

### Publicidad, propaganda y comunicación política: aportes para una distinción teórica *Advertising, propaganda and political communication: contributions to a theoretical distinction*

Gerardo Albistur Balletto, Universidad de la República Udelar (Montevideo), gerardo.albistur@fic.edu.uy; Mercedes Altuna Michelini, Universidad de la República Udelar (Montevideo), mercedes.altuna@fic.edu.uy

#### **Resumen**

Este ensayo justifica la pertinencia de establecer una clara distinción entre comunicación política y propaganda, como premisa que contribuya a diferenciarlas de la publicidad. Para ello, se presta atención al contexto político que corresponde a cada una de las nociones. La discusión concluye que la publicidad, sea esta comercial o social, será una estrategia utilizada en la comunicación política o en la propaganda de acuerdo con el contexto político en que se produce, lo que hace posible trazar un nuevo nivel de diferenciación teórica entre propaganda y publicidad.

#### **Palabras clave**

Publicidad; propaganda; comunicación política; democracia; dictadura

#### **Abstract**

This essay justifies the relevance of distinguishing the definition of political communication and the definition of propaganda, as a premise to differentiate them from advertising. To this end, attention is paid to the political context that corresponds to each of these two notions. It is concluded that advertising, whether commercial or social, is a strategy used in political communication or propaganda according to the political context in which it is produced. This study allows to draw a new level of theoretical differentiation between propaganda and advertising.

#### **Keywords**

Advertising; propaganda; political communication; democracy; dictatorship

### **Ensayo** pp. 55-64

#### **como citar este artículo/referencia normalizada**

Albistur Balletto, Gerardo; Altuna Michelini, Mercedes (2023) "Publicidad, propaganda y comunicación política: aportes para una distinción teórica". *Questiones Publicitarias*, 32, pp. 55\_64

DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/qp.385>

## INTRODUCCIÓN

*Propaganda* y *publicidad* son conceptos que a pesar de la recurrente discusión académica que ha intentado distinguirlos, no han alcanzado aún una clara diferenciación teórica. Más allá del uso corriente de los términos y por solapados que se encuentren en el ámbito concreto de la comunicación humana, la analogía entre publicidad y propaganda ha sido descartada por muchos autores, sin que ello se traduzca en definiciones precisas que identifiquen satisfactoriamente las diferencias que mantienen. Se trata, además, de un campo de estudio complejo cuyo desarrollo académico es relativamente reciente, lo que lo torna tan abierto y fértil como impreciso. Los componentes políticos, económicos, persuasivos que poseen ambos fenómenos, la relación que mantienen con el poder, las técnicas que utilizan, los soportes y medios de que se valen, entre otros elementos que a menudo comparten, han contribuido a complejizar el debate. Por si fuera poco, el uso de ambos términos como sinónimos sin apenas distinciones continúa siendo frecuente sobre todo en el lenguaje corriente, pero también, aunque en menor medida, en aproximaciones especializadas que insisten en denominar como propaganda a toda comunicación de carácter político. En este ensayo, sin embargo, proponemos que la verdadera separación que es necesario establecer consiste en anteponer la *propaganda* con la *comunicación política*, antes de intentar una distinción entre propaganda y publicidad. La primera distinción, en rigor, es la que hace posible disipar algunos aspectos que, de lo contrario, no se muestran del todo claros. Sin la pretensión de saldar el debate, con este punto de partida revisaremos aproximaciones que pueden proporcionar una perspectiva para avanzar en el análisis de fenómenos no siempre observados en su especificidad, precisamente a causa de la debilidad que han tenido las definiciones teóricas.

Si bien poseen orígenes diversos, desde el punto de vista cronológico la publicidad y la propaganda se han desarrollado simultáneamente. Ambos son fenómenos típicos del siglo XX que se consolidaron con el advenimiento de la sociedad de masas y la expansión de los medios de comunicación. Por más antecedentes que sea posible repasar, la historia de la publicidad comienza con el surgimiento de la prensa periódica que hizo posible la imprenta, entre los siglos XVI y XVII, pero su consolidación como profesión y como técnica se produce en las primeras décadas del siglo XX (Méndiz Noguero, 2014: 205). La propaganda, por su parte, pese el origen de la palabra en la *Sacra Congregatio de Propaganda Fide* del Papa Gregorio XV, perdió toda referencia religiosa en el siglo XX constituyéndose como un fenómeno político enteramente nuevo y desconocido con anterioridad (Domenach, 2005:11).

En las democracias occidentales la publicidad electoral y el marketing político, la comunicación de gobierno y las campañas de bien público han mostrado que la publicidad puede utilizarse para la difusión de ideas, juicios u opiniones, así como es frecuente observar en los casos paradigmáticos de propaganda política el uso económico de la misma. Todo esto ha diluido una distinción inicial y básica que consideraba a la publicidad como una actividad con fines puramente comerciales y a la propaganda como una técnica de difusión ideológica, aquel “punto de vista según el cual la publicidad sería una mera aplicación técnica de la propaganda a fines comerciales” (Pineda Cachero, 2007: 109).

De lo antedicho se desprende que el mayor obstáculo que han encontrado las distinciones se debe a la relación que mantienen, tanto la publicidad como la propaganda, con lo ideológico y el poder. Una estrategia para despejar estos elementos y para establecer una distinción entre publicidad y propaganda, puede consistir en tratar a la publicidad no comercial de carácter político como una estrategia empleada en los procesos de comunicación política, o bien, y por separado, en las campañas propagandísticas. Los fenómenos no convergentes, y por ello mismo disociables son, precisamente, estos últimos.

De este modo, nos proponemos establecer en primer lugar una distinción entre comunicación política y propaganda. Recurriremos a dos definiciones de comunicación política desde distintas disciplinas de acuerdo con la bibliografía disponible, para determinar de qué manera estas definiciones poseen rasgos en común que la vinculan con los procesos democráticos, aun cuando las formulaciones difieren significativamente. En segundo lugar, llamaremos la atención en torno a las regularidades que muestran las definiciones de propaganda disponibles. En tercer

lugar, estableceremos una serie de elementos comparativos entre *propaganda* y *comunicación política* que es posible distinguir de acuerdo con el contexto histórico y político en que ambos fenómenos se producen. Finalmente, trazaremos algunas pistas para situar el debate teórico y el lugar de la publicidad en las distinciones que aquí presentamos.

#### LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Por comunicación política se entiende un ámbito de debate público en una situación de conflicto que excluye la violencia. Se trata de una noción amplia que comprende, por ejemplo, a la publicidad social tal como ha sido definida por Méndiz Noguero (2008), esto es, una publicidad no orientada a fines económicos inmediatos. Es preciso señalar que las definiciones de comunicación política que manejaremos buscan reducir la ambigüedad conceptual y no contemplan otras intervenciones que no sean las del intercambio discursivo, como la coacción, el constreñimiento o el uso directo de la fuerza, concentrándose en lo concerniente al acto comunicativo concebido como una relación. Esto significa, además, que tales definiciones se alejan de cualquier alusión a formas determinadas por el contenido. En otras palabras, la comunicación política no es sencillamente toda comunicación *sobre* asuntos políticos, porque se define por la relación que adoptan los intervinientes y sus discursos.

Desde una perspectiva sociológica, Dominique Wolton (1995: 31) ha definido a la comunicación política como “el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos”. Estos actores poseen fuentes de legitimidad propias. El voto popular y la información legitiman a los actores políticos y a los periodistas respectivamente, así como el rigor metodológico de los sondeos legitima la intervención de la opinión pública. Para este autor la política y la comunicación son, en las democracias liberales, dos elementos inseparables que se realizan en una comunicación política que abarca el estudio del papel de la comunicación en todo el proceso político. La acción de los medios, los sondeos, la investigación del “mercado” político, las campañas electorales, las rendiciones de cuentas de los gobiernos, las campañas de bien público o los debates parlamentarios, son todas manifestaciones de un intercambio de discursos contradictorios orientados a la búsqueda de consensos para la solución de los conflictos en una sociedad. Esto quiere decir que se trata de un fenómeno cíclico, algo que se observa particularmente en las campañas electorales cuando el cierre del ciclo de la comunicación política concluye con la veda electoral y el ejercicio del voto ciudadano. La comunicación política cumple, así, una serie de funciones respecto a este ciclo identificando los problemas que surgen para integrarlos al debate y excluyendo aquellos problemas sobre los cuales se ha reunido cierto consenso. De esta manera Wolton entiende por comunicación política un intercambio discursivo amplio en el que intervienen los actores legitimados para la toma de una decisión política, o sea, para la elección de una alternativa determinada a un conflicto planteado.

En apariencia sin puntos en común con esta definición, Angelo Panebianco (2007: 263) define a la comunicación política como un “conjunto de mensajes que circulan en el interior de un sistema político y que condicionan su entera actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión de las repuestas del propio sistema”. La dinámica que adopta esta circulación de demandas (*inputs*) y respuestas (*outputs*), va determinando las condiciones en que el fenómeno se realiza. Panebianco pone el énfasis en la forma que adopta la circulación de los mensajes de acuerdo con el comportamiento específico del centro decisor, que reaccionará a las tensiones provenientes del entorno a través de un proceso de retroalimentación. Siguiendo a Karl Deutsch, lo que denomina *retroalimentación negativa* –así llamada en la medida que niega el mensaje anterior– irá modificando el mensaje y la misma decisión original hasta alcanzar el consenso y la resolución del conflicto, lo que le permitirá al sistema mantener la estabilidad (Deutsch, 1966: 184), al contrario de lo que ocurre en el caso de la *retroalimentación positiva*, más propia de los sistemas cerrados al debate público, en los que el centro decisor sostiene su mensaje original pese a que conlleva el riesgo de parálisis o derrumbe del sistema (Panebianco 2007: 266). Un caso de retroalimentación negativa será la serie de mensajes que circulan en

una negociación, cuando se produce la agregación de demandas y la búsqueda de acuerdos; un caso de retroalimentación positiva, en cambio, presupone el empeño por mantener una política sin nuevas respuestas que atiendan a los indicadores de un conflicto no resuelto. Del planteo se concluye que la comunicación política como solución de conflictos, solo resulta efectiva en el caso de la retroalimentación negativa, que modifica el mensaje del centro decisor, esto es, el gobierno, hasta la obtención de cierto consenso y la reducción de las tensiones. Por el contrario, la retroalimentación positiva, o sea, un posicionamiento del poder refractario respecto a las demandas cuando la solución no ha sido alcanzada, conduce a la prolongación del conflicto y, por lo tanto, al riesgo evidente de un deterioro del mismo proceso político y comunicacional. El caso extremo sería la aplicación de medidas represivas a la oposición, lo que significa una solución ya no comunicativa sino coactiva.

Como queda de manifiesto, se trata de dos definiciones singulares que, sin embargo, comparten un núcleo en común. Ambas presuponen que la comunicación política se realiza efectivamente en un contexto democrático, y comparten la mirada liberal respecto al conflicto como una circunstancia que no debe soslayarse ni suprimirse, sino resolverse en el marco del pluralismo político que comprende la búsqueda de soluciones colectivas en el mismo choque de intereses contrapuestos. En la definición de Wolton solo un régimen democrático está en condiciones de garantizar la legitimidad de los actores que intervienen en la comunicación política, puesto que fuera de un contexto democrático no hay voto popular que legitime a los líderes políticos, ni información libre que legitime la labor periodística, ni encuestas de opinión pública que exploren el juicio de una ciudadanía expresada sin reservas. En la definición de Panebianco, la democracia hace posible el propio el cierre del ciclo de la comunicación política porque se trata del sistema que hace posible la retroalimentación negativa, esto es, la relación entre demandas y respuestas que no desborda los límites de la comunicación.

#### LA PROPAGANDA

Revisar las definiciones de propaganda en la bibliografía especializada puede resultar una tarea interminable. Muy a menudo, los propios autores proponen su definición luego de repasar las insuficiencias de otras nociones formuladas con anterioridad, o bien con el objetivo de alcanzar una síntesis de todas ellas. Walter Lippmann fue, quizás, uno de los primeros autores que llamó la atención sobre el fenómeno en la dimensión que adquiere en el siglo XX. En *Libertad y Prensa*, obra publicada en 1920, dejó establecida la diferencia entre propaganda y otras formas de comunicación ligadas a la difusión de ideas, como la publicidad y las campañas de bien público, atribuyéndole a la propaganda una valoración negativa que justificaba la separación (Lippmann, 2011: 40). Al igual que Harold Lasswell (1938), acudió para su descripción a la primera gran experiencia de despliegue propagandístico en su sentido moderno durante la Primera Guerra Mundial, cuando la creación en EE.UU. del *Committee on Public Information* preparó el ingreso de ese país al conflicto bélico, un caso extensamente estudiado (Sánchez, 2008; Benson, 2010).

La Segunda Guerra Mundial, el surgimiento de regímenes autocráticos en Europa y el refinamiento de los mecanismos que implementó la propaganda con el desarrollo de los medios de comunicación incrementaron los casos de estudio. El debate académico en torno a una definición satisfactoria se instaló plenamente en este período, incluso con la incorporación de miradas que intentaban deslindarse de valoraciones para una aproximación más rigurosa (Timasheff, 1943), algo que han perseguido mucho investigadores. Sin embargo, la misma experiencia llevó a consolidar la imagen de la propaganda como una acción anti racional y antiliberal, que sobre la base de la sugestión y las falsedades se proponía persuadir a un público desprevenido (Henderson, 1943: 83).

La observación del fenómeno propagandístico en el estalinismo soviético y, sobre todo, en el nacionismo alemán, llevaron en 1950 a Jean-Marie Domenach (2005) a la descripción de una serie de reglas de la propaganda política que explican adecuadamente el fenómeno. Antonio Pineda Cachero (2007: 112) ha considerado que estas reglas también se aplican en la publicidad, lo que es de algún modo cierto, y recurre al ejemplo de la regla de orquestación que ambas emplean, la técnica de acudir siempre a una única idea variando su presentación, soportes y

canales. Sin embargo, la orquestación propagandística es cualitativamente diferente respecto a la variedad que utiliza la publicidad, en la medida que la repetición de la propaganda comprende aquellos vehículos habituales en la publicidad como el eslogan, la fotografía, la música o la creación de símbolos, pero también muchos otros como la arquitectura, el diseño de espacios públicos, los mítines y la movilización de masas, el panfleto, los dibujos satíricos, la indumentaria, la acuñación de monedas, el cine documental, la elaboración y difusión de noticias e incluso los gestos y las acciones individuales. En lo concerniente a las demás reglas, la simplificación –naturalmente un recurso también utilizado por la publicidad–, en la propaganda es empleada fundamentalmente para la identificación de un enemigo único, a lo que favorece también la regla de la exageración y desfiguración de ese enemigo. Finalmente la regla de la unanimidad y el contagio, y más aún la regla de la transfusión, o sea, el recurso de sostener todo el aparato propagandístico en los mitos, las ideas históricamente elaboradas y los prejuicios latentes en las sociedades, son reglas típicamente propagandísticas (Domenach, 2005: 47ss). Por todo esto, es pertinente la diferencia entre propaganda y publicidad respecto a lo ideológico como algo dado (en la publicidad) o como construcción deliberada (en la propaganda). Mientras la propaganda “es un fenómeno comunicativo que trabaja para diseñar de manera *externa* marcos ideológicos generales, macroestructurales”, la publicidad comercial y aquella dirigida a fines sociales e incluso políticos “trabaja de manera *interna* en un marco ideológico determinado” (Pineda Cachero (2007: 116).

A lo largo del siglo XX, desde que el fenómeno de la propaganda fue detectado en su especificidad, las definiciones se han sucedido continuamente. Virginia García Beaudoux, Orlando D’Adamo y Gabriel Slavinsky (2011: 23-28) presentan veintinueve definiciones formuladas por distintos autores entre 1939 y 2006. Otras tantas son dejadas de lado, quizás por el esfuerzo deliberado de estudiar la propaganda “desde definiciones que se abstengan de formular juicios normativos, prescriptivos o de valor, relativos a la ‘bondad’ o ‘maldad’ del fenómeno” (Ídem.:13), pero la selección es suficiente para llamar la atención sobre un elemento central y distintivo que los autores destacan: para alcanzar sus objetivos, la propaganda requiere el *control* del mensaje en todas sus etapas de producción, circulación y recepción, lo que determina una voluntad de constituirse como un discurso único en todo sentido, porque reitera indefinidamente el mismo mensaje de acuerdo con las reglas que hemos expuesto, y porque cristaliza en una forma totalizadora y omnicomprensiva, que lleva adelante la pretensión de reducir en sí misma a todo el universo discursivo. Son precisamente estas características las que tornan a la propaganda una forma de comunicación estatal incompatible con la democracia. Jacques Ellul ha observado que no solo el régimen democrático torna ineficaz a la propaganda, sino que se trata, básicamente, de una forma de la comunicación no democrática: “propaganda is totalitarian in its essence, not because it is the handmaiden of the totalitarian state, but because it has a tendency to absorb everything” (Ellul, 1973: 242).

Esta es la razón por la cual la propaganda tiene su correlato en la censura, una política muy a menudo registrada en los estudios y los análisis de casos, pero poco atendida en su relación con el fenómeno propagandístico. Todos los casos paradigmáticos de propaganda han incluido a la censura como requisito para la efectividad y el cumplimiento de los objetivos propagandísticos. De esta relación estrecha entre propaganda y censura dan cuenta la acción del *Committee on Public Information* y la propaganda europea de la época, a la que Lippmann le atribuye varias de las limitaciones del ejercicio periodístico (Lippmann, 2005: 37-38), el fascismo italiano que suprimió en pocos años la libertad de la prensa y la sometió completamente a la autoridad del Estado (Allotti, 2012: 23), el franquismo español que recurrió a la represión y a la complicidad de los medios (Folch-Serra, 2012: 230), la coordinación de propaganda y censura política, cultural y periodística decisiva para la consolidación del Estado Novo en Portugal en los años treinta (Pena-Rodríguez, 2013), y las dictaduras del Cono Sur latinoamericano en los años setenta y ochenta, que impulsaron fuertes campañas propagandísticas con limitaciones severas a la libertad de expresión (Risler, 2018; Albistur, 2021). Como demuestran estos antecedentes, siempre la propaganda se apoyó en la censura y solo así alcanzó a constituirse como una forma consistente y duradera de comunicación en contextos no democráticos.

El vínculo estrecho de la propaganda con la censura nos conduce a otro rasgo fundamental del fenómeno: su carácter esencialmente estatal. Armand Mattelart ha observado que la secularización de la propaganda coincide con su conversión en una política de Estado (Mattelart, 2002: 9), algo que Alejandro Pizarroso capta perfectamente cuando sostiene que la propaganda y el Estado son inseparables (Pizarroso, 1999: 146). La matriz resultante del carácter principalmente estatal de la propaganda y la censura, cuya efectividad radica en el monopolio de la fuerza, explica que los casos paradigmáticos de propaganda solo puedan hallarse en contextos políticos dictatoriales o de enfrentamientos bélicos entre estados.

#### PROPAGANDA Y COMUNICACIÓN POLÍTICA

Del repaso de los rasgos que definen a la comunicación política y a la propaganda es posible extraer una serie de proposiciones. Por un lado, la comunicación política abarca la publicidad electoral, el marketing político, la comunicación de gobierno, las campañas estatales de bien público y en general todas las manifestaciones del debate público en un contexto democrático. Es un fenómeno cíclico, que comienza con la identificación de un problema y concluye cuando a través de un proceso de retroalimentación negativa se alcanza cierto consenso en torno a una solución. Esto presupone la presencia de intervinientes legitimados en la comunicación política, el intercambio de ideas e información, la búsqueda de fórmulas que conducen a la estabilidad del sistema. Las estrategias publicitarias empleadas en la comunicación de gobierno, en las campañas electorales o en la publicidad social no vinculada con fines económicos, se constituyen como una rama de la publicidad que interviene en ese proceso de comunicación política y cumple, de esta manera, con los fines políticos de esa forma que adopta la comunicación democrática.

Por otro lado, la propaganda es un fenómeno comunicacional que se inserta en contextos autocráticos o bélicos, en los cuales el diálogo ha sido cancelado y sustituido por el uso de la fuerza. La propaganda, como en las dictaduras y en las guerras, no se propone un diálogo adversativo con el objetivo de alcanzar soluciones colectivas, sino construir un enemigo que debe ser suprimido; no se propone reunir un consenso, sino la adhesión total por parte de los destinatarios. Así es como la propaganda, fenómeno desde luego estatal, coexiste con la censura y adopta la pretensión de erigirse como un discurso único absolutamente controlado en sus fases de producción, circulación y recepción.

Así planteados los extremos que definen a la comunicación política y a la propaganda, estamos en condiciones de registrar las siguientes diferencias entre ambas:

- i) La comunicación política siempre implica una réplica, pero la propaganda no está inserta en una trama de discursos adversativos y en competencia entre sí, por lo cual no define un adversario sino un enemigo, a menudo caricaturizado cuando no directamente eliminado de lo real.
- ii) En la propaganda no hay mensajes que circulan como demandas y respuestas, tal como sucede en la comunicación política. Solo se trata de respuestas, de ahí la relación de la propaganda con un régimen que limita, reduce o directamente elimina las demandas en condiciones de tensionar al centro decisor.
- iii) A diferencia de la comunicación política, en la propaganda no hay retroalimentación predominantemente negativa. La propaganda es pura retroalimentación positiva, es la reiteración indefinida de los mismos temas a través de distintos formatos, pero siempre un mensaje reafirmado, que cristaliza cuando se suprimen los mensajes en sentido contrario, esto es, la propia retroalimentación negativa mediante el uso de la censura.
- iv) La propaganda no es cíclica, no hay un cierre de la propaganda como sí hay un cierre en la comunicación política. La propaganda, por el contrario, es permanente, y solo finaliza cuando el propio régimen no democrático o el enfrentamiento bélico llega a su fin. En este sentido, la propaganda no posee un ciclo propio, sino subordinado al ciclo del régimen en cuestión.
- v) En la propaganda no intervienen los periodistas, los políticos y la opinión pública, tal como estos intervienen en la comunicación política. El mensaje propagandístico es un mensaje emitido por el poder y dirigido a una masa indiferenciada y concebida como homogénea. En

la propaganda, el contexto no democrático suprime la fuente de legitimidad de los políticos (el voto), de los periodistas (la información) y también de los ciudadanos que caracteriza a la comunicación política. No hay en la propaganda una opinión pública entendida como el consenso que emerge de un debate público, sino un destinatario concebido como un único grupo que involucra a toda la nación.

- vi) Ninguna de las funciones que cumple la comunicación política están contempladas en la propaganda. Esta no identifica problemas para integrarlos al debate y excluirlos cuando el consenso fue alcanzado. Para la propaganda no hay problemas, sino soluciones finalmente alcanzadas, éxitos y conquistas. Por lo tanto, no cumple la función de integración de temas al debate público que es, en definitiva, inexistente en el mensaje propagandístico. En consecuencia, no excluye aquellos temas sobre los cuales se alcanzó el consenso, pues el consenso ya es una realidad para la propaganda que, además, por su propio carácter permanente prolonga indefinidamente las soluciones alcanzadas.
- vii) Finalmente, la propaganda no busca la solución del conflicto que persigue la comunicación política, sino la afirmación de la inexistencia de conflictos políticos en el caso de las autocracias, o bien la solución final mediante la supresión física en el caso del enfrentamiento bélico.

#### LA PUBLICIDAD EN LA COMUNICACIÓN POLÍTICA Y EN LA PROPAGANDA

Hemos definido a la propaganda y a la comunicación política atendiendo principalmente al contexto político e histórico en que se desempeñan. Ambos son fenómenos inclusivos, no convergentes e involucran todo el espacio comunicativo en un momento dado. La publicidad, en cambio, no posee esta relación. Si bien el consenso en torno a su definición no parece del todo alcanzado, varios han sido los esfuerzos por delimitar una actividad que nunca ha sido estática. Jef I. Richards y Catharine M. Curran (2002:74) han intentado reformular una definición de publicidad para adaptarla a los cambios en las prácticas y las técnicas utilizadas, que posee el valor de reunir ciertas posiciones equidistantes entre las definiciones más aceptadas y los puntos de vista de expertos en la materia: “Advertising is a paid, mediated form of communication from an identifiable source, designed to persuade the receiver to take some action, now or in the future”. Esta definición, como tantas otras, identifica a la publicidad cualquiera sea el contexto político, a diferencia de lo que sucede con la comunicación política y la propaganda.

De acuerdo con esta premisa, la publicidad puede ser una estrategia que facilita un proceso más amplio de comunicación política. El caso más evidente es el de la publicidad política, estrictamente un “conjunto de técnicas y estrategias empleadas por los partidos durante su campaña electoral” (Rey, et.al. 1999, p. 21), que en el marco de una competencia democrática alcanza un protagonismo singular en el objetivo de captar el voto ciudadano. No obstante, también en este caso los mensajes de la publicidad coexisten con otros mensajes como el discurso político, las columnas periodísticas o los sondeos de opinión pública, siempre en una situación dialógica de debate público.

Algo similar sucede en el caso de la propaganda. Una estrategia publicitaria puede emplearse en la propaganda, sobre todo cuando esta se apoya en la mediatización, pero el fenómeno propagandístico es de una naturaleza distinta. No solo porque excede el espacio de los medios y también comprende, por ejemplo, la movilización de masas, el diseño arquitectónico o la producción cinematográfica, sino porque la propaganda presupone mensajes pretendidamente únicos, esto es, sustraídos a cualquier oposición política, y en este marco la publicidad política perderá toda relación con la competencia, tan clara en el ámbito comercial. Es la brecha que se pone de manifiesto cuando la publicidad “es la comunicación y el diálogo, frente a la convicción; la retórica y el ingenio frente a la imposición” de la propaganda (Méndiz Noguero, 2008, p. 57). Y es por todas estas razones, finalmente, que es correcto hablar en un contexto democrático de “publicidad electoral” o “publicidad política” pero no de “propaganda electoral”, en la medida que la propaganda excluye el intercambio discursivo y la oposición, algo que solo es posible en el ámbito de la comunicación política. Con esta perspectiva, en un contexto autoritario dominado por la propaganda, la publicidad política adopta un papel instrumental y solo permanece, en su acepción actual como *advertising* (*Ídem.*), confinada en el espacio puramente comercial.

El acento en el contexto político propone una verdadera separación entre comunicación política y propaganda, lo que a su vez distingue a esta última de la publicidad. Incluso en el planteo de autores que parecen observar los fenómenos en un sentido opuesto, la relación entre el tipo de régimen y la forma que adopta la comunicación emerge de forma espontánea, toda vez que la distancia se torna evidente.

Con argumentos de peso, Adrián Huici (1994) deplora la sustitución del término “propaganda” por “publicidad política” en los planes formativos. En su planteo, sin embargo, todos los ejemplos de propaganda que proporciona corresponden a contextos no democráticos y, en cambio, aquellos que presenta ligados a las democracias occidentales y la competencia electoral son, precisamente, los que considera eufemísticamente denominados como “publicidad política”. Si pasamos a la comunicación estrictamente estatal, la misma distinción implícita está en el análisis comparado que realizan Antonio Pineda Cachero y Juan Rey (2009, p. 15), cuando advierten que la instrumentación propagandística de la publicidad institucional suele rodearse de críticas puesto que “atenta contra los fines de un Estado realmente democrático”. En la perspectiva de estos autores, además, esta publicidad institucional se inclina siempre por el servicio público en beneficio del ciudadano, “y es esta dimensión democrática –afirman–, la que puede hacer de la publicidad institucional del Estado un fenómeno distinguible de la propaganda” (Ídem. p. 22).

#### PUBLICIDAD Y PROPAGANDA: A MODO DE CONCLUSIÓN

En la exposición que hemos desarrollado ha quedado de manifiesto la importancia del contexto político en la distinción entre propaganda y comunicación política. Cuando la ausencia de la democracia o su decadencia definen el espacio de la comunicación, ya no resulta posible aplicar las definiciones de comunicación política observadas sino únicamente las definiciones de propaganda. Ha quedado en evidencia, también, que la publicidad no interviene en las definiciones que hemos expuesto, y que incluirla no altera las diferencias. Nuestro argumento radica en que esta distinción entre comunicación política y propaganda representa la contradicción principal, y que la publicidad social facilitará a una u otra de acuerdo con los escenarios políticos que se presenten. En las democracias, el uso de la publicidad se extiende al espacio de la publicidad electoral, la comunicación de gobierno, las campañas de bien público, la difusión de políticas sociales integradas al flujo de información y comunicación en un ambiente adversativo de discusión pública. Por otro lado, si la democracia pluralista ha sido suprimida, la publicidad política, como todos los fenómenos comunicativos, será absorbida por la propaganda y contribuirá con la matriz autocrática del contexto político en que la propaganda consagra su manifestación paradigmática.

La distinción entre comunicación política y propaganda que hemos presentado contribuye a trazar un nuevo nivel de diferenciación entre propaganda y publicidad. Hemos soslayado deliberadamente a la publicidad comercial, que funciona con cierta independencia del contexto político y social, para subrayar aquellas áreas donde los entrecruzamientos son más problemáticos, más susceptibles de confundirse en la observación empírica. La publicidad podrá auxiliar a los actores intervinientes en la comunicación política, e incluso las campañas electorales y de bien público pueden considerarse como verdaderas campañas publicitarias con fines políticos o sociales. En cambio, cuando la propaganda política es el fenómeno que emerge, la publicidad, en su especificidad, se limitará al ámbito de la economía cuando las mismas características de la propaganda, en especial su voluntad de abarcar todo el espacio público, transforma todo fenómeno comunicativo en un sucedáneo propagandístico.

Publicidad y propaganda no son fenómenos convergentes ni comparables, por lo que distinguirlos conceptualmente acudiendo a la antítesis entre propaganda y comunicación política para poner de relieve todo lo relativo a lo ideológico y el poder, nos ha permitido situar la discusión en un nivel de análisis nunca completamente ausente en las aproximaciones y, sin embargo, a menudo descuidado.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albistur, Gerardo (2021). Un sistema de medios en dictadura: Propaganda, prensa clandestina y censura, en Albistur, G. Passarini, A. Sosa, A y Basile, M. *Dictadura y resistencia: La prensa clandestina y del exilio frente a la propaganda del Estado en la dictadura uruguaya (1973-1984)*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Allotti, Pierluigi (2012). *Giornalisti di regime: la stampa italiana tra fascismo e antifascismo (1922-1948)*. Roma: Carocci editore.
- Benson, Krystina (2010). Archival Analysis of The Committee on Public Information: The Relationship between Propaganda, Journalism and Popular Culture. *International Journal of Technology, Knowledge & Society*, 6(4), 151-164.
- Deutsch, Karl (1966). *The nerves of government. Models of political communication and control*. The Free Press.
- Domenach, Jean-Marie (2005). *La propaganda política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Ellul, Jacques (1973). *Propaganda: The formation of men's attitudes*. EE.UU: Vintage Books.
- Folch-Serra, Mireya (2012). Propaganda in Franco's Time. *Bulletin of Spanish Studies*, 89 (7-8), 227-240. <http://dx.doi.org/10.1080/14753820.2012.731570>.
- García Beaudoux, Virginia, D'Adamo, Orlando e Slavinsky, Gabriel (2011). *Propaganda gubernamental. Tácticas e iconografías del poder*. Buenos Aires: La Crujía.
- Henderson, Edgar (1943). Toward a definition of propaganda. *Journal of Social Psychology*, 18, 71-87.
- Huici, Adrián (1994). Propaganda y publicidad política: algunas cuestiones terminológicas. *Questiones Publicitarias*, 3, 98-104. <https://doi.org/10.5565/rev/qp.216>.
- Lasswell, Harold (1938). *Propaganda: Technique in the World War*. The University of Michigan.
- Lippmann, Walter (2011). *Libertad y prensa*. Madrid: Tecnos.
- Mattelart, Armand (2002). *Geopolítica de la cultura*. Montevideo: LOM – Trilce.
- Méndiz Noguero, Alonso (2008). Diferencias conceptuales entre publicidad y propaganda: una aproximación etimológica. *Questiones Publicitarias*, 1(12), 43-61. <https://doi.org/10.5565/rev/qp.122>.
- Méndiz Noguero, Alonso (2014). Cómo se ha escrito la "Historia de la Publicidad": Fundamentos historiográficos y esquema de periodización. *Historia y Comunicación Social*, 9, Núm. Especial Enero, 195-207. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_HICS.2014.v19.44951](http://dx.doi.org/10.5209/rev_HICS.2014.v19.44951)
- Panebianco, Angelo (2007). Comunicación política, en Bobbio, N. Mateucci y Pasquino G. *Diccionario de política*. México: Siglo XXI.
- Pena-Rodríguez, Alberto (2013). Los grandes héroes ibéricos. Salazar, Franco y la Guerra Civil española: prensa y propaganda. *Journal of Spanish Cultural Studies*, 14(1), 36-51. <http://dx.doi.org/10.1080/14636204.2013.841048>.
- Pineda Cachero, Antonio (2007). Propaganda y publicidad comercial: un principio diferenciador. *Questiones Publicitarias*, 12 (1), 107-128. <https://doi.org/10.5565/rev/qp.122>.
- Pineda Cachero, Antonio; Rey, Juan (2009). Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas. *Questiones Publicitarias*, Monográfico (3), 9-32.
- Pizarroso, Alejandro (1999). La historia de la propaganda: una aproximación metodológica. *Historia y Comunicación Social*, 4, 145-171.
- Rey, Juan; Fernández, Jorge; García, María José; Lasso de la Vega, Carmen; León Vergara, Reyes; Suárez, Luis (1997). Comunicación política electoral. Elecciones municipales de Sevilla en 1999. *Questiones Publicitarias*, Monográfico (2), 13-154. <https://doi.org/10.5565/rev/qp.237>.
- Richards, Jef I.; Curran, Catharine M. (2002). Oracles on "Advertising": Searching for a Definition. *Journal of Advertising*, 31 (2), 63-77. <https://www.jstor.org/stable/4189215>.
- Risler, Julia (2018). *La acción psicológica: dictadura, inteligencia y gobierno de las emociones 1955-1981*. Buenos Aires: Tinta y Limón.
- Wolton, Dominique (1995). La comunicación política: construcción de un modelo, en Ferry, J y Wolton, D, *El nuevo espacio público*. Gedisa.

- Sánchez, Rubén (2008). Campañas propagandísticas: su uso en la formación de la opinión pública. El caso del Comité de Información Pública de los EEUU durante la Primera Guerra Mundial. *Zer*, 13 (25), 141-161.
- Timasheff, N. S. (1943). On Propaganda. *The American Catholic Sociological Review*, 4 (1), 10-15.