

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 vislumbra 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 acoholismo 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 qué 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 dístico "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., producirá 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 narratividad*. 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.