

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 transfiere 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"⁷. 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 caudado 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 *clincher* 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.
- WOODDY, 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.