

# Campañas de comunicación institucional de tipo audiovisual y su utilización para contrarrestar los bulos durante la pandemia de COVID-19: el caso español

*Audiovisual institutional communication campaigns and their use to counteract hoaxes during the COVID-19 pandemic: the case of Spain*

*Campanhas de comunicação institucional audiovisual e a sua utilização para combater os embustes durante a pandemia da COVID-19: o caso da Espanha*

**Razón  
y Palabra**

e-ISSN: 1605 -4806

VOL 25 N° 112 septiembre - diciembre 2021 Monográfico pp. 199-216

Recibido 08-09-2021 Aprobado 20-12-2021

<https://doi.org/10.26807/rp.v25i112.1855>

**Juan Manuel Corbacho Valencia**

España

Universidade de Vigo

[jmcorbacho@uvigo.es](mailto:jmcorbacho@uvigo.es)

**Jesús Pérez-Seoane**

España

Universidade de Vigo

## **Resumen**

El presente trabajo trata sobre la importancia de la publicidad institucional frente a los bulos, desinformaciones y *fake news* aparecidos desde el estallido de la COVID-19 hasta alcanzar la denominada inmunidad de rebaño. Por medio del análisis de las campañas de comunicación y de publicidad institucional publicados por los gobiernos autonómicos y central de España desde un prisma metodológico múltiple se han establecido criterios de estudio cuantitativo

(duración de los videos, periodicidad, visualizaciones) y cualitativo (contenidos, géneros narrativo, intencionalidad y presencia humana) para determinar el papel de los 639 videos que componen la muestra. Los principales resultados muestran que las campañas de comunicación y publicidad institucional comparten un marcado carácter informativo, mientras que las segundas se orientan especialmente hacia las redes sociales. A pesar de este esfuerzo informativo y proactivo que da fé del deber de informar a la ciudadanía, los datos no parecen indicar que se trate de fuentes primarias de información, mientras que en cuanto a narrativas se optó mayoritariamente por el recurso a expertos, médicos y sanitarios, así como a pacientes.

**Palabras clave:** publicidad institucional, fake news, COVID-19, comunicación de crisis

### **Abstract**

This paper deals with the importance of institutional advertising in the face of the hoaxes, disinformation and fake news that have appeared since the outbreak of COVID-19 until the so-called herd immunity was achieved. By means of the analysis of the communication and institutional advertising campaigns published by the Spanish autonomous and central governments from a multiple methodological prism, quantitative (duration of the videos, periodicity, views) and qualitative (contents, narrative genres, intentionality and human presence) study criteria have been established to determine the role of the 639 videos that make up the sample. The main results show that the institutional communication and advertising campaigns share a marked informative character, while the latter are especially oriented towards social networks. Despite this informative and proactive effort that attests to the duty to inform the public, the data do not seem to indicate that these are primary sources of information, while in terms of narratives, the majority opted for recourse to experts, doctors and healthcare professionals, as well as patients.

**Keywords:** institutional advertising, fake news, COVID-19, crisis communication

### **Resumo**

Este documento trata da importância da publicidade institucional face aos embustes, desinformação e notícias falsas que têm surgido desde o surto da COVID-19 até que a chamada imunidade do rebanho tenha sido alcançada. Através da análise das campanhas de comunicação e publicidade institucional publicadas pelos governos autónomos e centrais espanhóis a partir de um prisma metodológico múltiplo, foram estabelecidos critérios de estudo quantitativos (duração dos vídeos, periodicidade, pontos de vista) e qualitativos (conteúdos, géneros narrativos, intencionalidade e presença humana) para determinar

o papel dos 639 vídeos que constituem a amostra. Os principais resultados mostram que as campanhas de comunicação e publicidade institucionais partilham um carácter informativo marcado, enquanto que estas últimas estão especialmente orientadas para as redes sociais. Apesar deste esforço informativo e pró-activo que atesta o dever de informar os cidadãos, os dados não parecem indicar que se trata de fontes primárias de informação, enquanto em termos de narrativas, a maioria optou por recorrer a especialistas, médicos e profissionais de saúde, bem como a doentes.

**Palavras-chave:** publicidade institucional, notícias falsas, COVID-19, comunicação de crise

## 1. Introducción

Las *fake news* no son ni mucho menos un fenómeno reciente y también es público y notorio su incidencia en una multiplicidad de ámbitos, desde los procesos electorales hasta el propio ámbito de la salud y que han sido estudiados con profusión. En el caso de las crisis sanitarias, el impacto es especialmente grave por las partes implicadas y las consecuencias derivadas, tal y como está demostrando la evolución de la pandemia de la COVID-19, declarada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Estado de Alarma decretado por el Gobierno de España, tres días después, el 14 de marzo.

Supone un reto mayúsculo para los gobiernos enfrentarse a este tipo de situaciones por lo que el presente trabajo aborda el trabajo comunicativo realizado por el Gobierno de la nación y las administraciones autonómicas como fuentes autorizadas de información. Su papel es fundamental en un contexto de desconcierto y miedo generado ante una enfermedad sin precedentes recientes por lo que surge al mismo tiempo la demanda frenética de información por parte de la sociedad y la obligación por parte de las administraciones de informar.

En este contexto conviene estudiar las medidas adoptadas con especial referencia a la lucha contra la desinformación y bulos. No en vano, la situación desencadenada provocó una nueva realidad de confinamiento y con ello el cambio de hábitos sociales y nuevas formas de consumo, especialmente en lo relativo a medios de comunicación como medios informativos, pero también de ocio en caso de las plataformas de video bajo demanda (Montaña-Blasco, Ollé-Castellà y Lavilla-Raso, 2020, p. 157) o la visualización multiplataforma (Moreno, Fuentes-Lara y Navarro, 2020).

## 2. Publicidad institucional y comunicación institucional en España

Conviene recordar en primer lugar que la administración pública es el principal anunciante del país. Así lo corrobora el Observatorio de Concursos Públicos, elaborado por la Asociación de Agencias de Creatividad Transformadora (ACT) y la Federación de Empresas de Publicidad y Comunicación (FEDE). En el segundo trimestre de 2021

se han convocado un total de 1.404 concursos con un presupuesto de 523,4 millones de euros (FEDE y ACT, 2021) cuyo objetivo tiene que estar claramente enfocado al bien público y al beneficio de la ciudadanía (Cortés-González, 2011, p. 13). Por su relevancia económica, requiere un enorme enfoque ético y de transparencia al tratarse de fondos públicos de modo que conviene definir el concepto de publicidad institucional.

Por lo tanto, no es de extrañar que exista una enorme sensibilidad en el ámbito jurídico español sobre la publicidad y la comunicación institucional a pesar de su desarrollo desigual entre comunidades ya que trece de diecisiete cuentan con legislación específica al respecto (Magallón-Rosa, 2020, p. 390). El preámbulo de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional subraya que “la dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas”, siendo objetivos de las campañas de publicidad y comunicación institucional la utilidad pública, profesionalización, transparencia y lealtad institucional. En esta ley se define la publicidad institucional como “toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido”, promovida o contratada por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal. La campaña de comunicación institucional usa “formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias (...) para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios” por parte de los mismos emisores señalados. De forma más genérica, hace referencia a los mensajes que el Gobierno y administraciones dirigen a la población.

Esta definición ha sido estudiada y abordada ampliamente desde la academia (Cortés-González, 2011; Martínez-Pastor, 2012; García-Llorente, 2015; Magallón-Rosa, 2020), aunque se sigue constatando cierto desacuerdo no solo en torno a la denominación sino también sobre las intersecciones borrosas entre información, persuasión, concienciación, publicidad y propaganda (Feliú-García, 2015). Si la publicidad es reflejo de la sociedad, la publicidad institucional debe ser el soporte de la construcción de la imagen de las instituciones así como de una relación de confianza con la ciudadanía (Ruiz-Collantes et al., 2009, p. 152) a la que se suma el papel divulgativo-educativo y socializador de los ejecutivos nacional y autonómicos a través de sus campañas.

### **3. Desinformación, bulos y *fake news* durante la COVID-19**

El acceso masivo a internet junto con una mayor panoplia de redes sociales, aplicaciones de mensajería instantánea y otro tipo de plataformas que permiten crear y compartir contenidos posibilitan la viralización de contenidos falsos. Dafonte-Gómez (2019, p. 57) recuerda al respecto que las redes sociales y su modelo de funcionamiento ha alterado la circulación tradicional de las noticias, creando un modelo de distribución de contenidos en el que conviven dinámicas típicas de medios de comunicación masivos en el sentido vertical con un papel protagónico del usuario a modo de creador y generador

de contenidos, sean veraces o no. A pesar de esta sobreoferta comunicativa, no queda garantizado que el usuario esté realmente informado (Casero-Ripollés, 2020). Si a esto se suma, la excepcional situación sanitaria desencadenada en marzo de 2020, el problema ya no es solo de salud, sino de tergiversación de la realidad. Esta espiral se podría ver potenciada por los mencionados cambios en los hábitos de consumo de los medios de comunicación por lo que el reto ya no es solo el de luchar contra una pandemia en términos de cura, sino de contrarrestar lo que Hao y Basu (2020) denominaron como la primera infodemia global de las redes sociales.

Afortunadamente, también existen numerosas entidades periodísticas que se dedican a la verificación de la información, siendo su notable crecimiento desde 2014 sintomático de la incidencia de las *fake news* (Vázquez-Herrero, Vizoso y López-García, 2019). En España este fenómeno está encabezado por Maldita.es, Newtral y Verificat, a las que hay que sumar Salud sin bulos dentro del ámbito sanitario (Rodríguez-Rodríguez y López-Pan, 2020, p. 1060). En su última actualización del 8 de octubre de 2021, Maldito Bulo, plataforma de verificación de noticias que forma parte de las plataformas acreditadas por la Internet Fact-Checking Network (IFCN) junto con Newtral y EFE Verifica a nivel nacional, había contrastado un total de 1.180 bulos y desinformaciones sobre la COVID-19. Salaverría et al. dividieron los bulos aparecidos solo en el primer mes de la pandemia en cuatro tipos: bromas, exageraciones, descontextualizaciones y engaños, siendo estos últimos más de la mitad, en concreto un 64,4% (2020, pp. 10). Por lo tanto, no solo se plantea el reto de contrarrestar distintos tipos de bulos sobre la COVID-19, sino también responder a una media de dos bulos y desinformaciones diarias en el período estudiado.

#### **4. Metodología**

Por todo lo expuesto hasta aquí, se dibuja un escenario complejo en el que confluyen diversos agentes y factores mezclados con circunstancias excepcionales y una lucha informativa a contrarreloj, toda vez que las *fake news* se propagan con mayor rapidez dado que los escenarios con miedos e incertezas activan la opinión pública con mecanismos de defensa y aislamiento unido a una búsqueda de información (Salvi et al., 2020, p.11). Por lo tanto, plantea los mimbres perfectos para la propagación de bulos y el fomento de la desinformación. Así, el presente estudio analiza las prácticas comunicativas aplicadas por los distintos gobiernos autonómicos y central durante la pandemia de la COVID-19, especialmente en el caso de las campañas institucionales de publicidad y comunicación a través de formatos de vídeo. Se trata, por tanto, de una aproximación al uso que se ha hecho de estas campañas, tanto para trasladarle mensajes informativos a la ciudadanía como para contrarrestar los bulos generados.

El período de estudio se extiende desde el 11 de marzo de 2020, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia, hasta el mes de septiembre de 2021, momento en que el Gobierno de España anuncia que se ha alcanzado el 70%

de la población vacunada con pauta completa, un porcentaje considerado por los epidemiólogos como de “inmunidad de rebaño”. Durante estos 19 meses, el caso de la COVID-19 siguió los patrones de una crisis de sombra alargada o long shadow crisis, agravada por el hecho de que afecta a la población con carácter general y que, por tanto, quedan en segundo plano los mensajes de segmentación diferenciada (Crespo y Garrido, 2020, 17).

Se analiza el material audiovisual elaborado por las administraciones para hacer frente a la COVID-19 durante el período señalado y que está disponible en sus canales oficiales de comunicación, como las páginas web y canales de YouTube. La muestra está compuesta por un total de 683 vídeos, de los cuales 335 corresponden al período entre marzo y diciembre de 2020 y 303 se publicaron entre enero y septiembre de 2021.

La metodología aplicada abarca varios niveles de análisis de las piezas. Desde un punto de vista puramente cuantitativo, se recogen la actividad comunicativa durante el período analizando y se registra en número de vídeos en función del año, así como los resultados de duración, visualizaciones e interacciones. Se realiza un análisis de contenido de cada uno de ellos en lo relativo a estrategia, intencionalidad, discurso, técnicas de narración y realización. A partir de estos planteamientos, se propone un objetivo de investigación de fondo que consiste en determinar las buenas prácticas derivadas de las principales estrategias seguidas por administración central y autonómica a la hora de informar a la población y contrarrestar los bulos. Desde un enfoque más específico, se pretende establecer la tipología de información publicada desde el punto de vista informativo, publicitario y propagandístico de la comunicación institucional y de la publicidad institucional, la forma de hacerlo a través de los diversos géneros narrativos, la cadencia y ritmo en aras a detectar puntos de especial relevancia informativa, así como el papel desempeñado por figuras de reconocido prestigio frente a prescriptores anónimos como el personal sanitario y pacientes.

## **5. Resultados de la investigación**

### **5.1. Vídeos analizados, duración e interacciones**

Las administraciones publicaron 638 vídeos en sus canales oficiales durante el período de tiempo analizado, sin que se aprecien grandes diferencias en cada una de las dos anualidades.

Siguiendo la clasificación que establece la ley 29/2005, podríamos indicar que 136 (un 21,32%) se corresponden con campañas institucionales de publicidad (por tanto, diseñadas para transmitir un mensaje a través de medios pagados o cedidos) y 502 (un 78,68%) con campañas institucionales de comunicación (es decir, aquellas que utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sirven para difundir un mensaje u objetivo común a la pluralidad de destinatarios).

No obstante, la producción de material audiovisual no se ha mantenido constante en el tiempo. Siete de cada diez campañas publicitarias se han desarrollado durante 2020

(97 de los 136 caso registrados), mientras que la elaboración de campañas institucionales de comunicación se ha mantenido constante, aportando información ciudadana de manera continuada.

En análisis del número de vídeos emitidos por cada territorio, su duración y número de visualizaciones nos permitirá describir las 638 campañas de institucional que nos ocupan, y conocer mejor la producción audiovisual y el tipo de campañas impulsado por las administraciones durante los diecinueve meses de pandemia.

**Tabla 1. Campañas de publicidad y comunicación institucional audiovisual del Gobierno Nacional y las Comunidades Autónomas.**

	TOTAL VÍDEOS		2020		2021	
Gob. España	45	7,05%	39	11,64%	6	1,98%
País Vasco	35	5,49%	16	4,78%	19	6,27%
Cataluña	76	11,91%	38	11,34%	38	12,54%
Galicia	99	15,52%	16	4,78%	83	27,39%
Andalucía	70	10,97%	55	16,42%	15	4,95%
Asturias	15	2,35%	15	4,48%	0	0,00%
Cantabria	8	1,25%	3	0,90%	5	1,65%
Rioja	48	7,52%	12	3,58%	36	11,88%
Murcia	6	0,94%	2	0,60%	4	1,32%
Valencia	36	5,64%	13	3,88%	23	7,59%
Aragón	22	3,45%	16	4,78%	6	1,98%
C. La Mancha	20	3,13%	17	5,07%	3	0,99%
Canarias	50	7,84%	21	6,27%	29	9,57%
Navarra	34	5,33%	10	2,99%	24	7,92%
Extremadura	2	0,31%	0	0,00%	2	0,66%
Baleares	35	5,49%	32	9,55%	3	0,99%
Madrid	30	4,70%	24	7,16%	6	1,98%
Castilla León	4	0,63%	3	0,90%	1	0,33%
Ceuta	3	0,47%	3	0,90%	0	0,00%
Melilla	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
	638		335		303	

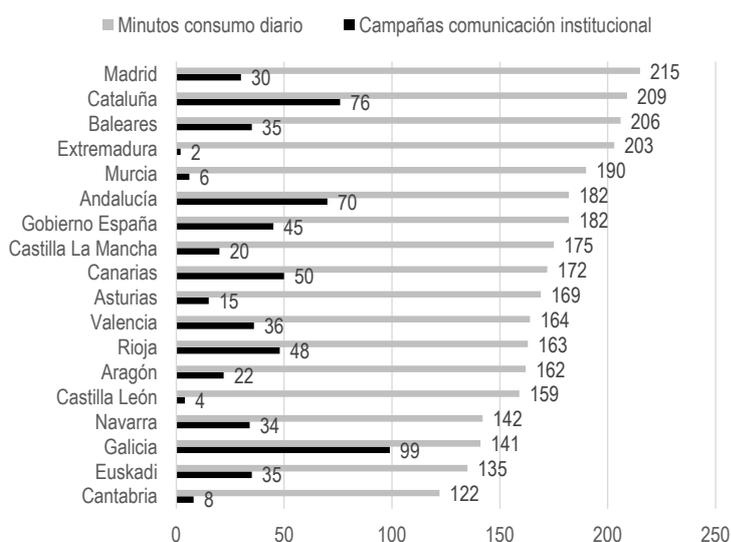
Fuente: elaboración propia.

Si atendemos a la tabla que acompaña, observamos que el 60,82% de los vídeos se concentran en seis emisores (el Gobierno de España, Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja y Canarias).

A la hora de referirnos a ellos, no es posible indicar que los territorios que realizan una mayor producción audiovisual son los que más impactos generan (en términos de

visibilidad o alcance). De igual modo, tampoco existe una relación directa entre estos territorios y las comunidades autónomas en las que, de acuerdo con la Asociación para la Investigación en Medios de Comunicación (2021) más se consume Internet (aunque vemos que territorios como Madrid, Cataluña, Baleares o Andalucía están entre las que desarrollan un mayor número de vídeos).

**Gráfico 1. Número de campañas institucionales de comunicación lanzadas por cada gobierno y el promedio diario de minutos que se consume Internet en ese territorio.**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AIMC (2021).

En cuanto a la duración de estos vídeos, se aprecia que los audiovisuales catalogados como piezas de publicidad institucional tienden a ser de corta duración (un 47,06% en formatos menores de 30” y más del 75% en formatos inferiores a 60”, duración máxima recomendada para redes sociales).

Las campañas de comunicación institucional, por su parte, tienen a utilizar formatos de larga duración (más de la mitad registra extensiones superiores a los 60” y un 38,8% está por encima de los 90”). Una situación que nos indica que las campañas publicitarias que se realizaron durante la pandemia tendieron a transmitir un mensaje claro de manera concisa mientras que las campañas de comunicación institucional procuraron desarrollar más una idea y aportar argumentos en torno a ella a través de producciones en las que la correcta presentación del contenido es más importante que el laconismo expresivo.

**Tabla 2. Duración de las campañas de publicidad y comunicación institucional.**

Duración	Publicidad Institucional	Porcentaje	Duración	Comunicación Institucional	Porcentaje
De 0 a 30"	64	47,06%	De 0 a 30"	97	19,3%
De 30 a 60"	42	30,88%	De 30 a 60"	108	21,5%
De 60 a 90"	16	11,76%	De 60 a 90"	102	20,3%
Más de 90 "	14	10,29%	Más de 90 "	195	38,8%
	136			502	

Fuente: elaboración propia.

En términos de impacto, cabe destacar que casi un 60% de los audiovisuales (ya sean anuncios o vídeos de comunicación institucional) obtienen un número de visualizaciones inferior al millar. Estamos, pues, ante una vasta producción que ha obtenido un impacto reducido (repárese en que apenas el 19,44% de los vídeos han llegado a más de 10.000 personas).

Un alcance que resulta difícil de explicar habida cuenta la diversidad de temáticas que abarcan los vídeos (consejos sanitarios, normativa vigente en estados de alarma y confinamientos, seguridad ciudadana, apoyo psicológico durante la estancia en domicilio, acción de gobierno, llamada a la vacunación, etc.) y la diversidad de plataformas en las que se alojan (canales institucionales de vídeo o perfiles institucionales en redes sociales, todos ellos, con una comunidad limitada).

**Tabla 3. Número de visualizaciones de los vídeos analizados.**

Visualizaciones	Vídeos	Porcentaje
Menos de 100	124	19,44%
De 100 a 500	159	24,92%
De 500 a 1.000	91	14,26%
Más de 1.000	108	16,93%
Más de 5.000	32	5,02%
Más de 10.000	124	19,44%

Fuente: elaboración propia

Un primer análisis de las campañas de publicidad y de comunicación institucional de tipo audiovisual que impulsaron los gobiernos central y autonómico durante la pandemia de la COVID-19 nos permite hablar de una prolífica producción audiovisual concentrada en unos pocos emisores y que tuvo un reducido impacto limitado en el conjunto de la ciudadanía.

Se trata, en su mayor parte, de campañas de comunicación institucional que se materializan en vídeos de larga duración, cuya producción se ha mantenido más o menos estable a lo largo de la pandemia, y que explicaban a la ciudadanía la situación en la que se encontraban y le daban recomendaciones de cómo actuar ante ella.

Situación distinta a la de los anuncios de publicidad institucional (apenas dos de cada diez vídeos), que contenían mensajes muy directos a través de vídeos de corta duración y fácil consumo. Una serie de piezas que se tuvieron un papel protagónico en el año 2020, durante los diez primeros meses de campaña y cuya producción fue mucho más limitada en el año 2021, cuando se redujo el número de campañas publicitarias (limitadas, éstas, al llamamiento de la población para vacunarse y a la responsabilidad colectiva).

## **5.2. Estrategia, intencionalidad y discurso de las campañas de comunicación institucional**

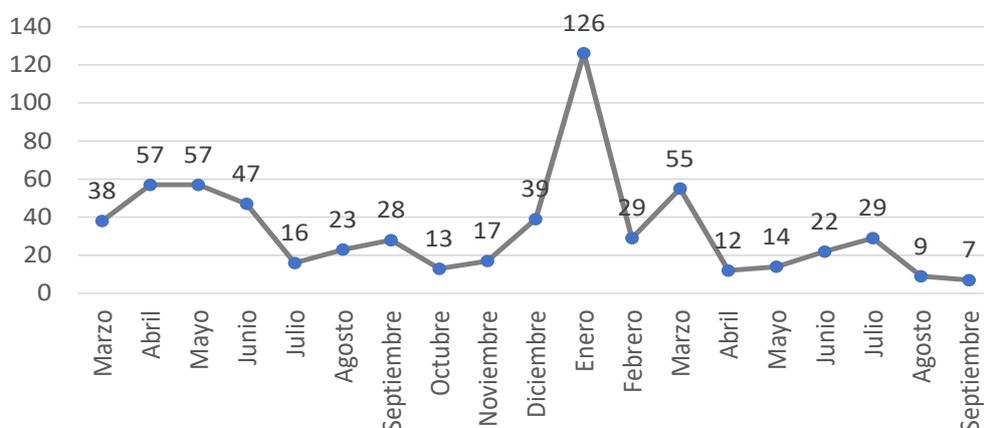
El análisis de la estacionalidad y de la periodicidad en la difusión de los mensajes desvela la existencia de dos momentos clave en la pandemia: sus primeros meses y enero de 2021. Un período en el que se concentra más de la mitad de los vídeos registrados.

Los meses que van de marzo a junio de 2020, en los que se elaboró el 31,19% de los vídeos, conforman un momento marcado por la incertidumbre de una sociedad que se enfrentaba a una situación sin precedentes. Ante ella, las administraciones responsables se esforzaron por impulsar todo tipo de campañas con el propósito de informar sobre el nuevo virus, transmitir mensajes de protección individual y dar respuesta a las noticias que se iban produciendo (primero sobre la pandemia y después sobre la desescalada).

La situación, sin embargo, es diferente en enero de 2021. Recién comenzada la campaña de vacunación, los gobiernos autonómicos (y el central) realizaron un notable esfuerzo para animar a la población a vacunarse, explicarles los beneficios de la vacuna y contrarrestar las reticencias de los incipientes grupos negacionistas. Para tal fin desarrollaron más de un centenar de campañas de publicidad y comunicación institucional se representan el 19,75% de todos los vídeos analizados.

El resto de meses se registra una actividad comunicativa de tipo estacional, detectando un incremento en el número de los vídeos ya sea por su coincidencia con los momentos agudos de las olas de la pandemia o por circunstancias puntuales que exigían un esfuerzo de comunicación (vuelta al cole, transporte público, complicaciones por la gripe, conmemoración de un año del confinamiento, etc.).

**Gráfico 2. Número de videos por meses**



Fuente: elaboración propia.

Al margen del momento del año en el que se lanzan los mensajes, resulta de interés conocer cuál es la intencionalidad y tratamiento de las diferentes campañas. De este modo, es posible detectar finalidades informativas (como por ejemplo, las que enseñan a ponerse la mascarilla), publicitarias (continuando con el ejemplo, las que animan a ponerse la mascarilla) o propagandísticas (las que nos indican que en una zona determinada es donde mejor saben ponerse la mascarilla).

Ante esta situación inédita y la naturaleza gubernamental del emisor de la información, resulta lógico que las campañas de comunicación institucional realizadas por las administraciones durante los 19 meses de pandemia tenían como objetivo explicarle a la población qué hacer y cómo afrontar un momento de incertidumbre como aquel. De este modo, 331 vídeos (un 51,88% del total) tenían una intencionalidad informativa. Un porcentaje muy superior al de los audiovisuales diseñados con fines publicitarios (29,47%, 188 vídeos) o propagandísticos (18,65%, 119 vídeos).

**Tabla 4. Intención y tipo de argumentación de las campañas de publicidad y de comunicación institucional.**

Intención	Vídeos	Porcentaje	Argumentación	Vídeos	Porcentaje
Información	331	51,88%	Informativos	422	66,14%
Propaganda	119	18,65%	Apelativos	116	18,18%
Publicidad	188	29,47%	Retóricos	100	15,67%
	638			638	

Fuente: elaboración propia.

Esta misma tendencia es la que se aprecia en la construcción de los mensajes, donde predomina el enfoque informativo por encima de otros que sitúen la apelación (ya sea individual o colectiva) o las figuras retóricas y el simbolismo expresivo en la base de su argumentación.

Es significativo, sin embargo, que 422 vídeos (un 66,14% del total) utilice una argumentación informativa. Un porcentaje quince puntos superior al de los vídeos que tienen una intencionalidad divulgativa (y a los que se presupone una argumentación equivalente). Una circunstancia nos lleva a destacar el marcado carácter noticioso que se quiere imprimir a las campañas de publicidad y comunicación institucional, con independencia de que su objetivo último sea informativo, propagandístico o publicitario.

### 5.3. Técnicas de narración y realización

Existe una gran variedad de géneros narrativos en los vídeos analizados: reportajes, videonoticias, píldoras didácticas, testimoniales, presentaciones animadas, ficciones, anuncios e incluso documentales.

Para la elaboración de estas piezas se recurrió, principalmente, a tres técnicas de realización: el uso de imágenes de recurso y vídeos de librería acompañados de una locución en off o un texto sobrepuesto, el vídeo de animación para explicar un mensaje complejo o los vídeos producidos de manera específica.

Dentro de la muestra, la gran mayoría de los vídeos (403 - un 63,27%) se grabaron expofeso. 86 vídeos (un 13,4%) utilizaron imágenes de recurso, 149 (el 23,35%) fueron piezas de animación, siendo recursos muy socorridos en los primeros meses de pandemia.

En 2020, el 49,25% los vídeos fueron de animación o de archivo. Un porcentaje que cae al 25% en el año 2021, lo que nos habla, en los primeros meses de la pandemia, de la búsqueda de soluciones urgentes para comunicarse con la ciudadanía.

De ahí que se explique el gran número de producciones simples, de bajo presupuesto y, seguramente fáciles de contratar y susceptibles de ser emitidas en un período corto después de su producción. Una inmediatez no siempre fácil en las administraciones y que demandaba la extraordinaria situación social que se vivió durante el año 2020.

**Tabla 5. Técnicas de producción de los videos de campañas de comunicación institucional y publicitarias.**

2020			2021		
Técnica	Vídeos	Porcentaje	Técnica	Vídeos	Porcentaje
Animación	99	29,55%	Animación	50	16,50%
Vídeo de librería	66	10,70%	Vídeo de librería	20	6,60%
Grabado	170	50,75%	Grabado	233	76,90%
	335			303	

Fuente: elaboración propia.

A la hora de verbalizar la historia, las tres cuartas partes de los vídeos recurren a algún tipo de narrador, ya sea a través de una voz en off que actúe como narrador omnisciente o utilizando el testimonio de algún protagonista que relata la historia en primera persona. Tan solo uno de cada cuatro vídeos no tiene ningún tipo de narrador,

incorporando textos en pantalla o sobreimpresiones de apoyo que asumen el peso de la narración.

A pesar de que estos porcentajes se mantienen más o menos estables durante las dos anualidades, es posible indicar que a medida que avanzan los meses adquiere importancia la narración en primera persona de los hechos. De este modo, el 68,32% de los vídeos elaborados en el año 2021 (durante los últimos nueve meses de pandemia), recurren a un relato en primera persona, ya sea de una voz autorizada (experta en la materia o que actúe, en cierto sentido, como prescriptora), de personas afectadas por la COVID-19 o por gente anónima que comparte su experiencia con la enfermedad.

Estos tres perfiles son los que aparecen retratados cuando se incorpora la presencia humana en los audiovisuales, lo que sucede en seis de cada diez vídeos (57,99%). En estos casos, destaca especialmente el uso de referentes y voces autorizadas, ya sean sanitarios, personalidades políticas implicadas en la gestión de la pandemia o personalidades célebres en el ámbito de la cultura, el deporte o la sociedad cuya contribución reside en aportar confianza a las audiencias, empatizar con ellas y aportarle veracidad al discurso (Lou y Yuan, 2021).

Durante los primeros meses de pandemia, estas figuras jugaron un papel destacado para trasladarle un mensaje de calma a la ciudadanía e informarles de cómo actuar ante la inédita situación. Pero, si cabe, su protagonismo, fue ganando en importancia hasta el punto de que la gran mayoría de los vídeos realizados en 2021 utilizaron estas figuras para realizar un llamamiento activo a la vacunación de la sociedad, desactivar grupos negacionistas y contrarrestar bulos y falsedades en torno a la vacuna de la COVID-19.

**Tabla 6. Narración de la historia en las campañas de comunicación institucional y publicitarias**

2020			2021		
Narración	Vídeos	Porcentaje	Narración	Vídeos	Porcentaje
Voz en off	181	54,03%	Voz en off	46	15,18%
Primera persona	43	12,84%	Primera persona	207	68,32%
Sin narrador	111	33,13%	Sin narrador	50	16,50%
	335			303	

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 7. Presencia humana en las campañas de comunicación institucional y publicitarias**

2020			2021		
Presencia humana	Vídeos	Porcentaje	Presencia humana	Vídeos	Porcentaje
Expertos	56	38,62%	Expertos	175	77,78%
Gente anónima	50	34,48%	Gente anónima	23	10,22%
Afectadas/os	39	26,90%	Afectadas/os	27	12,00%
	145			225	

Fuente: elaboración propia.

#### 5.4. Campañas de comunicación institucional frente a los bulos de la COVID-19

Un 15,05% de los vídeos analizados (96 de los 638) abordaron, de manera específica, la problemática de las *fake news* y los bulos, ya sea referidos a la sintomatología de la COVID-19, a las medidas de protección, a los sistemas de propagación de la epidemia o, de manera muy significativa, a la vacuna y los recelos que se crearon en torno a ella. Tanto es así, que en 2020 solo se realizaron 11 vídeos con este propósito (apenas un 4,62% de los que se hicieron entonces), pero en los nueve primeros meses de 2021, en pleno proceso de vacunación, se hicieron 85 vídeos (un 28,05% de este período).

El Gobierno de España desarrolló una continua labor combatiendo noticias falsas. Desde el inicio de la pandemia, sus vídeos se centraron en atajar, desde la perspectiva sanitaria, bulos sobre la enfermedad a través de pequeñas píldoras informativas de animación.

En 2020, una de las comunidades más activas fue Andalucía, que realizó numerosas contribuciones, a través de mensajes directos, frente a lo que bautizaron como “coronabulos”. También destacó el trabajo de Islas Baleares, cuyos vídeos combinaron los testimoniales personal sanitario y de las víctimas, a través de recursos originales y una cuidada producción.

Con la llegada del proceso de vacunación, en 2021 proliferan los vídeos que intentan contrarrestar las noticias falsas acerca de la vacuna, sus efectos secundarios y los infundados recelos de los grupos negacionistas. En este año, se desarrolla una producción audiovisual que busca elaborar un discurso más sofisticado contra las *fake news*, y los vídeos que combaten crudamente los bulos derivan en piezas sobre “preguntas frecuentes sobre...”, en las que se construye un mensaje veraz frente a mitologías y falsedades.

#### Ilustración 1. Fotogramas de vídeos contra los bulos.



Fuente: elaboración propia.

Para aportar credibilidad a los mensajes, la gran mayoría de los vídeos se apoyaron en prescriptores y expertos. El Gobierno Vasco, Navarra o Galicia son algunos casos, destacando esta última comunidad, donde un célebre epidemiólogo elabora un conjunto de píldoras que busca combatir, uno a uno, los bulos sobre la vacuna.

Siguiendo este mismo esquema, la Comunidad de Madrid elaboró unos vídeos donde los prescriptores son personalidades de la cultura, el deporte y los medios de comunicación en la que nos recuerdan que “vacunarse es seguro e imprescindible”. A pesar de ello, comunidades como Canarias o Castilla La Mancha cerraron sus campañas con frases como “infórmate a través de fuentes oficiales”, destacando el papel de las administraciones como fact-checkers.

Conviene precisar, en cualquier caso, que la producción audiovisual solo es una herramienta más al servicio de las administraciones para combatir las falsas noticias. El propio Gobierno de España o comunidades como La Rioja disponen de completos apartados en sus páginas webs que exceden los límites de esta investigación. Se trata de información escrita, en formato de FAQs, para combatir este fenómeno, reivindicar el su autoridad como fuente oficial y fiable ante las informaciones contradictorias y la consiguiente la incertidumbre ciudadana.

## 6. Conclusiones

Tras el análisis de la muestra de videos queda patente que la capacidad de producción de vídeos, ya sean de comunicación institucional o campañas publicitarias, en general no equivale a generar o garantizar impacto, al menos en los canales, webs y perfiles estudiados en el presente trabajo. Bien es cierto que la mayor parte de las campañas institucionales se publicaron en televisión, con sus adaptaciones a radio y prensa por lo que su repercusión, sin duda, se multiplicó. Aun así, resulta llamativo la gran cantidad de videos con menos de 1.000 visionados lo que indica a priori que estos canales no son percibidos por la mayoría de la población como fuente primaria de información, independientemente de las tasas de uso y penetración de la red en las distintas comunidades autónomas, así como a nivel nacional.

Sin embargo, sí se observan los patrones correspondientes a duración en los videos, con piezas publicitarias pensadas para televisión, pero, sobre todo, para redes sociales. En este sentido, la mayoría de las campañas publicitarias trasladó mensajes únicos, concretos y contundentes, mientras que los videos de comunicación institucional tendían más a formato reportaje con tratamientos más informativo-divulgativos y en profundidad.

Como cabía esperar, la mayor parte de los vídeos se concentran en dos momentos clave: el estallido de la pandemia y los meses iniciales debido a la falta de conocimiento científico y la inseguridad generada entre la población sobre la enfermedad, así como la tercera ola coincidente con la administración de las primeras vacunas a finales del 2020, principios del 2021 cuando el suministro generó desconcierto no solo en torno a

las farmacéuticas sino también la eficacia junto con la incidencia del período navideño.

Si en general los resultados del análisis de contenido se inclinaron claramente hacia el carácter y tratamiento informativo de las piezas tanto publicitarias como de carácter más institucional, en estos dos momentos la proporción frente a narrativas publicitarias o propagandísticas aun fue más abrumadora. Probablemente también explique la elevada cantidad de videos de animación que se registraron en la primera fase y cuyo número se redujo a la mitad en 2021. Otra explicación adicional son los costes de producción así como el tiempo disponible ya que la repercusión de la pandemia requería de información inmediata por parte de las fuentes autorizadas y cualificadas. Por lo tanto, la necesidad de trasladar mucha información en poco tiempo así como las características del medio online explican la amplia variedad de géneros de vídeos detectada con una clara tendencia a las redes sociales. La figura del narrador casi omnipresente fue la elegida para trasladar confianza, cercanía y empatía, bien fuese a través de expertos conocidos, como también personal sanitario en primera línea de actuación y los propios pacientes afectados.

En cuanto a la estrategia frente a los bulos, cabía esperar, por un lado, encontrar más referencias directas de las que se registraron. Por otro lado, resulta llamativo que en 2021 el número de vídeos sobre bulos y *fake news* se multiplicó por cinco cuando a esas alturas existía mucha más información que un año atrás. Por tanto, los bulos podrían haber surtido más efecto, si cabe, en las primeras semanas con el desconcierto y nerviosismo existente entre una población ávida de información y certezas.

En cambio, queda patente que la actividad informativa y actitud absolutamente proactiva del Gobierno de la nación y las administraciones autonómicas debió contribuir a contrarrestar la desinformación a pesar de falta de apego a las instituciones observada por Gualda y Rúas (2019, p. 192). No obstante, los datos absolutos demuestran a priori que los videos en los canales y plataformas estudiadas por los ya mencionados datos de visualización fueron un medio de apoyo más que un soporte fundamental de información sobre la pandemia con el mayor peso en las comparencias en rueda de prensa del Presidente del Gobierno, los dos ministros de Sanidad, así como del director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Sanidad, así como en las propias noticias en los medios de comunicación (Castillo-Esparcio, Fernández-Souto y Puentes-Rivera, 2020). Eso sí, varios estudios indican no solo los principales temas de información durante la fase inicial, sino también las fuentes de información dominadas por la televisión, Whatsapp, diarios online y webs/blogs de instituciones públicas (Gómez-López y Alende, 2020; Moreno, Fuentes-Lara y Navarro, 2020).

En conclusión, ante una crisis sanitaria de estas repercusiones las fuentes autorizadas deben tomar la iniciativa desde el primer momento con una actitud proactiva e informativa, pero que aun requiere de una mayor sofisticación online con la inclusión de estrategias en redes sociales a través de plataformas como TikTok u otras. Ahora más que nunca, gestionar desde la administración pública equivale a comunicar para públicos

cada vez más diversos e hiperinformados (Montaña-Blasco, Ollé-Castellà y Lavilla-Raso, 2020, p. 157) en lo que López-Goñi define como la difícil relación entre la ciencia exprés y la sociedad hiperconectada en la que se difunde y accede a la información en un ritmo vertiginoso (2020, p. 12). Siendo los videos una herramienta útil e inmediata para trasladar un mensaje, se ha podido observar como los canales oficiales de los gobiernos carecen de una cantidad suficiente de usuarios por lo que los esfuerzos se centraron más en la creación de apps y webs de repositorio de información, consejos y FAQs lo cual también debe invitar a la reflexión sobre la utilidad de los mismos en este contexto, tanto desde la óptica de por qué hay una gran mayoría de vídeos con menos de 1.000 visualizaciones e indicar con mayor profundidad en el porqué del éxito del 20% de vídeos que alcanzó más de 10.000 reproducciones que requeriría un estudio específico más allá del contenido y que constituye otra línea de investigación que parte de esta.

## Bibliografía

- AIMC. (2021). Marco general de los medios en España. [Online] en: <https://www.aimc.es/almc-c0nt3nt/uploads/2021/02/marco2021.pdf>
- Casero-Ripollés, A. (2020). Impact of Covid-19 on the media system. Communicative and democratic consequences of news consumption during the outbreak. *El profesional de la información*, 29(2), e290223, 1-11. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.mar.23>
- Castillo-Esparcia, A., Fernández-Souto, A.B., Puentes-Rivera, I. (2020). Comunicación política y Covid-19. Estrategias del Gobierno de España. *El Profesional de la información*, 29(4), e290419. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.19>
- Cortés-González, A. (2011). La publicidad institucional en España. Una década de perspectiva. *Razón y Palabra*, 75, 1-23.
- Crespo, I. y Garrido, A. (2020). La pandemia del Coronavirus: estrategias de comunicación de crisis. *Más poder local* (edición especial), 41 (abril, 2020), 12-19.
- Dafonte-Gómez, A. (2019). Consumo y distribución de contenidos en la era digital: El papel de la audiencia en la propagación de noticias falsas. En D. Renó, V. Gosciola, y L. Renó (eds.), *Transformações do Jornalismo na Nova Ecología dos Meios*, Ria Editora, 54-63.
- FEDE y ACT (2021). Observatorio de Concursos Públicos. [Online] en: [https://media.timtul.com/media/lafede/OBSERVATORIO\\_2T\\_20210719085401.pdf](https://media.timtul.com/media/lafede/OBSERVATORIO_2T_20210719085401.pdf)
- Feliú-García, E. (2015). La publicidad en la comunicación política. En A. Ballester-Espinosa y M. Martín-Llaguno, M. (eds.), *La profesionalización de la comunicación política* (80-99). Instituto Alicantino de Cultura Juan Gil-Albert.
- García-Llorente, J.G. (2015). El Gobierno de España como anunciante publicitario: La publicidad institucional y comercial de la Administración General del Estado (2006-2013). *Razón y Palabra*, 19(1\_89), 389-411.
- Gómez-López, C. y Alende, S. (2020). Relato informativo del Estado de Alarma por el COVID-19 en las portadas de la prensa impresa española: estudio comparativo de El País, El Mundo, ABC y 20 Minutos. *RAEIC, Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, 7(14), 172-208. <https://doi.org/10.24137/raeic.7.14.8>
- Gualda, E. & Rúas, J. (2019). Teorías de la conspiración, credibilidad y confianza en la información. *Communication & Society*, 32(1), 179-195.
- Hao, T. y Basu, T. (2020). The coronavirus is the first true social-media “infodemic”. [Online] en: <https://www.technologyreview.com/2020/02/12/844851/the-coronavirus-is-the-first-true-social-media-infodemic/>
- López-Goñi, I. (2020). El coronavirus más mediático. *Investigación y ciencia*, 523, 12-14. <https://www.investigacionyciencia.es/files/53079.pdf>
- Lou, C. y Yuan, S. (2021). Influencer marketing: How message value and credibility affect consumer trust of branded content on social media. *Journal of Interactive Advertising*, 19(1), 58-73. <https://doi.org/10.1080/15252019.2018.1533501>
- Magallón-Rosa, R. (2020). La publicidad institucional en España. Evolución legislativa, tecnológica y social. *Área Abierta*, 20(3), 385-400. <https://doi.org/10.5209/arab.67255>

- Maldito Buló (2021). La COVID-19 y sus bulos: 1.180 mentiras, alertas falsas y desinformaciones sobre el coronavirus. [Online] en: <https://maldita.es/malditobulo/20211008/coronavirus-bulos-pandemia-prevenir-virus-covid-19/>
- Martínez-Pastor, E.M. (2012). Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias. *Comunicación y Hombre*, 8, 51-63.
- Montaña-Blasco, M., Ollé-Castellà, C. y Lavilla Raso, M. (2020). Impacto de la pandemia de Covid-19 en el consumo de medios en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, 78, 155-167. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2020-1472>
- Mora-Rodríguez, A. y Melero-López, I. (2021). News consumption and risk perception of Covid-19 in Spain. *Comunicar*, 29(66), 71-81. <https://doi.org/10.3916/C66-2021-06>
- Moreno, Á., Fuentes-Lara, C. y Navarro, C. (2020). Covid-19 communication management in Spain: Exploring the effect of information-seeking behavior and message reception in public's evaluation. *El profesional de la información*, 29(4), e290402. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.02>
- Rodríguez-Rodríguez, J. M. y López-Pan, F. (2020). El Fact Checking en España. Plataformas, prácticas y rasgos distintivos. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 26(3), 1045-1065. <https://doi.org/10.5209/esmp.65246>
- Ruiz-Collantes, F., Pujada, E., Ferrés, J., Obradors, M., Pérez, Ó. y Casals, A. (2009). La construcción de la imagen pública de los organismos del Estado y la ciudadanía a través de las narraciones de la publicidad institucional televisiva. *Questiones Publicitarias* (Monográfico Publicidad Institucional), 137-206.
- Salaverría, R., Buslón, N., López-Pan, F., León, B., López-Goñi, I. y Erviti, M. (2020). Desinformación en tiempos de pandemia: tipología de los bulos sobre la Covid-19. *El profesional de la información*, 29(3), e290315. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.15>
- Salvi, P., Iannello, A., Cancer, McClay, M., Rago, S., Dunsmoor, J.E. y Antonietti, A. (2021). Going Viral: How Fear, Socio-Cognitive Polarization and Problem-Solving Influence Fake News Detection and Proliferation During COVID-19 Pandemic. *Frontiers in Communication*, 5, 1-16. <https://doi.org/10.3389/fcomm.2020.562588>
- Vázquez-Herrero, Jorge; Vizoso, Ángel; López-García, Xosé (2019). “Innovación tecnológica y comunicativa para combatir la desinformación: 135 experiencias para un cambio de rumbo”. *El profesional de la información*, 28(3), e280301. <https://doi.org/10.3145/epi.2019.may.01>

## NOTAS

Este estudio forma parte del proyecto I+D+i de la convocatoria de Retos de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación titulado “Narrativas digitales contra la desinformación. Estudio de redes, temas y formatos en los fact-checkers iberoamericanos” que busca identificar y analizar los formatos, temáticas y recursos narrativos usados en redes sociales por las iniciativas iberoamericanas de fact checking o verificación de datos.