

## **La Administración persuade.**

### **Estrategias persuasivas de los diferentes niveles institucionales en España<sup>1</sup>**

Lorena Gómez ([lorena.gomez@upf.edu](mailto:lorena.gomez@upf.edu))

Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

Arantxa Capdevila ([arantxa.capdevila@urv.cat](mailto:arantxa.capdevila@urv.cat))

Universitat Rovira i Virgili (Tarragona)

## **Resumen**

Las relaciones comunicativas entre las instituciones políticas y aquellos a quienes gobiernan son fundamentales en las democracias mediáticas que están sometidas al continuo escrutinio de los ciudadanos que cada cuatro años renuevan su confianza en ellas. Entre las estrategias comunicativas más utilizadas se encuentra la publicidad institucional a través de la cual las diferentes instituciones pretenden crear una imagen positiva de ellas mismas y de sus acciones de cara a persuadir a los ciudadanos. Poner de manifiesto las diferentes estrategias persuasivas de las instituciones pueden dar una idea de cómo éstas plantean sus relaciones con sus gobernados.

## **Nota biográfica**

Lorena Gómez, licenciada en Comunicación Audiovisual por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. En la actualidad desarrolla tareas docentes e investigadoras en esta universidad en los campos de *Teorías de la Comunicación* y *Teoría de la Cultura de Masas*. Está realizando su tesis doctoral sobre valores sociales y ficción televisiva.

Arantxa Capdevila, doctora en Comunicación Audiovisual por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. En la actualidad desarrolla su tarea docente e investigadora en la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona en las áreas de *Comunicación Política* y de *Teoría de la Imagen*.

## **Palabras clave**

Publicidad institucional, Retórica, Televisión.

---

<sup>1</sup> Esta comunicación se basa en un análisis más amplio que forma parte de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación español. El proyecto titulado *Estrategias de Comunicación Social de los Organismos del Estado a través de la Publicidad Institucional* (Ref. SEJ2004-02451) está dirigido por el Dr. Francisco Javier Ruiz Collantes y se lleva a cabo entre diciembre de 2004 y diciembre de 2007.

## **1. Introducción: las necesarias relaciones comunicativas entre la administración y los ciudadanos**

Una de las cuestiones clave en la comunicación política es analizar qué sucede una vez que un partido político gana unas elecciones y se instala en el poder. Como señala María José Canel (1999) una vez que esto sucede, es necesario utilizar técnicas de comunicación política que de algún modo replanteen la función de la comunicación entre políticos (poder) y ciudadanos.

Esta misma autora afirma que, a pesar de que la comunicación en estas situaciones está mucho menos estudiada que en el caso de la comunicación electoral, las técnicas de comunicación política de las instituciones tienen una serie de características que las diferencian de las técnicas electorales y que se refieren de manera más directa a la relación entre política y comunicación.

Las técnicas de comunicación de las instituciones se diferencian de las técnicas de comunicación política en:

- Sus sujetos: se trata de personas e instituciones que ostentan el poder.
- Su finalidad: se trata de ejercer el poder –la comunicación se usa para que las decisiones del poder sean asumidas por aquellos a quienes afecta–; de distribuir el poder –lo que implica una negociación entre los miembros de la institución que necesita comunicación–; y de realizar el bien público –que implica una relación entre el conocimiento público de la política y su aceptación.
- Su aplicación: no se trata de una comunicación de carácter puntual como la comunicación electoral, sino que tiene un período de aplicación más largo que puede mantenerse mientras dura el mandato de la institución.

A partir de estas características, las técnicas de comunicación institucional se definen como “el conjunto de reglas (principios) y de procedimientos (aplicaciones específicas) de la comunicación de intención persuasiva que, con recursos psicológicos e informativos, llevan a cabo las instituciones para influir en los destinatarios con la finalidad de conseguir en estos una adhesión permanente para ejercer y distribuir el poder y realizar el bien público” (Canel, 1999: 76). Estos principios generales se concretan en una serie de estrategias comunicativas que marcan las relaciones del poder

político con los medios de comunicación —herramientas fundamentales en los sistemas democráticos— y con los ciudadanos.

Entre el primer grupo de estrategias destacan aquellas que utilizan las instituciones para ceder u ocultar información a los medios para que estos transmitan una determinada imagen. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en este tipo de relaciones hay siempre una tensión entre aquello que quiere transmitir las institución y lo que los medios —siguiendo sus rutinas, sus modos de hacer, su ideología, etcétera— realmente transmiten.

En cambio, el segundo grupo de estrategias se encaminan a establecer una relación directa con los ciudadanos sin ningún tipo de mediación. Esto se concreta en la publicidad institucional que, a pesar de que se lleve a cabo a través de los *mass media*, es controlada directamente por la institución. En este caso, las instituciones eligen la imagen que quieren transmitir para conseguir la adhesión de los ciudadanos y el modo de transmitir aquello que consideran más relevante. Este tipo de discursos, directamente realizados por el poder político, son muy adecuados para estudiar las estrategias persuasivas en las que se basan estas instancias para mantenerse en el poder.

Por ello, esta comunicación se centra en el análisis de este segundo tipo de comunicación institucional. Es decir, se focaliza la atención en los mensajes explícitamente persuasivos creados por los organismos públicos y transmitidos a través de la televisión. En concreto, se analizan los spots de publicidad institucional emitidos por las instituciones españolas de diferentes niveles territoriales —estatal, autonómico y local— durante el año 2005. La muestra está compuesta por 261 spots televisivos: 70 pertenecen a los diferentes organismos de la administración central del Estado; 170 han sido generados por las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña, Valencia, Euskadi y Andalucía, y 21 por los ayuntamientos de Barcelona, Madrid y Bilbao.

## **2. La teoría de la argumentación como modelo de análisis**

Para crear imágenes de la realidad a través de los discursos, es decir para generar *mundos posibles* hay que extraer de la realidad aquellos elementos que favorecen la propia causa. El orador debe localizar las ideas que sean más persuasivas con relación al público modelo al que dirige su discurso. Es en este contexto en donde se sitúan los

*acuerdos generales* propuestos por Perelman que dotan al orador de una amplia gama de recursos argumentativos a los que debe dar validez a través de *procedimientos*.

La mayor fuerza de la teoría de Perelman como modelo explicativo de los procesos de persuasión radica en sus dos postulados: los *acuerdos generales* y los *procedimientos*. Según este autor, los *acuerdos generales* tienen diferente fuerza persuasiva según se basen en la realidad compartida por los participantes de la comunicación o en las preferencias de estos. En cada una de estas categorías se establecen diferentes tipos que generan mayor o menor acuerdo entre el auditorio. Según Perelman, a más acuerdo, mayor fuerza persuasiva y esto hace que elegir uno u otro acuerdo sea básico para la persuasión final del discurso. Así, entre los *acuerdos generales basados en la realidad* se encuentran *hechos, verdades y presunciones*. Entre los *acuerdos basados en las preferencias, valores, jerarquías y lugares comunes*.<sup>2</sup>

Perelman define los *hechos* como acuerdos no controvertidos que el auditorio acepta de manera clara, sin discusión. Un hecho puede perder su estatus si es puesto en duda por un suficiente número de personas o si lo cuestiona alguien con la suficiente autoridad para ello. Son los acuerdos con la adhesión más fuerte y por ello son la base argumentativa más sólida. Las *verdades* se definen como sistemas de hechos de alcance más general y más complejos porque ponen en relación un determinado número de acontecimientos. Dentro de las *verdades* existen dos niveles: aquellas referidas a la realidad externa del discurso y que, por lo tanto, forman parte de los conocimientos previos del auditorio, y aquellas referidas a los hechos expuestos en el propio discurso y que forman parte del universo construido por él. Por último, las *presunciones* están ligadas a la experiencia y al sentido común y sirven de guía para situar nuevas coyunturas. Se fundamentan en unos principios: *Principio de calidad* (la calidad del acto manifiesta la calidad del autor o viceversa); *Principio de credulidad* (se considera verdad lo que se dice); *Principio de interés* (se siente curiosidad por lo que rodea y por ello los enunciados son susceptibles de interesar); *Principio de sensatez* (afecta al carácter sensato de los seres humanos).

En lo referente a los *acuerdos basados en las preferencias* del auditorio destacan, en primer lugar, los *valores*. Los *valores* son opiniones generalizadas consensuadas. Hay

---

<sup>2</sup> En la explicación de todas estas categorías se sigue: PERELMAN, Ch.; OLBRECHTS-TYTECA, L.: *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*. Madrid: Gredos, 1994 y PERICOT, J.; CAPDEVILA, A.: "La Cataluña posible en la propaganda electoral televisiva. Elecciones al Parlamento de Cataluña 1992-1999. En SAMPEDRO, V. (de.): *La pantalla de las identidades. Medios de comunicación, políticas y mercados de identidad*. Barcelona: Icaria-Academia, 2003. Páginas, 125-147.

de dos tipos: los *generales*, que son abstractos y basados en unas reglas aceptadas por todos en cualquier circunstancia (por ejemplo, la justicia, la libertad, la verdad). Se trata instrumentos de persuasión muy útiles ya que pueden precisarse de muchas maneras según la ideología de quien los defienda. Por otro lado, existen los valores *particulares* que se atribuyen a un ser particular, a un grupo. Tienen un carácter único y genuino que permite desautorizar al resto (por ejemplo, la virtud, la fidelidad, la amistad). En segundo lugar, destacan las *jerarquías* que son estructuras que ordenan los valores. Cualquier cultura consensúa un orden jerárquico entre valores que pueden ser heterogéneos. Por último, Perelman señala los *lugares comunes* que son premisas de carácter general que fundamentan valores y jerarquías.

Como se ha dicho, el segundo puntal básico de la teoría de Perelman son los *procedimientos* de la argumentación, encargados de la transmisión de validez entre el punto de partida consensuado y las nuevas conclusiones aún no acordadas con el auditorio. En esta parte se realizan las operaciones casi lógicas que provocan las modificaciones en el pensamiento del auditorio. Existen dos tipos de *procedimientos*: de *enlace* y de *disociación*.

Los *procedimientos de enlace* toman su fuerza persuasiva de su similitud con métodos de razonamiento incuestionables –fórmulas lógicas y matemáticas–. Son esquemas argumentativos a través de los cuales se construye una interpretación del mundo porque establecen uniones entre elementos diversos y dispersos (Pujante, 2003: 164). Dentro de los elementos de enlace se distinguen las *estructuras cuasi lógicas*, las *estructuras basadas en la realidad* y las que *estructuran la realidad*. En las *estructuras cuasi lógicas* se distinguen las *estructuras lógicas* y las *relaciones matemáticas*. Las primeras comportan la reducción de la realidad a un esquema formal y las segundas son relaciones que establecen solidaridad entre la lógica matemática y los juicios de valor. Las *estructuras basadas en la realidad* pueden ser de *sucesión* (en dónde se unen fenómenos de naturaleza similar) y los de *coexistencia* (que unen realidades desiguales). Las que *estructuran la realidad* parten de un hecho conocido al que se le otorga unos valores y se presenta de modo que haga ver la realidad de una manera distinta. Pueden encontrarse tres tipos de argumento: el *ejemplo*, la *ilustración* y el *modelo*.

Los *procedimientos de disociación* son técnicas de ruptura entre elementos que se consideran como parte de una unidad. Entre ellos destaca el *binomio filosófico*. El binomio lleva a relacionar dos conceptos de nuestra cultura (por ejemplo, bueno/malo,

real/posible). A cada una de las partes del binomio se le otorga un valor positivo o negativo y el auditorio se adhiere a uno o a otro según cómo lo presente el orador.

### **3. Las estrategias persuasivas de las diferentes administraciones del Estado español**

A nivel estatal la estructura de mundos posibles más empleada por las diferentes instituciones es la presentación de mundos posibles de carácter positivo y sólo en algunas ocasiones se presentan mundos posibles opuestos. En el primer caso, aquellos anuncios que únicamente muestran mundos positivos, toman básicamente cuatro formas: se trata de un mundo centrado en definir o redefinir la propia institución —y, por tanto, de asentar las bases de la imagen que quiere ofrecer a los ciudadanos; la capacidad que tiene la institución de facilitar que los ciudadanos cumplan sus sueños; de una estructura centrada en la introducción de hábitos positivos en el comportamiento de los ciudadanos que incidirán en una mejora sustancial de su vida; o, en cuarto lugar, se constituye un mundo centrado en la transmisión de información para los ciudadanos. En el segundo caso, aquellos spots que presentan una estructura profunda compuesta de dos o más mundos de tipo negativo se centran en cambiar los comportamientos que son considerados nocivos para los ciudadanos.

En primer lugar, un gran número de Ministerios y agencias estatales centraron sus estrategias persuasivas en la definición o redefinición de la propia institución a través de la construcción de un mundo posible cargado, principalmente, de valores considerados positivos por el público al que quieren dirigirse. Este es el caso del Ministerio de Defensa (MDEF) que a través de los siete spots<sup>3</sup> emitidos en el período estudiado trata de construir una imagen positiva no tanto de la institución como de una de sus partes, el ejército, en concreto, el ejército del futuro —éste es el valor que jerarquiza mediante la intensidad todos los demás— que es definido como un trabajo como otro cualquiera pero que aporta una serie de valores poco habituales como la aventura, el compañerismo, la solidaridad, la amistad, el espíritu de superación, la gratitud, el apoyo, la confianza, la paz, la igualdad y el compromiso, entre otros. Este mundo también se define a través de hechos como los entrenamientos duros, las maniobras nocturnas, el reparto de ayuda humanitaria en lugares de conflicto, las labores de vigilancia en infraestructuras clave, el reencuentro de desplazados, etcétera que acaban de completar la visión positiva que quiere transmitirse. A estos valores y hechos, se les añade un

<sup>3</sup> Estos siete spots pertenecen a tres campañas: *Ahora más*, *Tú eres la fuerza* y la campaña de *Navidad*.

lugar de cantidad que ya se refleja en el título de la campaña “ahora más” que marca el procedimiento que sustenta argumentativamente el mundo posible mediante una relación matemática de suma que hace que estos valores, que ya están aceptados por todos como positivos, se vean incrementados —esto es, entrar en el ejército español hace que en tu vida aumenten todos estos valores.

Esta misma estrategia es usada por otros organismos como son la Agencia Tributaria (dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda) que trata de dar una imagen de cercanía al ciudadano y de preocupación por el bien común —la Agencia Tributaria piensa en todos— o el Ministerio de Fomento que realiza anuncios sobre dos de sus principales servicios: RENFE y Correos que son redefinidos como servicios modernos y que miran hacia el futuro.<sup>4</sup>

Otra estrategia consiste en que la institución sea artífice de que los ciudadanos puedan cumplir sus sueños. Es el caso del Ministerio de Educación que mediante su campaña informativa sobre la nueva Formación Profesional (FP) a la que asigna la capacidad de hacer realidad los sueños de aquellos que la cursen. Para ello, muestra dos mundos posibles: el de los alumnos de FP y el de estos estudios. El mundo de los alumnos es el aceptado y el de los estudios es el que se desarrolla a través del discurso. Se trata de la FP del futuro que lleva asociados los valores de trabajo, de calidad, de seguridad, de profesionalidad y de efectividad. El principal hecho de este mundo es la existencia de más de 140 titulaciones. Entre estos dos mundos propuestos se establecen enlaces como el de causa-efecto —si cursas estos estudios podrás cumplir tu sueño de trabajar en lo que quieras—; el de identidad —entre los dos mundos existe una vinculación a través del valor del trabajo— y, por último, el modelo — trata de que se establezca una identificación con los jóvenes que aparecen en el spot. Esto mismo sucede con el Ministerio de Vivienda que publicita un plan para que todos puedan conseguir la casa de sus sueños.

En tercer lugar, las instituciones del nivel estatal construyen mundos encaminados a la introducción de hábitos positivos entre los ciudadanos con el objetivo de mejorar sus vidas. En este caso se encuentra, por ejemplo, dos organismos dependientes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: IDAE y Red.es. En el caso de IDAE se plantea el mundo posible del ahorro de energía que se presenta como la causa del efecto

---

<sup>4</sup> La limitación espacial de esta comunicación hace que no se profundice en las estrategias de todas las instituciones y que sólo se desarrollen algunas de ellas a modo de ejemplo.

deseado: que la energía sea para todos y para siempre. Además de este nexo causal puede apreciarse un enlace de coexistencia simbólica que da presencia a la abstracción (la energía es vital) mostrando a grandes rasgos la vida de una persona (que funciona como modelo). Este mundo se puebla de valores como el ahorro, la solidaridad, la calidez, el futuro, y de algunos hechos como la necesidad de apagar los electrodomésticos, moderar el aire acondicionado, apagar la luz o sustituir las bombillas normales por unas de bajo consumo. En el caso de Red.es se plantea una comparación entre los términos fácil-difícil para asignar a Internet el calificativo de fácil y animar a la gente a usarlo. Para ello se crean dos mundos posibles: el de las cosas fáciles y el de las difíciles y se ilustran mediante un ejemplo cuáles son las cosas difíciles: criar a los hijos. Entre estos dos ámbitos se establece una sucesión por proximidad ya que se trata de dos actividades más o menos próximas en la vida de una persona.

Lo mismo sucede en la publicidad del Ministerio de Cultura que trata de inducir a los niños a que lean. Para ello presenta un mundo posible en el que una niña aparece haciendo “cosas de mayores”. Este mundo posible, que está cargado de valores como la igualdad entre sexos, la serenidad, la alegría o la magia. En el anuncio aparece implícito el mundo de los mayores que aparece poblado por los hechos que llevan a cabo las personas cotidianamente y entre los que aparece la lectura. La conexión entre estos dos mundos es doble. Por un lado, la sucesión causal —si tu lees, tus hijos leerán— y, por otro, el ejemplo —tus acciones sirven de ejemplo a tus hijos.

Una cuarta estrategia, como se ha dicho, consiste en transmitir información a los ciudadanos para que puedan realizar trámites o para que se beneficien de recursos. Es el caso del Tesoro Público —que depende del Ministerio de Economía y Hacienda que plantea un mundo en el que las personas pueden elegir invertir su dinero en una variedad de posibilidades. Para transmitir esta idea de elección y variedad se utilizan una serie de analogías con situaciones en las que es posible elegir —lápices de colores, cartelera de espectáculos, peluches, helados o carteles de señalización— y el Tesoro Público.

Como ya se ha indicado anteriormente, un segundo grupo de spots utilizan en su estrategia la construcción de mundos posibles negativos que, normalmente, tratan de cambiar conductas que resultan nocivas para los ciudadanos. Los ejemplos más paradigmáticos son la Dirección General de Tráfico (DGT) dependiente del Ministerio



del Interior, el Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC) y el Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

En el caso de la DGT las diferentes campañas —uso del cinturón de seguridad, moderación de la velocidad, no consumo de alcohol y drogas si se ha de conducir— tienen como objetivo modificar conductas nocivas llevadas a cabo por algunos ciudadanos y que provocan accidentes. Para ello, la DGT construye un mundo posible negativo habitado por hechos como que los niños que no llevan cinturón sufren graves lesiones en caso de accidente; que el alcohol al volante provoca accidentes. El valor clave de este mundo negativo —que varía según el spot— es la irresponsabilidad. El procedimiento básico que sustenta argumentativamente el discurso de la DGT es el de causa/efecto que incide en el hecho de que si no cambias tus conductas al volante estas acciones tendrán graves consecuencias. Además de este procedimiento, se encuentran otras dos argumentaciones que estructuran la realidad: el ejemplo —por las situaciones que se muestran— y el modelo —por las acciones que se muestran al final del anuncio de personas atándose el cinturón, etcétera. En la mayoría de los casos —sólo hay una excepción— se deja la construcción del mundo positivo a la inferencia del receptor.

Por su lado, el Ministerio de Sanidad y Consumo (MSC) varía ligeramente la estructura de mundos según sea el problema que quiere evitar. Así, en el caso de los spots que tratan de prevenir el alcoholismo presenta un mundo posible con dos submundos cargados de valores contradictorios y que son mostrados de manera conjunta para poner más de relieve esta contradicción. En primer submundo es el que cree ver el que va bebido y el segundo es la realidad. Así, la voz en *off* afirma que el beber te abre a nuevos sabores —en la realidad aparece vomitando en el W.C.—, buena compañía —aparece esposado entre dos policías—, nuevos ambientes —hospital—, momentos inolvidables —coma etílico—, vivir a tope —accidente de tráfico que te deja en una silla de ruedas—, sensaciones fuertes —pelea que deja el ojo morado— y ser el protagonista —operación médica. Entre estos dos submundos se establece una relación casi-lógica de incompatibilidad entre lo que ve el que va bebido y la realidad. A este mundo negativo, se accede mediante la acción de beber y lo que se muestran son posibles consecuencias protagonizadas por antimodelos.

En el caso del tabaquismo, el MSC construye un mundo posible “sin humo” que se caracteriza por los valores de pureza, limpieza, alegría y amistad que se argumenta únicamente mediante la utilización de modelos a los que se adhieren los jóvenes. Este

proceso argumentativo se completa con una cierta sucesión por analogía entre, por un lado, los eslóganes publicitarios (que se parafrasean) y, por otro, los SMS, ambos muy relevantes en la vida de los adolescentes. Se trata de establecer una solidaridad, de utilizar estos recursos para acrecentar la adhesión (ya que se establece paralelismos entre situaciones que tienen algún punto en común).<sup>5</sup>

El Ministerio de Medio Ambiente (MMA) lleva a cabo dos campañas en este período. La primera pretende el ahorro de agua y la otra tiene como objetivo evitar los incendios. En el primer caso, se desarrollaría una estructura bastante similar a las ya comentadas sobre el fomento de hábitos positivos. En el segundo caso, en cambio, la estructura es novedosa en el sentido de que se muestra la existencia de dos mundos posibles: el de los incendios y el de los no-incendios. El primero de ellos se connota positivamente y el segundo de manera negativa con lo que la relación entre ellos se fundamenta en un binomio filosófico. Además, cada uno de estos mundos comparten unos encadenamientos causales —lo que provoca o evita incendios— y unas consecuencias. Las causas son, en el caso positivo, la implicación del ciudadano siguiendo unas pautas recomendadas lleva a un mundo con biodiversidad, sin sequía, sin cambio climático, etcétera. En el otro caso, la no implicación del ciudadano lleva a valores como la devastación, la rabia o la impotencia.

#### **4. Las estrategias persuasivas de las diferentes instituciones autonómicas**

A nivel autonómico las diferentes comunidades autónomas diversifican las estructuras de mundos posibles empleadas de manera que los mundos posibles de carácter positivo aparecen en igual medida que los de carácter negativo. Los primeros predominan en las estructuras de mundo posible único o cuando su precedente, también positivo, aparece de manera implícita. En cambio los segundos suelen ser aquellos mostrados en estructuras de disociación de dos mundos posibles donde el negativo se muestra de manera explícita mientras que el positivo adquiere carácter de mundo propuesto a inferir.

En el primer caso, aquellos anuncios que sólo muestran mundos posibles positivos, toman básicamente tres formas: la primera de ellas la constituye un mundo posible único, de carácter positivo, sustentado en procedimientos de enlace que estructuran la

---

<sup>5</sup> El MSC llevó a cabo una gran variedad de campañas en el período estudiado. En esta comunicación sólo se hace referencia a las más significativas.

realidad, como el de ilustración –cuando se trata de definir la institución o el territorio y presentarlos al ciudadano– o el de modelo –cuando se propone como deseado o factible en un futuro inmediato–; la segunda, un mundo posible positivo y un mundo posible implícito e inferido presentado como aquél previo que no era tan positivo, sustentados ambos en procedimientos de enlace casi lógicos de suma para indicar esta mejora sustantiva; y por último, una estructura de dos mundos posibles, positivos ambos, sustentados mediante un procedimiento de enlace casi lógico de identidad.

En el segundo caso, cuando aparecen mundos posibles de carácter negativo, las estructuras que los sustentan adquieren dos formas básicas. Ambas se centran en un procedimiento argumentativo de disociación, el binomio filosófico que opone el mundo posible positivo al negativo. Sin embargo, una de ellas aparece reforzada o bien por una estructura casi lógica de suma que indica la mejora cualitativa entre el mundo previo implícito –negativo, en este caso– y el actual –positivo–, o bien por una estructura de sucesión causal donde se infiere la acción de la institución como causa del cambio a mejor. En este último caso, la institución puede aparecer como tercer mundo posible de una estructura más compleja.

En primer lugar, las cuatro instituciones autonómicas estudiadas presentan anuncios en los que un solo mundo posible, de carácter positivo, da a conocer la imagen de la institución y las acciones que ésta ha realizado a favor de la calidad de vida de los ciudadanos, del territorio o de la propia comunidad. Así se muestra la Comunidad Valenciana destacando como hechos los servicios sanitarios y educativos de los que dispone y como valores la seguridad, la comunidad, la no discriminación, la oportunidad de trabajo, el bienestar o el futuro; o el País Vasco, en sus campañas de turismo del 2005 y el 2006, al proponerse a través de valores como la calidad, la diferencia (mar y montaña; tradicional y moderno), lo natural, lo mágico y legendario, o verdades como sus cualidades gastronómicas, o aquellas relacionadas con su historia y folklore. La Comunidad de Madrid emplea esta misma estructura en su promoción de los alimentos autóctonos de calidad o de la Sierra madrileña, con valores como la tranquilidad, la naturaleza o lo saludable que resulta para el cuerpo y el espíritu, si bien en este caso lo refuerza un procedimiento de coexistencia persona/acto al protagonizar el spot un conocido presentador televisivo.

Otro tema en el que comparten estructura argumentativa los anuncios de las diferentes comunidades autónomas es el reciclaje, donde tanto la Comunidad Valenciana como el

País Vasco muestran un mundo posible futuro a través de modelos de reciclaje que respetan el medio ambiente o de símiles con imágenes como convertir el papel de regalo en un juguete. De entre ellos, los casos más significativos los constituyen las campañas de promoción del empleo de energía solar o del territorio y la propia Comunidad de Madrid. Los spots sobre los beneficios de la energía solar destacan por presentar el mundo posible donde el consumo de energía es prácticamente en su totalidad de energía solar, no como mundo posible futuro, sino como mundo presente. Mientras que en las campañas de promoción del territorio y la propia Comunidad de Madrid la imagen que se proyecta es la de un mundo posible jerarquizado por el valor de integración de contrarios (en ilustraciones de elementos opuestos: kilómetro cero como lugar de inicio y de final, plazas de pueblo tranquilas y calles bulliciosas de la ciudad, monumentos históricos y obras modernas) pero que requiere a su vez de la integración de las personas, se entiende, tanto del territorio como de fuera de él e independientemente de su condición (como reza el eslogan: “seas como seas”).

En segundo lugar, y como variante del primer caso presentado –estructura de un único mundo posible positivo–, algunos anuncios destinados a la promoción del territorio (turismo, producción) o la institución autonómica (educación , empleo) comparten la estrategia basada en un mundo posible positivo construido a través de ilustraciones y ejemplos. Sin embargo en este caso, se infiere un mundo previo, que no es mostrado de manera explícita y se caracteriza por no ser tan positivo. Así la Comunidad Valenciana al hablar del empleo o la educación basándose en la estructura “aprendemos a ser mejores” o “un mundo por venir” construye claros ejemplos de cómo el procedimiento de enlace casi lógico de suma permite sustentar la relación entre ambos mundos posibles positivos. Esta estructura es propia de las campañas sociales de prevención de riesgos para la salud pública en las que se incide en el papel activo de la institución, al tomar medidas o invertir más recursos, como causa de la mejora: vacunación contra la gripe de colectivos de riesgo, chequeos o mamografías anuales en prevención del cáncer de mama o las medidas a adoptar contra el calor (ingerir líquidos, estar a la sombra, vestir de colores claros) “por un verano más sano”. Caso aparte lo conforma la campaña de promoción del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde el mundo posible anterior –el de la Cataluña del Estatuto de 1979– aparece de manera explícita al igual que el del Estatuto de 2006 que conlleva su mejora en un procedimiento casi lógico de frecuencia

(más recursos, más y mejor sanidad, del uso institucional de la lengua al uso social, nuevos retos).

En tercer lugar, la estrategia consistente en mostrar de manera explícita dos mundos posibles positivos sustentados, como se ha dicho anteriormente, en el procedimiento casi lógico de identidad se da en anuncios destinados o bien a promover cambios de actitud en el ciudadano, o bien a fomentar su identificación con el territorio y la comunidad y consecuentemente el reconocimiento de la imagen positiva de la institución. Como ejemplo de los primeros: los anuncios de la Comunidad Valenciana para el ahorro de agua –energía vital cuyo valor no podemos ignorar– equiparándolo al ahorro de gasolina –considerado necesario al conocer su elevado coste económico–, o el spot de promoción de la leche identificando la economía del territorio con la alimentación de sus habitantes (ambos “funcionan con leche”).

Esta identificación se promueve también de manera clara en las campañas de promoción institucional del *Govern de Catalunya* y de la Comunidad de Madrid. El primero bajo el lema “Como tu” mediante el cual se identifican personas e institución al querer ambas una Cataluña mejor –mostrada como tercer mundo posible poblado de hechos y valores positivos: bienestar, educación de calidad, vivienda digna, modernidad, seguridad, potente económicamente–. Y la segunda mediante los eslóganes “Madrid eres tú”, “Madrid, tu mundo”, “Todos madrileños” o “Si vienes a Madrid, ya eres de Madrid” donde el valor principal es el de integración. La publicidad institucional de la Comunidad madrileña también recurre a este procedimiento en los anuncios destinados a la adopción de medidas y la inversión de recursos de los que puede beneficiarse el ciudadano pero que requiere su participación activa (creación de empresas, ayudas a la vivienda, reducción de listas de espera en operaciones quirúrgicas, seguridad vial, inversiones o voluntariado)

Por último, y tal y como se ha señalado anteriormente, los mundos posibles de carácter negativo aparecen en estructuras argumentativas más complejas que adoptan preferentemente dos formas, ambas basadas en un procedimiento de disociación, el binomio filosófico que opone el mundo posible positivo o un mundo posible negativo.

La primera de ellas, es utilizada de manera recurrente por las diferentes instituciones autonómicas en algunos temas de prevención (riesgos laborales, incendios, seguridad vial) que requieren la colaboración ciudadana. En las campañas de prevención de

riesgos laborales, tanto la Comunidad de Madrid como la *Generalitat* de Cataluña optan por mostrar ambos mundos, destacando los valores opuestos que los pueblan: la ausencia de trabajadores víctimas de accidentes laborales (de los que si infiere sea la causa la falta de prevención) frente a la presencia de éstos (en un mundo posible donde sí se cumple la normativa) en el caso madrileño, o las situaciones de riesgo o de accidentes laborales inminentes (mediante ejemplos) frente al empresario tranquilo que actúa responsablemente al ponerse en el lugar de sus trabajadores y adoptar medidas preventivas.

Esta relación empresario-trabajadores, se construye en el spot del País Vasco mediante la descomposición del mundo posible positivo en dos submundos –el del empresario y el de los trabajadores– sustentados en una estructura lógica de reciprocidad. El mundo posible negativo, en cambio, es único y muestra la inseguridad laboral en la desnudez de las personas que lo pueblan. Por otro lado, la prevención de incendios presenta diferencias sutiles entre las comunidades autónomas analizadas. La Comunidad de Madrid muestra mediante una analogía entre el bosque y una paella, las consecuencias de los incendios que pueden ser evitados: el bosque, elidido visualmente pero evocado por el discurso verbal, se asimila a la paella, quemada o no, que se elide verbalmente pero viene representada en la imagen. La *Generalitat* catalana, en cambio, activa un juego de evocación diferente: muestra el mundo posible negativo –el bosque quemado y su causa (una colilla lanzada)– y permite inferir el mundo posible positivo, del que sólo visualiza la ausencia de la causa de incendio (la colilla retrocede).

Por último, la seguridad vial también da lugar a diferentes matices en las estrategias persuasivas de los anuncios de Cataluña y el País Vasco. Los primeros muestran tan sólo el mundo posible negativo, mediante ilustraciones de las actitudes y comportamientos imprudentes que deben corregirse, de manera que se insiste en que el mundo posible positivo inferido es sólo responsabilidad del ciudadano. Los segundos, en cambio, muestran ambos mundos, construyendo el positivo como modelo de comportamiento a seguir.

Otras campañas en las que las instituciones autonómicas recurren a esta estrategia de disociación de mundos posibles y en las que, pese a que muestran ambos, tienden a incidir en el negativo son las de temas sociales de la Comunidad de Madrid. Se trata de campañas a favor del reparto de las tareas domésticas entre los miembros de la familia y sin diferencias de género, anuncios contra el abandono de animales y la violencia de

género, o mensajes destinados a la promoción de la acogida de niños o a la donación de libros, al fomento del reciclaje o al uso del transporte público nocturno para evitar los altos índices de siniestralidad que se derivan de la conducción bajo los efectos del alcohol y otros consumos en noches de diversión. En estos casos se muestran imágenes que ejemplifican y contraponen ambos mundos: las tareas a medias o completadas, la compañía del animal o la soledad, la ausencia de niños en casa o los signos de su presencia, o bien, las consecuencias de llevar el coche después de haber consumido alcohol (multas y accidentes) frente a la comodidad del autobús nocturno.

Casos especialmente peculiares son las campañas de la Comunidad de Madrid contra el consumo de cocaína o el de alcohol por niños. Ambos se muestran mediante analogías con situaciones donde se responsabiliza de las consecuencias negativas o bien al individuo, o bien a los padres irresponsables. Ejemplo del primer caso es la imagen de una tala de árboles y el seguimiento del proceso que los convierte en serrín, como efecto análogo al consumo de cocaína: destroza la vida o merma la actividad cerebral del ciudadano consumidor al que se dirige el anuncio. La secuencia en que el ahogo de un niño al inundarse su casa mientras sus padres ven la televisión se presenta como similar al alcoholismo que puede llegar a matarlo si sus padres no actúan, es un claro ejemplo del segundo.

Por último, y en relación a estas estrategias de disociación apoyadas en estructuras de sucesión causal o estructuras lógico matemáticas de suma, se encuentra aquellos spots en los que se presenta un mundo posible negativo (o no tan positivo) como aquel que es anterior al mundo posible positivo que la acción de la institución promueve o permite. Se ubican en este caso las campañas de promoción de uso de la lengua de ámbito autonómico (catalán, valenciano y euskera) basadas en valores como la libertad de elección, la riqueza cultural o el hablar sin vergüenza o miedo a equivocarse y en hechos como el uso de la lengua en cualquier situación de la vida cotidiana y no sólo por imposición de instituciones educativas o por la adopción de políticas públicas. Esta estrategia es también propia de algunos spots de promoción de la institución autonómica valenciana y vasca a través de las medidas adoptadas para la eficacia de los servicios de urgencias, la prevención del sida, el avance tecnológico y las repercusiones positivas de la implantación de la tarjeta sanitaria y la informatización de la gestión sanitaria, o el reconocimiento a la labor de otros colectivos profesionales, como los docentes.

## **5. Las estrategias persuasivas de las diferentes instituciones locales**

La publicidad institucional de los principales organismos de ámbito local analizados – los ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Bilbao– presentan líneas comunes en sus estrategias persuasivas. Así, se detectan tan sólo dos formas básicas de estructura argumentativa: la primera, basada en dos mundos posibles de carácter positivo sustentados en un procedimiento de enlace casi lógico de identidad, y la segunda, en la disociación de dos mundos posibles opuestos (binomio filosófico).

En el primer caso, se trata de una estructura de enlace casi lógica de identidad entre dos mundos posibles –el del ciudadano y/o su hogar y el de la ciudad– en los que se reclama esta identificación tanto para potenciar la relación de pertenencia al lugar como para promover actitudes y comportamientos cívicos de mejora de la ciudad (limpieza, mantenimiento de calles y fachadas, respeto de horarios nocturnos). Ciudadano y entorno se identifican mediante valores comunes: la cualidad de estar vivo, y de sentirse vivo y unido en lo más íntimo, sus ilusiones y proyectos (“Bilbao siempre está en el corazón. Como en casa”, “Barcelona *batega*”. Un caso especialmente complejo es el de la campaña de obras de Madrid capital, en el que el Ayuntamiento se propone como mundo posible positivo junto al mundo posible de los ciudadanos, con los que se identifica a través del valor de esfuerzo (que bien puede ser inferido como paciencia y tolerancia con las molestias generadas por las obras, así como su coste económico) y ambos se relacionan, mediante un procedimiento de sucesión causal, con un mundo posible también positivo: el de una ciudad mejor, la Madrid futura resultante de las obras (procedimiento casi lógico de frecuencia: “más movilidad, más zonas verdes y peatonales, mejor ambiente”).

En segundo lugar, la estructura de disociación de dos mundos posibles, consiste en la oposición de un mundo posible negativo a un mundo positivo. La campaña de promoción del civismo del Ayuntamiento de Barcelona presenta un mundo posible negativo mediante ilustraciones de actos incívicos (tirar colillas en la playa, la basura fuera del contenedor, hacer ruido a horas intempestivas) que se juzgan como absurdos al compararlos con acciones casi cómicas que recurren al humor como método eficaz para fomentar su recuerdo (imágenes como la de romper un huevo fuera de la sartén, verter la leche fuera del vaso, o contar un cuento a gritos) y lo opone a un mundo posible



positivo, mostrado en menor grado, a través de ilustraciones de actos cívicos. Es también la estructura seguida por el Ayuntamiento de Madrid, tanto en la campaña de promoción de la limpieza como en la de prevención del consumo de alcohol de menores si bien en ellas se refuerza la base argumentativa con estructuras de sucesión causal. Así el binomio filosófico se produce entre dos mundos posibles en los que los niños consumen alcohol o no a causa del exceso de libertad o el control que ejercen sus padres; mientras que la Madrid limpia responde al ciudadano que utiliza “la energía que lleva dentro” en pro de acciones cívicas como utilizar las papeleras o recoger los excrementos de las mascotas.

## **6. Conclusiones: estructuras argumentativas básicas**

Del análisis llevado a cabo sobre los discursos persuasivos institucionales en los diversos niveles territoriales del Estado español se derivan tres conclusiones principales:

1. Escasa presencia de mundos posibles negativos sobre todo en la publicidad de las instituciones del gobierno central.

Como se ha visto en las páginas precedentes, estas instituciones utilizan muy poco la estructura basada en la presencia de mundos negativos –que casi siempre se dejan a la inferencia del receptor– para centrar su discurso en el desarrollo de mundos positivos. Los mundos negativos se reducen a aquellos anuncios que tienen como objetivo cambiar conductas de los ciudadanos que se consideran perniciosas para sí mismos. Es el caso ya comentado de instituciones como la Dirección General de Tráfico o el Ministerio de Sanidad y Consumo. La presencia de mundos negativos es más elevada en los discursos de las administraciones autonómicas en las que estos aparecen en estructuras más complejas y se sustentan siempre en el procedimiento argumental del binomio filosófico. En este ámbito de gobierno, los mundos posibles negativos se utilizan en aquellos spots dedicados a temas de prevención —como la campaña de prevención de riesgos laborales de la *Generalitat* de Cataluña— o a temas de tipo social —como por ejemplo la campaña de la Comunidad de Madrid para el reparto de las tareas del hogar entre los miembros de la familia.

2. Relevancia de los mundos posibles dedicados a la definición de la propia institución o del territorio en el que gobiernan.

En gran parte de los anuncios analizados la estructura argumentativa profunda se fundamenta en la presencia de un único mundo de carácter positivo que tiene como finalidad redefinir la propia institución ante el ciudadano para construir una imagen positiva que dé credibilidad a sus acciones. Es el caso del Ministerio de Defensa al reasignar nuevos valores a la institución del Ejército con el objeto de hacerla más atractiva de cara a los jóvenes. También se utiliza esta estructura de mundos para destacar aspectos positivos del territorio. Esta estrategia es muy usada por todas las Comunidades Autónomas estudiadas para publicitar y promover sus aspectos más positivos de cara al turismo. En este aspecto es interesante destacar que a través de la publicidad institucional los organismos del Gobierno tratan de promover visiones positivas tanto de ellas mismas como de las realidades que representan, al margen de cuál sea su ámbito territorial o su ideología. Por lo tanto, una de las acciones básicas es tratar de conectar positivamente, y no negativamente, con el ciudadano.

### 3. El valor de futuro aparece como elemento básico de los mundos posibles.

Uno de los valores recurrentes en la publicidad institucional es el valor de futuro. Básicamente, esto sucede en los organismos de la administración central y puede deberse al hecho de que la muestra estudiada corresponde a los primeros meses de gobierno socialista tras las elecciones del 11 de marzo de 2004. La utilización de este valor correspondería por tanto a la voluntad de abrir una nueva época.

## **7. Referencias bibliográficas**

Canel, Maria José, 1999, *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid: Tecnos.

Perelman, Chaïm; Olbrechts-Tyteca, Lucille, 1994, *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*. Madrid: Gredos.

Pericot, Jordi; Capdevila, Arantxa. 2003. “La *Cataluña posible* en la propaganda electoral televisiva. Elecciones al Parlamento de Cataluña 1992-1999”, en Sanpedro, Víctor, ed., *La pantalla de las identidades. Medios de comunicación, políticas y mercados de identidad*. Barcelona: Icaria- Academia.

Pujante, David, 2003, *Manual de retórica*. Madrid: Castalia.