



# gépips

Grupo de Estudios sobre  
Publicidad Institucional, Política y Social

CAMPILLO ALHAMA, C. (2008):

“De la comunicación administrativa a la comunicación pública. Publicidad y ciudadanía”,

en Feliu, E. (ed.): *Comunicación. Memoria, historia, modelos*, Madrid, Edipo, pp. 547-551.

---

# De la comunicación administrativa a la comunicación pública. Publicidad y ciudadanía

**Conchi Campillo Alhama**  
*Universidad de Alicante*

## Resumen

La *comunicación pública* representa la ruptura de la relación tradicional jurídico-administrativa, manifestada a través de la *comunicación administrativa*. En el contexto actual, la Administración pública asume, como principio básico, garantizar la participación de los ciudadanos en la vida pública y hacerlos responsables de sus elecciones personales dentro de un contexto democrático. En este sentido, mientras las políticas de información se han centrado, únicamente, en la difusión y promoción del acceso a la información de los ciudadanos, las políticas de comunicación pública engloban estrategias perfectamente definidas y orientadas a regular los procesos de comunicación social que responden a las necesidades y objetivos específicos de las organizaciones públicas, integradas en los aparatos político-administrativos; tales estrategias se materializan a través de diversas vías: entre ellas, la publicidad institucional.

En la literatura jurídica, la comunicación pública se conceptualiza, con carácter general, como aquel fenómeno comunicativo bidireccional de las organizaciones que pertenecen a la Administración Pública y que se manifiesta desde las propias organizaciones a sus administrados y viceversa.

Nos encontramos con dos orientaciones diferentes que afectan a su delimitación como proceso: la primera, parte del criterio de la naturaleza jurídica del emisor; de forma que, identificamos a la comunicación pública como aquel proceso basado en una interacción comunicativa en la que al menos una de las partes intervinientes es un sujeto público (Gardini, 1996; Galán, 2000): ya sea adoptando el papel de emisor o receptor.

---

Frente a este planteamiento, otro que, desde una segunda orientación, defiende, en cambio, como criterio identificador para calificar un proceso de comunicación como público, la persecución de un fin de interés general. Según este segundo posicionamiento, el marco delimitador de la comunicación pública no dependería de la naturaleza (pública o privada) del emisor sino del fin prioritario perseguido por aquella (Sepe, 1997; Galán, 2000); lo que significa que, los procesos comunicativos realizados por parte de los sujetos públicos que pertenecen a la Administración y que no cumplen el requisito de una finalidad demostrada de interés público - como las campañas de logros y resultados-, no podrían ser considerados dentro de este ámbito de referencia. En este mismo sentido, sí quedarían incluidas en esta categorización aquellos mensajes, centrados en objetos sociales, lanzados por todo tipo de organizaciones (no públicas) lucrativas o sin ánimo de lucro que pertenecen al denominado tercer sector.

Situándonos en el posicionamiento derivado de la primera orientación, en la que prevalece la naturaleza jurídica del emisor y las formas publicitarias empleadas, frente a la utilidad del mensaje, emergen tres cuestiones relevantes (Galán, 2000: 36 y ss.): *su carácter intersubjetivo, su carácter circular y su carácter instrumental o finalidad última.*

El carácter intersubjetivo de la comunicación pública, se refiere al hecho de que en todo intercambio comunicativo se entabla necesariamente una relación entre el sujeto emisor (que emite la información) y el sujeto receptor (que la recibe). La naturaleza jurídica (pública o privada) de tales sujetos determina el carácter intersubjetivo del proceso; de manera que, éste puede establecerse en tres contextos bien diferenciados: entre sujetos privados, entre sujetos públicos o entre sujetos públicos y privados.

La primera posibilidad se traduce, dentro del ámbito de la Administración Pública, en el establecimiento de una relación de comunicación entre los propios ciudadanos, orientada a configurar movimientos asociativos o colectivos; la segunda, es el establecimiento de dicha relación entre organismos públicos (como entes u órganos, departamentos u organismos dependientes de un mismo ente público); esta segunda orientación, puede ser considerada como referente de análisis en procesos de comunicación interna (interdepartamental e interorgánica) o de relaciones institucionales entre diferentes organizaciones públicas; desde un tercer supuesto, se configura la actividad comunicativa en la que interviene un ente público, junto con los ciudadanos, para desarrollar procesos en los que la Administración suministra información y se comunica con sus administrados (o viceversa).

De todas ellas, la orientación de mayor peso específico en cuanto al análisis de la comunicación pública, sin duda, está constituida por la tercera vía propuesta. Así, el estudio de esta relación comunicativa puede servirnos como fundamento para reflexionar sobre el posible cambio que se ha venido produciendo, en los últimos tiempos, en la posición jurídica del ciudadano respecto a la Administración y, en particular, sobre el modelo actual de las relaciones Administración-ciudadano.

Por otra parte, concebir la comunicación pública como un proceso de comunicación "lineal", limitada, exclusivamente, al suministro de información de la Administración a los ciudadanos, sería, tal y como ya hemos indicado, un planteamiento sumamente reduccionista. El carácter circular del proceso supone que éste es asumido, por parte de las organizaciones públicas, como un proceso de intercambio comunicativo en el que la Administración suministra información a los ciudadanos y éstos también hacen lo mismo con respecto a aquella. Esta información que se recibe de los ciudadanos es utilizada por los responsables de la Administración para poder mejorar sus actuaciones futuras.

Dentro de la distribución de roles que se produce en esta relación, no podemos adjudicar una posición activa, necesariamente, a la Administración y, en paralelo la pasiva, inexorablemente, al ciudadano: las organizaciones públicas suministran informaciones a los ciudadanos, lo que afectará, sin duda, a la actividad

---

que pretendan realizar éstos. Pero, a su vez, los ciudadanos también suministran informaciones a la Administración que ésta deberá tener presente y valorar, de manera que, paralelamente, su respuesta va a incidir en la actividad administrativa orientada a los ciudadanos. Si la Administración, además de establecer vías adecuadas para comunicarse con ellos, establece mecanismos suficientes que faciliten el feed-back de la relación administrativa, el grado de implicación y participación de la ciudadanía en la dinámica administrativa se verá reforzado. Ambas direcciones del proceso circular deben ser concebidas como dos flujos no aislados, sino conectados o interdependientes.

La comunicación pública se caracteriza, además, por un cierto carácter instrumental (o de finalidad) que no puede ser concebido como algo independiente o ajeno al objetivo que se persigue por las organizaciones públicas: el fin perseguido condiciona el objeto material y formal del proceso comunicativo (a través de su significado y su significante).

Este carácter instrumental de la comunicación “en lo público” se basa en que ésta se erige como un instrumento eficaz para la consecución de los objetivos fijados por la Administración; lo que se traduce en la necesidad de adecuar los modos de comunicar a los fines de interés público perseguidos, constituyendo la comunicación un instrumento de primer orden en las organizaciones públicas para administrar mejor<sup>1</sup>. A partir de los tres elementos apuntados por Galán (2000), es posible realizar una propuesta conceptual de la comunicación pública como delimitación necesaria que permita abordar este ámbito de estudio. Y así, nos referimos como tal a:

*aquella interacción comunicativo-relacional bidireccional, establecida entre la Administración y los ciudadanos mediante mensajes dotados de significados heterogéneos (como objeto de la comunicación) a través de diferentes medios (interpersonales, colectivos, colectivos de masas y telemáticos). Posee carácter instrumental y su finalidad particular se traduce en determinados objetivos específicos, establecidos en el ámbito político y/o de gestión administrativa-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.*

Nos interesa, en este punto, destacar un aspecto relevante que la doctrina atribuye a la comunicación pública: y es que, su función no consiste simplemente en informar, tal y como se concebía la relación jurídico-administrativa, manifestada tradicionalmente a través de la denominada *comunicación administrativa*; sino que, con el cambio de paradigma, se asume, como principio básico, garantizar la participación de los ciudadanos en la vida pública y hacerlos responsables de sus elecciones personales, dentro de un contexto democrático. En este sentido, mientras las políticas de información se han centrado, únicamente, en la difusión y promoción del acceso a la información, las políticas de comunicación pública englobarían, en palabras de (Moreu, 2005: 46):

*“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”*

Dentro de la política de comunicación externa desarrollada por cualquier organismo público, se desarrollan estrategias perfectamente definidas y orientadas a regular los procesos de comunicación social que responden a sus necesidades y objetivos específicos; dichas estrategias y líneas de actuación se materializan a través de diversas vías: entre ellas, la publicidad institucional.

---

Esta manifestación de comunicación pública se ha convertido en un cauce idóneo en la interacción que se produce entre individuos, grupos (o colectivos sociales) y las instituciones públicas. Se trata de procesos persuasivos, ya que se presentan con la clara intención de influir y resultan imprescindibles para la consecución de metas u objetivos del sector público.

Su principal criterio definidor no es tanto su objeto o contenido (sumamente heterogéneo, tal y como se puede comprobar a partir de la legislación sectorial vigente) sino su manifestación formal a través de diferentes cauces de difusión, utilizando para ello técnicas específicas de la publicidad corporativa y comercial que sirven como referentes para adoptar métodos, técnicas y lenguajes propios de éstas.

Sus orígenes, en nuestro país, se enmarcan en la propia historia de la publicidad: es, a partir de los años 70 cuando se producen significativas críticas a esta actividad pública, orientada, básicamente, a la manipulación de los receptores de los mensajes publicitarios. Dicha corriente, tal y como nos indica Moreu (2005), provoca que a tales mensajes se les conciba como absolutamente instrumentales a partir de la finalidad perseguida. De manera que, la percepción positiva o negativa de la publicidad institucional dependerá, exclusivamente, del objeto material al que haga referencia.

Esa es la razón de que cuando, en los años 80, las administraciones públicas españolas comienzan a desarrollar este tipo de campañas esté muy presente tal orientación instrumental<sup>2</sup>.

Desde el ámbito jurídico, se elevan constantemente críticas hacia esta forma de actividad publicitaria. Sin embargo, Moreu (2005), en la misma línea que Costa Badía (2001), no comparte la idea -muy extendida- de que la publicidad institucional -especialmente la de logros y resultados-, resulte siempre manipuladora frente a la información administrativa más genuina o aséptica. Y lo justifica, en este sentido:

“la publicidad institucional no se opone, sin más, a la comunicación informativa, como si la primera fuese esencialmente manipuladora y la segunda aséptica, pues todo proceso comunicativo implica ya una selección de la información: la que es útil para persuadir” (Moreu, 2005: 52).

Es más: las campañas de publicidad institucional pueden contribuir, tal y como afirma Sainz Moreno (2004), a la formación de la opinión pública como elemento fundamental del pluralismo político y cimiento del Estado democrático; ya que, a través de sus diferentes estructuras administrativas, utiliza este recurso para alcanzar objetivos preestablecidos que van a repercutir en un mayor nivel de calidad de vida para los ciudadanos.

Para la Administración, las técnicas publicitarias actúan como un valioso instrumento que contribuye a su legitimación (Moreu, 2005: 56); mediante ellas, puede obtener resultados positivos que redunden, entre otros, en la mejora de la imagen de la institución, la transparencia administrativa, el fomento de la participación ciudadana y el aumento de la eficacia de los servicios administrativos.

En un momento en el que la comunicación pública se considera como un instrumento imprescindible para *la gobernabilidad* y su utilización coherente favorece al conjunto de un país, a un territorio o a una ciudad, consideramos que siempre que se observen ciertos principios y limitaciones que expresan las leyes que regulan la publicidad institucional, el argumento tan consabido de “su falta de legitimidad”, al realizarse a costa de fondos públicos, pierde consistencia. Este recurso, en un Estado de derecho democrático y social, es la garantía de respeto a los derechos de los ciudadanos, que permite dar a conocer la gestión efectuada por los diferentes niveles políticos y administrativos, cumplir con las obligaciones que les son encomendadas y facilitar la participación ciudadana en la gestión de cualquier ámbito de la vida pública.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> Gregorio Arena (1995), uno de los máximos exponentes estudiosos de la comunicación pública en Italia, la resume en la idea "comunicar para administrar"; para este autor, la comunicación sirve a la Administración no sólo para administrar sino para hacerlo mejor. Costa Badía (2001) comparte esta misma consideración.

<sup>2</sup> Campañas como las de lucha contra la drogadicción, la xenofobia o los incendios forestales, o bien aquellas que tratan de promover conductas sociales de interés general, como la recogida de vidrio o la conducción responsable, entre otras, constituyen ejemplos de publicidad institucional positiva o bien valorada. No sucede lo mismo con campañas de imagen centradas en "logros y resultados" que se identifican con la propaganda política y los intereses puramente partidistas.

## Referencias Bibliográficas

COSTA BADÍA, P. (2001): "Comunicación pública en el ámbito local", en *Dirección de comunicación empresarial e institucional*. Barcelona: Ed. Gestión 2000.

GALÁN, A. (2000): "La comunicación pública", en *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*. Madrid: Marcial Pons, pp: 23-146.

GARDINI, G. (1996): *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della Legge 7 agosto 1990*, núm. 241. Milano: Giufre.

MOREU, E. (2005): *La Administración Anunciante. Régimen jurídico de la Publicidad Institucional*. Navarra: Ed. Aranzadi.

SAINZ MORENO (2004): "Secreto y transparencia", en *Estudios para la reforma de la Administración pública*, SAINZ MORENO (Dir.), INAP, Madrid, pp: 165-177.

SEPE, S. (1997): "Informazione e processo decisionale", en *Informazione e funzione amministrativa*, Colección "Quaderni della Spisa". Rimini: Maggioli Editore, pp. 175-192