

## Bases per a una política de comunicació municipal

Jordi Negre i Rigol\*

Quatre anys de democràcia municipal no han permès de resoldre, per descomptat, tota la problemàtica que comporten uns objectius polítics tan «agosarats» com són la comunicació i la participació ciutadana. Però l'experiència de les actuacions portades a terme per les nostres corporacions locals en aquest primer mandat, sí que permet detectar els esculls i els condicionaments que han de tenir-se en compte a l'hora de definir una política de comunicació municipal.

Aquí volem plantejar les bases sobre les quals hauria de ser dissenyada aquesta política. Ho fem d'una manera sintètica, que ens obliga a afirmar més no pas que a provar, perquè de fet traduïm aquí el resultat de les reflexions que, al llarg d'aquests primers quatre anys, ens hem anat fent els professionals de la comunicació que treballem al servei de les corporacions locals. És a dir que, al darrera del que ara es presenta aquí, hi ha tot un *back ground* d'experiències i d'anàlisis esporgat d'argumentacions més dialèctiques o aprofundides. (1)

### 1. ¿Què volem dir quan parlem de política de comunicació municipal?

Cada cop més sovint se sent parlar d'aquest concepte en l'àmbit de la democràcia local, la qual cosa podria fer pensar que el seu significat és ben clar per a tothom. La realitat quotidiana demostra, però, més aviat el contrari. Si més no, les aplicacions concretes que les diferents corporacions locals fan de la seva política de comunicació palesen interpretacions que no esdevenen simplement diverses, sinó fins i tot contradictòries. El toc d'alerta ha estat emès repetides vegades per l'Associació Catalana

d'Informadors de l'Administració Local (ACIAL), des dels primers documents elaborats a les Jornades de l'Hospitalet i Manresa (juliol-setembre de 1980), fins al memoràndum adreçat als ajuntaments i als partits polítics amb motiu de la renovació dels mandats municipals (maig 1983). Algun dia caldrà reconèixer públicament —i per què no mitjançant la revista ARREL?— la tasca que, en l'aprofundiment i en la clarificació de la problemàtica de la comunicació municipal, ha anat realitzant aquesta associació professional. En tot cas, val a dir que qualsevol aproximació crítica a la pràctica comunicativa dels nostres ajuntaments haurà de fer referència, forçosament, als treballs realitzats per l'ACIAL.

La crítica no suposa un judici d'intencions, sinó més aviat, al contrari, el sentiment que la voluntat de comunicació de les nostres corporacions locals no es tradueix, a la pràctica, en uns programes coherents. No hi ha cap dubte que els ajuntaments han fet esforços ben remarcables en matèria de comunicació, sobretot si considerem aquests esforços de manera quantitativa i referits al conjunt de la nació: a Catalunya, unes 150 corporacions locals editen butlletins d'informació municipal, hi ha unes 75 emissores municipals que funcionen

(1) Volem remarcar que el punt 3 sobre «Condicionaments d'una política de comunicació» és del tot tributari del treball publicat en els números de la revista «Correspondance Municipale», editada per l'ADELS, associació a la qual els periodistes dels ajuntaments catalans hem d'agrair l'actitud de col·laboració que ens ha demostrat cada cop que en ha calgut sol·licitar-la.

\* Jordi Negre i Rigol és periodista i Cap del Servei de Premsa de la Diputació de Barcelona.

regularment i uns 30 ajuntaments disposen de Gabinetes Municipals de Mitjans de Comunicació dirigits per periodistes professionals. Aquests indicadors –als quals podríem sumar altres iniciatives tals com les nombroses exposicions realitzades sobre la gestió democràtica dels governs locals, l'ús cada cop més freqüent del video, i fins i tot els projectes sobre la televisió local i comarcal– demostren que els mecanismes de comunicació posats en marxa pels nostres ajuntaments ens situen en una posició d'autèntica avançada a Espanya.



I, de fet, els professionals de la comunicació no qüestionem aquesta realitat ni l'esforç que comporta. El que qüestionem és si les nostres corporacions locals s'han plantejat de manera correcta el que ha de ser una política de comunicació. Perquè quan parlem d'aquest esforç de comunicació nosaltres pensem que s'ha posat l'èmfasi en la necessitat de «disposar de mitjans de comunicació», més que en l'atenció a un seguit de factors essencials per programar qualsevol política de comunicació amb unes garanties mínimes d'encert.

## 2. Factors d'una política de comunicació municipal.

El primer que cal tenir en compte, lògicament, és que la política de comunicació municipal ha d'estar del tot relacionada amb la política general del govern local. Això, que sembla obvi, de vegades no ho és tant, en la pràctica dels nostres ajuntaments.

Pot passar, per exemple, que la manca de relació, de correspondència coherent entre la política de comunicació i la política general de govern sigui deguda, sobretot, a la manca de definició d'aquesta darrera. Coneixem bé l'experiència de molts periodistes municipals que, no tenint directrius clares ni possibilitat de previsió de les actuacions clau dels ajuntaments al llarg de l'any, han de tirar al dret refiant-se de la pròpia capacitat d'improvisació. I hem de convenir que aquesta pràctica no és la correcta, si el que volem és dissenyar una política de comunicació coherent. Pot oferir alguns resultats, fins i tot brillants, a curt termini; però no resisteix una valoració de rendiment polític ni comunicatiu a mig termini per poc que aprofundim l'anàlisi.

També pot passar que, amb tot i disposar l'equip de govern d'un programa concret i definit, la política de comunicació esdevingui pràcticament impossible d'aplicar per manca dels mitjans imprescindibles. També tenim experiències en aquest sentit. La corporació té necessitat d'informar, vol disposar d'instruments de comunicació amb el poble, però com que els problemes fonamentals i immediats són tan determinants, contracta un professional i li cedeix una confiança plena –més aviat hauríem de dir que «li carrega el mort»– pel que fa a la comunicació. Aleshores aquest professional es troba sol, sense possibilitat d'accés a les reunions on es concerten les actuacions, o sense una via àgil de contactes amb l'alcaldia –centre neuràlgic de les informacions internes de la corporació–, o sense secretàries que li

procurin les comunicacions telefòniques, o sense un servei ràpid de trameses als mitjans informatius, o sense... tot plegat. Aleshores tampoc no hi ha una política de comunicació autèntica: es volen miracles. Cap ajuntament que volgués muntar un negociat d'urbanisme, posem per cas, no es limitaria a contractar un arquitecte sense dotar-lo dels mitjans materials i de personal corresponents.

Perquè, per bo que fos aquest professional, l'ajuntament correria el risc ben probable que els carrers li sortissin torts.

Resumint, doncs, hem de deixar ben clar que no es pot parlar de política de comunicació municipal, si no es concreta de manera correcta i suficient aquest seguit de factors:

- definició (selecció) precisa dels *objectius* de la política de comunicació, assegurant que sigui coherent amb els objectius de la política general. Això imposa, en conseqüència, la necessitat de fixar unes *prioritats* i un *calendari* d'actuacions sobre les quals hi hagi un autèntic compromís polític de l'equip de govern;

- *accés del periodista* a totes aquelles instàncies i a totes aquelles reunions que li siguin necessàries per conèixer a fons les matèries que haurà de tractar informativament. *No n'hi ha prou de dictar-li uns resultats determinats*, si no ha pogut viure tota la trama d'una problemàtica concreta que li permeti *valorar a fons les possibilitats i les responsabilitats del tractament informatiu* corresponent;
- dotació del *material necessari* per a una oficina d'informació eficaç: màquina d'escriure, telèfon, ràdio, magnetòfon,

televisió, video... (aquest material s'estén amb caràcter progressiu, segons l'abast del Gabinet d'informació i les limitacions de pressupost; recordem, però, que en qüestió d'informació municipal els equips de govern no poden comptar amb miracles);

- dotació del *personal auxiliar* que permeti al periodista dedicar-se al que li és específicament professional -recerca i elaboració de la informació-, i al Gabinet de tenir un funcionament àgil i eficaç. Això vol dir personal al telèfon, a la màquina d'escriure, a la moto per a la tramesa de notes i comunicats, a l'arxiu, al laboratori..

Només amb aquests factors resolts es pot pensar a elaborar una política de comunicació municipal correcta. En el fons, es tracta d'incloure amb serietat el sector de la comunicació en el programa d'actuació municipal i en els pressupostos corresponents, dotant-lo dels instruments que li permetran una *gestió eficaç* en el procés informatiu. És cert que, durant els primers quatre anys, els ajuntaments han hagut de ser «institucions apagafocs», donada la limitació dels recursos pressupostaris i financers, d'una banda, i la urgència d'atendre les necessitats imperioses d'equipaments de tota mena, de l'altra. Però això no excusa les corporacions democràtiques, i sobretot les governades per equips progressistes, de vetllar amb la mateixa sol·licitud i la mateixa urgència les necessitats de comunicació, ja que la comunicació és una de les eines decisives per aconseguir l'autèntica participació, és a dir, per assolir la diferenciació essencial entre una gestió democràtica i una altra d'autoritària.

### 3. Condicionaments d'una política de comunicació.

Però la política de comunicació no depèn només dels factors abans esmentats. No n'hi ha prou, de marcar-se uns objectius concrets que siguin coherents amb el programa de govern, establir unes prioritats, esmerçar-hi un pressupost, dotar-se del personal i del material necessari... Perquè la política de comunicació, si vol ser quelcom més que una política informativa o un monòleg de l'ajuntament cap als ciutadans, si vol ser realment una circulació bidireccional que afavoreixi la participació, ha de tenir ben presents uns quants *condicionaments que imposa la mateixa estructura sociocultural* de la població, condicionaments que incideixen poderosament en l'eficàcia dels resultats de



tota política de comunicació.

En aquest sentit, hem de dir doncs que els factors que hem tractat són la condició necessària, però no suficient, d'una bona política de comunicació. Perquè aquesta s'adreça a una població determinada (o més ben dit, s'hi concentra), que viu uns condicionaments concrets, els quals afavoreixen o dificulten, segons els casos, la comunicació. Els Gabinetes Municipals de Mitjans de Comunicació en tenen prou experiència: les millors directrius, els millors sistemes, poden fracassar si no tenen en compte, en la seva aplicació, alguns condicionaments tals com:

#### – Nivell cultural de la població

Els ciutadans, en un bon sistema de comunicació local, actuen d'una banda com a receptors de la informació descendent que els arriba de promotors diversos, entre els quals hi ha l'Ajuntament; i de l'altra com a emissors de la informació ascendent que hauria d'arribar al govern local, bé per pròpia iniciativa, bé com a resposta o *feed back* de la informació descendent que aquest els adreça. Doncs bé, tant en un cas com en l'altre, el nivell cultural de la població condiona tota l'estratègia de la comunicació municipal.

Efectivament, quant a la informació descendent, l'ajuntament haurà de tenir en compte el nivell de formació i d'integració cultural dels ciutadans per elevar o rebaixar el llistó de complexitat dels seus missatges; haurà de determinar –en el nostre cas, a Catalunya– la proporció de català i de castellà en les comunicacions; haurà de seleccionar la prioritat d'uns mitjans sobre d'altres –escrits, orals o àudio-visuals– segons la capacitat de percepció i de comprensió d'un missatge en general, o d'un altre d'adreçat a un barri o districte concret, amb un determinat nivell de població immigrada, etc.

D'altra banda, pel que fa als ciutadans com a emissors de la informació ascendent, ja es veu prou clar que el seu grau de participació en el procés de comunicació bidireccional dependrà en gran mesura de la seva capacitat d'expressió, de la seva facultat d'intervenció, és a dir, del nivell cultural i del nivell d'integració social.

Quan tots dos nivells són massa baixos per permetre el funcionament àgil i abundant de comunicació, es recomana que les mateixes corporacions promoguin actuacions d'estímul i d'intervenció en petites estructures participatives –el que se'n diu

«comunicació horitzontal»–, com a pas previ a l'extensió de la «necessitat de comunicació» en la base ciutadana. És en aquest terreny on hom s'adona que, sobretot en països on la democràcia està poc arrelada, la comunicació municipal pot i ha d'assumir una dimensió fonamental com a pedagogia de la democràcia.

#### – Activitats d'animació i de dinàmica cultural

Davant la despersonalització creixent de les grans produccions culturals, les activitats d'animació i de dinàmica cultural intenten motivar les persones i els grups per tal d'inserir-los en el seu entorn social quotidià, i procuren facilitar-los de manera progressiva i creixent la participació en les manifestacions col·lectives i en els moviments socials.

Aquesta és una de les formes més eficaces de comunicació i és, a més a més, poc costosa quant als mitjans, ja que té un suport purament oral i de contacte personal entre els grups. Els ajuntaments haurien de programar



conjuntament les seves polítiques de comunicació i d'animació, evitant que cada una vagi pel seu compte, ja que unificant els objectius, i les estratègies de la comunicació i de l'animació cultural, els resultats són molt superiors a la simple addició de polítiques autònomes i separades en tots dos terrenys..., que fonamentalment es fonen en l'únic objectiu de promoció i d'integració cultural en benefici de la participació.

## - La descentralització de les intervencions municipals

Parlem de descentralització tot passant per alt l'aspecte purament administratiu del concepte. Perquè no hauríem de limitar la descentralització a les seves virtualitats potencials quant a l'eficàcia de la gestió, cosa ben comprovada, sinó que caldria afegir-hi una altra vessant igualment important si aquesta gestió vol ser democràtica: la vessant participativa.

Promoure la comunicació sobre petites



subunitats geogràfiques o sectorials, que constitueixen dimensions més humanes i més motivades, fa la participació més fàcil que no pas a una escala global de tota la vila. També, a l'inrevés, una política de descentralització correcta potencia de manera notòria el flux de la comunicació i, a la fi, la participació. Per això cal vetllar per un funcionament correcte dels consells de barri o de districte, que operen sobre un context social més homogeni i identificable; i cal tenir en compte els consells sectorials, que operen sobre un conjunt humà que, en principi, ja se sent motivat respecte a una problemàtica concreta -sanitat, ensenyament, etc.

## - Influència de la vida associativa

Finalment, hi ha una relació ben forta entre la política de comunicació municipal i el nivell de vida associativa. Els governs locals, a vegades, no se senten gaire inclinats a assumir aquest condicionament, o almenys no ho fan amb gaire entusiasme. Hi ha una desconfiança palesa sobre el grau de representativitat dels interlocutors de les associacions; es parla fins i tot de la «confiscació» de la veu de les bases per part dels dirigents de certes associacions... Tot això ha de ser tingut en compte, realment; ja que pot interferir negativament en els canals de comunicació de la corporació amb la base ciutadana i produir efectes deformadors i fins i tot contraproductius.

Però la comunicació, entesa així, bidireccionalment, i amb l'objectiu de promoure de manera progressiva la participació ciutadana, comporta l'assumpció de riscos evidents, que només una política conservadora i autoritària pot considerar negativament des de l'únic punt de vista de l'operativitat o de l'eficàcia. Entrem aquí en un àmbit de discussió pròpiament polític, sobre el qual els professionals demòcrates s'han pronunciat amb respecte, però també amb fermesa.

Perquè, en efecte, menysvalorar el paper de l'associacionisme de base en l'esquema de participació municipal és resultat i prova, moltes vegades, de la manca d'atenció que els partits polítics han tingut per les estructures de base, ara que han hagut d'ocupar-se de promoure homes i dones als governs locals. I aquesta contradicció -que ho és, si més no, pel que fa als partits de progrés- ha de ser remarcada des de tots els àmbits que, com el dels professionals de la comunicació, s'insereixen en la mateixa dinàmica de la pedagogia democràtica. El repte ha de ser assumit sense inhibicions, i sense eufemismes, pels nostres ajuntaments.

## 4. Vers una base teòrica i experimental de la comunicació local

La situació, plantejada així, palesa la necessitat d'avançar en dues direccions: d'una banda, les corporacions han d'afermar la coherència dels seus programes i dels seus equips de govern, evitar fissures i desajustos que perjudiquen la rendibilitat de la seva gestió, vetllar perquè una política de comunicació ben elaborada s'ajusti al màxim als esquemes de la política general de govern; i, d'altra banda, cal anar construint entre tots els interessats un cos ferm de teoria sobre la comunicació local, teoria que comencem a desbrossar a partir d'un seguit d'experiències pràctiques i d'un esforç decidit per a la investigació dels fenòmens de comunicació en el marc local. Aquesta segona direcció és del tot necessària; però, malgrat tot, no ha estat prou atesa per les nostres corporacions. De vegades les coses es volen fer de pressa per un interès fals d'eficàcia política, sense comptar amb una planificació acurada que reculli el màxim d'experiència en cada actuació concreta. Fins i tot es pot donar una certa menysvaloració de les iniciatives que tendeixen a l'anàlisi i a la investigació dels fenòmens de comunicació, com si fossin actituds diletants o esforços improductius.

Creiem que es tracta d'evitar l'error d'un «practicisme» excessiu i, d'altra banda, sembla que les nostres corporacions locals encara són ben a temps de corregir improvisacions i refermar les línies fonamentals d'una política de comunicació

ben encertada. I és en aquest sentit que ens cal insistir en un esforç teòric que ens permeti conèixer amb profunditat i amb rigor els mecanismes de la comunicació en el marc local i els seus condicionaments socials. Personalment –i no amago que hi sóc part interessada– sóc del parer que les corporacions locals haurien de fer més confiança als professionals del periodisme que, aquest primers quatre anys, han esmerçat força més que una militància determinada en la tasca de la comunicació local. Sobretot a l'hora de programar la seva política de comunicació municipal..., i en cada un dels problemes que hi pugui haver respecte a una actuació concreta en aquest terreny. Les solucions dràstiques i intempestives –reaccions d'autoritat?– quan un cert mitjà o un determinat sector no «responen» d'acord amb els plantejaments del govern local, no són gens asonellables. Val més l'experiència professional posada al servei de polítiques a mitjà i a llarg termini, ja que són les úniques que construeixen pel demà. Però això exigeix una estratègia que tingui en compte la teoria que es desprèn d'un seguit d'experiències ben analitzades... La corporació local i la seva base ciutadana formen en matrimoni, com tots, ben difícil. La comunicació autèntica no es construeix d'un dia per l'altre, fent volar coloms... Es construeix acudint a unes eines ben comprovades i, sobretot, assumint la part de risc que comporta tota voluntat de participació. Al capdavall, ¿no és aquest, el gran repte dels partits democràtics respecte als altres?

