

RESEÑA SOBRE EL CICLO DE CONFERENCIAS CELEBRADAS
EN EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, CENTRO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN,
CON EL TÍTULO «LENGUAJE Y ADMINISTRACIÓN:
COMUNICACIÓN INTERNA Y CON EL ADMINISTRADO».
MADRID (24 de febrero al 28 de abril de 1986)

per Luciana CALVO RAMOS

Doctora en Filología Romànica

El Centro de Estudios y Documentación del Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid ha organizado dos importantes Ciclos de Conferencias en su sede de Zurbano 42 que han tenido lugar en los meses de febrero a mayo del año en curso. El primero de ellos, que nosotras vamos a reseñar con detenimiento, es el que llevó el título de «Lenguaje y Administración: Comunicación interna y con el administrado». El segundo se desarrolló bajo el lema «Estado y Administración en la sociedad moderna» y sus conferenciantes fueron antropólogos como Caro Baroja, filósofos, representados por Aranguren, profesores y catedráticos de Historia contemporánea entre los que figuraban Miguel Artola, Antonio Morales y José Álvarez Junco, profesores extranjeros de Historia de las ideas en el siglo XVIII y en la École de Hautes Études de París como J. Marie Goulemont y Pierre Rosanvallon, catedráticos de Sociología entre los que figuraban Víctor Pérez Díaz y Carlos Moya y la catedrático de Historia de las ideas y de las formas políticas Carmen Iglesias.

Ambos ciclos estuvieron destinados a los funcionarios que ejercen función directiva y a responsables de unidades administrativas. El primero de los dos ciclos de conferencias que hemos mencionado se desarrolló del 24 de febrero al 17 de marzo, con una interrupción breve, y continuó del 7 al 28 de abril. Para el primer ciclo se calcula una duración aproximada de unas dieciséis horas en el programa que, a veces, se prolongaron con coloquio distendido y constructivo.

Los objetivos que el INAP fijó oficialmente para este ciclo fueron tres:

REVISTA DE LENGUA I DRET

1. Ofrecer una perspectiva actualizada de los problemas de la comunicación en el ámbito de la Administración Pública desde una concepción amplia de la Teoría de la comunicación, que incluya no sólo cuestiones estrictamente lingüísticas, sino también de carácter sociológico y antropológico.

2. Analizar los flujos comunicativos tanto internos como de relación con los administrados.

3. Aportar elementos de análisis y de reflexión aplicables a la propia actuación administrativa.

Como puede deducirse de estos tres objetivos, el ciclo tuvo un carácter teórico-práctico y a nosotras, que llevamos trabajando en el tema del curso desde hace muchos años, nos ha parecido muy interesante por las siguientes razones:

a) Porque ha cubierto un vacío que nosotras notábamos y contra el que clamábamos en las primeras Jornadas sobre lenguaje administrativo celebradas en Barcelona: la carencia de estudios de esta materia realizados con enfoques de Teoría de la comunicación, de la información, de sociología, derecho, etc. Es un terreno en el que la interdisciplinariedad es absolutamente imprescindible, desde nuestro punto de vista.

b) Por la importante aportación de catedráticos y profesores de la Universidad de Madrid, hasta ahora desinteresados o distanciados de estas cuestiones.

c) Por la modernidad de los puntos de vista que han aportado todos los conferenciantes y por la casi total unanimidad que han ofrecido en cuanto a la necesidad y viabilidad de una modernización de los usos del lenguaje administrativo.

Voy a sintetizar las conferencias no en el orden cronológico en que se pronunciaron sino agrupándolas por temas: las de los Teóricos de la Información, las de los juristas, sociólogos y la nuestra que se ha mantenido en la línea general de nuestros anteriores trabajos.

El ciclo de conferencias lo inició Gonzalo Abril con el título: «El lenguaje de la autoridad: lectura crítica de dos anuncios de la Administración.» Gonzalo Abril ejerce como profesor de Teoría General de la Información en la Universidad Complutense (Facultad de Ciencias de la Información) y es autor junto con J. Lozano y Cristina Peña-Marín de un estudio titulado «Análisis del discurso» publicado en Cátedra y colaborador de la Revista de Ciencias de la Información. Centró su exposición en una lectura crítica, orientada semióticamente, de dos textos del periódico «El País» de fechas 31 de enero de 1986 y 7 de febrero del mismo año. Para él: «Los

actos comunicativos de una institución administrativa no son sólo expresión de un orden normativo y de una legitimidad dados *a priori*, sino operaciones que permiten su escenificación, su reconstitución y su modificación en la vida práctica.»

Su perspectiva de Teórico de la Información es la de «interpretar los actos discursivos de la Administración como constitutivos de una práctica sociocomunicativa institucionalizada y como operaciones de autolegitimación, es decir, de institucionalización». Para realizar su lectura crítica Gonzalo Abril hace una fragmentación analítica de ambos textos con arreglo a un criterio morfológico y temático intuitivo. En esa fragmentación separa: *la materia, el destinatario, el enunciado básico del mandato y el emisor o remitente oficial* de dicho mandato. El primer texto que elige está destinado a un sector de ciudadanos bien determinado: los pensionistas de la Seguridad Social, y, el segundo, a los madrileños propietarios de vehículos de circulación. Después de un detenido análisis de cada uno de estos fragmentos que integran dichos textos, estudia G. Abril los «microrrelatos» que presentan ambos textos así como «Los sentidos propuestos y los sentidos cumplidos». En este último punto, hace referencia al estudio de J. R. Searle «Actos de habla», editado por Cátedra, concretamente se refiere al problema de las «estrategias de la intención comunicativa y las de la aprehensión». Termina su exposición con «Algunas conjeturas a modo de inconclusión» en las que presenta «los dos textos seleccionados como dos estrategias de comunicación entre el administrador y el administrado: la una que emparenta con los viejos usos coactivos del “orden y mando” y la otra que adopta los modos seductores del discurso publicitario».

Muy interesante, desde nuestro punto de vista, el comentario de Gonzalo Abril porque presta atención a una faceta del lenguaje administrativo muy desconocida para nosotras, como es la del lenguaje de los anuncios administrativos en la prensa diaria.

Con el mismo enfoque semiótico se desarrollaron las dos conferencias de los otros dos profesores de Teoría de la Información: Jorge Lozano y Cristina Peña-Marín. Jorge Lozano es también profesor de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense y desarrolló el tema «Circulación de producción de verdad y secreto en la Administración». Su exposición se centró en el comentario de documentos y textos considerados como «secretos» por la Administración. Cristina Peña-Marín, profesora de la misma materia en la Universidad Complutense comentó diversos textos del Boletín Oficial del Estado y habló «Sobre la construcción del administrado como destinatario de los textos administrativos». Penetró en la complicada maraña de formas con que la Administración se dirige a los ciudadanos destinatarios de sus textos administrativos en una muy amena charla.

El enfoque del problema de juristas y administrativistas estuvo repre-

sentado por las Conferencias de Antonio Hernández-Gil (Jr.), catedrático de Derecho Civil en la UNED y por Narciso Pizarro, profesor de Ciencias de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.

La conferencia de Hernández-Gil podríamos dividirla en tres partes: una introducción en la que muestra su inicial desorientación para hablar del «Lenguaje del Derecho Administrativo», que no es su especialización, y por tanto teme producir desorientación a quienes escuchen sus palabras. En esta introducción confiesa que, antes que por el derecho, se preocupó por «la filosofía de la ciencia y en especial por el lenguaje como objeto directo del conocimiento científico a través de la lingüística y como instancia condicionadora del conocimiento científico mismo». Opina que el derecho civil es un buen punto de partida para hablar del derecho y hace una breve historia de cómo el derecho civil ha perdido el lugar preponderante que ocupaba como centro del sistema jurídico. Piensa que «la idea del lenguaje es tan extraordinariamente general y tan afín a la del derecho que, tal vez, contemplar los problemas de teoría general del derecho administrativo desde el punto de vista del lenguaje no implique otra cosa que desplazarlos de lugar o contexto, sin que ese desplazamiento pueda arrojar demasiada luz».

Estima Hernández-Gil que «dentro del conjunto de las ramas del derecho, el lenguaje normativo del derecho administrativo ofrece una notable especificidad como tal lenguaje y su consideración permite enriquecer la experiencia del jurista con preocupaciones lingüísticas».

Para él, «el conocimiento científico en nuestros tiempos está caracterizado por la reflexividad y uno de los más claros exponentes de esa actitud reflexiva es la preocupación por el lenguaje, tanto en sí mismo, como en la dimensión lingüística de otras áreas del conocimiento y de la actividad humana». «Quizá por esa omnipresencia del lenguaje, por su inmediatez y cotidianeidad, el jurista, tradicionalmente, no ha prestado excesiva atención al componente lingüístico de su quehacer y del objeto que tematizaba.» Son palabras textuales muy interesantes del señor Hernández-Gil. Nosotras matizaríamos la expresión del señor Hernández-Gil: nos parece que más que prestar desatención al lenguaje, el jurista lo que ha hecho ha sido anquilosarse en unas estructuras lingüísticas periclitadas y no buscar permanentemente la «norma de calidad» de su lenguaje, que evidentemente no puede ser la misma para el s. xx que la del s. xviii. Sugiere que la causa de esa desatención hacia el lenguaje está en que «el jurista ha tendido a confundir las palabras con los conceptos, a tomar como propiedades de los conceptos lo que eran, en realidad, propiedades de las palabras en que —o con que— los conceptos (si es que en sí mismos existen) se expresaban». «El jurista ha tendido a ver el lenguaje como una suerte de materia transparente, que se podía utilizar para desvelar y designar los conceptos, los preceptos y las instituciones del derecho, sin que esa utilización del lenguaje fuera más que una instancia mediadora, y, en sí misma, no problemática ni condicionadora.» «La realidad es seguramente, que el lenguaje resulta más bien opaco... que

es capaz de condicionar, de interferir el conocimiento científico acerca del derecho y aún la práctica del mismo.»

En la segunda parte de su conferencia Hernández-Gil pasa a analizar «la metáfora del lenguaje». El lenguaje y el derecho son para él «como dos productos culturales, universales, espontáneos... que poseen ciertos rasgos comunes: entre ellos la inmutabilidad, una fuerte estructuración y un carácter normativo». Ahonda en la metáfora del lenguaje estableciendo tres niveles:

a) El derecho como el lenguaje (que sería la forma más grosera de metáfora).

b) El derecho como lenguaje (el derecho es un lenguaje que Hernández-Gil analiza en dos perspectivas: la semiológica y la lingüística).

c) El lenguaje del derecho. Se trata simplemente de enfatizar la dimensión lingüística del derecho.

A continuación compara lo que ocurre en la tricotomía saussureana con lo que ocurre en el derecho. El «lenguaje» de Saussure tiene su correspondencia clara en el ámbito jurídico: el derecho. La «lengua» sería para él el ordenamiento jurídico y el «habla» serían los actos de realización del derecho, apuntando, claro está, algunas diferencias.

El punto más alto de la metáfora sería «el derecho como un lenguaje»: «el lenguaje o la lengua del derecho que, todo lo más se ha de interpretar y explicar...». Aquí es donde nosotras no podemos coincidir con el señor Hernández-Gil. Pensamos que no basta con interpretar y explicar el lenguaje del derecho. Opinamos que ese «todo lo más» es inadecuado, puesto que si el derecho es un lenguaje, como todos los lenguajes podrá ser criticado, analizado, reformado, mejorado, actualizado, etc. En los lenguajes naturales la inmutabilidad y la mutabilidad son dos características que no se oponen, pretender que el lenguaje del derecho sea tan inmutable que pueda ser: «explicado e interpretado tan sólo» es mermar calidad al lenguaje del derecho.

Aplica las nociones lingüísticas de «niveles lingüísticos» al campo del derecho y distingue entre «el lenguaje del derecho o lenguaje normativo» y «el lenguaje de los juristas» que éstos desarrollan para referirse (interpretar, explicar, ordenar) aquél. Esquematiza para el universo lingüístico del derecho cuatro niveles, sin perjuicio de que cada uno pueda desdoblarse en infinitos niveles más:

L1: a) Relatos lingüísticos de supuestos jurídicos.

b) Actos de carácter lingüístico.

L2: Lenguaje de las normas.

L3: Lenguaje jurisdiccional.

L4: Lenguaje científico.

De nuevo el señor Hernández-Gil vuelve a establecer paralelismo entre la abstracción y la concreción, la generalidad y la particularidad que se dan en el derecho y las que existen en los lenguajes naturales.

En la última parte de conferencia, aunque ya a lo largo de toda ella ha contrastado los caracteres del derecho con los concretos y específicos del derecho administrativo, concreta su interés en el análisis del lenguaje del derecho administrativo fijándose en dos puntos: «La precisión del lenguaje del derecho administrativo» y «La imperatividad y conformación de la realidad en el lenguaje del derecho administrativo».

Respecto al léxico, subraya que los términos del lenguaje jurídico en un largo proceso histórico «se han ido decantando hacia una mayor abstracción y generalización y, a la par, su significación se ha ido desviando de la significación que esos términos tienen en el lenguaje natural ordinario» (en el estandard, diríamos nosotras). En el lenguaje administrativo, por el contrario, estima Hernández-Gil que no se de la misma dosis de «jurisdicción» frente al lenguaje natural que en el resto de los lenguajes jurídicos.

Otras características de este lenguaje administrativo son para él: «la presencia de conceptos jurídicos indeterminados» (que no son desde luego exclusivos del derecho administrativo), también la «permeabilidad de este lenguaje respecto de los valores y los standards sociales que —como la realidad social misma— definen el sentido de estos conceptos. Posee, en fin una mayor primariedad social».

Con relación al problema de la «imperatividad y conformación de la realidad en el lenguaje del derecho administrativo» expone el punto de vista tradicional y las dos objeciones fundamentales que se le han hecho. El punto de vista tradicional en teoría del derecho es que la imperatividad o prescriptividad «serían algo así como requisitos lógicos de toda norma jurídica, que no podían dejar de darse habida cuenta de la naturaleza misma del derecho», y las dos objeciones consistirían, en primer lugar, «las que en nombre de la lógica misma afirman que las normas contienen un juicio hipotético por el que se vincula en términos apofánticos y no deontológicos (de ser y no de deber ser) un supuesto de hecho a una consecuencia jurídica»; en segundo lugar estarían las objeciones que «en nombre de la observación directa del lenguaje normativo señalan que en éste, de hecho, apenas hay muestras de imperatividad o prescriptividad, siendo lo normal que se empleen modos de indicativo». Nosotras podemos añadir que en el indicativo existen también tiempos prescriptivos tales como el presente de mandato, el futuro de mandato y el condicional de cortesía que expresa un mandato atenuado.

Para Hernández-Gil «el carácter prescriptivo o imperativo del enunciado lingüístico no depende sólo del sentido que corresponde al modo o a la for-

ma verbal empleada. Está también en función de la dimensión pragmática del texto considerado y del contexto en que se integra...», «ya que el texto en cuanto forma parte del lenguaje del derecho, posee una finalidad conformadora de la conducta o del orden social al que debe corresponder ese matiz imperativo o prescriptivo».

Estima que el mundo del derecho es un mundo «relativamente cerrado sobre sí mismo en el que las cosas acaecen casi con el mismo orden natural del mundo tangible en el que vivimos». «El lenguaje del derecho al crear y/o describir su propio universo crea también pautas de conducta que no serían imaginables de otro modo, facilita instrumentos de intercambio e interrelación. Tiene una función constitutiva del propio orden social.»

La imperatividad del derecho hay que entenderla, según él, desde esa perspectiva. En cambio en el lenguaje administrativo «se puede hacer una constatación casi obvia: las normas administrativas utilizan en bastante menor medida los modos del lenguaje indicativo, enunciativo y descriptivo. Su contenido suele ser más directa y evidentemente deóntico: obligar, disponer, fomentar, proveer para el futuro desde la misma forma de expresión... correlativamente hay una menor descripción de conceptos puramente jurídicos».

Para él, el «lenguaje del derecho administrativo se ofrece como un lenguaje más temporal, más secularizado, más próximo al lenguaje ordinario y al orden social, y en el que su componente deóntico, imperativo, se hace así mismo más evidente».

Una conferencia sumamente interesante para nosotras ya que es la primera vez probablemente que escuchamos a un jurista con preocupación y conocimiento de los problemas lingüísticos del derecho y del derecho administrativo. El único punto de relativa discrepancia, como ya hemos señalado, es el de la necesidad y conveniencia de análisis crítico de ese mundo lingüístico del derecho desde otros ángulos y perspectivas además de hacerlo desde el punto de vista jurídico.

Narciso Pizarro, profesor de Ciencias de la Administración en la Universidad Complutense completó el ciclo de enfoques jurídicos del tema disertando sobre «La estructura administrativa y génesis de la abstracción».

El enfoque sociológico del problema correspondió al catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid, Miguel Beltrán, quien trató el tema «La construcción administrativa de la realidad social».

En la introducción de su conferencia, Miguel Beltrán analizó la realidad social como la suma de la «realidad-real» y de la «definición de dicha realidad» ya que «las cosas no son sólo como son, sino como se dice que son». Considera que no todos los individuos, ni todas las instituciones tienen capacidad para definir la realidad sino que es necesaria una posición hegemónica que permita «decir cómo son las cosas e imponer esa definición a la sociedad: «La contrapartida de la aceptación social de una definición de la

realidad es lo más frecuente que se perciba como una formulación de sentido común, de algo natural, ya dado y normalmente no vemos el mundo tal como es sino como estamos condicionados a verlo.»

Para él, tanto la «realidad-real» como su «definición» son realidades en «tanto que producen efectos sociales»: «La definición social de la realidad es generalmente una construcción simbólica, instrumentada a través del lenguaje... que no sólo *dice* cosas (plano semántico) sino que *hace* cosas (plano pragmático).» «La realidad social en que vivimos y de la que somos producto (a la vez que hacedores) no és sólo que contenga el lenguaje como uno de sus elemntos fundamentales, sino que ella misma es lenguaje.»

Opina M. Beltrán que «la construcción social de la realidad deviene orden social y cuando dicho orden no se valora como natural y necesario sino contingente e histórico surgen alternativas de “lo-que-es” que implican una posibilidad subversiva del orden existente». «Surge entonces el conflicto entre definiciones alternativas de la “realidad-real”, de lo materialmente existente. Precisamente, el «poder consiste en la capacidad de decir lo que es y de imponer tal definición: o con los fusiles o a través del techo cultural del grupo».

Construir la realidad (conformarla o configurarla) consiste, para M. Beltrán, no sólo en hacerla o transformarla sino también en definirla: «La realidad social en la que vivimos es una realidad socialmente construida y simbólica: es un asunto de lenguaje y palabras.»

A continuación interpreta el discurso político como «interpretador del pasado (a veces, no sólo lo interpreta sino que lo reescribe), constructor del presente (al definir “lo-que-es”) y como definidor del futuro al decir cómo debe ser ese futuro y cómo será si quien habla consigue hacerse con el poder (que en muy buena parte es poder decir lo-que-es)».

Considera el discurso administrativo como «una forma instrumental y subordinada del discurso político: obviamente, lo que dice la Administración sobre la realidad social es extremadamente importante, ya que produce efectos sociales. No sólo porque obliga a funcionarios y ciudadanos a seguir ciertos comportamientos o si no se atienen a ellos a ser sancionados, sino porque lo que dice la Administración sobre la realidad constituye una definición de dicha realidad que contribuye de manera decisiva a su construcción o configuración».

No interesa a Miguel Beltrán el tipo de lenguaje utilizado por la Administración sino «el hecho de que habla, o, para ser más precisos, escribe constantemente e implacablemente y con ello trata explícitamente de hacer cosas».

En el segundo punto de su conferencia estudia el «Criterio de demarcación de la realidad» que emplea la Administración pública: «La definición acerca de cómo sea la realidad, y en concreto la realidad social, implica el establecimiento previo de un criterio de demarcación entre lo que se estima real y lo que no se estima real. Lo que no se estima real es simplemente ine-

xistente y por tanto irrelevante.» La Administración pública, según él, «establece cuidadosamente tal criterio de demarcación aislando así dos mundos diferentes: el mundo de lo que por ser existente es relevante para su consideración (es tenido en cuenta) y el mundo de lo que por su inexistencia es irrelevante para la Administración. Mundos, ambos, que no tienen por qué coincidir con aquellos en que los ciudadanos se manejan».

Esta delimitación de «su realidad» a considerar la lleva a cabo la Administración a través del Derecho pues «las consecuencias de que algo sea o no real para la Administración se concretan en forma de consecuencias jurídicas: son las actas, el testimonio escrito, las que definen las dimensiones y el contenido del mundo que puede tomarse en consideración. El resto no existe, no existe para el caso». Este proceder de la Administración para M. Beltrán «por arbitrario que resulte, no es caprichoso; implica simplemente otorgar una prima al principio de seguridad sobre el de realidad: la seguridad jurídica exige precisamente saber en cada momento a qué atenerse incluso por la vía de las presunciones».

La Administración «necesita delimitar una realidad artificial frente a la realidad real, poco clara, contradictoria y caótica». Esa realidad artificial creada por la Administración será «tanto mejor cuanto más distante sea de la realidad real, cuanto menos caótica y más convencional». «El comprensible aprecio por la seguridad jurídica acaba así en arrogancia metafísica que niega la consideración de mera existencia a todo lo no autenticado. Así pues, el criterio de demarcación que lleva a cabo la Administración no separa dos mundos, sino *el* mundo y la *nada*, lo no existente.»

La operación demarcadora de la realidad existente para la Administración es «naturalmente simbólica. No sólo porque se hace con palabras (textos legales), sino porque se pretende que los textos y las actas representen al mundo con una representación sustitutoria en la que el representante se coloca en lugar del representado».

Este mundo delimitado por los textos legales y las actas «no puede considerarse, por parcial que sea, como falso: es sencillamente convencional y arbitrario, lo bastante parecido a la realidad-real como para que sea útil y lo bastante diferente a dicha realidad-real como para que sea también útil». Así, pues, la razón de ser de este artificioso mundo demarcado por la Administración es para M. Beltrán «su utilidad: con lo que nos situamos en el territorio de la pragmática que no es otro que el territorio del poder».

En consecuencia el modo de actuar del poder es primero definir lo-que-es, e inseparablemente lo-que-no-es, «inventariar el mundo, para poder ignorar todo lo que queda fuera: lo que es no-mundo. La seguridad jurídica es, ante todo, la seguridad del poder».

En el apartado tercero de su conferencia Beltrán considera «La racionalidad construida por la Administración». Según él, la Administración «construye una realidad alternativa, clara y ordenada frente a la realidad-real que se percibe como caos, confusión y contradicción... y construye lo

que selecciona como existente de acuerdo con criterios predeterminados» ya que la realidad-real del mundo social resulta «incómoda para la Administración por su indeterminación, complejidad, elusividad, imprecisión y variedad y porque no tiene un orden fácilmente perceptible». Por otra parte la realidad social «como tal realidad está cambiando constantemente, de manera más o menos visible y con una onda más o menos larga... Cambia con ritmos muy diferentes en las distintas estructuras, partes y procesos... las más de las veces a esquemas y niveles de mayor complejidad y diferenciación».

Se comprende que ante este panorama la Administración «intente por todos los medios reducir los niveles de incertidumbre y complejidad con que se presenta la realidad-real, no sólo acotando como existente lo que ella se decide que sea relevante, sino introduciendo en esa parte seleccionada principios de simplificación, univocidad y orden que la hagan manejable; tanto más cuanto que "manejable" termina aquí significando "modificable", pues la Administración no se limita a la pretensión de "construir" simbólicamente la realidad, sino que asume —al menos en principio— la responsabilidad de modificarla, interfiriendo en sus procesos de reproducción y cambio».

En síntesis, la Administración construye la realidad social sobre la que opera a través del siguiente proceso:

1. La delimita.
2. La simplifica y ordena.
3. Suplanta la realidad por la norma e intenta modificarla.

Con lo cual «la distancia entre la realidad-real y la realidad construida por la Administración es alarmantemente grande».

En el punto cuarto de su conferencia estudia Beltrán «La imposición de un orden simbólico». Afirma que «el instrumento básico del establecimiento e imposición de un orden simbólico que "construye" la realidad es el lenguaje: se trata de decir cómo es la realidad y cómo debe ser». Existen para esto, dos órdenes de proposiciones: «el descriptivo y el pragmático o conformativo». Esas proposiciones del lenguaje se articulan en los textos legales que componen la normativa vigente: «un corpus literario» que se publica para ser leído y que posee su propia prensa: los Boletines Oficiales del Estado «que se coleccionan en Bibliotecas y cuyas normas han de ser interpretadas en un proceso de aplicación por los ciudadanos afectados por ellas, por los funcionarios que las aplican, los estudiosos del Derecho o de la Administración, asesores y expertos, Tribunales que deciden su aplicación, etc. Una familia inmensa de hermeneutas potenciales de tal literatura».

Esta «Literatura» jurídico-administrativa cree M. Beltrán que tiene como característica más destacada «la utilización sistemática de un vocabulario específico, diferente del de la vida normal y que está en el origen del peculiar estilo literario que caracteriza la producción administrativa de textos».

Pero la Administración no sólo crea su propia realidad, la delimita, simplifica, ordena y suplanta la realidad real por la norma, sino que además crea su propio lenguaje «lo que plantea difíciles problemas de intersubjetividad experimentados día a día por los ciudadanos a quienes se dirige la Administración en una lengua que no comprenden. Precisamente esta construcción de la realidad social por la Administración contiene potencialmente una capacidad para la opresión sumamente peligrosa, opresión que no arrancaría directamente de un propósito político, sino de los efectos perversos de la definición de la realidad social, de decir lo-que-es y, a partir de ello, lo que debe-ser». Sobre esta cuestión habíamos hablado ya nosotras en la conferencia de las primeras jornadas sobre el establecimiento del lenguaje administrativo en Barcelona; en lugar de «opresión», nosotras habíamos hablado de «manipulación» en un significado bastante próximo al de M. Beltrán.

En última instancia, resulta que la Administración modifica (manipula decimos nosotras) la realidad-real «no sólo cuando dice cómo debe ser, sino desde el momento en el que dice cómo es».

En el último punto de su conferencia estudia «La actuación sobre la realidad» llevada a cabo por la Administración. Trata de ver en este apartado la actividad de intervención modificadora en la realidad que lleva a cabo la Administración partiendo del hecho ya confirmado de que «la realidad sobre la que actúa la Administración es la realidad social compleja formada por la realidad-real y la realidad construida, entrelazadas de forma inseparable». Pero la Administración actúa sobre esa realidad total pretendiendo modificarla de acuerdo con las directrices que recibe del mundo de la política: «Instrumentalidad que permite hablar del *governement by paper* como uno de los rasgos característicos de la época moderna». Precisamente, gracias a este *governement by paper* «se hace posible la institucionalización de la forma de autoridad legal-racional, descartándose así las formas tradicional y carismática». Precisamente «el registro escrito, los documentos, los expedientes y los archivos son notas específicas de esta forma de acción basada a su vez en la primacía de la norma -escrita-vigente. Norma que en sí misma es contingente en la medida en que puede cambiarse o derogarse sin perder por ello su *imperium*.»

Lo que ocurre, según M. Beltrán, es que al final «a la hora de la verdad —a la hora de la actuación modificadora de la realidad-real— la Administración vuelve a encontrarse con aquella desagradable realidad-real que eludió conjurándola al decir lo-que-era, al definirla y regularla. En el preciso momento de transformación la realidad social se comporta como en un momento de reproducción, oponiendo a la actuación administrativa una inercia inesperada (ingenuamente inesperada) que permite constatar que *on ne change pas la société par decret*.

Sucede que el empeño simplificador y ordenador con el que la Administración abordó la realidad social termina «volviéndose contra la actuación administrativa, limitando de manera sensible su eficacia sobre el tejido so-

cial». Por esto se explica que «buena parte de las reformas acometidas por la Administración, tanto sobre el mundo social, como sobre ella misma, queden en reformas de papel». Con lo cual nos topamos con la paradoja de la construcción administrativa de la realidad social que consiste en que «siendo la definición administrativa de lo-que-es un elemento de extrema importancia como parte de la realidad-social, la actuación administrativa sobre esa misma realidad produce resultados muy pobres y decepcionantes. La realidad social se presenta más como obstinada que como moldeable y al final el *policy analysis* es inevitablemente frustrante».

Esto explica «la tentación, más política que burocrática, de reformar una y otra vez sobre el papel, de conjurar una y otra vez a la realidad que deje de ser como es, y de esperar más consecuencias prácticas de la pragmática del lenguaje que de la praxis política».

Pero de estas consideraciones estima M. Beltrán que sería «ingenuo concluir que la acción de la Administración es superflua, o incluso perniciosa y que por tanto la mejor administración es la que menos administra y el mejor gobierno el que menos gobierna. Eso es lo que parece apuntar la nueva moda liberal que se difunde sobre las indudables dificultades actuales de las políticas keynesianas y la presunta crisis del Welfare State». No se trata para M. Beltrán de dismantelar el trabajosamente construido edificio de la Administración para dar el primer puesto al mercado; de lo que se trata, por el contrario es de que la definición administrativa de lo-que-es «sea lo más respetuosa posible con lo que efectivamente es», es decir, de ajustar la realidad administrativa a la realidad-real.

Constata que efectivamente ningún orden simbólico puede «eliminar el velo del lenguaje, pero tenemos hoy suficientes instrumentos para el conocimiento de la realidad como para que su definición se formule de espaldas a ella». «No se necesita ni menos administración, ni menos burocracia, ni menos regulación de la sociedad civil, sino una mejor dosis del principio de realidad».

Lo que propone es pasar de «una definición arbitraria de la realidad social a otra menos arbitraria por más contrastada utilizando los métodos y técnicas que la investigación social pone a disposición de quienes deseen descubrirla. Para la Administración bastaría, como es obvio, la descripción y diagnóstico».

Para el otro aspecto de la actuación administrativa: la modificación de la realidad se hace necesario «el minucioso examen de los efectos —o de la falta de efectos— de la actuación, así como su cuidada medición. El *policy analysis* comporta, no sólo la apreciación de la *eficacia* de la acción, sino también la medición de su *eficiencia*. No tiene sentido actuar sin examinar a continuación las consecuencias de lo actuado».

Según Beltrán si en la política cabe contar con el factor carismático de los líderes, en la Administración, por el contrario, «el modelo ha de situarse

en el plano de la calculabilidad, la precisión, y la exactitud, lo que implica la subordinación del orden simbólico a la realidad».

Una conferencia, la de Miguel Beltrán, sin desperdicio alguno, coherentemente trabada y elegantemente expresada y expuesta, lo que hace que no podamos hacer otra cosa que felicitarnos por su aportación y transcribir y suscribir, las propias palabras del autor.

Ahora nos toca el temido momento de autorreñarnos a nosotras mismas, duro trago después de tan excelentes conferencias.

Titulamos nuestra colaboración «El subcódigo del honor en el lenguaje administrativo» y la dividimos en una introducción y cuatro apartados. En la introducción planteamos la necesidad de someter a revisión algunos subcódigos del lenguaje administrativo castellano ya que, por una parte, se han producido cambios muy importantes en la sociedad española actual que exigen una puesta al día de quienes la administran y, por otra, si los códigos no se revisan periódicamente pueden perder claridad y funcionalidad, y, a través de esas pérdidas, conducir a la incomunicación.

Para iniciar esa tarea comenzamos por analizar la definición de los términos «honor», «honra», «pundonor» y sus contrarios «deshonor», «deshonra», que nos ofrece en su última edición el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Concluimos del análisis que el Diccionario de la RAE ofrece una cosmovisión en sus definiciones de esos términos muy limitada, misógina y desfasada con respecto a los conceptos sociales que de esos términos existieron y existen en la sociedad española. Nos parecen definiciones limitadas por cuanto sólo consideran dos aspectos en el hombre: el moral y el social y uno en la mujer: el moral. Nos parecen misóginas por cuanto a la mujer solamente le conceden el aspecto de ser moral que únicamente puede aspirar a tener «recato», «honestidad» y «pudor». Nos parecen desfasadas por cuanto no tienen en cuenta otras concepciones del honor que han existido y existen en la sociedad española actual y además porque emplea en la definición de esos conceptos términos que hoy han restringido su significado al ámbito estrictamente religioso, tales como «virtud», «prójimo», «indecente», etc.

Por otra parte, nos parece que la Academia define estos términos como conceptos absolutos y objetivos sin tener en cuenta para nada en sus definiciones los márgenes de relatividad y subjetividad que esos lexemas puedan presentar.

En el apartado segundo de nuestro trabajo exponemos algunas de las alternativas —desde luego no todas— al concepto del honor que se manifiestan en la sociedad española y que se reflejan en su Literatura. De los muchos conceptos que han existido en la sociedad española y que existen en la actualidad nosotras consideramos exclusivamente tres: la concepción feudal-caballeresca, la concepción cínico-estoica del Humanismo y la concepción ascético-mística del Cristianismo. Y lo hacemos con el fin de destacar y

probar nuestro punto de vista de que el concepto del honor no es un concepto absoluto y objetivo, determinado de una vez por todas, inmutable y unívoco, ni tampoco es patrimonio de una época en exclusiva, ni de una clase social determinada, ni de una concepción filosófica, ni de una cultura determinada. Entendemos que un repaso exhaustivo a la Historia de la Cultura o de la Literatura española podrían llevarnos a establecer otros muchos prototipos en el concepto del honor, y así podríamos encontrarnos con una concepción del honor académico, del honor político, económico, etc. O bien, con una concepción del honor en un período determinado: podríamos hablar del honor romántico o realista, etc.

Analizo el cuadro semiótico que presenta el concepto del honor feudal-caballeresco y que está basado en la «defensa de la hombría» y en la «venganza» como supremos bienes morales y en la «transcendencia social de la opinión» y en el «respeto al rey» como supremos bienes sociales. Estudio los géneros literarios en que aparece este concepto y los caracteres morales y sociales que presenta esta concepción del honor. Estimo que ya antes de la primera edición del Diccionario de la RAE existía una concepción del honor humanística, basada en la filosofía cínico-estoica y en los principios del humanismo cristiano cuyos ejes semióticos serían la «supervivencia» y la «libertad» como supremos bienes morales y la «igualdad de todos los seres humanos» y «el orgullo de la propia cuna» como supremos bienes sociales. Repaso los géneros literarios en que aparece este concepto del honor y las características de esta concepción. Hago lo mismo con una tercera concepción del honor, la ascético-mística que gira en torno a la «perfección espiritual» como supremo bien moral y a la «práctica de las virtudes evangélicas» como supremo bien social.

En el punto tercero de nuestra exposición nos planteamos una serie de preguntas tales como:

— ¿Cuál es el código del honor que rige en la Administración española de los últimos años? ¿Es un código único para todos los estamentos que integran la Administración española o existen varios?

— Si no está establecido *a priori*, ¿de dónde debemos o podemos deducirlo? ¿Del Corpus legislativo, de su Constitución, de sus reglamentos, estatutos, etc...?

— Si está establecido *a priori*, ¿a qué concepción del honor responde?

— ¿Que correlación existe entre el código o códigos del honor que mantiene la Administración española y las concepciones del honor que tienen los españoles hoy día?

— ¿Podemos fijar algunas características de este código del honor administrativo deduciéndolas de los textos emanados de las distintas administraciones?

— ¿Qué roles corresponden a la Administración y al ciudadano en las situaciones de honor que se plantean en la Administración española?

- ¿Podemos establecer, aunque sólo sea provisionalmente, algunos caracteres lingüísticos del subcódigo del honor en la Administración española?
— ¿Cuáles son los elementos extralingüísticos que presenta?

Como respuestas provisionales a estas cuestiones estimo la pervivencia de la concepción feudal-caballeresca en el lenguaje administrativo, basada, como ya he dicho, en la inmanencia de la hombría y en la transcendencia social de la opinión. Los ejes semióticos serían en la Administración el «poder» y el «hacer operativo, emisor, persuasivo y comunicativo», así como la «sanción» y la «manipulación» que se transparentan en las formas de «soberanía» y «orgullo» con la «intervención», la «persuasión» y la «provocación» de una parte y también, de otra, con el «impedimento», la «tentación» y la «seducción». Al ciudadano le corresponden el «hacer interpretativo», la «sumisión», la «obediencia» y la «impotencia», así como las estrategias del ardid, que son la «infiltración», «dilación», «retoque», «recuperación», etc.

Sugerimos la necesidad de basar los conceptos del honor en otros ejes semióticos: en el aspecto moral, la inmanencia del ser humano, sin diferencias de sexo, edad, religión, etc.; en el aspecto sociocultural podría ser la transcendencia de la «autenticidad» más que la apariencia de virtud; en los aspectos político-económicos podrían primar la «eficacia», la «solvencia económica», la «eficiencia» y la «gestión apolítica» de los intereses de todos los ciudadanos. Al ciudadano le corresponderían la «corrección», el «civismo», la «corresponsabilidad», el «cumplimiento de sus obligaciones» y la «cogestión» de la cosa pública.

Analicé a continuación las formas lingüísticas que presenta el lenguaje administrativo actual para la expresión del honor y las ordené en los aspectos léxico-semánticos, morfosintácticos y estilísticos de forma sistemática. Entre los primeros rasgos observé las áreas léxicas del «poder» y del «hacer» y vi sus caracteres semánticos: la estructuración en sus términos, las amplias y heterogéneas isotopías semánticas parciales y globales que presentan y la entropía que acusa.

Seguí observando las definiciones oblicuas que se presentan en los eufemismos, el plano latente que manifiestan en los textos administrativos. Estudié el problema de la «preeminencia» y del «saber» que se autoatribuye la Administración en los sinónimos y en las repeticiones.

Consideré después cómo la expresión del «poder» y del «hacer factitivo y operatorio» se manifiestan morfosintácticamente en las perífrasis verbales, en las formas de mandato y en los subjuntivos que emplea el lenguaje administrativo.

En el capítulo de la manifestación del honor en los rasgos estilísticos me fijé en el estudio de los programas determinativos que son los más característicos del lenguaje administrativo, así como en las formas prohibitivas y en los giros negativos. Analicé la personificación como pantalla que permite

escudarse al funcionario y a la Administración para eludir, o diluir al menos, las responsabilidades y vi en la solemnidad una forma de rodear los textos en que se manifiesta de una serie de aditamentos ennoblecedores que permiten al lector y al ciudadano en general identificarlos como propios de quien posee un alto concepto de sí mismo y de su honor.

En el último punto hice un ligero repaso de los elementos extralingüísticos: el honor que acompaña al «poder» y al «hacer operativo, manipulativo y persuasivo» van acompañados generalmente de gestos y ademanes autoritarios, de elevaciones en el tono de la voz y de accesorios muy similares a los de las situaciones de etiqueta e indican no sólo el lugar que el funcionario ocupa sino también los honores que le son debidos.

La mesa redonda que se celebró el 28 de abril corroboró la cordialidad existente durante el ciclo de conferencias y algunas ideas que a título estrictamente personal podemos apuntar como conclusión del ciclo:

1. Que los objetivos fijados para el ciclo se habían cumplido y que la necesidad de someter a debate las formas de comunicación de la Administración puede ser muy útil para ésta.
2. Las posibilidades enriquecedoras que para la mejora de esa comunicación pueden obtenerse de la interdisciplinaridad son muchas.
3. La oferta desinteresada que desde distintos campos se ofrece a la Administración para la mejora de sus formas de comunicación puede contribuir notablemente al afianzamiento del llamado *gouvernement by paper*.

Nosotras echamos en falta la presencia de nuestros entrañables compañeros, los representantes de las otras lenguas peninsulares no castellanas; pero son ausencias fácilmente reparables para otros encuentros.

Madrid, 4 de agosto de 1986