivación de la población para optar por un determinado destino turístico para las épocas de ocio y vacaciones.

Es especialmente relevante el esfuerzo de comunicación que, en esta área, realizan las comunidades autónomas vasca y andaluza si bien con detonantes de campaña y planteamientos bien distintos. En las notas de prensa del Gobierno Vasco se detecta un interés por mejorar la imagen de Euskadi fuera de la Comunidad para atraer turistas de todo el Estado con una oferta variada y de calidad. En el caso de la Junta de Andalucía se establece un interesante doble discurso. En primer lugar, una campaña hacia el exterior que presenta Andalucía como destino turístico de sol y playa pero también cultura y patrimonio y que sitúa Andalucía como destino de calidad y diverso para todos los públicos. En segundo lugar, se desarrolla también una campaña hacia la población de la propia comunidad con el objetivo de sensibilizar a los andaluces sobre la importancia del turismo para la economía de la región y fomentar así la profesionalidad y hospitalidad para que, cuidando al turismo, todos salgan ganando.

4.3.7. *Otros*

Una vez realizado el análisis en base a las grandes categorías de objetivos de comunicación que las administraciones del estado se plantean en las campañas publicidad institucional, cabe abrir un último bloque de análisis que recoge otros objetivos específicos no incluidos anteriormente. Entre estos objetivos adicionales se identifican una vez más los roles que habitualmente

adquieren los organismos públicos como agentes comunicativos en las notas de prensa de su publicidad institucional. Fundamentalmente, vuelven a encontrarse casos en los que las instituciones informan, fomentan, promueven y sensibilizan a la población sobre distintos aspectos de interés público.

5. Conclusiones

Queda demostrado que parte de la función persuasiva de la Publicidad Institucional analizada se delega en la Nota de Prensa en el inicio de las campañas, aunque 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 éstos sean correa de transmisión de la opinión pública se convierte en una acción complementaria al propio mensaje publicitario. Existen informaciones importantes que deberían llegar al público receptor de esta publicidad, como es el caso de sus costes, sus objetivos, el beneficio esperado o el calendario de ejecución, pero que no pueden incluirse técnica o artísticamente en el spot, la cuña, el folleto o el cartel. Y la Nota de Prensa es una técnica adecuada si se usa con sinceridad y exactitud, tanto por parte del emisor como de los receptores.

Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que la función persuasiva de la Publicidad Institucional a través de las Notas de Prensa necesita de los periodistas para conseguir su objetivo. El emisor pierde completamente el control en sus objetivos. Sin la posterior publicación o emisión de los argumentos expuestos en la Nota de Prensa, la técnica pierde gran parte de su función. Sin embargo, y aunque el presente estudio no ha alcanzado ese análisis de hemeroteca gráfica y audiovisual a lo largo del año de emisión de las distintas campañas, cabe pensar que los medios de comunicación han sido potencialmente correa de transmisión de los contenidos expuestos en las Notas de Prensa de las campañas de Publicidad Institucional. Porque se trata de temas de interés social y al mismo tiempo surgidas del propio presupuesto

público, es decir, del propio bolsillo del ciudadano. La Publicidad Institucional no deja de ser arbitraria y tendenciosa y por ello, la labor informativa y complementaria de los medios de comunicación es esencial.

Finalmente, en el análisis presentado se detectan notables diferencias en el uso de la Nota de Prensa según se trate de instituciones estatales, autonómicas o municipales, así como de sus idearios políticos, aunque no puede confirmarse un tipo de comportamiento al respecto ya que instituciones distintas representadas por el mismo partido, en ocasiones envían Notas de Prensa y en otras ocasiones, no. Lo cual lleva a pensar que para algunas instituciones la cuestión no es suficientemente relevante, confiando en exceso en el criterio del responsable de comunicación de la institución, una decisión arriesgada. El uso de la Nota de Prensa en la Publicidad Institucional, en su lícita función de persuadir al medio y a la opinión pública, no contraviene el criterio de la transparencia e información pública, sino todo lo contrario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEATO, Manuel (2002): *Cauces de comunicación de las administraciones públicas con los ciudadanos*. Madrid, Tecnos.
- CORTÉS GONZÁLEZ, Alfonso (2007): *Cultura de paz y publicidad institucional*. Jaén, Alcalá Grupo Editorial.
- CORTÉS GONZÁLEZ, Alfonso (2008): "Publicidad televisiva del Estado y el fomento de la cultura de paz", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 63. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna,
- HERREROS, Mario (2004): "La Publicidad institucional o corporativa como técnica de relaciones públicas", en *Las Relaciones Públicas en España*, coordinador José Luís Arceo, Madrid, McGraw-Hill, pp. 243-258.
- LEÓN, M. Rosario (1993): "La Nota de Prensa: un modelo de comunicación institucional". Tesis Doctoral. Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad. Universidad de Sevilla.
- NAVARRO MERCHANT, Vicente (1998): "La veracidad, como límite interno del derecho a la información". *Revista Latina de Comunicación Social*, 8. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna.
- PALENCIA-LEFLER ORS, Manuel (2008): *90 Técnicas de Relaciones Públicas*. Barcelona, Editorial Bresca.
- RAMOS FERNÁNDEZ, Carolina (2007): "Comunicación institucional e infancia en la Junta de Andalucía: El programa Andaluza". *Revista Latina de Comunicación Social*, 62. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna.
- SEBASTIÁN, Carmen (1998): "Principios generales de la comunicación en organizaciones", en *Capital Humano*, nº 110 (abril). Madrid.
- SOTELO, Carlos (2001): *Introducción a la comunicación institucional*. Barcelona, Ariel.
- WILCOX, D.L., AUT, P.H., AGEE, W.K., CAMERON, G.T. (2001): *Relaciones Públicas. Estrategias y Tácticas*. 6ª ed. Madrid, Addison Wesley.

El Estado es el producto Publicidad institucional, rutinas discursivas e ideología de Estado

F. Xavier Ruiz Collantes | xavier.ruiz@upf.edu

UNIVERSITAT POMPEU FABRA (GRUPO UNICA)

Resumen: A través de la publicidad institucional, los diferentes organismos del Estado difunden mensajes que cumplen diferentes funciones explícitas: 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 y práctica deliberativa. Tales presupuestos reflejan y transmiten ideas y valores fundamentales en relación a lo que es el propio Estado, la sociedad civil, los ciudadanos y las relaciones entre todos ellos. El conjunto de presupuestos "dados por descontado" y en los que arraiga el discurso general de la publicidad institucional del Estado 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.

Palabras clave: Publicidad institucional. Discurso. Estado. Sociedad civil. Ideología.

Abstract: The messages spread by public bodies by means of institutional advertisement fulfill different functions: requiring the citizens to behave in a civic way, offering information concerning public interest, presenting results of government's actions, etc. Beyond these functions, the discourse of institutional advertising is based on a collection of assumptions that are generally kept away from inquiries and deliberation. These assumptions reflect and transmit relevant ideas and values about the State, civil society, the citizens and the relations among them. The discourse of the institutional advertising carried out by the State administration is deeply rooted in those ideas. Therefore, it becomes a very specific ideological corpus, which is disseminated by means of media messages that result from discursive routines addressing the construction of socially hegemonic meaning.

Key words: Institutional advertisement. Discourse. State. Civil society. Ideology.

1. Publicidad institucional y comunicación del Estado

La publicidad institucional es uno de los instrumentos más importantes de comunicación de que disponen los diferentes organismos del Estado para comunicarse con los ciudadanos. Otras formas de comunicación pública del Estado y de sus diferentes organismos, instancias e instituciones para llegar a los ciudadanos son, habitualmente, las declaraciones y entrevistas que sus mandatarios y representantes vehiculan a través de los medios informativos y, también, las alocuciones institucionales que las autoridades pertinentes hacen en ocasiones especiales o ritualizadas.

En todo caso, una característica especial de la publicidad institucional, respecto a otras formas de comunicación pública del Estado, es que en la publicidad institucional las autoridades políticas no suelen aparecer y son los organismos o instituciones del Estado, como tales, los que se manifiestan frente a los ciudadanos, por el contrario en el resto de tipos de comunicación pública del Estado, los agentes comunicativos suelen ser autoridades de la política o de la administración pública que asumen el rol de representar directamente a los organismos a los que dirigen o pertenecen. Por otro lado, los mensajes de la publicidad institucional, por el hecho de presentarse precisamente como publicidad, presuponen una función persuasiva que puede ser reconocida por el público.

En definitiva, 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 éstos algún tipo de resultado persuasivo explícito.

La publicidad institucional del Estado tiene la función persuasiva de generar "opinión pública", es decir de inculcar en los ciudadanos determinados tipos de conocimientos, creencias, valores, etc. Pero, además, la publicidad institucional del Estado tiene también por función generar "acción pública", ello significa que gran parte de dicha publicidad institucional está dirigida

explícitamente a conseguir que los ciudadanos, o grupos específicos de éstos, actúen de una determinada forma, desarrollen conductas y/o adquieran hábitos concretos. Se presupone que las formas de pensar y de actuar que la publicidad institucional del Estado difunde son positivas para los ciudadanos, para el conjunto de la sociedad y para el propio Estado.

La publicidad institucional del Estado es, por tanto, una forma de comunicación estratégica, que se diseña como un medio, lo más eficaz posible, para conseguir determinados objetivos en el devenir del espacio público.

Los mensajes de la publicidad institucional del Estado explicitan sus objetivos de manera habitualmente clara: concienciar a los ciudadanos sobre la conveniencia de determinados comportamientos cívicos, presentar a la sociedad acciones y resultados de los organismos del Estado, pedir colaboración a los ciudadanos para conseguir objetivos más o menos concretos, etc. Sin embargo, generalmente la publicidad institucional de los organismos del Estado es puesta bajo un punto de mira crítico: se sospecha que las campañas de publicidad institucional no tienen como meta los nobles objetivos que en ellas se explicitan, sino que, por el contrario, se trata, en muchos casos, de campañas cuya finalidad es generar una imagen social positiva de los distintos partidos y personalidades políticas que están a cargo de los diferentes organismos estatales y que, periódicamente, se han de someter al examen de unas elecciones. Se trata, seguramente, de una sospecha fundada que la legislación sobre publicidad institucional del Estado intenta disipar. Sin embargo, resulta mucho más importante el hecho de que la configuración de los contenidos del conjunto de la publicidad institucional de los organismos del Estado, más allá de la consecución o no de objetivos nobles y explícitos o de otros más inconfesables, genera unas determinadas representaciones sociales sobre el Estado, sobre la ciudadanía y sobre las relaciones entre ambos. En este caso, no podemos hablar de intencionalidad, de objetivos comunicativos claramente buscados, de estrategias conscientes y bien planificadas; por el contrario las representaciones sociales que la publicidad institucional del Estado genera en torno al propio Estado, a los ciudadanos y a las características y roles de cada uno de ellos, derivan de

concepciones fuertemente integradas sobre lo que es el Estado y su relación con los ciudadanos, de aquello que "se da por descontado" y que, por tanto, forma parte de "la naturaleza de las cosas" en la esfera pública, de aquello presupuesto que escapa a la crítica, al debate y a la deliberación democrática. Todo ello está por encima de los "sospechosos" intereses partidistas y hunde sus raíces en una determinada visión de lo que es, o ha de ser, un Estado democrático.

La publicidad institucional del Estado es quizás, actualmente, por su presencia mediática y por su vocación explícita de conectar directamente con los ciudadanos, el lugar en el que el Estado proyecta de manera más relevante su propia concepción sobre las relaciones que dicho Estado establece con la ciudadanía.

2. Representaciones del Estado y de los ciudadanos

A partir de la investigación realizada sobre la publicidad institucional emitida en España en televisión por los diferentes organismos centrales, autonómicos y locales del Estado durante el periodo octubre 2005 / octubre 2006 pueden extraerse una serie de consideraciones de relevancia sobre la imagen que la publicidad institucional transmite sobre el Estado, sobre los ciudadanos y sobre sus relaciones. De esta manera pueden también visualizarse algunos presupuestos fundamentales que la publicidad institucional integra de manera "natural" sobre el carácter, la naturaleza y funciones del Estado democrático, presupuestos que se proyectan comunicativamente hacia el conjunto de la sociedad.

1. La publicidad Institucional del Estado no apela de manera significativa a la participación democrática de los ciudadanos. En la muestra analizada, sólo existe una campaña que corresponde a esta función y se refiere a la llamada

a la acción de votar en unas elecciones de ámbito autonómico. En este sentido, la participación democrática de los ciudadanos aparece restringida a la emisión del voto en los procesos electorales. Por otro lado, en el apartado correspondiente a la función de demandar la colaboración de los ciudadanos, las campañas que aparecen apelan al ciudadano para que cumpla con leyes que los poderes políticos han aprobado, pero nunca se insta, por ejemplo, a que los ciudadanos opinen y participen en los procesos de toma de decisiones sobre legislaciones que regularán aspectos específicos y relevantes de sus vidas.

En definitiva, en las campañas de publicidad institucional *no hay apelaciones a los ciudadanos para que actúen en el espacio de la sociedad política, interesándose o participando en debates públicos, tomando la iniciativa para poner a discusión temas que consideren de interés social, apoyando públicamente las posturas que crean convenientes en torno a cuestiones sobre las que se han de tomar decisiones políticas o, simplemente, informándose de manera consciente, activa y crítica sobre los diferentes tipos de cuestiones que se tratan en el espacio de la sociedad política.*

2. La publicidad institucional del Estado se dirige a ciudadanos individuales y apela a la realización de acciones también individuales por parte de dichos ciudadanos. La estructura enunciativa de los mensajes de la publicidad institucional del Estado analizados genera una representación, según la cual, el organismo del Estado interpela al ciudadano a través de un "Tu" que lo personaliza y que personaliza también la relación que con él se establece, pero que, a la vez, lo aísla. Por otra parte, las acciones cívicas a las que se hace referencia en los mensajes y que se induce a los ciudadanos a realizar, son acciones individuales que los sujetos ejecutan en función de roles sociales específicos como padre de familia, vecino de un municipio, conductor de vehículo, etc. De esta forma la sociedad civil se concibe, representa y proyecta como una mera suma de individuos aislados que actúan en función de diferentes roles y, por lo tanto, la acción social se plantea como el

resultado de la simple agregación de las acciones de dichos individuos. En la publicidad institucional del Estado aparece una concepción que niega e ignora la articulación de los ciudadanos en organizaciones sociales que vertebran la sociedad civil como un sistema complejo y estructurado con iniciativa y capacidad de influencia en diferentes direcciones. La publicidad institucional no hace alusión o no se dirige a dichas asociaciones ni promueve tampoco su constitución.

Por todo ello, en la publicidad institucional del Estado se proyecta una concepción según la cual los ciudadanos establecen una relación directa e individualizada con el Estado, sin mediación de agrupaciones y entidades cívicas en donde se organicen sus iniciativas y sus actividades y que tengan una influencia efectiva sobre el espacio de la sociedad política.

Toda esta concepción es coherente con la que anteriormente se expuso, una concepción del Estado democrático, según la cual la participación de los ciudadanos queda restringida a la simple emisión del voto en la elección de su representación política.

Ambos planteamientos proyectan un sistema en la que se minimiza de forma drástica la incidencia de los ciudadanos, de sus iniciativas, posturas y acciones, sobre la dinámica del poder en el seno del Estado democrático

3. La publicidad institucional del Estado proyecta del Estado la imagen de un aparato de poder que posee la legitimidad específica para ejercer la prescripción. En la muestra de publicidad institucional analizada, los organismos del Estado, en la estructura narrativa de sus discursos, asumen, de forma abrumadoramente mayoritaria, el rol de prescriptores, de sujetos que poseen la capacidad y legitimidad para autoadjudicarse misiones y, sobre todo, para adjudicar misiones específicas a los ciudadanos. El Estado, como sujeto positivo, aparece así como la instancia que detenta el saber sobre cuáles son las metas que se deben conseguir para el bien de la comunidad

social. Estas metas son enunciadas mediante figuras discursivas más o menos coercitivas, como la advertencia o el consejo que derivan en amenazas de males si no se siguen las consignas planteadas y/o promesas de bienes futuros si dichas consignas son secundadas.

Mayoritariamente también a los ciudadanos, en las estructuras narrativas de los mensajes, se les asigna los roles de sujetos que deben actuar para conseguir las metas y de sujetos que son beneficiarios de la consecución de dichas metas. Los ciudadanos deben actuar, de manera individualizada, para lograr objetivos positivos para ellos mismos, para otros ciudadanos y para el conjunto de la sociedad en la cual están integrados; sin embargo, es el Estado quien sabe qué es lo que es bueno y malo para los ciudadanos y para la sociedad en su conjunto, lo que se debe hacer y lo que no se debe hacer, quien define cuáles son las "buenas prácticas cívicas" que se deben seguir y las "malas prácticas cívicas" que se deben evitar.

La asignación para el Estado del rol de definir y prescribir metas a los ciudadanos, coloca al Estado en una posición de autoridad a la que los ciudadanos, ya sea individualmente o a través de sus organizaciones en el seno de la sociedad civil, no pueden acceder. Esta situación representada en la publicidad institucional genera una estructura profundamente asimétrica que posee un cierto carácter paternalista. A través de la imagen proyectada por la publicidad institucional se produce una inversión perversa: no es el Estado y sus diferentes organismos quienes deben actuar para la consecución de los objetivos que los ciudadanos y la sociedad civil demandan, sino que por el contrario son los ciudadanos, a través de la suma de sus acciones individuales realizadas en la soledad y aislamiento de su vida privada, quienes deben ser capaces de lograr las metas cívicas y sociales marcadas por el Estado.

4. El Estado aparece siempre, en las narraciones de la publicidad de sus diferentes organismos, como un sujeto competente. Cuando el Estado

se autoasigna una misión, ésta aparece ya conseguida o en vías de ser conseguida con seguridad y el resultado es, o será, siempre positivo. Una de las funciones de la publicidad del Estado es la de informar sobre los resultados de las acciones de los gobiernos en sus diferentes niveles de administración. Más allá de la supuesta "autopropaganda" que los mensajes adscritos a dicha función puedan suponer para los los partidos políticos y las autoridades que administran y gestionan cada uno de los gobiernos y organismos públicos que emiten tales mensajes, lo fundamental, desde la perspectiva que aquí se plantea, es que el conjunto de dichos mensajes construye una representación a través de la cual se visumbra un Estado, conformado por un entretejido de gobiernos e instituciones, que es totalmente competente para llevar a cabo aquello que se propone. Se trata de un Estado que posee las motivaciones y capacidades necesarias y convenientes para actuar. Las motivaciones se fundamentan en deseos de construir una sociedad mejor y en la asunción de obligaciones respecto al servicio a los ciudadanos. Las capacidades, explícitas o presupuestas, remiten a un poder hacer y a un saber hacer que permiten alcanzar todo aquello que el propio Estado se ha planteado en ámbitos como las obras públicas, los medios de transporte, la educación etc .

Por el contrario, a través de los mensajes del Estado, los ciudadanos aparecen como personajes cuyas competencias son dudosas y que están siendo constantemente puestas a prueba. A los ciudadanos se les asignan misiones, como cuidar por su salud, conducir de forma segura, defender el medioambiente, etc., pero la consecución de los objetivos finales por parte de los ciudadanos, en las narraciones que se construyen y proyectan, nunca, o casi nunca, se presenta. Así, los ciudadanos son individuos cuyas motivaciones y cuyas capacidades aparecen siempre como un interrogante sobre el que las narraciones publicitarias no suelen dar respuesta.

Los mensajes de la publicidad institucional funcionan o como un reconocimiento o como un reto. Cuando el Estado es el protagonista de la misión planteada, el propio mensaje publicitario se configura como una sanción positiva, como un reconocimiento de la labor bien realizada; por el contrario, cuando son los ciudadanos los individuos a los que se asigna el rol de protagonistas de

la acción, entonces el mensaje publicitario se configura como un reto que induce a los ciudadanos a poner a prueba la firmeza de sus motivaciones y la fortaleza de sus capacidades. No es nada habitual que aparezcan, por ejemplo, mensajes de reconocimiento de la labor de los ciudadanos en algún ámbito de la acción social, como sí ocurre, por el contrario, respecto a la labor de los gobiernos y organismos del Estado.

El Estado se proyecta como un aparato político eficaz, seguro de sí mismo y que merece el reconocimiento de todos; por el contrario, la sociedad civil se presenta como una mera suma de individuos a los que es necesario motivar para que actúen de forma positiva y cuyas capacidades de consecución de las metas que se les encargan no aparecen nunca, o casi nunca, confirmadas.

5. El Estado, a través de los mensajes de publicidad institucional, se adjudica el rol de categorizar a los ciudadanos a partir de los perfiles y funciones que se les asignan en las estructuras narrativas de dichos mensajes.

A partir de un análisis de la muestra de publicidad institucional sometida a examen en este estudio, pueden identificarse las categorías en que el Estado clasifica a los ciudadanos.

Ciudadanos cívicos - ciudadanos incívicos: los ciudadanos cívicos siguen las normas del buen comportamiento presupuestas desde el Estado, asumen los valores y las actitudes sociales que se presentan como positivos, son colaborativos con el Estado y sus diferentes organismos y con las causas sociales que el Estado promueve. Los ciudadanos incívicos, por el contrario, no siguen las normas del Estado, no colaboran y no asumen los valores sociales positivos o no los aplican en su vida cotidiana.

Ciudadanos transgresores - ciudadanos recriminadores. Los ciudadanos transgresores presentan actuaciones que suponen una ruptura flagrante de los principios básicos de convivencia social. Los ciudadanos recriminadores

son aquellos que sancionan negativamente o identifican y señalan de forma acusativa a los ciudadanos transgresores.

Ciudadanos responsables - ciudadanos irresponsables. Los ciudadanos responsables se hacen cargo de sí mismos y de sus personas próximas, cumplen, en este sentido, sus deberes y asumen la misión de cuidar de su futuro y del de las personas que dependen de ellos. Los ciudadanos irresponsables abandonan sus deberes respecto a su propio futuro y al de las personas que puedan estar a su cargo, no cuidan de sí mismos ni de su grupo familiar y no se esfuerzan por inculcar entre sus allegados los valores, las actitudes y los comportamientos adecuados.

Ciudadanos reincidentes – ciudadanos conversos. Los ciudadanos reincidentes son ciudadanos incívicos o inconscientes que se mantienen tercos y constantes en sus formas de comportamiento. Los ciudadanos conversos son, por el contrario, ciudadanos que de alguna manera, incluso de forma instantánea y mágica, cambian sus valores y sus comportamientos negativos por otros positivos.

Ciudadanos desamparados - ciudadanos protectores. Los ciudadanos desamparados son individuos que por su condición profesional, por sus relaciones personales en el ámbito privado, por su profesión o por algún tipo de minusvalía física o mental se encuentran en una situación problemática ante la vida. Los ciudadanos protectores son aquellos que tienden a ayudar, de alguna manera, a los ciudadanos desamparados. Así, en un sentido general, puede observarse que el buen ciudadano es un individuo que cuida de sí mismo y de sus próximos, es solidario y protector con los desfavorecidos, cumple las normas cívicas y de convivencia social que el Estado establece y promueve,

recrimina y acusa a los individuos que no lo hacen y, si tiene algún comportamiento inadecuado, es capaz de rectificar.

En sentido simétricamente opuesto, un mal ciudadano es un individuo que no cuida de sí mismo ni de las personas que le son afectivamente próximas, que no es solidario y no protege a los desfavorecidos, que incumple las normas cívicas y de convivencia establecidas por el Estado, que no recrimina a los individuos que realizan acciones que transgreden dichas normas y que, si desarrolla comportamientos negativos o inadecuados, en lugar de rectificar reincide sobre ellos una y otra vez.

La legitimidad que se asigna el Estado para categorizar a los ciudadanos en función de valores, actitudes y comportamientos concretos supone la capacidad para definir las características de la sociedad civil y para proyectar una forma de pensar sobre ella y sobre su relación con la sociedad política. Así, por ejemplo, el Estado no introduce categorías de oposiciones entre ciudadanos políticamente activos y ciudadanos pasivos o "pasotas", entre ciudadanos con iniciativas sociales y ciudadanos sin iniciativas sociales, entre ciudadanos reflexivos y críticos y ciudadanos acríticos y sumisos, entre ciudadanos atentos e informados respecto a los temas de interés público y ciudadanos que se desentienden de todo aquello que no afecta a su ámbito estrictamente privado, entre ciudadanos que se aprovechan de otros gracias a su posición de poder económico o político y ciudadanos que son víctimas de tales comportamientos, entre ciudadanos con acceso directo a bienes y privilegios económicos, sociales y culturales y ciudadanos que, dada su posición dentro de la estructura social, nunca podrán acceder a dichos bienes y privilegios, etc.

En todo caso, cualquier categorización que los mensajes institucionales del Estado establezcan sobre los ciudadanos supone una forma de representar la realidad de dichos ciudadanos y de la sociedad civil de la que forman parte.

El Estado, a través de sus mensajes de publicidad institucional, crea la imagen de un buen ciudadano como un individuo que se hace responsable de sí mismo, de sus allegados, de aquellos que tienen dificultades y del bien común de la sociedad. Se trata de un ciudadano que no posee autonomía crítica respecto al poder establecido y a las normas que de él emanan ni

capacidad de incidencia en la definición de dichas normas, pero al que se le asigna un alto grado de responsabilidad respecto a sí mismo, respecto a los otros y respecto, en fin, al conjunto de la sociedad. Esta responsabilización del ciudadano implica, de manera implícita, una desresponsabilización simétrica por parte del Estado y de sus políticas en un conjunto de ámbitos que afectan a aspectos importantes de la vida privada y pública de la ciudadanía, aspectos como la salud, la seguridad vial, la limpieza de las ciudades, el cuidado de la naturaleza, el medioambiente y el equilibrio ecológico, el alcoholismo entre los jóvenes, la integración de los inmigrantes, el respeto a los maestros y profesores en las aulas, etc.

Como se indicó anteriormente, el Estado, en las narraciones de la publicidad institucional, se asigna prioritariamente el rol de prescriptor, a través de este rol adjudica misiones y determina responsabilidades, discrimina qué misiones y responsabilidades le corresponden a él y qué otras misiones y responsabilidades les corresponden a los ciudadanos o a sectores específicos de éstos. De esta forma define los ámbitos sobre los que pueden establecerse categorías positivas y negativas de ciudadanos, sin embargo, a través de la publicidad institucional, el Estado no invita a los ciudadanos para que establezcan criterios de identificación y categorización en torno a las buenas y a las malas prácticas políticas y administrativas de los organismos del Estado, porque dichas prácticas siempre aparecen, indiscriminadamente, como positivas.

6. El Estado, en los mensajes de las campañas de publicidad institucional, se presenta como un aparato de poder no punitivo. Los organismos del Estado indican a los ciudadanos qué tipos de conductas deben seguir y que tipos de conductas deben evitar; sin embargo, nunca, o casi nunca, se explicita alguna clase de castigo o premio que el Estado y sus organismos apliquen directamente a los ciudadanos en función de si siguen o no las indicaciones que se les dan.

A través de la publicidad institucional los organismos del Estado aconsejan, advierten, prometen o amenazan, pero todos estos tipos de actos comunicativos de tipo ilocutivo y de carácter manipulativo, pues no sólo están orientados a persuadir sino también a provocar conductas en los ciudadanos, a hacer-hacer tales y tales cosas o a hacer-no hacer tales y tales otras, no basan su fuerza coercitiva en una acción de premio o castigo que el Estado ejercerá. Por el contrario, los consejos, advertencias, amenazas y promesas del Estado se fundamentan en un saber del propio Estado sobre lo que pasará en el futuro en función de las conductas que los ciudadanos desarrollen. Si los conductores no observan las normas del tráfico el Estado no les dice que les multará sino que acabarán teniendo un accidente que cercenará, de una u otra forma, sus vidas. Si los padres no controlan a sus hijos, tampoco el Estado les castigará, pero sus hijos acabarán alcohólicos, si los individuos no ejercen conductas ecológicamente responsables, el Estado no explicita ningún tipo de sanción negativa, pero el entorno en el que viven se degradará y todos sufrirán las consecuencias, etc.

No es el Estado el que castiga, sino que es el propio curso de los acontecimientos de la vida personal y social el que finalmente produce efectos de sanción. En última instancia, es el propio ciudadano el que se castiga a sí mismo, el que pone, o no, las condiciones necesarias para que finalmente se produzca en su vida algún acontecimiento más o menos negativo y perturbador.

El Estado aparece entonces como el personaje que detenta el saber sobre lo que el ciudadano debe hacer y no hacer para que su existencia se desarrolle de manera armoniosa y positiva, es por tanto quien puede "educar", pero en este proceso de educación que se desarrolla a través de la publicidad institucional, no hay lugar para el ejercicio del castigo o de la recompensa, no hay una alusión directa a esta función del Estado.

En última instancia el Estado, como aparato de poder público por excelencia, fundamenta su competencia coercitiva en su capacidad punitiva sobre los ciudadanos que incumplen las leyes que regulan la interacción social y económica. Pero en la publicidad institucional se elude esta característica

fundamental del Estado. Entonces el Estado aparece como un *soft power* que basa su autoridad en su conocimiento de la realidad social en sus diferentes ámbitos, de los hechos que acontecen en la vida, de las cadenas de causas y consecuencias que llevan de determinadas acciones y actitudes a efectos específicos. Por otro lado, el Estado también fundamenta su autoridad en su presupuesta capacidad para asumir, representar y proyectar los valores y conductas cívicas positivos que son definidos como fruto de un presunto consenso social o de una posición mayoritaria en el seno de la opinión pública.

En tanto en cuanto el Estado no se presenta, en su publicidad institucional, como un aparato de promulgación y ejecución de reglas y normas cuyo cumplimiento garantiza, en último término, a través de su capacidad coercitiva y punitiva, el Estado no aparece como una instancia política, sino como una instancia ética. El Estado no se proyecta como un aparato de poder político, sino como un aparato de poder ético, y así la ética social parece encontrar en el Estado su fuente y su fuerza. En la publicidad institucional del Estado se pone en curso una axiología y una deontología e incluso una eudemonología para el ciudadano y para la vida cívica. El Estado, a través de la publicidad institucional, no promulga o no informa prioritariamente de leyes que se hayan de cumplir bajo pena de que aplique algún tipo de castigo a los transgresores, por el contrario el Estado se inviste de la legitimidad y de la sabiduría necesarias para dictar, para el ciudadano, principios de valores morales, reglas de conducta que conectan con el bien y normas de vida que llevan a la felicidad o que, como mínimo, evitan la desgracia. Así, el Estado aparece como "el gran filósofo", en la tradición clásica de los sabios de la antigua Grecia, autolegitimado para dictar los principios de la ética y del bien social y, de esta forma, el Estado se presenta, a la vez, como un buen sabio y como un sabio bueno.

7. Cuando el Estado, a través de la publicidad institucional, presenta los medios para la resolución de los problemas sociales que señala, como ya se ha indicado, apela a la suma de acciones individuales de los ciudadanos,

pero al hacer ésto categoriza también la naturaleza de dichos problemas. Si los problemas sociales se pueden resolver a través de una mera suma de acciones individuales ello significa que dichos problemas no poseen una dimensión estructural, no dependen del sistema que determina y regula la relación de los sujetos, sino simplemente de la actitud y comportamiento de dichos sujetos, actitud y comportamiento que dependen únicamente de actos volitivos personales. Huyendo de toda apelación a la complejidad de lo social, los problemas se simplifican y se convierten en una mera cuestión de comportamientos inadecuados que pueden corregirse a voluntad de los individuos. Soluciones simples para problemas y conflictos simplificados, y así se abona en los ciudadanos una mentalidad propicia para la aceptación de propuestas populistas. En este sentido, no son tan importantes los temas a los que se refieren los problemas que se presentan – salud, seguridad vial, contaminación y medio ambiente, inmigración, etc- como la naturaleza que se adjudica a dichos problemas y a sus soluciones.

Finalmente, los discursos de la publicidad institucional del Estado acaban señalando cómo el origen de toda situación social conflictiva o problemática parece encontrarse en ciudadanos violentos, descuidados, insolidarios, irresponsables, temerarios, etc., o no suficientemente responsables, cuidadosos, solidarios, respetuosos, etc. Todo iría mejor si tales ciudadanos simplemente cambiaran o mejoraran sus conductas. El sistema social de relaciones económicas, políticas, culturales, etc. aparece entonces como un buen sistema en el cual la estructura es adecuada y donde los problemas simplemente se producen porque algunas de sus piezas -ciudadanos- no funcionan como deberían hacerlo. El sistema social, por tanto, queda a resguardo de toda crítica y de todo cuestionamiento. El fallo estructural no existe, al igual que no existen los factores complejos que expliquen ciertas conductas y actitudes individuales señaladas como perniciosas o inadecuadas. Si un ciudadano realiza acciones consideradas negativas es sencillamente porque no está convencido o no está suficientemente concienciado de que no debe realizarlas o, más directamente, porque no tiene la voluntad de no realizar o no repetir dichas acciones.

Curiosamente, el Estado, como ya se señaló anteriormente, aparece, en su publicidad institucional, como un aparato de poder no punitivo; sin embargo, la lógica que utiliza para proponer la resolución de problemas refuerza indirectamente la idea de que, una vez que se han desarrollado acciones persuasivas, para dar solución a los problemas sociales la única vía eficaz es la de aplicar medidas de castigo sobre cada uno de los innumerables ciudadanos incorrectos, dado que su comportamiento se encuentra en la raíz de los males sociales, para que se reconviertan en piezas de adecuado funcionamiento.

8. Entre el Estado y el ciudadano se produce una asimetría en su representación. Mientras que los diferentes organismos del Estado presentan, muy mayoritariamente, un único rol narrativo en el plano del enunciado, en las historias que se explican, y un rol múltiple en el plano de la enunciación; el ciudadano, por el contrario, se presenta en diferentes roles narrativos en el plano del enunciado y un rol muy mayoritariamente predominante en el plano de la enunciación.

El Estado, a través de sus diferentes organismos, aparece en las narraciones fundamentalmente como un prescriptor, como alguien legitimado para indicar lo que se debe y lo que no se debe hacer; sin embargo, este prescriptor se presenta de diversas formas para dirigirse al ciudadano: como un ente impersonal, como un "nosotros" en cuanto colectivo de profesionales que encarnan el organismo del Estado y como un "nosotros" referido a la colectividad social integrada tanto por el organismo del Estado como por los ciudadanos a los que se dirige. De esta forma, la figura del Estado prescriptor modula su distancia respecto a los ciudadanos: puede aparecer como un ente distante e impersonal pero también como un grupo que se integra con los ciudadanos en un colectivo común. Esta modulación, que el Estado utiliza en la construcción de sus textos, posibilita diferentes estrategias persuasivas fundamentadas en diversas estructuras de enunciación: desde la autoridad de un ente lejano y abstracto y la objetivización de sus propuestas como si no

dependieran de los intereses de un sujeto identificable, hasta la proximidad e integración con los ciudadanos para que los intereses, deseos y compromisos que se desprenden de sus propuestas aparezcan identificados con los del conjunto de dichos ciudadanos.

Por su parte, el ciudadano aparece en la estructura enunciativa como un "tú", como ya se indicó anteriormente, permanentemente personalizado en la interpelación pero también aislado; sin embargo, en el enunciado, en la historia que se narra, el ciudadano puede cumplir diferentes funciones, funciones que, aunque en distintas proporciones, son fundamentalmente: sujeto beneficiario de la acción cívica o social, sujeto protagonista de la acción cívica o social y encargado de la misión que hay que llevar a cabo, ayudante de los organismos del Estado en la consecución de sus objetivos u oponente que realiza acciones o desarrolla comportamientos socialmente perniciosos o inadecuados.

Frente a la plurifuncionalidad narrativa que se adjudica a los ciudadanos, que aparecen en roles tanto positivos como negativos, el Estado se presenta mayoritariamente ejerciendo una función narrativa concreta: la de prescriptor, función que lo conecta directamente con la imagen del poder, poder para definir misiones y para adjudicar al ciudadano la función narrativa que crea conveniente en cada historia.

El Estado y sus organismos, a través de las estructuras enunciativas en las que representa su relación con los ciudadanos, se sitúa también en una posición de poder. Los diferentes organismos del Estado, en sus mensajes de publicidad institucional, se hacen ostensiblemente presentes "firmando" generalmente los discursos a través de su logo identificador, pero el Estado, mediante sus diferentes organismos, para relacionarse con los ciudadanos, a la vez que se hace presente también se oculta. Mayoritariamente el Estado y sus organismos, en sus discursos, se presentan textualmente a través de formas gramaticales impersonales o mediante su inclusión en un "nosotros" en el que se integran junto a los ciudadanos en personajes que abarcan algún tipo de comunidad social, nacional, autonómica o local. Estas dos formas

enunciativas son, de alguna manera, dos formas de ocultamiento, o bien por desvanecimiento del sujeto o bien por fusión mimética con otro sujeto y, así, el Estado y sus organismos, más allá de la presencia final o inicial de su logo y su nombre que los señala como fuente de los discursos, difícilmente aparecen claramente identificables y distinguibles dentro de esos mismos discursos que construyen. En oposición a ello, la forma enunciativa "tú", para referirse al ciudadano, supone una apelación que lo personaliza, lo desvela y lo persigue independientemente de quién sea y de dónde se encuentre. El déictico "tú" no permite la evasión, pues cada ciudadano se sentirá siempre individualmente concernido por la designación. En definitiva, los organismos del Estado suelen construir y emitir discursos de los que se identifican como "autores"; sin embargo, dentro de dichos discursos establecen un vínculo con los ciudadanos que se fundamenta en uno de los principios fundamentales de las relaciones de poder: ver y no ser visto, observar y no ser observado, identificar y no ser identificado, el organismo del Estado se desvanece o se camufla mientras señala a los ciudadanos con una apelación "tú" que marca, de manera inevitable e indeleble, a cada uno de dichos ciudadanos cada vez que actúan como receptores de los mensajes de la publicidad institucional.

9. El Estado posee en la publicidad institucional un instrumento para definir, frente al conjunto de la sociedad, los temas que poseen relevancia pública, marcando así la agenda en torno a las cuestiones sobre las que los ciudadanos deben centrar su atención prioritaria. De esta forma, en una operación tautológica, el Estado define las cuestiones sobre las que el propio Estado, y sus diferentes organismos, están obligados a dirigir su preocupación y sus esfuerzos. Dado que el Estado presenta ciertas cuestiones como relevantes para los ciudadanos, el Estado debe tomarlas en consideración porque su obligación es atender a aquello que es más relevante para dichos ciudadanos. A través de un silogismo tautológico como el apuntado, el Estado acaba demostrando que atiende los problemas, las carencias y las aspiraciones que la ciudadanía tiene como prioritarias porque el Estado las hace aparecer como prioritarias. El Estado se presenta entonces como un agente al servicio de

los intereses de la sociedad civil y de sus miembros y, de esta forma, se autolegitima.

En última instancia, la publicidad institucional es un medio a través del cual el Estado señala los problemas importantes sobre los que debe actuar. En algunos discursos de la publicidad institucional, el Estado muestra cómo, a través de la acción de sus diferentes organismos, aborda de forma eficaz ciertas cuestiones y cuáles son los resultados positivos obtenidos: infraestructuras en transportes, comunicación, salud etc. Pero, también es cierto que, en muchos otros discursos de publicidad institucional, el Estado responsabiliza a los ciudadanos de la resolución de cuestiones problemáticas: riesgos laborales, medioambiente, seguridad vial, violencia de género, alcoholismo juvenil, etc. Pero en los dos casos el Estado siempre actúa.

A través de la publicidad institucional, el Estado aparece indefectiblemente como un sujeto activo porque puede mostrarse en dos registros de actuación diferentes: un registro constatativo y un registro performativo. A través del registro constatativo, el Estado, en algunos discursos de la publicidad institucional, da cuenta de cuáles son sus acciones y sus resultados positivos, informa de lo que ha hecho, de lo que hace o, incluso, de lo que hará y del éxito final que ha obtenido, obtiene u obtendrá. Por el contrario, a través del registro performativo, en otros discursos de publicidad institucional, el Estado responsabiliza a los ciudadanos de la resolución de ciertos problemas sociales, pero en estos casos el Estado no aparece tampoco como pasivo, el Estado asume también su responsabilidad y actúa precisamente ideando, construyendo y emitiendo los discursos de la publicidad institucional y realizando acciones como aconsejar, prometer, advertir o amenazar a los ciudadanos a través de dichos discursos. De esta manera la publicidad institucional se presenta como una *performance* estatal, como la forma más adecuada que tiene el Estado de desarrollar políticas sobre ciertos problemas y de incidir lo más eficazmente posible en su resolución. Si un discurso de publicidad institucional responsabiliza a los ciudadanos sobre su seguridad vial aconsejándoles que se cuiden y sean prudentes en la conducción, el propio mensaje aparece como un enunciado performativo y se convierte en

una acción del Estado, en la acción más eficaz que el Estado podría llevar a cabo para velar por la seguridad viaria de los ciudadanos, porque el Estado, como enseña la publicidad institucional en su conjunto, sabe siempre lo que hay que hacer y , por ello, hace siempre lo más adecuado. Responsabilizando a los ciudadanos de su propia seguridad a través de la conducción de vehículos, por ejemplo, el Estado demuestra que actúa responsablemente y así, transfiriendo la responsabilidad a los ciudadanos, el Estado se muestra a sí mismo en el ejercicio pleno de su propia responsabilidad.

Más allá de que los temas concretos que plantea la publicidad institucional del Estado puedan ser considerados relevantes o irrelevantes, prioritarios o secundarios, reales o simulados, conservadores o progresistas, etc., lo fundamental es que, en el uso de la publicidad institucional, el Estado posee un medio importante para marcar la agenda ciudadana de los problemas , sin que los ciudadanos puedan incidir sobre la confección de dicha agenda, y un medio importante , también , para representar su propia dedicación, responsable, constante y decidida, a la resolución de las cuestiones que en tal agenda se registran.

3. Rutinas discursivas e ideología de Estado

La publicidad Institucional del Estado se presenta como un instrumento de difusión de valores sociales positivos, modelos adecuados de conducta cívica, resultados de acciones de los organismos estatales, informaciones de utilidad pública, etc. Más allá de ello, se plantea en ocasiones la sospecha de que la publicidad institucional sirve como herramienta de propaganda de dirigentes políticos y de partidos que ostentan responsabilidades de gobierno en alguno de los ámbitos de la administración del Estado. Sin embargo, tal como se ha señalado a lo largo del presente análisis, en última instancia, lo fundamental es que el producto publicitado a través de la publicidad Institucional del Estado es el propio Estado . El Estado es el producto.

El Estado necesita comunicarse con los ciudadanos y una de las funciones fundamentales de las interacciones comunicativas, tanto en el ámbito público como en el privado, es la legitimación del rol que se autoasignan los interlocutores. El Estado encuentra en la publicidad institucional un instrumento comunicativo muy importante de autolegitimación. Pero el Estado no se legitima de manera abstracta, no construye una imagen positiva de un aparato de poder cualquiera, por el contrario, el Estado, a través de la publicidad institucional, proyecta socialmente la imagen positiva de un Estado caracterizado de manera específica. A la vez, el Estado proyecta a los ciudadanos una imagen sobre sí mismos, sobre la sociedad civil que conforman y sobre las relaciones de todos ellos con el propio Estado.

En función de lo señalado hasta aquí, la imagen del Estado, proyectada por la publicidad institucional, lo muestra como un agente competente, motivado y capacitado para desarrollar misiones al servicio de la sociedad y de los ciudadanos, un agente que sabe cuales son los objetivos positivos que se han de alcanzar y cuales los estados y situaciones negativas que se deben evitar, que sabe qué es lo que hay que hacer, cómo hacerlo y, sobre todo, quién tiene que hacerlo. El Estado es un agente prescriptor con legitimidad para repartir las responsabilidades de la acción pública entre él mismo y los ciudadanos y que, finalmente, sólo se asigna responsabilidades respecto a aquellos temas en torno a los cuales ya ha conseguido algún tipo de éxito que él mismo se reconoce. Los éxitos que el Estado se atribuye suelen situarse en los campos de las infraestructuras y de los servicios públicos y aparecen con una incidencia directa sobre la calidad de vida de los ciudadanos, sobre su bienestar e, incluso, sobre sus estados de ánimo.

El Estado se presenta como una autoridad ética, no como un aparato de poder político con capacidad punitiva, que sabe sobre el bien y sobre el mal y que debe educar a los ciudadanos, debe motivarlos y debe inducirlos a la acción para que busquen su propia felicidad y eviten su propia desgracia, porque el Estado sabe sobre las esferas pública y privada y sobre lo que ocurre cuando los ciudadanos se comportan de tal manera y cuando se comportan de la manera contraria. El Estado conoce de la vida cosas que los ciudadanos

no saben. Por todo ello el Estado es capaz de categorizar a los ciudadanos en buenos y malos según sus propios criterios. El Estado sabe y enseña, de forma implícita, que la organización social es la adecuada porque los problemas que afectan a la sociedad no son más que consecuencia de los comportamientos individuales incorrectos o no suficientemente ejemplares de los ciudadanos y, por eso, sabe que la mejor forma de solucionar dichos problemas es incitando a los ciudadanos a que corrijan sus conductas.

El Estado se concibe a sí mismo hermético o casi hermético, porque, más allá del llamamiento periódico al voto en las contiendas electorales, no invita a los ciudadanos a la participación democrática para que incidan sobre la sociedad política informándose y organizándose para plantear y desarrollar sus propuestas, sus inquietudes, sus opiniones, sus demandas, sus prioridades, sus soluciones.

El Estado concibe a la sociedad civil como un agregado de ciudadanos, sin estructura ni organización y concibe la acción social como una mera suma de acciones individuales y aisladas de sujetos a los que se debe aconsejar y advertir para que se responsabilicen de sí mismos, de las personas afectivamente próximas, de los desfavorecidos sociales y, en general, del bien privado y del bien público. A los ciudadanos se les debe advertir y aconsejar porque, desgraciadamente, no todos ellos están motivados para asumir sus responsabilidades y, además, se les debe advertir y aconsejar aunque, más desgraciadamente aún, no es nada seguro que todos ellos sean competentes para asumir con éxito las responsabilidades que, sin excusa, deben afrontar.

La imagen que se ha mostrado sobre el Estado, sobre los ciudadanos y sobre la relación entre ellos, no puede considerarse neutra ni "natural", y sin embargo, en general, la conformación y el contenido de los discursos de la publicidad institucional del Estado, salvo que aparezca una ostentosa propaganda de algún político o algún partido de gobierno, suelen parecer neutros y naturales a los ciudadanos, porque qué otro tipo de discursos podría difundir el Estado que no sean tomados como extraños o excesivamente ideologizados. Así,

por ejemplo, una publicidad institucional que constatará, de forma explícita o implícita, la desigualdad de oportunidades entre los individuos en función de su pertenencia a diferentes clases sociales, que señalará los problemas sociales y las dificultades en la vida de ciertos colectivos como consecuencia de un sistema económico cuyo funcionamiento y cuyos efectos están por encima de los buenos propósitos y de los comportamientos ejemplares de la "gente corriente", que apelará a los ciudadanos para que se organizaran para cuestionar y fiscalizar las decisiones de los poderes públicos, para defenderse de los abusos de los poderes económicos, para definir nuevas alternativas de acción política y de relaciones sociales, etc., produciría en la opinión pública un efecto de extrañeza, incluso de estupefacción, y sería inmediatamente acusado de contener un exceso de ideología y de radicalismo extremo. Pero una publicidad institucional como la que acabamos de plantear no estaría ni más ideologizada ni sería más radical que la publicidad institucional del Estado realmente existente.

La conversión de un tipo de valores y de relaciones sociales y políticas en una obviedad, más allá de toda reflexión crítica y de toda deliberación democrática, presupone la naturalización de un estado de cosas concreto producida, fundamentalmente, a través de rutinas discursivas. Todo discurso sobre lo social no percibido como ideológico, como producido a partir de una posición y unos intereses específicos entre otros posibles, demuestra que dicha posición de partida define una perspectiva hegemónica, perspectiva tomada entonces como socialmente natural y como políticamente neutra.

La generación de un discurso hegemónico está sustentado en rutinas discursivas que producen y reproducen, de manera explícita o implícita, esquemas específicos de significación y de sentido. Las rutinas discursivas pueden definirse como formas hiper-recurrentes de construcción e interpretación de textos de diferentes tipos, en cuanto a medios, lenguajes y géneros, que reflejan modelos canónicos naturalizados de representación de mundos mostrados como reales o como posibles. Las rutinas discursivas, en cuanto que se generan a partir de modelos canónicos y en cuanto que reproducen dichos modelos, marcan la normalidad en el ámbito de los discursos, una

normalidad a partir de la cual toda diferencia es percibida como transgresora o como antinatural y forzada. La rutina representa la normalidad de la vida, lo previsible, lo constante y, por tanto, lo que finalmente se convierte en algo que pasa prácticamente inadvertido o en aquello hacia lo que nos hacemos inconscientemente insensibles; por el contrario, la ruptura de la rutina es sorprendente, dispara la atención y los dispositivos de alerta y se hace ostensiblemente manifiesta. Por todo ello los discursos que son producto de las rutinas discursivas son tomados como normales y naturales, mientras que aquellos que se desvían de dichas rutinas o que se presentan como alternativas serán tomados como anormales y artificiales, como resultado de una voluntad volcada en retorcer y tergiversar la "realidad" que es realmente real y en dinamitar el consenso público sobre lo que existe y sobre lo que acontece.

La publicidad institucional del Estado es producto de un determinado tipo de rutinas discursivas que se entretajan con otros géneros comunicativos de contenido social y con las prácticas políticas del Estado para conformar un "estado natural de las cosas". La publicidad institucional del Estado no únicamente produce representaciones del Estado, de los ciudadanos y de las relaciones entre ellos, sino que también produce realidad social en torno al Estado, a los ciudadanos y a sus relaciones, porque la publicidad institucional del Estado genera esquemas cognitivos y efectos emocionales que determinan los valores, las creencias y también las actitudes, expectativas y comportamientos de los ciudadanos y del propio Estado.

Cualquier discurso es un factor de producción de realidad generado a partir de una posición específica. Cualquier forma de publicidad institucional del Estado estará engendrada a partir de un conjunto de presupuestos definidos sobre lo social, sobre lo político, sobre lo económico, sobre lo cultural, etc. Sin embargo, es importante entender que todo discurso sobre lo público y sobre lo privado no es, en sí mismo, "natural", sino que está socialmente "naturalizado" y que, aunque hay una publicidad institucional del Estado realmente existente, sin embargo, otra publicidad institucional del Estado también es posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (1997): *Modernidad, pluralismo y crisis del sentido*. Barcelona, Paidós.
- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas (1968): *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires, Amorrortu.
- BRUNER, Jerome (1998): *Actos de significado. Más allá de la revolución cognitiva*. Madrid, Alianza.
- BRUNER, Jerome (2004): *Realidad mental y mundos posibles*. Barcelona, Gedisa.
- GREIMAS, Algirdas J. (1973): *En torno al sentido: ensayos semióticos*. Madrid, Fragua.
- GREIMAS, Algirdas J. (1989): *Del sentido II: ensayos semióticos*. Madrid, Gredos.
- GREIMAS, Algirdas J. (1990): *Narrative semiotics and cognitive discourses*. Londres: Pinter.
- MUMBY, Dennis (comp.) (1997): *Narrativa y control social*. Buenos Aires, Amorrortu.
- RICOEUR, Paul (1995): *Tiempo y narración I. Configuración del tiempo en el relato histórico*. México, Siglo XXI.
- RICOEUR, Paul (1999): *Historia y narrativa*. Barcelona, Paidós.
- RUIZ COLLANTES, X., FERRÉS, J., OBRADORS, M., PUJADAS, E. y PÉREZ, O. (2006): "La imatge pública de la immigració a les sèries de televisió", en *Quaderns del CAC*, nº 23-24, pp. 103-126.

- RUIZ COLLANTES, X., FERRÉS, J., OBRADORS, M., PUJADAS, E. y PÉREZ, O. (2007):
"Los roles narrativos del inmigrante en la ficción televisiva. El caso de la ficción española de producción propia", en Igartúa, Juan J. y Muñiz, Carlos (ed.): *Medios de comunicación, Inmigración y sociedad*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 111-126.
- SCHUTZ, Alfred y LUCKMANN, Thomas (2003): *Las estructuras del mundo de la vida*. Buenos Aires, Amorrortu.
- TAMBLING, Jeremy (1991): *Narrative and ideology*. Milton Keynes, Open University Press.

Anexo: aportaciones metodológicas

Parrillas de análisis:

Estructuras narrativas

Estructuras enunciativas

F. Xavier Ruiz Collantes | xavier.ruiz@upf.edu
UNIVERSITAT POMPEU FABRA (GRUPO UNICA)

1. Introducción

El presente estudio tiene como objetivo el análisis de la imagen del Estado y de los ciudadanos construida en la publicidad institucional del Estado transmitida a través del medio televisivo en España de octubre de 2005 a octubre de 2006.

Abordar metodológicamente este objetivo supone solventar la contradicción que se produce entre dos hechos relevantes: por un lado la magnitud de la muestra, se trata de analizar un corpus constituido por un total de 241 spots; por otro lado la intención de llegar a resultados que tengan en cuenta unidades de análisis complejas de carácter narrativo y enunciativo y no sólo simples unidades léxico-icónico-conceptuales o temáticas.

El análisis de los spots de publicidad institucional se ha realizado tomando en consideración la pertinencia de sus estructuras narrativas y teniendo en cuenta dos niveles fundamentales de la configuración del contenido de dichos

espots: el nivel del enunciado y el nivel de la enunciación. En el nivel del enunciado se han analizado las estructuras de las historias que, explícita o implícitamente, se narran, los personajes que en ellas aparecen, sus relaciones, sus roles narrativos, los estados iniciales y finales y las transformaciones que entre esos dos estados se operan, etc. En el nivel de la enunciación se han analizado las figuras de los personajes que, de una u otra forma, se ponen en relación comunicativa a través del hecho del relato, éstos personajes son sujetos textuales representados a través de los registros lingüísticos y visual-figurativos de los espots y, en este caso, se han tomado en consideración sus identidades, sus características, sus relaciones, los tipos de actos ilocutivos que realizan y a través de los cuales se relacionan, etc.

Para el estudio del nivel del enunciado de los espots, de la historia que, explícita o implícitamente, dichos espots narran, se ha partido de categorías teóricas y metodológicas propias de la Semiótica Narrativa de origen greimesiano. La razón para utilizar la Semiótica Narrativa viene definida por el criterio de que el estudio de la imagen de un tipo de personajes, en textos de los cuales se analiza su nivel narrativo, sólo se puede acometer, verdaderamente, teniendo en cuenta el rol de dichos tipos de personajes dentro de las estructuras narrativas que en los textos se configuran.

Para el estudio del nivel de la enunciación de los espots, nivel en el que se sitúan sujetos representados por el texto y que establecen algún tipo de relación comunicativa, se ha partido también de categorías teóricas y metodológicas de la Semiótica Narrativa y, además, de la Teoría de la Enunciación y de la Pragmática Lingüística en su referencia a la teoría de los actos de habla. En todo caso, para el estudio del nivel enunciativo de los espots se ha considerado la construcción de los personajes de la enunciación tanto en el registro lingüístico como en el audiovisual.

En función del estudio de los dos niveles de configuración textual de los espots de publicidad institucional que se han señalado, han sido diseñadas dos parrillas de análisis, una para abordar los contenidos propios de los

componentes del enunciado y otra para tratar los contenidos propios de los componentes de la enunciación. Estas parrillas de análisis se presentan al final de este apartado, en primer lugar para mostrar las herramientas metodológicas con las que se ha trabajado y, en segundo lugar, para aportar documentos que puedan servir para futuras investigaciones.

En general pueden encontrarse dos tipos de análisis del contenido de los textos: análisis intensivos-cualitativos y análisis extensivos-cuantitativos.

Los análisis intensivos se centran en corpus reducidos –spots publicitarios, poemas, pinturas, etc- o algo más amplios -novelas, films, etc-. Los análisis intensivos son los habituales dentro de la Semiótica Narrativa y la Teoría de la Enunciación y, en este marco teórico, suponen un estudio exhaustivo de todos los niveles del recorrido generativo del texto analizado, de los niveles más superficiales a los niveles más profundos, de lo discursivo a lo axiológico, del enunciado a la enunciación. Se recorren todos los niveles, o la mayor parte de ellos, para explorar los valores y significados subyacentes. Se trata de análisis de características puramente cualitativas y en donde la impronta interpretativa del analista adquiere en cada momento una importancia relevante.

Los análisis extensivos se centran en corpus de gran magnitud, en conjuntos de numerosos textos que bajo algún criterio forman un objeto de estudio coherente. Este sería el caso de la investigación que aquí se trata. En estos casos se tiende a los métodos de carácter cuantitativo tal como se realizan desde técnicas de análisis de contenido centrados en el recuento de unidades léxicas o métodos como , por ejemplo, los provenientes de la *Agenda Setting* que toman en cuenta las unidades temáticas. Los análisis extensivos basan generalmente la cuantificación en técnicas que pretenden, en lo posible, ser susceptibles de ser replicadas por diferentes analistas y que, por lo tanto, no están sujetas de manera relevante a la interpretación de cada uno de ellos.

El objetivo del diseño metodológico utilizado en el presente estudio ha sido el de articular un análisis extensivo, con un componente cuantitativo en su desarrollo, con metodologías analíticas de origen y tradición eminentemente cualitativo.

La estrategia metodológica del estudio ha consistido en identificar, en los textos audiovisuales analizados, aquellos niveles de su configuración más pertinentes para aportar conocimientos adecuados y relevantes en relación a los objetivos propuestos. De esta manera para cada una de los spots analizados no se han estudiado todos los niveles textuales sino un número reducido de ellos, siendo estos niveles textuales siempre los mismos y con un mismo conjunto de items a considerar, todo ello para asegurar la homogeneidad del proceso y de los resultados.

En el estudio del nivel del enunciado de los spots, aquel que refiere a las historias que se relatan, en función de los objetivos planteados, se ha centrado el análisis en componentes específicos de dos niveles textuales: el nivel semionarrativo y el nivel discursivo.

En el nivel semionarrativo se ha analizado, para cada trama, la distribución de posiciones actanciales de los diferentes personajes. En el registro analítico de cada uno de los spots estudiados, los ciudadanos y los organismos del Estado ocupan una o varias posiciones dentro de la estructura actancial mientras que el resto de posiciones pueden estar ocupadas por otros tipos de actores. De esta manera, el registro de las estructuras actanciales del total de los spots permite finalmente estudiar cuáles son los roles actanciales más recurrentes de los ciudadanos y los organismos del Estado, cómo se relacionan y con qué otros tipos de actores interactúan dentro de los esquemas narrativos en los que se integran.

Dentro del nivel discursivo, para el registro analítico de cada spot, se han tomado en consideración los diversos actores que participan, sus características físicas, sociales, características y pasionales, los espacios y

tiempos físicos, sociales e institucionales de actuación e interacción y los tipos de acciones e interacciones que realizan. Así, en el registro final del análisis de la totalidad de los spots pueden observarse resultados sobre las características más recurrentes para cada uno de los tipos de actores, los espacios-tiempos más habituales en los que aparecen actuando, los tipos más reiterativos de acciones que realizan y las pasiones y creencias que más habitualmente les mueven a actuar.

La configuración de la parrilla de análisis utilizada en el presente estudio se ha diseñado tomando la estructura actancial como eje fundamental de organización de los datos registrados, de tal manera que los componentes del nivel discursivo se organizan sobre la base de dicha estructura actancial. Este diseño de la parrilla permite preservar la estructura narrativa de los datos recogidos.

Las estructuras del registro de los datos y de los resultados que de su explotación directa se derivan, definen esquemas narrativos con un alto nivel de abstracción, esquemas en los que se han eliminado los detalles propios de los niveles más superficiales de los textos audiovisuales analizados. De esta manera, se pueden acabar visualizando, de forma clara, los componentes recurrentes de los niveles más profundos de las narraciones, componentes que permiten ofrecer una respuesta relevante a la cuestión que sirve como planteamiento inicial de la investigación: cuál es la imagen que se ofrece de los ciudadanos y de los organismos e instituciones del Estado en la publicidad institucional del Estado.

Sin embargo, la explotación de los registros analíticos de las tramas estudiadas no pueden dar sólo como resultado una simple cuantificación de las posiciones actanciales de los diversos tipos de actores o de las características específicas de éstos. Por el contrario, manteniendo el principio de la pertinencia de lo narrativo, los resultados deben también dar cuenta de estructuras narrativas prototípicas.

Definimos aquí una narración prototípica como un esquema o *frame* narrativo constituido a partir de las características comunes de un conjunto de narraciones que, bajo ciertos criterios y en niveles específicos de su configuración, aparecen como semejantes y conforman un conjunto homogéneo.

Para la configuración de una narración prototípica se toma, como material de partida, un conjunto de estructuras narrativas que son semejantes en función de cómo un grupo específico de tipos de actores se distribuyen sobre el eje de las diferentes posiciones actanciales. A partir de este conjunto inicial de estructuras narrativas, la narración prototípica se construye buscando las características comunes en dichas estructuras.

El registro de las características comunes de las diferentes narraciones de partida, para definir la narración prototípica, se realiza sobre un eje de generalización-particularización, privilegiando, en lo posible, las características comunes más particulares. Así, por ejemplo, en una narración prototípica definida por el hecho de que los ciudadanos ocupen, en diferentes narraciones, la posición actancial de Sujeto de Acción, si los diferentes ciudadanos de las distintas narraciones no tienen ninguna otra característica común, salvo la de su condición de ciudadanos, la narración prototípica resultante comenzará así: "un ciudadano realiza una acción con el objetivo de...". Sin embargo, si se hubieran registrado diversas características comunes, o mayoritariamente comunes, en los ciudadanos de las narraciones de partida, dichas características aparecerían en la narración prototípica, narración que podría comenzar, por ejemplo, así: "un ciudadano, padre o madre de familia realiza interacciones comunicativas verbales con sus hijos con el objetivo de...". En el primer caso aparece una narración prototípica con un grado mayor de generalización-abstracción, mientras que en el segundo caso la narración prototípica posee un mayor grado de particularización-concreción.

La definición de narraciones prototípicas es fundamental porque permite identificar los esquemas-frames narrativos recurrentes y relevantes que subyacen en el repertorio amplio y diverso de las narraciones que son objeto del estudio.

Una narración prototípica no tiene por qué corresponderse con una narración concreta dentro de la muestra de narraciones analizadas. Se trata, por tanto, de una construcción elaborada a partir del proceso de análisis. Sin embargo puede establecerse la hipótesis de que se trata de un *frame* que posee una existencia concreta en el proceso de la elaboración textual, como un esquema cognitivo narrativo básico para la ideación de narraciones de un determinado tipo. También, una narración prototípica, puede tener correspondencia, en el plano cognitivo, con los *frames* de carácter narrativo que se configuran y sedimentan en la mente de los receptores a través de la recepción de un conjunto plural y disperso de narraciones. En este sentido, por ejemplo, las narraciones prototípicas sobre la relación entre Estado y ciudadanos subyacentes a las tramas de los spots de publicidad institucional, podrían poseer las características cognitivas que poseen las categorías prototípicas definidas por la Teoría de los Prototipos desarrollada dentro de la Psicología Cognitiva.

En el ámbito del estudio del nivel enunciativo de los spots de publicidad institucional se ha diseñado una parrilla de análisis cuyo fin último es identificar los personajes que los spots ponen en escena para construir una representación de las relaciones comunicativas.

En última instancia los sujetos que se comunican, a través de la publicidad institucional del Estado, son los organismos del Estado que son fuentes de los mensajes y los ciudadanos a los que estos organismos se dirigen; sin embargo, en la configuración textual que cada spot construye pueden aparecer situaciones comunicativas en las que, por ejemplo, un ciudadano, un profesional del organismo del Estado, o una voz en off se dirige a

otro ciudadano, al ciudadano espectador o a un destinatario abstracto para transmitirle el discurso que el organismo del Estado pretende vehicular al conjunto de la ciudadanía a algún sector específico de ésta. Ello significa que el organismo del Estado despliega, en la configuración de cada spot, un conjunto de sujetos delegados de la acción comunicativa en la que se desarrolla la emisión y la recepción del mensaje. Estos sujetos son personajes instalados en el nivel enunciativo que se articula tanto en los mensajes lingüísticos como en las configuraciones audiovisuales de los spots. Por otro lado el organismo del Estado anunciante se puede presentar, a través de las formas gramaticales, como un sujeto impersonal y abstracto, como un "yo" institucional, como un "nosotros" que acoge a los miembros del organismo o la institución, como un "nosotros" en el cual se funde con los ciudadanos como componente de un colectivo integrador, etc.; a la vez puede presentar al ciudadano como un ente impersonal y abstracto, como un "tú" que lo señala de forma directa, como un "vosotros" mediante el cual agrupa a los ciudadanos dentro de un colectivo, etc. Por otro lado, por ejemplo, el organismo del estado, o sus sujetos delegados en cada spot, pueden realizar diferentes tipos de actos ilocutivos dirigidos a los ciudadanos: saludar, aconsejar, prometer, ordenar, preguntar, informar, etc. Cada uno de estos tipos de actos ilocutivos es un generador de relaciones específicas entre los sujetos que se comunican, relaciones de proximidad o distancia personal, de jerarquía, de compromiso, etc.

El diseño de la parrilla de análisis del nivel enunciativo de los spots se ha realizado con el objetivo de registrar las recurrencias más relevantes en torno a los personajes en los que se delega la representación de la interacción comunicativa entre el Estado y los ciudadanos, sus características y sus relaciones. Los datos registrados a través de esta parrilla de análisis son fundamentales puesto que permiten visualizar y comprender las estrategias de construcción de la imagen de las relaciones entre los organismos del Estado y los ciudadanos.

En el diseño de la investigación aquí presentada, para la elaboración de

protocolos de análisis, se ha partido de categorías propias, fundamentalmente, de la Semiótica Narrativa y de la Teoría de la Enunciación, pero a la vez se han establecido criterios para el desarrollo del estudio extensivo de un corpus muy amplio de textos. Los resultados de dicho estudio deben ofrecer un conocimiento de los universos narrativos y enunciativos recurrentes y relevantes en el corpus definido y de los valores y sentidos que subyacen en dichos universos.

Establecer resultados sólidos ha supuesto tomar en consideración dos premisas fundamentales en el diseño del aparato metodológico:

- 1) Aplicar los mismos criterios de análisis a todos los textos audiovisuales, reduciendo al máximo la heterogeneidad del factor interpretativo.
- 2) Almacenar los datos registrados, del conjunto de los spots analizados, en sistemas informáticos de compilación sistematizada que permitan una explotación rigurosa y, a la vez, versátil, de la información registrada.

Para el desarrollo de la presente investigación se han diseñado dos parrillas de análisis configuradas a partir de los presupuestos metodológicos aquí expuestos. Para utilizar estas parrillas hace falta definir, implementar y hacer uso de programas informáticos que permitan almacenar, organizar y cruzar, de manera flexible la información, con la finalidad de que pueda ser explotada adecuadamente.

Para emplear las parrillas de análisis se establecen cuatro fases fundamentales:

- 1) Se analiza cada spot a partir de las categorías establecidas. Después del estudio de cada unidad narrativa se rellena la parrilla con el objetivo de reflejar la estructura profunda del conjunto de esta unidad.
- 2) Los registros del conjunto de spots son introducidos en un sistema

informático diseñado con esta finalidad.

- 3) Se deciden y organizan las cuestiones sobre las que se desea obtener respuesta y se explota, en este sentido, la información almacenada en el sistema informático.
- 4) Se analizan los datos obtenidos y se extraen conclusiones.

El modelo metodológico aplicado, permite ser replicado en sus diferentes fases por otros investigadores sin que el factor interpretativo pueda suponer una desviación relevante respecto a los resultados obtenidos. Sin embargo, las consideraciones conclusivas que se extraigan de los resultados dependen ya de una lectura analítica y crítica de dichos resultados, lectura en la que la labor interpretativa del investigador resulta importante.

Por otro lado, el modelo metodológico diseñado puede ser adaptado convenientemente para abordar otros objetos de estudio diferentes al que se ha definido para la presente investigación.

2. Parrilla de análisis de estructuras narrativas

I.- IDENTIFICACIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

1. Número de Unidad
2. Institución
3. Campaña
4. Resumen
5. Tema
6. **Ámbito institucional:**
 - a. Estatal
 - b. Autonómico
 - c. Local
7. **Partido en la presidencia del gobierno:**
 - a. PSOE / PSC
 - b. PP
 - c. Partido nacionalista
8. **Objetivo:**
 - a. Profundización en la participación ciudadana
 - b. Demanda de colaboración con los organismos públicos
 - c. Advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables
 - d. Información sobre acciones o resultados de las acciones de las instituciones
 - e. Información sobre ofertas de empleo y servicios sociales
 - f. Ofertas de ocio/cultura
 - g. Otros
9. Otras observaciones

ROLES NARRATIVOS:

I.- SUJETO DE ACCIÓN (HÉROE)

1. Tipología de personaje

- a. Institución / especificar
- b. Ciudadanía / especificar
- c. Sociedad / especificar
- d. Otros / especificar

2. Sujeto de Acción = Sujeto de Estado?

- b. Sí
- c. No

3. Tipologías de sujeto

a. Tipología 1

- i. Individual
- ii. Colectivo

b. Tipología 2

- i. Figurativo
- ii. Abstracto

c. Tipología 3

- i. Elemento Sobrenatural / especificar
- ii. Elemento Natural / especificar
- iii. Artefacto / especificar
- iv. Individuos o colectivos humanos / especificar
- v. Elementos Culturales / especificar

d. Público

- i. Político-Institucional / especificar
- ii. Social / especificar

e. Privado

- i. Profesional / especificar
- ii. Personal / especificar

4. Características

- a. Rasgos físicos, edad y género / especificar
- b. Carácter, éticos, pasionales, cognitivos / especificar
- c. Origen / especificar

5. Competencias para la actuación

a. Querer

- i. Sí
- ii. No
 - 1. Explícito
 - 2. Presupuesto
 - 3. Indefinido

b. Deber

- i. Sí
- ii. No
 - 1. Explícito
 - 2. Presupuesto
 - 3. Indefinido

c. Poder

- i. Sí
- ii. No
 - 1. Explícito
 - 2. PresupuestoIndefinido

d. Saber

- i. Sí
- ii. No
 - 1. Explícito
 - 2. Presupuesto
 - 3. Indefinido

6. Pasiones y creencias

Impulsan a actuar:

- a. Pasiones / especificar
- b. Creencias / especificar

7. Espacios y tiempos de actuación

- a. Espacios / especificar
- b. Tiempos / especificar

8. Acciones / transformaciones del sujeto de acción

a. Tipos de acción:

- i. Material-Somática / especificar
- ii. Cognitiva / especificar
- iii. Comunicativa / especificar
- iv. Institucional / especificar

b. Esfera de Actuación:

- i. Pública
 - 1. Político-Institucional / especificar
 - 2. Social / especificar
- ii. Privada
 - 1. Profesional / especificar
 - 2. Personal / especificar

II.- SUJETO DE ESTADO (BENEFICIADO/PERJUDICADO)

1. Tipología de personaje

- a. Institución / especificar
- b. Ciudadanía / especificar
- c. Sociedad / especificar
- d. Otros / especificar

2. Tipo de Sujeto de Estado

- a. Activo
- b. Pasivo

3. Tipologías de sujeto

a. Tipología 1

- i. Individual
- ii. Colectivo

b. Tipología 2

- i. Figurativo
- ii. Abstracto

c. Tipología 3

- i. Elemento Sobrenatural / especificar
- ii. Elemento Natural / especificar
- iii. Artefacto / especificar
- iv. Individuos o colectivos humanos / especificar
- v. Elementos Culturales / especificar

d. Público

- i. Político-Institucional / especificar
- ii. Social / especificar

e. Privado

- i. Profesional / especificar
- ii. Personal / especificar

4. Características

- a. Rasgos físicos, edad y género / especificar
- b. Carácter, éticos, pasionales, cognitivos / especificar
- c. Origen / especificar

5. Espacios y tiempos de actuación

- a. Espacios / especificar
- b. Tiempos / especificar

III.- OBJETO DE VALOR

1. Tipología de personaje

- a. Institución / especificar
- b. Ciudadanía / especificar
- c. Sociedad / especificar
- d. Otros / especificar

2. Tipología de objeto

- a. Vivencial / Existencial / especificar
- b. Socio / Económico / especificar
- c. Ético / Político / especificar
- d. Pasional / especificar
- e. Cognitivo / especificar
- f. Competencias para actuar y conseguir objetivos:
 - i. Querer
 - ii. Deber
 - iii. Saber
 - iv. Poder

IV.- ADYUVANTE

1. Tipología de personaje

- a. Institución / especificar
- b. Ciudadanía / especificar
- c. Sociedad / especificar
- d. Otros / especificar

2. Tipologías de sujeto

a. Tipología 1

- i. Individual
- ii. Colectivo

b. Tipología 2

- i. Figurativo
- ii. Abstracto

c. Tipología 3

- i. Elemento Sobrenatural / especificar
- ii. Elemento Natural / especificar
- iii. Artefacto / especificar
- iv. Individuos o colectivos humanos / especificar
- v. Elementos Culturales / especificar

d. Público

- i. Político-Institucional / especificar
- ii. Social / especificar

e. Privado

- i. Profesional / especificar
- ii. Personal / especificar

3. Características

- a. Rasgos físicos, edad y género / especificar
- b. Carácter, éticos, pasionales, cognitivos / especificar
- c. Origen / especificar

4. Beneficios de la acción de ayuda

- a. Vivencial / Existencial / especificar
- b. Socio / Económico / especificar
- c. Ético / Político / especificar
- d. Pasional / especificar
- e. Cognitivo / especificar
- f. Competencias para actuar y conseguir objetivos:
 - i. Querer
 - ii. Deber
 - iii. Saber
 - iv. Poder

5. Acción de ayuda

a. Tipos de acción:

- i. Material-Somática / especificar
- ii. Cognitiva / especificar
- iii. Comunicativa / especificar
- iv. Institucional / especificar

b. Esfera de Actuación:

- i. Pública
 - 1. Político-Institucional / especificar
 - 2. Social / especificar
- ii. Privada
 - 1. Profesional / especificar
 - 2. Personal / especificar

6. Espacios y tiempos de actuación

- a. Espacios / especificar
- b. Tiempos / especificar

V.- OPONENTE

1. Tipología de personaje

- a. Institución / especificar
- b. Ciudadanía / especificar
- c. Sociedad / especificar
- d. Otros / especificar

2. Tipologías de sujeto

a. Tipología 1

- i. Individual
- ii. Colectivo

b. Tipología 2

- i. Figurativo
- ii. Abstracto

c. Tipología 3

- i. Elemento Sobrenatural / especificar
- ii. Elemento Natural / especificar
- iii. Artefacto / especificar
- iv. Individuos o colectivos humanos / especificar
- v. Elementos Culturales / especificar

d. Público

- i. Político-Institucional / especificar
- ii. Social / especificar

e. Privado

- i. Profesional / especificar
- ii. Personal / especificar

3. Características

- a. Rasgos físicos, edad y género / especificar
- b. Carácter, éticos, pasionales, cognitivos / especificar
- c. Origen / especificar

4. Perjuicios de la acción de oposición

- a. Vivencial / Existencial / especificar
- b. Socio / Económico / especificar
- c. Ético / Político / especificar
- d. Pasional / especificar
- e. Cognitivo / especificar
- f. Competencias para actuar y conseguir objetivos:
 - i. Querer
 - ii. Deber
 - iii. Saber

iv. Poder

5. Acción de oposición

a. Tipos de acción:

- i. Material-Somática / especificar
- ii. Cognitiva / especificar
- iii. Comunicativa / especificar
- iv. Institucional / especificar

b. Esfera de Actuación:

- i. Pública
 - 1. Político-Institucional / especificar
 - 2. Social / especificar
- ii. Privada
 - 1. Profesional / especificar
 - 2. Personal / especificar

6. Espacios y tiempos de actuación

- a. Espacios / especificar
- b. Tiempos / especificar

VI. DESTINADOR-CONTRATO

1. Tipología de personaje

- a. Institución / especificar
- b. Ciudadanía / especificar
- c. Sociedad / especificar
- d. Otros / especificar

2. Interno al Sujeto

a. Tipología

- i. Carácter / especificar
- ii. Valores Éticos / especificar

- iii. Pasiones / especificar
- iv. Creencias / especificar
- v. Instintos / especificar
- vi. Otros / especificar

b. Manipulación Contractual

- i. Promesa / especificar
- ii. Amenaza / especificar
- iii. Seducción / especificar
- iv. Provocación / especificar

c. Efecto de la Manipulación Contractual

- i. Hacer querer (provocar deseos) / especificar
- ii. Hacer deber (provocar obligaciones) / especificar

d. Espacios y Tiempos de Actuación

- i. Espacios / especificar
- ii. Tiempos / especificar

3. Externo al Sujeto

a. Tipología

- i. Público
 - 1. Político-Institucional / especificar
 - 2. Social / especificar
- ii. Privado
 - 1. Profesional / especificar
 - 2. Personal / especificar

b. Características

- i. Rasgos físicos, edad y género / especificar
- ii. Carácter, éticos, pasionales, cognitivos / especificar
- iii. Origen / especificar

c. Competencias para la actuación

i. Querer

1. Sí
2. No

- Explícito
- Presupuesto
- Indefinido

ii. Deber

1. Sí
2. No

- Explícito
- Presupuesto
- Indefinido

iii. Poder

1. Sí
2. No

- Explícito
- Presupuesto
- Indefinido

iv. Saber

1. Sí
2. No

- Explícito
- Presupuesto
- Indefinido

d. Pasiones y creencias

Impulsan a actuar:

- i. Pasiones / especificar
- ii. Creencias / especificar

e. Manipulación Contractual

- i. Promesa / especificar
- ii. Amenaza / especificar
- iii. Seducción / especificar
- iv. Provocación / especificar

f. Efecto de la Manipulación Contractual

- i. Hacer querer (provocar deseos) / especificar
- ii. Hacer deber (provocar obligaciones) / especificar

g. Espacios y Tiempos de Actuación

- i. Espacios / especificar
- ii. Tiempos / especificar

VII.- DESTINADOR-SANCIÓN

1. Tipología de personaje

- a. Institución / especificar
- b. Ciudadanía / especificar
- c. Sociedad / especificar
- d. Otros / especificar

2. Tipologías de sujeto

a. Tipología 1

- i. Individual
- ii. Colectivo

b. Tipología 2

- i. Figurativo
- ii. Abstracto

c. Tipología 3

- i. Elemento Sobrenatural / especificar

- ii. Elemento Natural / especificar
 - iii. Artefacto / especificar
 - iv. Individuos o colectivos humanos / especificar
 - v. Elementos Culturales / especificar
- d. Público**
- i. Político-Institucional / especificar
 - ii. Social / especificar
- e. Privado**
- i. Profesional / especificar
 - ii. Personal / especificar

3. Características

- a. Rasgos físicos, edad y género / especificar
- b. Carácter, éticos, pasionales, cognitivos / especificar
- c. Origen / especificar

4. Competencias para la actuación

- a. Querer**
- i. Sí
 - ii. No
- 1. Explícito
 - 2. Presupuesto
 - 3. Indefinido
- b. Deber**
- i. Sí
 - ii. No
- 1. Explícito
 - 2. Presupuesto
 - 3. Indefinido
- c. Poder**
- i. Sí
 - ii. No
- 1. Explícito

2. Presupuesto
3. Indefinido

d. Saber

- i. Sí
 - ii. No
1. Explícito
 2. Presupuesto
 3. Indefinido

5. Pasiones y creencias

Impulsan a actuar:

- a. Pasiones / especificar
- b. Creencias / especificar

6. Espacios y tiempos de actuación

- a. Espacios / especificar
- b. Tiempos / especificar

7. Tipos de Sanción

- a. **Reconocimiento**
 - i. Positivo / especificar
 - ii. Negativo / especificar
- b. **Retribución**
 - i. Premio / especificar
 - ii. Castigo / especificar

VIII.- ANTISUJETO

1. Tipología de personaje

- a. Institución / especificar
- b. Ciudadanía / especificar

- c. Sociedad / especificar
- d. Otros / especificar

2. TIPOLOGÍAS DE SUJETO

a. Tipología 1

- i. Individual
- ii. Colectivo

b. Tipología 2

- i. Figurativo
- ii. Abstracto

c. Tipología 3

- i. Elemento Sobrenatural / especificar
- ii. Elemento Natural / especificar
- iii. Artefacto / especificar
- iv. Individuos o colectivos humanos / especificar
- v. Elementos Culturales / especificar

d. Público

- i. Político-Institucional / especificar
- ii. Social / especificar

e. Privado

- i. Profesional / especificar
- ii. Personal / especificar

3. CARACTERÍSTICAS

- a. Rasgos físicos, edad y género / especificar
- b. Carácter, éticos, pasionales, cognitivos / especificar
- c. Origen / especificar

4. COMPETENCIAS PARA LA ACTUACIÓN

a. Querer

- i. Sí
- ii. No

1. Explícito

- 2. Presupuesto
- 3. Indefinido

b. Deber

- i. Sí
- ii. No

- 1. Explicito
- 2. Presupuesto
- 3. Indefinido

c. Poder

- i. Sí
- ii. No

- 1. Explicito
- 2. Presupuesto
- 3. Indefinido

d. Saber

- i. Sí
- ii. No

- 1. Explicito
- 2. Presupuesto
- 3. Indefinido

5. PASIONES Y CREENCIAS

Impulsan a actuar:

- a. Pasiones / especificar
- b. Creencias / especificar

6. ESPACIOS Y TIEMPOS DE ACTUACIÓN

- a. Espacios / especificar
- b. Tiempos / especificar

7. ACCIONES / TRANSFORMACIONES DEL ANTISUJETO

a. Tipos de acción:

- i. Material-Somática / especificar
- ii. Cognitiva / especificar

iii. Comunicativa / especificar

iv. Institucional / especificar

b. Esfera de Actuación:

i. Pública

1. Político-Institucional / especificar

2. Social / especificar

ii. Privada

1. Profesional / especificar

2. Personal / especificar

IX.- ESTADOS FINALES

1. Relación Sujeto Estado / Objeto de Valor

a. Conjunción

b. Disjunción

c. Indefinido

2. Acción del Sujeto de Acción

a. Éxito

b. Fracaso

c. Indefinido

3. Parrilla de análisis de estructuras enunciativas

I.- IDENTIFICACIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

1. Número de Unidad
2. Institución
3. Campaña
4. Resumen
5. Tema
6. **Ámbito institucional:**
 - a. Estatal
 - b. Autonómico
 - c. Local
7. **Partido en la presidencia del gobierno:**
 - a. PSOE / PSC
 - b. PP
 - c. Partido nacionalista
8. **Objetivo:**
 - a. Profundización en la participación ciudadana
 - b. Demanda de colaboración con los organismos públicos
 - c. Advertencia sobre comportamientos de riesgo o recomendables
 - d. Información sobre acciones o resultados de las acciones de las instituciones
 - e. Información sobre ofertas de empleo y servicios sociales
 - f. Ofertas de ocio/cultura
 - g. Otros
9. Otras observaciones

ROLES ENUNCIATIVOS:

I.- ENUNCIADOR (ORGANISMO DEL ESTADO)

DELEGADOS DEL ENUNCIADOR:

I.A. INTERLOCUTOR

1. Tipología 1

a. Individual (yo)

- i. Organismo del Estado
- ii. Ciudadanía

b. Colectivo (nosotros)

- i. Organismo del Estado como institución
- ii. Organismo del Estado como colectivo de personas
- iii. Organismo del Estado y ciudadanos
- iv. Ciudadanos

c. Impersonal

2. Tipología 2

a. Personaje sin imagen

- i. Voz en off
- ii. Texto
- iii. Se dirige directamente al espectador?

b. Personaje con imagen

- i. Se dirige directamente al espectador con la mirada?

3. Tipología 3

a. Identificado con ciudadano

- i. Conocido / especificar
- ii. Anónimo

b. Identificado con organismo del Estado

- i. Conocido / especificar
- ii. Anónimo

c. No identificado con ciudadano ni organismo del Estado

- i. Conocido / especificar
- ii. Anónimo

4. Tipología 4

- a. Personaje de narración
- b. Personaje externo a narración

5. Tipología 5: características (relevantes)

- a. Sexo
- b. Edad
- c. Físicas
- d. Personalidad
- e. Origen
- f. Residencia
- g. Rol social/cívico
- h. Rol institucional
- i. Rol profesional
- j. Rol de relación personal/familiar

I.B. ESPECIFICACIONES SOBRE LA LOCUCIÓN Y EL DISCURSO

1. Tono de la locución

- a. Amable / Enérgico / Neutro
- b. Íntimo / Público / Neutro
- c. Cálido / Frío / Neutro
- d. Informal / Oficial / Neutro
- e. Simpático / Serio / Neutro

2. Tipo de discurso

- a. Informativo
- b. Narrativo
- c. Argumentativo
- d. Poético
- e. Otros / especificar

3. Relación ilocutiva (actos de habla)

a. Rituales de cortesía

- i. Saludar
- ii. Presentarse
- iii. Despedirse
- iv. Otros / especificar

b. Actos de Información

- i. Afirmar
- ii. Negar
- iii. Interrogar
- iv. Suponer
- v. Prometer
- vi. Asegurar
- vii. Poner en duda
- viii. Ironizar
- ix. Otros / especificar

c. Actos de manipulación

- i. Ordenar
- ii. Aconsejar
- iii. Advertir
- iv. Amenazar
- v. Prometer resultados
- vi. Informar sobre resultados
- vii. Otros / especificar

d. Público

- i. Político-Institucional / especificar
- ii. Social / especificar

e. Privado

- i. Profesional / especificar
- ii. Personal / especificar

I.C. EXHIBIDOR (CÁMARA/MONTAJE)

- a. Implícito** (no se explicita realización -efecto de realidad-)
- b. Explícito** (sí se explicita realización -estilización-)
 - i. Explicitación de la acción de realización
 - ii. Explicitación figurativa de la cámara
 - iii. Puntos de vista o movimientos de cámara extraños
 - iv. Explicitación del montaje

II.- ENUNCIATARIO (CIUDADANÍA)

DELEGADOS DEL ENUNCIATARIO:

II.A. INTERLOCUTARIO

1. Tipología 1

- a. Individual (yo)**
 - i. Organismo del Estado
 - ii. Ciudadanía
- b. Individual (tú)**
 - i. Organismo del Estado
 - ii. Ciudadanía
- c. Colectivo (nosotros)**
 - i. Organismo del Estado como institución
 - ii. Organismo del Estado como colectivo de personas
 - iii. Organismo del Estado y ciudadanos
 - iv. Ciudadanos

d. Colectivo (vosotros)

- i. Organismo del Estado como institución
- ii. Organismo del Estado como colectivo de personas
- iii. Organismo del Estado y ciudadanos
- iv. Ciudadanos

e. Impersonal

2. Tipología 2

a. Personaje sin imagen

- i. Voz en off
- ii. Texto
- iii. Se dirige directamente al espectador?

b. Personaje con imagen

- i. Se dirige directamente al espectador con la mirada?

3. Tipología 3

a. Identificado con ciudadano

- i. Conocido / especificar
- ii. Anónimo

b. Identificado con organismo del Estado

- i. Conocido / especificar
- ii. Anónimo

c. No identificado con ciudadano ni organismo del Estado

- i. Conocido / especificar
- ii. Anónimo

4. Tipología 4

- a. Personaje de narración
- b. Personaje externo a narración

5. Tipología 5: características (relevantes)

- a. Sexo
- b. Edad
- c. Físicas
- d. Personalidad
- e. Origen
- f. Residencia
- g. Rol social/cívico
- h. Rol institucional
- i. Rol profesional
- j. Rol de relación personal/familiar

III.- ESPECTADOR / OBSERVADOR

Punto de vista:

- a. Externo
- b. Identificado con personaje de la narración

Especificar sobre personaje/punto de vista:

- i. Sexo
- ii. Edad
- iii. Características físicas
- iv. Personalidad
- v. Origen
- vi. Residencia
- vii. Rol social/cívico
- viii. Rol institucional
- ix. Rol profesional
- x. Rol de relación personal/familiar

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS

- AUSTIN, John L. (1982): *Cómo hacer cosas con palabras*. Barcelona, Paidós.
- BENVENISTE, EMILE (1966): *Problèmes de linguistique générale*. París, Gallimard.
- COURTÉS, Joseph (1997): *Análisis semiótico del discurso. Del enunciado a la enunciación*. Madrid, Gredos.
- DUCROT, Oswald (1980): *El decir y lo dicho*. Buenos Aires, Hachette.
- GREIMAS, Algirdas J. (1973): *En torno al sentido: ensayos semióticos*. Madrid, Fragua.
- GREIMAS, Algirdas J. (1976): *Semántica estructural*. Madrid, Gredos.
- GREIMAS, Algirdas J. (1989): *Del sentido II: ensayos semióticos*. Madrid: Gredos.
- GREIMAS, Algirdas J. (1990): *Narrative semiotics and cognitive discourses*. Londres: Pinter.
- GREIMAS, Algirdas J. y COURTÉS, Joseph (1982): *Semiótica. Diccionario razonado de la teoría del lenguaje*. Madrid, Gredos.
- GREIMAS, Algirdas J. y COURTÉS, Joseph (1991): *Semiótica. Diccionario razonado de la teoría del lenguaje II*. Madrid, Gredos.
- GREIMAS, Algirdas J. y FONTANILLE, Jacques (1994): *Semiótica de las pasiones*. Madrid: Siglo XXI
- JOST, François y GAUDREAU, André (1995): *El relato cinematográfico. Cine y narratología*. Barcelona, Paidós.
- KLEIBER, Georges (1995): *La semántica de prototipos*. Madrid, Visor Libros.
- MAINGUENEAU, Dominique (1981): *Approche de l'énonciation en linguistique française*. París, Hachette.
- OTAOLA OLANO, Concepción (2006): *Análisis lingüístico del discurso. La lingüística enunciativa*. Madrid, Ed. Académicas.
- SEARLE, John (1980): *Actos de habla*. Madrid, Cátedra.