

La comunicación institucional con fines políticos: el caso de las campañas de igualdad de género

Natalia Papí-Gálvez
Universidad de Alicante
natalia.p@ua.es

Jesús Orbea Mira
Universidad de Alicante
jesus.orbea@ua.es

Cita recomendada: PAPI-GÁLVEZ, N.; ORBEA MIRA, J. (2015). “La comunicación institucional con fines políticos: el caso de las campañas de igualdad de género”. *Anàlisi. Quaderns de Comunicació i Cultura*, 52, págs. 47-62. DOI: <http://dx.doi.org/10.7238/a.v0i52.2393>

Resumen

La sociedad española aún no es igualitaria y, en materia de corresponsabilidad, queda mucho por hacer. Las campañas de sensibilización pueden y deben contribuir a mejorar la situación.

El estudio describe y evalúa el esfuerzo publicitario de la Administración pública en campañas institucionales de igualdad de género entre 1999 y 2007. Este periodo es relevante en la promoción de la conciliación y corresponsabilidad por parte de los dos partidos que gobernaron durante estos años en legislaturas distintas (PP y PSOE).

Se plantea un análisis diacrónico del esfuerzo publicitario realizado por la Administración en dichas campañas. El esfuerzo se observa mediante las inversiones publicitarias, proporcionadas por InfoAdex. Estos datos son comparados con la curva del esfuerzo de la categoría en la que se encuentran tales campañas (de interés público) y con la inversión que debía haberse realizado para mantenerlo, ambas curvas calculadas atendiendo a criterios de comunicación. Los resultados apuntan a que las campañas de igualdad de género se ubican en posiciones intermedias en la inversión en comparación con otro tipo de campañas institucionales. Sin embargo, la curva del esfuerzo de las campañas de igualdad de género es irregular y desvela intenciones políticas de las inversiones que, *a priori*, se realizaron con supuesta pretensión informativa o de sensibilización social.

Palabras clave: esfuerzo publicitario, inversión publicitaria, campañas institucionales, igualdad de género, marketing social.

Abstract. *Institutional communication for political purposes: the case of gender equality campaigns*

Spanish society is still not egalitarian and, in terms of co-responsibility, much remains to be done. Awareness campaigns can and should contribute to improve the situation.

This study describes and evaluates the advertising effort of the Spanish public Administration in institutional gender equality campaigns between 1999 and 2007. This period is significant for the promotion of conciliation and co-responsibility by both parties that governed during those years in different legislatures (PP and PSOE).

A diachronic study of the advertising efforts made by the Spanish public Administration on gender campaigns is hereby presented. Effort is analyzed through advertising expenditure in the observed period, provided by InfoAdex. These data are compared with the curve of the effort of the category in which other public interest campaigns are found, and with the investment that should have been made to maintain the effort, both curves calculated according to communication criteria. The results suggest that gender equality campaigns are located at intermediate positions in advertising expenditure compared to other kinds of institutional campaigns. However, the efforts curve for gender equality campaigns during this period is irregular and reveals the political intentions of investments that, a priori, were performed with alleged informative intention or social sensitization.

Keywords: advertising effort, advertising expenditure, public campaigns, gender equality, social marketing.

1. Introducción

1.1. *La corresponsabilidad, un camino hacia la igualdad*

En el ámbito de las políticas de igualdad nacionales, el término *corresponsabilidad* queda definido por el Plan estratégico de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2008-2011). Matiza el significado de conciliación de la vida familiar y laboral utilizado en los anteriores planes, concretamente en el III y IV Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (1997-2000, 2003-2006), ya que algunas medidas de conciliación (o reconciliación) no necesariamente promueven la igualdad de género. Por ejemplo, el trabajo de media jornada puede perpetuar la desigualdad y, en cambio, mejorar la conciliación (en Papi Gálvez y Cambronero Saiz, 2011).

La corresponsabilidad se considera, así, uno de los caminos para alcanzar la igualdad, pues significa repartir de manera equilibrada entre mujeres y hombres las responsabilidades y decisiones relacionadas con la familia y con el ámbito laboral. Esta idea quedaba ya recogida en la I Conferencia Mundial de la Mujer de la ONU celebrada en 1975, acontecimiento a partir del cual la relación entre el trabajo y la familia estará cada vez más presente en la agenda política internacional y nacional (Papi Gálvez, 2008).

España dispone, además, de un marco jurídico en el que se reflejan los principales problemas relacionados con la conciliación y su evolución hacia la corresponsabilidad como medio para la igualdad. Cabe destacar la Ley 39/1999 para Promover la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras, que plantea leves modificaciones en materia de permisos laborales; la Ley 39/2006, que se centra en el sistema de ayuda asistencial en casos de dependencia, y la Ley 2/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, que asienta las bases del permiso de paternidad por derecho propio.

Sin embargo, pese a los avances experimentados en el siglo XXI, en cuanto a políticas y legislación, las estadísticas de ocupación, los estudios de opinión y actitudes del CIS y los de conciliación, también los llevados a cabo por el Instituto de la Mujer, muestran que aún no son suficientes.

Algunas cifras posteriores a la aprobación de la Ley 2/2007 evidenciaban que había más hombres ocupados que mujeres: el 68% del total de hombres frente al 54% del total de mujeres según el INE (2009a). Esta tasa de ocupación o empleo permanecía constante para los hombres, tuvieran el número de hijos que tuvieran. Sin embargo, el número de mujeres ocupadas descendía conforme aumentaba el número de hijos (INE, 2009b).

En esta línea, en 2009, el 23% de las mujeres ocupadas lo estaban a media jornada, frente al 4% de hombres (INE, 2009a). El principal motivo eran las responsabilidades domésticas. Así, también surgía la división de tareas entre mujeres y hombres dentro del hogar (CIS, 2008), de modo que ellas se encargaban, trabajaran o no fuera del hogar, de estas.

Las últimas cifras de la encuesta de población activa (INE, 2014) muestran mejores datos: el 77% de los hombres activos están ocupados y el 75% de las mujeres consideradas activas también. Sin embargo, el 72% de los puestos a tiempo parcial son ocupados por mujeres, y el 95% de los que contestan motivos familiares o domésticos también lo son. El fenómeno de la ocupación a tiempo parcial como característicamente femenino es una realidad en España desde hace años. Los estudios del CIS siguen mostrando la división sexual del trabajo dentro y fuera del hogar (CIS, 2014).

La sociedad española aún no es igualitaria y, en materia de corresponsabilidad, queda mucho por hacer.

1.2. La comunicación institucional para la igualdad de género

Las campañas de sensibilización pueden y deben contribuir a mejorar esta situación. De hecho, como indica el artículo 3, apartado tercero, de la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional (que regula la actividad publicitaria y comunicativa de las instituciones de la Administración general): «Las campañas institucionales contribuirán a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y respetarán la diversidad social y cultural presente en la sociedad». Para ello, dichos organismos deben (o deberían) aplicar sistemas de control que permitan evaluar los esfuerzos y hacer los ajustes necesarios.

En este sentido, el artículo 12 de la citada Ley 29/2005 establece la obligatoriedad de que el Gobierno, por medio de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional creada al efecto, elabore anualmente un plan de publicidad y comunicación en el que se incluyan todas las campañas institucionales que prevé desarrollar la Administración general, también las de las entidades adscritas a esta, y en el que se precisará el objetivo, coste previsible, periodo de ejecución, herramientas de comunicación utilizadas, sentido de los mensajes, destinatarios, organismos y entidades afectadas.

Evidentemente dichas acciones tienen un coste económico que indica, por comparación con otras acciones institucionales, hasta qué punto se apuesta desde la Administración por determinados temas, con medios suficientes y con la constancia necesaria para alcanzar los objetivos de comunicación que se pretenden.

Se aprecia, por tanto, cómo las campañas publicitarias institucionales, cuyo objetivo es conseguir cambios sociales, comparten gran parte del aparato teórico y metodológico con las puramente comerciales (Paisley, 2001). En ambos casos, el anunciante fija a la agencia un objetivo de la comunicación, en relación con un segmento de la población, en un plazo de tiempo dado y con unos medios económicos limitados. El grado de cumplimiento del objetivo indicará el nivel de eficacia alcanzado por cada acción y permitirá corregir desviaciones en acciones futuras (Sánchez Franco, 1999; Valente, 2001).

Pero también hay diferencias. Las dos más relevantes son, en primer lugar, su marcado carácter prosocial al promover conductas socialmente deseables. La publicidad institucional pretende convertirse, de esta manera, en una importante herramienta de comunicación y persuasión para los poderes públicos a fin de convencer a los ciudadanos de los valores que deben compartirse en la sociedad. En segundo lugar, dichas campañas institucionales se financian con dinero público, lo que obliga a la máxima transparencia en el gasto y a la búsqueda de la eficacia en los resultados. La naturaleza de la inversión podría dificultar la diferenciación entre los objetivos de naturaleza política y los objetivos de comunicación.

Este último rasgo diferencial justifica, por sí mismo, la evaluación de estas campañas, tanto desde el punto de vista político como desde la práctica publicitaria.

1.3. El esfuerzo publicitario para evaluar las campañas institucionales

La observación del esfuerzo publicitario de las marcas es habitual en publicidad comercial. Se utiliza en la fase de investigación de antecedentes, al proporcionar información muy útil y detallada sobre cómo se ha llevado a cabo una campaña publicitaria. Sería, por tanto, el primer paso que realizar cuando se pretende evaluar las campañas.

De acuerdo con González y Carrero (2008), el esfuerzo publicitario de un anunciante suele ser medido de tres formas distintas, entre las que se encuentran las inserciones y las unidades monetarias.

Las inserciones son las únicas que presentan evidencias. Mediante ellas se puede conocer si ha habido o no actividad publicitaria, pero también tienen serias limitaciones. Con la negociación de los precios de la mayoría de los medios, se pierde toda vinculación entre el presupuesto finalmente invertido y las inserciones realizadas. Además, las inserciones no son equivalentes entre sí cuando se utilizan medios y formatos distintos, por lo que no se pueden sumar y, en consecuencia, se pierde la posibilidad de valorar el esfuerzo en su conjunto.

El volumen de inversión, en cambio, es una unidad de medición del esfuerzo cuyos inconvenientes han sido solventados con éxito por la principal fuente española de tales datos, InfoAdex. Se debe tener la precaución de considerar el IPC cuando se trabaja con varios años, ya que las inversiones deben analizarse atendiendo al nivel de vida.

La medida del esfuerzo publicitario para evaluar las campañas institucionales se ha empleado en España, de manera semejante aunque con metodologías diferentes, en varias ocasiones. En algunos casos se ha evaluado a nivel nacional (Cortés, 2011) con una perspectiva de diez años (1999-2009) y analizando la inversión publicitaria de toda la Administración general del Estado. En otras ocasiones se ha realizado la evaluación del esfuerzo en el ámbito autonómico, como en los casos de Cataluña (Feliu García y Feliu Albaladejo, 2011), Andalucía (Fernández y Feliu García, 2012) y Comunidad Valenciana (Feliu Albaladejo y Feliu García, 2012), con perspectivas también de diez años (1999-2009), empleando el número de inserciones en lugar de las unidades monetarias.

Tras tales estudios hay dos aspectos destacables apuntados por Miguel de Moragas (2005). Por un lado, la principal controversia de la Administración pública como anunciante radica en tratar de emitir campañas institucionales «cuando coinciden o pueden influir en las campañas electorales» (2005: 72). Es más, Feliu Albaladejo (2004) detecta, en su análisis comparativo entre la publicidad institucional y electoral de las municipales en la Comunidad Valenciana, semejanzas que muestran intencionalidad en la utilización de la comunicación institucional «a favor de quien gobierna» (2004: 3). Este aspecto ha tratado de resolverse mediante la regulación de este tipo de comunicación.

Por otro lado, no parece fácil discernir entre «los objetivos educativos de estas campañas y las diversas formas de propaganda» (Moragas, 2005: 73). El autor propone, así, profundizar en el análisis de la naturaleza y la eficacia de las campañas de publicidad llevadas a cabo por las administraciones públicas (estatal, autonómica y local).

Desde este planteamiento, en materia de igualdad de género, también se ha utilizado la inversión como medida del esfuerzo publicitario en acciones de cobertura regional y local (Papí Gálvez y Cambronero Saiz, 2011). Otro estudio se ha centrado en la eficacia de las campañas institucionales de algunos ámbitos sociales, como la igualdad (Papí Gálvez y Orbea Mira, 2011).

Así, el origen de tales investigaciones radica en la consideración de que las campañas institucionales en general, y las de sensibilización en igualdad en particular, deberían programarse y ejecutarse con la máxima atención en cuanto al cumplimiento de los objetivos de comunicación, ya que, además de realizarse con dinero público, tocan temas muy sensibles para la sociedad. Esta reflexión constituye, también, el punto de partida de este estudio.

Por tanto, el artículo describe y evalúa el esfuerzo publicitario, prestando especial atención al realizado por la Administración general del Estado, en campañas institucionales de igualdad de género entre 1999 y 2007. Este periodo es relevante en la promoción de la conciliación y corresponsabilidad por parte de los dos partidos que gobernaron durante estos años en legislaturas distintas (PP y PSOE).

En concreto, el estudio propone:

- Observar el peso de las campañas de igualdad de género atendiendo al conjunto de las campañas institucionales.

- Comparar la trayectoria del esfuerzo publicitario de las campañas de igualdad con el índice teórico y con la del conjunto de campañas.
- Evaluar el esfuerzo publicitario de las campañas de igualdad de la Administración pública a la luz de la aprobación de las leyes y de las elecciones.

2. Metodología

Se realizó un estudio diacrónico de los nueve años que forman el periodo de observación (1999-2007). La fuente utilizada fue InfoAdex, que se encarga del control de la publicidad convencional emitida a través de los grandes medios publicitarios (televisión, radio, cine, medio impreso, exterior e internet).

El análisis del esfuerzo se observó a través de la inversión real estimada (estimación de la inversión con tarifas negociadas) de InfoAdex en InfoXXI (base de datos cuantitativos de InfoAdex). Se aplicó el IPC por año para corregir las inversiones, de acuerdo con el incremento interanual ofrecido por el INE.

Según la propia clasificación de la fuente (InfoAdex), las campañas institucionales quedaban incluidas en la categoría «campañas de interés público» dentro del sector «servicios públicos y privados». No obstante, para observar las campañas institucionales llevadas a cabo por las administraciones públicas, fue necesario filtrar por «grupo de anunciante». Se seleccionaron los ayuntamientos, diputaciones, concejalías y ministerios.

La categoría «campañas de interés público» contenía campañas clasificadas según diferentes «productos» previamente catalogados por InfoAdex, entre los que no se encontraba explícitamente el tema «igualdad de género».

Por tanto, se debieron identificar las campañas de igualdad. Para ello, se atendió a lo que InfoAdex codificaba como «modelo» (modelo directo y compartido), por el cual se consiguió una brevísima descripción del contenido de la campaña. El modelo compartido, además, proporcionaba información sobre otros organismos que habían colaborado en la campaña. En total, para el periodo de observación 1999-2007, se depuraron 10.471 registros de campañas codificadas por InfoAdex para las administraciones públicas anteriormente citadas.

Así, se eliminaron las campañas no relacionadas con la igualdad de género (tales como juventud, discapacidad, jubilación o salud) y las de violencia de género; y se seleccionaron aquellos registros en los que aparecerían las palabras *mujer*, *igualdad*, *conciliación* o similares, recursos relacionados (guarderías, programas, información), asociaciones vinculadas al tema o de los que se pudiera extraer el significado por el lema o el contexto. En caso de duda se buscaba la campaña.

Se seleccionaron un total de 287 registros que constituyeron la categoría «igualdad».

Para los cálculos, se siguió la lógica implícita en el cálculo del *share of spending* para averiguar el esfuerzo inversor de estas campañas institucionales. Se

estimó la cuota del producto «igualdad» sobre su categoría, las «campañas de interés público».

Para comparar el esfuerzo publicitario entre años se tuvieron en cuenta las variaciones interanuales del IPC, de enero a enero, en dos casos: el IPC general nacional y el IPC del grupo «Comunicaciones», según los grupos COICOP (*clasification of individual consumption by purpose*) de consumo por finalidad, que pueden verse en la tabla 1.

TABLA 1. VARIACIONES INTERANUALES DEL IPC GENERAL Y DEL GRUPO «COMUNICACIONES»

| IPC general nacional | | | | | | | |
|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1999-2000 | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 |
| 2,9 % | 3,7% | 3,1 | 3,7 | 2,3 | 3,1 | 4,1 | 2,4 |
| IPC grupos COICOP: "Comunicaciones" | | | | | | | |
| 1999-2000 | 2000-2001 | 2001-2002 | 2002-2003 | 2003-2004 | 2004-2005 | 2005-2006 | 2006-2007 |
| -3,5 | -2,5 | -1 | -5 | -1,6 | -0,4 | -1,5 | -1,3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE <www.ine.es/varipc/index.do>.

Como valor de contraste, se elaboró un índice basado en el esfuerzo teórico (esperado) y el real (observado) de inversión, cuyo cálculo se explica a continuación.

La inversión teórica o esperada del año se consideró la mínima inversión que realizar para mantener el esfuerzo. Se trata, así, del presupuesto que se precisa destinar para mantener los objetivos de un año para otro, pero teniendo en cuenta la variación de precios.

Por tanto, se estimó teniendo en cuenta las variaciones interanuales del IPC de la tabla 1, como se muestra en los ejemplos:

La inversión real estimada para el año 1999, según InfoAdex, fue de 268.175.125 €.

Si la variación interanual del IPC Nacional desde enero 1999 a enero 2000 fue de un 2,9%, entonces la inversión real teórica para el año 2000 debía ser de $268.175.125 + (268.175.125 \times 2,9/100) = 275.952.204$ €.

Asimismo, si la variación interanual del IPC Nacional desde enero 2000 a enero 2001 fue de un 3,7%, entonces la inversión real teórica para el año 2001 debía de ser de $275.952.204 + (275.952.204 \times 3,7/100) = 286.162.435$ €.

Y así sucesivamente.

Una vez obtenidas todas las inversiones teóricas, entonces se extrajo la diferencia con la observada de InfoAdex para cada año (observadas menos es-

peradas). El signo de la diferencia mostraba, por tanto, el sentido del esfuerzo, es decir, si se mantiene o aumenta (positivo) o disminuye (negativo).

Finalmente, para tener una idea más acertada de la magnitud se calculó la proporción de la diferencia sobre el presupuesto esperado del año. A modo de ejemplo:

La inversión observada para el año 2000 fue de 283.103.654 €; la inversión teórica para ese mismo año 2000 se estimó en 275.952.204 €. La diferencia entre ambas era de 7.151.450 €. Esta diferencia supuso un incremento del 2,6% sobre la esperada (275.952.204 €).

Por lo que no solo se mantuvo el esfuerzo, sino que se incrementó en un 2,6%.

Este dato forma parte del índice que se elaboró para medir el esfuerzo desde 1999 hasta 2007.

Si el presupuesto real fuera el doble del esperado, este índice tomaría un valor de 100. Si el presupuesto real fuera aun mayor del doble, el índice elaborado tomaría valores superiores a 100.

Se utilizó el programa Excel para realizar todos los cálculos.

3. Resultados

3.1. *Las campañas de igualdad entre las «campañas de interés público»*

De acuerdo con el ranking por inversión observada, los veintitrés diferentes sectores en los que InfoAdex clasifica todas las campañas quedaban agrupados en tres grandes bloques (del 1.º al 7.º; del 7.º al 15.º; del 16.º al 23.º). El sector «servicios públicos y privados» se encontraba en el segundo grupo. En el periodo observado (1999-2007) se mueve entre el séptimo y el noveno lugar.

Dentro del sector «servicios públicos y privados» (tabla 2), las «campañas de interés público» suponían el 50% de la inversión anual, excepto en el año 2000, aunque seguía encabezando el ranking también en dicho año.

Dentro de la categoría «campañas de interés público», las campañas de mayor inversión eran las catalogadas como «información de actuaciones», «tráfico» y «educación/cultura/investigación». No cambiaron ni de puesto ni de orden en los nueve años analizados.

En los seis puestos siguientes seguían estando: «consumo», «limpieza y ecología» y «sanidad». A la cola también: «servicios militares y civiles», «otros» y «deportes» (salvo en 1999 y 2001) y, con bastante variabilidad: «denominación de origen» y «uso de transportes públicos».

Las «campañas de igualdad» presentaban variaciones. En la mayor parte de los años estuvieron entre la sexta posición (2003) y la undécima (2001, 2002 y 2005) aunque en los años 2004 y 2006 cayeron a la posición decimotercera

y decimoquinta respectivamente. La cuota de inversión no supera en ningún año el 4%. De hecho, la media de la cuota de los nueve años observados para las campañas de igualdad es de un 1,9%.

TABLA 2. RANKING SEGÚN CUOTA ANUAL DE INVERSIÓN REAL ESTIMADA DE LA CATEGORÍA SOBRE EL SECTOR «SERVICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS»

| % | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| CAMPAÑAS DE INTERÉS PÚBLICO | 49,5 | 38,2 | 46,6 | 48,8 | 48,0 | 43,9 | 47,0 | 51,6 | 49,5 |
| CORPORACIONES Y ASOCIACIONES | 26,7 | 29,5 | 24,8 | 26,5 | 27,2 | 27,1 | 22,3 | 19,8 | 20,9 |
| FERIAS Y CONGRESOS | 10,1 | 10,0 | 10,4 | 10,6 | 10,3 | 11,1 | 8,9 | 8,4 | 8,8 |
| SERVICIOS EMPRESARIALES | 10,8 | 18,6 | 13,5 | 8,8 | 9,8 | 12,0 | 14,3 | 13,3 | 13,0 |
| INFRAESTRUCTURAS | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,9 | 1,0 | 0,5 | 0,6 | 0,4 |
| VARIOS SERVICIOS | 2,2 | 3,2 | 4,0 | 4,8 | 3,7 | 4,8 | 7,0 | 6,3 | 7,4 |
| PATROCINIOS | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| LINEA SERVICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| TOTAL | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

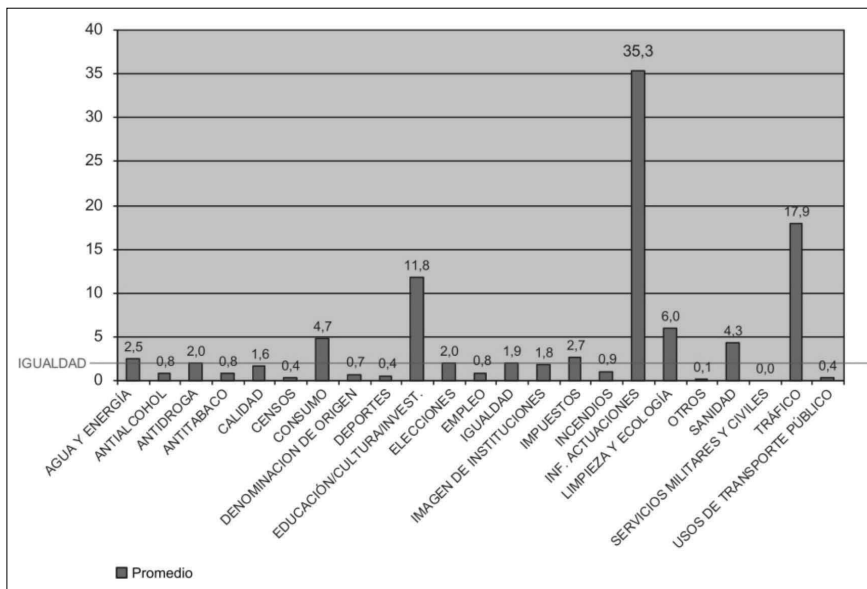
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de InfoXXI, InfoAdex.

En la figura 1 se observan las campañas que estaban por encima de «igualdad» según la media de la cuota de inversión para todo el periodo. Destacan seis grupos: «información de actuaciones», «tráfico» y «educación/cultura/investigación», «consumo», «limpieza y ecología» y «sanidad». Un conjunto de ellas muy próximas a la media de las campañas de igualdad son, en orden descendente: «impuestos», «agua y energía», «elecciones», «antidroga» e «imagen de instituciones». Ninguna de las restantes llega al 1%.

El Instituto de la Mujer era el principal anunciante, ante otras administraciones regionales y locales, de las campañas de igualdad. Tales estaban repartidas en siete tipos de productos según la clasificación de InfoAdex: «deportes», «educación», «empleo», «imagen de instituciones», «información de actuaciones», «sanidad» y «otros». Predominaba uno por encima de todos los demás: el 94% de la inversión de las campañas de igualdad se clasificó como «imagen de instituciones». Es más, de 287 campañas relacionadas con la «igualdad de género», solo catorce tenían una cuota de inversión superior al 1%. De las catorce, solo nueve proporcionaban información relacionada directamente con la igualdad o conciliación-corresponsabilidad.

De las nueve, las de mayor presupuesto, seis en total, pertenecían a anunciantes de ámbito nacional (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e Instituto de la Mujer) y se concentraban en los años 1999, 2003 y 2007. La campaña de 1999 daría a conocer la ley de conciliación. En 2003 había dos grandes campañas llevadas a cabo los últimos meses por el Instituto de la Mujer. En una de ellas se daban a conocer algunas medidas del IV Plan y la otra era una campaña de sensibilización para que los varones realizaran tareas domésticas. En 2007 el Ministerio de Trabajo apostó por dos campañas más: una para conocer el Plan estratégico y la otra sobre el valor de la igualdad, a propósito de la ley. Solo la campaña del «Día Internacional de la Mujer» mostraba inversión en todos los años.

FIGURA 1. MEDIA DE LA CUOTA ANUAL DE INVERSIÓN REAL ESTIMADA DE «IGUALDAD», DENTRO DE LA CATEGORÍA «CAMPAÑAS DE INTERÉS PÚBLICO» DEL SECTOR «SERVICIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS»



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de InfoXXI, InfoAdex. Administración pública.

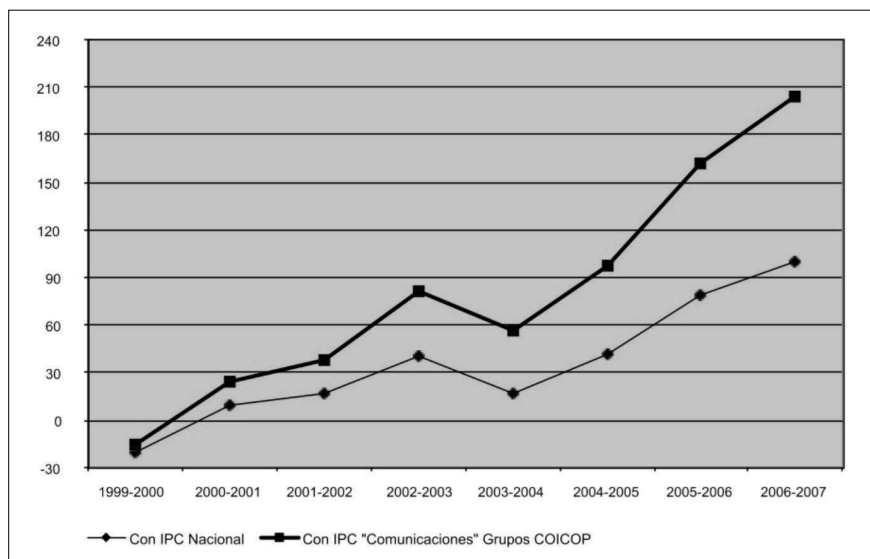
3.2. El esfuerzo según tipo de campañas con especial atención en las de igualdad de género

El sector mostraba crecimiento en inversión, más acentuado a partir de 2004, según el índice de esfuerzo calculado. Este crecimiento es aún mayor en la categoría «campañas de interés público» (figura 2). La mayor parte de esta inversión se debe al sector público (>74% en todos los años).

La inversión en campañas de «igualdad de género», en cambio, se concentraba en 2003 con dos repuntes en 1999 y 2007 (figura 3). El número de campañas por año (1999-2007) mostraba algunas variaciones pero no se corresponden a la trayectoria de la inversión. Es decir, el mínimo estuvo en 1999 con cuarenta y tres campañas y el máximo en 2007 con ochenta y dos. En cambio, la cuota de inversión era mayor en 1999 que en 2000. En el año 2003 se realizaron setenta y ocho campañas.

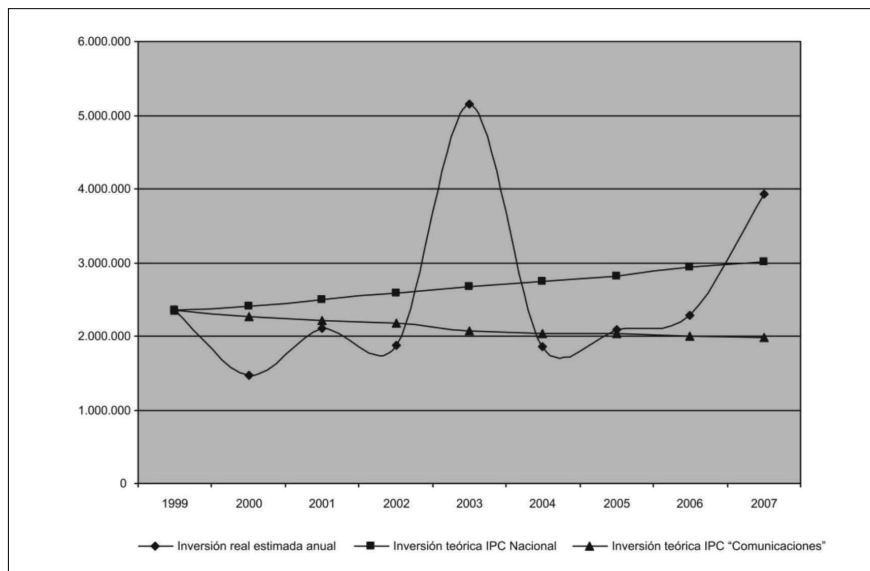
Además, la curva de la inversión extraída de InfoAdex tenía un comportamiento diferente al índice construido. Quedaba por debajo del índice en todos los años salvo en los tres mencionados (figura 3). En el año 2003, la inversión real llegó a duplicar la curva del esfuerzo.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE ESFUERZO DE LA CATEGORÍA «CAMPAÑAS DE INTERÉS PÚBLICO»



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de InfoXXI, InfoAdex.

FIGURA 3. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE ESFUERZO DEL PRODUCTO «IGUALDAD»



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de InfoXXI, InfoAdex. Administración pública. Categoría «campanas de interés público», sector «servicios públicos y privados».

3.3. Evaluación de las campañas de igualdad de género

Como muestra la tabla 3 (última columna), la distribución de la inversión por años de las campañas de igualdad de los ministerios fue más elevada en torno a la aprobación de las leyes 39/1999 y 3/2007 y el cambio de legislatura.

Estas diferencias también se apreciaron al observar la inversión de las campañas de igualdad para el total de las administraciones públicas (penúltima columna «distrib. inver. camp. igualdad») y no exclusivamente para los ministerios.

La cuota extraída, esta vez, sobre el total de cada año, mostraba aún diferencias, aunque más sutiles (columna «cuota campaña de igualdad»). En cambio, para el conjunto de la publicidad institucional tales diferencias desaparecían (columna «inversión est. publicidad institucional»).

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE LA INVERSIÓN REAL ESTIMADA POR AÑOS ATENIENDO A LAS LEYES Y LEGISLATURAS

| Años | Legislaturas | Presidentes | Inver. est. Campañas de Interés Público (%) | Inversión est. Publicidad Institucional * | Cuota Camp. Igualdad ** | Distrib. inver. Camp. Igualdad*** | Cuota Camp. Igualdad Sólo Minst.**** | |
|------|--------------|----------------|---|---|-------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|------|
| 1999 | Ley 39/1999 | 6ª (1996-2000) | Jose María Aznar López (1996-2004) | 49,5 | 78,7 | 2,2 | 10,2 | 58,5 |
| 2000 | | | | 38,2 | 74,0 | 1,8 | 6,4 | 20,3 |
| 2001 | | 7ª (2000-2004) | Jose María Aznar López (1996-2004) | 46,6 | 78,5 | 1,9 | 9,1 | 3,9 |
| 2002 | | | | 48,8 | 78,8 | 1,6 | 8,1 | 4,1 |
| 2003 | | | | 48,0 | 78,8 | 3,9 | 22,3 | 62,1 |
| 2004 | | 8ª (2004-2008) | José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) | 43,9 | 76,7 | 1,6 | 8,0 | 7,3 |
| 2005 | | | | 47,0 | 79,2 | 1,4 | 9,1 | 3,0 |
| 2006 | | | | 51,6 | 79,1 | 1,2 | 9,9 | 5,5 |
| 2007 | Ley 3/2007 | | | 49,5 | 79,3 | 1,9 | 17,2 | 32,4 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de InfoXXI, InfoAdex.¹

4. Discusión y conclusiones

Este estudio introduce, como fortaleza destacable, un valor de contraste basado en el presupuesto necesario para considerar que se ha llevado a cabo una estrategia de mantenimiento del esfuerzo publicitario anual. Se trata de un índice que marca una pauta en las campañas de igualdad.

1. Nota: * % inversión real estimada de las campañas de interés público cuyo anunciante es cualquier administración pública. ** % inversión real estimada anual de las campañas de igualdad sobre la inversión en campañas de interés público de todas las administraciones públicas. *** % inversión real estimada de las campañas de igualdad sobre el total de inversión realizada en todo el periodo (1999-2007). **** porcentaje extraído sobre el total de administraciones públicas.

En contrapartida, se destaca una limitación por las particularidades de la fuente InfoAdex. Se trata de la compleja identificación de las campañas de igualdad de oportunidades. Es decir, no existe una categoría específica «igualdad» en InfoAdex. No obstante, tras revisar los registros, se puede decir que se debe fundamentalmente a que la mayor parte de este tipo de campañas son informativas y con escasa inversión; evidencia que respalda la falta de interés por llevar a cabo una estrategia en beneficio de la eficacia. De hecho, esta observación contrasta con el volumen de inversión que muestra el conjunto de las «campañas de interés público», para las que se advierte un esfuerzo creciente y prácticamente constante en todo el periodo.

Los resultados muestran, así, y como respuesta al primer objetivo, que las campañas de igualdad se ubican en la cola de la inversión, aunque en posiciones intermedias. La mayor parte de ellas son clasificadas por InfoAdex como campañas de información de actuaciones o campañas de imagen de instituciones; categorización que podría estar respondiendo a la segunda de las controversias apuntadas por Moragas (2005), es decir, que muchas de las campañas institucionales tienen una finalidad propagandística.

En cuanto al segundo objetivo, se observa que durante el periodo analizado existe mayor variabilidad en el esfuerzo dedicado a las campañas de igualdad, tomadas en conjunto, que no responde ni a la trayectoria de la categoría «campañas de interés público» ni a la del índice elaborado. La trayectoria ideal del esfuerzo publicitario atendería a una curva parecida a la de las «campañas de interés público», dada la naturaleza del problema que subyace en la «igualdad de género». Es decir, como otras desigualdades, la del género es estructural. El fomento de la corresponsabilidad precisa medidas a corto, medio y largo plazo en varios ámbitos de la sociedad, entre las que se encuentran las acciones de sensibilización dado el componente simbólico o cultural del género. Por ello, se espera que la comunicación con verdadera intención de concienciación mantenga en términos generales su inversión en el tiempo. Sin embargo, la inversión de las campañas de igualdad en el periodo observado muestra tres picos bien diferenciados, que contrastan con la progresión prácticamente constante de las otras dos curvas.

Así, atendiendo al tercer objetivo y como resultado más destacado, este estudio desvela que los tres picos en la inversión coinciden, en primer lugar, con la promulgación de la ley de conciliación en 1999; en segundo lugar, los últimos meses de 2003, con el periodo previo a las elecciones generales de 2004 (que supone la mayor cuota asignada a «igualdad» en los nueve años observados) y, por último, con la promulgación de la ley de igualdad, en 2007.

En el primer y último año se invierte en tres campañas informativas. El gran volumen de 2003 es causado por otras dos: una pretende concienciar pero la otra informa sobre algunas medidas contempladas en el IV Plan. Contrasta, sobre todo, la falta de inversión por parte de estas administraciones en el resto del periodo, salvo cuando se trata del Día Internacional de la Mujer. Es más, tras cada pico existe una gran depresión, con lenta recuperación posterior.

En consecuencia, este comportamiento irregular permite suponer que el esfuerzo se dosifica más por intereses ajenos a los objetivos sociales y a los

criterios técnicos; pues el problema que origina la acción publicitaria tiene una presencia constante en la sociedad.

La sensibilización en corresponsabilidad requeriría, a nuestro juicio, una inversión mantenida hasta mejorar los datos sociales. Desde luego no parece conveniente una distribución «estacional» como si se tratase de concienciar sobre la lucha contra incendios forestales, ni una inversión como la mostrada en este estudio. De hecho, el predominio de campañas de carácter informativo sobre las políticas y leyes aprobadas muestra la infrautilización de este tipo de acciones como recurso educativo y como parte de las políticas de igualdad, pues educar en valores de igualdad y diferencia precisa acciones bien concebidas y planificadas desde la capacidad persuasiva de la publicidad.

La finalidad de la acción o campaña debería centrarse en lo que esta puede hacer por el objetivo social o político, y no convertirse en el propio objetivo social o, incluso, como pudiera ser el caso, político. Pues si bien la concentración de la inversión en el año 2003 podría deberse a que los procesos de trabajo quedan condicionados por una toma de decisiones enmarcadas en proyectos de cuatro años; a la luz de las evidencias en otros estudios (i. e. Feliu Albaladejo, 2004), también se puede estar produciendo la primera controversia que exponía Moragas (2005), es decir, que la comunicación institucional es utilizada, directa o indirectamente, con fines electorales.

Como propuestas de investigación, este estudio podría compararse con el análisis de las campañas institucionales desde 2007 hasta 2014 para conocer qué ha ocurrido tras la aplicación de la Ley 29/2005 y el efecto de la crisis en estas. En esta línea, parece preciso estudiar los informes y planes que se están elaborando desde el año 2006 por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, la función que tienen, los efectos y, desde luego, la valoración del papel de la propia Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional.

Las campañas de sensibilización, como una herramienta más del marketing social, pueden y deben contribuir a mejorar la situación siempre que se planifiquen siguiendo criterios rigurosos y claros de eficacia. Para ello, debe aplicarse el enfoque de la evaluación de la eficacia de un programa de comunicación, pero tanto de los resultados como, en la medida de lo posible, del impacto. En este sentido, y según la propuesta de Coffman (2002, 2003), sería imprescindible utilizar datos sobre el cambio de actitudes y de conductas, por lo que quedaría excluida, así, la posibilidad de una evaluación «de mínimos», es decir, de los efectos cognitivos de la publicidad, como el recuerdo. Se hace necesaria, por tanto, más investigación sobre la manera de conseguir este tipo de efectos mediante campañas institucionales.

Finalmente, uno de los problemas a la hora de evaluar la eficacia de este tipo de campañas suele estar en que, como afirman Kotler y Roberto: «muchas campañas de cambio social describen sus objetivos exclusivamente en términos cualitativos, sin convertir en operativos a tales efectos, de modo que sean medibles y referenciables» (1992: 427). Por ello, y como propuesta para trabajos futuros, también sería conveniente profundizar en los procesos de trabajo de la Administración pública para averiguar los aspectos que influyen tanto en estos como en la toma de decisiones, y valorar, así, posi-

bles cambios que mejoren considerablemente la visión estratégica de estas campañas.

La sensibilización en corresponsabilidad y, con ella, la comunicación institucional emerge como un objetivo estratégico en los planes de igualdad para visibilizar parte de esta realidad y proponer modelos más igualitarios. Las instituciones públicas deben ocuparse, por tanto, de lograr este objetivo, ya que los gobiernos han adquirido dicho compromiso en el ámbito internacional.

5. Agradecimientos

El estudio está parcialmente subvencionado por el proyecto del Plan I+D+i «Indicadores sociales en comunicación para la igualdad de género: herramientas para la evaluación de las políticas de conciliación» del Instituto de la Mujer (2006-2009).

6. Bibliografía

- CIS (2008). *Políticas de conciliación (opinión) y reparto de tareas domésticas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Núm. 2766.
- CIS (2014). *Barómetro de marzo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Núm. 3017.
- COFFMAN, J. (2002). *Public Communication Campaign Evaluation: An Environmental Scan of Challenges, Criticisms, Practice, and Opportunities*. Cambridge, MA: Harvard Family Research Project.
- COFFMAN, J. (2003). *Lessons in Evaluating Communication Campaigns: Five Case Studies*. Cambridge, MA: Harvard Family Research Project.
- CORTÉS, A. (2011). «La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva» [artículo en línea]. *Razón y Palabra*. Núm. 75. [Fecha de consulta: 18/10/2014]. <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199518706053>>
- FELIU ALBALADEJO, A. (2004). «Publicidad institucional y publicidad electoral». En: N. Mínguez Arranz; N. Villagra García (eds.). *La comunicación: nuevos discursos y perspectivas*. Madrid: Edipo. Pág. 509-516.
- FELIU ALBALADEJO, A.; FELIU GARCÍA, E. (2012). «Publicidad institucional en la Comunidad Valenciana: la Generalitat como anunciante» [artículo en línea]. En: P. Peña Jiménez; M. Pacheco Rueda; E. Martínez Pastor (eds.). *Comunicación institucional y política*. Madrid: Fragua. [Fecha de consulta: 20/10/2014]. <<http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/24041/1/FELIU%2c%20A.%20-%20FELIU%2c%20E.%20%20-%20Publicidad%20Institucional%20en%20la%20Comunidad%20Valenciana.pdf>>
- FELIU GARCÍA, E.; FELIU ALBALADEJO, A. (2011). «La publicitat institucional a Catalunya» [artículo en línea]. *Comunicació: Revista de recerca i de anàlisi*. Vol. 28, núm. 2, pág. 47-67. [Fecha de consulta: 20/10/2014]. <<http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000176%5C00000052.pdf>>

- FERNÁNDEZ, M. D.; FELIU GARCÍA, E. (2012). «La publicidad institucional en la Junta de Andalucía» [artículo en línea]. *Pensar la Publicidad. Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias*. Vol. 6, núm. 1, pág. 115-138. [Fecha de consulta: 20/10/2014]. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_PEPU.2012.v6.n1.38659 <http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/23295/1/La_publicidad_institucional_en_la_Junta_de_Andalucia.pdf>
- GONZÁLEZ, M. A.; CARRERO, E. (2008). *Manual de planificación de medios*. Madrid: ESIC.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2005). *Estudio comparativo de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres autonómicos y nacionales*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2009a). *Mujeres y hombres en España 2009*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2009b). *Encuesta de Población Activa, 1.er trimestre de 2009*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (2014). *Encuesta de Población Activa, 3.er trimestre de 2014*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.
- KOTLER, PH.; LEE, N. (2007). *Marketing en el sector público. Todas las claves para su mejora*. Madrid: Pearson.
- MORAGAS I SPÀ, M. DE (2005). «Publicidad institucional: comunicación y civismo» [artículo en línea]. *Barcelona Metrópolis Mediterránea*. Núm. 6, pág. 72-77. [Fecha de consulta: 02/10/2014]. <http://www.bcn.cat/publicacions/b_mm/ebmm_civisme/072-077.pdf>
- PAISLEY, W. (2001). «Public Communications campaigns: The American Experience». En: R. E. Rice; C. K. Atkin (eds.). *Public Communication Campaigns*. California: Sage Publications. Pág. 3-21. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781452233260.n1>
- PAPÍ-GÁLVEZ, N. (2008). *El género entre bastidores. El caso de las periodistas de la Comunidad Valenciana*. Alicante: Universidad de Alicante.
- PAPÍ-GÁLVEZ, N.; CAMBRONERO-SALZ, B. (2011). «Acciones públicas de sensibilización de género. El esfuerzo de la administración regional y local en comunicación publicitaria (1999-2007)». *Pensar la publicidad*. Vol. 5, núm. 2, pág. 181-203. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_PEPU.2011.v5.n2.37869.
- PAPÍ-GÁLVEZ, N.; ORBEA-MIRA, J. (2011). «La eficacia publicitaria de las campañas sobre la igualdad de género: análisis de la codificación y del plan de medios». *Zer. Revista de estudios de comunicación*. Vol. 16, núm. 30, pág. 247-266. [Fecha de consulta: 02/10/2014]. <http://www.ehu.es/zer/es/hemeroteca/articulo/la-eficacia-publicitaria-de-las-campanas-sobre-la-igualdad-de-genero-analisis-de-la-codificacion-y-del-plan-de-medios/458>
- SÁNCHEZ FRANCO, M. J. Y OTROS (1999). *Eficacia publicitaria*. Madrid: McGraw-Hill.
- VALENTE, T. W. (2001). «Evaluating Communications Campaigns». En: R. E. Rice; C. K. Atkin (eds.). *Public Communication Campaigns*. California: Sage Publications. Pág. 105-124.