

## ANÁLISIS DEL USO DE LA PUBLICIDAD EN LAS ORGANIZACIONES DE GOBIERNO: INFORMACIÓN, POSICIONAMIENTO Y PROPAGANDA

SAMUEL YÁNEZ BALAREZO  
*Universidad Tecnológica Equinoccial – UTE*  
[syanez@ute.edu.ec](mailto:syanez@ute.edu.ec)

GUSTAVO CUSOT  
*Universidad San Francisco de Quito*  
[gcusot@usfq.edu.ec](mailto:gcusot@usfq.edu.ec)

**Resumen.** En las organizaciones gubernamentales del Ecuador, la publicidad se ha insertado como una herramienta de apoyo comunicativo sobre la acción del gobierno.

Mediante una investigación descriptiva, de carácter cualitativo e interpretativo, analiza las diversas dimensiones de utilización de la publicidad en los departamentos de comunicación de las instituciones públicas del Ecuador.

La publicidad es utilizada para informar sobre la gestión, posicionar la institución y los logros del gobierno, y conseguir que la ciudadanía actúe en temas referentes a la institución y la posición política del gobierno, la decisión sobre que se debe publicar es un tema de las autoridades y no se rige bajo un parámetro establecido.

*Palabras clave:* Publicidad política; publicidad gubernamental; comunicación política; propaganda.

**Summary.** In the governmental organizations of Ecuador, advertising has been inserted as a communicative support tool about government action.

Using a descriptive research, qualitative and interpretative nature, it analyzes the various dimensions of use of advertising in the departments of communication of the public institutions of the Ecuador. Publicity is used to inform about the management, position the institution and the achievements of the government, obtain specific actions of the citizenship in subjects that belong to the fields of action of the institution and the political position of the government of the moment; the decision on what should be publicized is a matter of the authorities and is not governed by an established parameter.

*Keywords:* Political advertising; government advertising; political communication; propaganda.

---

Recibido: 11/07/2018. Aceptado: 12/09/2018. ID: 5291 <http://dx.doi.org/10.15304/marco.4.5291>

## Introducción

El uso que los departamentos de comunicación de las instituciones gubernamentales hacen de la publicidad, nos lleva a plantearnos varias inquietudes sobre las funciones que cumple un departamento de comunicación de una institución pública; por ejemplo ¿cuáles son las tareas que estos cumplen en las diferentes áreas de la comunicación?, ¿cómo y para qué se hace publicidad?, ¿cuál es el objetivo de las campañas publicitarias?, ¿quién desarrolla la línea discursiva y aprueba los mensajes y bajo qué parámetros lo hace?.

En las áreas de comunicación del sector público están involucrados: 1) los directivos de nivel superior: ministros, asesores y el secretario de información quien analiza las necesidades y define la línea estratégica a desarrollar. 2) los funcionarios del departamento de comunicación: comunicadores sociales, periodistas, comunicadores organizacionales quienes se encargan de ejecutar la estrategia comunicacional. 3) el equipo que desarrolla productos publicitarios: publicistas, diseñadores, productores audiovisuales. Finalmente, todo esto se realiza pensando en la ciudadanía: quien cumple una función fundamental en el proceso de comunicación como receptora y perceptora de estos mensajes.

La presente investigación se realizó en las instituciones gubernamentales ecuatorianas, que en los últimos años le han dado mayor importancia a la publicidad, y a sus especialistas que han creado comunicación para estas instituciones. Este estudio aporta al conocimiento en cuanto a cómo se desarrolla esta disciplina en el gobierno, evaluando distintas dimensiones y formas de utilización de la publicidad dentro de los diferentes departamentos de comunicación presentes en las instituciones gubernamentales.

## La Publicidad

Según David Alameda (2004) existen dos vertientes en el estudio de la publicidad: la primera como *advertising*, cuya acepción inglesa se traduce en *llevar la mente hacia*, que define a la publicidad como una actividad comercial y la considera un instrumento de comunicación que pretende informar y convencer a los destinatarios de los beneficios de tomar una decisión, ya sea elegir un servicio o candidato o comprar un producto. La segunda acepción –haciendo caso a la etimología del término- entiende a la publicidad como *publicity* que tiene por finalidad *hacer público* determinada información.

“La *publicity* se centra en los modos de entender los contextos de lo público y en la creación de escenarios para la comunicación donde los individuos, los grupos sociales y las instituciones se relacionan. Estamos, por tanto, ante un significado que identifica a la publicidad con lo público.” (Alameda García, 2004: 45).

La publicidad se ha convertido en el formato comunicativo con el que convivimos en nuestra vida cotidiana. Según varias investigaciones un niño de diez años habrá visto aproximadamente doscientos mil anuncios publicitarios sólo a través de la televisión.

Según Osvaldo Corrales (2005), aunque para las Ciencias Sociales y las disciplinas relacionadas a la Comunicación, la publicidad ha sido un objeto de estudio de interés menor, existen muchos estudios vinculados a la semiótica especialmente, que ha considerado a los anuncios publicitarios como piezas discursivas.

Con el incremento exponencial de la producción de bienes y servicios en las sociedades postindustriales es imposible que una persona pueda conocer toda la variedad de productos y servicios que existen. En este caso la publicidad cumple con informar a los consumidores para orientar sus decisiones de consumo. También podemos analizar las dimensiones inconscientes e irracionales del consumo; los productos no solo tienen valor de uso, sino que se le incrementa, con la publicidad, un valor de signo, representan cosas más allá de su uso práctico. Desde una visión antropológica, se comprende a la publicidad como un generador de sentidos sociales. La publicidad ya no le habla a un sujeto individual sino a uno colectivo y lo hace desde el discurso del poder y el orden cultural.

### **Comunicación de Gobierno**

“La comunicación gubernamental de nuestros días trata de alcanzar una simulada cercanía entre iguales, al mismo tiempo que busca generar diálogo con los ciudadanos, ejerciendo el poder blando de la influencia” (Richard and González, 2017).

Este concepto parte de lo que el Gobierno dice que es; es decir, su identidad transmitida hacia sus diferentes públicos a través de canales formales de comunicación, con la finalidad de ganar empatía y confianza en los gobernados. La comunicación de la identidad del gobierno abarca los discursos, exposiciones y comunicados que el gobierno emite a la nación. Incluso, involucra todo tipo de hecho comunicativo espontáneo, improvisado e involuntario.

En este sentido, la comunicación de Gobierno pasa a ser una herramienta fundamental, pues sin comunicación es imposible transmitir identidad, y sin ello, resulta altamente complejo generar credibilidad y por ende aceptación por parte de sus diferentes públicos.

Es importante resaltar que la comunicación abarca no solo lo que el gobierno dice, sino lo que calla. Sus acciones y sus omisiones también son parte relevante de la comunicación. Así, podemos afirmar que todo comunica y no es posible no comunicar; pues sus discursos y sus silencios son parte de la construcción de percepción que los ciudadanos se forman sobre el gobierno.

Cuando las instituciones son de carácter público o gubernamental, la comunicación es un compromiso legal, ético y político que los representantes públicos tienen ante la ciudadanía.

La comunicación de gobierno debe tener la capacidad de ser receptiva para escuchar tanto a sus servidores públicos como a los ciudadanos en sus requerimientos, propuestas, sugerencias y reclamos. Esto será relevante a la hora de tomar decisiones para mejorar su desempeño, y enriquecer sus procesos de planeación.

Los beneficios de una buena gestión comunicacional de gobierno son inmensamente significativos, “es por ello, que quienes se encuentran en el poder desean, ante todo, controlar eficientemente su línea de comunicación y lograr el éxito con ella, ya que son conscientes de que de la capacidad de comunicar de manera acertada va a depender, en buena medida, la popularidad de los gobernantes”. (Richard and González, 2017). En el sector público del Ecuador, la comunicación ha sido estratégicamente utilizada para cuidar la imagen del gobierno, de hecho, se creó la Secretaría Nacional de Comunicación de Ecuador (SECOM), la cual está constituida por la Subsecretaría de Información, Subsecretaría de Promoción de la Comunicación y Subsecretaría de Medios Institucionales.

La comunicación gubernamental debe significar simultáneamente una porción de información necesaria para la ciudadanía y otra asociada a un proyecto de gobierno, según Majone (1997) la comunicación de gobierno demanda razones para exponer y justificar sus acciones adecuadas a determinados actores, recursos, y escenarios, pero también tiene reservada para sí la facultad de tener motivaciones, que, en este caso, indudablemente tienen que ver con la generación de confianza. Se necesita informar del rumbo de la política general del gobierno que permita a la ciudadanía distinguir el futuro deseado, la comunicación aquí no es demagogia. En este sentido es clave la adecuada y coherente interrelación que debe existir entre el *storytelling* y el *storydoing*. El primero, se refiere a *lo que digo que hago*, es decir, lo que el gobierno comunica basada en una estrategia de comunicación previamente desarrollada; mientras que la segunda, representa a la estrategia de acción, *lo que realmente hace*. Bajo esta premisa, se debe guardar cuidado de que lo que se comunique, no se quede en palabras, sino que también se proceda y se tomen acciones siempre muy bien alineadas a lo que se dice. Esto, con la finalidad de ganar simpatía y credibilidad, pues los ciudadanos no se conforman con lo que escuchan, si no lo ven plasmado en acciones.

Lo que la comunicación gubernamental pretende es que la ciudadanía pueda interpretar los actos de acuerdo con los intereses que se vayan instalando desde el gobierno mediante su comunicación. Este proceso es continuo y dinámico, y genera una espiral activa de interpretaciones y reinterpretaciones constantes, basándose siempre en lenguajes simbólicos que ponen en funcionamiento diferentes pensamientos o sentimientos. Se considera en este modelo que las emociones juegan un rol activo en la resonancia e interpretación de los mensajes.

La comunicación gubernamental debe garantizar que sus prácticas de interacción estén enfocadas a la construcción de lo público y a la generación de confianza, debe conducir al establecimiento de políticas de comunicación, entendidas como formas concretas de relacionarse en la organización, y a la formulación de parámetros, estrategias, que orienten el manejo de la información.

Generalmente en las entidades del Estado ha existido una carencia de cultura de la información, entendida como la práctica del registro permanente y sistemático de aquello que es susceptible de ser convertido en información. En las entidades del Estado se genera y utiliza un gran volumen de datos, información fundamental para interpretar y entender los procesos de la sociedad.

La información es la consecuencia de recuperar, registrar y procesar una serie de datos dispersos para convertirlos en pistas, indicios o indicadores, en algo con sentido; así, la información adquiere valor en la medida en que es analizada para ser convertida en conocimiento. La cultura de la información debe articularse en torno a unos procedimientos funcionales formalmente establecidos que den cuenta de los procesos. En este sentido, la ausencia de una cultura de la información afecta las relaciones comunicativas entre las entidades y la sociedad. Estas relaciones se dan en gran medida a través de los medios de comunicación masiva, los cuales deberían caracterizarse por la interdependencia, dado que cumplen como instancias veedoras de la sociedad y generadores de opinión, y cuya responsabilidad deriva de la defensa del interés común y de la construcción de lo público.

Dada la inclinación política de varios medios de comunicación, en su actuación predominan la desconfianza, el interés político, el utilitarismo económico y el sensacionalismo. Un factor responsable de este hecho se debe a que “en Ecuador existe una elevada concentración de propiedad de los medios en un reducido número de propietarios que operan desde distintas regiones, fenómeno que “restringe tanto la libertad de expresión como el derecho a la información y afecta a la democracia” (Sánchez, 1985:12). Los argumentos basados en la libertad de prensa, en la autonomía periodística y en la búsqueda de la verdad, la postura de algunos medios no siempre construye relaciones de confianza entre el Estado y la sociedad.

Por todo esto, es importante que la comunicación gubernamental se plantee como un proceso organizacional estratégico fundamental para el cumplimiento de sus propósitos misionales, puesto que tienen la responsabilidad de administrar lo público, es decir, lo que conviene, interesa y afecta a todos por igual.

Para lograr esto, la comunicación gubernamental pretende avanzar hacia una profesionalización de la gestión que descansa sobre la compleja realidad de nuestros sistemas políticos, bajo ciertos parámetros tales como: la consubstancialidad de la política y la comunicación, políticas de acceso a la información, diálogo entre la ética y el pragmatismo y la atención a las demandas de la ciudadanía.

## **Publicidad gubernamental**

Según Mattelart (1993) la publicidad se ha convertido en un modo de comunicación, pues los modelos publicitarios han impregnado todas las formas de comunicar, como la publicidad de gobierno; por ejemplo, que utiliza los modelos publicitarios vigentes. La publicidad se ha transformado en una matriz de comunicación a la que recurren tanto productos, servicios e ideas, como el estado y los movimientos sociales. Esta anuncia un producto o servicio, posiciona una marca, hace visible o pública a una organización, también agrupa los intereses sociales e individuales en comportamientos de consumo que los asocia al placer. En la actualidad la publicidad es omnipresente, ésta no solo es un instrumento entre la producción y el consumo, la publicidad se ha transformado en el lenguaje social predominante.

La publicidad gubernamental, en ese propósito, se constituye como un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a un amplio número de personas, para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas.

Todo el desarrollo comunicacional denominado *imágenes de marca (brand state)*, que utilizan los Estados en todos sus niveles y que son motivados por los gobiernos, son ejemplos de mitos cristalizados en fórmulas comunicacionales simplificadoras. Aquí se pueden analizar los spots publicitarios gubernamentales, en donde esta gran parte de la comunicación política, pero también se incluyen los estilos discursivos asociados a la oralidad de los responsables de un gobierno, sea en conferencias de prensa, reportajes, en las relaciones con la prensa en términos de características de la información que se transmite, o cualquier otro acto comunicacional preferentemente con recursos audiovisuales o electrónicos.

Según Puig (2003), la marca de gobierno suele constituirse (o por lo menos debiera hacerlo) en una síntesis creativa y publicitaria del mito. Constituye la centralidad de la comunicación gubernamental. La marca capta la atención, sorprende, no necesita explicaciones. Es promesa, es horizonte de esperanza, incita confianza, es para todos y además implica innovación.

La comunicación gubernamental tiene también una dimensión informativa y pedagógica que se refiere a la comunicación necesaria para que los servicios o beneficios que un gobierno realiza lleguen a concretarse. Informar sobre condiciones para determinadas políticas públicas, las fechas de vencimiento de los impuestos, requisitos para retirar un subsidio, especificaciones para la recolección de residuos, asesoramiento para vacunación infantil, etc., son sólo ejemplos de la infinita variedad de acciones comunicativas de esta dimensión.

Aunque aquí definimos la categoría de publicidad informativa dentro de la comunicación gubernamental, las arbitrarias y deliberadas opciones de creatividad, estilo y léxico determinados, más los aportes tecnológicos en sonido, colores, técnicas de cámara, tonos, etc., le darían un formato persuasivo a la publicidad que rompería con el concepto de la neutralidad informativa.

También podemos diferenciar en la comunicación gubernamental entre comunicación de tipo administrativa (campañas informativas) y comunicación de tipo política (campañas persuasivas). Las campañas informativas están más centradas en la noticia de lo que hace el gobierno, mientras que las persuasivas están tan guiadas por las *news*, sino por los *views* es decir, no sólo la actualidad de los hechos debe hacerse presente, sino además, la narrativa que propone el gobierno, la configuración de valores más o menos coherentes, que genera una reacción emocional en los ciudadanos. Por esta razón las campañas comunicacionales basadas en fuertes símbolos de patriotismo generan menos rechazo. Este tipo de publicidad busca un sentido de identificación regionalista o localista. Son motores que dan dinamismo a la idea de comunidad y que ayudan a cimentar un proyecto común, generando lazos y espacios simbólicos de integración. Parten de una exigencia social que

hace posible *ritualizar* relaciones sociales diversas y posibilitan mayor densidad afectiva. Pero debe quedar claro que difícilmente el mito de gobierno, representado en una imagen de marca, reemplace a los nacionalismos -como algunos interpretan.

La publicidad en las sociedades actuales es omnipresente, y esto no es casual, porque esta no se limita a ser una herramienta o instrumento neutral entre la producción y el consumo, la publicidad busca otros fines. Esta omnipresencia se la puede comprobar analizando el hecho de que se ha convertido en el lenguaje social dominante.

“La publicidad ha dejado de ser un sector particular de la industria de la comunicación para convertirse en un modo de comunicación. Los modelos publicitarios han impregnado todas las formas de comunicar. Si miramos hacia las formas de comunicar de los aparatos del estado, de la publicidad pública, todo pasa por los modelos publicitarios vigentes. La publicidad se ha transformado en una matriz de comunicación a la que recurren tanto el estado como los movimientos sociales.” (Mattelart, 1993: 6).

La publicidad ha pasado de ser una herramienta comercial, a convertirse en objeto de goce. Su presencia crece en el territorio social, acompañando en todo momento y lugar. La creciente utilización de herramientas y soportes no tradicionales y la incorporación de procesos publicitarios en los ámbitos sociales, hace parecer según Mattelart (1991) que nuestras sociedades viven enteras según el modelo publicitario.

La publicidad se ha erigido como el modelo de las comunicaciones sociales, ganándole terreno a la propaganda y a la información periodística que se han mostrado ineficaces para establecer imágenes sociales. En este sentido, esta disciplina ha pasado de ser meramente referencial, a ser poderosamente estructural. La publicidad referencial es aquella que todos conocemos; la que anuncia los productos y servicios que ofrece una organización o institución, los da a conocer y “hasta comunicar de ellos una imagen capaz de hacerlos inconfundibles en la mente de su eventual consumidor y preferibles a cualquiera de sus competidores” (Caro, 1994: 120). Por otro lado, la publicidad estructural o de significación, es la que enuncia una marca dotándola de significación (marca-signo).

“La publicidad estructural no se sitúa (como en el caso de la publicidad referencial) en un lugar intermedio entre la producción y el consumo, sino que pasa a formar parte de la propia producción cumpliendo en su seno la tarea de conferir una significación virtual (esto es: no materializable al margen de la propia escenificación publicitaria) a la marca que ocupa el lugar que antes correspondía al producto, con el resultado de reducir a la insignificancia su materialidad.” (Caro, 1994: 120)

La publicidad ha ido dejando su origen comercial y mostrándose como un dispositivo de mediación social, definiendo su validez en cualquier espacio. Para Mattelart (1991), La publicidad se ha convertido en un actor esencial del espacio público. Ha rebasado el estrecho marco de los mensajes y de los spots para constituirse en modo de comunicación.

Así, ha pasado de ser un producto aislado y aislable, convirtiéndose en un entorno difuso, pero impregnante y presente en la vida cotidiana.

La publicidad es en la actualidad el interlocutor de los hechos públicos, tiene una omnipresencia en la vida diaria. La moda y las costumbres han conquistado el sistema sociocultural; y su método de exhibición y seducción, ha impregnado las esferas de la cultura, la política, lo social, lo deportivo y hasta la religión. Para Antonio Caro (1994) Su influencia se hace notar en la disposición cada vez mayor por parte de casi cualquier individuo para actuar como soporte publicitario.

## **Publicidad y política**

Según Rabotnikof (2005) la publicidad en su uso político se define como la exigencia de hacer visibles y conocidas las decisiones, los procedimientos, las acciones y las razones del poder político. Los políticos se dieron cuenta de que podían utilizar a la publicidad como modelo comunicacional eficiente, al no sentirse conformes con la información producida por la prensa ni con la desvalorizada propaganda; se dieron cuenta que es la mejor alternativa para comunicarse sin sesgos personales ni partidistas; de igual forma los administradores públicos vieron en la publicidad el único modelo comunicacional que posibilita la concienciación ciudadana. Según Baca Olamendi (2000) el análisis de la publicidad política muestra que la apelación a los valores nacionales y la reafirmación de identidades colectivas es el recurso predilecto para lograr la identificación de un político con los intereses de los ciudadanos de un país.

Para Canel y Sanders (2010), la publicidad dentro de sus requerimientos de funcionalidad en el espacio público incorpora exigencias de visibilidad y accesibilidad a las acciones gubernamentales y criterios explícitos de adecuación de las comunicaciones a la ciudadanía. Esto, para viabilizar la discusión pública formal (ámbitos legislativos e interfaces ciudadanas) e informal (opinión pública) para la toma de decisiones colectivamente vinculantes.

Las instituciones públicas, utilizan la publicidad para que la ciudadanía conozca sobre los servicios prestados, las obligaciones a cumplir sobre ciertos proyectos, los programas y leyes que deben conocerse. También se la utiliza para modificar ciertos comportamientos y actitudes de la sociedad, con el fin de lograr una mejor convivencia ciudadana, a través de la publicidad se crea, mantiene o mejora la imagen de autoridades, instituciones y/o proyectos.

La publicidad política tiene tres dimensiones según Kant: La dimensión regulativa, que refiere a un principio ético-jurídico que se establece como criterio de justicia de la acción política y social; la dimensión educativa se inscribe dentro del gran proyecto ilustrado, el cual supone, como condición de posibilidad, el uso público de la razón del hombre (libertad de expresión y opinión) para la formación de una cultura política; por último, la dimensión consensual apunta a la construcción práctica de una voluntad general que garantice, a partir de su fundamento racional y dialógico, la unidad de las voluntades particulares en un proceso dinámico de legitimación del orden civil. Es importante difer-

enciar la publicidad de la propaganda, pues ambos términos suelen caer en confusión. “La publicidad tiende a la obtención de beneficios comerciales, en tanto que la propaganda tiende a la propagación de ideas políticas, filosóficas, morales, sociales o religiosas, es decir, comunicación ideológica” (Barquero y Fernández, 2007:304). En otras palabras, la primera está enfocada en el ámbito empresarial, comunica e intenta persuadir a su público objetivo sobre los productos y servicios que oferta una determinada empresa. La segunda, en cambio, adquiere un enfoque meramente político; es decir, toma la misma vía de la publicidad, pero direccionada a promover la aceptación de un actor o grupo político en la ciudadanía.

La publicidad dentro de la política cumple ciertas funciones, las cuales se expondrán a continuación de manera adaptada a la teoría de Soriano (2007) quien enuncia dichos cometidos estratégicos desde una perspectiva comercial.

- Apoyar su lanzamiento (campana política o primeros pasos de gestión como gobierno)
- Comunicar a la ciudadanía las innovaciones, proyectos y logros.
- Crear, mantener o incrementar una imagen positiva del gobierno o institución pública emisora de la publicidad
- Reforzar o conquistar adeptos que apoyen el movimiento.
- Eliminar barreras de comunicación entre gobierno y ciudadanos.
- Contrarrestar información errada emitida por la oposición.
- Promover el posicionamiento de las diferentes entidades y organismos públicos, y gobierno como tal.

El uso de la publicidad en el sector público es un hecho, “si sumáramos la inversión generalizada por todas las entidades públicas, incluidos los ministerios y los partidos políticos, nos encontraríamos con el principal anunciante de cada país [...] El contenido de esta publicidad varía, como es lógico, de acuerdo con el sujeto que la emite.” (González Lobo y Prieto del Pino, 2009).

Según estos autores, entre las campañas publicitarias de mayor relevancia e interés público, se encuentran: Prevención de accidentes, educación y formación del consumidor en cuanto a sus derechos, erradicación de la violencia de género, promoción de la igualdad, invitación a los ciudadanos al pago de impuestos. Se puede evidenciar, y no solo en el Ecuador, que, en la publicidad emitida desde cualquier organismo o institución pública, siempre se deja en manifiesto el logo o identidad del gobierno, sin importar de qué ministerio, secretaría y órgano provenga dicha publicidad.

Antes de llevar a cabo cualquier estrategia publicitaria, se debe tener en claro que “los objetivos de publicidad deben verse desde una perspectiva de comunicaciones; la publicidad rara vez puede lograr tareas que no están relacionadas con la comunicación. Cuando nos alejamos de este concepto fundamental, estamos poniendo cargas poco realistas en la publicidad y preparándonos para el fracaso” (Kleppner et al., 2005) Por ello, es crucial que en toda acción publicitaria se reconozca el valor de la comunicación, pues esta disciplina marcará el éxito de cualquier planeación publicitaria.

## Objetivos

Esta investigación pretende explorar la percepción sobre el manejo publicitario, de las personas que trabajan, en los departamentos de comunicación de las instituciones gubernamentales en Ecuador.

Específicamente, queremos analizar la orientación que se le da a la publicidad como herramienta de información, posicionamiento y propaganda en el gobierno.

## Metodología

El presente trabajo desarrolla una investigación descriptiva, de carácter cualitativo e interpretativo, que busca evaluar las diversas dimensiones de utilización de la publicidad en los departamentos de comunicación de las instituciones públicas del Ecuador. Hasta el 31 de diciembre de 2017, según la Estructura orgánica del sector público el estado ecuatoriano estaba compuesto por 121 entidades. El estudio abarcó también a 17 agencias de publicidad que han realizado campañas publicitarias para estas entidades.

El análisis se llevó a cabo a partir de los datos obtenidos en entrevistas donde los consultados expusieron sus experiencias personales sobre sus enfoques en cuanto a cómo se aborda el proceso de comunicación publicitaria.

Para describir e interpretar el manejo de la publicidad en las instituciones públicas ecuatorianas, se ha escogido una técnica cualitativa. Desarrollamos un cuestionario ad-hoc con preguntas abiertas y no direccionadas que las enviamos a los responsables de los departamentos de comunicación y a funcionarios de agencias de publicidad.

Las preguntas se enfocaron en conocer sobre las funciones y estructura del departamento para determinar algunos aspectos de relevancia, entre otros: si la publicidad tiene una posición dentro del organigrama por sobre el poder de decisión que existe en el departamento, conocer quién decide en lo relativo a la publicidad, cómo se establece el trabajo publicitario, quién interviene en él (perfil profesional), cuáles son los procedimientos.

Para el primer grupo el cuestionario cubrió las siguientes áreas: a) Funciones y estructura del departamento; b) Temas a publicitar y contratación de agencias; c) Toma de decisiones; d) Líneas y temas de comunicación; e) Perfil profesional de los encargados de la publicidad.

Para los funcionarios de las agencias de publicidad el cuestionario cubrió las siguientes áreas: a) Procedimientos de licitación; b) Líneas y temas de comunicación; c) Libertad creativa; d) Aprobación.

Esta investigación pretende conocer sus experiencias en el uso de la publicidad como herramienta de comunicación, en los departamentos de comunicación de las instituciones públicas ecuatorianas. Se analiza y compara las opiniones de funcionarios y expertos.

## Resultados

Las funciones de los departamentos de comunicación en instituciones gubernamentales son: generar las políticas de comunicación, administrar de manera adecuada la información, promover los logros alcanzados por la institución y posicionar a la misma. No tienen injerencia en la gestión de la comunicación política, gestión y manejo de situaciones de crisis y construcción de líneas argumentales para solucionarlas. La estrategia de comunicación se alinea a las directrices que establece la Secretaría de Comunicación.

La estructura organizacional de las áreas de comunicación en instituciones gubernamentales es vertical dependiendo siempre de la autoridad máxima de la institución, el asesor de comunicación y del director del departamento de comunicación, quienes a su vez se alinean a las políticas del gobierno, la Secretaría de Comunicación (SECOM).

Las decisiones tanto a nivel de información como de publicidad las toman las autoridades. Existe una tendencia a contar con especialistas en el área del marketing, que imprimen una visión comercial en donde la publicidad depende de los objetivos del mercadeo. La presencia de publicistas es baja.

Sobre el rol de la Publicidad: la publicidad es utilizada para informar sobre la gestión, posicionar la institución y los logros del gobierno, conseguir acciones y/o cambio de actitud de la ciudadanía en temas que pertenecen a los ámbitos de acción de la institución, la decisión sobre que se debe publicitar es un tema de las autoridades y no se rige bajo un parámetro establecido.

La información inicial es proporcionada por los profesionales de los departamentos de comunicación, quienes mantienen un enfoque periodístico. Esta información se desarrolla pensando en las necesidades puntuales a comunicar y no orientado a un público específico. Con esta información las agencias elaboran un contra *brief* y la propuesta comunicacional. La aprobación la hace la autoridad con la asesoría de su equipo. Según los entrevistados la elección se orienta siempre al gusto personal y no al argumento publicitario.

Para los publicistas, tanto el *brief* como los lineamientos gubernamentales, muchas veces limitan la creatividad. Se establecen claros lineamientos de parte de la Secretaría de Comunicación (SECOM), sobre los contenidos e imagen, que se deben alinear al mensaje gubernamental.

En cuanto a la creatividad las agencias pueden desarrollar el mensaje con total libertad en la forma, el *cómo decirlo*, siempre y cuando se rijan al *brief* establecido, no se da opción a opinar en el *qué decir*, el contenido del mensaje.

Otros lineamientos que se deben cumplir son el de respeto y fomento de la pluri-nacionalidad, la inclusión y el buen vivir, además de cumplir con las normativas de la ley de comunicación.

Para la selección del equipo publicitario se establece un banco de proveedores, que son de confianza de la institución, estos previamente hacen un trabajo de acercamiento con los responsables del área, son invitados directos a participar en la licitación y se elige por precio y propuesta. Las propuestas son revisadas y aprobadas por la autoridad, con asesoría de comunicadores y/o mercadólogos, en donde pesa más el gusto personal que los criterios publicitarios. Al no existir profesionales publicitarios en los departamentos de comunicación los criterios son orientados hacia el marketing. Los requerimientos legales y/o burocráticos son también una traba al momento de participar en licitaciones del sector público.

Sobre cómo es utilizada la Publicidad: A nivel gubernamental la publicidad es utilizada desde tres ámbitos: el primero que tiene que ver con el derecho a la información, el estado debe publicitar y transparentar su accionar según la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El segundo es el de informar sobre sus logros y avances, el Estado debe utilizar la publicidad oficial para informar a la población a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan, los programas y proyectos que impulsan, los logros que se obtienen y las actividades oficiales.

El tercer ámbito está ligado con la propaganda, al estar en el gobierno una tendencia política, sus mensajes están presentes.

## **Conclusiones y discusión**

La comunicación persuasiva es una herramienta adecuada para brindar argumentos a las acciones de un gobierno. La publicidad es utilizada para informar sobre la gestión, posicionar la institución y los logros del gobierno, conseguir acciones y/o cambio de actitud de la ciudadanía en temas que pertenecen a los ámbitos de acción de la institución. Esta información debe ser de interés de la población, debe impulsar los objetivos del país, no debe ser utilizada para ejercer discriminación o con fines electorales.

Las acciones publicitarias de gobierno son percibidas como propagandísticas; la propaganda es una forma de comunicación que parte del ejercicio de cualquier organización de gobierno.

La comunicación política de gobierno en el sector público en el Ecuador ha tenido un desarrollo estratégico claramente expresado en innumerables campañas informativas y persuasivas que han contribuido a construir una imagen institucional y de gobierno. Sin dudas la Publicidad en conjunto con otras disciplinas a través principalmente de agencias de publicidad han desarrollado propuestas creativas de carácter informativo y persuasivo según la necesidad de las instituciones.

La actividad publicitaria ha incrementado en las instituciones del estado demandando profesionales en estas áreas.

Será relevante analizar como la Publicidad se complementa con otras disciplinas como relaciones públicas, comunicación social y marketing, para generar una imagen global de gestión de gobierno.

Según Riorda (2008) la posibilidad de combinar acciones comunicativas del gobierno como entidad con las acciones de comunicación de las políticas es un hecho muy importante. A pesar de la importancia de la publicidad en las estrategias de comunicación del estado, no se le da importancia en su estructura organizacional, y es utilizada solo como una herramienta de la comunicación institucional.

Cuando el gobierno hace publicidad sobre cualquier tema, el mensaje se convierte en propaganda, pues el gobierno debe comunicar una fracción de información necesaria para la ciudadanía y otra asociada al proyecto de gobierno, de allí que la publicidad, aunque quiera solamente *hacer público* algo (información), termina *llevando la mente hacia* es decir intentando persuadir (propaganda). Para ello, se debe tener en cuenta que la construcción de mensajes no se realiza solo a través de lo verbal, sino que existen un sinnúmero de aspectos no verbales que serán determinantes para consolidación del mensaje.

La propaganda es un tipo de comunicación que se realiza para dar a conocer los avances del gobierno, sus programas o proyectos, con el fin de ganar adeptos. Sin embargo, es crucial que el gobierno no solamente se enfoque en hacer escuchar sus avances a través de canales formales, sino que la ciudadanía vea que actúa, y que su accionar tiene total coherencia con su discurso. Es decir, que es fundamental no quedarse en el *storytelling*, sino dar un salto hacia el *storydoing*.

La actividad publicitaria ha incrementado su uso desde la promulgación de la Ley Orgánica de Comunicación en el Ecuador, según Sánchez (2016) la ley y su reglamento mejora la actividad publicitaria y fomentan el desarrollo de la actividad en el país. Lo que ha incrementado el número de profesionales en comunicación que trabajan para las instituciones del estado.

## Bibliografía

- ALAMEDA, D. (2004). *La gestión de la comunicación publicitaria. Gestión de la Comunicación en las Organizaciones*. Madrid: Ariel.
- BACA OLAMENDI, L., BOKSER-LIWERANT, J., CASTAÑEDA, F., CISNEROS, I. and PÉREZ, G. (2000). *Léxico de la política*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México.
- BARQUERO, J., FERNÁNDEZ, F. (2007). *Los secretos del protocolo, las relaciones públicas y la publicidad*. Valladolid: Lex Nova, S.A.
- CANEL CRESPO, M., SANDERS, K. (2010). Mapping the field of Government Communication Research. *Communication & Society* 23(1): 7-48.
- CARO, A. (1994). *La publicidad que vivimos*. Madrid: Eresma.
- CORRALES, O. (2005). Publicidad, Consumo y Gobierno de la Subjetividad. *Comunicación y Medios*, 16, 209-220. DOI: 10.5354/0719-1529.2005.11571

- KLEPPNER, O., LANE, W., RUSSELL, J. AND KING, K. (2005). *Publicidad*. México: Pearson Educación.
- MAJONE, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- MATTELART, A. (1991). *La publicidad. (Advertising)*. Barcelona: Paidós.
- MATTELART, A. (1993). *La internacional publicitaria. (The International Advertising)*. Madrid: Fundesco
- PUIG, T. (2003). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Buenos Aires: Paidós.
- SÁNCHEZ, H., YÁNEZ, S., MARTÍNEZ, M. (2016). Impacto de la Ley Orgánica de Comunicación en la Publicidad Ecuatoriana. *Prisma Social*, 17: 465-473
- SÁNCHEZ, R. (1985). *Introducción la Teoría de la Publicidad*. Madrid: Tecnos.
- SORIANO, C. (2007). *Como evaluar su publicidad*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- RIORDA, M. (2006). *Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- RIORDA, M. (2008). “Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40: 25-52.