

LA ACTIVIDAD INFORMATIVA DE LA JEFATURA CENTRAL DE TRAFICO

El siglo actual ha sido testigo de un crecimiento fabuloso de los poderes y competencias administrativos. Ello es consecuencia inevitable—entre otras muchas razones, que no es posible analizar ahora—del proceso de tecnificación de nuestra época y de la creciente complejidad de los problemas que tal proceso entraña. Al rebasar éstos, cada vez en mayor medida, la esfera puramente individual, para convertirse en problemas de bien común, es lógica y

deseable la intervención del Estado. Tal intervención lo constituye inmediatamente en sujeto de derechos y deberes frente al individuo, quien, a su vez, por reflejo, queda convertido en sujeto de las obligaciones y atribuciones correspondientes. El individuo ha de seguir las directrices que se le marquen, aceptar las justas decisiones que se le impongan, respetar los límites que se le señalen; pero, como contrapartida, el Estado—digamos, mejor, la Adminis-

tración, en general, para expresarnos con mayor propiedad—ha de garantizar, mediante su actividad, la consecución del bien individual, en la medida, claro está, en que dicho bien individual coincida con el bien común, al que, en todo momento, ha de subordinarse.

Esta prosecución del bien común entraña muchas exigencias; a veces, sutiles y difíciles de captar. Así, la Administración no puede olvidar, entre otras cosas, que, al reservarse una determinada esfera de competencia, contrae frente al individuo, convertido en sujeto pasivo de esa relación de poder, la obligación de hacerlo apto para la realización del comportamiento que le pide, cuidando, al mismo tiempo, de darle siempre razones justificadoras de las obligaciones que se le imponen.

De aquí se deriva para el Estado, como directa consecuencia, la necesidad de llevar a cabo una labor informativa, claramente diferenciada en dos vertientes, que corresponden a los dos aspectos expuestos: de un lado, por la complejidad de los procedimientos administrativos y la conveniencia de justificarlos, lo que podemos llamar información burocrática, encaminada a lograr que las relaciones entre la Administración y el administrado se produzcan con la fluidez precisa; de otro, dada la finalidad trascendente de la Administración—el bien común—, lo que llamaremos información formativa o educativa, orientada a la consecución de la aptitud de los individuos para su integración en la tarea comunitaria.

Las anteriores premisas fundamentan cumplidamente la severación de que, entre las múltiples tareas que

competen a la Administración moderna, la información tiene una importancia realmente excepcional.

Este juicio de valor alcanza ya a la información burocrática, pero sobre todo es válido aplicado a la información en su sentido más hondo, es decir, a la información educativa.

Es cierto que este último tipo de información no corresponde a todos los organismos administrativos en la misma medida. Así, desde aquellos que tienen su exclusiva razón de ser en la educación—por ejemplo, una universidad—, a aquellos otros de carácter estrictamente técnico—un servicio estatal, por ejemplo, dedicado a la producción de la energía eléctrica—, la gama de posibilidades de actuación, en el sentido a que nos referimos, es muy amplia.

Sin embargo, y dentro del respeto a esos límites intrínsecos, puede afirmarse que, de un modo u otro, sobre la gestión administrativa, en su calidad de promotora del bien común, pesa este urgente e ineludible deber de llevar a cabo sobre la sociedad la información educativa aludida.

¿Este tipo de información educativa—concebida en su acepción genérica, y no, por supuesto, cuando concreta un servicio público de esa índole—tiene su razón de ser teórica en virtud del principio moderno de las relaciones públicas, o se entronca directamente con la misma idea de servicio público—entendido también en su acepción genérica—y de la que no sería sino una consecuencia lógica?... Sé que la cuestión es discutible desde un punto de vista académico, pero personalmente me inclino por la segunda solución. Si «servicio público es la satisfacción de una necesidad pública,

de una manera directa, por órganos de la propia Administración, creados al efecto y con exclusión o en concurrencia con los particulares», creo que no es forzar el concepto el derivar el deber de información educativa que compete a cada servicio público, de su misma ontología, sin necesidad de recurrir a otras consideraciones extrínsecas.

Pero dando de lado a estas consideraciones teóricas, que nos llevarían muy lejos, lo cierto es que, como decíamos, y con una fundamentación u otra, la Administración tiene frente a sí la obligatoriedad de este tipo de información.

Sentado este principio, llegamos al punto en que debemos plantearnos la interrogante de cómo hacer frente a esa obligación.

La respuesta es esta afirmación, que espero justificar más adelante: el Estado no puede ni debe asumir por sí solo esta tarea; debe contar con la sociedad.

He dicho que el Estado *no puede* ni *debe* asumir por sí solo esta tarea. El problema admite, pues, un doble enfoque, que voy a considerar por separado.

Hay, en primer término, una imposibilidad material de hecho. Aún en la hipótesis de que el presupuesto de cada organismo estatal fuera generoso con este tipo de actividad —y, por regla general, no puede serlo—, la necesidad supera siempre los medios con que se cuenta para remediarlo, por la sencilla razón de que nunca puede considerarse en justicia que se ha alcanzado ya el tope de educación necesaria. En este orden de ideas puede conseguirse a lo sumo un *óptimo*, pero nadie podría afirmar razonablemente que este *óptimo* no sea perfeccionable.

Esta imposibilidad material se hace aún más patente cuando el organismo en cuestión tiene carácter nacional; ya que, entonces, los problemas divulgativos que se le presentan son realmente angustiosos. Piénsese, por ejemplo, en lo que significa la necesidad de dotar de una cartilla infantil de tráfico a la población escolar de enseñanza primaria de un país de 32 millones de habitantes.

Pero este de la imposibilidad material es sólo un aspecto de la cuestión. Hay más: el Estado *no debe* asumir por sí solo esta tarea, sino compartirla con la sociedad.

Un desenvolvimiento completo de esta idea exigiría un espacio excesivo, por lo que me limitaré a esbozar las razones en que fundo esta postura, aunque, en definitiva, podríamos resumirlas en una única idea: el principio de subsidiariedad del Estado.

Si este principio puede enunciarle legítimamente en los términos: «tanta sociedad como sea posible, tanto Estado como sea necesario», creo que su aplicación al punto que estamos examinando no es impertinente ni incorrecta.

La información educativa, en determinadas materias de bien común, debe ser impulsada, programada e, incluso, ejecutada por el Estado. Con ello ya se ha privado a la sociedad, por exclusivas razones de bien común, de una de sus prerrogativas: atender por sí misma a sus propias necesidades. Ahora bien, el ejercicio de esa limitación social por parte del Estado debe ser reducido a lo estrictamente imprescindible, y buscar en cada caso la más amplia participación social en la tarea. Por ello debe, siempre que sea factible y aconsejable, brindar a la sociedad

una aportación más extensa que la que, por vía de impuestos u otros medios administrativos, ya prestó con el fin de dar satisfacción a las necesidades comunes. Y así debe, entre otras cosas, invitarla a colaborar en sus propias iniciativas con un margen de libertad más o menos amplio, según las diferentes hipótesis.

Hasta aquí hemos hablado de la sociedad, así, sin ulteriores concreciones. Y ciertamente este concepto genérico, que engloba tanto a individuos como a sociedades menores, es válido. El Estado debe, en efecto, pedir también el concurso de los individuos cuando la materia lo permita y resulte prudente, pero en general será más fácil—y, por supuesto, más efectivo—buscar a la persona a través de las organizaciones privadas que ésta ha constituido. En una palabra, a la empresa privada, entendida, por supuesto, en un sentido que rebasa, en este caso, la resonancia puramente económica de esa expresión.

Y en este punto sí que enlazamos de lleno con las relaciones públicas. Quiero decir que, así como la materia en sí—divulgación educativa—no entra, a mi juicio, en la esfera de las relaciones públicas, el hecho de asociar a la empresa privada en las tareas de la Administración es, al menos en lo que a procedimiento se refiere, un ejemplo típico de relaciones públicas. Se requiere al perseguir esta meta, de un lado, habilidad para la captación, y, de otro, un tacto y una prudencia exquisitos, ya que el prestigio del Estado está en juego. Pero, cumplidas estas elementales normas de actuación, la colaboración de la empresa privada en las tareas administrativas—y en con-

creto en la información educativa—es posible y es aconsejable.

La necesidad de una información administrativa, tal y como acabamos de esbozarla, se ha hecho sentir con toda evidencia en el moderno concepto del Estado, constituyendo un objetivo permanente de las reformas administrativas y dando lugar a toda una legislación específica.

En España, la ley de Procedimiento administrativo dedica una especial atención a estos problemas, estableciendo la creación de Oficinas de Información y de Iniciativas y Reclamaciones en todos los departamentos ministeriales y grandes unidades administrativas. También la Ley de Derecho de Petición se refiere a las relaciones entre los particulares y los órganos administrativos. Ultimamente, el decreto de 28 de enero del año en curso dispone la creación del Centro de Información Administrativa de la Presidencia del Gobierno, coordinador de los Servicios de Información Administrativa constituidos en todos los departamentos ministeriales.

Refiriéndonos ya concretamente a la información educativa, hay que citar los servicios divulgativos existentes en los organismos oficiales, dentro de los cuales debe hacerse una tajante diferenciación entre las llamadas oficinas de propaganda y gabinetes de prensa y los servicios divulgativos propiamente dichos, por ejemplo, el llevado a cabo por la Jefatura Central de Tráfico a través de su Sección de Divulgación. Pues, mientras los primeros son simples órganos *staff*, puestos a disposición de las realizaciones del organismo, los segundos son órganos *line*, esto es, servicios moduladores que configuran la propia esencia del organismo.

Ciñéndonos al ejemplo citado, la ley creacional de la Jefatura Central de Tráfico, de 20 de julio de 1959, señala ya esa función de modo terminante, ampliándola y especificándola en el decreto de 6 de septiembre del 61, cuyo artículo octavo dice textualmente: «A la Sección de Divulgación corresponderá informar al usuario de cuantas normas le afecten, estimular en peatones y conductores el sentido vial y la ética circulatoria, y compilar la documentación extranjera sobre tráfico y circulación. Estas funciones las podrá realizar, si así se estima oportuno, en colaboración con otros organismos o empresas privadas, utilizando los medios divulgativos que se consideren adecuados.»

Vemos, pues, cómo en este caso, al igual que en muchos otros, la información educativa encomendada al organismo, ya desde su ordenación jurídica, se relaciona directamente con el aludido concepto de «servicio público». De ello es fácil colegir que, para el cumplimiento de sus funciones, la Sección de Divulgación de la Jefatura Central de Tráfico tiene, más o menos, la estructura de una agencia publicitaria, con las variantes naturales que sus específicos fines le imponen, ya que, de un lado, sus campañas no persiguen objetivos comerciales, sino que, por el contrario, están orientadas a la consecución del bien común; y, de otro, su repertorio de actividades es más amplio.

Muy esquemáticamente, la estructura de esta Sección es la correlativa a la necesidad de cubrir los siguientes servicios: Medios Informativos y Visuales; Documentación, en su más amplio sentido; Misiones Educativas; Relaciones. Aunque estas gran-

des líneas se respetan esencialmente en la organización práctica de la Sección, su estructuración de detalle, nacida a veces de consideraciones de tipo práctico, es como sigue:

— Servicios de Medios Informativos.

Prepara las campañas de prensa, radio y televisión; informa a la superioridad de cuantas noticias y comentarios relativos al tráfico aparecen en dichos medios, tanto en España como en el extranjero; edita quincenalmente boletines de prensa y radio—éste grabado en cinta magnetofónica—que se distribuyen a todos los periódicos y emisoras del país; ofrece, por último, información a la televisión y al cine.

— Servicio de Relaciones y Medios Visuales.

Funciona, en parte, como un Servicio de Relaciones Públicas; planifica y lleva a cabo cuanto se relaciona con las colaboraciones de la empresa privada en las campañas de la Sección; mantiene contacto e intercambio con los organismos extranjeros de educación y prevención vial; planifica la distribución del material divulgativo realizado por la Sección, por medio de una extensa red que se canaliza principalmente a través de las Jefaturas Provinciales de Tráfico, cuyas actividades, en el orden divulgativo, centraliza y coordina; y, por último, atiende a la creación de elementos para la televisión y el cine, así como a la información fotográfica.

— Servicio de Ediciones y Misiones Educativas.

Cubre, de un lado, como su nombre indica, toda la creación de elementos divulgativos o educativos relativos al tráfico—con las excepciones especificadas anteriormente—, y, de otro, centraliza todo un complejo

de actividades—cursillos, conferencias, concursos, guiñol de tráfico, exposiciones, etc.—de contenido muy vario, pero que pueden agruparse por su común finalidad educativa. Los parques infantiles de tráfico, por su trascendencia y madurez, traducida en numerosas instalaciones fijas en todo el país y en la constante actuación promocional de un equipo móvil, bien merecen una mención especialísima dentro de este último apartado.

— Centro de Documentación.

A través de sus múltiples secciones —prensa, radio, cine, fotografía, folletos, carteles, libros, etc.— recoge principalmente cuanta documentación nacional y extranjera se refiere a la prevención de accidentes de tráfico y a la seguridad vial.

Tras esta breve panorámica estática de la Sección, veamos ahora, en algunas pinceladas, la problemática de su actuación.

El hombre moderno es optimista por antonomasia. En el panorama de la circulación vial este optimismo da como resultado una especie de inconsciencia: al conductor y al peatón no les basta conocer los riesgos de accidente mortal a que están expuestos, aunque esa convicción, por sí sola, debería hacerles más prudentes y respetuosos con la ley. El hombre que es capaz de creer que en cualquier momento puede acertar una quiniela y hacerse millonario, no piensa que en cualquier otro momento puede morir en un accidente de tráfico. Necesitamos, pues, encontrar los medios persuasivos que le hagan despertar de esa modorra inconsciente en que se encuentra. Es preciso estimular la razón, la inteligencia, la solidaridad, el instinto de conservación, el espíritu de con-

vivencia humana, la responsabilidad de los actos propios. Para lograrlo, precisamos renovar totalmente los sistemas y las temáticas empleadas hasta hace muy poco tiempo. Es preciso cantar a la vida y hacer ver al usuario que esa vida puede estar comprometida por una imprudencia suya, hablarle de sus hijos, hacerle pensar que los hijos de otros hombres pueden sucumbir bajo su automóvil... Hemos de convencerle de que la muerte, con el tremendo respeto que su significado nos produce, puede ser estéril e incluso tonta, y, por último, hemos de inculcar en todos una nueva forma de cortesía, la cortesía vial, e incluirla en las tradicionales formas sociales, junto a la urbanidad o cortesía ciudadana. La labor es atrayente y difícil, y comprende diversidad de vertientes, todas incitantes y comprometedoras para el educador. Hay que enseñar al individuo aquellos principios y normas que tiene la obligación de obedecer; hay que hacerle comprender por qué debe obedecerlas, y, por último, debemos habituarlo a obedecer en materia vial. Inmediatamente después de este postulado, nos encontramos con la abierta rosa de los matices. Los hombres poseen diferente capacidad intelectual, asimilativa y cultural. Por lo tanto, es preciso preparar sistemas pedagógicos que sirvan a un mayor número de usuarios. Al mismo tiempo, hay que tener presente que los hombres poseen una cierta individualización desde el punto de vista propiamente vial. Atendiendo a este último criterio vemos que, frente a la masa de peatones, se encuentra la de conductores. Estos, a su vez, se hallan divididos por el tipo de vehículo que conducen: automóvil, camión, bici-

cleta, motocicleta... Por lo tanto, es también necesario individualizar la enseñanza. Esta individualización se fragmenta más si pensamos que cada especialización del usuario comporta diferenciaciones notables de acuerdo con el medio ambiente. No es lo mismo ser peatón en un pequeño núcleo provinciano que serlo en una gran ciudad, conducir un automóvil en carretera que hacerlo por un itinerario urbano. Todo esto obliga a una matización sistemática de la enseñanza, en la que debemos tener en cuenta, también, las diferencias psicológicas de los usuarios.

Atendiendo a cuanto hemos expuesto, la educación vial, inicialmente, debe ser dirigida a cinco grandes grupos humanos: el peatón, el conductor de cualquier clase de vehículos, el futuro conductor, o sea, aquellos que están cursando las enseñanzas para obtener el título; los niños, y, por último, el individuo cuya autoridad se refleja sobre otras personas: padre, maestro, monitor. Con relación a estos cinco aspectos del individuo, la acción instructora e informativa deberá utilizar los medios adecuados a cada uno de ellos, sin olvidar ese conjunto de enseñanzas que constituye el núcleo central de este todo armónico. Pongamos algunos ejemplos: en los niños debe procurarse hacerlos participar de manera directa en los problemas del tráfico, interesándoles vitalmente en ellos mediante juegos, ejercicios de práctica real, creación de guías infantiles, etc., encomendándoles incluso, en las horas más apropiadas, la vigilancia del cruce de escolares en los lugares inmediatos a su escuela. La contextura anímica del niño exige que estas enseñanzas le interesen de forma viva, no como una asigna-

tura más que debe aprender. Recordemos que el niño, en última instancia, es un aprendiz de hombre y, por tanto, todo lo que signifique una concesión de atributos superiores le enorgullece y estimula en él el sentido de la responsabilidad. Por otro lado, no se deberá orientar exclusivamente su atención hacia los riesgos de la circulación, pues desconoce, en su dimensión dramática, el significado del peligro.

En los adultos habrá que hacer previamente un planteamiento general del problema, proporcionándoles un basamento en que descansen los posteriores conocimientos. Estos conocimientos son de tres clases: técnicos, sociales y morales. Al primer tipo pertenece el tráfico y su ordenación: un estudio de la circulación general, señalización, problemas existentes, soluciones encontradas, etc. Al segundo, el hombre como ente social, sus deberes hacia la comunidad, cortesía vial, etc. Y, por último, en el aspecto moral, el estudio del hombre como ser responsable de sus actos.

El programa esbozado puede proyectarse por distintos ámbitos: el escolar, el académico e, incluso, el universitario. También puede realizarse a través de los instrumentos informativos actuales: prensa, radio, televisión, cine, o utilizando la amplia gama de recursos publicitarios: cartelería, ediciones de folletos, pasquines, publicaciones especiales, actos públicos, etc. Y ahora que estamos sobre el terreno de las realizaciones, conviene aclarar qué camino de penetración divulgadora puede ser el más eficaz.

En líneas generales, los métodos más utilizados son los que los expertos llaman de *l'avantage* y de

choc, es decir, de ventaja y de impacto. Ambos obedecen a posiciones psicológicas opuestas. En el primero, la propaganda debe resaltar los aspectos beneficiosos de aquello que se enseña. Al usuario se le harán ver las ventajas, los beneficios que le reporta una circulación prudente y ordenada (esta divulgación debe tener un tono amable). En la segunda, la de impacto o choque, se pretende atraer la atención del usuario presentándole los riesgos, las amenazas, los peligros a que se expone si no cumple el articulado del Código (este método utiliza el temor al peligro como reactivo psicológico). Como puede observarse, ambas orientaciones se corresponden como la cara y la cruz de la medalla. Por un lado, lo positivo; por otro, lo negativo: la luz y la sombra. ¿Cuál de los dos métodos es preferible? Yo creo que, en rigor, ninguno de los dos excluye al otro. Considero que son complementarios y que ambos pueden ser eficaces, bien dosificados y aplicados oportunamente. Sin embargo, es preciso reconocer que el primero tiene una intención psicológica más profunda, ya que estimula la tendencia egoísta que anida en el subconsciente del individuo, y, en cambio, en el segundo, la efectividad queda mermada por la confianza en sí mismo, constancial al ser humano.

En cuanto a duración, las campañas pueden ser a «corto» o «largo» plazo, y la intensidad de los medios de apoyo, variable. En algunos casos es conveniente aplicar el llamado «principio acumulativo», que consiste en mantener una densidad mayor en un período determinado mediante una campaña de tipo exhaustivo.

Con respecto a la intención de la campaña, los temas elegidos pueden

ser de «valores permanentes» (aquellos que comportan normas de carácter general: la prudencia, el respeto a las señales, la ordenada circulación de peatones, etc.), o de «valores transitorios», o sea, aquellos temas que adquieren relieve en un momento determinado; por ejemplo, la circulación de bicicletas y de motocicletas en una zona determinada durante un período corto, o el aumento de la circulación en ciertas carreteras durante la temporada veraniega. En estos casos se deben efectuar campañas «anticipadas», dispuestas con la necesaria intensidad, para preparar a la población de una zona prefijada hacia problemas muy concretos, con los que se ha de enfrentar próximamente. Estas campañas deben ser proseguidas después con otras que podríamos llamar de «mantenimiento».

Con arreglo a estos métodos, tan someramente expuestos, la Sección de Divulgación de la Jefatura Central de Tráfico ha llevado a cabo una serie de campañas que, sin duda, y dicho con la debida humildad, se hacen sentir en el panorama general de la circulación vial en nuestro país, el cual, a pesar de lo muchísimo que todavía queda por hacer, presenta ya aspectos altamente satisfactorios y de verdad alentadores.

Todo ello viene a confirmar la aseveración inicial, de la excepcional importancia que, dentro de las tareas que competen a la Administración, corresponde a la información, concretamente a la información educativa, en orden a la consecución del bien común, fin y justificación de toda actividad administrativa.—
V. C.