

Comunicación de conductas y hábitos saludables a través de la publicidad institucional

Eva Casanova Lorenzo

Universidad Pablo de Olavide (España) – *Université de Carthage* (Túnez)

evacasanovalorenzo@gmail.com

RESUMEN

En esta comunicación se analizará el concepto de publicidad institucional, teniendo en cuenta tanto el emisor como los objetivos. A continuación, se establecerá cuál es la importancia de la salud en las leyes, planes e informes sobre comunicación y publicidad institucional, así como en las campañas presentes en las páginas web de los ministerios españoles. Por último, se examinarán las dificultades comunicativas a las que se enfrentan las Administraciones Públicas a la hora de transmitir información a través de las campañas institucionales, en especial aquellas que tratan sobre conductas y hábitos saludables.

Palabras clave: publicidad institucional, dificultades comunicativas, hábitos saludables.

ABSTRACT

In this paper we will analyse the concept of government advertising taking into account both the speaker and the objectives. Then, we will establish which the importance of health is in laws, plans and reports about government communication and advertising, as well as in government ads located on the Spanish ministries official websites. To conclude, we will examine the communication issues that Public Administrations face when they communicate some kind of information through government ads, primarily those which are based on healthy behaviours and habits.

Key words: *government advertising, communication issues, healthy habits.*

1. Aclaraciones terminológicas: la publicidad institucional

Para comenzar, debemos aclarar que el término *publicidad institucional* puede tener dos acepciones bien diferenciadas, dependiendo del emisor y de los objetivos.

Por un lado, la publicidad institucional puede referirse a la publicidad llevada a cabo por empresas o entidades privadas con el fin de mejorar o reforzar su propia imagen. En este sentido, también se conoce con el término de *publicidad corporativa*. Moreu Carbonell (2005: 192) establece que el objetivo de esta publicidad es “potenciar el prestigio y la imagen de una empresa, haciendo hincapié en su contribución a la sociedad, la economía, el bienestar, la ciencia o lo que les parece remarcable”. Es decir, a través de este tipo de publicidad, se construye la marca de la empresa, la marca corporativa, a la vez que se pretende que los receptores adopten una actitud favorable con respecto a dicha entidad. De este modo, la empresa en cuestión intentará alcanzar dos objetivos: por una parte, la fidelización de sus consumidores habituales y, por otra, la captación de nuevos compradores o clientes que antes adquirirían o contrataban sus productos en la competencia.

Por otro lado, la publicidad institucional puede referirse al tipo de publicidad emitida por las Administraciones Públicas, cuyos objetivos pueden ser, por ejemplo, apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, difundir ofertas de empleo público o informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, como se establece en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

Sin embargo, en este artículo se concibe al Estado como un anunciante social, que lleva a cabo un tipo de publicidad, la institucional, que está al servicio de una causa de interés social (Alvarado y de Andrés, 2005), como es, por ejemplo, el fomento de conductas y hábitos saludables entre los ciudadanos. Dicho de otro modo, consideramos que nuestro objeto de estudio son aquellas campañas institucionales que tienen como finalidad “educar positivamente o lograr la aceptación de un código de conducta y/o valores orientados a la mejora de las relaciones sociales de los individuos y de los ciudadanos con el entorno social, físico y natural” (Cortés, 2007: 228). Por ello,

se quedan fuera de este ámbito social aquellas campañas con fines comerciales y políticos (Alvarado y de Andrés, 2005):

Como por ejemplo los anuncios de la Lotería de Estado, la publicidad turística, las campañas de incentivo del voto en periodos electorales o las campañas para informar de los plazos para el pago de impuestos, que, si bien tienen un indudable interés público, puede discutirse su mayor o menor carácter social.

2. La importancia de la salud en el ámbito de la publicidad institucional

Antes de analizar las dificultades comunicativas a las que se enfrentan las Administraciones Públicas en lo que al fomento de conductas y hábitos saludables se refiere, determinaremos si la salud ocupa un lugar importante en el ámbito de la publicidad institucional. Para ello, hemos realizado un estudio estructurado en tres ejes fundamentales: las leyes de publicidad y comunicación Institucional, los planes e informes de publicidad y comunicación Institucional y las campañas institucionales presentes en las páginas web de los diferentes ministerios españoles.

2.1. Las leyes de publicidad y comunicación institucional

En 2005 se aprobó en España la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que permitió legislar por primera vez la publicidad y la comunicación de las Administraciones Públicas a nivel nacional. Bien es cierto que anteriormente ya se habían aprobado algunas leyes autonómicas, como las de Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana, Andalucía y Extremadura, que regulaban dicha materia en las comunidades autónomas mencionadas. Actualmente, existen diez leyes autonómicas que regulan la publicidad y la comunicación institucional (algunas de ellas suponen modificaciones de leyes anteriores, como por ejemplo la Ley 6/1996, de 26 de septiembre, reguladora de la publicidad institucional en Extremadura, que fue derogada y modificada por la Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura).

Actas – VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – VI CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2014

Se han examinado un total de once leyes: diez autonómicas (véase la Tabla 1) y una nacional: la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

Tabla 1: leyes autonómicas que regulan la publicidad y la comunicación institucional

Andalucía	LEY 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.
Aragón	LEY 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional.
Canarias	LEY 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario.
Castilla y León	LEY 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León.
Cataluña	LEY 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional.
Comunidad Valenciana	LEY 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.
Extremadura	LEY 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.
Islas Baleares	LEY 13/2010, de 9 de diciembre, de publicidad institucional de las Illes Balears
País Vasco	LEY 6/2010, de 23 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional de Euskadi.

Actas – VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – VI CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2014

Principado de Asturias	LEY 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales.
------------------------	---

Fuente: elaboración propia

Tras el análisis, se puede concluir que en diez de las once leyes examinadas se han encontrado referencias al tema de la salud. La única excepción ha sido la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, donde no se recogen referencias ni a la salud ni a los hábitos o las conductas saludables.

Dichas referencias se pueden estructurar en torno a cuatro ejes temáticos principales, como se muestra en la siguiente tabla:

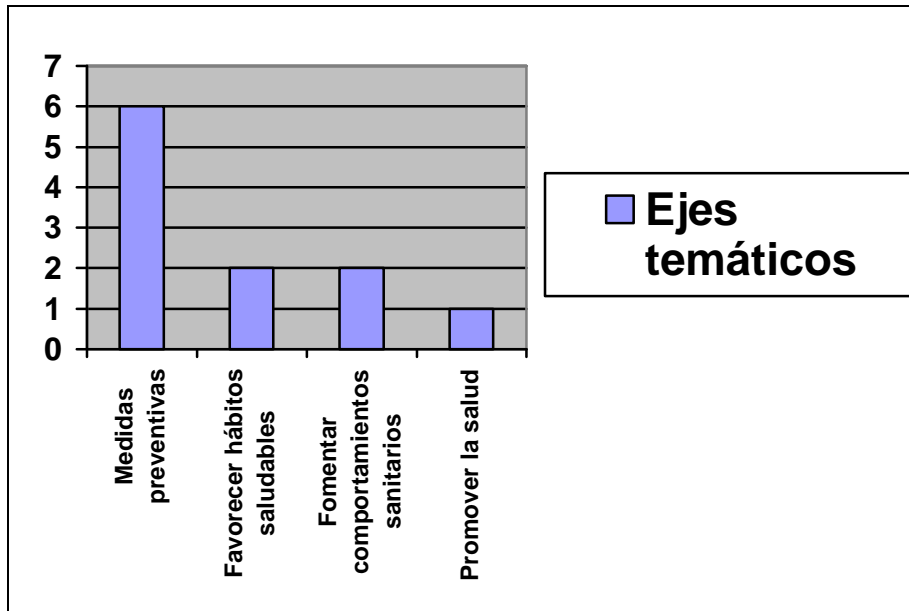
Tabla 2: ejes temáticos sanitarios en las leyes sobre publicidad y comunicación institucional

EJE TEMÁTICO	LEY
a) Medidas preventivas que eviten los riesgos o que reparen los daños relacionados con la salud de las personas o del medio natural.	Ley 29/2005 (nacional), Ley 6/2006 (Asturias), Ley 2/2007 (Canarias), Ley 8/2013 (Extremadura) , Ley 13/2010 (Islas Baleares) y Ley 6/2010 (País Vasco)
b) Favorecer la práctica de hábitos saludables.	Ley 6/2005 (Andalucía) y Ley 4/2009 (Castilla-León)
c) Fomentar comportamientos de los ciudadanos en relación con los bienes o servicios públicos de carácter sanitario.	Ley 6/2005 (Andalucía) y Ley 16/2003 (Aragón)
d) Promover y defender los valores de la sociedad, como la salud.	Ley 18/2000 (Cataluña)

Fuente: elaboración propia

Los resultados anteriores se pueden observar en la siguiente gráfica:

Gráfica 1: ejes temáticos sanitarios en las leyes de publicidad y comunicación institucional



Fuente: elaboración propia

Por tanto, se puede establecer que la presencia de la salud en la legislación española que rige la publicidad y comunicación internacional es importante, ya que aparece en diez de las once leyes vigentes. Asimismo, se puede establecer que el eje temático que está más presente es el de “medidas preventivas que eviten los riesgos o que reparen los daños relacionados con la salud de las personas o del medio natural”, que se incluye en cinco leyes autonómicas y en la ley nacional. Por último, hay que destacar que en la Ley 6/2005 de Andalucía no aparece solamente un eje temático, sino dos: “favorecer la práctica de hábitos saludables” y “fomentar comportamientos de los ciudadanos en relación con los bienes o servicios públicos de carácter sanitario”.

2.2. Planes e informes de Publicidad y Comunicación Institucional

La publicación de la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, ha permitido reforzar la transparencia de las campañas

institucionales, al integrar fórmulas que posibilitan tanto el control anual de la planificación como de la ejecución de dichas campañas. Esto es posible gracias a la introducción de dos documentos fundamentales: los planes y los informes¹:

- *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional*: en el artículo 12 de la Ley 29/2005 se establece que la Comisión de publicidad y comunicación institucional, a partir de las propuestas recibidas de todos los ministerios, debe elaborar anualmente un plan de comunicación y publicidad institucional en el que será obligatorio incluir todas las campañas institucionales que la Administración General del Estado planee llevar a cabo. Deberán incluirse los siguientes datos: objetivo, coste previsible, periodo de ejecución, herramientas de comunicación, sentido de los mensajes, destinatarios, organismos y entidades afectadas.
- *Informe de Publicidad y Comunicación Institucional*: en el artículo 14 de la Ley 29/2005 se determina que el Gobierno debe elaborar un informe anual de publicidad y comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales previstas en dicha ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y los planes de medios correspondientes (en el caso de las campañas publicitarias).

En cuanto a las prioridades, se puede constatar en la siguiente gráfica que la primera posición la ocupa, con diferencia, la “promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía”. Esta tendencia se ha mantenido desde el año 2006 hasta el 2013².

¹ Planes (2007-2014) e informes (2006-2013) de Publicidad y Comunicación Institucional. Disponible en:

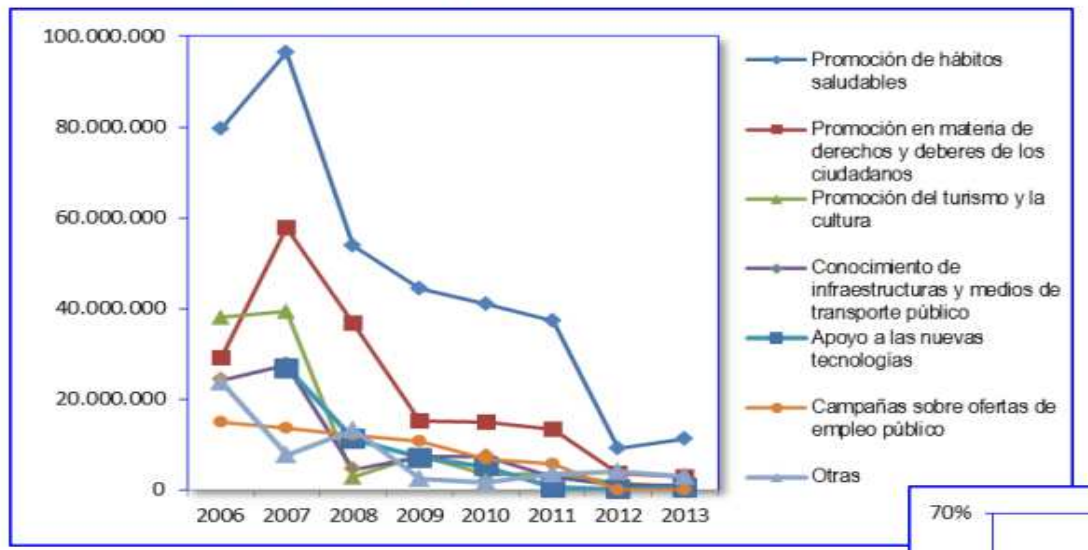
<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/PlanesEInformes.aspx>

² Informe 2013 de Publicidad y Comunicación Institucional. Disponible en:

<http://www.lamoncloa.gob.es/documents/6F9F-7C99-Informe2013.pdf>

Gráfica 2: Prioridades: presupuesto y porcentaje

Prioridades: inversión (gráfico 9.2.3)

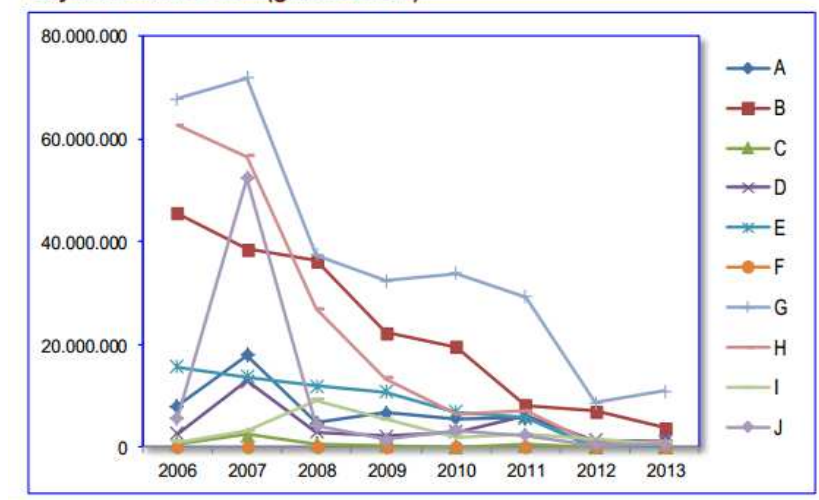


Fuente: Informe 2013 de Publicidad y Comunicación Institucional

En lo que se refiere a los objetivos, se establece que de entre los diez puntos que se recogen, el que muestra un mayor índice de inversión (desde 2006 a 2013) es el correspondiente a la salud (G): “anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas”.

Gráfica 3: objetivos: inversión

Objetivos: inversión (gráfico 9.2.6)



Fuente: Informe 2013 de Publicidad y Comunicación Institucional

Tabla 3: objetivos: inversión

<p>A. Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales</p> <p>B. Informar sobre derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas...</p> <p>C. Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares</p>	<p>D. Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas...</p> <p>E. Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen</p> <p>F. Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad pública cuando afecten a una pluralidad de destinatarios</p>	<p>G. Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas...</p> <p>H. Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles...</p> <p>I. Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España</p> <p>J. Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social</p>
---	--	---

Fuente: Informe 2013 de Publicidad y Comunicación Institucional

Como conclusión, se puede afirmar que la salud supone un tema primordial tanto en la planificación como en la ejecución de las campañas institucionales. Esto se demuestra en el elevado presupuesto dedicado al eje temático de la “promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía” entre 2006 y 2013, que supone la prioridad absoluta en relación con las campañas publicadas. De igual modo, el objetivo que llevó asociado más inversión durante el mismo periodo estaba relacionado con la salud: “anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas”.

Estos resultados muestran que los dos ejes temáticos sanitarios más presentes en las leyes son los correspondientes al objetivo con más inversión y a la principal prioridad (informes de 2006 a 2013), lo que muestra una coherencia importante entre lo que se recoge en las leyes y las campañas que se llevan a cabo.

En la siguiente tabla se ilustra esta correspondencia:

Tabla 4: correspondencia de los ejes temáticos entre leyes e informes

LEYES	INFORMES
Medidas preventivas que eviten los riesgos o que reparen los daños relacionados con la salud de las personas o del medio natural (<i>presente en seis leyes</i>).	Medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas (<i>objetivo con más inversión</i>).
Favorecer la práctica de hábitos saludables (<i>presente en dos leyes</i>).	Promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía (<i>principal prioridad</i>).

Fuente: elaboración propia

2.3. Campañas institucionales en las páginas webs de los ministerios españoles

Se ha llevado a cabo un análisis de trece ministerios españoles para dictaminar si aparecen campañas basadas, por una parte, en medidas preventivas que eviten los riesgos o que reparen los daños relacionados con la salud y, por otra, en el fomento de la práctica de hábitos y de conductas saludables.

Tabla 5: presencia de campañas institucionales sobre medidas preventivas o sobre hábitos y conductas saludables en ministerios españoles

1. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	Sí
2. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación	No
3. Ministerio de Defensa	No
4. Ministerio de Economía y Competitividad	No

5. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	Sí
6. Ministerio de Empleo y Seguridad Social	No
7. Ministerio de Fomento	No
8. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	No
9. Ministerio de Industria, Energía y Turismo	No
10. Ministerio del Interior	Sí
11. Ministerio de Justicia	No
12. Ministerio de la Presidencia	No
13. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	Sí

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, solamente en cuatro de los trece ministerios se han encontrado campañas de este tipo.

A continuación, mostramos dos tablas en las que se incluyen los temas de salud presentes en las páginas web de los cuatro ministerios que cuentan con campañas relacionadas con medidas preventivas sanitarias (tabla 6) y las relacionadas con el fomento de hábitos saludables (tabla 7), acompañados de algunos ejemplos de campañas institucionales reales.

Tabla 6: temas relacionados con medidas preventivas sanitarias en las páginas web ministeriales

<p>Imagen 1. Prevención de accidentes de tráfico</p>	<p>Imagen 2. Prevención de enfermedades</p>	<p>Imagen 3. Prevención de la violencia de género</p>

 <p>Imagen 4. Prevención de la adicción</p>	 <p>Imagen 5. Prevención accidentes infantiles</p>	 <p>Imagen 6. Prevención embarazos no deseados</p>
 <p>Imagen 7. Prevención contra el calor</p>	 <p>Imagen 8. Prevención obesidad infantil</p>	 <p>Imagen 9. Prevención de lesiones en medio acuático</p>

Fuente: elaboración propia

Tabla 7: temas relacionados con el fomento de hábitos saludables en las páginas web ministeriales

 <p>Imagen 10. Ocio activo</p>	 <p>Imagen 11. Hábitos saludables para enfermos crónicos</p>	 <p>Imagen 12. Uso responsable de medicamentos</p>
---	---	--



Fuente: elaboración propia

3. Dificultades comunicativas de la publicidad institucional

Cuando las Administraciones Públicas quieren transmitir a los ciudadanos información sobre cómo modificar ciertas conductas o hábitos no saludables o sobre cómo prevenir ciertos daños o peligros relacionados con la salud, suelen llevar a cabo una serie de acciones comunicativas a través de campañas publicitarias institucionales. Ahora bien, este proceso comunicativo no está exento de dificultades ya que, en ocasiones, los ciudadanos perciben las campañas institucionales de una manera negativa y, como consecuencia, acaban ignorando los mensajes provenientes de las Administraciones Públicas.

A continuación, examinamos algunos factores que pueden influir en la creación de dicha percepción negativa por parte de la ciudadanía. Asimismo, para que nuestro análisis sea más ilustrativo, incluimos algunos ejemplos reales de campañas institucionales.

3.1. Responsabilización del ciudadano

En ocasiones se observan campañas publicitarias en las que se muestra a ciudadanos que parecen aquejados de una especie de “atrofia cívica”, como establece García López (2007: 293), que les impide discernir entre los hábitos saludables y los que no lo son. Asimismo, en estos anuncios la voz en *off* suele representar a un Estado paternalista que indica al ciudadano cómo debe actuar para poder evitar o solucionar los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto y que, en muchas ocasiones, no solo responsabiliza, sino que llega a

culpabilizar al receptor de un problema concreto. De este modo, la responsabilización del ciudadano implica una “desresponsabilización” por parte del Gobierno, así como de sus políticas, especialmente las relacionadas con diversos ámbitos como:

La salud, la seguridad vial, la limpieza de las ciudades, el cuidado de la naturaleza, el medioambiente y el equilibrio ecológico, el alcoholismo entre los jóvenes, la integración de los inmigrantes, el respeto a los maestros y profesores en el aula, etc. (Ruiz Collantes, 2009: 279).

Si analizamos la campaña “El total es lo que cuenta”, lanzada por el Ministerio de Medio Ambiente en 2005, podemos observar que se presenta al ciudadano como el único responsable de la degradación del medio ambiente. A lo largo de los *spots* se enumeran las diferentes conductas de riesgo que los protagonistas llevan a cabo: encender un cigarrillo, hacer una barbacoa, usar de manera innecesaria el coche, desperdiciar el agua o quemar rastrojos sin control.

Sin embargo, ante este tipo de anuncios, el ciudadano podría reaccionar negativamente, al interpretar estas imágenes como una estrategia por parte del Gobierno para crear una falsa imagen de una ciudadanía irresponsable que no se preocupa por la naturaleza y, de este modo, eludir cualquier tipo de responsabilidad que pudiera subvenir a causa de ciertas políticas medioambientales ineficaces.



Imagen 16. Campaña “El total es lo que cuenta” (2005)

3.2. La eficacia de las estrategias elegidas

En la actualidad se puede observar una falta de consenso en relación con la estrategia que se debe elegir para que determinadas campañas sean eficaces y que de este modo se pueda, no solo evitar el rechazo por parte de los receptores, sino que además se llegue a conseguir un cambio en relación con ciertas conductas. Esta polémica afecta especialmente a la publicidad relacionada con los accidentes de tráfico, donde se percibe que la Dirección General de Tráfico (DGT), organismo dependiente del Ministerio del Interior, ha ido adoptando diferentes posiciones a lo largo de las décadas.

Así, en los años 80, la DGT asumió una línea blanda, ya que no era nada alarmista en sus campañas contra los accidentes de tráfico. Una de las más conocidas fue la de “Si bebes, no conduzcas” (1986), en la que aparecía un sonriente Stevie Wonder hablando en español y cuyo lema sigue hoy vigente.



Imagen 17. Campaña “Si bebes, no conduzcas” (1986)

Sin embargo, en el año 1992 la estrategia cambió por completo y se inició una época caracterizada por campañas impactantes, de línea dura, en las que se mostraban imágenes explícitas de accidentes mortales. El director general de la DGT en ese momento, Miguel Muñoz, afirmaba que “cuanto más fuerte sea el impacto, más mella hace en el ánimo del conductor”³. Así lo pretendían demostrar con la campaña “Las imprudencias se pagan” (1992),

³ Revista *Tráfico y Seguridad Vial* (DGT). Disponible en: <http://www.dgt.es/revista/archivo/pdf/num150-2001P.8.pdf>

donde se mostraban durísimas imágenes que pretendían reflejar el dramatismo de los accidentes de tráfico.



Imagen 18. Campaña “Las imprudencias se pagan” (1992)

En los años posteriores, se fueron alternando las campañas de línea dura con aquellas de línea blanda sin que, a día de hoy, se haya llegado a establecer qué estrategia es mejor recibida por los conductores y que, por tanto, conlleve la disminución de accidentes de tráfico.

Por último, para avivar más esta polémica, debemos tener en cuenta que algunos especialistas consideran que, en especial entre los jóvenes, las sanciones de tráfico tienen más peso que las campañas institucionales: “Se hicieron muchas campañas sobre la conveniencia de usar el cinturón de seguridad, pero hasta que se vio que se perdían puntos no se usó”⁴, destaca María Neira, directora del Departamento de Salud Pública y Medio Ambiente de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Comparte su opinión Ángel Gil, vicerrector de Investigación y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos y experto en Salud Pública, quien afirma que: “La gente, sobre todo los jóvenes, cuando coge el coche no piensa en que se puede matar o quedar parálítico. Lo que temen es que le quiten los puntos, perder el carné”⁵. Esto es así porque muchos jóvenes no tienen miedo a la muerte, con lo que estas campañas tremendistas en las que aparecen muertos e imágenes dramáticas no suelen producir ningún efecto en ellos.

⁴ Periódico *El País*, 17 de octubre de 2013. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/10/17/actualidad/1382037557_218817.html

⁵ Periódico *El País* (íbid).

3.3. Campañas aisladas sin planes integrados

En la *Guía Práctica de Publicidad y Comunicación Institucional* (2010) se establece que: “toda campaña planteada desde la transparencia y la eficacia debe nacer con un objetivo claramente definido, cuantificable y evaluable, no sólo en términos de alcance sino de *efectos reales sobre la ciudadanía*”⁶. Ahora bien, no se puede afirmar de manera categórica que las campañas institucionales, de manera aislada, consigan modificar los hábitos y las conductas saludables de los ciudadanos. Sin embargo, al sumarlas a un plan integral en el que confluyan diversas medidas políticas reales, se pueden aumentar las posibilidades de que se produzcan cambios en los receptores.

Por ejemplo, la campaña “Yo pongo condón”⁷, que el Ministerio de Sanidad puso en marcha en 2008, tenía como objetivo la prevención de embarazos no deseados entre las jóvenes. Por ello, materializó su plan integral con la firma de un manifiesto por parte de los principales fabricantes de anticonceptivos y del Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, lo que permitió que se distribuyesen una importante cantidad de preservativos de manera gratuita y que los profilácticos que se vendiesen en las farmacias se pudieran adquirir a unos precios asequibles.



Imagen 19. Campaña “Yo pongo condón” (2008)

No obstante, no todas las campañas institucionales están acompañadas de este tipo de medidas complementarias, lo que provoca que algunas de ellas se limiten a la difusión de un determinado mensaje en una serie de medios de

⁶ La cursiva es nuestra.

⁷ “Yo pongo condón” (2008). Campaña para la prevención de embarazos no deseados. Disponible en: <http://www.yopongocondon.es/>

comunicación sin que comporte una mayor transcendencia en la sociedad. Esto puede conllevar que se generalice la visión que tienen algunas personas sobre la ineficacia de las campañas institucionales, pues se quedan relegadas a un plano teórico mediático, sin efectos reales sobre la ciudadanía.

3.4. Comunicación unidireccional

En el artículo 9.2. de la Constitución Española se establece que “corresponde a los poderes públicos [...] facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Por tanto, la publicidad institucional, como una de las principales representaciones de la comunicación proveniente del Estado, podría ser el elemento esencial que permitiese alcanzar este objetivo. No obstante, ciertos ciudadanos perciben la publicidad institucional como una forma de comunicación unidireccional en la que el Estado (posición superior) dicta al pueblo (posición inferior) las acciones que debe llevar a cabo, estableciéndose entre ambos una relación comunicativa vertical en la que, como consecuencia, se limita la participación del ciudadano. Ruiz Collantes (2009: 272) lo expresa del siguiente modo:

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, tomado 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.

Ahora bien, habría que preguntarse si en una sociedad democrática tiene cabida un modelo de comunicación unidireccional. Cortés (2011) establece que, de ser así, la dirección debería ser la contraria, esto es, desde el pueblo al Gobierno: “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”. Otros autores, sin embargo, consideran que lo ideal en una sociedad democrática sería alcanzar un modelo “bidireccional simétrico” (Canel, 2007: 44-45), de modo que tanto el Gobierno como los ciudadanos pudieran construir una sociedad basada en un proyecto común.

4. Conclusiones

De las dos acepciones que suele tener la publicidad institucional en función de su emisor y de sus objetivos, en este estudio se considera como objeto de estudio el tipo de publicidad institucional cuyo principal emisor son las Administraciones Públicas. En este sentido, se concibe al Estado como un anunciante social, cuyas campañas están al servicio de una causa social, por lo que se excluyen todas aquellas cuyos fines sean comerciales o políticos.

En este estudio se ha examinado la importancia de la salud en el ámbito de la publicidad institucional. Para ello, el análisis se ha estructurado en tres ejes: las leyes de publicidad y comunicación Institucional, los planes e informes de publicidad y comunicación Institucional y las campañas institucionales presentes en las páginas web de los diferentes ministerios españoles:

- *Leyes de publicidad y comunicación institucional*: la salud está presente en diez de las once leyes que regulan actualmente la publicidad y comunicación institucional, tanto a nivel autonómico, como a nivel nacional. La única excepción es la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, donde no se recogen referencias ni a la salud ni a los hábitos o las conductas saludables.
- *Planes e informes*: la prioridad más importante en relación con la inversión la ocupa la “promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía” (2006-2013) y el objetivo relacionado con el mayor porcentaje de inversión corresponde a “anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas”.

- *Campañas institucionales en las páginas web de los ministerios españoles:* de los trece ministerios analizados, solamente en cuatro de ellos se pueden encontrar campañas relacionadas con la salud. En cuanto a las medidas preventivas sanitarias y el fomento de hábitos y conductas saludables, existen numerosas campañas que tratan estos temas, como la prevención de accidentes de tráfico, la prevención de violencia de género, la prevención de la obesidad infantil o los hábitos saludables para enfermos crónicos, la salud bucodental o el consumo responsable.

Es decir, existe coherencia entre lo que se establece en las leyes, lo que se planifica y ejecuta en los planes e informes y los ejes temáticos de las campañas que se encuentran en las páginas web de los ministerios españoles.

Finalmente, se han analizado las dificultades comunicativas a las que se enfrentan las Administraciones Públicas a la hora de transmitir sus mensajes a los ciudadanos. En primer lugar, en ocasiones se responsabiliza, e incluso se llega a culpabilizar, al ciudadano de ciertos problemas que afectan a la sociedad en su conjunto, especialmente en temas relacionados con el medio ambiente, con la seguridad vial, con la salud... Este tipo de estrategia puede provocar una reacción contraproducente en el ciudadano, quien podría exigir al Gobierno medidas políticas para solucionar determinados problemas que afectan a toda la ciudadanía. En segundo lugar, existe en la actualidad una falta de consenso importante acerca de qué estrategia es más eficaz para dirigirse a los receptores y conseguir en ellos cambios de conductas, especialmente en lo que se refiere a los accidentes de tráfico. Algunos especialistas aseguran que las multas y la pérdida de puntos causan más efecto en la población que los propios anuncios. En tercer lugar, a veces los ciudadanos sienten que las campañas institucionales quedan relegadas a un plano teórico y mediático, por lo que no ejercen una influencia real sobre los receptores. Por ello, es de gran utilidad la integración de medidas políticas complementarias que fomenten el abandono de conductas y hábitos no saludables. Por último, la publicidad institucional puede ser percibida como un

tipo de comunicación unidireccional, donde el Estado dicta al pueblo las acciones que debe llevar a cabo. No obstante, lo ideal sería que ambos participasen como emisores y como receptores al mismo tiempo, alcanzando de este modo un cierto equilibrio que permitiría construir una sociedad basada en un proyecto común.

Como propuestas para completar este estudio, se podrían analizar otro tipo de dificultades comunicativas a las que se enfrentan las Administraciones Públicas en lo que a publicidad institucional se refiere.

Referencias bibliográficas

- Alvarado, C. – De Andrés, S. (2005): “Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado ¿anunciante social?”, en *Telos: Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad* [en línea], 64, pp. 67-73. Disponible en: <http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=3&rev=64.htm> [consultado el 1 de diciembre de 2014].
- Canel, M. J. (2007): *La comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- *Constitución Española*, 27 de diciembre de 1978. *BOE* de 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424.
- Cortés González, A. (2007): *Cultura de paz y publicidad institucional*. Jaén: Alcalá Grupo Editorial.
- Cortés González, A. (2011): «La publicidad institucional en España. Una década de perspectiva», en *Razón y palabra* [en línea], nº 75, febrero-abril 2011. Disponible en http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/varia2parte/17_Cortes_V75.pdf [consultado el 1 de diciembre de 2014].

- García López, M. (2007): “Publicidad institucional. Una necesaria reflexión a contracorriente”, en *Redes.com* [en línea], n.º 4, pp. 291-306. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3672335> [consultado el 1 de diciembre de 2014].
- Ministerio de la Presidencia (2013): *Informe Publicidad y Comunicación Institucional* [en línea]. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/6F9F-7C99-Informe2013.pdf> [consultado el 1 de diciembre de 2014].
- Moreu Carbonell, E. (2005): *La Administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad institucional*. Editorial Arazandi.
- Ruiz Collantes, X. (2009): “Aportaciones metodológicas. Parrillas de análisis: estructuras narrativas, estructuras enunciativas”, en *Questiones publicitarias* [en línea], 3, pp. 294-329. Disponible en: http://www.maecei.es/pdf/monografias3/09.Anexo-aporaciones_metodologicas.Parrilas_de_analisis-Estructuras_narrativas-Estructuras_enunciativas.pdf [consultado el 1 de diciembre de 2014].
- Sánchez, J. (2001): “Campañas antes y ahora”, en *Tráfico y Seguridad Vial* [en línea], número 150. Disponible en: <http://www.dgt.es/revista/archivo/pdf/num150-2001P.8.pdf> [consultado el 1 de diciembre de 2014].
- Secretaría de Estado de Comunicación (2010): *Guía Práctica de Publicidad y Comunicación Institucional*. Disponible en: <http://www.agenciasaeacp.es/wp-content/uploads/2014/09/GU%C3%8DA-PR%C3%81CTICA.pdf> [consultado el 1 de diciembre de 2014].

Leyes sobre comunicación y publicidad institucional en España

- Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de publicidad institucional de las Islas Baleares. *BOE* del 19 de enero de 2011, núm. 16, pp. 6163-6168.
- Ley 16/2003, sobre Publicidad Institucional de Aragón. *BOE* del 7 de mayo de 2003, núm. 109, pp. 17285-17286.
- Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la Publicidad Institucional en Cataluña. *BOE* de 23 de enero de 2001, núm. 20, pp. 2726-2728.
- Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias. *BOE* del 13 de marzo de 2007, núm. 62, pp. 10598-10599.
- Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación y Publicidad Institucional. *BOE* del 30 de diciembre de 2005, núm. 312, pp. 42902-42905.
- Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León. *BOE* de 10 de junio de 2009, núm. 140, pp. 49005-49010.
- Ley 6/2005, de 8 de abril, Reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía. *BOE* del 17 de mayo de 2005, núm. 117, pp. 16504-16506.
- Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales del Principado de Asturias. *BOE* del 15 de agosto de 2006, núm. 194, pp. 30400-30402.
- Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional de Euskadi. *BOE* del 11 de febrero de 2011, núm. 36, pp. 14704-14709.
- Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana. *BOE* del 11 de abril de 2003, núm. 87, pp. 14306-14308.
- Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura. *BOE* del 25 de enero de 2014, núm. 22, pp. 4867-4874.