



Estudios de Comunicación y Derecho

Homenaje al profesor Manuel Fernández Areal

Fernando Ramos, Manuel Martín Algarra y Alberto Pena (Editores)

Editorial Compostela, S.A.

Ediciones: **El Correo Gallego/O Correo Galego**

Editor: **Feliciano Barrera**

Director: **José Manuel Rey**

Editores: **Fernando Ramos**
Manuel Martín Algarra
Alberto Pena

Maquetación: **Juan Cea**
Charo Barba

Digitalización fotográfica: **Jorge Mirás**

El Correo Gallego/O Correo Galego
Preguntoiro, 29
15704 Santiago
Teléfono: 981 54 37 00

D.L.: C-1647-2000
ISBN: 84-8064-096-0

Retos teóricos de los nuevos fenómenos comunicativos: las campañas de comunicación pública

Manuel Martín Algarra

Universidad de Vigo

Introducción

Un tema clásico en la investigación sobre comunicación es el estudio de los roles sociales que la comunicación pública cumple —o debiera cumplir— en una sociedad participativa y democrática, construida sobre la opinión pública. Pero la función pública que tradicionalmente se ha atribuido a los medios y que —dicho sea de paso— ha justificado buena parte de las políticas de la comunicación hasta ahora aplicadas por los gobiernos, está provocando en los últimos años un debate intenso.

La entrada en crisis de la noción de medio de comunicación como cumplidor cívico —esto es, no remunerado— de funciones de interés general ha sido una de las causas por las que instituciones sin relación inmediata con el ejercicio de la comunicación pública se han convertido en promotoras y difusoras de determinadas informaciones de interés social. Los medios públicos de comunicación han sido uno de los cauces utilizados en esa tarea por los gobiernos y sus organismos. Sin embargo, con frecuencia, los medios públicos participan de los principios comerciales de los privados. Esta es una de las razones por las que las instituciones han recurrido a la organización de campañas de comunicación en las que se combina el uso de los medios de comunicación de masas con estrategias de comunicación más amplias.

Lo que acabamos de exponer explica que las campañas se hayan convertido en la vía por la que ciudadanos e instituciones públicas o privadas llevan a cabo buena parte de esas funciones sociales de la comunicación pública que, por su escasa o nula rentabilidad económica, han sido dejadas de lado por el capitalismo mediático.

Las campañas y la Teoría de la Comunicación y de la Información

Ya hemos expuesto en otro lugar¹ que el estudio de los medios de comunicación —sus funciones sociales, sus efectos, etc.— supuso un paso crucial hacia la creación del ámbito disciplinar de la comunicación. Sin embargo, en la investigación en comunicación se observa una diversidad de criterios a la hora de considerar o no determinados soportes como medios de comunicación. Hay aportaciones más de fondo que consideran qué es lo que hace que un determinado soporte deba o no ser considerado adecuadamente como medio de comunicación², esto es, como un instrumento que, además de difundir, incrementa las posibilidades expresivas en la creación de mensajes. El estudio de los medios, aun contribuyendo a la autonomía y al desarrollo institucional del campo³, no ha solu-

cionado —a veces más bien lo contrario— los problemas teóricos con que se encuentra nuestra ciencia⁴.

El interés que el estudio de las campañas de comunicación tiene para el desarrollo de la Teoría de la Comunicación y la Información es evidente. Como señalan Rogers y Storey, “incluso por encima de la mayoría de las subáreas de la ciencia de la comunicación, la investigación en campañas ha estado orientada históricamente por cuestiones prácticas más que por consideraciones teóricas. Pero, hasta cierto punto, las campañas proporcionan situaciones ideales para el estudio del comportamiento comunicativo humano y para el desarrollo de la teoría de la comunicación”⁵. Ciertamente, la investigación en campañas está haciendo aportaciones de gran interés para la investigación básica en nuestro campo. En mi opinión, son tres los ámbitos en los que se despliegan esas aportaciones: la unidad conceptual, la vinculación con los profesionales y la legitimidad con que se promueve la comunicación como servicio público más que como derecho individual.

1. La investigación de campañas fomenta la integración conceptual de la comunicación

Afirman Rogers y Storey que “todos los niveles de análisis son importantes en la investigación de campañas. De hecho, la oportunidad para alcanzar una investigación sintetizadora que supere la división de los niveles analíticos es, quizá, mayor en la investigación en campañas que en cualquier otra área”⁶. Esta capacidad de fomentar un desarrollo teórico unitario del concepto de comunicación queda de manifiesto en las siguientes características de la investigación en campañas:

a. Las campañas **integran todas las contextualizaciones sociales** de la comunicación —interpersonal, grupal, institucional y de masas— así como **todos los medios tecnológicos y estratégicos** utilizados en las profesiones comunicativas para alcanzar a los destinatarios de los mensajes. La investigación sobre campañas no es solamente un ámbito de la investigación en comunicación que engloba la diversidad de niveles de implicación social, modos y medios expresivos, etc. presentes en la comunicación. Precisamente por tener las campañas de comunicación ese carácter multimediático y multiestratégico presentan el fenómeno de la comunicación como lo que verdaderamente es. No es que el periodismo, la comunicación audiovisual y la publicidad —por enumerar áreas convencionales a las que solemos referirnos al hablar de las actividades comunicativas— confluyan en un ámbito fronterizo —las campañas—, sino que esas actividades —presentes en las campañas— son manifestaciones diversas de una única realidad: la comunicación.

b. Las campañas **integran medios, géneros y efectos** que habitualmente se han asignado separadamente al periodismo (información), al entretenimiento (diversión) y a la publicidad/propaganda (persuasión). El estudio de las campañas nos ayuda a concluir que periodismo, publicidad y entretenimiento son contenidos de la comunicación⁷. Por lo tanto, estos fenómenos comunicativos, que tradicionalmente han sido separados en los ámbitos profesional, académico y —lo que en mi opinión es más grave— teórico, se aglutinan en la investigación de campañas como un único fenómeno que, utilizando los mismos modos expresivos y los mismos géneros narrativos, busca prestar diferentes servicios al público.

c. Las campañas de comunicación **abren la puerta a una consideración teórica de la comunicación independiente de las técnicas que se utilicen**. Comunicar es una acción humana dirigida primariamente a la difusión del conocimiento y a la integración social por medio de ella. Los modos y medios tradicionales de comunicación (lenguaje, sonido, imagen; prensa, radio, televisión, etc.) no agotan el estudio de nuestro campo. Buena prueba de ello es que el desarrollo de las campañas de comunicación ha buscado

y encontrado nuevas combinaciones de modos y medios de comunicación para alcanzar con más eficacia a las audiencias. La necesidad de ser eficaces ha llevado a las campañas a la búsqueda de nuevas vías de comunicación⁸ sin que los planteamientos teóricos básicos se hayan visto alterados.

2. En las campañas de comunicación pública los planteamientos teóricos son útiles y necesarios para los profesionales

a. Las campañas de comunicación exigen **la aplicación de las metodologías convencionales de investigación** en el trabajo que se está llevando a cabo⁹. Esto implica, sin lugar a dudas, una aproximación de los planteamientos profesionales y académicos que facilita una fluida relación entre ellos, lo cual es indispensable para el desarrollo armónico y mutuamente útil de la ciencia y la profesión.

b. En el desarrollo de campañas de comunicación se hace cierto el dicho de que no hay nada tan práctico como una buena teoría. Rice y Atkin señalan que sólo se estará en condiciones de diseñar, desarrollar y evaluar una campaña si se alcanza una comprensión “de los principios básicos generales de la comunicación, de la persuasión y el cambio social y de las relaciones entre los elementos de una campaña”¹⁰. Por eso el de las campañas es uno de los pocos ámbitos profesionales de la comunicación en que **los profesionales encuentran necesarios los planteamientos teóricos de la comunicación**: las teorías de la comunicación y la persuasión son utilizadas como un instrumento más de trabajo por los profesionales de las campañas de comunicación¹¹.

c. **La investigación teórica ha elaborado generalizaciones útiles para organizar campañas de comunicación eficaces.** La importancia de determinar y segmentar la audiencia, de fijar los objetivos, de combinar la comunicación de masas con la interpersonal y grupal, de considerar previamente problemas tales como la credibilidad o la autoridad del promotor de la campaña, las posibles controversias morales que la campaña pueda plantear, estudiar la accesibilidad y oportunidad de los mensajes, etc.¹², son consideraciones clave para planear eficazmente una campaña, y todas ellas proceden de la investigación evaluadora de campañas y de la reflexión que sobre ellas tiene lugar en el ámbito académico.

3. En las campañas se plantea el problema ético de la legitimidad en la comunicación pública

Cuando, por su estructura empresarial, se impone que las organizaciones y medios de comunicación se dirijan al público para prestar sus servicios y vender sus productos de acuerdo con las leyes del mercado, las campañas adquieren el papel de instrumentos que cubren subsidiariamente las funciones de la comunicación pública que, por su nulo o bajo rendimiento económico, no son cubiertas por las empresas de comunicación.

Desde la investigación en campañas de comunicación se plantea el problema de la legitimidad para promover cambios en las actitudes y comportamientos de los ciudadanos. Lógicamente, nos encontramos ante una cuestión que supera con creces el estudio de las campañas, pues se introduce en el ámbito de la teoría política y de la teoría moral. Sin embargo, es una cuestión insoslayable, tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico, pues, como señala Paisley, “el éxito de una campaña depende de la percepción pública de que el tema es importante (porque ocupa un lugar preponderante en la agenda pública), y de que el grupo que apoya o se opone al tema está legitimado para defender esa visión”¹³.

En la consideración del problema de la legitimidad para proponer cambios de actitudes o comportamientos deben ser tenidos en cuenta tanto el comunicador como el tema propuesto:

a. El papel subsidiario de las instituciones promotoras de campañas de interés público abre un debate falsamente cerrado hasta ahora: el de la **legitimidad de los comunicadores** para difundir determinadas actitudes o comportamientos en una sociedad libre y pluralista. En el caso de las campañas promovidas por las instituciones públicas no puede apelarse al derecho a la libre expresión —como pueden hacer los medios privados o las organizaciones no gubernamentales—, sino a lo que es o no bueno para los ciudadanos y la sociedad. El debate, en este caso, abandona el marco —siempre resbaladizo— de los derechos individuales, para centrarse en el de los deberes sociales. En este sentido resulta de gran interés la postura de Wallack: las campañas deben dirigirse principalmente a cambiar las estructuras sociales que provocan o facilitan un determinado comportamiento nocivo o que impiden o dificultan a los ciudadanos adoptar otro mejor. Esto, según Wallack, es, a largo plazo, mucho más eficaz que la búsqueda del cambio de actitud o comportamiento en los individuos¹⁴.

Por tanto, la legitimidad de los promotores de las campañas no puede fundamentarse sólo en el ejercicio de un derecho individual a la libre expresión. Ese derecho garantiza la posibilidad de llevar a cabo la campaña, pero no su legitimidad para influir sobre los conocimientos, las actitudes y los comportamientos del público.

Puesto que estamos refiriéndonos al cumplimiento de una función social por medio de una actividad comunicativa, la legitimidad del promotor de la campaña —y, en última instancia, la eficacia de su esfuerzo— se fundamentará en la credibilidad que merezca a su audiencia. Ésta le será reconocida en función del conocimiento que posea del tema, así como de su implicación en él¹⁵. Por ese motivo algunos grupos o personas justifican su derecho a introducir un tema en la agenda pública o a tratar de motivar cambios de actitud y comportamiento en los ciudadanos mostrando su condición de expertos en el tema y su esfuerzo desinteresado por lo que promueven (correr peligro, invertir tiempo y dinero desinteresadamente, etc.)¹⁶.

b. La **legitimidad del tema** podrá comprobarse a través de la importancia que el público le da, esto es, del interés público que genera el tema de la campaña. El interés público —esto es, la importancia que se otorga a un tema— puede comprobarse en el lugar que ocupa el tema campaña entre los que ocupan la agenda pública¹⁷. Sin embargo, lamentablemente, no todos los temas importantes están presentes en la agenda pública¹⁸. Por eso, en algunas ocasiones, las campañas deberán comenzar aumentando la relevancia pública del tema en cuestión. Los medios de comunicación son eficaces para llevar a cabo esa tarea¹⁹. Conviene, no obstante, tener en cuenta que “los temas tratados por los medios no siempre llevan a actuar a los lectores, espectadores o a los líderes. Habitualmente se necesita algo más, la fuerza de algún tipo de grupo u organización que presione en la agenda pública”²⁰. La relevancia pública, por sí sola, no lleva a la acción a los individuos.

Conclusión

Un tema nuevo y complejo, fronterizo en su caracterización, plantea retos teóricos interesantes en una disciplina aún joven y no del todo aceptada entre los cultivadores de ciencias sociales con mayor tradición. Concretamente, las campañas de comunicación pública, aportan ideas de gran interés que inciden en que la categorización conceptual de la comunicación como disciplina no se despliega acertadamente por la diversidad de medios. También demuestra la necesidad de las campañas que la legitimidad de la comunicación pública no se puede construir solamente sobre el apoyo de la existencia de un derecho individual, sino también sobre la existencia de deberes sociales de los agentes sociales y de cada hombre: facilitar la convivencia social en respeto y libertad.

Notas

- ¹ Cfr. M. Martín Algarra, "Sobre la complejidad terminológica de la teoría de la comunicación", en *Estudios de periodismo*, 2, 1993, p.16.
- ² Cfr. L. Núñez Ladevéze, "Para un tratamiento autónomo de la noción y funciones de medio de comunicación de masas", en *Revista española de investigaciones sociológicas*, 22, 1983, pp. 101-118.
- ³ J. D. Peters, "Institutional sources of intellectual poverty in communication research", en *Communication research*, 13, 4, 1986, pp. 527-559.
- ⁴ Cfr. M. Martín Algarra, "Sobre la complejidad terminológica de la teoría de la comunicación", en *Estudios de periodismo*, 2, 1993, pp. 7-26.
- ⁵ E. M. Rogers y J. D. Storey, "Communication campaigns", en C. R. Berger y S. H. Chaffee (eds.), *Handbook of communication science*, Sage, Beverly Hills, 1987, p. 817.
- ⁶ *Ibid.*, p. 834.
- ⁷ Cfr. C. Atkin y E. B. Arkin, "Issues and initiatives in communicating health information to the public", en C. Atkin y L. Wallack (eds.), *Mass communication and public health. Complexities and conflicts*, Sage, Newbury Park, 1990, pp. 13-40.
- ⁸ Se ha buscado, por ejemplo, la combinación de frecuencias adecuadas en la difusión del mensaje con un alcance grande. Para ello se ha implicado en esas tareas a empresas que distribuyen sus productos masivamente por todo el país, como Kellogg's o Seveneleven. Puede encontrarse una breve descripción de algunos de estos casos en William Novelli, "Controversies in advertising of health-related products", en C. Atkin y L. Wallack (eds.), *Mass communication and public health. Complexities and conflicts*, Sage, Newbury Park, 1990, pp. 84-86. Otra nueva vía de difusión, de gran eficacia por su carácter ejemplarizante de mensajes ha sido su introducción en series televisivas de ficción (*edutainment*), la creación de materiales informativos dirigidos simultáneamente a entretener (*infotainment*) o el uso de personajes famosos para fomentar por imitación las actitudes y los comportamientos pretendidos por los promotores de las campañas. Cfr. A. Bandura, "Social cognitive theory of mass communication", en J. Bryant y D. Zillmann (eds.), *Media effects. Advances in theory and research*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, 1994, pp. 61-90; R. E. Rice y C. Atkin, "Principles of succesful public communication campaigns", en J. Bryant y D. Zillmann (eds.), *Media effects. Advances in theory and research*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, 1994, pp. 356-387; T. E. Backer, E. M. Rogers y P. Sopory, *Designing health communication campaigns: What works?*, Sage, Newbury Park, 1992, pp. 168-170 y J. D. Brown y K. Walsh-Childers, "Effects of media on personal and public health", en J. Bryant y D. Zillmann (eds.), *Media effects. Advances in theory and research*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, 1994, pp. 389-415.
- ⁹ Cfr. L. S. Pettegrew y R. Logan, "The health care context", en C. R. Berger y S. H. Chaffee (eds.), *Handbook of communication science*, Sage, Beverly Hills, 1987, pp. 675-710.
- ¹⁰ R. E. Rice y C. Atkin, "Principles of succesful public communication campaigns", en J. Bryant y D. Zillmann (eds.), *Media effects. Advances in theory and research*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, 1994, p. 368.
- ¹¹ Cfr. *Ibid.*, pp. 368-369.
- ¹² Cfr. E. M. Rogers y J. D. Storey, "Communication campaigns", en C. R. Berger y S. H. Chaffee (eds.), *Handbook of communication science*, Sage, Beverly Hills, 1987, pp. 835-840.

- 13 W. Paisley, "Public communication campaigns: The American experience", en R. E. Rice y C. Atkin (eds.), *Public communication campaigns*, Sage, Newbury Park, 1990, p. 19.
- 14 Cfr. L. Wallack, "Mass communication and health promotion: A critical perspective", en R. E. Rice y C. Atkin (eds.), *Public communication campaigns*, Sage, Newbury Park, 1990, pp. 353-367; y también L. Wallack, "Improving health promotion. Media advocacy and social marketing approaches", en C. Atkin y L. Wallack (eds.), *Mass communication and public health. Complexities and conflicts*, Sage, Newbury Park, 1990, pp. 147-163.
- 15 Cfr. G. R. Miller, "Persuasion", en C. R. Berger y S. H. Chaffee (eds.), *Handbook of communication science*, Sage, Beverly Hills, 1987, p. 468, y W. Paisley, "Public communication campaigns: The American experience", en R. E. Rice y C. Atkin (eds.), *Public communication campaigns*, Sage, Newbury Park, 1990, p. 19.
- 16 Cfr. R. E. Rice y C. Atkin, "Principles of successful public communication campaigns", en J. Bryant y D. Zillmann (eds.), *Media effects. Advances in theory and research*, Lawrence Erlbaum Associates, 1994, p. 366.
- 17 Es frecuente encontrar empresas de demoscopia que preguntan sistemáticamente en sus sondeos por "el problema más importante". Estos datos permiten conocer la composición y variabilidad de la agenda pública en cada lugar, lo que, sin duda, es de gran ayuda para planificar una campaña. Cfr. M. McCombs y J. H. Zhu, "Capacity, diversity and volatility of the public agenda: Trends from 1939 to 1994", en *Public opinion quarterly*, 59, 1995, pp. 495-525; H.-B. Brosius y H. M. Kepplinger, "Killer and victim issues: Issue competition in the agenda-setting process of German television", en *International journal of public opinion research*, 7, 1995, pp. 211-231 y J. H. Zhu, "Issue competition and attention distraction: A zero-sum theory of agenda setting", en *Journalism quarterly*, 69, 1992, pp. 825-836.
- 18 Cfr. D. L. Shaw y M. E. McCombs, "Dealing with illicit drugs: The power —and limits— of mass media agenda setting", en P. J. Shoemaker (ed.), *Communication campaigns about drugs. Government, media and the public*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, 1989, pp. 113-120.
- 19 Cfr. M. E. McCombs y Donald L. Shaw, "The agenda-setting function of mass media", en *Public opinion quarterly*, 36, 1972, 300-315.
- 20 D. L. Shaw y M. E. McCombs, "Dealing with illicit drugs: The power —and limits— of mass media agenda setting", en P. J. Shoemaker (ed.), *Communication campaigns about drugs. Government, media and the public*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, 1989, p. 118.