

## LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN ESPAÑA. UNA DÉCADA EN PERSPECTIVA.

Alfonso Cortés González <sup>1</sup>

### Resumen

En este artículo se hace un recorrido sobre los últimos diez años (2000-2009) de la publicidad institucional (concretamente de la Administración General del Estado), analizando este fenómeno detenidamente, para poder plantear un debate muy pertinente sobre la propia esencia y naturaleza de la publicidad de las Administraciones Públicas, en estos tiempos de cambios auspiciados por tres factores: 1. crisis económica global (obliga rediseño de los presupuestos), 2. Nuevas formas comunicativas (web 2.0 y comunicación bidireccional) y 3. Nueva ley de publicidad institucional (y las limitaciones que aplica a la publicidad del Gobierno). Por tanto, tras el estudio de la publicidad discutiremos y plantearemos si es pertinente la inversión, si debemos obviar su función educativo-social, y si este tipo de comunicación publicitaria contribuye o no a la construcción de la democracia.

### Palabras clave

Publicidad institucional, publicidad social, administraciones públicas, España, partidos políticos.

### Abstract

This paper makes an analytic tour around the Spanish Government Advertising of the last ten years. This way, we will be able to explain a very appropriate debate about the own essence and types of Governments Advertising, in these days of changes, which are fostered by three factors: 1. Economic Global Crisis (that force the redising of budgets), 2. New communication forms (www 2.0 and bidirectional communication) and 3. New legislation of Government Advertising (new restrictions). Thus, after the study of this advertising, we will discuss and explain if budgets are appropriate, if we ought to avoid the educational and social function of Government Advertising, and if this form of communication contribute, or not, to the construction of Democracy.

### Keywords

Government Advertising, Social Advertising, Civil Service, Administration, Political Parties.

## Introducción

La publicidad comercial (en contraposición a la publicidad institucional) es objeto de la mayor parte de los trabajos que se publican sobre publicidad. Incluso en las Universidades españolas el estudio de la publicidad institucional ha estado relegado exclusivamente a la actividad de postgrado (y de manera muy tímida), aunque es cierto que con la implantación del Espacio Europeo de Educación Superior, se están introduciendo especializadas comunicación de las administraciones públicas

La variante comercial de la publicidad cuenta con una extensa literatura ya en nuestro país, y ha sido estudiada desde distintos puntos de vista. Así lo explica García Leiva en su artículo (García Leiva, 2009) sobre investigación en publicidad titulado “la publicidad como protagonista”:

La publicidad es la gran protagonista de una serie de trabajos que demuestran que asuntos tan tradicionales como la historia de la disciplina o la influencia de los anuncios pueden convivir con acercamientos más novedosos en los que casos puntuales sirven para pensar las relaciones entre comunicación publicitaria y salud y publicidad y comunicación pública. En cualquier caso, es también interesante destacar que el estudio del papel de la comunicación en las empresas ha llegado para quedarse y que ello arroja luz, en esta oportunidad, sobre la gestión de sus relaciones públicas, de patrocinio y de responsabilidad social, pero también más genéricamente sobre sus formas de organización.

La publicidad institucional (que por presupuesto es la más importante en España), dentro del conjunto de los estudios sobre publicidad, cada vez atrae más interés desde la investigación y la Universidad en nuestro país, aunque es un objeto de estudio todavía poco trabajado a pesar de la enorme importancia de esta forma de comunicación de las Administraciones Públicas y de la riqueza de los enfoques desde los cuales podemos aproximarnos a la misma (perspectivas como la sociológica, la política, y la económica). Sin embargo, este interés creciente, todavía no ha traspasado la frontera de la investigación (apenas ha llegado siquiera a las aulas) demostrándose que no existen rutinas profesionales distintas en la publicidad institucional respecto a la comercial, a pesar de la naturaleza y fines tan dispares de ambos tipos de anunciantes.

En España no se destinan fondos suficientes a las Universidades para este tipo de investigaciones. Esto puede deberse a que desde el poder no se estima la publicidad institucional como una herramienta estratégicamente importante (que reporte una

rentabilidad real), y que sólo se quiera que sirva para hacer visible al Estado, en lugar de conseguir los objetivos sociales para los que en principio, la publicidad institucional está pensada (más allá de la variante informativa de la publicidad institucional, es decir, igual no interesa del todo hacer una publicidad institucional educativa verdaderamente).

No obstante, a pesar de esta, quizás, desproporcionada sospecha, es muy importante poner el foco en este tipo de publicidad por diversos motivos: en primer lugar, la Administración es el primer anunciante en nuestro país (y sin sumarle a los ministerios los gastos en publicidad de comunidades autónomas o municipios) y en consecuencia por volumen económico está más que justificado este tipo de estudios (aunque el dinero que nos gastamos en publicidad institucional pueda ser discutible). En segundo lugar, este es un tipo de comunicación de las Instituciones Públicas, y por tanto es comunicación pública (en el sentido más político de la palabra) sobre la cual los ciudadanos deben conocer y fiscalizar.

Por ello desde la Universidad es vital seguir muy de cerca este asunto para detectar tendencias, comprobar que se cumple la ley y proponer nuevas formas de relación de los ciudadanos con la Administración y viceversa (discusión sobre si la publicidad sirve para consolidar la democracia o si es un modelo agotado). Por último, desde el punto de vista sociológico (e histórico) es crucial que se estudie este tipo de publicidad. En consecuencia, no se entiende del todo la poca bibliografía que encontramos al respecto.

### **1. Objetivos y metodología**

El artículo se ha redactado a partir del establecimiento de los siguientes objetivos:

1. Describir los distintos tipos de publicidad institucional que encontramos sobre el estudio de las distintas campañas que se han puesto en marcha en la última década.
2. Descubrir qué tipo de publicidad institucional es predominante y sus razones
3. Descubrir, si las hubiera, diferencias en la publicidad institucional en función del partido político que gobierna.
4. Aportar líneas de discusión sobre el futuro de la publicidad institucional en España

Todo objetivo requiere de unas herramientas y de un método para conseguirlo. Enumeramos, continuación, los instrumentos metodológicos que se han empleado:

1. Revisión de fuentes documentales oficiales y análisis de contenido de las campañas.
2. Analizar la inversión en publicidad institucional por año
3. Analizar la agenda política del Gobierno y cruzar los datos con la inversión publicitaria por ministerio y por temática
4. Análisis y síntesis del estado de la cuestión junto con la tendencia actual de la legislación sobre la comunicación institucional.

## **2. Qué es publicidad institucional**

La publicidad institucional, en sentido más estricto, es aquella comunicación del Estado que se divulga a través de los medios de comunicación en los tiempos y espacios a través de los cuales también se difunde la publicidad comercial, a cambio de un desembolso económico por parte de las administraciones públicas. En la publicidad institucional, para que no sea propaganda, los objetivos y el emisor del mensaje deben reconocerse claramente. Se podría decir la única diferencia (aparente) con la publicidad comercial es el tipo de anunciante, sin embargo en estas líneas (y artículo) se entenderán las diferencias tan profundas en ambos tipos de comunicación publicitaria.

A priori, podemos definir rápidamente la publicidad institucional como “una forma de comunicación de las Administraciones Públicas emitida en cualquier medio de comunicación, en los espacios donde se inserta la publicidad comercial” (Cortés, 2008:10). La finalidad de la publicidad comercial es la promoción de productos y servicios con fines lucrativos, sin embargo, la publicidad institucional, como publicidad del Estado, tiene como su fin último el interés general (Martínez y Vizcaíno, 2008:4). A pesar de la claridad de estos conceptos, esta concepción de la publicidad institucional debe ser enriquecida con el estudio y debate sobre la materia, para no pecar de simplistas y entender el fenómeno con sus matices y complejidad.

Puede parecer que la publicidad institucional no es en principio algo relacionado directamente con la gestión de la autoridad. Sin embargo la dimensión socializadora del

Estado y su función y obligación educadora (en civismo y valores) sí que es un ejercicio de autoridad. En este sentido, no nos resultaría difícil comprender cuán importante es la publicidad de las Administraciones Públicas en nuestras sociedades actuales, siendo los medios de comunicación de masas<sup>2</sup>, y más concretamente la televisión y las redes sociales, los vehículos idóneos para transmitir mensajes masivos, que lleguen al máximo número de personas, a un mismo tiempo, alejadas entre sí, y pertenecientes a cualquier tipo de comunidad o grupo social. Es decir la comunicación institucional (en este mundo actual soberbiamente mediatizado) cubre un espacio que tradicionalmente tenía otras instituciones públicas, como la escuela en esta tarea socializadora.

Ahora bien, este modelo de entender el Estado y su comunicación con los ciudadanos está enraizado descaradamente con una visión paternalista del Estado (pero asumida en las teorías políticas democráticas actuales para que todas las personas, independientemente de su familia, compartan unos valores y unos códigos comunes, y eso es positivo a mi entender), ya que es el Estado es responsable de educar y socializar a las personas y nos olvidamos de que por otro lado es también la sociedad civil quien debe configurar y construir el Estado.

Esta contradicción entre el fomento de la cultura democrática (en sentido amplio) por parte de las administraciones a través de su comunicación pública, y hacerlo de manera unidireccional de arriba hacia abajo (es decir, de forma no democrática, como es el modelo tradicional de publicidad) se debe, resumiendo mucho, a que el Estado democrático es claramente el heredero evolucionado del Estado tradicional (en el que no existían los conceptos de ciudadanía, ni la articulación de derechos y deberes contemporánea) más que una construcción nueva, obviamente. El Estado actual comparte con el tradicional sus bases, su historia, sus relaciones de poder e incluso sus símbolos (monarquía, pendones, banderas). Por otro lado, antes era muy difícil hacer democrática la comunicación pública, sin embargo el panorama ha cambiado radicalmente con internet, a partir de la web 2.0, y la posibilidad de transformar la comunicación institucional es ya una iniciativa factible.

Estos asuntos se alejan un poco (aunque no pueden estar más relacionados con nuestro objeto de estudio) de la conceptualización, digamos más purista, de publicidad institucional, pero sin duda, deberán añadirse a la comunicación de los gobiernos, si estos quieren realmente comunicarse con los ciudadanos de la forma que ya hacemos en

el siglo XXI, y de este modo entender de manera más efectiva y útil el fenómeno de la publicidad institucional. Es decir, no podemos dejar de lado este debate para responder coherentemente a la pregunta del epígrafe: ¿qué es publicidad institucional?

La publicidad institucional, no se ha dicho, pero también es una forma (de las más importantes) de existencia del Estado (ya que el Estado es algo que no podemos percibir sino a través de sus símbolos, y existe como se hace ver y oír por los ciudadanos). Al igual que en su día, la mejor forma para llevar este cometido fue la iconografía feudal, los retratos del rey, la imprenta, la radio, hoy día lo es metiendo el Estado en los contenidos mediáticos. “Es el espectáculo del Estado el que hace al Estado, así como el monumento hace la memoria” (Debray, 1995:60). Sobre esto escribía Régis Debray lo siguiente:

Un Estado que no diera nada a ver y a escuchar, sin rituales, monumentos y documentos, sería peor que un rey sin diversiones: una nada. Lo que explica la frivolidad de las denuncias en boga del “Estado espectáculo”. Son las modalidades del espectáculo las únicas que hacen época y sentido. (Debray, 1995:60)

Por lo tanto, la publicidad pasa a ser una herramienta fundamental que disponen los estados para mostrarse a sus ciudadanos, y así se justifica la obligación de las Administraciones de hacer ver y oír al Estado por los medios más oportunos en cada momento histórico, estando estos Estados representados y materializados en las Administraciones nacionales, autonómicas y locales<sup>3</sup>. Quiere decirse que aunque un Estado no quiera a priori, por su propia naturaleza está obligado a proporcionarse un modo vital de existir, y en consecuencia la publicidad institucional existirá mientras existan instituciones.

Volviendo al hilo meramente publicitario de la cuestión, se puede especificar distintos tipos de publicidad institucional, que a mi entender son cuatro: publicidad institucional educativo-social, publicidad institucional comercial, publicidad informativa, y publicidad electoralista (en claro retroceso, además de no ser legítima).

La variante educativo-social de la publicidad institucional es la que está directamente vinculada con la función educativa y socializadora del aparato del Estado. Este tipo de campañas pretenden propiciar cambios en la manera de entender el mundo de los ciudadanos, introduciendo nuevos valores y argumentos sobre la vida en sociedad. Un ejemplo de este tipo de campañas serían las de igualdad de género (en una sociedad

machista) o las de concienciación con el medio ambiente (campañas de este tipo pueden estar a caballo con las informativas si dan a conocer qué hemos de hacer, por ejemplo, con las bombillas de bajo consumo).

La publicidad institucional informativa se limita a informar sobre trámites y plazos con la administración y aportar directrices a los ciudadanos sobre cómo actuar, como hemos dicho, en las labores de reciclaje de productos, o ante una emergencia.

También hemos mencionado la publicidad institucional comercial, que es aquella que bajo una lógica mercantilista, busca clientes y mercados para el país, comunidad autónoma o municipio que es gobernado por una administración concreta. Ejemplos de este tipo de campañas serían las de turismo en ferias extranjeras, o las de turismo del País Vasco en el resto de España.

Finalmente, la publicidad electoralista es aquella que busca ganar votos y dar autobombo al partido de turno. En realidad está prohibida, pero se ha utilizado mucho, incluso en esta década. No debemos confundir publicidad electoralista con electoral, ya que la segunda es legal y se hace en tiempo de campaña electoral cumpliendo unos espacios y unos tiempos determinados, repartidos por la Junta Electoral.

La publicidad institucional, se puede entender que forma parte a su vez de la publicidad social. La publicidad social puede ser pública o privada y está vinculada con el principio educativo-social que mencionábamos más arriba. Estimo conveniente añadir un matiz muy interesante que Alvarado (2003:45) desarrolló en su tesis doctoral: “La finalidad en la transmisión de ideas por parte de la publicidad no tiene por qué ser sólo favorable al emisor, sino que puede serlo para los receptores mismos, para el conjunto de la sociedad”. Esta cita pretende desarrollar el concepto de publicidad social, que es un tipo de publicidad con finalidad y contenido cívico (Alvarado, 2003). Ahora bien, para que una campaña publicitaria sea considerada social debe perseguir, fundamentalmente, el beneficio de la ciudadanía y no el particular (Cortés y Pérez, 2009). De este modo una campaña electoralista no sería educativa, pero tampoco lo sería, por ejemplo, la de Iberdrola de Energía Verde, porque escondiendo la verdad, hace una campaña ecologista persiguiendo ganancias empresariales exclusivamente<sup>4</sup>. Por tanto, la publicidad institucional debe buscar el beneficio de la ciudadanía por encima de cualquier otro beneficio.

Estando ya situados conceptualmente en la materia, vamos a mostrar qué tipo de campañas se difunden en España, y que tipo de publicidad institucional es el predominante. También, como indicamos en los objetivos observaremos si existen diferencias a la hora de hacer publicidad institucional en función del partido político que esté en el gobierno en cada momento.

### **3. Panorama de la publicidad institucional en la última década en España**

#### *3.1 Debate sobre qué se puede publicitar desde las Instituciones Públicas en España*

En España desde 2005 existe una Ley sobre Publicidad y Comunicación Institucional (Ley 29/2005). Antes las pautas estaban poco claras y era muy fácil hacer campañas propagandísticas y de autobombo. A partir de dicha Ley y combinándola con la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007) la Secretaría de Estado de Comunicación ha elaborado una guía práctica de Publicidad y Comunicación Institucional, en la que se explica cómo debe ser la comunicación de la Administración General del Estado, y qué se debe o no se debe publicitar.

Entre los asuntos *publicitables* se encuentran<sup>5</sup>:

- campañas de información y utilidad general
- campañas para propiciar un cambio social, de hábitos o de actitud en la ciudadanía
- campañas de apoyo a sectores económicos españoles en el exterior promoviendo la comercialización de productos españoles y atraer la inversión extranjera.
- Además de las institucionales, campañas para obtener un fin comercial de servicios y productos públicos: Tesoro, Loterías, etc.

Por otro lado, en la citada guía, también se detallan qué es lo que no se puede publicitar<sup>6</sup>:

- Campañas de “autobombo” destinadas a ensalzar la labor pública realizada por el Gobierno o por la Administración General del Estado.
- Campañas que promueven un cambio de actitud de la ciudadanía con fines partidistas o políticos.

- Campañas que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarias a los principios constitucionales que inciten a la violencia.
- Campañas que no sean imprescindibles para salvaguardar el interés público o el correcto funcionamiento de los servicios públicos, una vez abierto el proceso electoral.

A pesar de los esfuerzos por sistematizar qué se puede publicitar, y los avances en legislación, sigue quedando algunos asuntos que pueden ser debatidos y matizados, para seguir trabajando hasta llegar a un modelo coherente, y adaptado a los tiempos, de publicidad institucional.

Comparando los asuntos que pueden ser publicitados y los que no mediante la publicidad institucional, encontramos algunas contradicciones. La más importante incide en la variante educativa de la publicidad institucional, porque se obliga expresamente en la guía (y en la Ley) que hay que hacer campañas para “propiciar un cambio social, de hábitos o de actitud en la ciudadanía”, mientras se prohíbe hacer campañas que promuevan “un cambio de actitud de la ciudadanía con fines partidistas o políticos”<sup>7</sup>.

Esta cuestión es más compleja de lo que parece y no ha sido solventada de todo aún por los legisladores y los filósofos (pensadores sobre comunicación social). Partimos de la base de que la publicidad institucional está obligada (partiendo de las teorías actuales y consensuadas) a contribuir con el cambio social hacia un modelo más justo, igualitario y respetuoso con los Derechos Humanos y Fundamentales.

Paralelamente a esta obligación, se prohíbe hacer campañas que promuevan un cambio de actitud con fines partidista. Esto es, en gran medida, incongruente, ya que todo posicionamiento (sea renovador o conservador) es partidista, o puede ser tachado como tal muy fácilmente, porque requiere que ciudadanía tome partido por una cuestión o por otra.

La defensa de los Derechos Humanos, la Democracia, la Igualdad de Oportunidades son cuestiones políticas y partidistas, y si no lo son en la actualidad, lo han sido incluso en nuestra historia más reciente, hasta que finalmente han sido finalmente absorbidos tales valores y principios en la cultura y en la sociedad por la mayoría de las personas (función de cambio social cumplida). Por ejemplo, una campaña de publicidad

institucional para la educación sexual: entendemos que es necesaria, y que promueve comportamientos saludables. Sin embargo hay muchos grupos de población (representados por partidos políticos) que pueden percibir esto como partidista y parcial, o que entienden, por ejemplo, la educación sexual de manera muy distinta. Y en consecuencia, toman partido y expresan su disconformidad e incluso indignación con la campaña de marras. Sin embargo, ese comportamiento que se promueve es esa publicidad, supuestamente tachada de partidista, algún día podría ser aceptado mayoritariamente, y dejar de serlo.

Pero aunque eso ocurriese, es innegable que hasta que se acepta social y mayoritariamente una manera de entender el mundo, es una cuestión partidista, y si siempre hubiésemos esperado a que la mayor parte de la sociedad aceptara un avance civilizador para poder enseñarlo o difundirlo desde las Administraciones, estaríamos todavía retándonos en duelo y cortando cabezas por las calles.

Por ello, siempre que la publicidad institucional adquiera su variante social o educativa, será una publicidad partidista y política (no lo digo peyorativamente, sino todo lo contrario) porque ahondará en cuestiones sensibles, no resueltas, que requieren el concurso, el compromiso y la toma de partido en ellas por sectores importantes de la sociedad (como en su día lo fue la Democracia, la Igualdad o el propio Liberalismo económico).

Por tanto si no se quiere una publicidad institucional partidista, habrá que dejar de hacer campañas del tipo educativo/social, y extirpar de las Administraciones (como representantes de la voluntad popular) su capacidad de transformar el entorno conforme a un programa político. ¿Por qué tenemos siempre tanto problema y genera tanta polémica (en este sentido) la comunicación institucional?

A esta pregunta se pueden dar cuatro respuestas interrelacionadas:

1. lo renovador crea conflicto y polémica, aunque ahonde en derechos, libertad o bienestar, porque hay intereses en juego, y formas de ver el mundo bien sedimentadas a lo largo de los años y de la tradición. (Caso de la reforma sanitaria en EE.UU. o de la transición a la Democracia en la España de los 70).
2. Como los gobiernos tienen a menudo la tentación de hacer un uso propagandístico buscando rentabilidad electoral con la comunicación institucional, se establecen

mecanismos y se legisla para que no puedan hacer un uso ventajista de la publicidad institucional. Derivado de ello, como efecto colateral, podríamos estar capando la función educativo-social de este tipo de publicidad, estando los Gobiernos legitimados a introducir cambios sociales, desde el momento en que se ganan unas elecciones (siendo esta la norma del juego básica para no dirimir nuestras diferencias, o el modelo de sociedad, con dolorosas guerras civiles).

3. En un mundo en el que a pesar de la crisis el capitalismo más frío, es si cabe más fuerte, se podría querer neutralizar (desde el poder económico) la capacidad de cambio y de orden social que ostentan las distintas Administraciones Públicas, en tanto y en cuanto el Estado es un poder (público y político) sometido a voluntad popular cuyo rumbo puede variar en función de la opinión de la ciudadanía (algo que no ocurre en el poder económico-financiero). En este sentido se querría limitar (incluso hacer desaparecer) las campañas sociales y educativas, y favorecer sobre todo las campañas publicitarias del Estado de lógica mercantil, como aquellas que atraen el turismo o las inversiones (las más beneficiadas en este sentido son las plusvalías privadas, aunque no por ello se nieguen los beneficios de la entrada de divisas al conjunto de la población), y las que son meramente informativas de plazos y anuncios de la Administración, como difundir la fecha tope para entregar la declaración de la renta.

4. Cabe la posibilidad de que ninguno de los dos escenarios descritos anteriormente (las respuestas segunda y tercera) se estén desarrollando de manera consciente por parte de ninguna instancia (cosa que es discutible) pero si esto es así, sin darnos cuenta estamos llevando la comunicación institucional hacia un destino distinto al que debería llevarse por la propia naturaleza del poder político y público. Hay que reformular continuamente el poder político y sus formas de comunicación, pero no cercarlo, porque de ese modo estamos cercando los cauces de manifestación de las voluntades de las personas.

El debate que se plantea queda totalmente abierto, y estimo que sería pertinente seguir estudiándolo, desde distintas perspectivas (no sólo desde la comunicación, sino desde el derecho, la filosofía y la economía), ya que es una cuestión vital de la vida en sociedad, de nuestra existencia como ser humano y cívico.

A pesar del debate que continuamente suscita (en el que nos hemos metido de lleno en el artículo) la publicidad institucional en su dimensión educativo-social, que ha llevado incluso a desarrollar una legislación restrictiva sobre la publicidad de asuntos cívicos y

políticos, vamos a ver en el resumen que en realidad en España, este tipo de campañas han sido muy minoritarias en la última década (no es así en otros países del entorno).

### *3.2 Resumen de las cifras económicas de la Publicidad Institucional en España en la última década*

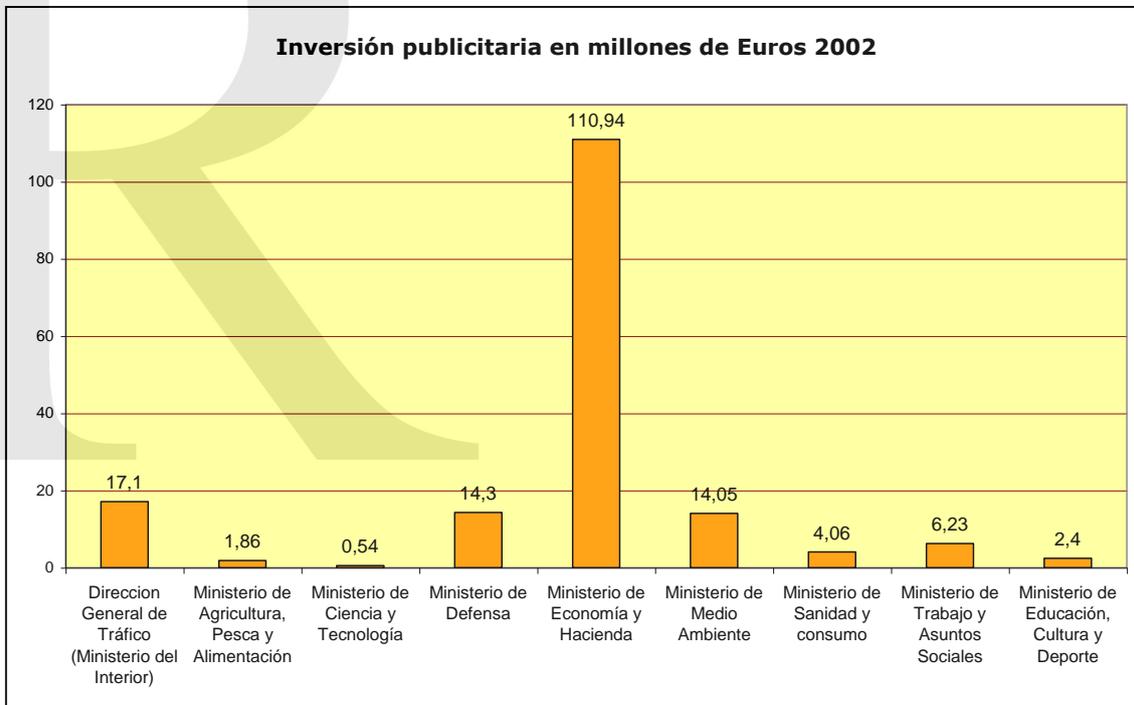
Desde que en 1982 se comenzase de manera sistematizada en nuestro país a invertir desde el Gobierno en publicidad institucional, el presupuesto no ha hecho otra cosa que crecer vertiginosamente hasta 2009, ejercicio económico en el que la crisis económica ya había completamente arrebatado la sensación de riqueza en los llamados países desarrollados.

A comienzos de esta década, que está a punto de terminar (o terminó en enero de 2010), el presupuesto en publicidad institucional se había estabilizado en torno a los 170 millones de euros. Sin embargo, coincidiendo con las Elecciones Generales de 2004, el Gobierno (se supone que la publicidad institucional no debe ser electoralista) aumentó este presupuesto hasta los 224 millones de euros.

En todos estos años, es el Ministerio de Economía y hacienda el que ha liderado indiscutiblemente el ranking de inversión publicitaria en la Administración General del Estado, lo que evidencia, en la práctica, que la publicidad institucional de tipo informativo o comercial era prioritaria para el partido político que gobernó en la primera mitad de la década, por encima del resto de tipos de publicidad institucional.

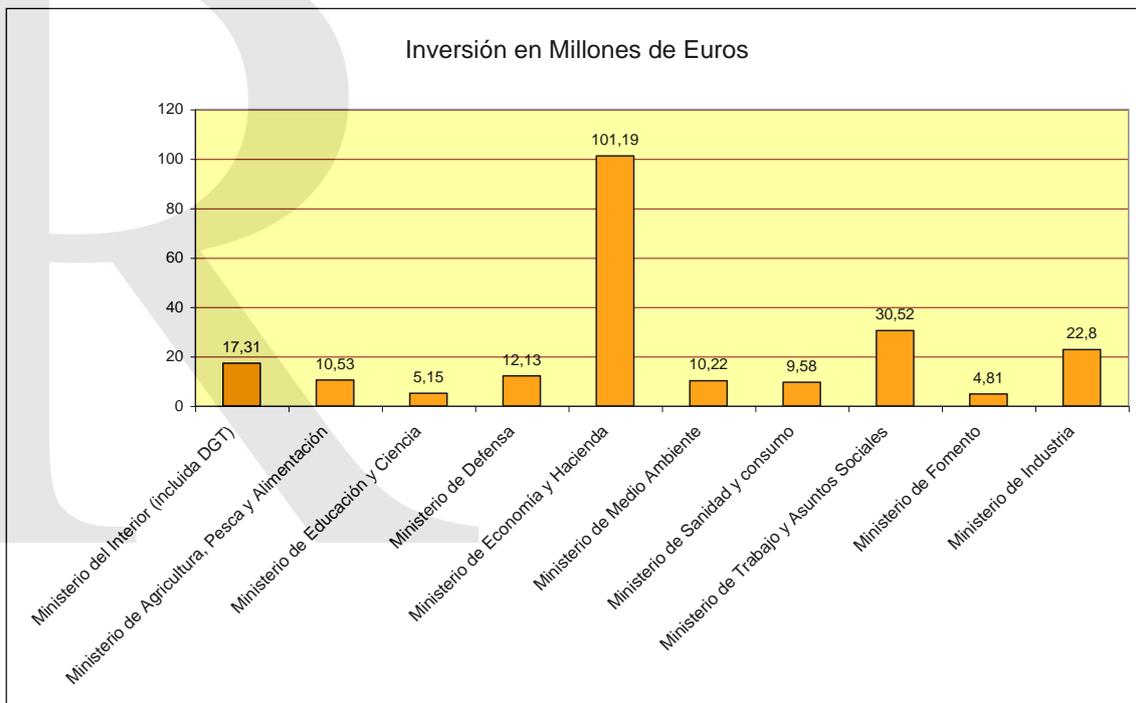
Fijémonos, por ejemplo, el siguiente cuadro correspondiente al año 2002, en el que dicho Ministerio (de Economía y Hacienda) acapara el 64,69% de la inversión publicitaria. También encontré en los archivos, que el 93% del presupuesto de este ministerio se repartió entre Loterías y Apuestas del Estado, Turespaña y Deuda Pública. El 7% restante fue a la campaña del IRPF y acciones varias. De cualquier modo, esto no es del todo incoherente ya que se trata de una Administración encargada de informar a los ciudadanos sobre los procesos de relación económica con el Estado, que para muchas personas se trata de procedimientos complejos y difíciles de abordar.

**Fig. 1** *Inversión publicitaria de la Administración General del Estado en 2002.* Fuente: Elaboración propia (Cortés, 2007)



Los datos de 2003 son muy similares a los de 2002, pero al detalle descubrimos que el presupuesto para campañas de Asuntos sociales creció de manera brutal (concretamente se multiplicó por tres el dinero de este Ministerio para hacer publicidad). En 2004 se siguió esta tendencia y el presupuesto en publicidad institucional creció un 30% con respecto a 2003. Precisamente el aumento de la inversión (que disminuyó en 10 millones en el ministerio líder) se derivó hacia las áreas de política social<sup>8</sup>, de lo que se desprende el uso oportunista de la publicidad institucional por parte del Partido Popular (en el gobierno) de cara a las elecciones de ese mismo año. A pesar de este aumento, no hay que dejar de subrayar que el Ministerio de Economía y las campañas de corte informativo y comercial seguían monopolizando el panorama de la publicidad institucional de la Administración General del Estado<sup>9</sup>, aspecto que caracterizó la comunicación institucional de esos años.

**Fig 2.** *Inversión publicitaria de la Administración General del Estado en 2004.* Fuente: Elaboración Propia (Cortés, 2007)

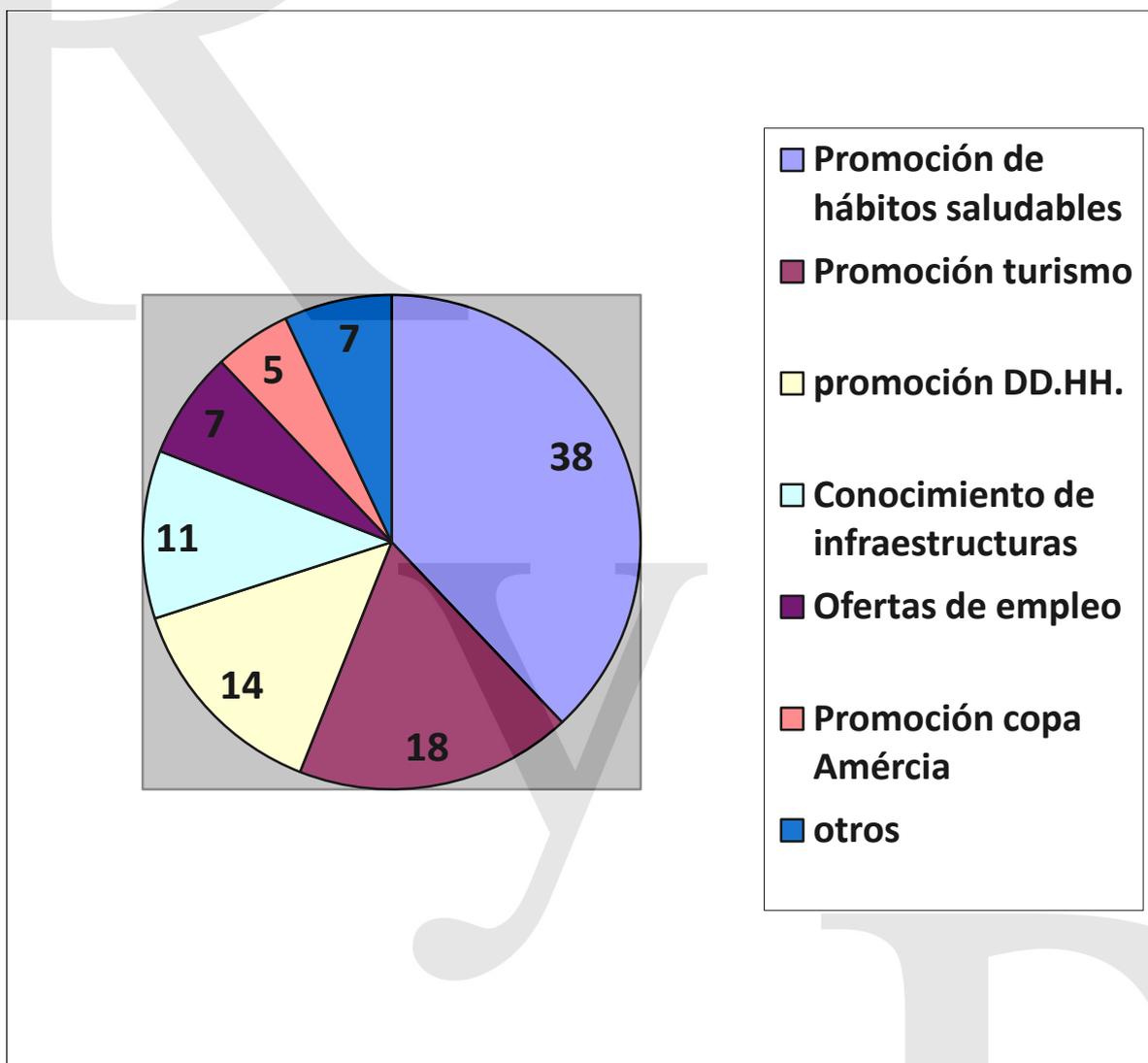


Por lo tanto, asumimos que a pesar de lo que se pueda decir, la publicidad con vocación socializante (analizando sólo las campañas sociales) no fue (ni lo es) una prioridad de nuestras administraciones. Quizás porque este es un tema que posiblemente ni aumente ni disminuya la intención real de voto a corto plazo, y por lo tanto, sea más rentable invertir en otro tipo de campañas, es decir, la Administración General del Estado atiende más, en cuanto a publicidad social se refiere, a la *prioridad de demanda pública*, que a la *prioridad político-ideológica*<sup>10</sup>. Y este comportamiento se vino manteniendo de manera evidente hasta 2005.

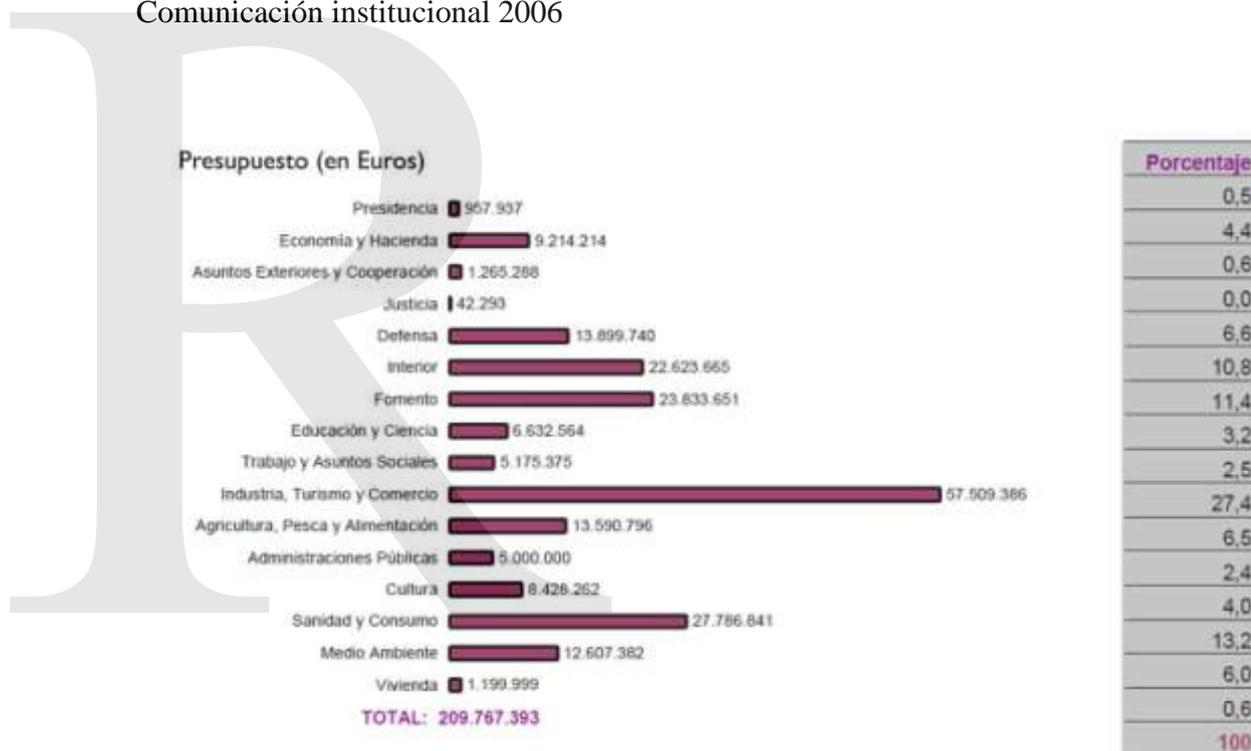
Es importante marcar otro hito en el camino y destacar el año 2006 porque fue el primer ejercicio en el que la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional era plenamente efectiva, y en el que se aprecian diferencias significativas en el cambio de administración. La inversión total en materia de publicidad y comunicación fue de 210 millones de euros de los que 168 millones se invirtieron exclusivamente en la compra de medios<sup>11</sup>. En ese año el ministerio líder era el de Industria, Turismo y Comercio, con el 27% de la inversión, seguido del de Sanidad y Consumo (13%) y del de Fomento e Interior (cada uno de ellos alrededor del 11% de la inversión). Sería interesante investigar si la percepción de los ciudadanos de que el Partido Popular se dedica mucho

a la economía tiene que ver con que en sus años de gobierno, más del 60% de las campañas las firmaba el Ministerio de Economía.

**Fig 3.** *Porcentaje campañas por objetivos 2006.* Datos extraídos del Informe de Publicidad y Comunicación institucional 2006.



**Fig 4.** *Distribución del presupuesto en 2006.* Fuente: Informe de Publicidad y Comunicación institucional 2006



A pesar de que parezca un vuelco en la forma de hacer publicidad institucional a partir de 2006, si analizamos los datos más detenidamente, nos damos cuenta de que realmente también el gobierno del PSOE evita la confrontación político-ideológica en la publicidad institucional (a pesar de que estas prioridades son más importantes en la izquierda que en la derecha, por la vocación de cambio de las corrientes políticas progresistas), queriéndose así ceñir, de una forma más o menos útil a la Ley (en el punto que obliga a que la publicidad institucional no puede ser política o partidista).

Esta cuestión es la única no extrapolable a otras realidades Europeas. Por ejemplo, en el año 2007, en España las campañas socioeducativas no llegaron al 10%, mientras que en Holanda casi el 60% de las campañas (concretamente el 58%) fueron de este tipo (Cortés, 2009b).

Esta es una de las razones por las que podríamos decir que tanto de iure, como de facto, la publicidad institucional educativo-social (su variedad más destacada en los estudios y ensayos sobre publicidad institucional) ha dejado de existir, o al menos está en peligro de extinción en nuestro país<sup>12</sup> sobre todo desde 2006. Las cosas en materia de publicidad institucional siguieron, en líneas generales, de este modo hasta que llegó la crisis económica con sus recortes.

En 2009 (los últimos datos que tenemos publicados hasta la fecha), la Administración General del Estado ejecutó 100 campañas de publicidad, con un presupuesto escaso (comparado con las partidas presupuestarias anteriores) de 95,2 millones de euros. Este presupuesto en publicidad es un 37,3% menor que el previsto en el propio Plan de Publicidad (elaborado en 2008), y un 29,2% menos que el presupuesto de 2008. La crisis se ha notado de manera muy importante en la publicidad de las administraciones, ya que este año, dispuso de un 54,6% menos de presupuesto que en el año 2006<sup>13</sup>.

**Fig 5.** *Distribución del presupuesto en 2009.* Fuente: Informe de Publicidad y Comunicación institucional 2009



La prioridad más importante en 2009 fue la Promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía y el cuidado de su entorno (seguridad vial y náutica, prevención de riesgos laborales, ahorro energético, preservación del medio ambiente, salud y hábitos de vida, consumo y alimentación, etc.). Esta partida ha alcanzado el 46'6% del gasto total realizado.

Las campañas educativo-sociales, no se especificaron aparte, sino que se incluyeron en la promoción en materia de derechos y deberes de los ciudadanos (empleo, violencia de género, explotación sexual, oferta educativa y cultural, fiscalidad, información electoral, cooperación, becas y ayudas, servicio exterior, vivienda, etc.). Esta partida en 2009 alcanzó el 16% del gasto total en publicidad institucional.

En resumen, podemos decir que la publicidad institucional en nuestro país en esta última década ha tenido 3 fases o etapas distintas en la forma, aunque en el fondo y resultado de la cuestión podríamos hablar de un todo. Estas tres fases las podemos identificar de la siguiente manera:

- Fase 1: Años 2000-2004, mayoría absoluta del Partido Popular. Grandes presupuestos publicitarios, concentración presupuestaria en el área de Economía y Hacienda y acusación de uso electoralista de la publicidad. *Etapas Popular.*
- Fase 2: Años 2004-2008, gobierno del Partido Socialista sin crisis económica. Grandes presupuestos publicitarios, concentración presupuestaria en Fomento, Industria y Turismo. Desaparece las campañas electoralistas pero aparecen tímidamente algunas vinculadas con prioridades político-ideológicas. *Etapas Socialista.*
- Fase 3: Años 2008-2010, época de crisis económica. Disminución muy significativa del presupuesto publicitario (se recorta a la mitad). Campañas político ideológicas prácticamente desaparecen y se mantienen como fuertes las áreas de Fomento, Industria y Turismo. *Etapas de Crisis.*

Atendiendo al recorrido que hemos hecho en los últimos 10 años de publicidad institucional, observamos que si bien el uso partidista y electoralista de la publicidad está acorralado, las distintas administraciones marcan su impronta en cómo reparten el presupuesto publicitario, y qué áreas ministeriales son, por tanto, las que estarán más presente (en cada momento, de manera estratégica) en la mente de la ciudadanía.

#### 4. En conclusión

La mayoría de los trabajos sobre publicidad institucional en España destacan la función educativa-social de este tipo de comunicación del Estado. Sin embargo, que la publicidad incida en estas cuestiones educativas y socializadoras es una cuestión, sin duda, política, ya que existen distintas maneras partidistas (y legítimas) de entender la realidad. Este tipo de publicidad institucional cada vez aparece menos en los medios e incluso se ha prohibido por ley el uso partidista de la comunicación institucional, lo que hace muy difícil que las campañas traten sobre temas educativos, de derechos, porque son los temas más Políticos de nuestra realidad.

Al mismo tiempo, la publicidad educativo-social se construye y se justifica sobre un modelo de Estado paternalista, en el cual el Estado es el responsable de educar y socializar a las personas y olvidándonos de la otra parte fundamental de la concepción y modelo actual: la sociedad civil también configura y construye el Estado.

Por otra parte, se venía defendiendo este tipo de publicidad institucional (educativo-social) al interpretarse como un modelo de comunicación institucional que contribuía a construir democracia (en una etapa en la que salíamos del franquismo), introduciendo en el espacio público valores democráticos. No obstante, con el paso de los años, este modelo de comunicación pública aparece como incompleto, ya que sigue una lógica unidireccional en la que los propios ciudadanos no participan, podríamos decir que de ninguna forma, en estas campañas. Y al ser comunicación pública, su construcción también ha de ser pública.

Estas perspectivas, ahora se entienden mejor porque la web 2.0 está ampliamente extendida y los ciudadanos quieren (o tienen la posibilidad) de participar en el fenómeno comunicativo. Sobre esta cuestión sería pertinente poner sobre la mesa la siguiente pregunta: ¿se construye democracia con un modelo comunicativo totalmente antidemocrático como es la publicidad unidireccional? Para construir democracia, pero sobre todo para educar en democracia hay que empezar a trabajar y vertebrar los procesos del Estado desde abajo hacia arriba (y no al revés). Podríamos empezar a trabajar esta cuestión en la publicidad institucional.

Aunque ahora la publicidad (sus temas, prioridades y presupuestos) es más transparente y el Gobierno elabora informes detallados anualmente, la publicidad institucional no

consigue servir a sus fines, al menos desde una perspectiva social. Fijémonos incluso en las campañas de tráfico, en la que los efectos positivos se suelen vincular más a las acciones recaudatorias que a las campañas, incluso en los últimos meses hemos visto que ni por esas, ya que los accidentes y muertes en las carreteras han vuelto a aumentar desde septiembre de este año. Sobre esta cuestión debemos hacernos la siguiente pregunta: ¿es la publicidad institucional un instrumento útil para lo que está pensada, o debemos sustituirla por otro tipo de acciones y así maximizar el dinero público? Por otra parte, las personas ven la publicidad institucional como si de propaganda se tratase, eso hace levantar las sospechas y bloqueo del público, por lo que su sentido y razón de ser queda en entredicho. Por tanto, si estos contenidos se transmitiesen y construyesen mediante otras formas, quizás tuviesen mayor aceptación. Es otra propuesta.

Por consiguiente, si las campañas publicitarias institucionales no sirven para sus objetivos (sobre todo las educativo-sociales), ¿proponemos que se dejen de hacer? Antes todos teníamos claro que no, pero ahora, a la vista de la efectividad, todos tenemos muchas dudas, ya que es tirar una cantidad de dinero enorme para simplemente ser imagen vacía de una administración (siempre existirá algo de publicidad, porque un Estado necesita hacerse ver y oír para existir, como explica Debray).

A esta deficiente efectividad de la publicidad social puede contribuir que no existan rutinas profesionales concretas. No encontramos en nuestro país (y la mayoría de los que conozco) una especialización al respecto (al no haber investigación específica y bien financiada sobre la eficacia de las campañas públicas, no hay docencia de calidad sobre estos temas en la Universidad). Si a esto le sumamos que las personas normalmente desconfían de la publicidad institucional, hace que estas inversiones sirvan para poco o nada, y que ese dinero estaría mejor invertido en otras áreas de la administración.

Por tanto, creo que es necesario reabrir el debate de la publicidad institucional (en su dimensión educativo-social) en lo más profundo, es decir, en la propia existencia e interpretación de la misma, emplazando de este modo a las Administraciones a educar y socializar mediante otras formas mediáticas y estructurales más útiles y eficaces.

La publicidad institucional funciona muy bien cuando es informativa (indicando a los ciudadanos cómo usar los contenedores o el plazo límite de la Renta) o comercial

(“señor de Inglaterra: venga a visitar nuestras playas, lo pasará bien”), y funciona muy mal cuando se quiere convertir en escuela o en foro de debate. Por tanto, utilicemos bien las herramientas, y demos a la publicidad lo que es de la publicidad.

### Referencias bibliográficas

ALVARADO, M.C. (2003): *Publicidad social: una modalidad emergente de comunicación*. Universidad Complutense, 2003. Tesis Doctoral, Madrid.

CHÍAS, J. (1995): *Marketing público. Por un Gobierno y una administración al servicio del público*, McGraw-Hill, Madrid.

CORTÉS GONZÁLEZ, A. (2007): *Cultura de Paz y publicidad institucional. El Estado en el fomento de la cultura de paz a través de la publicidad educativa*. Alcalá Grupo Editorial, Jaén.

CORTÉS GONZÁLEZ, A. (2008): “Conceptualización de la publicidad institucional en su dimensión socializadora y educativa” en *Espacios Públicos*, 11. Universidad Autónoma del Estado de México. Enlace: [<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/676/67602212.pdf>] consultada el 12 de diciembre de 2010

CORTÉS GONZÁLEZ, A. Y PÉREZ RUFI, J.P. (2009): “Ecologismo, igualdad y responsabilidad civil: de la Publicidad Social Televisiva”, en *Icono 14*, nº13, Madrid. Enlace: [http://www.icono14.net/revista/num13/5\\_icono13\\_alfonsocortes\\_josepatricio.pdf](http://www.icono14.net/revista/num13/5_icono13_alfonsocortes_josepatricio.pdf), consultado el 11 de noviembre de 2010

DEBRAY, R. (1995): *El Estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder*. Manantial, Buenos Aires.

FÉRNANDEZ BUEY, F. (2000): *Ética y filosofía política*. Edicions Bellatera, Barcelona.

GARCÍA LEIVA, M.T. (2009): “La publicidad como protagonista” en *Telos*, nº 77, octubre de 2008, Madrid. Enlace: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articuloinstitution.asp@idarticulo=1&rev=77.htm>] consultado el 10 de noviembre de 2010

HÄBERLE, P. (2001): *El Estado constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, DF.

MARTÍNEZ PASTOS, E. Y VIZCAÍNO LAORGA, R. (2008): “Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración es España: Régimen Jurídico” en *Revista Latina de Comunicación Social*, nº 63. Enlace: [<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/819/81906309.pdf>] consultada el 12 de diciembre de 2010

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2010): *Guía práctica de publicidad y comunicación institucional*. Marzo 2010, Madrid.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2007): *informe de publicidad y comunicación institucional 2006*. Madrid.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2008): *informe de publicidad y comunicación institucional 2007*. Madrid.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2009): *informe de publicidad y comunicación institucional 2008*. Madrid.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2010): *informe de publicidad y comunicación institucional 2009*. Madrid.

Ley 4/1999 de 11 de mayo, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía

Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

---

<sup>1</sup> Alfonso Cortés González es profesor de Comunicación y Sociedad en la Universidad de Málaga. Página web personal: [www.alfonsocortes.com](http://www.alfonsocortes.com) [cortes@uma.es](mailto:cortes@uma.es)

<sup>2</sup> Con Internet y la reciente red de medios de comunicación locales, el concepto e interpretación clásica de los mass media está en entredicho. Sin embargo, apelo a los medios de comunicación de masas, porque estoy estudiando las acciones publicitarias de la Administración General del Estado, y la manera, sino más eficaz, sí más rápida y fácil para hacer llegar sus mensajes a millones de personas dispersas en kilómetros de superficie es la televisión, mass media por excelencia. Somos concientes de la actual apuesta por la e-Administración, sin embargo a día de hoy Internet no tiene la penetración social que dispone la televisión. Por ello, cuando la Administración hace una convocatoria pública, ha de informarse a los ciudadanos, según la ley, a través de los pertinentes boletines oficiales, y a través de un periódico de gran tirada.

<sup>3</sup> Esta obligación de las Administraciones Públicas las asumimos partiendo de los textos políticos de Fernández Buey, y del constitucionalista Peter Häberle. Así asumimos esta perspectiva teórico-política para apoyar este estudio.

<sup>4</sup> Sobre el caso de Energía Verde, y otros como Attitudes de audio, publiqué en 2009 un artículo sobre publicidad social en la revista Icono14. Cortés González, A. y Pérez Rufi, J.P. (2009): *ECOLOGISMO, IGUALDAD Y RESPONSABILIDAD CIVIL Una Visión de la Publicidad Social Televisiva*, Icono 14, nº13. Enlace: [http://www.icono14.net/revista/num13/5\\_icono13\\_alfonsocortes\\_josepatricio.pdf](http://www.icono14.net/revista/num13/5_icono13_alfonsocortes_josepatricio.pdf), consultado el 11 de noviembre de 2010

<sup>5</sup> Puntos transcritos literalmente de la Guía práctica de Publicidad y Comunicación Institucional, publicada el 22 de marzo de 2010 por la Secretaría de Estado de Comunicación.

<sup>6</sup> Idem.

<sup>7</sup> Los dos entrecomillados del párrafo están extraídos de la Guía Práctica de Publicidad y Comunicación institucional, publicada por el Ministerio de la Presidencia el 22 de marzo de 2010.

---

<sup>8</sup> Inversión que aumentó el triple un año antes, en 2003, ya que las elecciones eran a principios de año (marzo de 2004). De este modo el ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pasó de 6 millones de euros de inversión en 2002 a 18 millones de euros en 2003.

<sup>9</sup> Hay que advertir que las comunidades autónomas actualmente invierte más dinero que la Administración Central en publicidad institucional. Sin embargo, por ser este un foro nacional, me centro en los datos del Gobierno de España.

<sup>10</sup> Prioridades descritas en CHIAS, J.: *Marketing público. Por un Gobierno y una administración al servicio del público*, McGraw-Hill, Madrid, 1995. pp. 109-110

<sup>11</sup> *Informe de Publicidad y Comunicación institucional 2006*. Ministerio de la Presidencia. Enlace: [http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/99724/Informe2006.pdf] consultado el 10 de noviembre de 2010

<sup>12</sup> En 2006, sólo el 5,9% de las campañas institucionales estaban dirigidas a Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales

<sup>13</sup> Datos extraídos del *Informe de Publicidad y Comunicación institucional 2006*. Ministerio de la Presidencia. Enlace: [http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/110292/Informe2009.pdf] consultado el 10 de noviembre de 2010