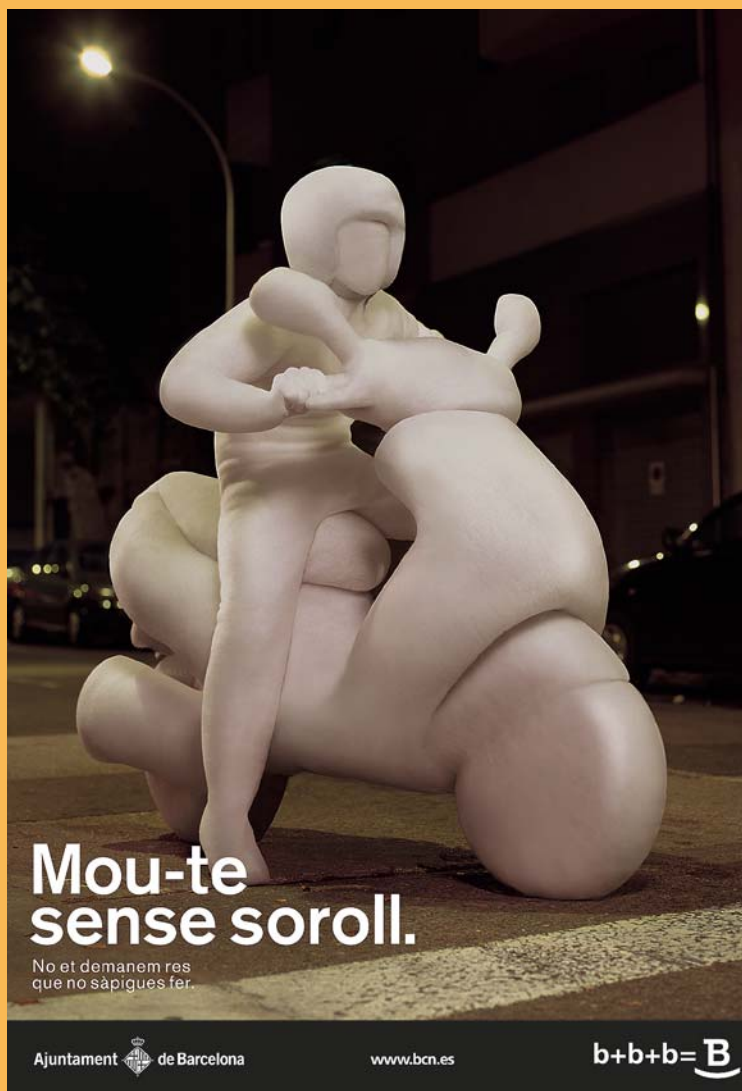




La realització de campanyes d'educació cívica es justifica en la necessitat de corregir actituds que perjudiquen la convivència o el manteniment del medi urbà. El present article analitza les campanyes institucionals des del triple vessant de la seva naturalesa, la seva eficàcia i els seus continguts i destinataris.

En sortir de casa em vaig topar amb un vailet que s'entretenia practicant un esport ben poc *olímpic*: es tractava d'emprendre carrera i llançar-se dempeus contra el contenidor de la brossa. Sorprès, vaig reprendre-li l'acció, però va respondre encarant-se: "Què passa *tío*? És del carrer, no?", com si el mobiliari urbà fos, pel fet de ser del carrer, un objecte que no mereixés cap consideració. L'endemà, als voltants del mateix contenidor, apareixia un matalàs amb altres trastos vells i fastigosos, abandonats per terra. Aquesta anècdota és només un exemple per justificar la necessitat de dur a terme campanyes d'educació cívica, per tractar de millorar el comportament dels ciutadans o, més directament, per corregir actituds incíviques que perjudiquen la convivència o el manteniment del medi urbà.

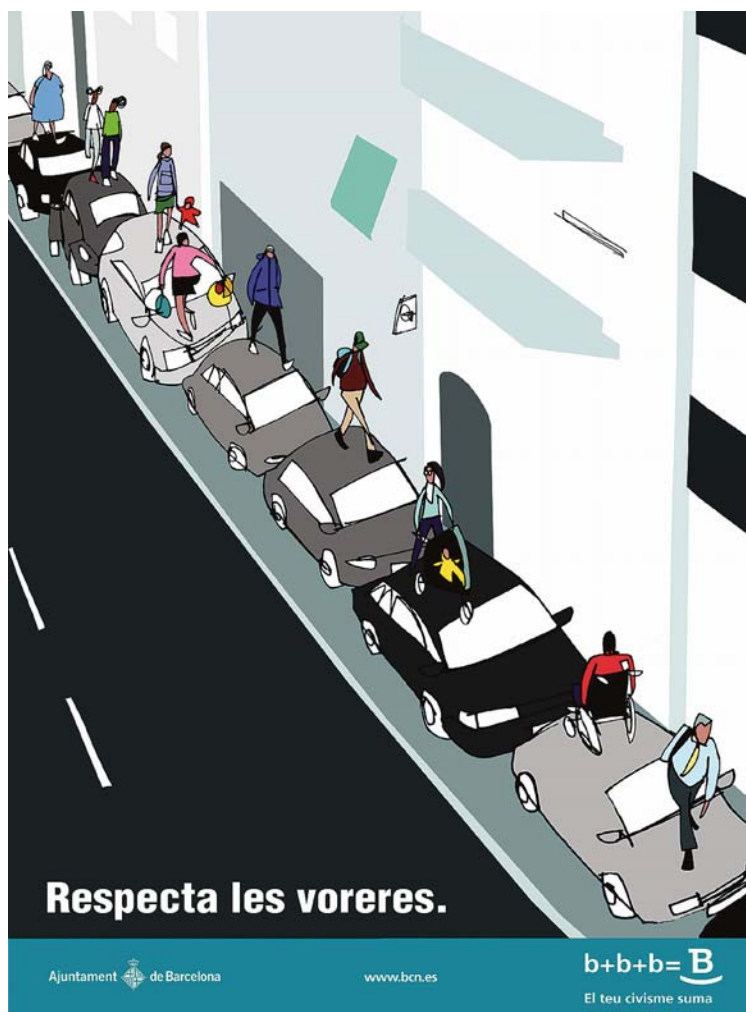
Però, com plantejar aquestes campanyes? Amb quina legitimitat, amb quins arguments i amb quins resultats? Per fer aquesta anàlisi proposo considerar tres aspectes principals: la naturalesa de les campanyes de publicitat fetes per les administracions públiques (estatal, autonòmica, local); l'eficàcia de les campanyes relatives a l'educació en valors, en una societat fortament saturada de comunicació publicitària, i, finalment, els continguts i els destinataris de les campanyes de civisme urbà, amb una referència especial a les darreres campanyes d'educació cívica dutes a terme per l'Ajuntament de Barcelona.

L'ADMINISTRACIÓ COM A ANUNCIANT

El paper de l'Administració pública com a *anunciant* és motiu d'una important controvèrsia, que es veu incrementada per l'absència d'una legislació actualitzada i per la inexistència de mecanismes democràtics que en regulin l'aplicació. La principal controvèrsia es produeix en relació amb l'emissió de campanyes institucionals quan coincideixen, o poden influir-hi, amb les campanyes electorals. Podem recordar el cas de la campanya sobre revalorització de les pensions duta a terme pel Ministeri de Treball que presidia Eduardo Zaplana i que va haver de ser suspesa per ordre de la Junta Electoral Central, uns quants dies abans de les eleccions generals de març de 2004.

Publicitat institucional: comunicació i civisme

TEXT **Miquel de Moragas Spà**
 Director de l'Institut de la Comunicació
 (InCom-UAB)



Però a part d'aquests casos més evidents, la controvèrsia també es refereix a la dificultat de discernir entre els objectius educatius d'aquestes campanyes i les diverses formes de propaganda que, de manera subtil, es deriven de l'associació entre l'anunci i l'anunciant. Les campanyes institucionals sovint són acusades de produir confusió entre l'objectiu d'informar/educar i les intencions camuflades "d'autobombo", o de propaganda dels líders polítics, ja que és difícil discernir si estem davant d'un anunci del referent que s'anuncia o al davant d'un anunci de l'anunciant.

La legitimitat, però, no es pot basar, únicament, en les intencions de l'emissor, sinó que ha de ser avalada per noves formes de control democràtic, per part d'organismes vertaderament independents. És el problema, més general, de la necessitat de dotar-se d'organismes reguladors independents en els diversos camps de la comunicació moderna¹.

Les campanyes cíviques dutes a terme pels ajuntaments s'inscriuen, doncs, en un marc més general de les campanyes de comunicació institucional dels diferents àmbits de l'Administració pública, que es poden classificar d'acord amb el ventall temàtic següent:

- **Socials:** rebuig i prevenció de la violència domèstica, igualtat d'oportunitats, integració dels immigrants, protecció dels animals i del medi ambient, etc.
- **Polítics:** estímul a la participació electoral i als referèndums.
- **Culturals:** promoció de la lectura o de l'ús de la llengua (aquest és

el cas de la darrera campanya de la Generalitat referida a l'ús del català: "Dóna corda al català: Parla sense vergonya, parla amb llibertat i, per començar, parla en català"².

- **Socioeconòmiques:** campanyes d'hisenda, relatives al treball i a les pensions, a la prevenció d'accidents laborals, al desenvolupament tecnològic (cada vegada més freqüents a la societat de la informació).

- **Sanitàries:** referides a la nutrició, a l'exercici físic, a la prevenció de les drogues, a la prevenció de la sida ("Póntelo, pónselo", de 1990).

- **De seguretat:** relatives a la prevenció d'accidents, molt especialment a la prevenció d'accidents en carretera. Aquestes campanyes han experimentat tots els gèneres publicitaris possibles, des dels més amables fins als més dramàtics, sense oblidar les campanyes relatives als accidents laborals.

- **Mediambientals:** campanyes d'educació pel reciclatge, d'estalvi d'aigua i energia, de prevenció dels incendis, etc.

Però no totes les campanyes institucionals tenen referents d'interès social tan indiscutibles. Altres, com les destinades a "informar" dels resultats de l'acció dels governs, o les adreçades, de forma genèrica, a promoure "l'autoestima" dels ciutadans, són més discutibles i poden ser més propagandístiques que informatives-formatives.

D'altra banda, aquest conjunt de campanyes institucionals ha arribat a tenir una gran importància econòmica, desbordant l'àmbit del



debat ideològic i cultural, relatiu als continguts, per incidir en aspectes més econòmics i polítics sobre el control i el destí d'aquestes inversions. Així, per exemple, les campanyes institucionals han derivat cap a formes indirectes, poc regulades i poc transparents, d'ajut de l'Administració als mitjans de comunicació privats. L'any 2003 el conjunt de les despeses fetes per les administracions en matèria de publicitat representava el 3,3% de tota la inversió publicitària a Espanya³. Segons *Periodistadigital*, de maig a desembre de l'any 2004, el Govern de Madrid havia gastat catorze milions d'euros en publicitat institucional⁴. Com a exemple de la importància que aquests recursos han arribat a tenir per al sector de la informació podem citar també el cas de l'Asociación Nacional de Empresas en Internet⁵, que reclama l'accés dels mitjans digitals a aquestes inversions.

Com a primera resposta a tota aquesta situació, el Govern de Rodríguez Zapatero va proposar (desembre de 2004) un avantprojecte de llei sobre la publicitat institucional destinat a regular tant els continguts, que haurien de respondre a "indubtables raons d'interès públic", com la contractació dels espais publicitaris per garantir-ne la neutralitat.

Efectivament, les grans dimensions, i inversions, adquirides per la publicitat institucional fan que sigui necessària una regulació democràtica més efectiva, en el marc de les noves polítiques de comunicació a la societat de la informació. Això significa revisar les fun-

cions i la missió del servei públic d'informació, no solament per regular els continguts o la transparència en la gestió d'aquestes campanyes, sinó també per redefinir les prioritats de la intervenció pública davant de les noves necessitats informatives a la societat moderna, des de la ràdio i la televisió, fins a la senyalització urbana, passant per un nou desenvolupament dels serveis d'informació *en línia*.

L'EFICÀCIA DE LES CAMPANYES

La societat de la informació també és la societat de la contaminació comunicativa. Pel que fa a la via pública, els missatges publicitaris tendeixen a multiplicar-se i a envair tots els espais disponibles: façanes i finestrals, marquesines i plafons, autobusos, cabines telefòniques, banderoles, etc. La publicitat també envaeix, o persegueix, la nostra mirada dins dels *mass media* (a la premsa, a la ràdio, a la televisió; també a Internet). La principal finalitat de tots aquests espais publicitaris, com és notori, és estimular el consum i afavorir les estratègies comercials dels anunciadors. Les campanyes institucionals representen un important contrast: no tenen com a objectiu la promoció de productes o de serveis comercials, sinó la promoció de valors socials, la correcció de conductes, la protecció de béns i persones o, fins i tot, la promoció de l'autoestima col·lectiva. La publicitat institucional compleix així amb una important funció d'equi-

“Un aspecte important de la intervenció de l'Administració als carrers de les ciutats també hauria de ser defensar-ne el ‘silenci’, evitant omplir tots els espais de missatges, comercials o institucionals, i permetent que parli la mateixa ciutat”.



llibri de la comunicació a l'espai públic, fent present a les ciutats de missatges amb continguts prosocials.

Però no tot ha de ser fer soroll, contaminar de missatges els nostres carrers. Un aspecte important de la intervenció de l'Administració als carrers de les ciutats també hauria de ser la de defensar-ne el “silenci”, evitant omplir tots els espais de missatges, comercials o institucionals, i deixant que parli la mateixa ciutat, la seva arquitectura, la seva dinàmica social. En aquest sentit, pot dir-se que les millors campanyes institucionals són les normatives que regulen l'ús de la comunicació a l'espai públic (anuncis, rètols, plafons, senyalització, etc.), deixant que parli la mateixa ciutat a través de la seva arquitectura i del seu disseny. L'esforç de l'Administració per fer publicitat institucional també pot ser valorat en relació amb la seva eficàcia, sobretot pel que fa a campanyes amb objectius genèrics i de difícil verificació. Pel que fa a això, semblen necessàries dues consideracions principals.

D'una banda, les campanyes tenen més eficàcia quan formen part d'accions polítiques més generals, quan s'integren en programes concrets de gestió. Aquest seria el cas, per exemple, de campanyes com la dedicada a la mobilitat sostenible, que, a més de ser una campanya de promoció adreçada a *remoure* la consciència col·lectiva, corresponia a tot un seguit de mesures concretes per afavorir, efectivament, aquesta mobilitat⁶.

D'altra banda, l'Administració pot endegar una gran –i costosíssima– campanya publicitària de sensibilització per fomentar el reciclatge i procedir a una recollida selectiva de la brossa. Però aquesta campanya perdria tota eficàcia si no anés acompanyada d'un programa concret, amb millora dels contenidors, organització de punts verds, punts de recollida especial, promptitud en la retirada dels residus, etc. Les campanyes “únicament publicitàries”, com que tenen menys base, són també les menys eficaces, i per tant es confonen, en el pitjor dels casos, amb meres estratègies de propaganda o amb formes no regulades d'ajut al compte d'explotació publicitari d'alguns mitjans de comunicació.

Així mateix, caldrà considerar que totes aquestes campanyes es produeixen en un context de gran saturació informativa. La comunicació de les administracions no pot formular-se independentment d'aquest context, ignorant –o prescindint-ne– les aportacions dels *mass media*. Això és especialment significatiu en el cas de les campanyes destinades a l'educació i a la formació cívica. Tornem al mateix exemple sobre la necessitat d'educar pel reciclatge. Aquesta funció promocional a qui correspon? Únicament a l'Administració? O, més en general, al conjunt del sistema mediàtic i educatiu de cada comunitat? Encara més, l'eficàcia dels *media* i del sistema educatiu és molt més alta que la possible eficàcia de la comunicació administrativa. Crec, per exem-

“Els mitjans són uns dels màxims responsables de l’educació cívica. Però també són agents de promoció de contravalors. La teleporqueria no tan sols no educa en valors, sinó que maleduca. D’aquí la importància d’una teoria i d’una pràctica crítica de la comunicació”.

ple, que l’educació escolar i la pressió dels fills sobre els pares han fet més per eliminar el tabaquisme que les mil campanyes antitabac, o que els terrorífics anuncis que s’han incorporat a les capsetes de cigarrets. En el cas de la defensa del medi ambient pot fer-hi més una telesèrie de TV3 com *El cor de la ciutat* que totes les campanyes publicitàries juntes. A més, aquesta funció no la fa TV3 gratuïtament, sinó en compliment de la seva missió específica, com a servei públic. El mateix és aplicable a les televisions privades en funció de la responsabilitat derivada de la seva llicència.

Els mitjans de comunicació són uns dels màxims responsables de l’educació cívica. Però també són agents de promoció de contravalors. La teleporqueria no solament no educa en valors, sinó que mal educa, popularitzant males formes verbals i gestuals en la comunicació interpersonal, afavorint el protagonisme d’uns interlocutors espectacle que, com més esperpèntics, més acollida tenen. D’aquí la importància d’una teoria i d’una pràctica crítica de la comunicació, que recordin sistemàticament la responsabilitat dels *media*.

CONTINGUTS I DESTINATARIS

Les campanyes d’àmbit urbà, municipal, se centren, principalment, en l’educació cívica, en la *urbanitat*, i s’allunyen, per tant, de les fór-

mules més dramàtiques, com ara les campanyes de prevenció d’accidents o de previsió de greus malalties. També queden alliberades de fer campanyes ideològiques i polítiques que semblen més adients per a les administracions estatal o autonòmica.

A aquest esquema responen les darreres campanyes de l’Ajuntament de Barcelona dedicades respectivament a temes com: els gossos (els seus excrements); la mobilitat (obstacles a les voreres, doble filera de cotxes, pas de vianants); la neteja (ús de les papereres, escombraries, deixalles); les platges (la seva neteja), i el soroll (de les motos, dels televisors, dels grups nocturns).

Les campanyes urbanes han de tenir un primer objectiu: fer pensar en el que, generalment, no es pensa, en l’interès públic, en els interessos dels altres ciutadans. Tenen, a més, un objectiu concret: educar/informar sobre les noves formes de vida i de consum generades per la societat moderna, especialment pel que fa a la defensa del medi ambient i de la mobilitat sostenible.

El principal repte d’aquestes campanyes, a més de saber triar el contingut, és saber seleccionar el destinatari i el llenguatge més adequat. Això planteja un primer dilema: a qui adreçar-se? Als que compleixen regularment i cívicament amb les normes o a aquells que les incompleixen més sistemàticament? Les campanyes al carrer tenen com a



Les últimes campanyes de l’Ajuntament s’han dedicat a alguns dels principals problemes de la vida urbana com ara els relatius als animals de companyia, la mobilitat, la neteja, les platges o el soroll.



Dani Codina

receptors a tota la ciutadania, i aleshores acostumen a adreçar-se massa tímidament als infractors. L'anunciador –tractant-se com es tracta de publicitat institucional– té la lògica preocupació de “no ofendre ningú”, amb el perill de presentar de forma trivial les accions més incíviques. No s'utilitza el to d'avís –o d'amenaça– de les sancions municipals, tampoc l'imperatiu per donar ordres o prohibir accions, sinó que es tendeix a utilitzar un llenguatge *light*, més propi d'un còmic que d'un ban municipal: “bla, bla, bla” (per referir-se als sorolls nocturns), “txumba, txumba” o “broom, broom” (per representar els sorolls agressius de cotxes i motos), o eslògans amables com “Les caques de gos no són fertilitzant”, “La moto que més sona no és la millor”, “No et demanem res que no sàpigues fer”.

La publicitat institucional troba les seves millors expressions en les proposicions positives, adreçades a tothom, i, entre elles, un referent que pot trobar-se a quasi totes les campanyes recents de l'Ajuntament de Barcelona: el missatge d'autoestima col·lectiva, expressat amb eslògans com *BCNeta*, *Cuidem Barcelona* o *El teu civisme suma* i una fórmula suggeridora: **b + b + b = B**.

Però tot això ja ens portaria a un altre escenari: la importància de la imatge corporativa com a possible alternativa a algunes de les con-

tradicions actuals de la comunicació institucional. La imatge corporativa és el primer graó d'aquesta comunicació, el principal referent simbòlic de la seva identitat, associable a tots els documents, instal·lacions, projectes, activitats. La innovació en el disseny d'aquesta imatge, i la seva aplicació sistemàtica, poden ser també la clau d'una nova ecologia de la comunicació institucional.

Notes

1 A Catalunya la publicitat institucional va quedar regulada per la Llei 18/2000, de 29 de desembre (DOGC núm. 3300, de 08-01-2001, pàg. 331), completada pel Decret de 86/2002, de 5 de març, que estableix el règim jurídic de la Comissió Assessoradora sobre la Publicitat Institucional.

2 <http://www6.gencat.net/llengcat/corda/index.htm>

3 Informació d'Infoadex recollida per Marketing Directo.
<http://www.marketingdirecto.com/noticias/noticia.php?idnoticia=11482>
(consultat el 2 d'abril de 2005).

4 <http://www.periodistadigital.com/secciones/periodismo/object.php?o=44744&print=1>
(consultat el 2 d'abril de 2005).

5 http://www.a-nei.org/documentos/Publicidad_Institucional.PDF

6 Vegeu “mesures permanents” a <http://www.bcn.es/setmanamobilitat/>