

La comunicación pública: una delimitación conceptual a partir de su objeto

Concepción Campillo-Alhama

Universidad de Alicante, España.

concepcion.campillo@ua.es

Resumen

En esta contribución se plantea una revisión terminológica de diversas acepciones que se utilizan de manera indistinta para designar la interacción comunicativa y relacional entre administración y ciudadanía. Una delimitación conceptual de este fenómeno nos permitirá aproximarnos a la política de comunicación desarrollada por cualquier organismo público mediante estrategias perfectamente definidas a través de procesos de comunicación social sinérgicos. Se impone, en consecuencia, una depuración terminológica previa, afrontada a partir de la clarificación del valor semántico atribuido a cada uno de los términos apuntados, que nos permita establecer, posteriormente, una conceptualización rigurosa de la comunicación pública.

Palabras clave: Comunicación pública, interacción relacional, investigación, ciudadanía, administración.

Public Communication: A Conceptual Delimitation from their Object

Abstract

In this contribution a terminological revision of various meanings that are used interchangeably to describe the communicative and rela-

tional interaction between administration and citizens arises. A conceptual definition of this phenomenon will allow us to approach the communication policy developed by any public body with clearly defined through social communication processes synergistic strategies. Is imposed, therefore, prior clearance terminology, faced from clarifying the semantic value attributed to each of the targeted terms, allowing us to establish subsequently a rigorous conceptualization of public communication.

Key words: Public communication, relational interaction, research, citizenship, administration.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las principales dificultades que nos encontramos cuando nos planteamos abordar el estudio de la *comunicación pública* es su incertidumbre terminológica; una incertidumbre provocada por la polisemia que caracteriza la mayoría de los términos relativos o relacionados con tal tipo de comunicación.

Esta pluralidad de significados es un fenómeno recurrente que podemos observar tanto en la literatura jurídica como en diversos estudios o aportaciones procedentes de las CC. de la Información y Comunicación; no es extraño, por tanto, encontrarnos con distintos autores que atribuyen a un mismo término un significado variable, en función del contexto particular en que se utilice, o que se refieran a una misma realidad, utilizando para ello infinidad de términos diferentes.

De entrada, la duda inicial a la que nos enfrentamos consiste en si todas y cada una de estas expresiones se refieren a procesos de comunicación de naturaleza diversa (aunque sea parcialmente) o, por el contrario, tal diversidad terminológica sólo incita a crear una gran confusión en torno a este fenómeno que estamos tratando de delimitar. Se impone, en consecuencia, una depuración terminológica previa, afrontada a partir de la clarificación del valor semántico atribuido a cada uno de los términos apuntados, que nos permita establecer, posteriormente, una conceptualización rigurosa de la *comunicación pública*.

2. COMUNICACIÓN PÚBLICA. UNA REVISIÓN CONCEPTUAL

El hecho de que factores como el vacío legal existente o la confusión terminológica propia que se manifiesta en torno a la comunicación

pública, evidentemente, condiciona (y dificulta) una aproximación jurídico-social a este fenómeno, no significa que tal intento no sea útil para clarificar a qué tipo de mensajes de comunicación nos estamos refiriendo.

Para delimitar convenientemente nuestro ámbito de estudio, y ante la imposibilidad de centrarnos en todos y cada uno de dichos procesos, realizamos una aproximación interdisciplinar a la comunicación pública, basada en el Derecho Administrativo y en las Ciencias de la Información y Comunicación. Para ello, incidiremos especialmente en el objeto o contenido del mensaje y su finalidad.

A partir de la diversidad y ambigüedad terminológica existente en torno a este fenómeno, así como la pluralidad de conceptualizaciones que hemos recogido y analizado, estableceremos una propuesta de acotación y sistematización de la comunicación pública.

2.1. El presupuesto de su incertidumbre terminológica

Tal y como nos advierten autores como Regouby (1989), Costa (1995), Galán (2000), Costa Badía (2001), Rubio (2005) o Moreu (2005) una de las principales dificultades que nos encontramos cuando nos planteamos abordar el estudio de la comunicación pública¹ es su incertidumbre terminológica; una incertidumbre, provocada por la polisemia que caracteriza la mayoría de los términos relativos o relacionados con tal tipo de comunicación.

Esta pluralidad de significados es un fenómeno recurrente que podemos observar tanto en la literatura jurídica como en diversos estudios o aportaciones procedentes de las CC. de la Información y Comunicación: no es extraño, por tanto, encontrarnos con distintos autores que atribuyen a un mismo término un significado variable (en función del contexto particular en que se utilice) o que se refieran a una misma realidad, utilizando para ello infinidad de términos diferentes.

En esta revisión terminológica, puede observarse cómo existen diversas acepciones que se utilizan, frecuentemente y de manera indistinta, para designar (a partir de una gran multitud de expresiones) la interacción comunicativa entre Administración y ciudadanos. Y así, y sin pretender abarcar todas y cada una de las expresiones halladas, en un intento por sintetizar el significado de cada uno de estos términos, que se suma a los ya realizados por distintos autores, señalamos aquellos que consideramos más representativos dentro de una contextualización jurídica y so-

cial de la comunicación pública; nos referimos a expresiones tales como: *información administrativa, comunicación administrativa, comunicación ciudadana, comunicación de orientación y extensión pública, comunicación de interés general, comunicación de interés público o de utilidad pública, publicidad social, comunicación institucional, publicidad institucional, comunicación de imagen o expresiva, comunicación de servicio público, marketing social, marketing público, marketing institucional y marketing municipal.*

A raíz de la reflexión realizada por Gregorio Arena (1992, 1995, 2000) o Tornos y Galán (2000) se plantean si tales fenómenos comunicativos son encuadrables dentro de una única denominación como comunicación pública o si, al menos, serían agrupables en áreas homogéneas, diferenciadas unas de otras, de manera que cada una de ellas podría ser identificada con una denominación específica aunque bajo un denominador común. De entrada, la duda inicial a la que nos enfrentamos, consistiría en si todas y cada una de estas expresiones se refieren a procesos de comunicación de naturaleza diversa (aunque sea parcialmente) o, por el contrario, tal diversidad terminológica sólo incita a crear una gran confusión en torno a este fenómeno que estamos tratando de delimitar.

Se impone, en consecuencia, una depuración terminológica previa, afrontada a partir de la clarificación del valor semántico atribuido a cada uno de los términos apuntados, que nos permita llegar, posteriormente, a una conceptualización rigurosa de la comunicación pública para el conjunto de las Administraciones: “la mencionada tarea de clarificación terminológica reviste una utilidad no sólo teórica sino también práctica. El fijar con precisión el significado de los términos empleados, de modo que se haga corresponder a cada uno de ellos una noción definida y cierta, se erige en presupuesto obligado para hacer posible cualquier acercamiento riguroso al tema de la comunicación pública” (Galán, 2000: 27-28).

Como punto de partida para realizar esta clarificación terminológica, nos remitimos al hecho de que la relación comunicativo-informativa a la que nos estamos refiriendo puede tener una doble dirección: de la Administración a los ciudadanos y de éstos a aquella.

Y en este sentido, podemos constatar cómo el término *información administrativa* se utiliza especialmente en el ámbito jurídico (y menos en el de las CC. de la Información y la Comunicación) como una acep-

Tabla 1. Pluralidad en la conceptualización sobre comunicación pública

DENOMINACIONES	
Información Administrativa	Canals (1987), Forn i Foxá (1988), Cerrillo (2000), Galán (2000), Gómez Camarero (2003).
Comunicación Administrativa	Canals (1987), Forn i Foxá (1988), Arena (1992, 2000) Galán (2000).
Comunicación ciudadana	Pérez González (1988), MAP (2001), Puig (2003, 2009), INAP-DIRCOM (2007)
Comunicación de imagen	Galán (2000).
Comunicación de servicio público	Arena (2000), Galán (2000), García López (2001).
Orientación y extensión pública	Arceo Vacas (1988), García Nieto (1996).
Publicidad social, comunicación de interés general, comunicación social o de utilidad pública	Alvarado (2003, 2009), Feliu García (2004), Alvarado y De Andrés (2005), Orozco (2007, 2010).
Marketing social	Kotler y Zaltman (1971), Kotler y Roberto (1992), Moliner (1998), Leal (2000), Pérez Romero (2004).
Marketing Público/Institucional	Moliner (1998), Rubio (2005), Moreu (2005).
Marketing Municipal	Pérez González (1988), Cervera (2001), Costa Badía (2001).
Comunicación institucional	UNESCO (1980), Aranes (1996), Mouterde (1998), Martín Martín (1999, 2006), Galán (2000), Salerno (2000), Díez Lobo (2004), Martínez Solana (2004).
Publicidad institucional	Arceo (1988), Benavides (1995), Herreros Arconada (1995), Canel (1999, 2007), Cólera Leirado (1999), Feliu García (2015), García López (2001), Alameda y Fernández (2002), Moreu (2005).

Fuente: Elaboración propia.

ción mucho más restringida que el de comunicación pública: dentro de ésta, la información administrativa es el proceso comunicativo que se genera por parte de la Administración para hacer llegar diferentes mensajes al conjunto de los ciudadanos o a un segmento de ellos. Estaríamos ante el supuesto de un proceso que se produce en una única dirección: la de la Administración a los administrados (Canals, 1988; Forn i Foxá, 1988; Cerrillo, 2000; Galán, 2000; Gómez Camarero, 2000).

Este término quedaría así subsumido al primero, de manera que aludimos al término comunicación pública para hacer referencia al fenómeno comunicativo-informativo en su globalidad (y en sus dos posibles direcciones), frente a la acepción de información administrativa que se identifica con una única dirección del proceso y, por tanto, posee un carácter unidireccional.

Los términos *comunicación administrativa* y *comunicación ciudadana* también se utilizan en este mismo sentido; el primero, desde el ámbito de las CC. Jurídicas (concretamente desde el Derecho Administrativo); éste posee además una segunda acepción, mucho más específica, dentro de la clasificación propuesta por Galán (2000) a partir de las aportaciones de Arena (1992), cuando identifica la comunicación administrativa, dentro de la comunicación pública, como aquellos mensajes orientados a la consecución de políticas públicas con la necesaria intervención de los ciudadanos; sin embargo, el término comunicación ciudadana, más utilizado desde las CC. Sociales no jurídicas, sitúa al ciudadano como epicentro del proceso comunicativo administrativo (Pérez González, 1988; MAP, 2001; Puig, 2003, 2009; INAP-DIRCOM, 2007). Ambas denominaciones se utilizan indistintamente para aludir a mensajes dirigidos por los diferentes poderes públicos a la ciudadanía, con finalidad diversa y contenido heterogéneo.

La *comunicación de imagen* se identifica, en el ámbito público, con campañas de comunicación publicitaria que tratan, simplemente, de potenciar o reforzar la imagen de las organizaciones públicas; por su parte, la *comunicación de servicio público* encajaría con un determinado tipo de mensajes que aluden a la prestación de servicios o utilización de bienes públicos y que forman parte de la más esencial función administrativa (Arena, 2000; Galán, 2000).

Siguiendo con esta revisión terminológica, se advierte cómo, en la literatura desarrollada desde las CC. de la Información y Comunicación,

aparece la *orientación y extensión pública* como aquellos mensajes procedentes (generalmente) de las diversas Administraciones, y su fin puede ser de servicio público al crear o modificar la aceptación de una persona natural o jurídica por parte de los destinatarios. Giran, fundamentalmente, en torno a las actitudes y comportamientos de los ciudadanos a título individual, y se configuran como manifestaciones positivas que repercuten en beneficio de toda la comunidad como colectivo social.

Arceo (1988) se refiere a los mensajes de *orientación y extensión pública* como una modalidad comunicativa que se integra en las acciones de las administraciones públicas, a través de campañas de información y formación del administrado; se dirigen a éste utilizando los *mass media*, refiriéndose a temas que pueden ir -a título de ejemplo- desde la *conveniencia de fumar menos o nada, de cómo debe ser una buena nutrición, hacer deporte, los peligros de conducir ebrio, distraído o demasiado rápido...hasta cómo evitar ciertas enfermedades, la utilidad del libro o del museo, normas cívicas, etc.*

Es así un tipo de comunicación persuasiva, en la medida en que trata de influir en los ciudadanos en una línea objetivamente positiva para éstos. Y añade dos puntualizaciones: la primera se refiere a su apariencia informativa; la segunda, al hecho de que *los productos de emisión de deuda pública*, realizada por distintos departamentos ministeriales, ayuntamientos u otros entes de la Administración con capacidad legal, y que son publicitados, también quedan ubicados dentro de este tipo de mensajes. La comunicación de *orientación y extensión pública* queda identificada, por tanto, con aquella que reviste un claro objetivo social, de utilidad pública, o bien que propicia un acercamiento de los administrados a los servicios informativos-formativos ofertados por la Administración (García López, 2001).

En este sentido, Arceo (1988, 1991) rechaza como términos análogos a la *orientación y extensión pública* las campañas de comunicación pública y las identificadas como publicidad institucional, argumentando la inconveniencia que supone, en el caso de las primeras, el identificar los mensajes de orientación exclusivamente con el sector público, cuando también podemos encontrar este tipo de mensajes o recursos en el ámbito privado y en el denominado tercer sector; en el caso de la segunda, cuestionando el hecho de que desde la Administración pública se lancen mensajes cuyos objetivos puedan establecerse, exclusivamente, desde la perspectiva del incremento de la imagen positiva o del fomento de actitu-

des favorables hacia los políticos, funcionarios, altos cargos, gerentes y técnicos responsables de tales organizaciones, ya que, según el autor, constituiría delito administrativo por la circunstancia de que la financiación de tales mensajes procedan de recursos públicos que no resultarían justificados en tales actuaciones.

Frente a esta última apreciación de Arceo, nos encontramos con el posicionamiento defendido por Costa Badía (2001: 258), quien afirma que “en la actual sociedad de la información es inconcebible una buena gestión de gobierno que no asiente como uno de sus puntos fuertes la comunicación con el ciudadano. En muchos casos esta comunicación pública es una obligación jurídica, y en todos ellos es absolutamente necesaria para transmitir una imagen positiva de la gestión de gobierno”; planteamiento que también comparte Moreu (2005).

Otras expresiones que presentan ciertas conexiones con la anterior, aparecen regularmente, a lo largo de la literatura revisada, para referenciar un determinado tipo de mensajes de comunicación publicitaria que se dirigen a la ciudadanía con claros objetivos sociales (Alvarado, 2003, 2009; Feliu García, 2004; Alvarado y De Andrés, 2005; Orozco, 2010). Son mensajes, enmarcados en los parámetros más clásicos del *marketing social*², a partir de expresiones tales como la *comunicación de interés general*, la *comunicación o campañas de utilidad pública o interés público*, *campañas sociales o la publicidad social*.

Todas ellas, identifican un determinado tipo de mensajes publicitarios promovidos, generalmente (pero no exclusivamente), por anunciantes sin ánimo de lucro que aluden a una causa o proyecto social para beneficio del bienestar individual o colectivo.

Alvarado y De Andrés (2005) se refieren a la *publicidad social* como aquel proceso de comunicación publicitaria que sirve a causas de interés general y cuyos objetivos son de naturaleza estrictamente social. Su finalidad última es la contribución al desarrollo y progreso humano. Son procesos comunicativos que se instauran, en numerosas ocasiones, dentro de programas o planes de cambio y concienciación social, implementados para paliar o resolver determinados problemas. En ellos, la comunicación desarrollada por las organizaciones que emprenden estas iniciativas, contribuye, de manera relevante, a alcanzar los objetivos establecidos en tales programas³.

Y, en este mismo sentido, Feliu García (2004) se refiere a la *publicidad social* reivindicando la *naturaleza propia*⁴ de este tipo de comunicación persuasiva como una extensión específica, dentro del ámbito publicitario, que hace referencia explícita a temas, problemáticas o cuestiones sociales. Incide en que de la misma forma en que, actualmente, se asume que el *marketing social* representa una extensión sectorial del *marketing*, focalizada hacia la idea del cambio social, se debería considerar la identidad propia y diferenciada de la *publicidad social* dentro del ámbito de la comunicación publicitaria.

Por otra parte, el *marketing social*, tal y como ya ha sido apuntado por numerosos autores, surge en el año 1971, cuando Kotler y Zaltman publican el artículo “SOCIAL MARKETING⁵: AN APPROACH TO PLANNED SOCIAL CHANGE” en *JOURNAL OF MARKETING*, concepto que será revisado, posteriormente, por Kotler y Roberto en 1989, cuando en su obra *MARKETING SOCIAL: ESTRATEGIAS PARA CAMBIAR LA CONDUCTA PÚBLICA*⁶, amplían el objeto de este tipo de programas (*las ideas sociales*) y añaden que en el marketing orientado a los productos sociales están involucrados, además, otros factores como las *actitudes, creencias o comportamientos*; surge así un nuevo concepto que se basa en el hecho de que las organizaciones deben conducir todos sus esfuerzos hacia un grupo (de adoptadores o mercado meta) como público objetivo, para que éstos acepten, modifiquen o abandonen ciertas ideas, actitudes, prácticas y comportamientos. Esta estrategia implica, por una parte, el cambio, la aceptación o el refuerzo de actitudes, creencias y valores (dentro de *las ideas* como producto social); por otra, el cambio en los comportamientos de los individuos o de las organizaciones (ya sean actos puntuales o conductas arraigadas en hábitos) que redundan en beneficio de la sociedad.

Pérez Romero (2004: 108 y ss.) identifica cuáles son las características fundamentales del *marketing social* a partir de su orientación: la necesidad social de la población-objetivo como detección de necesidades sociales para procurar el bienestar de la sociedad de manera permanente. El marketing social resulta una práctica habitual, tanto por parte de instituciones no lucrativas como lucrativas, dentro de las diferentes estrategias de *marketing de causa* (*desarrolladas por ONGs y asociaciones sin ánimo de lucro*), *marketing con causa* o *marketing social corporativo* (Leal, 2000: 29); en consecuencia, no podemos considerar al *marketing social* como una extensión no empresarial del marketing (Moliner: 1998) ya que también las organizaciones empresariales las utilizan, con la clara

intencionalidad de transmitir su compromiso con los valores sociales al asociarlos a su identidad como organización.

Otros autores se refieren al *marketing público o institucional* como marco de los procesos de comunicación pública y les otorgan un significado propio. Y así, Pérez González (1988), Rubio (2005) o Moreu (2005) incluyen la gestión de la comunicación externa como elemento clave dentro de la estrategia de marketing de las organizaciones públicas. Según Moliner (1998), este concepto representaría una sectorialización de la aplicación del marketing a las actividades de intercambio que se producen entre las entidades públicas y los ciudadanos, y abarcaría la comercialización de cualquier tipo de *bienes, servicios o ideas* por parte de las instituciones de titularidad pública pero sin incluir aquellos entes públicos que persigan una finalidad lucrativa (como las empresas públicas)⁷.

Dicha apreciación, desde nuestro punto de vista, resulta reduccionista al establecer como parámetro identificativo de este tipo de mensajes su finalidad última o su objeto, en lugar de la naturaleza pública de la organización que implementa o desarrolla dicha estrategia, independientemente de cuál sea su contenido o sus fines específicos.

El *marketing municipal* puede ser considerado, por tanto, como una extensión del *marketing público*. Pérez González (1988) lo define como aquella herramienta que permite identificar cuáles son las necesidades ciudadanas que deben ser afrontadas por parte de los responsables municipales, estableciendo cómo satisfacerlas, dentro de un planteamiento orientado hacia un enfoque estratégico en el que la comunicación pública va a desempeñar un papel trascendental. Cervera (2001:114) incide, en este mismo sentido, en que la adopción del concepto de marketing en las organizaciones públicas facilita la prestación de servicios públicos y nos advierte de que la Administración se encuentra en un proceso de permanente transformación⁸.

Costa Badía (2001), sin embargo, y sin negar la conveniencia de que se acuda a la racionalidad del marketing en aras de una mayor eficiencia y rentabilidad en el desarrollo de las políticas públicas, insiste en el hecho de que no todos los esfuerzos de la Administración orientados a interactuar o relacionarse con los ciudadanos pueden ser ubicados, estrictamente, desde una perspectiva de marketing y considera más adecuado enmarcar este conjunto de iniciativas de intercambio e interacción en el fenómeno de la *comunicación pública*: posicionamiento que res-

ponde a una óptica o visión europeísta, frente a la demarcación de otros autores que engloban a la *comunicación pública* dentro de la estrategia de marketing, desde una orientación mucho más próxima a los postulados norteamericanos.

Pero, sin duda, y tal y como se ha podido constatar tras esta revisión conceptual, son dos los términos que se manifiestan de forma reiterada en el ámbito de la *comunicación pública*, presentándose con muy diversas acepciones: por una parte, la *comunicación institucional*; por otra, aquella a la que se refieren diferentes autores (y fundamentalmente la doctrina jurídica) como *publicidad institucional*. Ambos términos, vinculados entre sí, presentan una gran profusión de significados que pueden generar cierta incertidumbre o confusión si no se contextualizan adecuadamente.

Conviene señalar al respecto, en primera instancia, cuál es la conceptualización realizada por la UNESCO, a través del informe *MacBride*⁹, sobre la *comunicación institucional* (García López, 2001: 217); ésta queda definida como “el conjunto de actividades de comunicación –desde el intercambio de datos e información, hasta ideas y conocimientos– entre las instituciones y los ciudadanos”.

De esta forma, la *publicidad institucional* como estrategias y formas publicitarias utilizadas en el ámbito de las organizaciones públicas, quedaría subsumida a la comunicación institucional. No obstante, esta primera conceptualización de la *comunicación institucional* con carácter meramente informativo (y no persuasivo), según García López (2001), adolece de una escasa profundidad al obviar tanto a la industria o sector que hay detrás de tal actividad como al hecho de que tal intercambio se produzca, básicamente, a través de los medios de comunicación de masas.

Una segunda acepción sobre el término sería la aportada por Aranes (1996) a partir de la convicción de que la opinión pública es cada vez más sensible y crítica respecto a la naturaleza y funcionamiento de las instituciones.

Sitúa a la *comunicación institucional*, a partir de este postulado, como recurso e instrumento estratégico de éstas para intervenir sobre la realidad social de manera directa; la identifica, desde una perspectiva globalizadora, como un elemento decisivo en la gestión general de la Institución (a nivel interno y externo), como práctica informativa democrática de servicio público que contribuye a afianzar el derecho a la información de

los ciudadanos y las obligaciones adquiridas por las Administraciones, además de con la proyección social de las instituciones públicas, orientada a fomentar el conocimiento y la participación ciudadana.

Galán (2000), sin embargo, alude a la *comunicación institucional o comunicación imagen* para referirse exclusivamente a aquellas actividades públicas que van dirigidas a promover *la imagen de una institución* y que es utilizada para legitimar tanto su existencia como el desarrollo de las funciones asignadas a ésta; tales actividades comunicativas se desarrollan mediante técnicas que proceden del ámbito de la *publicidad comercial y de las relaciones públicas*. Salerno (2000) utiliza este mismo significado para añadir otro término más: la *comunicación expresiva*.

Una orientación marcadamente periodística o informativa respecto a la *comunicación institucional (y empresarial)* es la que encontramos en Martín (1999, 2006: 31)¹⁰, que plantea para este tipo de comunicación el objetivo de aportar al público o cliente al que se dirige, una serie de conocimientos internos y externos de la institución o empresa, de sus productos, servicios o cultura en general, procurando no influir en sus decisiones, pero sí aportando la máxima información sobre la misma y siendo el enlace entre la fuente de la noticia (empresa o institución) y la sociedad, a través de los medios de comunicación.

En esta misma línea se posicionan Díez Lobo (2004) y Martínez Solana (2006) cuando, dentro del concepto de *comunicación institucional*, conceden un peso específico muy destacado a la comunicación informativa (o periodística) de las organizaciones públicas o privadas. Desde nuestro punto de vista este posicionamiento es excesivamente limitado y va en detrimento de otras manifestaciones comunicacionales públicas relevantes.

Por otra parte, la *publicidad institucional o corporativa* se identificó, tras la segunda guerra mundial en EE.UU. (1945), con aquellos mensajes de comunicación que emergen en un contexto caracterizado por la improductividad; no están relacionados con los productos de las organizaciones empresariales¹¹ sino con las propias organizaciones como entidades, con el objeto de que en el colectivo imaginario de los consumidores norteamericanos no se olvidaran las empresas y las marcas corporativas asentadas en el mercado (Arceo, 1988).

En el ámbito público se ha aludido con este término, de manera generalizada, a todo tipo de mensajes persuasivos publicitarios difundidos

desde las Administraciones u organizaciones públicas, mediante medios de comunicación colectivos y colectivos de masas con finalidades tan dispares como *la orientación para utilizar determinados servicios públicos, realizar gestiones administrativas por parte de los administrados, el pago de impuestos, información de interés general o de utilidad pública, de jornadas, cursos, actividades varias, etc.* (Alameda y Fernández, 2002); en definitiva, cualquier interacción comunicativa publicitaria emanada de los diferentes niveles de gestión política y administrativa.

García López (2001: 221) reflexiona en torno a la *publicidad institucional* advirtiendo que nos encontramos ante un fenómeno que tiene que ver con la construcción de discursos sociales y que mediante ella se configura “un espacio donde los individuos y las colectividades organizan la idea que tienen de ellos y de los demás, y en donde, aparte de este proceso de identificación y objetivación, se organizan las relaciones entre los individuos y las instituciones públicas”.

Se trataría, siguiendo a Benavides (1995), de redefinir la *publicidad institucional* al pasar del texto al contexto, para alejarnos así de los parámetros más clásicos de la publicidad comercial; en definitiva, propiciar un estado que permita superar la simple transmisión de los mensajes institucionales a una *interacción comunicativa permanente* entre organizaciones públicas y ciudadanos a partir de canales informativos de doble dirección.

El contenido de los mensajes de la publicidad institucional son identificados por García López (2001), exclusivamente, con distintos argumentos de “utilidad social”. Supone una reducción del contexto interactivo a un espacio de comunicación y reproducción social que tiene que ver, únicamente, con los procesos de construcción social a partir de mensajes de utilidad pública.

Nuestra opinión, en este sentido, es que tal contexto interactivo entre Administración y administrados al que se refiere el autor debería ser concebido de una manera mucho más amplia y plural a partir de la naturaleza de las relaciones que se manifiestan entre los diferentes niveles de la Administración y los ciudadanos.

Otra aportación, es la realizada por Canel (1999) cuando define y delimita la *publicidad institucional*, enmarcándola en el ámbito específico de la publicidad política o se refiere a ella como una de las técnicas utilizadas para *la comunicación del mensaje político de las instituciones*.

Por otro lado, la autora identifica, de manera exclusiva, los contenidos desarrollados en tales *inserciones publicitarias* con mensajes cuya finalidad consiste en propiciar un cambio, el mantenimiento o refuerzo de una actitud o comportamiento de los destinatarios, o incitar a éstos a realizar una determinada acción; con lo que, al igual que García López (2001), la naturaleza de los mensajes orientados a los ciudadanos y emitidos desde los distintos competenciales administrativos es mucho más reducido o segmentado.

Moreu (2005), sin embargo, se aproxima a la comunicación pública desde una perspectiva jurídico-administrativa como una de las principales funciones de las Administraciones Públicas en la llamada sociedad de la información y del conocimiento; y asume, siguiendo a Tornos y Galán (2000), un concepto estricto de *comunicación pública* mediante el cual identifica aquellos flujos informativos y comunicativos que tienen su origen en los diversos poderes públicos, y que emanan hacia el ciudadano-administrado con múltiples finalidades.

A partir de las aportaciones desarrolladas por todos los autores que hemos citado anteriormente, podemos realizar *una propuesta conceptual de la comunicación pública* como delimitación necesaria para aproximarnos a este objeto de análisis. Y así, nos referimos como tal a: *toda aquella actividad que se manifiesta como interacción comunicativa-relacional bidireccional, establecida entre la Administración y los ciudadanos mediante mensajes dotados de significados heterogéneos (objeto de la comunicación) a través de diferentes medios (interpersonales, colectivos, colectivos de masas, telemáticos, redes sociales y plataformas multimedia). Posee carácter instrumental y su finalidad particular se traduce en determinados objetivos específicos, establecidos en el ámbito político y/o de gestión administrativa o ejecutiva; dichos objetivos específicos se corresponderán en su mayoría, necesariamente, con alguno de los fines de carácter general perseguidos por la Administración, entidades adscritas o cualquiera de los poderes públicos, siendo identificados, consecuentemente, como fines de interés público o general.*

En este punto, y siguiendo de nuevo a Moreu (2005), destacamos un aspecto relevante que la doctrina atribuye a la comunicación pública: y es que su función no consiste simplemente en informar, sino que asume como objetivo asegurar la participación de los ciudadanos en la vida pública y hacerlos responsables de sus elecciones personales, en un contexto democrático¹².

3. CONCLUSIÓN

Desde la orientación neopública administrativa, el administrado reclama la modificación de su posición jurídica frente a la Administración, y exige ser considerado como ciudadano y no como un “simple administrado”. Esta circunstancia implica dos premisas fundamentales: la primera, que debe ser escuchado ante cuestiones relevantes relacionadas con la gestión de lo público; la segunda, la posibilidad de poder participar en la definición de su relación jurídico-administrativa con las diferentes organizaciones públicas.

La legitimación de la Administración no sólo está relacionada con la ejecución eficaz y eficiente de sus cometidos sino que, además, tal legitimación se justifica por la posibilidad manifiesta de que el propio administrado pueda intervenir en la definición del llamado interés general; en este sentido, y siguiendo de nuevo a Moreu (2005), resulta imprescindible establecer cauces de comunicación pertinentes que fomenten la participación activa de los ciudadanos en el desarrollo de la función pública y la transparencia administrativa o contribuyan al buen gobierno, simplificando el burocrático lenguaje administrativo.

Aspectos tan relevantes como el derecho a la información, la tipología de los usuarios, la naturaleza de los mensajes, las tecnologías de información-comunicación o las estructuras de los diferentes niveles competenciales administrativos que prestan servicios al ciudadano, son, entre otros, elementos consustanciales al diseño de los procesos de comunicación pública (Gómez Camarero, 2003) que conviene tener presentes en esa interacción permanente que se produce entre la Administración y los ciudadanos.

Y así, para consolidar una nueva cultura administrativa coherente con tales postulados, parece necesario transformar las relaciones entre Administración y administrados a partir de dos ejes fundamentales que están íntimamente interrelacionados: *una nueva forma de atención al ciudadano y un nuevo concepto de información pública*¹³.

Respecto al primero de los ejes, sin duda, la implantación de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) en la Administración pública española ha permitido que se materialicen diferentes servicios de información dirigidos al ciudadano, que obedecen a una nueva forma de atender las demandas informativas de la ciudadanía. En el modelo actual de gestión de la información municipal, la implantación

de tales servicios, básicamente, a través de las Oficinas Municipales de Atención al Ciudadano (OMACs) y el desarrollo y actualización permanente de las webs institucionales, propicia, la proximidad administrativa y la atención particular a las necesidades de la ciudadanía.

A éste, habría que añadir el desarrollo de diferentes procesos comunicativos, generados en el seno de las Administraciones, que se pueden manifestar a través de medios interpersonales, colectivos, colectivos de masas telemáticos, redes sociales y plataformas multimedia; un fenómeno que trasciende la simple transmisión de información administrativa al ciudadano.

Podemos afirmar que la relación entre Administración y administrados se basa en un necesario mantenimiento de equilibrio entre las facultades atribuidas a la Administración y el respeto absoluto a los derechos e intereses de los administrados (Galán, 2000). Y, en este sentido, la propia Administración reconoce la necesidad imperiosa de que sean los propios ciudadanos quienes colaboren y participen en la consecución de múltiples políticas públicas, imposibles de ejecutar con éxito si no es con la implicación absoluta por parte de éstos.

Creemos que, en este contexto, la comunicación pública como proceso de intercambio comunicativo-relacional entre cualquier organización administrativa y sus administrados debe gestionarse de forma integral, no sólo para garantizar la transparencia administrativa o posibilitar, a través de tal ejercicio, la participación activa (y pro-activa) de los ciudadanos en el desarrollo de la función pública; este proceso, desarrollado de forma eficiente a partir de objetivos definidos de forma pertinente, permitirá a los responsables político-administrativos justificar la acción de gobierno y proyectar valores positivos, asociados a su gestión pública, en propuestas o futuras actuaciones administrativas.

Notas

1. Ya sea como fenómeno global o como una parcela específica dentro de ella.
2. Término que, en ocasiones, se asocia de manera exclusiva, a partir de determinados planteamientos reduccionistas, con la simple difusión de una idea, valor, determinadas actitudes o comportamientos sociales a través de las técnicas de comunicación publicitarias, ob-

- viando que, en realidad, constituye “una extensión del marketing que estudia la relación de intercambio que se origina cuando el producto es una idea o una causa social” (Moliner, 1998: 41).
3. A partir del contenido específico de estos mensajes, Alvarado (2003) establece la salud y el bienestar público y social, la marginación y/o la discriminación, la protección del entorno natural y urbano, y la solidaridad internacional como principales ámbitos temáticos de la mayoría de las causas y proyectos sociales que se llevan a cabo en las sociedades contemporáneas; por su parte, Orozco (2010: 177) señala que “la publicidad social ha sabido aplicar los parámetros estratégicos que se utilizan en su homóloga comercial, pero se le han adicionado otros factores diferenciadores que la convierten en una herramienta fundamental para aquellos agentes de cambio que requieran poner en marcha una comunicación estratégica con sus adoptantes objetivos”.
 4. Señalando para ello determinadas características que identifican este tipo de mensajes publicitarios como aceleradores artificiales del cambio social, y que se manifiestan mediante *fuera suasoria* (persuasión y disuasión), que son *antieuóticos* (contrarios a lo idealizante o ilusorio) y que presentan en la mayoría de las ocasiones un *carácter excesivamente coyuntural*.
 5. En el citado artículo se ofrece la siguiente definición de esta extensión del marketing en ámbitos no empresariales: “El marketing social es el diseño, implementación y control de programas, dirigidos a incitar la aceptación de ideas sociales, mediante la inclusión de factores como la planeación del producto, precio, comunicación, distribución e investigación de mercados” (Kotler y Zaltman, 1971: 3).
 6. “El marketing social se construye alrededor del conocimiento obtenido en las prácticas empresariales: el establecimiento de objetivos medibles, la investigación sobre las necesidades humanas, la adscripción de productos a grupos especializados de consumidores, la tecnología del posicionamiento de productos ajustados las necesidades y los deseos humanos y la comunicación eficaz de sus beneficios, la vigilancia constante de los cambios en el entorno y la capacidad de adaptarse al cambio” (Kotler y Roberto, 1992: 31): 2ª ed.
 7. En este mismo sentido se pronuncia la Ley Estatal de Publicidad y de Comunicación Institucional del 2005 (art. 1.2.) al no incluir a las

campañas de carácter industrial, comercial o mercantil en la categoría de publicidad institucional; lo mismo sucede en las normativas sectoriales de algunas Comunidades Autónomas: concretamente en Andalucía y la Comunidad Valenciana.

8. Transformación que sintetiza Cervera en los siguientes aspectos: “a) desagregación de las tareas de la administración pública a través de fórmulas semi-contractuales o semi-mercantiles para sustituir las tradicionales estructuras unificadas de prestación y planificación funcional; b) fomento de la competencia entre entes públicos, empresas privadas y organizaciones no lucrativas que prestan un determinado servicio público; c) descentralización de la provisión tratando de facilitar a los usuarios un mayor margen para optar entre proveedores alternativos; d) modificaciones presupuestarias destinadas a mejorar la transparencia contable y a relacionar los costes no tanto con los recursos utilizados sino con los resultados obtenidos mediante la elaboración de índices que midan dichos resultados de forma idónea”.
9. El Informe *MacBride* es un documento de las Naciones Unidas para crear un nuevo equilibrio mundial de la información y de la comunicación. Este informe se presentó por primera vez en la Conferencia General de la UNESCO en 1980 y a través de él se incide en la relación existente entre la comunicación, las relaciones de poder y democracia. Consúltese en <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>
10. “la creación, coordinación, análisis, desarrollo, difusión y control de toda acción de gestión informativa interna y externa (noticia-actualidad), que diariamente se produce en una empresa o institución tanto a nivel de actividades, servicios o productos, que afecta a un determinado público o colectivo social, y que se transmite a través de los medios de comunicación propios y externos para así potenciar su imagen corporativa/ institucional”.
11. Ya que éstas estaban inmersas en plena reconversión tras haber transformado su producción durante los años bélicos y no tenían ni capacidad para producirlos ni para distribuirlos.
12. Y así, mientras *las políticas de información* se centran, únicamente, en la difusión y promoción del acceso a la información, *las políticas de comunicación pública* englobarían “todas aquellas actividades a

través de las cuáles los poderes públicos pretenden organizar las condiciones de comunicación de los ciudadanos; es decir: regular los procesos de comunicación social. La comunicación pública decide sobre los contenidos que deben ser producidos, fijados y distribuidos por los poderes públicos, con la finalidad de conseguir que aumente la participación de los ciudadanos” (Moreu, 2005: 46).

13. Gómez Camarero (2003: 109) se refiere a ellos como el compromiso que adquieren las organizaciones públicas en cuanto a “atender las necesidades informativas de los ciudadanos, adaptarse a sus exigencias y a sus nuevos hábitos de información, ofrecer una información personalizada adaptada a las peculiaridades de los usuarios, de manera que permita proporcionar en cada instante una información *a la carta*; son las particularidades de los nuevos servicios de información administrativa que están conformando una nueva forma de comunicación de la Administración con los ciudadanos: mucho más dinámica, más participativa y más cercana”.

Referencias Bibliográficas

- ALAMEDA, D. y FERNÁNDEZ, E. 2002. “Aproximación conceptual a la publicidad institucional”, **Sphera Pública, revista de CC. Sociales y de la Comunicación**, nº 2. pp. 159-174.
- ALVARADO, M.C. 2003. **La publicidad social: una modalidad emergente de comunicación**. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- ALVARADO, M.C. 2009. “¿Publicidad social? Usos y abusos de lo social en la publicidad”. **Icono 14**, nº 13. http://www.icono14.net/revista/num13/7/icono13_mcruzalvarado.pdf/. consultado el 30/07/2010.
- ALVARADO, M.C. y DE ANDRÉS, S. 2005. “Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado: ¿anunciante social?”. **TELOS Cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad**, nº 64 (2ª época).
- ARANES, J.I. 1996. “La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática”. **ZER Revista de Estudios de Comunicación**, nº 1. pp.201-216.
- ARCEO, J.L. 1988. **Fundamentos para la teoría y técnica de las relaciones públicas**. PPU. Madrid (España)
- ARENA, G. 1992. “Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni”. **Economia pubblica**. pp. 623-631.

- ARENA, G. 1995. (dir.). **La comunicazione di interesse generale**. II Mulino. Bolonia (Italia)
- ARENA, G. 2000. “La administración compartida”. TORNOS, J; GALÁN, A. (coords.): **La Comunicación pública: información administrativa al ciudadano**. Marcial Pons. Madrid (España).
- BENAVIDES, J. 1995. “La presencia de la publicidad en la construcción de la cultura cotidiana”. **Área5**, nº 4. pp.89-104.
- CANALS, J.M. 1987. “Información para la decisión e información para el ciudadano”. BORJA J. y otros. **Manual de gestión municipal democrática**. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid- Barcelona (España). pp. 187-206.
- CANEL, M.J. 1999. **Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información**. Tecnos. Madrid (España).
- CANEL, M.J. 2007. **Comunicación de las instituciones públicas**. Tecnos. Madrid (España)
- CERRILLO, A. 2000. “Régimen jurídico de la información administrativa”. TORNOS, J.; GALÁN, A. (coords.). **Comunicación pública. Información administrativa al ciudadano**. Marcial Pons. Madrid (España). pp. 213-292.
- CERVERA, A. 2001. “La gestión del marketing en la administración pública local”. **Revista de Dirección, organización y administración de empresas**, nº 26, pp: 113-124.
- CÓLERA LEIRADO, J.R. 1999. “La actividad institucional de los poderes públicos en el período electoral”, **Corts. Anuario de Derecho Parlamentario**, nº 8 –extraordinario. pp. 187-209.
- COSTA, J. 1995. **Comunicación Corporativa**. Ediciones de las CC. Sociales. Madrid (España)
- COSTA BADÍA, P.O. 2001. “Comunicación Pública en el ámbito local”. BENAVIDES, J. (dtor.): **Dirección de comunicación empresarial e institucional**. Gestión 2000. Barcelona (España). pp. 249-274.
- DÍEZ LOBO, J. 2004. “La información de la entidades locales”, en BEL MALLÉN, J.I. (coord.): **Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones**. Eunsa. Navarra (España). pp. 259-271.
- FELIU GARCÍA, E. 2004. “La Publicidad Social”, en MÍNGUEZ, N. y VILLAGRA, N. (coords.): **La comunicación: nuevos discursos y perspectivas**. Edipo. Madrid (España). pp. 67-71.
- FELIU GARCÍA, E. 2015. “La publicidad en la comunicación política”, en BALLESTER-ESPINOSA, A. y MARTÍN-LLAGUNO, M. **La profesiona-**

- lización de la comunicación política.** Alicante: Instituto Juan Gil Albert (Diputación de Alicante).
- FORN I FOXÁ, M. 1988. **Sistemas de información y gestión para la administración Local.** Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Madrid (España).
- GALÁN, A. 2000. “Comunicación Pública”, en TORNOS, J. y GALÁN, A. (coords.). **La Comunicación pública: información administrativa al ciudadano.** Marcial Pons. Madrid (España).pp. 25-40.
- GARCÍA LÓPEZ, M. 2001. **Publicidad Institucional: El Estado Anunciante.** Universidad de Málaga (España).
- GÓMEZ CAMARERO, C. 2003. “Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano”, **Anales de Documentación**, nº 6, pp. 109-119.
- HERREROS ARCONADA, M. 1995. **La publicitat: fonaments de la comunicació publicitària.** Pòrtic. Barcelona (España).
- INAP-DIRCOM. 2007. **La dirección de comunicación en las administraciones públicas: retos y oportunidades.** Madrid (España).
- KOTLER, P. y ROBERTO, E. 1992. **Marketing Social.** Díaz de Santos. Madrid (España).
- KOTLER, P. Y ZALTMAN, G. 1971. “Social Marketing: an Approach to Planned Social Change”, **Journal of Marketing**, nº 35, pp. 3-12.
- LEAL, A. 2000. **Gestión del marketing social.** Mc Graw-Hill. Madrid (España)
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).**
- Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.**
- MAP-MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA. 2001. **Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia.** Madrid (España)
- MARTÍN MARTÍN, F. 1999. **Comunicación Empresarial e Institucional.** Universitas (2ª Ed.). Madrid (España).
- MARTÍN MARTÍN, F. 2006. **Comunicación Empresarial (Corporativa) e Institucional. Direcciones de Comunicación y Prensa/Consultoras-Agencias de Comunicación y Relaciones Públicas.** Universitas. Madrid (España).
- MARTÍNEZ SOLANA, Y. 2004. **La comunicación institucional. Análisis de sus problemas y soluciones.** Fragua. Madrid (España).

- MOLINER, M.A. 1998. **Marketing Social. La gestión de las causas sociales.** ESIC. Madrid (España).
- MOREU, E. 2005. **La Administración anunciante. Régimen jurídico de la publicidad institucional.** Aranzadi. Navarra (España).
- MOUTERDE, P. 1998. “Comunicarse con el ciudadano”. ADC-Dircom. **Los nuevos retos de la comunicación ante el exceso de información: La comunicación empresarial e institucional.** Madrid. pp. 77-82.
- OROZCO, J.A. 2007. **Publicidad Social. Comunicación estratégica para el desarrollo.** UPB. Medellín (Colombia).
- OROZCO, J.A. 2010. “Comunicación estratégica para campañas de publicidad social”. **Pensar La Publicidad**, vol. IV, nº 2, pp. 169-190.
- PÉREZ GONZÁLEZ, R.A. 1988. **Un modelo estratégico de comunicación municipal.** Colección tesis doctorales nº 242/88: Universidad Complutense de Madrid (España).
- PÉREZ ROMERO, L.A. 2004. **Marketing Social: teoría y práctica.** Pearson Prentice-Hall. Madrid (España)
- PUIG, T. 2003. **La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos. Somos una marca de servicios pública con propuestas innovadoras y un estilo entusiasta.** Paidós Comunicación. Barcelona (España).
- PUIG, T. 2009. **Ciudades con marca de excelentes servicios públicos.** ESA-DE. Barcelona (España).
- REGOUBY, C. 1989. **La comunicación global. Cómo construir la imagen de una empresa.** Gestión 2000. Barcelona (España).
- RUBIO, L. 2005. **Singularidades de la gestión de la comunicación externa en las organizaciones públicas.** Tesis Doctoral: Universitat Ramón Lluch. Barcelona (España).
- SALERNO, A. 2000. “La comunicación institucional o comunicación imagen”. TORNOS, J.; GALÁN, A. (coords.). **La Comunicación pública. Información administrativa al ciudadano.** Marcial Pons, Madrid (España). pp. 173-211.
- TORNOS, J. y GALÁN, A. (coords.) 2000. **Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano.** Marcial Pons. Madrid (España).
- UNESCO (1980). <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000400/040066sb.pdf>.