

LA SIMPLIFICACIÓN DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO EN ITALIA

Manuel MARTÍNEZ BARGUEÑO

Subdirector general de la Dirección General
de la Función Pública del Ministerio
de Administraciones Públicas

Todos los estados occidentales se han dado cuenta hace ya algunos años que si realmente desean poner la Administración al servicio de los ciudadanos, no basta con simplificar los procedimientos administrativos sino que, para que de verdad haya transparencia y accesibilidad, es indispensable también simplificar el lenguaje utilizado por la Administración. Así lo recomienda la OCDE en su conocido libro «*La Administración al servicio del público*» (1987) y así lo han entendido aquellos países que están llevando a cabo procesos de modernización de sus respectivas administraciones públicas.

En Italia, la modernización del lenguaje administrativo se mueve en sintonía con otras iniciativas de modernización: los «*cien proyectos al servicio de los ciudadanos*», impulsados por el anterior Ministro de la Función Pública en el gobierno Ciampi, Sabino Cassese, y continuados por sus sucesores en el cargo en los gobiernos Berlusconi y Dini, con el objetivo de dar soberanía a los usuarios y hacer a las administraciones públicas más dignas de confianza, solícitas y comprensibles a los ciudadanos.

Así, en 1993, el Ministerio de la Función Pública editó, dentro de la serie «Cuadernos del Ministerio de la Función Pública», un *Codice di Stile delle comunicazioni scritte ad uso delle amministrazioni pubbliche*, siguiendo las recomendaciones de la OCDE sobre la simplificación del lenguaje administrativo e inspirado en otros manuales ya aparecidos, entre ellos el «*Manual de estilo del lenguaje administrativo*» español (MAP, 1990), cuyo texto se reproduce parcialmente, reconociendo expresamente en la intro-

ducción «*que ha sido uno de los modelos en los que se ha inspirado este trabajo*».¹

Este *Codice di Stile* puede considerarse el antecedente inmediato del Proyecto finalizado «*Simplificación del Lenguaje Administrativo*», cuyos primeros resultados han sido hecho públicos por el Ministerio de la Función Pública italiano y sobre los que versa este comentario.

PROYECTO FINALIZADO: SIMPLIFICACIÓN DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO. PRESENTACIÓN DE LOS PRIMEROS RESULTADOS

El Ministerio de la Función Pública organizó el pasado 14 de diciembre de 1995 una Jornada de Trabajo para presentar los primeros resultados del Proyecto finalizado «*Simplificación del lenguaje administrativo*».

Tras de la publicación del *Codice di stile*, el Ministerio de la Función Pública ha estado trabajando en este proyecto, del cual esta Jornada ha sido una etapa intermedia, dedicada, especialmente, a recoger ideas, críticas y sugerencias para la puesta a punto de los resultados finales.

El programa de la Jornada quedó estructurado de forma que por la mañana los responsables directos del proyecto expusieron los resultados alcanzados; a continuación, tuvo lugar una mesa redonda en la que participaron destacados administrativistas y lingüistas italianos. Por la tarde, se celebró una segunda mesa redonda de discusión de los resultados del proyecto y de contraste con algunas experiencias extranjeras, en la que participaron destacados especialistas de diversos países europeos.

En la sesión de mañana, Giancarlo Scatassa situó el proyecto de «*Simplificación del lenguaje administrativo*» dentro de un marco común a todos los países, de evolución de un modelo tradicional de Administración pública hacia un modelo nuevo, en el que los órganos administrativos, dotados de mayor operatividad, ofrecen prestaciones de servicios a la sociedad civil. Destacó que, según encuestas recientes, el 80% de los italianos son de la opinión de que los servicios públicos no han mejorado suficientemente en los últimos tiempos. Por esta causa es mucho todavía lo que se tiene que hacer, aunque ya se han dado pasos adelante en orden a conseguir una mayor eficiencia de los servicios públicos: la Ley de 7 de agosto de 1990, n.º 241 sobre procedimiento administrativo; el DPR sobre calidad en las prestaciones de los servicios públicos, que introduce en Italia el tema de las car-

1. Una recensión a este *Codice di Stile*, ha sido publicada en la Revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 3, mayo/agosto de 1995, firmada por este autor.

tas de los servicios; la creación de nuevas oficinas para un servicio más atento al ciudadano, son, entre otras, medidas adoptadas en los últimos tiempos con la finalidad de que el ciudadano esté bien informado.

El año 1996 será el año de la comunicación institucional, porque, según señaló el ponente, una de las causas de la ineficiencia de la Administración es que la gente no está informada. Ello es en gran parte debido a la falta de calidad de las comunicaciones, a la utilización de un lenguaje abstruso, pleno de referencias incomprensibles. Por ello el Ministerio de la Función Pública quiere financiar proyectos experimentales que supongan un catálogo de innovaciones que permitan posteriormente la generalización de los resultados positivos de las distintas experiencias. Uno de estos proyectos finalizados es el del lenguaje administrativo, proyecto que no ha acabado sino que continuará en una senda que se prevé larga y complicada.

Seguidamente el profesor Alfredo Fioritto, responsable del proyecto, habló sobre los primeros resultados obtenidos. Comenzó diciendo que el grupo que él dirige ha completado las tres cuartas partes de su trabajo, empleando en este tema todo su afán y entusiasmo. Señaló que, a su juicio, la lengua es una especie de encrucijada de muchos problemas administrativos y que las palabras del lenguaje del derecho tienen un peso incluso mayor que el de otras palabras de la lengua común. Sin el apoyo del lenguaje administrativo las grandes reformas de estructuras o de procedimientos restan incomprensibles al ciudadano; por eso se impone la simplificación del lenguaje administrativo.

Fioritto caracterizó el lenguaje administrativo en base a dos consideraciones:

- Sobre si el lenguaje administrativo es un lenguaje jurídico-legal o al menos está fuertemente influenciado por el mismo.
- Sobre la circularidad del lenguaje administrativo.

En cuanto a lo primero señaló que en relación con el lenguaje administrativo habría que abandonar algunos mitos como son su carácter fuerte, muy formalizado y con abundancia de términos propios con valor legal. A su juicio estos términos propios del lenguaje administrativo no sustituibles no son más de un 3 % en un texto jurídico dado; el resto son términos completamente sustituibles, como demostró con varios ejemplos.

No obstante, es preciso reconocer que el lenguaje administrativo tiene una gran influencia del lenguaje jurídico-legal, por lo que expresó su recomendación de que en las facultades de derecho se estudie de manera clara el lenguaje jurídico, de la misma forma que se viene haciendo en Estados Unidos por recomendación de una asociación de profesores norteamericanos.

Se refirió seguidamente a la llamada *circularidad* del lenguaje administrativo, entendida en el sentido de que los documentos no se proyectan y escriben para el ciudadano sino para quien los firma, para el control interno de la Administración. Destacó que nadie enseña a escribir el lenguaje administrativo, sino que se suelen utilizar los precedentes, a menudo abundantes en arcaísmos.

Señaladas estas características, el ponente informó que la finalidad del proyecto es producir instrumentos de trabajo para que puedan ser utilizados de manera clara. En este sentido el *Manual de estilo*, elaborado como parte esencial del proyecto, será seguido por un glosario de aproximadamente 500 términos de carácter jurídico, que pueden y deben ser explicados cuando sea necesario y completado con modelos, dado que la presentación gráfica y tipográfica es muy importante para la visualización y comprensión de los textos y por instrumentos formativos con una aplicación en software. Precisamente la tarea formativa, la de sensibilizar a la Administración y formar formadores, es una de las metas más importantes del proyecto, que ha dado excelentes resultados en las administraciones públicas con las cuales se ha colaborado.

El proyecto precisa ser continuado con el doble enfoque de sensibilizar y formar empleados para conseguir que el ciudadano perciba un lenguaje claro, que, además, como se ha señalado en otros países, conlleva un sensible ahorro y reducción de costes.

En la posterior mesa redonda participaron, entre otros, Sabino Cassese, catedrático de derecho administrativo y exministro; Tullio de Mauro, lingüista; Giuseppe Ugo Rescigno, profesor de derecho constitucional.

El profesor Cassese comenzó diciendo que el texto constitucional de 1947 fue sometido al juicio de expertos en lenguaje, que lo convirtieron en un «*bel testo*», a semejanza del Código Napoleón que tanto deleitaba a Flaubert.

Señaló a continuación que determinadas sentencias del Tribunal Constitucional italiano han atenuado el principio tradicional de presunción del conocimiento del derecho, cuando se está en presencia de leyes oscuras e incomprensibles. Las leyes pueden ser irreconocibles y oscuras por razón de su *circularidad*, como antes había señalado Fioritto, cuando son expresión de lo que Cassese denominó «*poder legisferador de la burocracia*». Citó seguidamente a Bismarck, quién decía que «*los que aman las leyes no deberían saber como se hacen las leyes*» y dio ejemplos de expresiones arcaicas que se mantienen en el lenguaje administrativo italiano actual, como son las concesiones «*a fuoco y a fiamma*».

Como causas de la dificultad de la comprensión del lenguaje administrativo, señaló Cassese la persistencia de una cultura antigua, fuera del alcance del conocimiento de los ciudadanos corrientes, la oscuridad del len-

guaje y la influencia normativa, esto es, la transposición del literal de las normas a los actos administrativos, así como la recepción en normas nuevas, de normas viejas, desprovistas de vida propia. El resultado es que las leyes italianas, más abundantes en número que las francesas o las alemanas, son difíciles de interpretar.

Esta situación esconde tres aspectos ocultos:

- Que la Administración es incapaz de renovarse, por causa de su esclerosis.
- Que la Administración no contempla la motivación suficiente de los actos administrativos.
- Que la Administración considera al ciudadano como un accidente fastidioso que conviene mantener alejado.

Ante estas tres realidades ocultas, el *Codice di Stile*, punto de partida del proyecto finalizado, supuso el inicio de un nuevo rumbo:

- Que cada organismo público debe definir los términos que utiliza.
- Que hay que fijar controles internos de la escritura para mejorar su calidad.
- Que antes de la adopción de nuevas normas hay que realizar un estudio de impacto, con verificación de los presupuestos lingüísticos.
- Que hay que eliminar demasiadas normas y actos inútiles: operaciones de control contable, cientos de millones de certificaciones al año de los que se podría pensar si son todos necesarios. Cancelar palabras, textos inútiles, esto es una realidad. Citó a Fellini: «*El silencio enseña a pensar*».

El profesor Tullio de Mauro insistió en que es necesario romper la linealidad del discurso, pues muchas palabras son desconocidas e inútiles y que es necesario buscar una mayor claridad, sobre la que no obstante no hay que hacerse demasiadas ilusiones, pues nos encontramos con una resistencia del cuerpo social italiano.

A este respecto señaló que un lenguaje no es sólo un conjunto de frases o palabras, sino que son situaciones vividas por quien habla y escucha. Para que se den estas condiciones de vitalidad, para que una lengua esté viva, se necesita de un decurso histórico y de una masa hablante. Para triunfar en el camino de mejora del lenguaje se precisa de un cambio cultural y social de la población, que eleve la capacidad de lectura de quienes ahora no leen ni escriben, porque mientras tanto si a la persona le es más cómodo escribir oscuramente, seguirá escribiendo oscuramente.

El profesor Rescigno se refirió especialmente a la técnica legislativa y a las distintas comisiones creadas en Italia para el estudio de la viabilidad de las leyes. Remitió muchos de los defectos del lenguaje administrativo —oscuridad, ambigüedad—, a fruto de errores de quienes escriben leyes oscuras intencionadamente, con el deseo implícito de que luego «ya se verá» en la reglamentación.

Señaló que hay muchos cursos de técnica legislativa para funcionarios y otros productores de normas, que no son solamente la Administración sino los grupos sociales, la banca, la Cofindustria, etc. En universidades, también hay cátedras de técnica legislativa como en la Universidad de Perugia.

Señaló luego que el mito de que la Administración pública habla a todos los ciudadanos es ilusorio; solamente habla a los expertos, pero hoy no la entienden ni siquiera estos expertos. Se necesita que la Administración hable para un público medio que lo entienda sin necesidad de mecanismos de traducción.

¿Cómo traducir los actos normativos al usuario? Para ello hay muchas soluciones, bien de tipo publicitario, con gráficos, con figuras, con diseño, con una lógica distinta al acto normativo.

El principal defecto para la mejora de la comunicación es que la Administración pública está estructurada de forma que es incapaz de reflexionar sobre ella misma; trabaja bien, pero no reflexiona suficientemente; para lograr ello es necesario una voluntad política, de la ayuda de expertos y que la reflexión sea asumida por la propia Administración.

Cerró el acto el Ministro de la Función Pública, Franco Frattini, quien se refirió, en primer lugar, al Proyecto finalizado, diciendo que se trataba de un trabajo hecho en casa por expertos, profesionales, en beneficio de la propia Administración pública.

A continuación definió el lenguaje burocrático como uno de los pernos sobre los que trabaja la Administración pública y con los cuales la burocracia se identifica. Los sondeos realizados entre funcionarios confirman que la mayoría de los empleados consideran que hay una pobre comunicación entre la Administración y los ciudadanos y la atribuyen no sólo a las dificultades del acto de comunicar sino a la propia complejidad y farragosidad de los procedimientos administrativos.

Estas iniciativas de mejora del lenguaje permiten ayudar a la gente a pensar que las mismas cosas que decían de forma complicada se pueden decir ahora más sencillamente.

Los materiales elaborados deben servir para la confección de un «Manual de estilo» que mejore la calidad comunicativa y haga más comprensibles los textos al ciudadano no especialista. A la vez hay que crear las con-

diciones para que la ventanilla de comunicación con los administrados no sea hostil, sino que genere un clima de confianza y transparencia.

En una segunda fase la mejora tendría que tender a extenderse a las normas jurídicas, cuya calidad debe ser abordada de acuerdo con las recomendaciones de la OCDE.

Por la tarde, se celebró una segunda mesa redonda para confrontar los resultados del proyecto finalizado con algunas otras experiencias extranjeras. Participaron en esta mesa redonda Giavanni Garroni, Myriam Ines Giangiacomo, Maria Stefania Masini, Maria Emanuela Piemontese y Carla Recchi, que forman parte del equipo responsable del proyecto, y por la parte extranjera, Wendy Gregory, de la Central Office of Information de Gran Bretaña, Gisele Kahn, de la École Normale Supérieure, de París, Bengt Ake Nilsson, del Consejo de Ministros de Suecia y Manuel Martínez Bargueño, del Ministerio para las Administraciones Públicas de España, quienes expusieron sus respectivas experiencias nacionales sobre la materia.

PRIMEROS RESULTADOS DEL PROYECTO FINALIZADO: SIMPLIFICACIÓN DEL LENGUAJE ADMINISTRATIVO

A) *Método de trabajo y módulos de formación*

Elemento central del Proyecto finalizado ha sido la experimentación llevada a cabo con siete administraciones.

Desarrollada en paralelo con la actividad de investigación, la experimentación ha permitido verificar las hipótesis de trabajo previas y modular, de acuerdo con las exigencias reales de cada Administración, los productos finales del proyecto.

Estos productos finales han sido: una propuesta sobre formación, un glosario de términos técnicos del lenguaje administrativo, un manual para la simplificación del lenguaje administrativo, un instrumento informático de apoyo a la redacción de textos simples y claros, un manual de consulta para la organización gráfica de los textos.

Las administraciones implicadas en la experimentación han sido elegidas para formar parte del proyecto en función del:

- Tipo de actividad desarrollado.
- Tipo de destinatarios de su actividad administrativa (público indiferenciado: los ciudadanos, en general; público específico, por ejemplo, estudiantes universitarios; público especializado, por ejemplo, empresas del sector de la construcción).

- Tipo de actos producidos (modelos, información sobre procedimientos, comunicaciones personalizadas, bandos sobre concursos).
- Tamaño de la población (ciudades grandes/medias o pequeñas).

Las administraciones elegidas fueron en concreto: el Ayuntamiento de Roma (oficina de información); el Comité para la Construcción de Residencias públicas (secretariado general); la Universidad de Bolonia (oficina de contratación); la Universidad de los estudios del Aquila (secretaría de estudiantes); la prefectura del Aquila; el Ayuntamiento de Melfi y la Oficina de Empleo de Nuoro.

En cada una de estas Administraciones se ha trabajado con un grupo máximo de 15 empleados públicos y la experimentación se ha llevado a cabo en cinco fases:

Fases de la experimentación

1. Fase 1: implicación

En la fase 1, de implicación o compromiso, se designó para cada una de las oficinas elegidas un funcionario responsable que, por su posición y disponibilidad, pudiera servir de unión entre el grupo de trabajo y los empleados públicos, de un lado, y entre el grupo de trabajo y los directivos, de otro. Luego, se solicitó de los empleados públicos que recogieran y seleccionaran un conjunto de textos representativos de las diversas tipologías de actos producidos dentro de la Administración, a fin de someterlos a una reescritura.

2. Fase 2: reescritura

La fase 2 consistió precisamente en la reescritura de los textos seleccionados. Dentro del grupo de trabajo —formado por tres investigadores con competencias jurídicas, cuatro investigadores con competencias lingüísticas y uno con competencias de grafismo editorial— se formaron grupos más pequeños integrados por un jurista y un lingüista que trabajaron sobre los textos para seleccionarlos y reinscribirlos, en interacción con los demás componentes del grupo.

Estos pequeños grupos eligieron primero, entre los facilitados por la Administración, los textos más significativos según su tipología (modelos, circulares, comunicaciones personales, anuncios de concursos, información sobre procedimientos), caracterización lingüística, contenido, organización lógica y gráfica del texto y destinatarios.

Posteriormente se reescribieron los textos escogidos, participando ya en esta operación, durante las diversas fases de trabajo, un lingüista para el control de la reescritura, el grafista para la organización gráfica del texto y un jurista para la verificación de la corrección de los criterios jurídicos del texto reescrito. En algunos casos han participado en este proceso de trabajo los propios empleados públicos de la Administración que ha producido los textos reescritos.

Al final de la operación de reescritura de documentos, los pequeños grupos han realizado para cada Administración un comentario con consideraciones sobre la caracterización lingüístico-gráfica de los textos originales y sobre la simplificación efectuada.

Los documentos reescritos, así como los comentarios elaborados, han sido luego utilizados durante los cursos de formación y han constituido la base para todas las operaciones de investigación y elaboración propedeútica para la realización de los instrumentos previstos en el proyecto.

3. Fase 3: formación

Durante la fase 3 se realizó una auténtica labor formativa en el aula, experimentando en paralelo con diversos tipos de modelos formativos. La intervención formativa no se ha agotado con el encuentro en el aula, sino que ha englobado las operaciones de reescritura, efectuadas por el grupo de trabajo, en solitario, o en colaboración con los empleados públicos. La formación se concibe, así, como una investigación de campo, en cuanto que los documentos reescritos son analizados en el aula por la propia Administración a la que van destinados los cursos.

Respecto a los destinatarios, el objetivo de la formación era esencialmente suscitar atención e interés por los aspectos lingüísticos de la comunicación pública, sensibilizar sobre la importancia vital de escribir de modo claro y simple, incidir sobre hábitos comunicativos consolidados, estimular el compromiso personal en la innovación de la modalidad comunicativa de la Administración pública y facilitar los primeros instrumentos para escribir de un modo simplificado.

En síntesis los modelos han sido proyectados y conducidos para responder a ciertas exigencias metodológicas del grupo de trabajo:

- Permitir la observación directa de las actitudes y necesidades formativas de los empleados públicos.
- Validar los diversos grados de eficacia de diversos modelos propuestos con relación a los objetivos.

- Elaborar y experimentar modelos de formación alternativos trazados sobre necesidades observadas y valoraciones completas.
- Formular criterios y propuestas para la formación en la simplificación del lenguaje administrativo.
- Poder contar con la participación activa de los empleados públicos sin interferir con su trabajo cotidiano dentro del carácter informal del compromiso que la Administración había asumido con el grupo de trabajo.

Los módulos formativos son cinco, con una duración de cinco u ocho horas en un solo día o doce repartidos en dos días. La diferente duración de estos módulos está en función de la mayor o menor personalización de estas intervenciones formativas.

4. Fase 4: valoración

La fase 4 de valoración de la adecuación de los modelos de formación ha sido llevada en paralelo con la experimentación. Aún sin estar completa de esta valoración se pueden extraer ya algunas primeras reflexiones:

- En primer lugar, que tres de las siete administraciones comprometidas en el proyecto han utilizado los documentos reescritos en el grupo de trabajo para sus comunicaciones con los ciudadanos.
- En segundo lugar, que las peticiones de aclaración de los ciudadanos en relación con estos textos reescritos ha sido menor que con respecto a los anteriores.
- En tercer lugar que los funcionarios opinan que las dificultades de comprensión de los textos administrativos por los ciudadanos se deben en primer lugar a la complejidad de los precedentes (97%), a la falta en el texto de todas las informaciones precisas (62%) y en tercer lugar, al uso en los textos de palabras y frase «difíciles». No es el contenido sino la forma de expresarlo lo que hace al texto legible, según la opinión recogida de los funcionarios.
- Otro dato interesante recogido de los funcionarios que redactan textos destinados a los ciudadanos, es que en un 43'5% de los casos, éstos utilizan actos análogos escritos por la propia Administración; en el 65% consultan con colegas más antiguos, más expertos o con su superior y sólo en el 25% de los casos se dirigen a otras fuentes y estudian soluciones alternativas. Hay, pues, una tendencia muy acentuada a «sentir» el estilo comunicativo de la propia Administración y a consolidarlo.

Entre los factores considerados para innovar el estilo comunicativo de la Administración, los funcionarios han señalado la posibilidad de recibir información específica en el momento de la entrada al trabajo y la posibilidad de cursos más frecuentes durante la carrera administrativa. En segundo plano, han señalado el tener más tiempo a su disposición y recibir más colaboración por parte de colegas y superiores.

Lo que ha surgido con evidencia en esta valoración es la necesidad de proyectar una intervención de formación que se proponga como primer objetivo incidir sobre la capacidad y disponibilidad de los participantes para acoger la innovación y abandonar modalidades de comunicación consolidadas.

Las resistencias encontradas han demostrado que una formación orientada a la simplificación del lenguaje administrativo, si no se lleva con la debida atención, entraña el peligro de ser vista como una tentativa de desvaloración profesional adquirida, mucho más de lo que antes se podía imaginar.

La intervención de formación, antes de transmitir las competencias necesarias para producir textos claros y simples, debe estar orientada a hacer observar la importancia y por así decirlo la nobleza de la operación de simplificación, mostrando que nada se pierde en el plano de la identidad profesional, sino que más bien algo se gana: la dimensión de funcionario realmente al servicio de los ciudadanos.

Es necesario, pues, trabajar en tres frentes:

- De una parte, demostrar toda la complejidad de la operación de simplificación para hacer ver que escribir un documento claro dirigido al gran público requiere la adquisición de capacidades específicas y no como podría parecer en una visión superficial, una renuncia a capacidades ya adquiridas.
- De otra, suscitar responsabilidad en la necesidad de usar un lenguaje accesible a los ciudadanos.
- Sólo después, facilitar las competencias y los instrumentos para escribir de modo claro.

La actividad comunicativa requiere seguramente reglas, criterios y estructuras de referencia, pero sobre todo requiere un compromiso individual y compartir profunda y motivadamente objetivos comunicativos.

La exigencia es, por tanto, individualizar en un modelo que se desarrolle en tiempo y modos tales que consienta que en este ámbito sea posible introducir innovaciones en las Administración pública. No se trata de reorganizar una función o simplificar un procedimiento, sino de resituarse radicalmente a

la Administración, o mejor a cada agente de la misma, en sus relaciones con el ciudadano.

Lo que se necesita en primer lugar es crear consenso en torno al estilo de la comunicación que se quiere introducir en la Administración pública y así estimular la automotivación del empleado público; no sólo transferir conocimientos de tipo lingüístico/jurídico y transferencias de competencias operativas para la construcción de textos simples y claros.

La intervención formativa para alcanzar este objetivo debe estar centrada en torno a estos cuatro puntos:

- Contacto directo entre formadores y empleados públicos.
- Continuidad en el tiempo.
- Interacción entre formadores y empleados públicos.
- Flexibilidad y gradualidad en el enfoque.

Los formadores deben interactuar con la cultura de la Administración objeto de la intervención, no sólo capitalizando la experiencia y la competencia técnica en ella sedimentada, sino también reconociendo legitimidad a las expresiones que la Administración considera no simplificables para luego llegar gradualmente al nuevo estilo comunicativo.

5. Fase 5: propuesta

En lo que respecta a la formación, entre los modelos experimentados, el que se ha demostrado más eficaz y mejor responde a los requisitos individuales es el modelo que prevé la responsabilidad de los empleados públicos en las operaciones de reescritura y el ejercicio en aula sobre los documentos de la propia Administración a la que va destinado el curso (módulo 5). El proceso debe desarrollarse a lo largo de un año.

Es evidente que esta intervención formativa, por su complejidad y dimensión, necesita una estructura especializada sobre temas de simplificación que asuma la tarea, entre otras, de formar formadores. Estos últimos podrán ser empleados públicos provenientes de las distintas administraciones a las cuales se les encargaría la tarea de formar a sus colegas de la propia Administración. Esta es la propuesta final, sobre la que están trabajando, abierta la discusión y la confrontación con experiencias desarrolladas en otros países.

B. *Manual de estilo*

1. Presentación

El *Manuale di Stile per un linguaggio amministrativo vicino al cittadino* contiene algunas recomendaciones para mejorar la calidad de las comunicaciones entre la administración y los ciudadanos, acercar la administración a los ciudadanos y aumentar la colaboración y la confianza entre ciudadanos y administraciones.

El *Manuale di Stile* se dirige a todos aquellos que trabajan en la Administración pública y en particular a quienes tienen el deber de comunicarse con los ciudadanos especialmente en forma escrita.

Por tanto, los destinatarios del *Manuale di Stile* son:

- Los directivos de las Administraciones públicas, de los que depende la buena marcha de las oficinas, incluidas las decisiones sobre las formas de relación con las otras administraciones y con los ciudadanos. Por esto es importante que sean ellos los primeros que estén convencidos sobre la necesidad de mejorar la calidad de las comunicaciones y sus relaciones entre ciudadanos y administraciones.
- Los responsables de cada una de las oficinas de las administraciones que constituyen, por así decirlo, el nexo de unión entre directivos y empleados y por ello se encuentran en la condición y necesidad de deber mediar y dirimir las divergencias entre ciudadanos y administraciones.
- Los empleados de todas las administraciones que tienen el deber de comunicarse directamente con los ciudadanos, ya en forma escrita o hablada. En la mayor parte de los casos, estos empleados son las primeras personas a las que los ciudadanos se dirigen en las oficinas y por eso están investidos de una doble responsabilidad: la de resolver claramente, con precisión y rapidez a las demandas de los ciudadanos y la de situarse frente a ellos como representantes de las administraciones, de las cuales por su posición en la organización saben cuales son sus insuficiencias, lentitudes y a veces incluso incongruencias. Considerado lo anterior, resulta evidente que corresponde a los empleados jugar un papel de gran importancia y delicadeza en sus relaciones entre administraciones y ciudadanos. Este papel sin embargo comporta una doble necesidad: de una parte, una mayor colaboración de sus colegas, responsables y directivos y de otra una acción formativa específica.

El *Manuale di Stile* quiere ayudar a cuantos trabajan en las Administraciones y se comunican con los ciudadanos mediante textos escritos aplicando algunos criterios objetivos de legibilidad y comprensibilidad.

Las reglas y los ejemplos de aplicación que el «*Manuale di Stile*» contiene sugieren un modelo de lenguaje claro, preciso y concreto. Se trata de un modelo de comunicación distinto de aquel al que estamos habituados y que no es fácil modificar en tiempo breve. El «*Manuale di Stile*» quiere demostrar que, dentro de ciertos límites es posible y para ciertos aspectos resulta incluso entusiasmante.

Es cierto que la oscuridad de los textos de la Administración depende, la mayor parte de las veces, de la cantidad y de la complejidad de las leyes y de las normas que regulan la vida italiana (más de 100.000 leyes en vigor). Es claro también que la calidad de los textos de las Administraciones podría traer notables ventajas si también las leyes fueran escritas en modo más simple y claro. La atención creciente que se da en Italia por estos problemas permite esperar con confianza.

Mientras tanto el *Manuale di Stile* es para todos los que trabajan en las Administraciones un compañero de viaje que, a partir del precedente *Codice di Stile* (1993) intenta dar algunas sugerencias, pocas pero prácticas y de simple aplicación con la perspectiva de alcanzar, en el futuro inmediato al menos algunos de los objetivos esperados. Al mismo tiempo, se sugiere para el futuro la colaboración estable entre las administraciones y una Comisión Nacional que tutele la claridad y la simplicidad del lenguaje usado en la producción legislativa tanto del Estado como de origen administrativo.

2. ¿Por qué el *Manuale di Stile*?

En sociedades complejas, como las industrializadas y terciarizadas, cada una de las administraciones tiene el deber de regular el intercambio de información entre ciudadanos y Estado. En este intercambio juega un papel de gran relieve el tipo de lenguaje usado por cada Administración. Con este lenguaje las Administraciones no sólo comunican informaciones sino que explican también las razones de las múltiples acciones administrativas. Por ello es indispensable que los mensajes que producen sean simples, comprensibles y concretos, cercanos a la experiencia y a las necesidades de los ciudadanos.

Por ello en muchos países del mundo la calidad de las comunicaciones del Estado y de cada una de las administraciones es objeto, de años a esta parte, de atento análisis. A estos análisis han seguido en muchos casos pro-

puestas y realizaciones de interesantes intervenciones de mejora. A permitir tales intervenciones de mejora han contribuido también las más recientes adquisiciones, teóricas y prácticas, de la ciencia de la comunicación y del lenguaje sobre el tema de la problemática de la comprensión de los textos, incluso simples.

La exigencia de una mejor comunicación entre los ciudadanos y el Estado nace también de la creciente conciencia de los enormes costes y riesgos, humanos, sociales y económicos que se derivan de la distancia que parece separarlos.

En esta tentativa de mejora de la calidad de las comunicaciones con los ciudadanos, las administraciones advierten frecuentemente la contradicción entre la necesidad de usar un lenguaje preciso, casi técnico, y al mismo tiempo la dificultad de marcar las comunicaciones con simplicidad y claridad.

En el difícil equilibrio entre la necesidad de precisión y la de la comprensibilidad de los textos se puede señalar la especificidad y la delicadeza del lenguaje administrativo. Este, en verdad, aún no siendo un lenguaje especial está unido a determinados lenguajes especiales, como por ejemplo el jurídico-legislativo, porque es en este lenguaje en el que están escritas las leyes y las normas a las cuales se refieren las disposiciones de cada administración. Además está ligado a otros lenguajes especiales como los de la economía y de las finanzas.

Hablar de lenguaje administrativo es, por consiguiente, dentro de ciertos límites, impropio. No constituyendo éste un lenguaje administrativo por sí mismo, tiene algunas peculiaridades que lo hacen complejo. Es un lenguaje de tipo mixto, en el cual confluyen algunas características propias de otros lenguajes (legislativo, jurídico, económico financiero, etc). Y la necesidad de traducir con efectos complejos de otros lenguajes en actos escritos que requieren acciones precisas de parte de los ciudadanos. En este sentido, el lenguaje administrativo es el lenguaje que la Administración usa en el intercambio de información y de acciones entre instituciones y ciudadanos.

El estilo del intercambio de información, sin embargo, puede ser modificado y en muchos casos también facilitado. La respuesta que el *Manuale di Stile* da a las posibilidades de intervención inmediata es afirmativa. Los márgenes de intervención son traspasables. Es posible intervenir fácilmente en la elección de las palabras simples y en el modo de ordenar las frases. Solamente después de haber hecho este tipo de intervención, se puede preguntar más allá de qué límites o de qué condiciones la distancia entre el lenguaje usado por la Administración y el usado por la mayor parte de los ciudadanos no tiende a disminuir.

Entretanto la propuesta del *Manuale di Stile* es la de realizar las intervenciones que sean posibles. Escoger las palabras más conocidas por todos o por la mayoría de los ciudadanos es la primera regla para reducir, en muchos casos, distancias no motivadas o motivadas por la tecnicidad más presunta que real del lenguaje administrativo.

El segundo criterio es construir frases breves, con veinte palabras, como máximo. Las frases breves son más simples de leer y más fáciles de comprender que las frases demasiado largas y ricas en subordinados o incisos.

Un tercer criterio, menos fácil de controlar pero que precede incluso a los demás, es conseguir organizar el texto según un plan preciso que tome en cuenta a los destinatarios, los objetivos y las prioridades de las informaciones. Este criterio es más difícil de controlar por varias razones. Una de estas razones es la familiaridad que quién escribe o habla tiene con el argumento del que se trata. Esto que a nosotros para el trabajo que hacemos o para la formación que hemos recibido, por la cantidad de experiencia que hemos acumulado o por todas estas tres razones juntas, nos parece obvio, no lo es necesariamente para quien lee o escucha. Otra razón es la lógica que nos guía, esto es la perspectiva en la cual nos ponemos cuando escribimos. Quien produce textos en la Administración está preocupado de mantener en sus propias palabras el máximo apego a las normas y a las disposiciones legislativas. La óptica que guía a quien escribe o habla es totalmente interna a la Administración. Sin embargo, para que un texto sea claro es necesario que quien lo produce se ponga en el lugar del receptor e imagine la dificultad que éste puede encontrar. Podemos producir textos más comprensibles sólo si hacemos referencia constantemente al destinatario.

Para que un texto sea simple, ordenado, esencial y legible materialmente es necesario que se usen palabras de uso común, breves, de significado no ambiguo, bien consolidadas en el suyo (no palabras de moda), de origen italiano, palabras enteras y no traducción.

Entre las recomendaciones que el *Manuale di Stile* señala para la redacción de textos administrativos, cita las siguientes: que el texto esté ordenado en un orden jerárquico, preciso y sistemático, de lo más importante a lo menos importante, de lo más general a lo más particular; que los destinatarios, los objetivos y el contenido de las informaciones estén claros a quien escribe; que se presente dividido en paquetes de información; que no mezcle informaciones diversas o desharmónicas; que la misma cosa se llame siempre con el mismo término; que no contenga frases más largas de veinte palabras; que respete las reglas de la gramática y el uso de la puntuación; que se utilicen de modo homogéneo las mayúsculas y las minúscu-

las; que esté dividido en párrafos de modo que esté claro el inicio y el fin de un período en el cual se trata un argumento o una información.

También es esencial que evitemos usar demasiados adjetivos y adverbios; palabras de tono demasiado elevado, rebuscado o solemne; palabras de lenguaje técnico especialista cuando no sean necesarias; formulaciones demasiado minuciosas; frases prolijas, vagas o carentes de sentido; que utilicemos comillas para dar a un término o a una locución un sentido diverso del usual y más común; que las abreviaturas y siglas que no sean demasiado conocidas o difundidas a la lengua común se expliquen la primera vez que aparezcan en el texto.

Sobre los términos menos comunes o técnicos especializados, se debe precisar que su uso es no sólo legítimo sino también útil, pero para que sean más fácilmente comprendidos dentro del contexto deben ser acompañados la primera vez que aparecen de una breve explicación o de un ejemplo simple.

A la claridad del texto también pueden contribuir algunos recursos técnicos que contribuyen a hacer más legible un texto, por ejemplo, algunos criterios gráficos tipográficos y algunas habilidades tales como el tipo del cuerpo tipográfico, los caracteres, el uso de números arábigos o letras alfabéticas, la presencia de títulos que permite subdividir las varias partes del texto, el éxito de recuadros para resaltar informaciones de particular importancia o relevancia, las explicaciones simples y eficaces, los ejemplos bien estudiados, etc.

C) *Glosario de términos*

Uno de los obstáculos que hacen difícil la comprensión del lenguaje administrativo es el uso que las administraciones públicas hacen de los términos técnicos, en particular los jurídicos.

Los responsables del proyecto han advertido que, al lado de palabras o expresiones que pueden ser sustituidas o simplificadas, hay otras que, por su significado técnico específico no pueden ser sustituidas por sinónimos y que para ser explicadas es necesario largas perífrasis o incluir dentro del propio texto definiciones, que harían mucho más difícil la lectura.

Como soluciones, en el *Codice di Stile* se significaba que en estos casos se evidenciaran con un asterisco o en negrilla estas palabras o expresiones la primera vez que acompañen al texto y fueran explicadas por medio de un glosario situado al final del texto.

Esta solución se ha seguido en el *Manuale di Stile*, mediante un glosa-

rio de aproximadamente 500 términos y expresiones, seleccionadas entre aquellas más comunes a todas las administraciones, lo que no empece a que cada una de ellas pueda crear su propio glosario de términos técnicos más específicos.

En este glosario se ha incluido no solamente términos jurídicos sino también aquellos típicos del lenguaje técnico jurídico y burocrático.

También se han incluido aquellas palabras que pueden dar lugar a equívocos porque tienen un sentido distinto en el lenguaje convencional de la lengua hablada y en el lenguaje jurídico.

Por último, se ha incluido la explicación de algunas siglas, las más frecuentes en los actos de la Administración Pública, y se ha intentado evitar lo más posible los reenvíos utilizados para definir.

D) *Líneas maestras para la composición gráfica y tipográfica de los textos*

La finalidad de estas líneas maestras no es la formación de personal especializado, sino la construcción de un vocabulario de base para la composición gráfica de los textos.

De lo que se trata es de recuperar el gusto por la calidad del trabajo del funcionario, al situarse éste en el papel del usuario. Trabajar sobre aquella parte de la persona más sensible para transferirla al trabajo como una forma de actitud positiva.

La estructura de los módulos formativos dedicados a la composición del texto se ha orientado, en primer lugar, hacia los problemas de la percepción visual y del carácter convencional del signo tipográfico. Sólo después de esta información se han analizado los textos producidos por la Administración pública.

En el breve tiempo disponible se ha tratado de activar una lectura crítica de la comunicación escrita para formar un usuario consciente de los problemas de la percepción visual. Luego se ha pasado análisis de los textos concretos, sin que el grupo de investigación estuviera movido por ideas preconcebidas en relación con los problemas de presentación gráfica.

El estudio preliminar para la modelística unificada se ha seguido en paralelo con la racionalización de los criterios de producción de textos en oficinas determinadas.

En materia de intervención gráfica se ha operado en cuatro niveles: composición con máquina de escribir, composición mediante un programa comercial de vídeo-escritura con la utilización de un solo tipo de carácter tipográfico; lo mismo que la anterior pero con dos tipos de carácter tipo-

gráfico y por último un programa comercial de impresión por vídeo con la utilización de dos tipos de carácter tipográfico y de un sólo tipo de filo.

Los responsables del proyecto están preparando también un manual que contará con un texto explicativo sobre los problemas relativos a la comunicación mediante el documento escrito, con un manual de ejemplos sobre algunos problemas generales, con criterios generales para la modelística unificada y con un glosario de términos que son necesarios para orientarse en la producción de los documentos escritos, con particular atención a la gestión de los programas de vídeo-escritura.

E. *Los instrumentos informáticos*

Para hacer más asequible el proceso de simplificación del lenguaje administrativo se han desarrollado en el curso del proyecto dos instrumentos informáticos: uno de apoyo a la redacción de textos claros, estrechamente conectados, por consiguiente, con el *Manuale di Stile*, y el otro para los módulos formativos.

El instrumento informático de apoyo a la escritura es uno de los objetivos del proyecto. El planteamiento original era producir, en el ámbito del proyecto finalizado, un instrumento solamente para el control automático del nivel de legibilidad de los textos. Pero pronto pareció evidente a los responsables del proyecto que, con los únicos recursos internos al proyecto, el producto final habría resultado poco útil, pues el análisis de legibilidad lo que evidencia solamente es la excesiva longitud y la complejidad de las frases, pero no da consejos sobre cómo simplificar los textos. De otro lado, el mercado informático ofrece ya productos sofisticados para el control ortográfico, gramatical y de estilo de los textos escritos en lengua italiana.

En estas reflexiones nació la idea de buscar colaboradores externos al proyecto para combinar la experiencia jurídica y lingüística de los responsables con la experiencia informática y llegar así a un producto orientado para las administraciones públicas.

De acuerdo con el Ministerio de la Función Pública se invitó a algunas empresas informáticas para presentar propuestas de colaboración y entre ellas se eligió la Expert System de Módena con la cual se estableció un acuerdo de colaboración.

Con un procedimiento similar se ha llegado también a definir la colaboración con la Dida de Milán para producir un prototipo de software didáctico para la autoformación en la comunicación escrita. Ambas colaboraciones informáticas son completamente gratuitas.

El *software* de apoyo a la redacción de textos escritos contiene un vocabulario de base de la lengua italiana; un glosario de términos administrativos ampliable con otras voces; un amplio diccionario de sinónimos y de antónimos en el cual se evidencian los términos que pertenecen al vocabulario de base; un diccionario de palabras extranjeras, con su traducción; un elenco ampliable de siglas y de abreviaciones de uso común, para las cuales se expresa la forma propia y la escritura correcta.

Este programa cumple varias funciones que pueden ser clasificadas en tres grupos: *a)* funciones de simplificación del texto; *b)* funciones de control y mejora de su legibilidad; *c)* funciones de reordenación lógica.

En cuanto a las funciones de simplificación del texto el programa señala las palabras que no pertenecen al vocabulario de base y propone sinónimos de uso común; hace patentes cuáles son las palabras más largas y propone sinónimos más breves de significado equivalente en el uso común; marca las palabras ambiguas e invita a clarificar su significado; señala las palabras extranjeras y propone, cuando es posible, su traducción al italiano; destaca las siglas y las abreviaturas y propone la escritura correcta; señala las principales locuciones preposicionales y conjuncionales; evidencia la construcción pasiva invitando a preferir la activa; señala los participios presentes, los gerundios y las conjunciones invitando a reflexionar sobre la oportunidad y corrección de su utilización; señala la presencia de comas invitando a verificar el uso correcto; señala los términos contenidos en el glosario proponiendo la definición de insertar en el texto o nota; señala el uso de las dobles negaciones.

En cuanto a las funciones de control y mejora de la legibilidad, el programa examina el texto y señala las frases largas, con extensión superior a veinte palabras; señala la presencia de incisos y de conjunciones subordinantes que hace la frase menos legible, calcula el índice de legibilidad Gulpase; permite adecuar el texto al destinatario; facilita la lista de palabras utilizadas indicando las que pertenecen al vocabulario de base y calculando su porcentaje sobre el total de las palabras del texto.

Relativo a las funciones de reordenación lógica del texto el programa permite marcar las frases en base al orden lógico secuencial de las informaciones contenidas en ellas y reordenar el texto automáticamente.

Por último, el *software* didáctico para la autoformación se encuentra en fase de elaboración y será un producto dedicado a las administraciones públicas y desarrollado teniendo en cuenta las necesidades específicas y los caracteres distintivos revelados en el curso de la experimentación.